

Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet

Sluttrapport

Forfattere:

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

Rapport 3-2023, NORCE Helse og samfunn

Rapporttittel	Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet
Prosjektnummer	105755-2
Institusjon	NORCE Helse og samfunn
Oppdragsgiver	KS, Program for storbyrettet forskning
Gradering	Åpen
Rapportnr	3-2023
ISBN	978-82-8408-272-1
Antall sider	161
Publiseringsdato	Februar, 2023
CC-lisens	CC BY 4.0
Stikkord	Kommunal organisering, interkommunalt samarbeid og generalistkommunesystemet
Sammendrag	

Denne studien har hatt som formål å utvikle et kunnskapsgrunnlag om som beskriver hva som kjennetegner storbykommunenes rolle i generalistkommunesystemet i dag og hvordan den kan videreutvikles. Generalistkommunesystemet forutsetter at alle kommuner, uavhengig av størrelse eller tilgang til ressurser, i prinsippet har ansvar for å løse de samme kommunale oppgavene. Spørsmålet er hvordan storbyene kan bidra til å opprettholde bærekraftige generalistkommuner og møte dagens og fremtidens behov for kommunal oppgaveløsning. Dagens utfordringer er i stor grad knyttet til hvordan sektoren skal møte og planlegge for økt behov for kommunale tjenester og større kompleksitet i kommunale oppgaver. Kommunene har ansvar for et spekter av stadig mer spesialiserte oppgaver som skal løses med knappe ressurser. I prosjektet har vi gjennom å kartlegge storbyenes roller i ulike samarbeid og intervjuer med informanter fra statsforvalter, storbykommune og omlandskommune i seks storbyer, undersøkt hvilke roller storbykommunene inntar i dag, samt hvorvidt og hvordan de kan ta en sterkere rolle for å utvikle nye løsninger som møter dagens og fremtidens behov i kommunesektoren. Kartleggingene viser at storbyene påtar seg roller som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og fagutvikler utover kommunegrensene. De deltar også i utviklingsprosjekter med forsknings- og faginstanser som kan ha anvendbarhet for sektoren som helhet. Analyser av samhandlingen mellom storbykommune og omlandskommuner viser imidlertid at både storbyer og samarbeidskommuner opplever enkelte forhold ved de interkommunale samarbeidene som utfordrende. Disse kan kategoriseres i tre typer av utfordringer; manglende likeverdighet, lokalt handlingsrom og kostnader knyttet til samarbeid. Det finnes imidlertid tiltak som kan gjøres for å forebygge, redusere og håndtere mulige samarbeidsutfordringer. Det kan dreie seg om tiltak for å på et tidligere tidspunkt avklare forventninger mellom partene, sikre at prosesser har legitimitet, synliggjøre kostnader og ansvar og i større grad fremme tverrfaglighet eller opplevd nytte på tvers av kommuner og forvaltningsnivåer.

Innhold

Forord	5
Kort sammendrag.....	6
Sammendrag	7
1. Innledning	16
2. Kunnskapsstatus	18
2.1. Generalistkommuneprinsippet i Norden	18
2.2. Kommunestrukturen og funksjonelle byområder.....	19
2.3. Byregionalt samarbeid	20
2.4. Samarbeid om innovasjon og utvikling	20
2.5. Generalistkommunesystemet	21
2.6. Utfordringer med den geografiske avgrensningen av kommunenes samfunnsutviklerrolle	21
2.7. Små kommuner og interkommunalt samarbeid	22
2.8. Motiver, gevinster og utfordringer ved interkommunalt samarbeid	23
2.9. Samstyring som ramme for å forstå og analysere mulige modeller	24
2.10. Utfordringer og muligheter med samstyring	27
2.11. Storbyenes roller	28
3. Forskningsspørsmål og metode.....	29
3.1. Forskningsspørsmål.....	29
3.2. Forskningsdesign og metode.....	30
4. Case-studiene	33
4.1. Kristiansand.....	33
4.2. Drammen.....	50
4.3. Stavanger.....	64
4.4. Bergen	77
4.5. Trondheim	89
4.6. Tromsø	108
5. Storbyenes roller – en sammenfatning	118
5.1. Hva kjennetegner storbykommunenes samhandling med omegnskommunene?	118
5.2. Ulik geografisk avgrensning av samarbeidene – fragmenterte interkommunale regioner	124
5.3. Muligheter og utfordringer i dagens rollefordeling	126
5.4. Oppsummering.....	130
6. Storbyenes fremtidige roller – behov og muligheter	132
6.1. En helhetlig oversikt over samarbeidmuligheter og aktuelle organisasjonsformer	132
6.2. Digitalisering og tjenesteutvikling	135
6.3. Drift av tjenester	137
6.4. Samspill mellom tjenesteutvikling og tjenestedrift	139
6.5. Samfunnsutvikling	139

6.6.	Styring og finansiering av samarbeid	141
6.7.	Statens rolle som tilrettelegger.....	143
6.8.	Oppsummerende vurdering.....	144
Referanser		148
Vedlegg 1: Informasjonsskriv og intervjuguide – Statsforvalter		153
Vedlegg 2: Informasjonsskriv og intervjuguide – Kommunedirektør.....		155
Vedlegg 3: Informasjonsskriv og intervjuguide – Områdedirektører		157
Vedlegg 4: Informasjonsskriv og intervjuguide – Omlandskommuner		159

Tabeller

Tabell 1	Ulike styringsverktøy kommunen kan anvende ved samstyring.....	26
Tabell 2	Befolkning i Agderkommunene per 1. januar 2022. Kilde: Statistisk sentralbyrå	34
Tabell 3	Befolkning i Drammensregionen per 1. januar 2022. Kilde: Statistisk sentralbyrå	51
Tabell 4	Folketall i Stavanger og omegnskommunene Kilde SSB.....	65
Tabell 5	Folketall i Bergen og omegnskommunene Kilde SSB	79
Tabell 6	Antall innbyggere i Tromsøregionen	109
Tabell 7	Omfanget av interkommunalt samarbeid mellom storbyene og omegnskommunene ...	119
Tabell 8	En helhetlig oversikt over områder med samarbeidsbehov	134

Figurer

Figur 1	Illustrasjon av graden av politisk styring og kontroll ved ulike organisasjonsformer	25
Figur 2	Forskningsdesign	30
Figur 3	Kristiansand og omkringliggende kommuner Kilde: https://kart.ssb.no/	34
Figur 4	Illustrasjon over Regional struktur for samhandling i Agder	36
Figur 5	Kart over Drammen og omegnskommuner. Kilde: https://kart.ssb.no/	50
Figur 6	Stavanger og omegnskommunene Kilde: https://kart.ssb.no/	64
Figur 7	Bergen og omegnskommunene Kilde: https://kart.ssb.no/	78
Figur 8	Trondheim og omegnskommunene Kilde: https://kart.ssb.no/	89
Figur 9	Tromsø og omegnskommunene Kilde: https://kart.ssb.no/	109
Figur 10	Størrelsesforhold mellom storbykommune og omegnskommuner	125
Figur 11	Partnerskapsstruktur for arbeidet med digitalisering og tjenesteutvikling.....	137

Forord

Dette dokumentet utgjør sluttrapporten i FOU-prosjektet «Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet» som er finansiert av KS ved Program for storbyrettet forskning. Følgende kommuner samarbeider om prosjektet: Kristiansand, Bergen, Stavanger, Drammen, Trondheim og Tromsø.

Formålet med prosjektet har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som beskriver storbyenes rolle, oppgaver og ansvar i dagens kommunelandskap. Vi har kartlagt hvilken rolle storbykommunene har når det gjelder interkommunalt samarbeid og hvilken betydning storbykommunene har for at omegnskommunene og sektoren som helhet skal kunne løse sine oppgaver. Rapportens hovedproblemstilling er hva som kjennetegner storbykommunenes rolle i dag, og hvordan den kan videreutvikles for å sikre et bærekraftig generalistkommunesystem.

Vi har kartlagt hvilke samarbeid storbyene faktisk inngår i via dokumentgjennomgang og intervjuet informanter i storbyer, omlandskommuner og hos statsforvalter. Vi har kartlagt hvordan de opplever storbyens roller i dag, hvilke styrker og svakheter dagens praksis i hvert enkelt storbyområde har og hvorvidt og innenfor hvilke områder det finnes potensiale for at storbyene kan ta et større ansvar for å utføre og utvikle kommunale oppgaver.

Prosjektet er gjennomført av NORCE og Telemarksforskning med Sara Blåka (NORCE) som prosjektleder. Prosjektmedarbeidere er Einar Leknes (NORCE), Erik Magnussen og Bent Aslak Brandtzæg (Telemarksforskning). Kvalitetssikring av rapporteringen er gjennomført av Øyvind Hellang (NORCE). Prosjektet har blitt gjennomført i tett dialog med oppdragsgiver og jevnlig møter med Storbynettverket.

Sara Blåka, Kristiansand 02.02.2023

Prosjektleder

Kort sammendrag

Denne studien har hatt som formål å utvikle et kunnskapsgrunnlag om som beskriver hva som kjennetegner storbykommunenes rolle i generalistkommunesystemet i dag og hvordan den kan videreutvikles. Generalistkommunesystemet forutsetter at alle kommuner, uavhengig av størrelse eller tilgang til ressurser, i prinsippet har ansvar for å løse de samme kommunale oppgavene. Spørsmålet er hvordan storbyene kan bidra til å opprettholde bærekraftige generalistkommuner og møte dagens og fremtidens behov for kommunal oppgaveløsning. Dagens utfordringer er i stor grad knyttet til hvordan sektoren skal møte og planlegge for økt behov for kommunale tjenester og større kompleksitet i kommunale oppgaver. Kommunene har ansvar for et spekter av stadig mer spesialiserte oppgaver som skal løses med knappe ressurser. I prosjektet har vi gjennom å kartlegge storbyenes roller i ulike samarbeid og intervjuer med informanter fra statsforvalter, storbykommune og omlandskommune i seks storbyer, undersøkt hvilke roller storbykommunene inntar i dag, samt hvorvidt og hvordan de kan ta en sterkere rolle for å utvikle nye løsninger som møter dagens og fremtidens behov i kommunesektoren.

Studien avdekker at storbykommunene innehar en rekke ulike roller i både drift og utvikling av kommunal oppgaveløsning. De har roller som initiativtaker, pådriver og leder for utviklingsarbeid og er tjenesteleverandør for andre kommuner. De er involvert i et mangfold av samarbeid med aktører på ulike forvaltningsnivåer og sektorer. I hvilke grad storbyene innehar disse rollene varierer derimot og tegner et mangfoldig snarere enn enhetlig bilde av hvilke funksjoner hver enkelt storby har i dagens generalistkommunesystem.

Storbyene innehar dag delvis ulike roller i egne regioner. Grad av samarbeid i byregionene er forskjellig, og behovet og mulighetene for at storbyene kan ta en sterkere rolle i egen region avhenger av den regionale konteksten storbyen befinner seg i.

Alle informantgrupper opplever at storbyene, i kraft av sin størrelse, innehar mer kapasitet og kompetanse til å drive innovasjon og fagutvikling. Her synes det også være størst potensial for at storbyene kan ta en sterkere rolle i framtiden. I utviklingsarbeid som retter seg mot sektoren som helhet vil det imidlertid være viktig å skape samarbeidsløsninger som kan drive tjeneste- og fagutvikling som også er tilpasset problemer i andre kommunale kontekster enn storbykommunene.

Kartleggingene viser at storbyene påtar seg roller som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og fagutvikler utover kommunegrensene. De deltar også i utviklingsprosjekter med forsknings- og faginstanser som kan ha anvendbarhet for sektoren som helhet. Analyser av samhandlingen mellom storbykommune og omlandskommuner viser imidlertid at både storbyer og samarbeidskommuner opplever enkelte forhold ved de interkommunale samarbeidene som utfordrende. Disse kan kategoriseres i tre typer av utfordringer; likeverdighet, lokalt handlingsrom og kostnader knyttet til samarbeid. Det finnes imidlertid tiltak som kan gjøres for å forebygge, redusere og håndtere mulige samarbeidsutfordringer. Det kan dreie seg om tiltak for å på et tidligere tidspunkt avklare forventninger mellom partene, sikre at prosesser har legitimitet, synliggjøre kostnader og i større grad fremme tverrfaglighet eller opplevd nytte på tvers av kommuner og forvaltningsnivåer.

Sammendrag

Denne studien har hatt som formål å utvikle et kunnskapsgrunnlag om som beskriver hva som kjennetegner storbykommunenes rolle i generalistkommunesystemet i dag og hvordan den kan videreutvikles. Generalistkommunesystemet forutsetter at alle kommuner, uavhengig av størrelse eller tilgang til ressurser, i prinsippet har ansvar for å løse de samme kommunale oppgavene. Spørsmålet er hvordan storbyene kan bidra til å opprettholde bærekraftige generalistkommuner. Dagens utfordringer er i stor grad knyttet til hvordan sektoren skal møte og planlegge for økt behov for kommunale tjenester og større kompleksitet i kommunale oppgaver. Kommunene har ansvar for et spekter av stadig mer spesialiserte oppgaver som skal løses med knappe ressurser. Spørsmål er vi i prosjektet har undersøkt er hvordan storbyene bidrar i dag og burde bidra i fremtiden til å utvikle nye løsninger som møter dagens og fremtidens behov i kommunesektoren. Det viser til hva slags rolle storbyene har i å utvikle nye løsninger og hvilke roller de tar i å løse oppgaver interkommunalt.

Metode og avgrensinger

Forskningsdesignet til prosjektet som helhet er basert på case-studier i 6 byområder. Den empiriske tilnærmingen er todelt. Den har bestått av (1) en kartlegging og sammenstilling av hvilke samarbeid storbyene inngår i og hvilke formelle roller de har i disse. Hovedgrepet for å utrede problemstillingen har vært å (2) gjennomføre en komparativ kvalitativ undersøkelse av storbyenes praksis og rolleutøvelse for tjenesteyting og samfunnsutvikling i regionene. Vi har intervjuet representanter fra statsforvalter, storbykommuner og omegnskommuner i Kristiansand, Bergen, Stavanger, Drammen, Trondheim og Tromsø. Det har blitt gjennomført om lag 40 intervjuer. Informantene hos statsforvalter besto av enten rådgivere, fagdirektører eller assisterende statsforvalter. Informantene fra kommunene har i de fleste tilfeller bestått av kommunedirektører eller sektorledere. Prosjektet er dermed avgrenset i den forstand at den empirisk kun retter seg mot 6 storbyer og kommuner de grenser opp mot. Den er også avgrenset til et overordnet nivå ved at datamaterialet tar utgangspunkt i lederes perspektiver. Intervjuer med personer på et mer operativt nivå, som representanter og daglig ledere for interkommunale selskaper, ledere for (verts)kommunale tjenester og utviklingsprosjekter ville også kunne gitt verdifulle perspektiver på hva slags rolle storbyene inntar i produksjon og utvikling av tjenester og hvordan den kan videreutvikles. Det inngår imidlertid ikke i dette oppdraget. En annen avgrensning som bør påpekes er at vi ikke har med perspektiver fra fylkeskommunen, eller mellomstore og mindre kommuner som ikke ligger i geografisk nærhet til en storby. Disse kommunene vil nødvendigvis løse kommunale oppgaver uten at storbyene utgjør en samarbeidspartner. Fylkeskommunenes oppgaver tangerer i mange tilfeller kommunenes. Intervjudataene i prosjektet er avgrenset til statlige og kommunale aktører og gir dermed ikke førstehånds informasjon om fylkeskommunenes mulige roller for å fremme bærekraftige generalistkommuner. Prosjektet gir således et utsnitt av den kommunale virkeligheten både når det gjelder hvilke forvaltningsnivåer og hvilke kommuner som inngår i den empiriske undersøkelsen.

Funn – hovedtrekk

Studien avdekker at storbykommunene innehar en rekke ulike roller i både drift og utvikling av kommunal oppgaveløsning utover egne kommunegrenser. De har roller som initiativtaker, pådriver og leder for utviklingsarbeid og er tjenesteleverandør for omlandskommuner. De er involvert i et mangfold av samarbeid med aktører på ulike forvaltningsnivåer og sektorer. De deltar også i

utviklingsprosjekter med forsknings- og faginstanser som kan ha anvendbarhet for sektoren som helhet. I hvilke grad storbyene innehar disse rollene varierer derimot og tegner et mangfoldig snarere enn enhetlig bilde av hvilke funksjoner hver enkelt storby har i generalistkommunesystemet. Omfanget av de de ulike storbyenes roller som henholdsvis tjenesteleverandør, deltaker i samarbeid om tjenesteutvikling, teknisk infrastruktur, samfunnsutvikling og politisk samarbeid oppsummeres i tabell 7 under.

Storbyene innehar i dag delvis ulike roller i egne regioner. Grad av samarbeid i byregionene er forskjellig, og behovet og mulighetene for at storbyene kan ta en sterkere rolle i egen region avhenger av den regionale konteksten storbyen befinner seg i.

Alle informantgruppene opplever at storbyene, i kraft av sin størrelse, innehar mer kapasitet til å drive innovasjon og fagutvikling. Storbyene innehar større fagmiljøer og har av den grunn også større kapasitet til å avdekke kunnskapsbehov og utvikle nye løsninger enn kommuner med mindre fagmiljøer. I utviklingsarbeid som retter seg mot kommunesektoren som helhet vil det imidlertid være viktig å skape samarbeidsløsninger og som kan drive tjeneste- og fagutvikling tilpasset problemer også i andre kommunale kontekster enn storbykommunene selv.

Analyser av samhandlingen mellom storbykommune og omlandskommuner viser at selv om samarbeid anses som nødvendig opplever både storbyer og samarbeidskommuner enkelte forhold ved de interkommunale samarbeidene som utfordrende. Disse kan kategoriseres i tre typer av utfordringer; *manglende likeverdighet*, *lokalt handlingsrom* og *kostnader* knyttet til samarbeid. Det finnes imidlertid tiltak som kan gjøres for å forebygge, redusere og håndtere mulige samarbeidsutfordringer. Det kan dreie seg om tiltak for å på et tidligere tidspunkt avklare forventninger mellom partene, sikre at prosesser har legitimitet, synliggjøre kostnader og ansvar og i større grad fremme tverrfaglighet eller opplevd nytte på tvers av nivåer.

Storbyenes roller i dag

Et sentralt spørsmål i prosjektet er hvilke roller storbyene har overfor sektoren som helhet og sine omlandskommuner, samt hvorvidt og hvordan denne bør videreutvikles for å fremme disse kommunenes evne til å fungere som generalistkommuner. For å svare på dette har vi kartlagt hvilke storbyenes roller har i dag utover egne kommunegrenser og kategorisert samarbeidene storbyene er en del av i 5 typer av oppgaver. Vi har gjort rede for og diskutert hvilke roller storbyene har i dag, først hver for seg (kapittel 4) og deretter sammenlignet med hverandre (kapittel 5).

Et fellestrekk er at samtlige storbykommuner tar på seg oppgaver utover kommunegrensene i egne regioner. Helt konkret kan det dreie seg om formelle roller som ledere for samarbeid om tjenesteutvikling, vertskommuner for tjenester, største eiere i selskaper eller at de bidrar med kompetanse i fagnettverk. Storbyene inntar roller som initiativtaker, pådriver og leder i felles prosjekter med omlandet.

Selv om alle storbyene inngår i kommunal oppgaveløsning utover egne kommunegrenser, eksisterer det stor variasjon i omfanget av samarbeid om ulike former for tjenesteyting og utviklingsoppgaver storbyene deltar i. Tabellen under illustrerer omfanget av interkommunalt samarbeid mellom storbyene og omegnskommunene innenfor ulike typer oppgaver.

	Stort omfang / stor betydning
	Middels omfang / middels betydning
	Lite omfang / liten betydning

Type samarbeid	Drammen	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim	Tromsø
Tjenesteleverandør						
Tjenesteutvikling						
Teknisk infrastruktur						
Samfunnsutvikling						
Politisk samarbeid						

Tabell 7 Omfanget av interkommunalt samarbeid mellom storbyene og omegnskommunene

Tabellen viser at alle storbykommunene innehar en rolle som **tjenesteleverandør** for omlandskommunene. Dette gjelder spesielt for tjenester som er kostbare å opprette, når etterspørselen er liten, eller usikker, og/eller der de mindre kommunene sliter med å rekruttere kompetanse. Det gjelder i stor grad for ulike beredskapstjenester som brann- og redning, legevakt, barnevernvakt eller krisesentre. Kristiansand, Stavanger og Trondheim er storbyene som i størst grad har rollen som tjenesteleverandør, mens Drammen, Bergen og Tromsø i noe mindre grad har denne rollen. For Tromsø-området setter de store geografiske avstandene hindringer for samarbeid om tjenester som krever en stedlig nærhet til innbyggerne. Drammen og Bergen omslutes av kommuner med noe høyere innbyggertall som i mindre grad er avhengig av interkommunal tjenesteyting eller i større grad samarbeider med andre kommuner om tjenestetilbud.

Interkommunalt samarbeid om drift av **teknisk infrastruktur** er i all hovedsak organisert gjennom IKS og AS. I tabellen er Drammen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim kategorisert med stort interkommunalt omfang, mens dette forekommer mindre i Bergen og i minst omfang i Tromsø. I Drammen omfatter dette vannforsyning, renovasjon og havn, i Kristiansand brann og redning, havn og kollektivtrafikk, i Stavanger vannforsyning, avløp, renovasjon, brann & redning og havn og i Trondheim vannforsyning, brann og redning og havn. Samarbeid om drift av teknisk infrastruktur er mindre omfattende i Bergen (renovasjon og havn) og naturlig nok i Tromsø (renovasjon) der de geografiske avstandene bidrar til at det ikke er like hensiktsmessig.

Tabellen indikerer at storbykommunene i undersøkelsen i varierende omfang deltar i eller er drivkraft for **tjenesteutvikling**. For de fire største omfatter dette digitalisering (de ulike Digi-samarbeidene). Alle byene inngår i samarbeid om helse og omsorgstjenester via USHT. I tillegg har byene «spesialisert seg» på tjenesteutvikling og innovasjon på ulike områder eksempelvis slik som KRIM-nettverk og folkehelsenettverk (Kristiansand), smartby (Stavanger), kommunal helsetjenesteforskning og samfunnsikkerhet (Bergen) og helseplattformen (Trondheim). I Drammen og Tromsø er dette mindre framtrepende. Annet faglig samarbeid mellom kommunene i storbyområdene er gjerne organisert som faglige nettverk eller prosjektsamarbeid. Dette kan både skje i regi av storbykommunen, en av de andre kommunene, fylkeskommunen, statsforvalter eller en annen statlig regional instans eller KS.

Det at alle kommuner i prinsippet har ansvar for samme typer tjenester gjør at tjenesteutvikling i prinsippet er en oppgave som har nytteverdi utover kommunene og de andre institusjonene som driver utviklingsarbeidet. Målsetningene med disse arbeidene er ofte å finne løsninger på problemer som sektoren som helhet opplever, om enn i noe varierende omfang. Det kan være å finne nye digitale arbeidsformer for å bedre nå ut til pleietrengende som bor hjemme eller tverrfaglige arbeidsformer for å lettere fange opp barn og unges behov for oppfølging. Storbyenes rolle som utviklingsaktør har dermed ikke kun en regional betydning, men også nasjonal. En klar tendens vi finner i alle storbyene er at storbykommunenes rolle som nasjonal utviklingsaktør for kommunale tjenester er ressurskrevende faglig, administrativt og økonomisk. Flere eksempler viser at økonomisk støtte fra staten i form av øremerkede stillinger eller økonomisk tilskudd oppleves å ha stor betydning for at storbyen kan ha en slik rolle over tid. Tilskuddsordninger som har tidsavgrenset varighet (oppstartstilskudd) gir dermed en opplevelse av risiko for å initiere prosjekter fordi storbyenes kostnader med å drive utviklingsarbeidet løper lengre og deretter må egenfinansieres. Informantene fra storbyene opplever også et behov for en formalisering av rollen som utviklingsaktør som går utover ansvaret alle kommuner har. En formalisering og finansiering av storbyenes arbeid med å drive utviklingsarbeid oppleves som nødvendig for å skape legitimitet og styrking av en slik rolle. En slik legitimitet er imidlertid også avhengig av at arbeidet oppleves som nyttig og anvendbart for et større spekter av kommuner enn storbyene selv.

Når det gjelder **samfunnsutvikling** viser tabellen at Stavanger, Bergen og Trondheim er i en særstilling gjennom flernivåsamarbeidet (byvekstavtaler) om «bypakker» som omfatter både investeringer og drift av samferdselsinfrastruktur og bompengeneinnkreving. Drammen er også del av en liknende avtale, men av mindre omfang. I byområdene Stavanger og Trondheim er det også tett samarbeid om arealplanlegging. Både i Drammen (Buskerudbyen) og Kristiansandsregionen er det omfattende samarbeid på samferdselsfeltet og organiseringen har mange fellestrekk med byvekstavtale-organiseringen i de tre største byområdene. Kristiansand, Stavanger og Trondheim er storbykommunene som har etablert de mest omfattende samarbeidsarenaene om næringsutvikling.

Siste linje i tabellen viser variasjonen i det **politiske samarbeidet**. Samarbeidet mellom kommunene i Trondheimsregionen og i Kristiansandsregionen er institusjonalisert over mange år. Det er sektorovergripende og har lange tradisjoner, fast organisering og møttestruktur og en oppgaveportefølje. Her deltar både politiske og administrativ ledelse i samarbeidet. Kristiansand inngår også i nettverksstrukturen Vårt Agder. Det er også overordnet politisk samarbeid mellom kommunene i Tromsø- og Bergensregionen, men det fremstår som mindre omfattende enn for Trondheim og Kristiansand sitt vedkommende. Drammensregionen interkommunale råd ble etablert i 2022 og her arbeides det med å konkretisere satsingsområder og tiltak. Stavanger skiller seg ut ved at det ikke er etablert denne type interkommunale politiske råd.

Dette prosjektet har tatt utgangspunkt i perspektivene til statsforvalter og kommunale administrative toppledere. Vi har ikke intervjuet politikere og har dermed ikke førstehåndskjennskap til hva slags rolle politikerne fra storbyene har i samarbeid som går på tvers av kommunegrensene. En gjengs oppfatning blant informantene er imidlertid at det å ha arenaer for diskusjon på både politisk og administrativt ledernivå medvirker til at regionen i større grad kan drive helhetlig og strategisk samfunnsutvikling. Det å skape en sammenvevd region beskrives som «langsomme prosesser» som for storbyregionene med mest omfattende samarbeid i undersøkelsen beskrives som noe som har utviklet seg gjennom en årrekke. I dette arbeidet er det også skapt økende holdninger om at regionen skal stå sammen der de kan. Også informanter fra

statsforvalter viser til at midler i større grad bevilges prosjekter hvor man kan vise til at et tiltak kommer regionen som helhet til gode. Studien støtter også opp under tidligere forskning ved at overordnet politisk samarbeid gjør at det oppleves lettere å opprette ulike felles løsninger interkommunalt. De politiske rådene bidrar til informasjonsutveksling og kan skape en større felles forståelse for regionale utfordringer og løsninger. De mindre kommunene opplever på sin side at det er utfordrende å inneha rollen som pådriver i regional utvikling. Storbyene på sin side innehar en større kapasitet til å legge til rette for felles arenaer. I storbyområder hvor det i dag enten ikke er etablert et interkommunalt politiske råd eller det eksisterer lite faktisk samarbeid fremstår storbykommunen som en aktør med ressurser til å ta initiativ og drive frem slike samarbeidsarenaer.

Samlet sett framstår det interkommunale samarbeidet som *fragmentert* i den forstand at hvilke kommuner storbykommunen samarbeider med, varierer fra samarbeid til samarbeid. Medlemskonstellasjonen varierer mellom typer av oppgaver. Faktorer som kan være styrende for valg av medlemskommuner kan være geografi (eksempelvis for samarbeid om infrastruktur) og organisering av høyere forvaltningsnivåer (som nedslagsfeltet til sykehus).

Det fremkommer at storbyene innehar sentrale roller som *samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og tjenesteutvikler* og at de mindre kommunene er avhengig av å samarbeide med storbyene eller andre kommuner for å selv kunne fungere som generalistkommuner. Det eksisterer et behov for at mange av storbyene skal ta et større ansvar for å *initiere, drive og lede* tjenesteyting- og utvikling. Det eksisterer også et potensiale for at storbyer i større grad kan være pådriver for felles samfunnsutvikling. Dette forutsetter imidlertid at prosesser som inkluderer medlemskommuner i problemforståelse og i å sikre felles nytte av løsninger og prioriteringer.

Utfordringer med dagens samhandling

Utfordringene i dagens samarbeid mellom storby og omland kan oppsummeres i tre typer problemer: manglende likeverdighet, svekket lokalt handlingsrom og kostnader knyttet til samarbeid.

Den første er at det, spesielt for samarbeid om regional utvikling, kan oppstå *uklare forventninger* knyttet til storbyens rolle og manglende likeverdighet mellom storbykommuner og mindre omlandskommuner. For tjenestespesifikke samarbeid hvor medlemmene har denne asymmetrien knyttet til størrelse er at det kan være utfordrende å finne gode løsninger på hvordan kostnader og innflytelse skal fordeles.

Det første problemet henger sammen med det andre problemet som er at samarbeid *svekker det lokale handlingsrommet*. Beslutninger som fattes på tvers av kommuner vil bety at hvert enkelt kommunestyre må avgi (dele) makt til det interkommunale nivået. Konkrete utfall av dette er at mange interkommunale samarbeid binder opp kommunale budsjettposter som er vanskelige å flytte på. Det svekker igjen handlingsrommet til å drive politikk. Nyvalgte politikere har vanskeligere for å gjennomføre politikken de er valgt inn på når ressurser er bundet opp av interkommunale avtaler. Konkrete eksempler på dette kan ligge i beslutninger om hvilket økonomisk nivå kommuner i fellesskap skal legge interkommunale tjenester på. Investeringer i eksempelvis lokaler og utstyr i brannvesen eller legevakt påvirker de kommunale budsjettene og mulighetene kommunene har til å prioritere andre budsjettposter i egen kommune. Dette fremheves som en utfordring, spesielt for kommunene med lavt innbyggertall. Det økonomiske

(og dermed også det politiske) handlingsrommet oppleves som lite i mindre kommuner som dermed også møter problemer med å prioritere investeringer i spesialiserte tjenester – selv når det skal finansieres gjennom interkommunalt samarbeid.

Det tredje er knyttet til *samarbeidskostnader*. Samarbeid er ressurskrevende. Selv om kommuner inngår i samarbeid for å oppnå stordriftsfordeler – fordeler knyttet til for eksempel kvalitet, kostnader eller innovasjon, krever interorganisatorisk arbeid mer kompleks koordinering enn oppgaveløsning innenfor egen organisasjon. For tjenesteytende samarbeid kan dette innebære kostnader knyttet til opprettelse av et felles eid selskap, eierskapsstyring, frem- og reforhandling av kontrakter, spesifisering av tjenesten og kontrollvirksomhet. Det krever et kontinuerlig arbeid for å vedlikeholde relasjoner og opplevelse av hensiktsmessighet for alle parter. Det å initiere og drive interkommunale samarbeid krever derfor at det eksisterer en viss grad av administrativt slakk i organisasjonen(e), eller at det tilføres ressurser til dette arbeidet.

Framtidige roller

Denne studien viser at storbyene i dag løser kommunale oppgaver utover egne kommunegrenser. Selv om studien avdekker at storbyene allerede i dag påtar seg viktige oppgaver og ansvar overfor sine omegnskommuner, er det samtidig et betydelig potensial for at storbyene kan ta en sterkere rolle i kommunal oppgaveløsning – innenfor rammene av generalistkommunesystemet. Storbyene besitter ressurser, kapasitet og kompetanse som kan utnyttes på en måte som i større grad kommer hele regionen eller fylket til gode.

Det finnes et spekter av samfunnsutfordringer som ikke kan løses av den enkelte kommune, og hvor det vil være av gjensidig interesse for storbyene og omegnskommunene med et sterkere samarbeid. Her fremstår storbyene også som motivert av slagkraften en samlet region har opp mot nasjonale myndigheter, mens de mindre omlandskommunene trekker fram behovet for samarbeid for å kunne levere lovpålagte tjenester. Samtidig fremstår samarbeid som en krevende arbeidsform, og forutsetningene for samarbeid varierer mellom byregionene. For eksempel er det variasjon fra storbyregion til storbyregion, men også internt i den enkelte storbyregion, både når det gjelder strukturelle trekk (som partisammensetning og politiske forhold i kommunene, kommuneøkonomi, størrelse) og geografiske forhold (som sentralitet, befolkningstetthet og avstand til nabokommuner).

Kort oppsummert vil vi konkludere med følgende punkter:

Samarbeidsmuligheter knyttet til digitalisering og tjenesteutvikling

- Det er størst potensiale for at storbyene kan bidra til å styrke generalistkommunen ved å ta en rolle i utvikling av nye digitale løsninger og tjenesteutvikling. Dette bør gjøres i samarbeid med kommuner med ulike karakteristika for å sikre nytte for sektoren som helhet. Slike samarbeid vil være viktige for å finne løsninger på felles utfordringer som det er krevende for hver enkelt kommune å løse på egen hånd. I tillegg vil utvikling av nye digitale løsninger skape muligheter for økt interkommunal tjenesteyting fordi det gjør tjenestetilbudet mindre avhengig av stedlig nærhet til innbyggere.
- Som grunnlag for å jobbe interkommunalt med digitalisering og tjenesteutvikling, synes fagnettverk på aktuelle kommunale tjenesteområder, koordinert gjennom et partnerskap på politisk-administrativt nivå, å være den mest nærliggende løsningen.

- Mye av arbeidet med tjenesteinnovasjon og utvikling er relatert til arbeid med digitalisering og digital transformasjon. De fleste fylker har i dag digitaliseringsnettverk, og det er muligheter for å styrke og videreutvikle arbeidet i disse nettverkene. Dersom man i større grad etablerer fagnettverk for tjenesteinnovasjon på ulike kommunale tjenesteområder, vil det være viktig med tette koblinger mellom digitaliseringsnettverkene og fagnettverkene.
- For å sikre helhetlig forankring og styring av fagnettverk og digitaliseringsnettverk, kan det være hensiktsmessig å etablere koordinerende/styrende nettverk både på administrativt og politisk nivå. Det vil i tillegg være viktig å sikre nytte av tiltak til operative nivåer.

Samarbeid om drift av tjenester

- Når det gjelder samarbeid om drift av tjenester, har storbyenes rolle størst betydning for spesialiserte samarbeid som inneholder vakt-, beredskaps- eller akuttfunksjoner. Disse samarbeidene omfatter gjerne et stort omland. For tjenester som er avhengig av å være i geografisk nærhet til innbyggere, er det mer hensiktsmessig med samarbeid mellom få og nærliggende kommuner, og mulighetene for at storbyene skal ta en sterkere rolle i slike samarbeid er derfor mer begrenset. Det kan likevel være muligheter for å sette samarbeid med kommuner i storbyens umiddelbare omland i et mer helhetlig system.

Samarbeid om samfunnsutvikling

- Studien avdekker også et behov for at spesielt enkelte av storbyene tar et større regionalt ansvar som drivkraft for samfunnsutvikling og arealplanlegging.
- Samarbeid om samfunnsutvikling er av spesiell interesse for storbyene og omegnskommunene innenfor storbyenes bo- og arbeidsmarkedsregioner. En betydelig andel av landets befolkning bor i disse regionene. Slike samarbeid oppleves som viktige for å ivareta hensyn til arealbruk, transport, klima og miljø. Graden av samarbeid varierer mellom byregionene. I enkelte regioner er det interkommunale arealplaner, mens andre har det ikke. I flere byregioner er det etablert byvekstavtaler eller tilsvarende. I storbyregionene hvor dette samarbeidet er minst omfattende er det et behov for at storbyen i større grad inntar rollen som initiativtaker og pådriver for interkommunal planlegging. I dette arbeidet er det hensiktsmessig at storbyen fungerer som drivkraft for å koordinere og samordne kommunenes interesser.

Samarbeidspotensialet varierer mellom byregionene

- Potensialet for at storbyene tar et større ansvar innenfor egne byregioner varierer mellom byregionene som følge av ulike geografiske kontekster og utfordringsbilder. Det dreier seg blant annet om forskjeller knyttet til kommunestruktur, kommunestørrelse, avstander og arbeidsmarkedsintegrasjon, befolknings- og næringsutvikling, lokalpolitiske forhold og samarbeidskultur.

Styring av samarbeid

- Samtlige storbyer inngår i et mangfold av samarbeid med andre kommuner i regionen. Selv det er muligheter for økt samarbeid, er interkommunalt samarbeid en organiseringsform som fører med seg utfordringer. Dette dreier seg om problemstillinger

knyttet til ivaretagelse av likeverdighet, lokalt handlingsrom og selvstyre, samt finansiering og kostnadsfordeling.

- Kommunesamarbeid er basert på konsensus. Dermed vil styringen av slike samarbeid måtte foregå ved hjelp av andre verktøy enn de mer hierarkiske og kommandobaserte styringsverktøyene politisk og administrativ ledelse kan ta i bruk i styringen av tjenester og oppgaver internt i egen organisasjon (tradisjonell offentlig styring). For interkommunalt samarbeid vil det i større grad være behov for samstyring og bruk av ulike metastyringsverktøy. Samstyring refererer til de styringsprosessene som skjer når flere kommuner går sammen om å nå felles mål – ved å samordne sin virksomhet og sine ressurser. Metastyring refererer til verktøy for styring og kontroll som den enkelte kommune kan ta i bruk for å få oversikt og utøve innflytelse i disse samstyringsprosessene. Eksempler på slike verktøy som tas opp i denne studien er styring via eierskap, utforming av samarbeidsavtaler, felles budsjetter, strategi- og handlingsplaner, årsrapporter, deltakelse i forhandlinger og informasjonsflyt. Det fremkommer av de empiriske undersøkelsene i denne studien et behov blant kommunene til å i større grad klare å definere felles nytte og målsetninger og at disse felles målsetningene forankres godt hos både kommunestyre og administrasjon i den enkelte samarbeidskommune når samarbeidene etableres. De får da anledning til å fremme sine forventninger tidlig – når rammene for samarbeidet settes. Like viktig er det at man har tilstrekkelige diskusjoner om slike spørsmål deltakerkommunene imellom underveis. Det vil i neste omgang kunne redusere risikoen for at uenighet om både mål, arbeidsformer og ressursinnsats oppstår underveis i samarbeidet.
- Det er både fordeler og ulemper med samstyring, og samstyring vil være mer komplekst og tidkrevende sammenlignet med tradisjonell styring av de aktivitetene som skjer internt i den enkelte kommune. Så lenge det er nødvendig å samarbeide for å forstå utfordringene på en bedre måte, få mer innovasjonskraft inn i arbeidet og samordne virkemidlene og ressursene på en bedre måte, kan man likevel betrakte samstyring gjennom interkommunalt samarbeid, partnerskap og nettverk som en måte å styrke folkevalgt styring. Det gjelder da på politikk- og tjenesteområder hvor man opplever at kommunens egne ressurser kommer til kort.

Suksessfaktorer for styrket samarbeid

- For å lykkes med konsensusbasert samarbeid, er det avgjørende at man klarer å etablere felles forståelse for samfunnsutfordringer, målsetninger og samarbeidsbehov. Videre synes det å være avgjørende at rammebetingelsene for samarbeidet fremmer forutsigbarhet, åpenhet og tillit mellom aktørene. Det innebærer gode rutiner for rapportering, oppfølging og informasjonsflyt. Det oppleves også som viktig å på et tidlig tidspunkt avklare rolleforventninger mellom partene.
- Arbeidet og framdriften i samarbeidene må legges opp slik at det i de deltakende kommunene settes av tid til nødvendige diskusjoner, prosesser og beslutninger.
- Det å drive samfunns- og tjenesteutvikling mellom institusjoner, det være seg mellom kommuner eller mellom kommuner og andre faginstanser er ressurskrevende. Det er allikevel en helt nødvendig organiseringsform i dagens generalistkommunesystem. En synliggjøring og prioritering av samarbeidskostnader vil kunne bidra til å skape klarere rammer og sikre ressurser til koordineringsarbeid.

- Fordeling av samarbeidskostnader mellom kommunene kan lett skape diskusjoner. For at en modell for fordeling av kostnader mellom kommunene skal framstå som rettferdig, må modellen gjenspeile kommunestørrelse og kommunes økonomiske evne til å bidra inn i et samarbeid. Erfaringene viser at det er vanskelig å komme fram til kostnadsfordelingsmodeller som er 100 prosent rettferdige, men klar vilje til samarbeid gjør det enklere å finne løsninger som kommunene seg tjent med.

Statens rolle

- Dersom storbyen i større grad skal ta en ledende rolle i samarbeid om digitalisering, tjeneste- og samfunnsutvikling, enten på vegne av regionen eller nasjonalt, er det behov for å se nærmere på hvordan staten kan innrette sine virkemidler for å stimulere slikt arbeid.

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 står kommunesektoren overfor store utfordringer knyttet til en større andel eldre innbyggere med omsorgsbehov, mangel på fagpersonell innen helse og omsorg, og strammere budsjetter. Mange av distriktskommunene har i tillegg både befolkningsnedgang og en aldrende befolkning. Samtidig fordrer generalistkommunesystemet at alle kommuner, uavhengig av størrelse eller ressurstilgang har ansvar for de samme oppgavene. Mange små kommuner er av den grunn avhengige av å samarbeide med andre, og ofte større kommuner, for å kunne utføre lovpålagte oppgaver og drive samfunnsutvikling. Kommuneenhetens størrelse har vært, og er fremdeles, et hyppig debattert tema. Både politikere, administrativt og faglig ansatte og forskere diskuterer hvorvidt dagens kommunestruktur er tilpasset den kommunale oppgaveporteføljen (se for eksempel Ekspertutvalget 2014, Brandtzæg et al. 2019, Bull m. fl 2020, NOU 2020:15). Med utgangspunkt i utfordringene sektoren står overfor utnevnte regjeringen i november 2020 Generalistkommuneutvalget. Utvalget har som mandat å analysere dagens generalistkommunesystem, og vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn¹.

Dette prosjektet er initiert og finansiert av KS Storbynettverk for å utvikle et kunnskapsgrunnlag til dette arbeidet som viser hvilke roller *storbykommunene* har i kommunal oppgaveløsning. Med storbykommune menes landets største bykommuner fra Oslo som har et innbyggertall på over 600 000 til Drammen som har et innbyggertall på 66 000. Målsetningen med dette prosjektet er ikke å foreta en vurdering av dagens kommunestruktur, men å ut fra dagens kommunestruktur utrede hvordan *storbykommunene* på best mulig måte kan bistå for å sikre at alle kommuner kan fungere som generalistkommuner. Prosjektet har som formål å utvikle et kunnskapsgrunnlag som beskriver dagens praksis når det gjelder storbyenes roller, oppgaver og ansvar innenfor byregionen og for kommunesektoren som helhet. Den overordnede problemstillingen vi stiller er følgende:

Hva kjennetegner storbykommunenes rolle i dag, og hvordan den kan videreutvikles for å sikre bærekraftig tjenesteyting, utvikling 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.

Den empiriske tilnærmingen vi har brukt for å løse oppdraget er todelt. Den har bestått av en kartlegging og sammenstilling av hvilke samarbeid storbyene inngår i, og hvilke formelle roller de har i disse. Hovedgrepet for å utrede problemstillingen har vært å gjennomføre en komparativ kvalitativ undersøkelse av storbyenes praksis og rolleutøvelse for tjenesteyting og samfunnsutvikling i regionene. Vi har intervjuet representanter fra statsforvalter, storbyer og

¹ <https://nettsteder.regjeringen.no/generalistkommuneutvalget/> 09.10.2023

omegnskommuner i Kristiansand, Bergen, Stavanger, Drammen, Trondheim og Tromsø². Det har blitt gjennomført om lag 40 intervjuer med representanter fra statsforvalter, storbyer og omlandskommuner. Informantene hos statsforvalter besto av enten rådgivere, fagdirektører eller assisterende statsforvalter. Informantene fra kommunene har i de fleste tilfeller bestått av kommunedirektører eller sektorledere. Begrepet omlandskommune og omegnskommune brukes synonymt i rapporten og viser til kommuner som grenser mot storbykommunene. Prosjektet er dermed avgrenset i den forstand at den empirisk kun retter seg mot seks storbyer og kommuner de grenser opp mot. Den er også avgrenset til et overordnet nivå ved at datamaterialet setter søkelys på lederes perspektiver. Intervjuer med personer på et mer operativt nivå, som representanter og daglig ledere for interkommunale selskaper, ledere for (verts)kommunale tjenester og utviklingsprosjekter ville også kunne gi verdifulle perspektiver på hva slags rolle storbyene inntar i produksjon og utvikling av tjenester og hvordan den kan videreutvikles. En annen avgrensning som bør påpekes er at vi ikke har med perspektiver fra fylkeskommunen, mellomstore kommuner eller mindre kommuner som ikke ligger i geografisk nærhet til en storby. Disse vil nødvendigvis løse kommunale oppgaver uten at storbyene utgjør en samarbeidspartner. Prosjektet gir derfor et utsnitt av den kommunale virkeligheten både når det gjelder nivå og hvilke kommuner som inngår i den empiriske undersøkelsen.

Rapporten har følgende oppbygging:

Kapittel 2: Kunnskapsstatus. Første del består en gjennomgang av sentral litteratur på området.

Kapittel 3: Forskningsspørsmål og metode. Her redegjør vi for prosjektets problemstilling og forskningsspørsmål og forskningsdesign.

Kapittel 4: Case-studiene. I dette kapitlet redegjør vi for omfang av og storbyenes roller i samarbeid i hver enkelt storby.

Kapittel 5: Storbyenes rolle – en sammenfatning. I dette kapitlet analyserer vi likheter og variasjon mellom storbyene, samt muligheter og utfordringer i dagens oppgaveløsning.

Kapittel 6: Samarbeidsbehov og muligheter. I dette kapitlet diskuterer vi mulige fremtidige roller storbyene kan ta for å fremme et bærekraftig generalistkommunesystem.

² Også Bærum og Oslo kommune er med i KS Storbynettverk. I utgangspunktet skulle de empiriske studiene også omfatte Bærum. Denne kommunen hadde ved inngangen til dette prosjektet imidlertid en helt fersk administrativ ledergruppe og hadde derfor ikke anledning til å prioritere deltakelse i studien.

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 gjennomsnittsansatt 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 å 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 gjennomsnittsans tall 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 lokalt nivå (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 gjennomsnittsans tall 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 delegere myndighet, men har ikke anledning til å delegere 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 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 politikkfelt (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 politikkutforming særlig innen samferdselsfeltet og næringsutvikling. I denne studien ble det i 2020 hevdet ut fra styrken og omfanget av instanser som drev med politikkutforming 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 politikkutforming 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 utgangspunktet 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 «strek 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. Det fremkommer at mange kommuner har for lavt befolkningsgrunnlag til å tiltrekke seg tilstrekkelig kompetanse. De klarer heller ikke å 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 roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk 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 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, 2022). 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 (Jacobsen 2022). Innenfor denne definisjonen finnes et knippe ulike formelle organiseringsformer for interkommunalt samarbeid som redegjøres nærmere under punkt 2.7.1.

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.

2.7.1. Organisering av interkommunalt samarbeid

«Organiserte samarbeid» anvendes som samlebegrep for ulike samarbeidsløsninger hvor kommunale oppgaver og tjenester organiseres og løses utenfor den tradisjonelle styringslinjen (Holmen & Hanssen, 2013b, 2013a). Mye av det interkommunale samarbeidet er regulert i kommuneloven. I utgangspunktet legger kommuneloven opp til en stor grad av organisasjonsfrihet for interkommunalt samarbeid.

I den nye kommuneloven erstatter *interkommunalt politisk råd* de tidligere regionrådssamarbeidene. Slike råd er først og fremst et organ for politisk samarbeid. Rådene kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene, og kan gis myndighet til å treffe vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger. Modellen kan ikke brukes til tjenesteproduksjon, og kan heller ikke treffe enkeltvedtak.

Videre har vi *kommunalt oppgavefelleskap som erstatter mange av de tidligere §27-samarbeidene*. Som navnet antyder, kan slike opprettes for å løse felles oppgaver. Oppgavefelleskap er ment for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver, og kanskje særlig for å tilby mindre kommuner en enkel, fleksibel og billig organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid (NOU 2016: 4). Samtidig er det ikke direkte begrensninger på hvor omfattende samarbeid slike oppgavefelleskap kan benyttes for, men loven gir ikke anledning til å gi disse myndighet til å treffe enkeltvedtak.

Vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen(e) delegerer og overlater utførelsen av oppgaver til en vertskommune. Vertskommunesamarbeid åpner for samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. I dette ligger offentlig myndighetsutøvelse og muligheter for å treffe enkeltvedtak. Modellen åpner med andre ord for samarbeid om sentrale kommunale velferdsoppgaver. Vertskommunemodellen kan imidlertid også brukes ved samarbeid om frivillige oppgaver (ikke-lovpålagte oppgaver) og interne administrative oppgaver.

Samarbeid kan videre organiseres etter annen lovregulering enn kommuneloven. For det første kan kommunene etablere *interkommunale selskaper* (IKS), som reguleres av egen lov om interkommunale selskaper. Kommunene kan videre opprette interkommunale aksjeselskap, stiftelser/foreninger eller samvirkeforetak. Av disse tre organisasjonsmodellene er aksjeselskap mest utbredt. Styringen av samarbeidet reguleres da etter bestemmelsene i aksjeloven. Sammenliknet med samarbeid organisert etter kommuneloven, er både aksjeloven og lov om interkommunale selskaper mer detaljert med hensyn til formelle krav knyttet til styring, både når det gjelder styringsorganer og -prosedyrer.

Til slutt kan samarbeid organiseres som avtalebaserte samarbeid (skriftlige eller muntlige), uten å nødvendigvis være forankret i spesifikke lovhjemler om organisering. I kommunesektoren eksisterer det for eksempel en rekke partnerskap på ulike områder, regulert gjennom partnerskapsavtaler. Både mellom kommuner, og mellom kommuner og andre offentlige, private og frivillige organisasjoner (Furre et al., 2014; Holmen & Hanssen, 2013b; Magnussen & Magnussen, 2020).

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 mer kvalifisert problemløsning) og en mer effektiv drift (høyere kapasitet og bedre utnyttelse av ressurser) (Borge et al., 2017; Brandtzæg et al., 2008; Brandtzæg & Sanda, 2003; ECON, 2006; Jacobsen, 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

ansvarsforvirring). 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, Ryssevik 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 (Higdem, 2009; Holmen, 2016; Magnussen & Magnussen, 2020; Røiseland & Vabo, 2008, 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 moderkommunenenes 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 den forstand at kommunestyret i den enkelte kommune har full styringsrett over den aktiviteten som skjer gjennom egen organisasjon. 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).

2.9.1. Nærmere om styring av samstyring

Styring gjennom samstyring har økt i takt med at styringsbehovet i kommunesektoren har gått ut over kommunenes etablerte administrative og geografiske grenser. Kall det gjerne fremveksten av nettverkskommunen. Samtidig innebærer generalistkommuneprinsippet at alle kommuner skal ivareta de samme funksjonene, også når det gjelder lokaldemokrati. Selv om kommuner går sammen om å håndtere oppgaver eller løse felles utfordringer, er det derfor fortsatt lokalpolitikkerne i hjemkommunen innbyggerne kan stille til ansvar gjennom valg.

Samstyring reiser med andre ord noen problemstillinger når det gjelder demokrati (Plumptre & Graham, 1999). På den ene siden kan det hevdes at samstyring flytter makt og suverenitet ut av den kommunale styringskjeden og reduserer folkevalgt styring (uthulingsperspektivet). Motsatt kan samstyring betraktes som en måte å styrke folkevalgt styring på politikkområder hvor en opplever at egen kommune kommer til kort (innfyllingsperspektivet) (Goldsmith & Eggers, 2004; Jacobsen, 2015; Provan & Milward, 2001; Rhodes, 1997; Aars & Fimreite, 2005).

Sørensen og Torfing (2005; 2009) hevder det er fullt mulig å forene samstyringens potensielle fordeler knyttet til bedre kvalitet, problemløsning og mer målrettet ressursbruk på den ene siden, med demokratiske prinsipper på den andre. Det krever imidlertid at kommunestyret i den enkelte

kommune, reelt sett har både mulighet og evne til å påvirke, styre og kontrollere slik samarbeidsaktivitet.

Begrepet *metastyring* er dermed relevant, og refererer til ulike måter politisk og administrativ ledelse i den enkelte kommune kan ta i bruk for å nettopp påvirke samstyringsprosesser. Metastyring kan utøves gjennom fire hovedtyper av styringsverktøy, basert på grad av og type involvering fra den enkelte kommune (Sørensen & Torfing, 2005; 2009; Haveri et al., 2009). Disse er illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 1 Ulike styringsverktøy kommunen kan anvende ved samstyring

		Grad av involvering	
		Lav	Høy
Type involvering	Indirekte	<i>Innramming</i> : Generelle lovverk, vedtekter, avtaler, budsjett	<i>Institusjonelt design</i> : Form, deltakere, arbeidsmetode, ønsket utfall
	Direkte	<i>Støtte og tilrettelegging</i> : Fasilitering, døråpner, veileder	<i>Deltakelse</i> : Politisk/administrativ deltakelse i styrer, råd og utvalg

Innramming handler om å etablere politisk, finansiell og organisatorisk kontekst for samstyringen. Gjennom å behandle samarbeidsavtaler, budsjett, strategi- og handlingsplaner, årsrapporter mv. vil kommunestyret kunne legge føringer for samarbeidets aktivitet. Bevissthet rundt innramming som styringsverktøy kan føre til mer forutsigbare samarbeidsprosesser, tydeligere roller og klare forventninger til de som deltar (Holmen & Hanssen, 2013b, 2013a). Motsatt har studier vist at f.eks. manglende bevissthet rundt denne typen styringsverktøy, f.eks. ved å utelate formuleringer om forventninger til deltakerne og prosedyrer for å håndtere konflikt, kan føre til utfordrende samstyringsrelasjoner (Bråtå et al., 2014).

Institusjonelt design handler om styringsmulighetene som ligger i utforming og organisering av samarbeidet (Røiseland & Vabo, 2016, s. 48). Organisering påvirker hvem som får delta, arbeidsformer og hva som skal komme ut av samarbeidet (Sørensen & Torfing, 2005). Arbeidsformer med gode arenaer for dialog og forutsigbare informasjonslinjer tilbake til politikere er viktig for å øke kunnskapen om fremdriften, skape forventning og trykk på at tiltak bli gjennomført (Hofstad & Hanssen, 2015; Holmen, 2019). Ledelsens betydning for vellykket samstyring er også viktig. Både leders rolle internt, men og eksternt som brobygger og forankrer ovenfor deltakerkommunene og samarbeidets omgivelser (Ansell & Gash, 2012; Holmen, 2016; Holmen & Hanssen, 2013b; Kenis & Provan, 2009; Klijn, 2016; Provan & Kenis, 2008; Steijn et al., 2011; Vangen & Huxham, 2003).

Støtte og tilrettelegging dreier seg om en mer administrativ eller fasiliterende metastyring. Det kan for eksempel dreie seg om at politisk-administrativ ledelse sørger for at kommunen stiller med sekretariat og møtelokaler, bidrar med spesifikk kompetanse, utredninger mv. Her er det snakk om å understøtte at selve samstyringen finner sted, ikke om påvirkning av selve innholdet eller utfallet av samstyringen.

Til slutt er *deltakelse* en form for metastyring som handler om at politisk-administrativ ledelse i kommunen samhandler direkte med samarbeidet, i form av representasjon i styrende organer, informasjonsmøter, involvering i forhandlinger, uformell direkte kontakt mv. Deltakelse gir politikere direkte tilgang på informasjon om aktivitet i samarbeidet, mulighet til å sette agenda og ikke minst påvirke beslutninger (utfallet av samstyringen). Ettersom deltakerkommunene i utgangspunktet vil være likestilt, må imidlertid påvirkning måtte skje gjennom argumentasjon og

kompromissmaking. Evne til å etablere et klart interessefellesskap (vinn–vinn, ikke nullsum), god dialog og tillitsfulle relasjoner mellom aktører involvert i samstyring kan være spesielt viktig fordi man mangler kommandobaserte styringsverktøy (Klijn et al., 2010; Osborne, 2006; Torfing et al., 2012). Jo høyere tillit mellom partene i et samarbeid, dess lavere transaksjonskostnader i form av behov for å håndtere konflikt samt kontroll og overvåking (Jacobsen, 2010, 2014; Klijn et al., 2010; Magnussen & Magnussen, 2020; Vangen & Huxham, 2003).

Gjennomgangen over illustrerer at politisk–administrativ ledelse i samarbeidskommunene, til tross for at samstyring nødvendigvis innebærer en viss autonomi fra kommunen, har flere potensielle verktøy tilgjengelig for å påvirke samhandlingen i ønsket retning. Samtidig viser gjennomgangen at samstyringsprosessene må påvirkes ved bruk av til dels andre verktøy enn de klassiske hierarkiske teknikkene de kan ta i bruk i styringen av kommunal aktivitet som skjer internt i den enkelte kommuneorganisasjon (tradisjonell offentlig styring). Haveri et al. (2009) hevder suksessen til nettverkskommunen avhenger av slik metastyring. Dette fordi metastyring, i tillegg til å være avgjørende for å sikre demokratisk legitimitet, er nødvendig for å akselerere ytelsen i samhandlingsnettverk og koordineringen av innsatsen deres. Verktøyene må tas i bruk i ulike faser, men flere av verktøyene er det særlig viktig å ha oppmerksomhet på i etableringen av nye samarbeid (Furre et. al., 2014).

2.10. utfordringer 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 dele 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 en rekke roller; de er 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 tjenestekområder 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 samarbeidskommunenenes evne til å prioritere og dermed sikre tjenestekvaliteten (Blåka m fl. 2021). Disse utfordringene gjør det aktuelt å undersøke hvorvidt 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.

3. Forsknings spørsmål og metode

3.1. Forsknings spørsmål

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 **forsknings spørsmål**:

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.

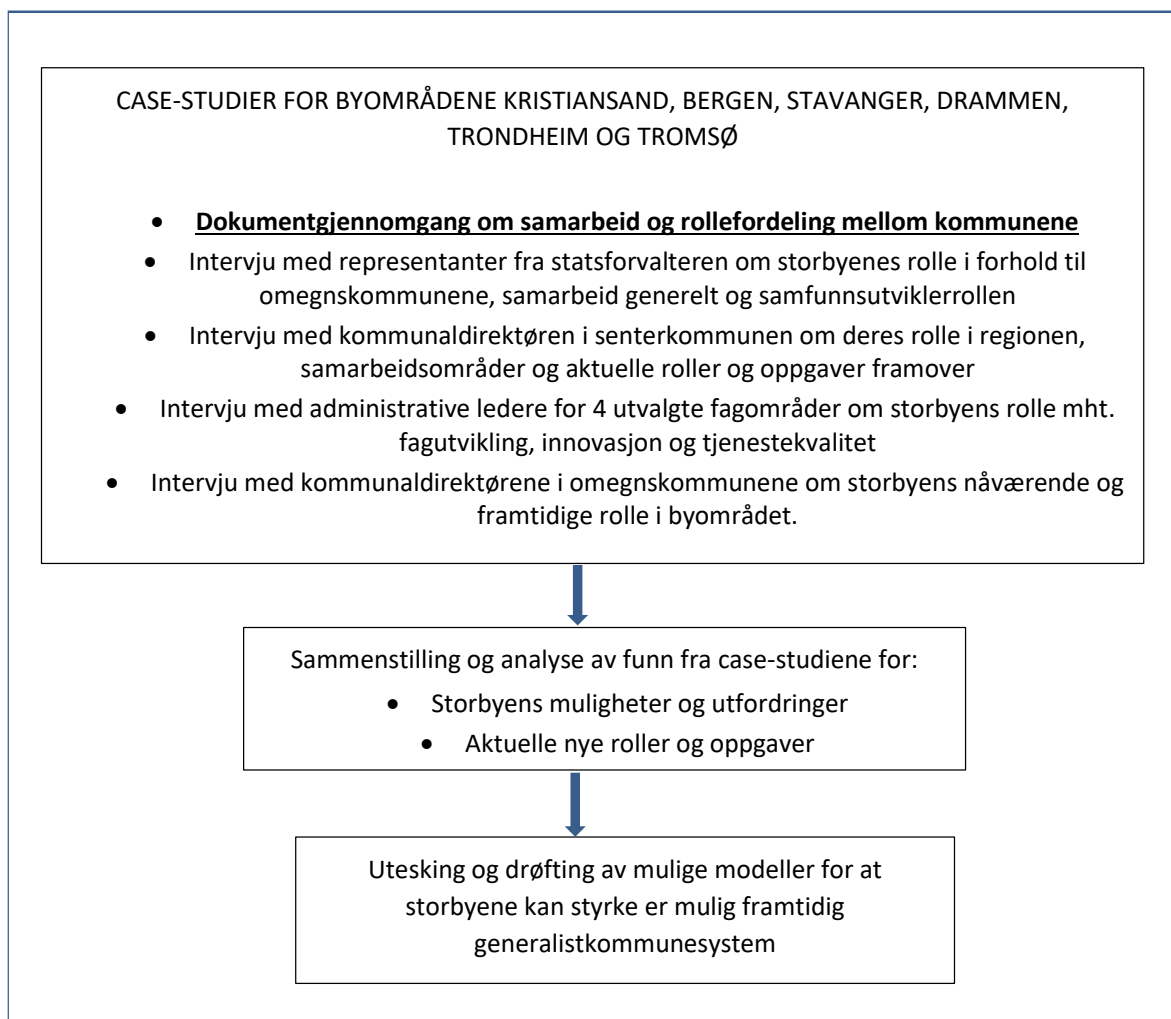
3. *Hvilke modeller kan bidra til at storbyenes nåværende bidrag og mulige framtidige roller og oppgaver kan styrke et fremtidig generalistkommunesystem?*

Dette viser til spørsmål som i hvilken grad samarbeidspartnere (storkommuner og omlandskommuner) burde være mer enhetlige enn dagens mer fragmenterte landskap.

3.2. Forskningsdesign og metode

Forskningsdesignet til prosjektet som helhet er basert på case-studier i de seks byområdene: Kristiansand, Stavanger, Bergen, Drammen, Trondheim og Tromsø. Den empiriske tilnærmingen er todelt. Den har bestått av (1) en kartlegging og sammenstilling av hvilke samarbeid storbyene inngår i og hvilke formelle roller de har i disse. Hovedgrepet for å utrede problemstillingen har vært å (2) gjennomføre en komparativ kvalitativ undersøkelse av storbyenes praksis og rolleutøvelse for tjenesteyting og samfunnsutvikling i regionene. Det har blitt gjennomført om lag 40 intervjuer med representanter fra statsforvalter, storbyer og omlandskommuner.

Funn fra case-studiene har først blitt analysert storby for storby. Deretter har vi foretatt en sammenstilling og analyse av funn på tvers av storbyenes med fokus på muligheter og utfordringer ved dagens praksis og mulige framtidige roller og oppgaver. Figuren under illustrerer forskningsdesignet.



Figur 2 Forskningsdesign

3.2.1. Kartleggingene

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; Ryssevick et al., 2021; Røiseland & Vabo, 2016; Vinsand & Langset, 2016).

Det kommunale landskapet i Norge i dag, kjennetegnes 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 ulike funksjonelle grenser som går på tvers av de territorielle kommunegrensene (se 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 en løsere kategorisering av 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 informanter i de seks storbykommunene, foreliggende oversikter, rapporter og eierskapsmeldinger. Dokumentgjennomgangen baserer seg således på tilgjengelig informasjon tilsendt fra case-byene, foreliggende oversikter, rapporter og eierskapsmeldinger.

Etter en gjennomgang av disse presenterte og diskuterte forskerteamet en foreløpig oversikt over samarbeid i samtlige storbyer med storbynettverket på en nettverkssamling. Representantene for storbyene fikk i etterkant anledning til å selv supplere med samarbeid som eventuelt manglet. Hver storby ble bedt om å supplere følgende typer samarbeid.

- 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. Som et ledd i datainnsamlingen og kvalitetssikringen fikk informanter fra storbyene oversendt kartleggingen fra dokumentstudiene for sin respektive storby i forkant av intervjuene slik at også de hadde mulighet til å supplere og kommentere. Det har allikevel vært ulikhet i hvor god oversikt representantene har over samarbeid i de forskjellige storbyene. Selv om kartleggingene har pågått over en relativt lang tidsperiode på (juni–desember 2022) og har blitt presentert for en rekke kommunale aktører i storbyene kan vi med denne åpne metodiske tilnærmingen ikke utelukke at samarbeid, spesielt hvis den er av en uformell karakter og befinner seg «lengre nede» i de

kommunale systemene, ikke har blitt fanget opp. All sammenligning mellom storbyene må derfor tolkes med dette forbehold.

3.2.2. Intervjuene

For å finne ut av hvordan samarbeidet mellom storbyer og andre aktører praktiseres i dag og hva som er styrker og svakheter ved dagens praksis har vi interjuvet aktører fra statsforvalter, storby og storbyenes omlandskommuner.

Statsforvalteren har en viktig rolle som bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Tidligere prosjekter viser at informanter herfra har både god oversikt over hvordan alle kommunene utøver sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena, samt over samarbeidet mellom kommunene og hvilken rolle storbyene har i forhold til omlandskommunene (Leknes et. al 2020). Vi starter derfor intervjurunden med statsforvalteren for å få et oversiktsbilde. Intervjuene ble utført ved gruppeintervjuer og informantene varierte mellom å være spesialrådgivere og assisterende statsforvalter. I to av fylkene (Rogaland og Vestland) lot det seg ikke gjøre å få gjennomført intervju med statsforvalter.

Videre gjennomførte vi *individuelle intervjuer* i hver av de seks storbykommunene med kommunedirektør og ledere fra utvalgte tjenesteområder (for Bergen var dette kommunaldirektører for ulike avdelinger), samt individuelle og fokusgruppeintervjuer med kommunedirektører i omlandskommunene. Det varierte hvor mange omlandskommuner som deltok fra hver storbyregion (mellom to til fire). I de fleste byene var det hovedsakelig informanter fra toppledelsen som deltok i intervjuene, men i Trondheim deltok også informanter fra ulike samarbeid, noe som bidro til at vi fikk mer detaljert informasjon i Trondheims-caset enn i de andre casene. Samtlige intervjuer foregikk digitalt. I intervjuene med de kommunale aktørene vektla vi kunnskap om samarbeid mellom storbyen og omlandskommunene innen ulike sektorer, det generelle inntrykk av storbykommunens roller i byområdet og i forhold til andre offentlige instanser og hvordan disse feltene hadde utviklet seg de siste tiår. Avslutningsvis ble de spurt om det er eller kan tenkes modeller der storbyen får flere eller andre typer oppgaver enn omegnskommunene. I den siste delen av intervjuene var det vanskelig å få forslag til nye modeller for hvordan storbykommunen kunne bidra innenfor et generalistkommunesystem. Det var imidlertid forslag til forbedring av eksisterende samarbeidsordninger som vi forskere har utviklet videre. Intervjuguidene og informasjonsskriv er vedlagt rapporten (vedlegg 1–4).

Avslutningsvis er det viktig å peke på at denne studien, som alle andre, innehar en rekke avgrensninger – som funn må tolkes i lys av. I dette tilfellet er en avgrensning at datagrunnlaget er fokusert på et overordnet nivå. Analysene av de kvalitative intervjuene bygger således på perspektivene til kommunale ledere. Intervjuer med personer på et mer operativt nivå, som representanter og daglig ledere for interkommunale selskaper, ledere for (verts)kommunale tjenester og utviklingsprosjekter ville også kunne gi verdifulle perspektiver på hva slags rolle storbyene inntar i produksjon og utvikling av tjenester og hvordan den kan videreutvikles. En annen avgrensning som bør påpekes er at vi ikke har med perspektiver fra fylkeskommunen, mellomstore kommuner eller mindre kommuner som ikke ligger i geografisk nærhet til en storby. Disse vil nødvendigvis løse kommunale oppgaver uten at storbyene utgjør en samarbeidspartner.

4. Case-studiene

I de kommende seks underkapitler gjennomgås case-studien for storbykommunene:

- Kristiansand
- Stavanger
- Bergen
- Drammen
- Trondheim
- Tromsø

Alle case-studiene har lignende oppbygging; først gjennomgås sentrale karakteristika ved storbyen og regionen, deretter følger en oversikt over formelle samarbeid som storbyen inngår i samt deres rolle i disse. Etter denne deskriptive delen følger resultatene av intervjuene med informantenes vurdering av hvilke roller storbyene kan inneha og hvilke utfordringer og muligheter for forbedring de ser for samhandling. Case-studiene avsluttes med en konklusjon der forskerne gjør oppsummerende vurderinger for hver case.

Selv om case-beskrivelsene av hver enkelt storbykommune følger samme oppbygging, er casene og derav beskrivelsene ulike. Omfanget av samarbeid og de regionale kontekstene storbyene befinner seg i varierer. Tilnærmingen til casebeskrivelsene er induktiv. En målsetning med beskrivelsene av de ulike storbyene er i dette kapitlet er å skrive «fortellingene fra hver storby» om hvilke roller de har i egen region, som her viser til kommunene i fylket eller subregioner som kan avgrenses av kommunene som tilhører interkommunale politiske råd. Den sammenlignende analysen av storbyenes roller følger i kapittel 5.

4.1. Kristiansand

4.1.1. Sentrale karakteristika

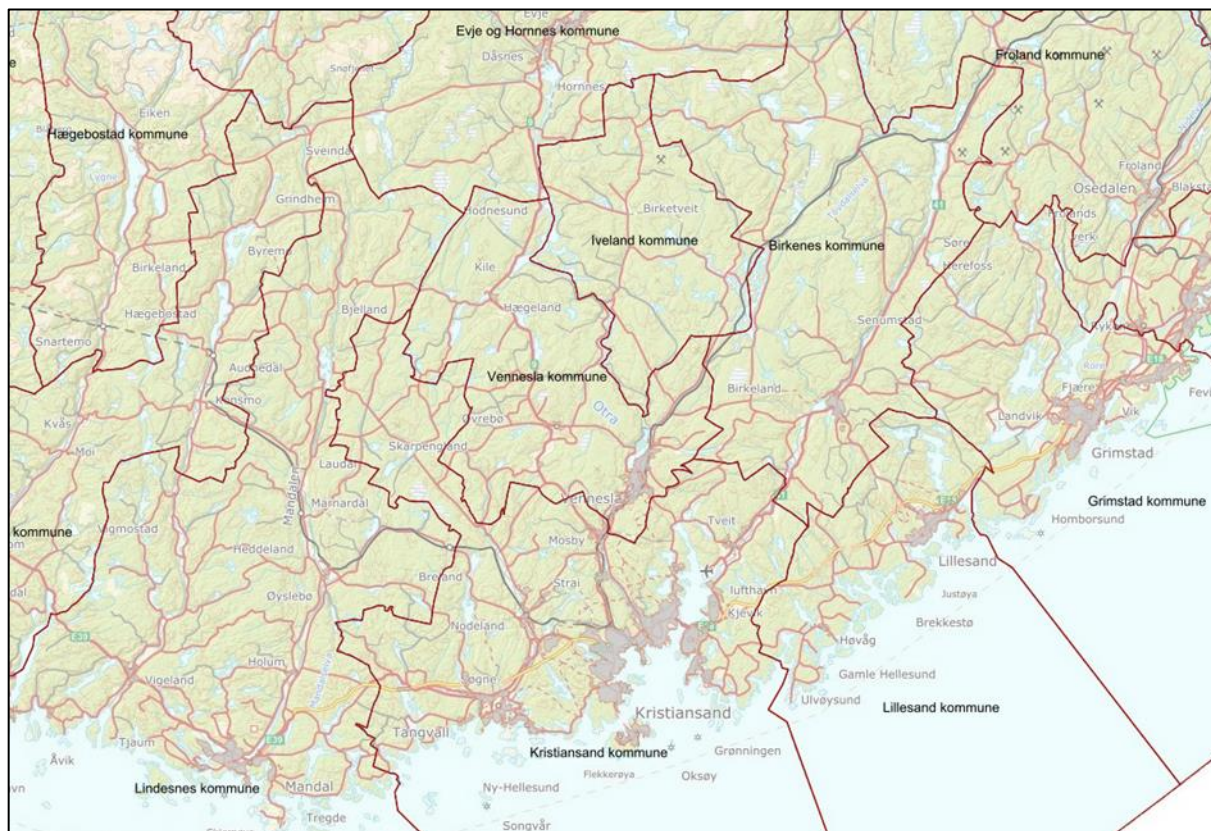
Kristiansand kommune er Norges sørligste og femte største storby. Det er universitetsby hvor Universitetet i Agder har største delen av sin campus. De er også vertkommune for flyplass, havn, jernbanestasjon og fungerer som trafikk- og transportknutepunkt.

Som et resultat av siste strukturreform ble kommunene Søgne, Sogndalen og Kristiansand 1.1.2020 slått sammen til Nye Kristiansand som per 2022 består av om lag 114 000 innbyggere. Befolkningsframskrivinger anslår at befolkningen i Kristiansand kommer til å øke til om lag 122 000 i 2030 og 136 000 i 2050³. Kommunen grenser til Lillesand og Birkenes mot øst, Vennesla mot nord og Lindesnes mot vest. Nabokommunene spenner i befolkningsstørrelse fra Birkenes med i overkant av 5000 innbyggere til Lindesnes med sine 23 000 innbyggere. Samtlige av disse har marginal, men likevel positiv befolkningsøkning opp mot 2050.

De to fylkeskommunene Aust-Agder og Vest-Agder ble slått sammen til Agder fylkeskommune fra 2020. Fylket kan deles inn i de fire regionene Lister, Setesdal, Kristiansand og Østre Agder. Agder

³ <https://www.ssb.no/kommunefakta/kristiansand> 06.09.2022

fylke har 304 266 innbyggere, hvor Kristiansands befolkning utgjør 37 prosent og Region Kristiansands befolkning utgjør 49 prosent av innbyggerne.



Figur 3 Kristiansand og omkringliggende kommuner Kilde: <https://kart.ssb.no/>

Tabell 2 Befolkning i Agderkommunene per 1. januar 2022. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommuner	Folketall 2022
Region Kristiansand	169 951
Kristiansand	113 737
Lindesnes	23 147
Lillesand	11 279
Birkenes	5 342
Iveland	1 323
Vennesla	15 123
Resten av Agder-kommunene	134 315
Risør	6 735
Grimstad	24 017
Arendal	45 509
Bykle	935
Farsund	9 622
Flekkefjord	9 048
Gjerstad	2 427
Vegårshei	2 131

Kommuner	Folketall 2022
Tvedestrand	6 115
Froland	6 098
Åmli	1 801
Lyngdal	10 480
Hægebostad	1 704
Kvinesdal	5 883
Sirdal	1 810
Agder totalt	311 134

4.1.2. Regionalt fag- og utviklings samarbeid: Region Kristiansand og Vårt Agder

Gjennom det interkommunale politiske rådet «**Region Kristiansand**» samarbeider Kristiansand med kommunene Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Lindesnes og Vennesla. Representantskapet for rådet består av ordførere fra samtlige medlemskommuner hvor ledelsen går på omgang i deltakende kommuner. Per nå ledes det av ordfører i Kristiansand. Det politiske rådet sin rolle beskrives som en koordinerende rolle for samarbeid i regionen: «Region Kristiansand hatt ansvar for flere interkommunale fagnettverk og faglige utviklingsprosjekter, med det formål å knytte regionen sterkere sammen og å oppnå en styrket posisjon i arbeidet mot nasjonal politikk.»⁴ Det politiske rådet beskriver også samarbeid med fylkeskommunale, statlige og private aktører i interessepolitisk arbeid. Dette omhandler samhandling med aktører som Universitetet i Agder (UiA), næringslivet, Sørlandet sykehus og fylkeskommunen. Region Kristiansand har gjennom kommunedirektørutvalget seks fagnettverk:

- *KRIM-nettverket*
- *Folkehelsenettverket*
- *Helse-, sosial og omsorgsnettverket*
- *Oppvekstnettverket*
- *Arbeidsgivernetverket*
- *Næringsnettverket*

Ledelsen av nettverkene går på omgang mellom kommunene, foruten de to førstnevnte som hovedsakelig ledes av Kristiansand på grunn av kapasitetsutfordring til dette i de andre mindre kommunene.

På fylkesnivå: Vårt Agder

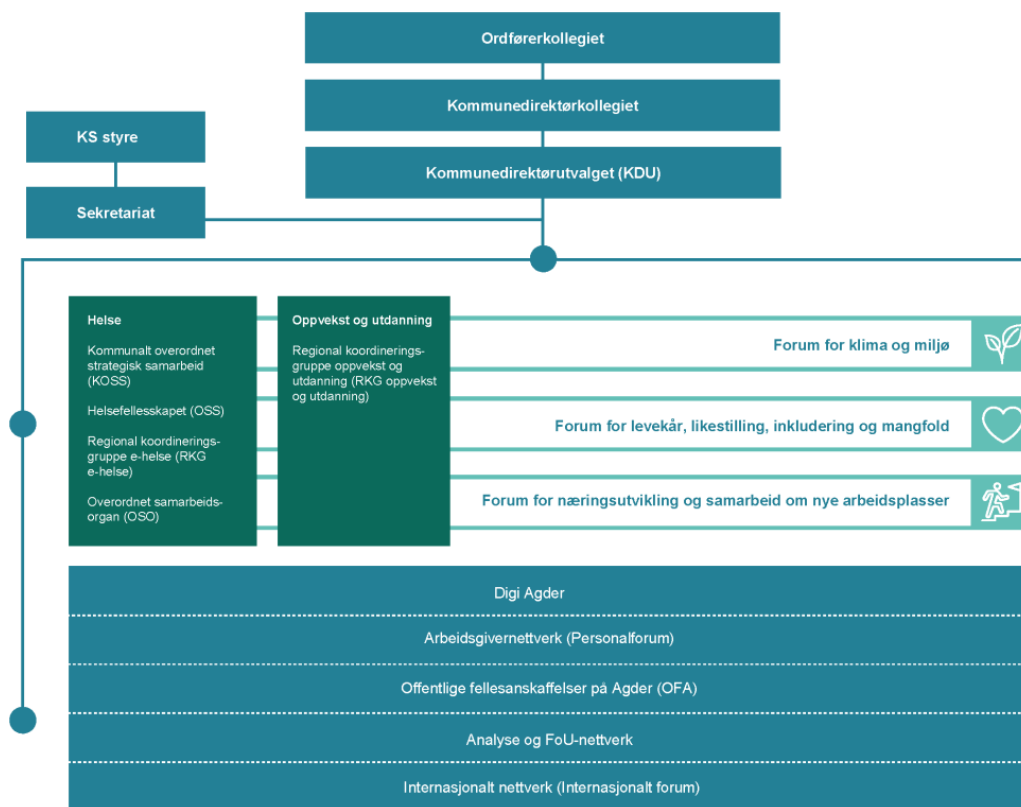
På fylkesnivå har Agder fylkeskommune tatt initiativ til et institusjonalisert nettverkssamarbeid som kalles «**Vårt Agder**»^[3]. Disse nettverkene beskrives som tett koblet til politiske samarbeidsarenaer på fylkesnivå og kommunedirektørsamarbeid på Agder. Målet med «Vårt Agder» er å samle kommuner og samfunnsaktører om å «styrke regional gjennomføringskraft og

⁴ <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/vartagder/regional-struktur-for-samhandling-i-agder/>, 27.09.2022

Agders posisjon nasjonalt`. Kristiansand deltar sammen med de andre 25 kommunene på Agder i denne regionale samhandlingsstrukturen.

Den regionale samhandlingsstrukturen for Vårt Agder ble offentlig lansert våren 2021 og beskrives som en struktur som fremdeles er i etableringsfasen. Strukturen består av delvis tematiske overlappende nettverk med Kristiansandsregionen. De ulike typene samarbeidsnettverk betegnes som tjeneste-, samfunnsutviklings- og støttenettverk.

Agder fylkeskommune illustrerer strukturen som følgende via sine nettsider:



Figur 4 Illustrasjon over Regional struktur for samhandling i Agder⁵

1. Tjenestenettverkene

Tjenestenettverkene i «Vårt Agder» bygger videre på etablerte nettverkssamarbeid innen tjenesteområdene helse og oppvekst som har pågått over flere år, begge med Kristiansand i ledende roller. Disse nettverkene er formelt koblet sammen med felles møter med tjenestenettverk for Region Kristiansand, for at saker kommunene skal samarbeide om skal kunne samordnes på både region- og fylkesnivå.

⁵ [#vårtagder - Regional struktur for samhandling i Agder - Agder fylkeskommune \(agderfk.no\)](#) 14.12.2022

2. Nettverk for samfunnsutvikling

I 2021 ble det etablert forum for samfunnsutvikling innen de tre bærekraftsdimensjonene:

- Næringsutvikling og samarbeid om nye arbeidsplasser
- Levekår, likestilling, inkludering og mangfold
- Klima og miljø

Nettverkene for samfunnsutvikling består både av styringsråd med faste medlemmer og åpne forum. Både kommuner og andre samfunnsaktører er representert. Kristiansand fremstår som en drivkraft i flere av nettverkene ved at de tatt initiativer og bidratt med ledelse og fagressurser.

3. Støttenettverk

Støttenettverkene er delvis videreutvikling av tidligere samarbeid (som har bestått av arbeidsgivernetter, og et internasjonalt rettet samarbeidsforum) og nye nettverk (Digi Agder). Følgende fem samarbeid betegnes som støttenettverk under Vårt Agder-paraplyen:

- **Digi Agder**, et avtalebasert samarbeid som i oppstarten har vært ledet av Kristiansand⁶, og hvor Agder-kommuner samarbeider om å bidra til økt digitalisering. Slike regionale digitaliseringsnettverk eksisterer i de aller fleste norske regioner (Haugvaldstad & Holmen 2022).
- **Arbeidsgivernetter** som beskrives som et læringsnettverk bestående av personal-, organisasjons- og HR sjefer (kommunalsjef) fra kommunene på Agder. KS er også fast deltaker på møtene. Ledelse av nettverket ruller mellom de deltakende kommunene⁷.
- **Analyse og FOU-nettverk**
- **Offentlig fellesinnkjøp på Agder (OFA)** er et avtalebasert innkjøpsamarbeid som består av Agder fylkeskommune og samtlige kommuner på Agder
- **Internasjonalt nettverk**

Både regionrådet og nettverksstrukturen Vårt Agder har en tydelig samordnende ambisjon.

4.1.3. Samarbeid innenfor ulike sektorer mellom Kristiansand og omlandskommunene

Kristiansand er storbyen i dette prosjektet som selv har gjennomført de bredeste kartleggingene av faglige samarbeid mellom institusjoner. En viktig årsak til behovet for oversikt ligger i den ferske sammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Sogndal, og spørsmål om hvorvidt sammenslåingen ville redusere behovet for eksisterende samarbeid. En kartlegging de gjennomførte internt i 2019 viste at Kristiansand deltok eller ledet om lag 400 samarbeid innenfor ulike sektorer og besto av både regionale og nasjonale nettverkskonstellasjoner. Antallet er basert på selvrappotering fra ulike fagområder og baserer seg på en bred forståelse av nettverk med ulik grad av formalisering av samhandling med ulike typer eksterne aktører (fra offentlig og privat sektor). Kartleggingen varierer fra kortere prosjektsamarbeid mellom enkeltaktører til formelle

⁶ <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/vartagder/digi-agder-ett-nettverk-for-digitalisering/> 06.09.2022

⁷ <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/vartagder/arbeidsgivernetter/> 08.07.2022

organisasjoner med felles eierskap. Slike oversikter er utfordrende å gjøre fullstendige både fordi samarbeid som er lite formalisert er vanskeligere å fange opp, i tillegg til at hvem og hvordan aktører samhandler ofte endrer seg over tid. Den gir allikevel et inntrykk av at Kristiansand inngår i tallrike samarbeid med andre institusjoner. Initiativet til og arbeidet med en slik oversikt indikerer også at Kristiansand har samarbeid i regionen høyt på sin dagsorden.

Kristiansand deltar i en rekke interkommunalt samarbeid med relativt stor variasjon i antall medlemmer. Sammenslåingen til Nye Kristiansand medførte at interkommunale samarbeid mellom de tidligere tre kommunene om vannverk, PPT og norskopplæring ble oppløst og løses av nye Kristiansand kommune. Kristiansand løser en rekke kommunale oppgaver i samarbeid med andre kommuner, innenfor ulike sektorer. Medlemskonstellasjonene varierer fra bilaterale samarbeid til samarbeid som innehar samtlige kommuner i Agder og spenner over fylkesgrenser. Kristiansand inntar ledende roller som vert, hovedaksjonær eller leder for oppgavefelleskap.

Konkrete samarbeid innenfor **samfunns og næringsutvikling** omfatter:

- **Etablerersenter Vest-Agder (EVA-senteret)** IKS hvor Kristiansand eier 40 prosent, Agder fylkeskommune eier 60 prosent.
- **Visit Sørlandet AS** er en næringsklynge for kultur-, opplevelses- og reiselivsbedrifter på Sørlandet og i Telemark. Kristiansand har her en eierandel på 8 prosent.
- **Innoventus Sør AS** er et regionalt innovasjonsselskap som representerer Sørlandet. Kristiansand har en eierandel på 4 prosent.
- **Business region Kristiansand** er Kristiansand kommunes næringsavdeling og derfor enkeltkommunalt eiet og drevet. Grunnen til at vi inkluderer den i oversikten er at den har som målsetning å fremme næringsutvikling i Kristiansandsregionen og samarbeider med medlemmene i fellesprosjekter i tillegg til å drifte kommunens interne næringsarbeid.

Samarbeid innenfor **administrasjons- og stabstjenester** omfatter:

- Eierskap (52 prosent) i **Agder Kommunerevisjon IKS** (sammen med Vennesla, Evje og Hornes, Bykle, Valle, Iveland, Bygland og Agder fylkeskommune)
- **Arkivsenter sør** er et interkommunalt selskap for Agder fylkeskommune og kommuner i Agder. Lokalisert på Arkivet i Kristiansand. Kristiansand har her en eierandel på 44 prosent.
- **Interkommunal Arbeidsgiverkontroll i Agder (IAA)**, Vertkommunesamarbeid. Arendal er vertskommune. Samarbeider med A-krimisenteret i Kristiansand, et tverretattlig samarbeid for å bekjempe kriminalitet i arbeidslivet i Agder.
- **Vestfold og Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS**. Kristiansand har en eierandel på 9 prosent.

Tjenestene innenfor kontroll og revisjon, arkiv og innkjøp er oppgaver som i stor grad løses interkommunalt blant norske kommuner (Ryssevick og Jones 2020). Disse samarbeidene kjennetegnes av å være medlemsrike (se også Blåka 2022).

Innen **helse, sosial og oppvekstsektorene** har Kristiansand:

- **Barnevernvakten** hvor Kristiansand er vertskommune for Birkenes, Bygland, Bykle, Evje og Hornes, Iveland Lillesand, Lindesnes, Valle, Vennesla og Åseral
- **Krisesenter**, organisert som den interkommunale stiftelsen «Stiftelsen Sørlandet Krisesenter». Er lokalisert i Kristiansand. Birkenes, Bykle, Farsund, Hægebostad, Lillesand,

Lyngdal, Valle, Åseral, Bygland, Evje og Hornes, Flekkefjord, Iveland, Kvinesdal, Lindesnes, Sirdal, Vennesla og Kristiansand er samarbeidskommuner.

- **«Familie for første gang»:** Kristiansand er vertskommune for Lindesnes, Vennesla, Iveland, Birkenes, Lillesand, Grimstad, Froland, Arendal, Tvedestrand, Risør, Vegårshei og Gjerstad.
- **Interkommunalt responsenter** er et vertskommunesamarbeid hvor Kristiansand er vert for kommuner i Agder
- **Interkommunal legevakt.** Kristiansand er vertskommune for Vennesla, Iveland, Lillesand, Birkenes, Hægebostad, Lyngdal og Åseral
- **Utviklingscenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT)** i Agder (Vest) jobber for å bidra til fag- og tjenesteutvikling i helse- og omsorgstjenestene i Agderfylkets vestlige kommuner. Kristiansand er vertskommune.
- **KOSS – Kommunenes overordnet strategiske samarbeidsutvalg.** Omfatter 25 kommuner på Agder. Hensikten er å legge til rette for økt samarbeid mellom kommunene på Agder innenfor de viktigste strategiske utviklingsområdene på helseområdet. Har som målsetning å ivareta en strategisk samordningsfunksjon for Agderkommunenes behov og interesser relatert til følgende: 1. Samarbeidet med Sørlandet Sykehus HF. 2. Opp mot regionale råd /utvalg. 3. Opp mot nasjonale myndigheter
- **Helsefelleskapets (OSS)** er et to-partssamarbeid mellom kommunene på Agder og Sørlandets sykehus for samhandling om tjenestetilbud. Det er organisert som et utvalg for administrativ og faglig ledelse i kommuner og helseforetak for strategisk samarbeid om tjenesteutviklingen på Agder. Beskrives som en arena for strategiske drøftinger og prioriteringer og skal initiere utviklingsarbeid.
- **Overordnet samarbeidsorgan (OSO)** er et formalisert samarbeid mellom kommunene i Agder, Sørlandet sykehus helseforetak (SSHf) og Universitetet i Agder (UiA) om helserelatert forskning, innovasjon og utdanning.
- **RKG e-helse** er en koordineringsgruppe som har som formål å jobbe for å fremme velferdsteknologi, forskning, utvikling og regional kommunal koordinering på Agder. Den ble etablert i 2016 av Rådmannsutvalget (nå Kommunedirektørutvalget) i Agder. Det består av helselederrepresentanter fra de 4 regionene på Agder; Lister, Setesdal, Kristiansand og Østre Agder.
- **Varodd AS** er en arbeidsmarkedsbedrift hvor Kristiansand eier 60 prosent. Selskapet har eiere fra offentlig og privat sektor. Bland andre offentlige eiere er Agder fylkeskommune, Vennesla kommune og Lindesnes kommune.
- **Alarmtelefon for barn og unge**
- **Nye mønster – trygg oppvekst:** Forskningsprosjekt finansiert av Norges forskningsråd. Et samarbeid mellom kommuner i Agder, NORCE og Universitet i Bergen. Startet som lokalt prosjekt i Kristiansand, og er nå utvidet til 10 kommuner i Agder. ⁸
- **«Godt begynt»:** Digital løsning for tidlig oppfølging av utsatte barn og unge, hvor Kristiansand har vært pådriver. ⁹
- **«Helhetlig oppfølging av barn og familier i Agder»:** ¹⁰

⁸ <https://www.kristiansand.kommune.no/tryggoppvekst> 03.01.2023

⁹ <https://www.godtbegynt.no/om/> 03.01.2023 03.01.2023

¹⁰ <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/barnehage-og-skole/folkehelseprogrammet-i-agder/> 03.01.2023

Kristiansand har en sentral rolle innenfor interkommunal tjenesteyting på helse- og sosialfeltet. Enten som vertskommune eller ansvarlig for drift av tjenester.

Vi har også kartlagt fem formelle samarbeid innenfor **kultursektoren**:

- Interkommunalt oppgavefellesskap (omdannes fra §27 2022) om **friluftsråd**. Ledes av Kristiansand. Medlemmer er Lillesand, Vennesla, Birkenes, Iveland, Evje og Hornes, Åseral, Bygland, Valle og Bykle. I Kristiansand er friluftsrådet lagt til sektoren by- og stedsutvikling, park.
- **Kilden Teater og Konserthus** for Sørlandet IKS, hvor Kristiansand har en eierandel på 60 prosent.
- **Vest-Agder Museet IKS** hvor Kristiansand eier 22 prosent.
- **Sørnorsk Filmsenter AS** som eier av Kommunene Kristiansand (33 prosent) og Arendal, samt fylkeskommunene Ager og Telemark.
- Kristiansand kommune eier **Kristiansand Kino Holding** 100 prosent hvor de igjen indirekte eier **KinoSør AS** (driftsselskapet av kinoen) med 51 prosent hvorav Nordisk Film eier resterende 49 prosent.

Innen **teknisk sektor og samferdsel** er det store tunge samarbeid om infrastrukturtenester. Dette er:

- **Kristiansand Havn IKS** (Kristiansand og Lindesnes). Kristiansand har 80 prosent eierandel.
- **Kristiansandsregionen Brann og redning IKS (KBR)**. Kristiansand har en eierandel på 78 prosent. Andre eierkommuner er Vennesla, Lillesand og Birkenes.
- **Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA)**. Avtalebasert, inkluderer alle kommunene i Agder.
- **Aksjeselskapet Avfall Sør** som eies av Kristiansand og Vennesla, hvor førstnevnte har en eierandel på 88 prosent.
- Forbrenningsanlegg for avfall: **Returkraft**. Hovedaksjonær er Avfall sør (49,9 prosent). Mindre andeler eies av renovasjonsselskaper eid av andre kommuner i regionen.
- **Konsesjonskraft IKS**, Hvor Kristiansand har en eierandel på 0,6 prosent
- **Agder Energi AS**, Hvor Kristiansand eier 8 prosent
- **Agder kollektivtrafikk (AKT)** er administrasjonsselskapet for kollektivtrafikken på Agder. AKT eies av Agder fylkeskommune (80 prosent) og Kristiansand kommune (20 prosent).

Vi ser stor variasjon når det gjelder størrelsen på samarbeidskonstellasjonene innen teknisk sektor.

Andre typer samarbeid rapportert av informanter fra Kristiansand kommune er:

- **Flere i arbeid** – felles satsing med regionale aktører for å endre systemer og få flere unge inn i arbeid, både lokalt, regionalt og nasjonalt¹¹
- Universitetsbysamarbeidet – med faste møter mellom kommuneledelse og universitetsledelse

¹¹ <https://www.kristiansand.kommune.no/flere-i-arbeid> 09.01.2023

- Kristiansand er med i det nasjonale «Bærekraftsnettverket» sammen med 15 andre kommuner og 5 fylkeskommuner.
- Pågående satsinger på nye energiformer, for eksempel havvind og hydrogen
- Kristiansand tok en lederrolle under pandemihåndteringen og delte erfaringer, rutiner og utvikling av nye tjenester med de mindre, omkringliggende kommunene

Samarbeid mellom storkommunene: Kristiansand viser til at de og andre storbyer samarbeider i en rekke mer eller mindre formaliserte nettverk, og trekker frem nettverk for næringsssjefer og beredskapssjefer, arbeidsgivernettsverk og helseledernettsverk. I tillegg er det formalisert samarbeid med KS gjennom storbynettverket¹² og programmet for storbyrettet forskning¹³.

De inngår også i ASSS-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner).

4.1.4. Oppsummering

Kristiansand kommune deltar i et mangfold av samarbeid med ulike aktører både innenfor og mellom fylkesgrensene. En sentral karakteristikk ved Kristiansand og dens omlandskommuner er at det interkommunale politiske rådet og andre nettverksstrukturer har uttalte mål om å koordinere og tenke helhetlig rundt samarbeid i og mellom fag og sektorer.

Kommunens egne kartlegginger indikerer at de inngår i omtrentlig 400 samarbeid med aktører fra offentlig og privat sektor. De formaliserte interkommunale samarbeidene har relativt stor variasjon i antall medlemmer. Medlemskonstellasjonene varierer fra bilaterale samarbeid til samarbeid som innehar samtlige kommuner i Agder og samarbeid som spenner over fylkesgrenser. Kristiansand inntar ledende roller som vert, hovedaksjonær eller leder for oppgavefelleskap. De deltar i 28 interkommunale samarbeid organisert etter kommune- eller selskapslover. Kommunen deltar i fire selskaper innenfor samfunns- og næringsutvikling, fem samarbeid innenfor administrasjons- og stabstjenester, syv samarbeid innenfor helse- og sosialtjenester, fem samarbeid innenfor kultursektoren og syv samarbeid innenfor teknisk sektor og samferdsel. Kristiansand har ledende roller som vertskommune i samtlige vertskommunesamarbeid, med unntak av interkommunal Arbeidsgiverkontroll hvor Arendal er vertskommune. Samarbeid for felles samfunnsutvikling kan i hovedsak deles inn i samarbeid mellom kommunene i Region Kristiansand og nettverksstrukturene etablert for samfunnsplanleggingen på Agdernivå (som Vårt Agder eller mellom Kristiansand og fylkeskommunen).

Storbykommunens roller

I alle intervjuene ble det stilt spørsmål om hvilke roller storbykommunen har i overfor omlandskommunene. Dette ble eksemplifisert med betegnelser som likeverdig, overordnet – underordnet, leder – deltaker, initiativtaker – deltaker, tilbyder – mottaker, ansvarlig – medspiller og konkurrent – samarbeidspartner. Det ble også spurt om hvordan eksisterende samarbeid fungerte med tanke på fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet og hvilken rolle storbyen spiller for kommunenes mulighet til å løse sine oppgaver. Et siste spørsmål innenfor overskriften

¹² <https://www.ks.no/om-ks/ledelse-og-utvalg/utvalg/ks-storbynettverk/09.01.2023>

¹³ <https://www.oslo.kommune.no/prosjekter/program-for-storbyrettet-forskning/#gref09.01.2023>

storbykommunens roller dreide seg om i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, storbykommunen fungerte som knutepunkt/bindeledd i regionen og i dialogen oppover forvaltningsnivåene.

Oppsummert og innledningsvis fremkommer det av intervjuene at Kristiansand innehar mange ulike roller, og at hvilke rolle de tar avhengig av hvordan samhandlingen er organisert og hva slags oppgaver det gjelder. Samarbeidet i regionen kjennetegnes både av faste nettverksstrukturer, men også av mangfold.

Rolle: Fagutvikler, tjenesteleverandør og sikkerhetsnett

Intervjurunden ble innledet med informanter hos statsforvalteren i Agder. De beskriver at Kristiansand har enormt mye mer ressurser i «kraft av kjøttvekta» og de mindre kommunene ofte søker til dem for hjelp til å få til tjenestetilbudet.

Det er også en gjengs oppfatning blant informantene at Kristiansand, i kraft av sitt innbyggertall, har bedre rammevilkår for å drive tjenesteutvikling. Det oppfattes av informanter fra Kristiansand også at det er hensiktsmessig å legge flere utviklingsoppgaver til storbyen. En informant uttrykker det slik:

Det jeg tenker at storbyen kan gjøre mer av er tjenesteutvikling. Få frem gode kunnskapsgrunnlag for tjenesteutvikling som andre kommuner kan ha glede av. Vi har en stilling på kriminalitetsforebygging. Det er mange kommuner som ikke er i stand til å sette av slike ressurser til overordnede ting. – Informant fra Kristiansand

Informanter fra både fra storby og omland peker på utfordringene småkommunene står overfor når det gjelder det å kunne tilby spesialiserte tjenester. Disse utfordringene gjelder både manglende tilgang på kompetanse, men også liten – eller svært usikker – etterspørsel etter tjenestene. Informanter fra Kristiansand ser et mulighetsrom for at flere spesialiserte tjenester og mer faglig oppfølging kan legges til større kommuner. Kandidater for dette er oppgaver som ikke er avhengig av geografisk nærhet til innbyggere og oppgaver som kan løses digitalt. En informant fra omlandskommune beskriver det slik:

Samarbeid er viktig på flere plan. Noe av grunnen er for å kunne ha råd til å tilby så gode tjenester som mulig til innbyggerne. Med de økonomiske rammene vi har i dag vil det være vanskelig, og så ser vi at det å skaffe kompetanse på alle områder vil være vanskelig hvis man skulle levert alt selv. Å ha samarbeid med Region Kristiansand på et regionsnivå, men også samarbeid med enkeltkommuner i Agder, er viktig for oss. – Informant fra omlandskommune

Informantene fra omlandskommunene er tydelige på at de ikke kun er avhengige av Kristiansand for å kunne levere lovpålagte tjenester, men samarbeider med et mangfold av kommuner og at hvem det er naturlig å samarbeide med blant annet avhenger av oppgavens karakter. De trekker frem at noe av fordelene med samarbeid i fagnettverk er at de bedre klarer å utvikle tjenester lokalt ved at de kan utvikle egne medarbeidere. Regionsamarbeidet har denne funksjonen, ikke bare på rådmann og kommunedirektørnivå, men innenfor helse, HR, økonomi og oppvekst, blir det oppfattet som viktig å ha et overordnet samarbeid fordi de kan utveksle erfaringer. Spesielt for de mindre kommunene «er det mye godt å få fra de store». Det vi ser av intervjuet er at Kristiansand, sammen med andre store kommuner i regionen har en viktig rolle som kompetanseinstans, som

de mindre kommunene kan støtte seg til og dra fordeler av ved å hente kunnskap fra. Storbyen sitter på spesialistkompetanse der hvor de mindre kommunene sitter med generalistkompetanse. Utstrakt bruk av fagsamarbeid kan også gjøre veien kortere til å be storbyen om å dekke opp hvis det er andre oppgaver omlandskommunene ikke kan levere. Storbyen kan derfor fungere som en «buffer» for sårbarheten de mindre kommunene opplever i sine tjenester.

Det betyr ikke nødvendigvis at samarbeidene mellom storby og omlandskommune alltid preges av en tilbyder–mottaker-relasjon. Alle informantgruppene forteller om at det eksisterer mye god kompetanse i de mindre kommunene, men at denne kompetansen ofte er enkeltpersoner – spesielt dyktige fagpersoner eller ildsjeler – som også storbyene kan nyte godt av å samarbeide med. Til forskjell innehar Kristiansand hele miljøer og har bedre forutsetninger for å tiltrekke seg fagpersoner.

Motivasjon for samarbeid med omlandet:

Mens motivasjonen for samarbeid i stor grad ligger i behovet for hjelp til å løse konkrete oppgaver for de mindre kommunene, beskriver informanter fra storbyen motivasjonen for å jobbe interkommunalt, **for det første i en gjensidig avhengighet når det gjelder infrastruktur**. Kristiansand er eksempelvis avhengig av nabokommunene for å få tilgang til drikkevann og nabokommunene er avhengig av Kristiansand sine rensesanlegg. Regionen er også tett sammenvevd med felles bo- og arbeidsmarked og Kristiansand har mange innpendlere. **Det andre er at det å fremstå som samlet og handlekraftig regionalt, blir oppfattet som viktig for å bli tatt på alvor og få tildelt ressurser fra staten**. Informanter fra Kristiansand opplever at de har fått til mye når det gjelder statlige investeringer og nevner; universitetet, konserthus og større samferdselsinvesteringer. En hovedårsak til dette mener de ligger i at de har klart vise at her er en hel region som ønsker investeringene, ikke bare én by.

Rolle: Regional motor?

Alle informantene i studien er enige om at Kristiansand har en funksjon som «regional motor». Storbyen har et engasjement for å tiltrekke seg ressurser til Agderregionen. Ett sentralt kjennetegn ved Agder er at mye samhandling er lagt under nettverksstrukturen Vårt Agder. Informantene hos statsforvalter gir uttrykk for at de ønsker at kommunene i større grad skal ha faste samarbeidspartnere. De forsøker å fremme dette ved å i størst mulig grad tildele støttemidler til kommunene om de søker sammen alle kommunene i Agder. Slik prøver de å lage incentiver for mer helhetlig prosjektutvikling. Informanter fra Kristiansand viser til at under prosessen ved opprettelsen av Vårt Agder-strukturen var fylkeskommunedirektøren tydelig på at Agder må henge sammen. Kommunene måtte samle ressursene, da ville de komme lengst. En informant fra Kristiansand opplevde at det i en del av de mindre kommunene har det vært litt motstand. Informanten beskriver videre at de i Kristiansand besluttet å legge til rette for at alle kommunene vil ønske kan bli med, men om noen ikke vil være med skal ikke det være avgjørende for resten av Agder. Informanten ser samarbeidet i Vårt Agder som en vinn–vinn-situasjon. «Går det bra for Kristiansand så går det bra for Agder, og omvendt».

Inntrykket generelt fra informantene i Kristiansand er at på mange områder klarer Kristiansand seg fint selv, og er ikke avhengig samarbeid med omlandskommunene. Og i en del tilfeller opplever de at kostandene knyttet til interkommunalt samarbeid – for enkelttjenester overstiger de operative gevinstene. Gevinstene ligger for storbyens del, da i større grad i det å skape et felles Agder som

står sterkere i en nasjonal sammenheng. Samarbeid svekker også det kommunale handlingsrommet for storbyen. Det gjør noe med bystyrets myndighet, fordi den må deles på flere kommuner. Og desto flere deltakere desto større og mer kompleks blir beslutningsstrukturene. Men informanter fra Kristiansand opplever at regionen er tett sammenvevd og at det gjennom en årrekke med samarbeid har utviklet seg en holdning om at regionen skal stå sammen hvis de kan.

Omlandskommunene på sin side trekker også frem fordelene ved å kunne knytte seg opp til kompetansen til storkommunen. For de mindre kommunene oppleves det som nødvendig at storbyen tar en rolle som motor i utviklingsprosjekter fordi de har et administrativt apparat og en faglig spesialisering omlandet har vanskeligere for å opparbeide seg. Utfordringene er, som også storkommunen opplever, at autonomien svekkes.

Selvfølgelig er det også en bakdel med å være liten. Man blir ofte nødt til å følge de store prosjektene og de store kommunene som er en større motor i samarbeidet. Så er det slik at etter hvert som statsforvalter og tidligere fylkesmann skal inn å støtte noen, så er det som antatt at de interessert i at vi skal samhandle med andre for å få ting til. Da blir det ofte at de store drar lasset og man henger på. Det er en fordel at man har noen som kan være en motor. Det er ikke det at vi glemmer at vi og skal være en motor i systemet, men en stor del av våre ressurser går til tjenesteproduksjon. Det er jo et mindre statstillegg i en mindre kommune. Det er færre mennesker og mange er innom flere felt samtidig, men det er godt å møte folk som er spesialiserte innenfor enkelte områder. – Informant fra omlandskommune

Oppgavefordeling mellom nivåene

Informantene i storbyen og hos statsforvalter ble stilt spørsmål om det kunne være hensiktsmessig å endre på noe av oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune og om storbyene kunne ta på seg flere oppgaver som i dag er lagt til høyere forvaltningsnivåer. Dette fremsto som spørsmål som ikke lå like langt fremme i saker de jobbet med. Av konkrete oppgaver ble vei, kollektiv transport og voksenopplæring nevnt av informantene hos statsforvalter som oppgaver Kristiansand som storby kunne hatt kapasitet til å drive i større grad enn i dag. Storbyen på sin side påpeker at nye oppgaver, slik som en kommunalisering av fylkesveier, ofte kommer med for få ressurser. Fra storbyens side fremmes det videre at videregående opplæring med fordel kunne overføres til det kommunale nivået fordi det kunne gitt et mer samarbeid og dermed et mer helhetlig utdanningsløp. Motsatt så peker også en informant på utfordringene ved at kommunene i dag i realiteten har ansvar for mye av tilsynene som foregår i barnehagene. Her brukes argumentasjonen om at rettsikkerheten ivaretas bedre om tilsynet utøves av et høyere forvaltningsnivå.

Symmetriske versus asymmetriske samarbeidskonstellasjoner.

Informanter fra Kristiansand peker på skillet mellom samarbeid de inngår i med kommunene i regionen hvor Kristiansand er den klart største og samarbeid de inngår i med andre storbyer eller større kommuner. Ett nettverk som nevnes er storbynettverket Kristiansand har sammen med de åtte største kommunene i Norge. Det beskrives som er en viktig påvirkningskanal opp mot nasjonale myndigheter. Det å være et talerør opp mot nasjonalt nivå for å ta opp saker som er viktig for regionen oppleves fra storbyens siden som en rolle storbyen bør ta. En annen ting som trekkes frem i samtale med informanter i Kristiansand er at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å sammenligne seg med de mindre kommunene og at en del av problemstillingene de

møter er ulike. Det er derfor for enkelte oppgaver mer naturlig for Kristiansand å inngå i samarbeid hvor kommunene er mer like i størrelse. Et samarbeid som illustrerer dette er ASSS-nettverket hvor større kommuner sammenligner produksjon, produktivitet og effektivitet med hverandre. Et samarbeid som har hele mangfoldet av kommuner som målgruppe illustreres med samarbeidet Felles journal, som er et prosjekt med målsetning om å sikre et felles journalløft i hele kommunesektoren. Det understreker også viktigheten av at medlemskonstellasjonene tilpasses målsetning.

Informanter fra omlandet peker også på utfordringer med å være «lillebror» i samarbeid med en «storebror». En av utfordringene med å inngå i størrelsesmessig asymmetriske samarbeid er at utfordringsbildet (hva er problemene de ønsker å løse) og tilnærming til problemløsning er ulik. Ett eksempel er at veien til beslutninger oppleves som kortere i de mindre kommunene. Kristiansand er i en annen størrelsesorden en omlandet, bærer preg av sterkere spesialisering og kan dermed oppleves som mer tungrodd å samarbeide med enn kommuner som er i samme størrelseskategori. De har en mer lik tilnærming til hvordan kommunale prosesser foregår. Men det oppleves av omlandet som viktig å være en del av samarbeid med Kristiansand fordi det gir dem en sikkerhet dersom det skulle oppstå en krise i egen kommune. En informant fra Kristiansand beskriver denne dualiteten mellom spesialiseringen man finner i Kristiansand som storkommune og beslutningseffektiviteten man finner i de mindre kommunene slik:

I kraft av størrelsen kan vi lettere bygge et fagmiljø, så vi sitter på mer kompetanse og mer systemer som er byråkratiske på godt og vondt. Vi har diskutert det nå i forbindelse med evaluering av den nye kommunen, vi har jo en del stordriftsulempes også i en så stor organisasjon. Det er kortere beslutningsveier i en liten kommune fordi det verken er tid, kapasitet og i noen tilfeller kompetanse til å gjøre det på en annen måte. Vi har nok en mer profesjonell tilnærming til en del spesialiserte fagområder, om man kan si det sånn. Ellers er vår rolle at vi ofte utvikler systemer og rutiner, og de andre tar det i bruk hvis det passer for dem.

Noe som delvis illustreres i sitatet over, og som kommer frem av samtlige intervjuer med informantene fra Kristiansand er at storbyen inntar roller som ikke nødvendigvis synliggjøres for omlandet, men som allikevel kan bidra til både konkret tjenesteutvikling og fremme regionens interesser. En av informantene illustrerer hvordan erfaringene som kommer fra de mer symmetriske nettverkene også kommer de små kommunene til gode:

*Kanalen opp mot det nasjonale nivået er kanskje ikke så synlig for de andre kommunene, men den er viktig. Under pandemien hadde vi jevnlig møter med storbynettverket, og erfaringene som vi hentet derfra brukte vi og delte videre med de andre kommunene. Jeg vet at en del andre kommuner i Agder fulgte med på hva vi la ut på våre nettsider, og kopierte og tilpasset det til egen kommune. Det er fint at det kan fungere sånn. –
Informant fra Kristiansand*

Diskusjonen over viser at storbyen har en viktig rolle for å utvikle tjenester og fag. Den viser også i hvilken grad de mindre kommunene kan dra nytte av nyvinninger utviklet på «stor-kommunenivå» avhenger av i hvilken grad de kan oversettes til å passe «småkommunekonteksten».

Interkommunalt samarbeid – vanskelig, men nødvendig

En gjengs oppfatning blant informantene er altså at samarbeid er ressurskrevende og det svekker handlingsrommet til hvert enkelt kommunestyre. Samhandling krever mer ressurser enn enkeltkommunal oppgaveløsning. I tillegg binder interkommunale samarbeid opp budsjettposter som er vanskelige å flytte på. Det svekker handlingsrommet til å drive politikk. Nyvalgte politikere har vanskeligere for å gjennomføre politikken de er valgt inn på når ressurser er bundet opp av interkommunale avtaler. Disse utfordringene peker samtlige informantgrupper på. Det blir dog – gitt dagens kommunestruktur – sett på som et helt nødvendig organisatorisk grep for å opprettholde dagens generalistkommunesystem.

Intervjuene viser at storbyen spiller viktige roller både som kompetanseenhet, sikkerhetsnett og regional motor for omlandskommunene. Intervjuene viser også at disse samarbeidene ikke kommer uten utfordringer. En av disse utfordringene er at de små lett kan føle seg slukt av storkommunen som i møte med omlandet får en maktrelasjon preget av asymmetri. Dette kan eksempelvis manifestere seg i at Kristiansand, som har et bredt spekter av fagfolk, lett kan overkjøre generalisten fra småkommunene i møter og forhandlinger. Dette er på mange måter nødvendig – og ønsket – fordi det nettopp er fagkompetanse omlandet mangler. Men representantene fra omlandet representerer verdifull kunnskap om den lokale konteksten og behovene om egen kommune – og deres stemme må også høres for at samarbeid som organiseringsform skal fungere.

Informantene fra omlandet beskriver også viktigheten av å ha eksplisitt fokus på gjensidig respekt for hverandre i samarbeid hvor innbyggertallet blant medlemmene er asymmetrisk. Videre peker de på at samarbeid med storkommunene tidvis bærer preg av å være en hierarkisk relasjon, noe som i en viss grad kan være naturlig i og med at kommunene representerer et (mye) større innbyggertall. Allikevel peker de på at et viktig moment ved samarbeidsformen nettopp er det at løsninger skal skapes i fellesskap.

Informanter fra storbyen peker, på sin side, på at de i noen tilfeller ønsker et større engasjement fra omlandskommunene som ikke alltid møter like forberedt på samarbeidsmøter. Intervjuene tyder her på at det kan være utfordrende for de mindre kommunene å nå opp til samme nivå og være en likeverdig partner til storbyen. Disse dilemmaene er framtrer når kommunene opplever interessemotsetninger. Da oppleves samarbeidsformen og hvilken rolle den gir Kristiansand som uklar. En av informantene beskriver dette dilemmaet utspilte seg under arbeidet med byvekstavtalen. Småkommuner ønsker at Kristiansand skal være med å støtte opp under tiltak som for dem fremstår som små, mens Kristiansand på sin side ønsker å bruke sine krefter til å gå foran for å drive regionen for å oppnå større tiltak for regionen. En rolle storbyen her har kan beskrives som en lederrolle og den kommunen som i størst grad får oppgaven med å balansere ulike hensyn slik at alle medlemskommuner opplever å få tilstrekkelig nok nytte av samarbeidet til å forplikte seg langsiktig til utviklingsarbeidet og felles investeringer. Informantene beskriver at kommunene i regionen har lang tradisjon for å samarbeide. Samarbeidet mellom Kristiansand og kommunene rundt har utviklet seg over tid og gradvis blitt mer formalisert.

Kommunereformprosessen blir imidlertid beskrevet av alle informantgruppene som skadelig for samarbeidsklimaet. Uvissheten når det gjelder fremtidig struktur ved at det enda ikke er besluttet om reformen reverseres og Søgne igjen blir en egen kommune fører til at investeringer og prosjekter utsettes. Flere av informantene fra Kristiansand viser til at dette gjør at den regionale

utviklingen mister drivkraft. Også informanter fra omlandskommuner viser til at reformprosessen gjorde at samarbeidet «surnet», og at enkelte kommuner i en periode mer eller mindre ble overlatt til seg selv. Oppfatningen er også at når strukturene igjen fremstår som faste tar samarbeidet seg også gradvis opp igjen. Oppfatningen blant omlandskommunene er imidlertid også at Kristiansand fremdeles leter etter posisjonen de skal ta. Dette er utfordrende når mandatet i rollen som «regional motor» er uklart og når medlemmene i organisasjonsformen «samarbeid» ikke har kommet frem til en felles målsetning.

Veien videre:

Forrige avsnitt viser viktigheten av å sette felles målsetninger og ønske om gevinster i samarbeid. Storbyen spiller i dag en viktig rolle i den regionale konteksten og fungerer i mange tilfeller som påvirkningskanal mot stat. Intervjuene avdekker imidlertid en rekke utfordringer knyttet til samarbeidsformen mellom storby og omland.

Informanter fra både storby og omland peker eksplisitt viktigheten av å legge rammer for hva samarbeidet skal inneholde, avklare forventinger, skape felles målsetninger og sikre at alle parter opplever gevinster ved samarbeidet. Videre peker alle på at det å bygge opp en tillitsrelasjon både redusere kostnader, skape raushet mellom medlemmer og gi grobunn for mer langsiktig planlegging og utvikling av regionen. I dette ligger et behov for økt kompetanse på utforming av avtaler. En informant fra storbyen beskriver det slik:

Klok av skade har vi sett at det som står i samarbeidsavtalen må tenkes nøye gjennom på forhånd. Vi må prøve å tenke gjennom hva som kan gå galt. Med transaksjonskostnader må en bruke en del tid på å forutse ting som kan skje i fremtiden.

Videre peker informanten på viktigheten av at kommunen bygger opp samarbeidskompetanse:

Vi har nå en del erfaring med interkommunalt samarbeid, så da kan man nyttiggjøre seg det i neste omgang når man inngår nye avtaler. Det er en del læring i å drive med interkommunalt samarbeid. Vi blir bedre akkurat på de strukturelle tingene i og med at vi inngår i del ulike strukturer. – Informant fra Kristiansand

Kommunene kan organisere sitt interkommunale samarbeid innenfor ulike juridiske former (som beskrevet i et tidligere kapittel). Informantene peker på at det ikke eksisterer én type organisering av samarbeid som fungerer bedre enn andre. Hva som er mest hensiktsmessig organiseringsform, avhenger av hva slags type oppgave som skal løses og hvor mange kommuner som skal involveres. En generell utfordring ved samarbeid om utviklingsoppgaver er at ingen sitter med avgjørende stemme og det er lett for at prosesser stopper opp. Fordelen er at det styres av hver kommunes egeninteresse. Tiltak for å få medlemmer til å forplikte seg til fellesløsninger kan da være å arbeide fram et samarbeid som strekker seg over mange nok områder til at alle medlemskommuner kan oppleve å vinne noen seire på det – for da å støtte opp om prosjekter hvor de selv ikke har like store fordeler av, med som da vil støtte opp om andre kommuner i samarbeidet. Man kan tenke seg at denne helhetlige formen for samarbeid, kombinert med tidlig innsats for å fremme felles forståelse og forventningsavklaring, vil gi muligheter for å få til forpliktende løsninger på tvers av kommuner. Av kommunene i dette caset er det kun storbyen som innehar nok kompetanse og kapasitet til å kunne være en motor i et slik samarbeid. Analysene av intervjuene viser også at samarbeid oppleves som ressurskrevende, og det kreves kontinuerlig arbeid for å vedlikeholde relasjoner og opplevelse av hensiktsmessighet. Den løse organisasjonsformen samarbeid her

utgjør er i større grad enn tradisjonelle hierarkiske former for tjenesteyting personavhengig og sårbar for utskifting av enkeltpersoner. En mulig løsning for å få slike samarbeid til å fungere er å erkjenne det og prioritere dem. Samarbeid fremstår som eneste løsning for å kunne opprettholde generalistkommunesystemet. Men det er en organisering som krever at ressurser tilføres. Det kan komme i form av sentralt bevilgede samarbeidsmidler. Både informanter fra storby og omland viser til at storbyen har et større apparat til å drive utviklingsarbeid. Dette taler for at storbyen dermed lettere kan nyttiggjøre ressurser for å drive interkommunale samarbeid. Men fordeling og bruk av ressurser er også et ømtålig tema, i den forstand at det – slik det fremgår av intervjuene – finnes lite tillit og felles forståelse mellom omland og storby når det gjelder i hvilken grad investeringer som gjøres interkommunalt kommer hvert enkelt medlem til gode. Det er derfor viktig å skape løsninger som sikrer legitimitet i ressursfordeling.

I dette arbeidet kommer også avveiningen mellom fragmentert – men geografisk tilpassede samarbeid – versus enhetlig samarbeid mellom kommuner i interkommunale regioner. Hva som er hensiktsmessig størrelse for et samarbeid, avhenger av samarbeidets kontekst. Det kan være gode grunner til å la samarbeid innenfor renovasjon og revisjon være organisert som medlemsrike interkommunale selskap, mens felles PPT organiseres som mindre vertskommunesamarbeid. Denne tilpasningen vektlegges av informanter både fra storby og omland. Det interkommunale landskapet i regionen i dag fremstår som delvis fragmentert og delvis helhetlig. Arbeidet kommunene i Agder har inngått i Vårt Agder fremstår som et skritt i riktig retning dersom regionen ønsker å i større grad oppnå felles målsetninger og de store kommunene fremstår som hensiktsmessige motorer for å drive frem slike helhetlige samarbeid.

Oppsummering

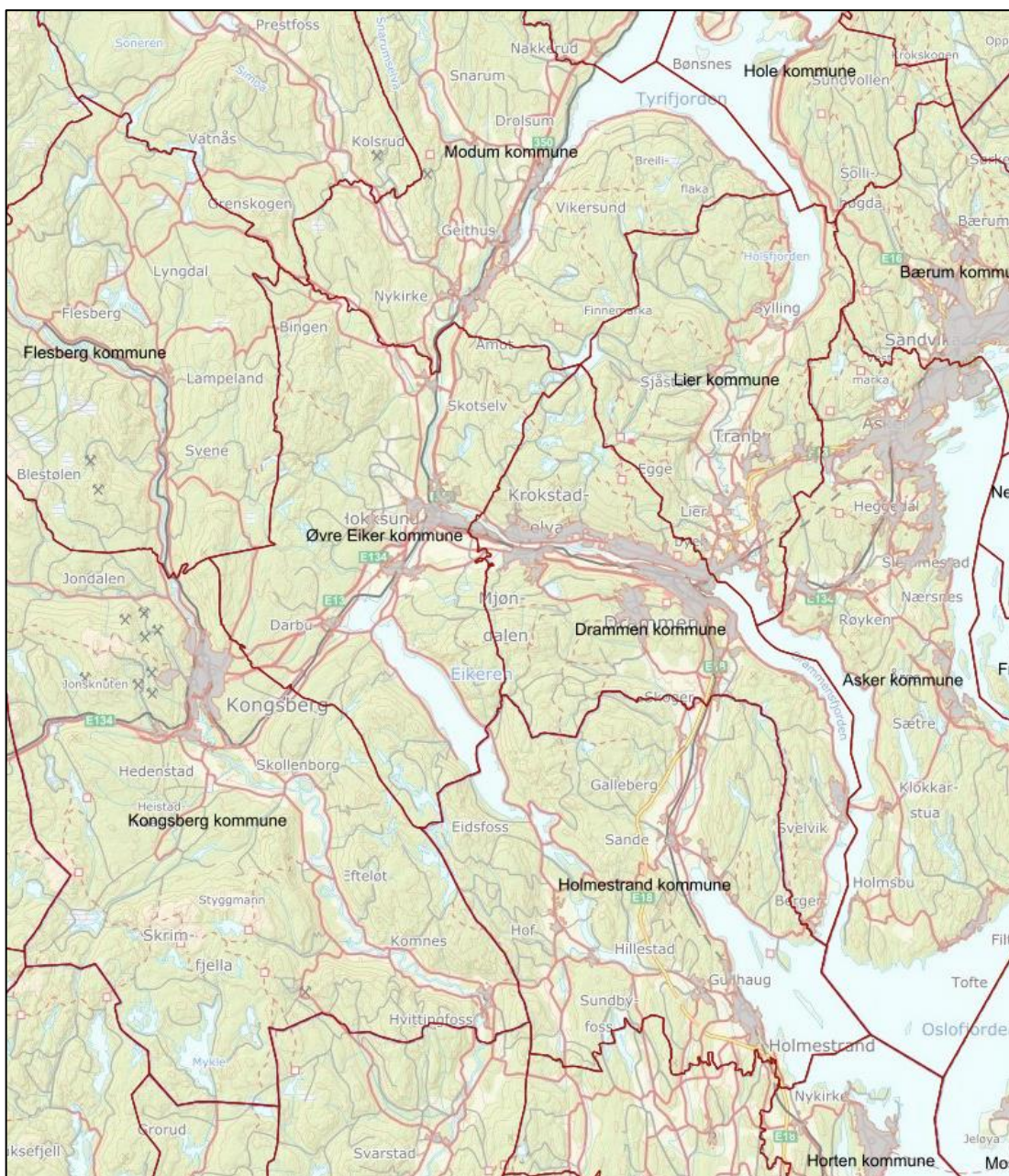
- Kristiansand innehar sentrale roller i regionen som samfunnsutvikler, *fagutvikler*, *tjenesteleverandør* og *sikkerhetsnett* for omlandskommunene. Storbyen fungerer som en «buffer» for sårbarheten de mindre kommunene opplever i sine tjenester.
- Storbyens motivasjon for samarbeid ligger i en gjensidig avhengighet når det gjelder infrastruktur og at det å fremstå som samlet og handlekraftig regionalt, blir oppfattet som viktig for å bli tatt på alvor og få tildelt ressurser fra staten.
- Prosessen med kommunesammenslåing og usikkerheten knyttet til en mulig oppsplitting av Nye Kristiansand har forringet samarbeidsklimaet. Kommunene trenger stabilitet (ro) i strukturen for å ha vilje til å investere i samarbeid.
- Hvilken rolle det er mest hensiktsmessig at storbyene tar avhenger av oppgaven det samarbeides om. For utvikling av nyvinninger (som nye teknologiske løsninger) vil det kunne være hensiktsmessig at kommuner som ligger «ligger langt fremme» på området eller har kapasitet til å drive utviklingsarbeid samarbeider. Nyvunne løsninger kan deretter adopteres av andre (mindre) kommuner. Muligheten for å bruke nyvunne løsninger bredt forutsetter imidlertid at disse løsningene har relevans for andre typer kommuner eller at de kan «oversettes» til å ha nytte den kommunale konteksten til småkommuner.
- Utfordringene med asymmetriske samarbeidsrelasjoner (samarbeid mellom storby og mindre omlandskommuner knyttes til at kommunene har ulik tilnærming til hvordan kommunale prosesser foregår.
- En gjengs oppfatning blant informantene er at samarbeid er ressurskrevende og det svekker handlingsrommet til hvert enkelt kommunestyre. Det blir samtidig regnet som eneste måte opprettholde generalistkommunesystemet gitt dagens kommunestruktur.

- Samarbeid krever derfor at det tilføres ressurser fordi det krever et kontinuerlig arbeid for å vedlikeholde relasjoner og opplevelse av hensiktsmessighet for alle parter.
- En generell utfordring med dagens interkommunale samarbeid i regionen er at partene har ulike forventninger og det knyttes usikkerhet til hvilken rolle storbyen har. Dette taler for at det på et tidlig tidspunkt bør legges klarere rammer for hva samarbeidet skal inneholde, hvilken rolle storbyen har, partene må avklare forventinger til hverandre og sikre at alle parter opplever gevinster ved samarbeidet.
- Det interkommunale landskapet i regionen i dag fremstår som delvis fragmentert og delvis helhetlig og kommunene har behov for begge typer samarbeid. Arbeidet kommunene i Agder har inngått i Vårt Agder fremstår som et skritt i riktig retning dersom regionen ønsker å i større grad oppnå felles målsetninger og de store kommunene fremstår som hensiktsmessige motorer for å drive frem og vedlikeholde slike helhetlige samarbeid.

4.2. Drammen

4.2.1. Sentrale karakteristika

Drammen er en nylig sammenslått kommune, og består av de tre tidligere kommunene Drammen, Svelvik og Nedre Eiker. Kommunen ligger der Drammensvassdraget munner ut i Drammensfjorden, og grenser mot Lier i nordøst, Holmestrand i sør, Modum i nord og Øvre Eiker i vest. Etter sammenslåingen er Drammen Norges sjuende største kommune målt i folketall og den nest største i Viken fylke. Ved inngangen til 2022 hadde kommunen 102 273 innbyggere. De siste årene har befolkningsveksten vært noe svakere enn i sammenlignbare kommuner. Fram mot 2040 forventes en svak økning i folketall til om lag 114 000 innbyggere.



Figur 5 Kart over Drammen og omegnskommuner. Kilde: <https://kart.ssb.no/>

Drammen utgjør, sammen med kommunene Lier og Øvre Eiker i Viken og Holmestrand i Vestfold, Drammensregionen. Regionen grenser vestover til Tønsbergregionen i nabofylket Vestfold (der Holmestrand også er med i regionrådet), og i Viken til Asker og Bærum i øst, Ringeriksregionen i nord og til Kongsbergregionen i nordvest. Drammensregionen dekker 1500 km² og har over 175 000 innbyggere, fordelt som følger:

Tabell 3 Befolkning i Drammensregionen per 1. januar 2022. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommune	Innbyggertall
Drammen	102 273
Holmestrand	25 681
Lier	27 584
Øvre Eiker	20 044
Drammensregionen samlet	175 582

Drammensregionen har hatt innenlands netto innflytting (tilflytting fra andre kommuner) stort sett i alle periodene etter 2000, og det er den som gjør at befolkningsveksten i Drammensregionen har vært høy (Vareide, 2022). Fødselstallene og nettoinnvandringen har imidlertid vært lavere enn i Norge som helhet.

4.2.2. Interkommunale samarbeid

NIVI Analyse gjennomførte i 2021 en kartlegging av formaliserte interkommunalt samarbeid i gamle Buskerud fylke (Vinsand, 2021). Basert på denne, oppdatert eieroversikt på kommunens hjemmeside og intervjuer ifm. dette prosjektet, har vi nedenfor listet opp en oversikt over samarbeid Drammen kommune er med i. I tillegg til de nedenfor nevnte formaliserte samarbeidene, deltar Drammen i tillegg i flere mer uformelle samarbeidsnettverk innenfor ulike fagområder. Disse er i liten grad formalisert, og med varierende struktur, og er derfor ikke omtalt. Vi har i oversikten under også utelatt Drammensregionen interkommunalt politisk råd, Osloregionen interkommunalt politisk råd og Buskerudbyen, som er organisert som et avtalebasert partnerskap. Disse tre samarbeidene er av mer strategisk karakter, konsentrert rundt samfunnsutvikling mer generelt, og er omtalt for seg. Det betyr ikke at samarbeidene nevnt under ikke driver utvikling, men det er en form for utviklingsarbeid som foregår mer på tjenestenivå.

Samarbeid om helsetjenester

- **Drammen–Lier legevakt:** Legevaktsamarbeid mellom Drammen og Lier
- **LVS Drammen:** Legevaktsentral for Drammen og Lier
- **Drammen–Holmestrand legevakt:** Legevaktsamarbeid mellom Drammen og Holmestrand

Samarbeid om sosialtjenester og arbeidsinkludering

- **Barnevernvakten i Drammen:** Samarbeid om barnevernets akuttberedskap mellom Drammen og Lier
- **Eiker Vekst AS:** Vekstbedrift med som skaper arbeidsplasser for personer med nedsatt evne, og hjelper folk tilbake til arbeidslivet. Samarbeid mellom Drammen og Øvre Eiker
- **Nok. Drammen:** Lavterskeltilbud til personer utsatt for seksuelle overgrep og deres pårørende. Samarbeid mellom en rekke kommuner; Drammen, Kongsberg, Ringerike,

Hole, Flå, Nesbyen, Gol, Hemsedal, Ål, Hol, Sigdal, Krødsherad, Modum, Øvre Eiker, Lier, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal og Jevnaker

Samarbeid om landbruk, vilt- og naturforvaltning

- **Ren Drammensfjord:** Overvåkingsprogram som kartlegger konsentrasjonene av miljøgifter i Indre Drammensfjord. Samarbeid mellom Drammen og Lier
- **Drammen veterinærsvakt:** Veterinærsvaktsamarbeid som dekker det geografiske området for gamle Drammen samt Lier og Asker
- **Eiker og Kongsberg veterinærsvakt:** Veterinærsvaktsamarbeid som dekker den delen av nye Drammen som tidligere var Nedre Eiker kommune, i tillegg til kommunene Øvre Eiker, Kongsberg og Flesberg
- **Nordre Vestfold veterinærsvakt:** Veterinærsvaktsamarbeid som dekker det geografiske området av nye Drammen som utgjør gamle Svelvik, i tillegg til kommunene Holmestrand, Horten, Tønsberg og Færder
- **Tilsynet for små avløpsanlegg i Drammensregionen:** Samarbeid om tilsynskontor som driver tilsyn og oppfølging av små avløpsanlegg. Tilsynet utøver kommunenes myndighet etter forurensningsloven og forurensningsforskriften. Samarbeid mellom Drammen, Hole, Holmestrand, Krødsherad, Lier, Modum og Øvre Eiker. Lier er vertskommune for tilsynskontoret
- **Nedre Buskerud skadefellingslag:** Skadefellingslag som forvalter kommunenes ansvar i rovviltforvaltningen og som viltmyndighet. Samarbeid mellom Drammen, Kongsberg, Flesberg, Rollag, Øvre Eiker, Modum, Lier, Asker og Bærum
- **IUA Region 4:** Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning. Etablert for å ivareta forurensning fra olje og andre kjemikalier, og dekker land, sjø og vassdrag. Drammensregionens brannvesen IKS (nærmere beskrevet under) er sekretariat for IUA Region 4, tidligere kalt IUA Buskerud. Deltakerkommuner er Drammen, Flesberg, Flå, Gol, Hemsedal, Hol, Hole, Kongsberg, Jevnaker, Krødsherad, Lier, Modum, Nesbyen, Nore og Uvdal, Ringerike, Rollag, Sigdal, Øvre Eiker og Ål
- **Fagrådet for Ytre Oslofjord:** Et organ for overvåking av forurensningssituasjonen i Ytre Oslofjord og eventuelle nødvendige tiltak for å redusere forurensningstilførselen. Samarbeid mellom Drammen, Fredrikstad, Halden, Hvaler, Moss, Råde, Sarpsborg, Lier, Vestby, Våler, Horten, Holmestrand, Larvik, Færder, Sandefjord, Tønsberg, Skien, Porsgrunn og Bamble
- **Oslofjordens friluftsråd:** Rådet har som hovedoppgave å gjøre strender og andre områder tilgjengelige for alle, fremme friluftslivet og beskytte naturen ved kysten. Drammen deltar sammen med 23 andre kommuner og tre fylkeskommuner med grense mot fjorden

Samarbeid om tekniske tjenester

- **Glitrevannverket IKS:** Et interkommunalt selskap som eier og driver fire vannbehandlingsanlegg som leverer vann til ca. 150 000 mennesker i de tre eierkommunene Drammen, Asker og Lier, i tillegg til Frogn og deler av Holmestrand kommune
- **Godt vann Drammensregionen:** Et samarbeidsprogram mellom de seks kommunene Drammen, Asker, Holmestrand, Lier, Modum og Øvre Eiker og Glitrevannverket IKS. Formålet er å øke partenes evne til å sørge for en sikker og god vannforsyning og avløpshåndtering til alle som er tilknyttet offentlig vann og avløp.

- **Blindevannverket IKS:** Interkommunalt selskap som, på samme måte som Glitrevannverket, leverer vann til befolkningen i de to eierkommunene Drammen og Holmestrand
- **Renovasjonsselskapet i Drammensregionen IKS (RfD):** Selskapet sørger for innsamling og gjenvinning av husholdningsavfall i Drammensregionen. Eies av de fem kommunene Drammen, Lier, Modum, Sigdal og Øvre Eiker
- **Vardar AS:** Et energikonsern som eies av Drammen og 18 andre kommuner i tidligere Buskerud fylke. Konsernet er organisert i ulike datterselskaper og tilknyttede selskaper

Samarbeid på kulturfeltet

- **Vestfoldmuseene IKS:** Vestfoldmuseenes formål er å drifte og videreutvikle kunst- og kulturarvvirksomheter i regionen. Består av en arkivinstusjon, et kunstmuseum, et vikingsenter, Thor Heyerdahl-instituttet, syv kulturhistoriske museer og en samlingsforvaltninger for gjenstander og fotografier. Eies av Drammen, Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Horten, Holmestrand og Færder samt Vestfold og Telemark fylkeskommune

Samarbeid om areal og transport, nærings- og samfunnsutvikling og internasjonalisering

- **Drammen havn:** Et logistikk- og transportknutepunkt for bil, båt og bane. Interkommunal havn eid av Drammen, Lier, Asker
- **Osloregionens Europakontor:** Skal bidra til å knytte Osloregionen nærmere Europa, og skape nye muligheter for innovasjon, regional utvikling og verdiskapning. Drammen er medlem, sammen med Asker, Bærum, Elverum, Flesberg, Hamar, Kongsberg, Lillehammer, Lillestrøm, Løten, Oslo, OsloMet, Ringsaker, Stange, Innlandet fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Viken fylkeskommune
- **E134 Haukelivegen AS:** En interesseorganisasjon for utbygging og standardheving av E134 Haukelivegen og RV23 samt fremme interessene til viktige sidegrener til denne transportkorridoren. Selskapet har fire fylkeskommuner, 33 kommuner og 8 bedrifter som eiere, deriblant Drammen
- **Fjordbyen:** Interkommunalt plansamarbeid mellom Drammen og Lier om utvikling av Fjordbyen mellom de to kommunene. Fjordbyen innebærer byutvikling på Lierstranda som kan gi Lier kommune flere tusen nye innbyggere. På kommunegrensen bygges også et nytt Vestre Viken sykehus, som skal være lokalsykehus for Drammensområdet og områdesykehus for hele Vestre Viken. Drammen kommune utvikler samtidig Drammen Helsepark i det samme området, som vil innebære etablering av en omfattende helse- og omsorgsklynge for utdanning, forskning, behandling og næringsutvikling. Etablering av Fjordbyen, nytt sykehus og helsepark kan medføre opp mot 20 000 nye innbyggere og flere tusen nye arbeidsplasser i det aktuelle området.

Samarbeid om brannvern og beredskap

- **Drammensregionens Brannvesen IKS (DRBV):** Interkommunalt brannvesen eid av Drammen, Øvre Eiker, Lier, Krødsherad og Sigdal
- **Sør-Øst 110 IKS:** Interkommunal 110-alarmsentral eid av 42 kommuner i Sør-Øst politidistrikt

Samarbeid om administrative oppgaver

- **Viken Kommunerevisjon IKS:** Drammen, Buskerud fylkeskommune, Enebakk, Flesberg, Flå, Kongsberg, Krødsherad, Modum, Nesodden, Nore og Uvdal, Ringerike, Rollag, Sigdal, Øvre Eiker og Ås
- **Viken Kontrollutvalgssekretariat IKS:** Drammen, Lillestrøm, Lørenskog, Ullensaker, Ringerike, Kongsberg, Lier, Eidsvoll, Nittedal, Nes (Akershus), Ås, Nesodden, Øvre Eiker, Rælingen, Vestby, Aurskog–Høland, Frogn, Modum, Nannestad, Enebakk, Hole, Gjerdrum, Hol, Sigdal, Hurdal, Flesberg, Nore og Uvdal, Krødsherad, Rollag, Flå.

4.2.3. Politisk–strategisk samarbeid om samfunnsutvikling mer generelt

Før vi kommer inn på Drammens roller i og erfaringer med konkrete tjenestesamarbeid, er det et poeng å innledningsvis beskrive utviklingen når det gjelder det mer strategiske kommunesamarbeidet i og rundt Drammen de siste 10-årene.

Tilbake i 2004 ble Rådet for Drammensregionen etablert. Det skjedde året før det kjente prosjektet «Omdømme Drammen 2005–2016»¹⁴, og i en periode da Drammen hadde ambisjoner om å innta en tydelig rolle som hovedstad i regionen.

I Rådet for Drammensregionen deltok, i tillegg til Drammen, Lier, Røyken, Hurum, Sande, Svelvik, Øvre Eiker og Nedre Eiker. Rådet fikk selvstendige budsjetter og prosjektansvar, og det ble ansatt en egen direktør og et sekretariat.

I 2012/13 gikk Lier, Hurum og Røyken ut av rådet, og dannet Region Vestviken. Drammen, sammen med Svelvik, Sande, Øvre Eiker og Nedre Eiker, fortsatte sitt samarbeid, fra da under navnet D5. Sekretariatet ble imidlertid nedlagt, og Drammen, som den største kommunen i regionen, påtok seg sekretariatsansvaret. Samtidig ble rollen til rådet endret. Fra å drive med prosjekter og aktivt utviklingsarbeid, skulle D5 fra da primært være en arena for samtale, diskusjon og orienteringer kommunene imellom.

Da kommunereformprosessen ble initiert i 2015, ønsket Drammen primært å samle kommunene som var med i det opprinnelige Rådet for Drammensregionen til en stor kommune. Resultatet ble imidlertid at Drammen, som nevnt i kap. 4.2.1, slo seg sammen med Svelvik og Nedre Eiker, Hurum og Røyken gikk inn i Asker, Sande slo seg sammen med Holmestrand, mens Lier og Øvre Eiker valgte å fortsette «på egen kjøll».

I styringsdokumentene for nye Drammen kommune ligger en tydelig ambisjon når det gjelder regional samhandling og utvikling framover:

«Nye Drammen kommune skal være regionhovedstad vest for Oslo med Drammen som sentrum. Den skal ha konkurransekraft og en regional posisjon som gjør den til et naturlig

¹⁴ Omdømmeprojektet handlet om å fortelle omverdenen om endringene etter bytransformasjonsprosessen i Drammen, med mål om å styrke byens omdømme, skape lyst til å flytte til Drammen og å skape arbeidsplasser. Et annet viktig mål var å involvere innbyggere og skape stolthet over egen kommune. Drammen gikk fra å være helt på bunn til en plassering i toppen på omdømmemålinger.

valg for plassering av attraktive arbeidsplasser, både innen privat næringsliv og for offentlige institusjoner».

I forbindelse med sammenslåingsprosessen, nedsatte fellesnemnda for den nye kommunen en politisk arbeidsgruppe som skulle 1) gjennomgå og ta stilling til eksisterende kommunesamarbeid, og 2) se på nye samarbeidsformer i lys av målene til nye Drammen, hva som skal oppnås med de ulike samarbeidene og hva slags organisatorisk form de skal ha.

I rapporten fra arbeidsgruppa heter det at nye Drammen kommune bør videreutvikle funksjonelle samarbeid med særlig to grupper av kommuner. Den første kommunegruppen er Bærum og nye Asker, som sammen med Drammen er de tre største kommunene i Viken med om lag 320 000 innbyggere. Her ønsker nye Drammen å utvikle et strategisk og funksjonelt regionsamarbeid, som gir påvirkningskraft internt i Viken og i forhold til nasjonale myndigheter:

«Hensikten vil være å definere samarbeidet som et tyngdepunkt i Viken vest for Oslofjorden, som gir påvirkningskraft internt i Viken og i dialog med nasjonale myndigheter. Dette vil særlig kunne gjelde i saker som omhandler transport-, areal- og næringsutvikling, men også i andre saker som dreier seg om prioritering av ressurser og lokalisering av institusjoner og annen virksomhet. Et formalisert samarbeid mellom Asker, Bærum og Drammen vil fylle vakuemet etter Vestregionen som strategisk–funksjonelt samarbeid, men mer fokusert med utgangspunkt i færre og større kommuners behov innen et mindre geografisk område».

I tillegg til et forsterket strategisk samarbeid med Bærum og nye Asker, ønsket politikerne å videreutvikle samarbeidet med særlig Lier og Øvre Eiker. Om samarbeid med de to kommunene, skriver arbeidsgruppa:

«Buskerudbyen bør være det sentrale samarbeidet i Drammensregionen og være arenaen for formalisert regionsamarbeid mellom Nye Drammen og særlig nabokommunene Lier og Øvre Eiker. Buskerudbyen vil sammen med vertskommuneavtaler og selskapsorganisering på ulike tjenesteområder sikre et nært og omfattende samarbeid med Lier og Øvre Eiker».

Kongsberg og nye Holmestrand blir også nevnt som aktuelle samarbeidspartnere der det er saker av felles interesse, behov for dialog eller kommunene ser nytte av vertskommunesamarbeid.

I etterkant av sammenslåingen har mye av det politisk–strategiske samarbeidet mellom Drammen og omegnskommuner foregått gjennom tre organer: Drammensregionen interkommunalt politisk råd (IPR), Osloregionen IPR og ikke minst partnerskapet Buskerudbyen. Mens førstnevnte ble etablert i 2022, og er ment å erstatte de tidligere regionrådssamarbeidene i Drammensregionen, er Osloregionen og Buskerudbyen veletablerte samarbeid som har eksistert siden henholdsvis 2004 og 2010.

Drammensregionen interkommunalt politisk råd

Etter sonderinger i kjølvannet av sammenslåingen, ble Drammensregionen IPR etablert i 2022. Drammensregionen er et politisk–strategisk samarbeidsorgan mellom Drammen, Lier, Øvre Eiker og Holmestrand, som skal:

- Styrke den regionale identiteten, utviklingen og kontakten mellom kommunene

- Synliggjøre Drammensregionens muligheter overfor næringsliv og etableringer
- Oppnå et bedre tjenestetilbud ved mer effektiv bruk av kommunenes ressurser gjennom å utnytte stordriftsfordeler. Samarbeid på tvers av kommunegrenser skal styrke fagmiljøer, redusere sårbarhet og forbedre næringsattraktiviteten
- Styrke kommunene i regionen overfor Osloregionen, statlige og fylkeskommunale myndigheter

Innenfor rammene av samarbeidsavtalens formål, har Drammensregionen som oppgave å drøfte og utarbeide felles saker på tvers av kommunegrensene og gi råd til sine kommuners politiske organer i saker som berører felles interesser, utarbeide et overordnet strategidokument, planlegge og gjennomføre prosjekter samt arbeide interessepolitisk, herunder gi høringsuttalelser der det er felles regionale interesser.

Drammensregionen IPR har uttrykt eksplisitte ambisjoner om å ta en posisjon som «motor» for regional utvikling vest for Oslo, og er i gang med strategiarbeidet. Siden rådet ble etablert våren 2022 er det ansatt en sekretariatsleder for samarbeidet, og det er definert tre satsingsområder som arbeidet i rådet skal konsentrere seg om. De tre områdene er:

- Grønn nærings- og samfunnsutvikling
 - Samarbeid om næringsutvikling og næringsarealer
 - Helsenæring
 - Sirkulærøkonomi
 - Landbruk
- Framtidens kompetanse, både for næringsliv og kommunene
- Attraktivitet, både for næringsliv og innbyggere

I skrivende stund jobber man med å konkretisere disse satsingsområdene i mål, strategier, tiltak og spesifikke prosjekter. Deretter vil det settes sammen faggrupper med relevant kompetanse og ressurser fra de samarbeidende kommunene, og andre samarbeidspartnere med tilhold i Drammen og omegnskommunene. Flere prosjekter er allerede godt i gang. Et eksempel er arbeidet med å utvikle en helsenæring og -park i tilknytning til det nye sykehuset som for tiden bygges på grensen mellom Drammen og Lier. Her er både kommunene, næringslivet, Universitetet i Sørøst-Norge og helseforetaket involvert. Dette arbeidet var for så vidt i gang også før Drammensregionen IPR ble etablert, men Drammensregionen IPR er nå koplet på.

Osloregionen interkommunalt politisk råd

Videre har både Drammen og de andre kommunene i Drammensregionen inngått i et større regionalt samarbeid: Osloregionen interkommunalt politisk råd. Osloregionen IPR har 64 medlemskommuner med til sammen 2,3 mill. innbyggere, og jobber for at hele hovedstadsregionen skal være en bærekraftig og internasjonalt konkurransedyktig region. Osloregionen har tre innsatsområder: 1) areal, transport, mobilitet og logistikk, 2) klima og miljø og 3) konkurransekraft og attraktivitet. Drammen har sterk politisk og administrativ representasjon i Osloregionen IPR. Politisk representerer Drammen Drammensregionen både i representantskapet og i styret. Drammensregionen er også politisk representert i de interessepolitiske utvalgene. Administrativt deltar Drammen i Osloregionens fire faggrupper, hvor det foregår faglig samarbeid i flere regionale og interkommunale prosjekter. Det er en faggruppe for areal og transport, en for klima og miljø og en for nærings samarbeid. I tillegg er det en

administrativ koordineringsgruppe. Faggruppene bidrar til strategiutvikling innen prioriterte satsingsområder, bidrar med faglig støtte og kompetanse, støtter sekretariatet i forberedelse og gjennomføring av aktiviteter i regi av Osloregionen og er et viktig kontaktpunkt mellom Osloregionens sekretariat og medlemskommunene.

Buskerudbyen-samarbeidet

Siden 2010 har Drammen hatt et samarbeid med Lier, Kongsberg og Øvre Eiker kommuner om miljø, transport og arealutvikling. Samarbeidet kalles Buskerudbyen og er organisert som et avtalebasert partnerskap, der også Viken fylkeskommune og de statlige vei- og jernbaneetatene er partnere.

Til sammen har partnerne ansvaret for all offentlig utvikling innen transport, miljø og arealutvikling i Buskerudbyen. Med utgangspunkt i føringene i areal- og transportplan for Buskerudbyen, planlegger og koordinerer partnerskapet tiltak for hvordan befolknings- og trafikkveksten kan møtes på best vis. Samarbeidet jobber også med å samordne transportsystemet og arealutviklingen videre nordøstover mot Asker, Bærum og Oslo.

I 2010 inngikk Buskerudbysamarbeidet en avtale med Samferdselsdepartementet om pengetilskudd (belønningsmidler). Siden den gang har samarbeidet fått omkring 1,4 milliarder kroner til utvikling av miljøvennlig transporttilbud. Gjeldende avtale (Buskerudbypakke 1) varer ut 2025, men arbeidet med å få på plass en ny byvekstavtale er i gang.

Alle formelle beslutninger i Buskerudbyen-samarbeidet fattes av kommunestyrene i kommunene som er med i samarbeidet, i tillegg til fylkestinget i Viken fylkeskommune og ledergruppene hos de statlige transportetatene. Samarbeidet er forpliktende og basert på konsensus. Det vil si at alle partnerne må være enige for at noe skal gjennomføres.

Prioritering av midler tiltak i Buskerudbypakke 1, er delegert fra kommunestyrene og fylkestinget til Buskerudbysamarbeidets politiske styringsgruppe; Areal-, transport- og miljøutvalget (ATM-utvalget). I utvalget sitter ordførerne, en fylkesråd i Viken fylkeskommune samt representanter for de statlige transportetatene. Samarbeidet har også et utvidet råd, ATM-rådet, hvor det i tillegg til ordførerne og fylkesråden sitter fem valgte politikere fra hver kommune og fylkestinget. ATM-rådet gir råd til ATM-utvalget.

Utover ATM-utvalget og rådet, har Buskerudbyen tre organer. Den første er administrativ styringsgruppe, som består av rådmennene/kommunedirektørene, fylkesrådmannen og administrative ledere fra statsetatene. Dette organet forbereder og anbefaler saker for ATM-utvalget. Det andre er fagrådet, hvor det foregår faglige drøftinger og gjøres forberedelser som legger grunnlaget for den videre saksbehandlingen i samarbeidets organer. Fagrådet består av faglige ledere hos partene og ledes av daglig leder i Buskerudby-sekretariatet. Sekretariatet har det administrative ansvaret for å lede og koordinere samarbeidet. Partene i samarbeidet har i fellesskap ansvaret for å gjennomføre tiltakene (Buskerudbysamarbeidet, 2021). Sekretariatet for Buskerudbyen-samarbeidet holder til i Drammen.

4.2.4. Storbykommunens rolle og samarbeidserfaringer

De siste 5–10 årene har omfanget av interkommunalt samarbeid i Drammen og omegn gått i motsatt retning av mange andre regioner i landet. I denne perioden har en del kommuner og kommuneregioner i landet økt omfanget av interkommunalt samarbeid. Motsatt konkluderer Vinsand (2021, s. 37) med at det interkommunale tjenestesamarbeidet er av mindre omfang i Drammensregionen enn i flere av de andre kommuneregionene i gamle Buskerud fylke. Et år senere er det fortsatt en gyldig konklusjon. Også vår gjennomgang finner at kommunene i Drammensregionen i stor grad løser kommunale oppgaver og tjenester i egen regi. Det er også mindre tjenestesamarbeid i Drammen enn i flere av de andre storbyregionene som inngår i vår undersøkelse.

Det er det naturlige årsaker til. Samtlige fire kommuner i Drammensregionen har mer enn 20 000 innbyggere. Regionen består med andre ord av det som i en norsk kontekst må kunne kalles relativt store kommuner, målt i folketall. Behovet for interkommunalt tjenestesamarbeid synes med andre ord mindre enn i mange andre kommuneregioner. Det er også et typisk mønster at omegnskommunene til Drammen har etablert interkommunalt samarbeid med andre kommuner i andre geografiske retninger. Det understreker at Drammensregionen på sett og vis er en subregion innenfor den større regionen som utgjør det sentrale Østlandet. I NIVI sin kartlegging er det ikke funnet noen eksempler på 4–0-løsninger, dvs. interkommunale ordninger der Drammen, Lier, Holmestrand og Øvre Eiker er sammen om interkommunalt tjenestesamarbeid. Det har heller ikke vi funnet.

Et selvstendig mål med mange av kommunesammenslåingene i kjølvannet av den forrige strukturreformen var nettopp å lage tilstrekkelig store kommuner til at behovet for interkommunalt samarbeid om konkrete tjenester, ble redusert. Det var også en viktig motivasjon for det politiske miljøet i Drammen, da man valgte å slå seg sammen med Svelvik og Nedre Eiker. De første par årene i etterkant av sammenslåingen har det derfor også vært mindre aktuelt for politikerne i Drammen å inngå nye samarbeid med de nabokommunene som ikke ønsket å bli med på sammenslåingsprosessen. Slik vi har fått det fortalt, så har politikken i Drammen vært at «dersom det kommer konkrete samarbeidsforespørsler, så skal det eventuelt skje i form av vertskommunesamarbeid der Drammen er vertskommune».

Naboen i sør, Holmestrand, er også en nylig sammenslått kommune (tidligere Holmestrand, Hof og Sande kommuner). Herfra gir man uttrykk for at det i stor grad er den samme logikken som gjelder. Og når det kommer til tjenestesamarbeid, så gis det uttrykk for at det ofte er vel så relevant for Holmestrand å se mot Tønsberg-regionen og resten av Vestfold enn nordover mot Drammensregionen. Til slutt har det fra politisk hold i Lier og Øvre Eiker, hvor man altså valgte å fortsette som egne kommuner, heller ikke vært ønskelig å gå inn i omfattende tjenestesamarbeid.

En kommunesammenslåing er dessuten en stor og omfattende prosess, som krever mye ressurser over lang tid. Både i forkant av sammenslåingen (sondering, utredning og debatt), i gjennomføringsfasen (planlegging og implementering) og i etterkant av sammenslåingen (den første perioden med ordinær drift). De siste årene blir av flere informanter beskrevet som en slags «unntakstilstand». Med det mener vi at både politisk og administrativ ledelse, men også fagfolk innenfor ulike tjenesteområder i stor grad har vært opptatt av «innadvendt» aktivitet i form av å skulle bygge en ny kommune. Selve sammenslåingstidspunktet sammenfalt dessuten i tid med

koronapandemien, som også krevde mye ressursbruk og oppmerksomhet. De siste årene har dermed regionalt samarbeid og samhandling naturlig nok til en viss grad vært mindre fokusert.

Eksisterende samarbeid om kommunale oppgaver og tjenester fungerer godt

Selv om tjenestesamarbeidet i Drammensregionen, i et komparativt perspektiv, er relativt lite i antall og omfang, har vi i kap. 4.2.2 vist at Drammen deltar i flere samarbeid innenfor ulike sektorer og tjenesteområder. Drammen fyller dessuten rollen som regionhovedstad i flere viktige interkommunale ordninger, der som regel mange kommuner deltar.

Erfaringene med eksisterende tjenestesamarbeid om konkrete kommunale tjenester og oppgaver er gjennomgående positive. Av informanter både i Drammen og i omegnskommunene blir tjenestesamarbeidene beskrevet som velfungerende, kvalitativt gode og med en god tone mellom de samarbeidende kommunene, både politisk og administrativt. I en del sammenhenger blir Drammen, som den største kommunen, pekt på som pådriver og «kraftsenter» i samarbeidene, men samtidig lydhør for nabokommunenes behov og særtrekk. Informantene peker på at Drammen, innenfor store, tunge kommunale områder som er viktige for kommunene rundt, tar et viktig ansvar. Eksempler på det er legevakt, barnevernsvakt, brannvesen, vann og ikke minst renovasjon. Renovasjon er et område der det framover blir stilt svært strenge krav til gjenvinning, og der Drammen og kommuner rundt allerede har et velfungerende samarbeid, men Drammen har tatt en viktig rolle. Et annet ferskt eksempel er avløp, der både Drammen, Lier og Asker har behov for å oppgradere sine avløpsrensaneanlegg for å møte nye, strengere krav. Her har Drammen tatt initiativ til å etablere et interkommunalt samarbeid et anlegg som møter disse kravene på en god måte. Politikerne i de tre kommunene skal ta stilling til et slikt samarbeid i løpet av de neste månedene.

Drammen kommune får dessuten gode skussmål når det gjelder eierstyring av de interkommunale samarbeidene og selskapene. De har lagt vekt på god selskapskontroll, og har tilsynelatende utviklet gode rutiner for å sikre systematisk rapportering tilbake til både politikerne og administrativ ledelse i Drammen om samarbeidenes aktivitet og fungering.

Storebror og pådriver i arbeidet med samfunnsutvikling

Når det gjelder samarbeid om samfunnsutvikling mer generelt, så foregår det i stor grad gjennom Buskerudbyen, Drammensregionen interkommunalt politisk råd og Osloregionen interkommunalt politisk råd.

Kommunene i Buskerudbyen-samarbeidet er del av et integrert bo- og arbeidsmarked i vekst. Informantene gir uttrykk for at det de siste 10-årene har vært, og fortsatt er et stort behov for samordnet og koordinert areal- og transportutvikling på tvers av kommunegrensene. Buskerudbyen-samarbeidet har utviklet seg til å bli en sentral arena for nettopp miljø-, transport- og arealsaker i og rundt Drammen. Flere informanter gir uttrykk for at man gjennom samarbeidet i Buskerudbyen har fått til mye i fellesskap, og evnet å komme frem til gode, omforente løsninger til tross for at kommunene i enkeltsaker har hatt delvis ulike synspunkter og interesser. Samarbeidet får videre gode skussmål for å sørge for god og bred politisk forankring gjennom ATM-utvalget og -rådet, så vel som forankring på administrativt ledernivå og faglig nivå.

Drammen kommune sin rolle i samarbeidet blir beskrevet som relativt sentral. Drammen er den største kommunen i samarbeidet, og er et stort knutepunkt for transport. Samtidig beskriver

informanter et samarbeid preget av at partene over tid har bygget tillit seg imellom, at alle parter bidrar med ressurser og kompetanse, i tillegg til at selve sekretariatet har en viktig rolle som både fagorgan, bindeledd og «forhandler».

Drammensregionen IPR er et samarbeid som foreløpig er såpass nytt at de samarbeidende aktører har relativt få samarbeidserfaringer å bygge på. Informanter både i Drammen og de andre kommunene rapporterer imidlertid om et godt samarbeidsklima, og et ønske om å bidra til at prosjekter innenfor samarbeidets strategiske temaområder blir vellykket. Slik vi forstår det, er samarbeidet ment å supplere Buskerudbyen-samarbeidet. Mens Buskerudbyen er konsentrert om areal og transport, skal Drammensregionen IPR primært jobbe med næringsutvikling, kompetansebehov og attraktivitet. Samtidig befatter de to organene seg med politikkområder som åpenbart overlapper. Sekretariatet for Buskerudbyen og for Drammensregionen skal derfor samlokaliseres til rådhuset i Drammen, sammen med næringsavdelingen i Drammen kommune. Formålet med samlokaliseringen er utnytte hverandres fagkompetanse og sikre best mulig koordinering.

Videre peker flere informanter på at Drammen har en viktig rolle med å fronte regionens interesser inn i de ulike arbeidene som pågår i Osloregionen IPR, både politisk administrativt-faglig. Drammen kommune er den kommunen i Drammensregionen som har størst «muskler» på flere områder, i form av ressurser, fagmiljø og kompetanse, men også legitimitet i form av å være en regionhovedstad.

4.2.5. Storbyens framtidige rolle

Samarbeidsbehov og -muligheter

Det interkommunale tjenestesamarbeidet er av mindre omfang i Drammensregionen enn i de andre kommuneregionene i gamle Buskerud (Vinsand, 2021). Det er ikke så rart ettersom regionen preges av relativt store kommuner i folketall. Samtidig har vi kartlagt flere formaliserte samarbeid om konkrete tjenester og oppgaver. Det er imidlertid ingen eksempler på tjenestesamarbeid mellom de fire kommunene som er del av Drammensregionen interkommunalt politisk råd. Når det er sagt, så eksisterer det – som vi har vist – flere større interkommunale ordninger, der mange kommuner deltar, og der Drammen kommune har påtatt seg vertskommuneansvaret.

Blant områder det per i dag eksisterer lite samarbeid, men hvor det kan være et potensiale for mer, fremheves først og fremst IKT og digitalisering (både drift og utvikling) og kommunal administrasjon. Med kommunal administrasjon mener vi fag-administrative oppgaver der den enkelte kommune i dag opplever seg for liten til å ivareta et fagmiljø med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I tillegg påpekes behov for intensivt samarbeid på tvers av kommuner, men også med fylkeskommunen som skoleeier, universitetet, NAV og andre aktører, for å sikre regionen tilgang på nok og riktig kompetanse til kommunal sektor i årene som kommer.

Blant kommunale tjenester det allerede samarbeides om, peker informanter både i Drammen og omegnskommuner på behov og muligheter for et forsterket samarbeid innen mer ressurs- og kompetansekrevede helsetjenester, barnevern, kultur, idrett og inkludering for barn og unge samt tekniske tjenester. Ikke minst er både barnevern og teknisk sektor to områder der kommunene fremover blir stilt overfor nye og strengere krav som er i ferd med å gjøre samarbeidsbehovet større.

Nye Drammen er et tydelig knutepunkt vest for Oslo, og har i årene som kommer en viktig pådriverrolle når det gjelder samfunnsutvikling. Både internt i Drammensregionen og opp mot andre kommuneregioner i Buskerud og på det sentrale Østlandet. Ikke minst er det mange som peker på at Drammen vil få en viktig rolle for utviklingen internt i Buskerud, nå som det skal etableres et nytt fylke. Drammen blir den desidert største kommunen i det nye fylket.

Når det gjelder samfunnsutvikling mer generelt, peker informantene våre først og fremst på et behov for fortsatt, og intensivert samarbeid innenfor de politikkområdene kommunene allerede samarbeider om. Drammensregionen utgjør sammen med nabokommuner i alle retninger på det sentrale Østlandet et felles bo- og arbeidsmarked. Å styrke regionens posisjon og utvikling med hensyn til befolkningsvekst, næringsetableringer, klima og miljø og arealbruk og transport er et erkjent behov i alle kommunene i Drammensregionen.

Aktuelle samarbeidsmodeller

Når det gjelder fremtidig samarbeid om konkrete tjenester oppgaver, er det særlig to modeller som peker seg ut som aktuelle. Den første dreier seg om faglig samarbeid, konsentrert om erfaringsutveksling, kompetansedeling og igangsetting av konkrete prosjekter knyttet til tjenesteutvikling i felles regi. For denne typen samarbeid er det mer uformelle nettverksmodeller som peker seg ut. Den andre modellen dreier seg om mer formaliserte tjenestesamarbeid, der kommunene går sammen om å levere felles tjenester, oppgaver og løsninger. Mer formaliserte samarbeid kan organiseres på ulikt vis, avhengig av samarbeidets formål og art. Både kommuneloven, lov om interkommunale selskaper og aksjeloven har ulike modeller for slike samarbeid. Vi har vist at Drammen har påtatt seg rollen som vertskommune for flere større interkommunale samarbeid der flere kommuner inngår.

Selv om ingen informanter utelukker at det vil være aktuelt å inngå nye formaliserte tjenestesamarbeid i årene som kommer, er det flere som påpeker at ulike nettverkssamarbeid om faglig utvikling er det som per i dag er mest aktuelt i Drammensregionen/Buskerudbyen. I den forbindelse påpeker enkelte at den politiske viljen til interkommunalt tjenestesamarbeid varierer, både på tvers av kommuner og partier innad i Drammensregionen. Det blir i den sammenheng pekt på at fagnettverk er en modell for samarbeid som ivaretar eventuelle ønsker om å beholde selve oppgavene og tjenestene i egenregi, samtidig som man kan hente ut samarbeidsgevinster i form av felles tjenesteutvikling, økt kompetanse og kvalitet. For å sikre tilstrekkelig koordinering, systematikk og retning i slike nettverksmodeller, er det samtidig flere som peker på at det er behov for en helhetlig struktur for slikt nettverkssamarbeid. Med det menes at det i tilfelle også bør etableres et overordnet samordningsnettverk for den strategiske ledelsen i de samarbeidende kommunene, som kan styre og gi retning til nettverkssamarbeid på faglig nivå.

Våre informanter er nokså entydige på at det kanskje aller viktigste i årene som kommer, er å fortsette, og intensivere samarbeidet om helhetlig samfunnsutvikling. Flere understreker at det først og fremst er gjennom regionale samarbeidsarenaer man vil kunne finne de gode løsningene på samfunnsutfordringer som går på tvers av kommunegrensene internt i Drammensregionen/Buskerudbyen, men også på tvers av Drammensregionen og naboregionene. Det gjelder særlig arbeidet med helhetlig nærings- og bostedsutvikling, areal og transport, klima og miljø og utenforskap og inkludering. Da er det viktig å ha et velfungerende samarbeid internt i Drammensregionen, men samtidig videreutvikle samarbeid og allianser med kommunene i Vestfold, mot Kongsberg og omegn og videre innover mot Oslo.

Både Buskerudbyen og Drammensregionen IPR er samarbeid som er etablert med tanke på nettopp strategisk samarbeid om samfunnsutvikling internt i regionen. Flere peker på at disse to samarbeidsarenaene til sammen bør gi gode forutsetninger for å finne felles løsninger på tvers av kommunegrensene i regionen.

For at disse samarbeidene skal lykkes, er det viktig at storbykommunen tar en pådriverrolle. Samtidig er det viktig at denne rollen ikke går så langt at de mindre samarbeidskommunene føler seg overkjørt. Jevnt over får Drammen gode skussmål fra våre informanter i omegnskommunene for måten kommunen bidrar inn i disse strategiske samarbeidene på, både politisk og administrativt. I en del sammenhenger tar Drammen føringen, og bidrar med både kompetanse og ressurser. Samtidig syntes kommunen gjennomgående å være lydhør også for omegnskommunenes behov og interesser.

Et viktig argument for godt og nært samarbeid i Drammensregionen/Buskerud er å posisjonere regionen i forhold til de andre regionene innover mot Oslo – og videre nordøstover. Og nettopp der det er behov for samordning, koordinering og felles innsats også utover det geografiske området som utgjør Drammensregionen og Buskerudbyen, så har man gjennom Osloregionen IPR en arena også for det. Også i dette organet syntes Drammen å ta storebrorrollen i regionen på alvor, både gjennom å fronte regionens interesser inn i samarbeidet politisk, og gjennom aktiv deltakelse i de enkelte faggruppene.

4.2.6. Oppsummering

Det interkommunale tjenestesamarbeidet er av mindre omfang i Drammensregionen enn i de andre kommuneregionene i gamle Buskerud (Vinsand, 2021). Det er ikke så rart ettersom regionen preges av relativt store kommuner i folketall. Samtidig har vi kartlagt flere formaliserte samarbeid om konkrete tjenester og oppgaver. Det er imidlertid ingen eksempler på tjenestesamarbeid mellom de fire kommunene som er del av Drammensregionen interkommunalt politisk råd. Når det er sagt, så eksisterer flere større interkommunale ordninger, der mange kommuner deltar, og der Drammen kommune har påtatt seg vertskommuneansvaret.

Blant områder det per i dag eksisterer lite samarbeid, men hvor det kan være et potensiale for mer, fremheves først og fremst IKT og digitalisering (både drift og utvikling) og kommunal administrasjon. Med kommunal administrasjon mener vi fag-administrative oppgaver der den enkelte kommune i dag opplever seg for liten til å ivareta et fagmiljø med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Blant kommunale tjenester det allerede samarbeides om, peker informanter både i Drammen og omegnskommuner på behov og muligheter for et forsterket samarbeid innen mer ressurs- og kompetansekrevede helsetjenester, barnevern, kultur, idrett og inkludering for barn og unge samt tekniske tjenester.

Nye Drammen er et tydelig knutepunkt vest for Oslo, og har i årene som kommer en viktig pådriverrolle når det gjelder samfunnsutvikling. Både internt i Drammensregionen og opp mot andre kommuneregioner i Buskerud og på det sentrale Østlandet. Når det gjelder samfunnsutvikling mer generelt, peker informantene våre først og fremst på et behov for fortsatt, og intensivert samarbeid innenfor de politikkområdene kommunene allerede samarbeider om. Å styrke regionens posisjon og utvikling med hensyn til befolkningsvekst, næringsetableringer, klima og miljø og arealbruk og transport er et erkjent behov i alle kommunene i Drammensregionen.

Når det gjelder fremtidig samarbeid om konkrete tjenester oppgaver, er det særlig to modeller som peker seg ut som aktuelle. Den første dreier seg om faglig samarbeid, konsentrert om erfaringsutveksling, kompetansedeling og igangsetting av konkrete prosjekter knyttet til tjenesteutvikling i felles regi. For denne typen samarbeid er det mer uformelle nettverksmodeller som peker seg ut. Den andre modellen dreier seg om mer formaliserte tjenestesamarbeid, der kommunene går sammen om å levere felles tjenester, oppgaver og løsninger. Mer formaliserte samarbeid kan organiseres på ulikt vis, avhengig av samarbeidets formål og art. Både kommuneloven, lov om interkommunale selskaper og aksjeloven har ulike modeller for slike samarbeid. Vi har vist at Drammen allerede påtar seg rollen som vertskommune for flere større interkommunale samarbeid, også for kommuner utenfor Drammensregionen.

Selv om ingen informanter utelukker at det vil være aktuelt å inngå nye formaliserte tjenestesamarbeid i årene som kommer, er det flere som påpeker at ulike nettverkssamarbeid om faglig utvikling er det som per i dag er mest aktuelt i Drammensregionen/Buskerudbyen. I den forbindelse påpeker enkelte at den politiske viljen til interkommunalt tjenestesamarbeid varierer, både på tvers av kommuner og partier innad i Drammensregionen. Det blir i den sammenheng pekt på at fagnettverk er en modell for samarbeid som ivaretar eventuelle ønsker om å beholde selve oppgavene og tjenestene i egenregi, samtidig som man kan hente ut samarbeidsgevinster i form av felles tjenesteutvikling, økt kompetanse og kvalitet. For å sikre tilstrekkelig koordinering, systematikk og retning i slike nettverksmodeller, er det samtidig flere som peker på at det er behov for en helhetlig struktur for slikt nettverkssamarbeid.

Våre informanter er nokså entydige på at det kanskje aller viktigste i årene som kommer, er å fortsette, og intensivere samarbeidet om helhetlig samfunnsutvikling. Det gjelder særlig arbeidet med helhetlig nærings- og bostedsutvikling, areal og transport, klima og miljø og utenforskap og inkludering. Da er det viktig å ha et velfungerende samarbeid internt i Drammensregionen, men samtidig videreutvikle samarbeid og allianser med kommunene i Vestfold, mot Kongsberg og omegn og videre innover mot Oslo. Både Buskerudbyen og Drammensregionen IPR er samarbeid som er etablert med tanke på nettopp strategisk samarbeid om samfunnsutvikling internt i regionen. Flere peker på at disse to samarbeidsarenaene til sammen bør gi gode forutsetninger for å finne felles løsninger på tvers av kommunegrensene i regionen.

For at disse samarbeidene skal lykkes, er det viktig at storbykommunen tar en pådriverrolle. Samtidig er det viktig at denne rollen ikke går så langt at de mindre samarbeidskommunene føler seg overkjørt. Jevnt over får Drammen gode skussmål fra våre informanter i omegnskommunene for måten kommunen bidrar inn i disse strategiske samarbeidene på, både politisk og administrativt. I en del sammenhenger tar Drammen føringer og bidrar med både kompetanse og ressurser. Samtidig syntes kommunen gjennomgående å være lydhør også for omegnskommunenes behov og interesser.

Et viktig argument for godt og nært samarbeid i Drammensregionen/Buskerud er å posisjonere regionen i forhold til de andre regionene innover mot Oslo – og videre nordøstover. Og nettopp der det er behov for samordning, koordinering og felles innsats også utover det geografiske området som utgjør Drammensregionen og Buskerudbyen, så har man gjennom Osloregionen IPR en arena også for det. Også i dette organet syntes Drammen å ta storebrorrollen i regionen på alvor, både gjennom å fronte regionens interesser inn i samarbeidet politisk, og gjennom aktiv deltakelse i de enkelte faggruppene.

4.3. Stavanger

Kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg utgjør Nord-Jæren og er et tett integrert bo- og arbeidsmarkedsområde der det tettbygde byområdet Stavanger/Sandnes (jfr. kartet under) strekker seg inn i alle de fire kommunene. De andre kommunene på Jæren; Klepp, Time, Gjesdal og Hå, samt Strand, Kvitsøy og Hjelmeland i Ryfylke hører også med til det felles bo- og arbeidsmarkedet.

Alle kommunene på Nord-Jæren og på Jæren er forholdsvis store kommuner i folketall. Det er kun Kvitsøy og Hjelmeland i Ryfylke som kan karakteriseres som små kommuner. Kartet under viser kommunestrukturen i Sør-Rogaland.



Figur 6 Stavanger og omegnskommunene Kilde: <https://kart.ssb.no/>

Folketallet i Stavanger kommune utgjør 55% av befolkningen på Nord-Jæren og 41% av befolkningen i Stavangerregionen. Tabellen under viser folketallet i kommunene, Nord-Jæren, Jæren og i Ryfylke sør. Det var 350 tusen innbyggere i Stavangerregionen i 2021.

Tabell 4 Folketall i Stavanger og omegnskommunene Kilde SSB

Kommune	Folketall	Kommune	Folketall	Kommune	Folketall
Stavanger	144 147	Klepp	19 848	Strand	13 070
Sandnes	80 450	Time	19 106	Kvitsøy	507
Sola	27 457	Gjesdal	12 064	Hjelmeland	2 580
Randaberg	11 315	Hå	19 120		
Nord Jæren	263 369	Jæren	70 138	Ryfylke sør	16 157

4.3.1. Samarbeid sektor for sektor

I gjennomgangen av samarbeid har vi forsøkt å skille mellom samarbeid om tjenesteyting innen ulike sektorer og samarbeid om samfunnsutvikling. Det er svært mange samarbeid om tjenesteyting, både innenfor helse- og sosialektoren, kommunalteknisk sektor, samt drift av bygninger og anlegg innen teknisk sektor og kultursektoren. Det er færre formelle samarbeid om samfunnsutvikling, men her kan også eierskap i store virksomheter ses på som en del av et samfunnsutviklingsengasjement.

Generelt sett er det mye kontakt og samarbeid mellom fagpersoner innenfor kommunenes ulike sektorer og tjenesteområder kommunene. Det er også faglige nettverk både i KS-regi og i statsforvalterens regi, bl.a. på skole og barnehage.

Kommunedirektørene i de fire kommunene på Nord-Jæren møtes månedlig utenom ferieperiodene. Da drøftes saker som oppfattes som nødvendige. Typiske saker gjelder eierskap i felles selskaper, men det er også saker der de sonderer om kommunene kan gå i takt eller ikke. Det kan også dreie seg om høringsuttalelser til nasjonal politikk der vi utnytter kapasitet på tvers. Det er ikke tilsvarende samarbeid på det politiske nivå.

Under gjennomgår samarbeid sektor for sektor.

Samarbeid innenfor **typiske stabstjenester** omfatter:

- kontrollutvalg (§ 27) (eiere Stavanger, Sandnes, Sola, Strand, Randaberg) og 10 samarbeidskommuner),
- eierskap i interkommunale selskap som driver med revisjon (alle kommunene i Sør-Rogaland, samt Ryfylke) og arkiv (alle kommunene i Rogaland).
- avtalebaserte samarbeid innenfor innkjøp (faglig nettverk Nord-Jæren pluss Rogaland Fylkeskommune)

Det er forholdsvis tradisjonelle samarbeid innenfor stabstjenester som kontrollutvalg, revisjon og arkiv og som omfatter en stor andel av kommunene i Rogaland. Dette samarbeidet skjer gjennom egne virksomheter og Stavanger har ingen særskilt rolle her.

Andre sektorovergripende samarbeid

- Digi Rogaland er et avtalebasert samarbeid mellom alle kommunene i Rogaland. Siktemålet er at folk i Rogaland skal få lik tilgang til digitale kommunale tjenester. Under Digi Rogaland er det til sammen 7 faggrupper, eksempelvis E-helse, plan, bygg og geodata, oppvekst og utdanning og det pågår prosjekter innenfor en rekke områder. Det er Stavanger kommune som leder styringsgruppen og har sekretariatet, men det er også stor deltakelse fra andre kommuner i ulike deler av samarbeidet.
- Smartbyen Stavanger dreier seg om samfunnsutvikling på mange forskjellige felt og her er Stavanger en foregangskommune med en stor portefølje av utviklingsprosjekter. Mandatet til smartbyen innebærer at de skal jobbe for hele byregionen. Det er et fast møtepunkt på Foruslab der alle som arbeider med smartbyen deltar. Dette dreier seg blant annet om nye løsninger innen helse og velferd, utdanning og kunnskap, klima og energi, urban kunst samt styring og demokrati. Stavanger kommune er sammen med Lyse, Smedvig og SR-bank svært viktig økonomisk sett for den regionale klyngen Nordic Edge (<https://nordicedge.org/>) som har aktiviteter i hele Rogaland. En av informantene opplyser at det «gamle» smartkommunefeltet er avviklet og at det istedenfor er samarbeid i regi av Digi Rogaland.

Innen **helsesektoren** har Stavanger vertskommunesamarbeid for:

- mottak- og oppfølgingssenter for unge (MO-Ung) Det er et tilbud for ungdom og unge voksne mellom 15–25 år med rusproblemer, med eller uten samtidig psykiske plager, og deres familier (Sola og Randaberg)
- Stavanger legevakt – vertskommunesamarbeid med Sola og Randaberg
- Ryfylke legevakt – vertskommunesamarbeid med Hjelmeland og Kvitsøy
- IKART interkommunalt ambulant rehabiliteringsteam. Det har hittil vært et prosjekt, men som skal over i en driftsfase og her er det usikkert hvor mange kommuner som er med, men 13 av 15 kommuner i Sør-Rogaland har vært med sammen med SUS.

I tillegg er det samarbeid med alle de andre kommunene i Sør-Rogaland gjennom Helsefelleskapet. Det er et lovfestet partnerskap mellom helseforetaket og kommunene i Sør-Rogaland. Det er også en samarbeidsavtale med om akuttmedisin og beredskap med Stavanger Universitetssykehus som en del av samhandlingsreformen.

Innen **sosialsektoren** har Stavanger vertskommunesamarbeid for:

- barnevernvakten (Sola, Randaberg, Strand og Kvitsøy),
- krisesenter for mishandlede og voldtatte kvinner og menn på vegne av alle de 15 kommunene i Sør-Rogaland
- USHT (utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester) som er et nasjonalt initiert arbeid dekker alle kommunene i Sør-Rogaland og der det også samarbeides med Helse Stavanger

Vertskommunesamarbeidene innen sosialsektoren omfatter i hovedsak spesialiserte tjenester (barnevern, rusomsorg og psykiatrisk sykepleie). Dels er det kommunene nært Stavanger som deltar og dels er det alle kommunene i Sør-Rogaland. I tillegg kommer flere avtalebasert samarbeid. Stavanger har her en rolle som tjenesteyter for noen av omegnskommunene. I tillegg har Stavanger kommune store eierandeler i Allservice AS og Attende AS (arbeidsmarkedsbedrifter med sammen med en rekke kommuner, fylkeskommunen og organisasjoner).

Innenfor **utdanningssektoren** har Stavanger:

- Vertskommunesamarbeid gjennom Johannes læringscenter (Randaberg) som inkluderer voksenopplæring og opplæring til nyankomne flyktninger og innvandrere

- et avtalebasert samarbeid om kjøp av elevplasser på ungdomstrinnet og de er medeier/interessent i vinterlandbruksskolen på Jæren og Ryfylke og Tveit videregående skole
- Samarbeid med Sandnes og Haugesund og Rogaland fylkeskommune om Universitetsfondet Rogaland

Stavanger kommune svært begrenset formelt samarbeid med nabokommunene på utdanningsfeltet.

På **kultursektoren** er det:

- § 27 samarbeid om friluftsråd (Jæren og Ryfylke) alle kommunene med
- eierskap i flere interkommunale selskap (IKS) om idrettshaller (Sandnes, Sola og Randaberg), opera (Sandnes) og konserthus (Rogaland Fylkeskommune)
- eierskap i aksjeselskap som ODEON Kino (Sandnes), Museum, Filmkraft Rogaland (Haugesund), Rogaland Teater (Rogaland fylkeskommune + staten) og Gladmat, og
- avtalebasert samarbeid i interkommunalt kulturråd Nord-Jæren.
- medstifter / interessent i flere stiftelser innenfor kultursektoren, deriblant Rogaland Arboret, symfoniorkesteret, Norsk Oljemuseum, Stavanger Museum, Stiftelsen Utstein kloster, Stavanger Ishall, Norsk Lydinstitutt, Musikkhuset i Bjergsted og Rogaland kunstmuseum.

Innen kultursektoren samarbeider Stavanger kommune med de andre kommunene på Nord-Jæren og med Rogaland fylkeskommunen om idrettshaller, konserthus, kino og museum. Enkelte av samarbeidene strekker seg også utenfor Nord-Jæren. Stavanger er også vertskommune for mange sentrale kulturinstitusjoner som benyttes av innbyggerne i mange andre kommuner i regionen og har således en regional rolle på kulturfeltet.

Innen **teknisk sektor** er det store tunge samarbeid om infrastrukturtenester. Dette er:

- IVAR (interkommunalt vann, avløps og renovasjonsselskap (IKS) hele Jæren pluss Strand, Hjelmeland og Kvitsøy), Renovasjon (IKS) (Sandnes)
- Lyse AS (sammen med de fleste kommunene i Sør-Rogaland)
- Stavangerregionen Havn IKS (Sola og Randaberg)
- Rogaland Brann og redning (Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time, Gjesdal og Kvitsøy)

Innen teknisk sektor har Stavanger kommune eierandeler i store og tunge virksomheter med egne styrer som eier og drifter sentrale deler av vann, avløps- og renovasjonsvirksomheten, havn, brann og redning og strømforsyning med mer. De ulike virksomhetene har noe forskjellig geografisk nedslagsfelt, men for de fleste er det Jæren. Stavanger kommunes rolle utøves i hovedsak gjennom generalforsamling og styrerepresentasjon. I tillegg er det samarbeid om beredskap ved akutt forurensning.

Samarbeid om **samfunnsutvikling** omfatter i hovedsak planlegging og næringsutvikling. Her deltar Stavanger i:

- samvirkeforetaket Region Stavanger BA (mange andre offentlige og private virksomheter)
- aksjeselskaper som Forus Næringspark (Sandnes og Sola), Stavanger Forum AS (Rogaland Fylkeskommune), Lysefjorden Utvikling (Sandnes, Hjelmeland, Strand, Sirdal, Suldal og fylkeskommune pluss reiselivsvirksomheter), Blue Planet (andre offentlige og private aktører), Stavanger Sentrum (Næringsforeningen), Teal AS (Ryfylke Næringshage) (andre offentlige virksomheter), Reisemål Ryfylke (andre offentlige virksomheter), Universitetsfondet Rogaland AS (Sandnes, Sola og Haugesund) og Valide Invest.

- avtalebaserte samarbeid som Smartkommune-samarbeid, Skape, Storby Marin (Bergen, Trondheim, Tromsø og Bodø), Nordsjøvegen, Bymiljøpakken (Nord-Jæren pluss RFK og staten), Interkommunal kommunedelplan for Forus (Stavanger, Sandnes og Sola).

Stavanger kommune har tidligere vært initiativtaker og pådriver for samarbeidet med andre kommuner om næringsutvikling for hele Stavangerregionen gjennom Greater Stavanger. Dette samarbeidet er nå lagt ned, men det er et fast etablert samarbeid mellom næringsjefene i kommunene på Nord-Jæren. Her skjer det koordinering mellom kommunene og det avtales konkret samarbeid på prosjektnivå. Samarbeidet har en politisk forankring, men det har ingen formell juridisk organisering. Det er imidlertid stor forskjell i kapasiteten og gjennomføringskraften på dette området når Stavanger har om lag 10 fagpersoner, mens Sandnes og Sola hver har 2 ansatte innenfor næringsutvikling.

Stavanger har en aktiv rolle i den interkommunale kommunedelplanen for Forus og i Forus Næringspark som utvikler dette store næringsområdet mellom Stavanger og Sandnes.

Bymiljøpakken er også et helt sentralt avtalebasert samarbeid om investering og drift av samferdselstiltak i byregionen. Her har Stavanger kommune en viktig rolle på linje med de andre kommunene på Nord-Jæren, men fylkeskommunen og staten er enda tyngre aktører her tatt i betraktning oppgavefordelingen på samferdselsfeltet.

Når det gjelder *samfunnssikkerhet* er det et eget regionalt nettverk knyttet til forebygging av radikalisering og ekstremisme. Her deltar kommunene på Nord-Jæren, fylkeskommunen, politiet, PST og kriminalomsorgen og her er det Stavanger som leder samarbeidet. Videre er det et regionalt SLT-nettverk (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Her deltar de kommunale SLT-koordinatorene og lederskapet for dette går på rundgang mellom kommunene.

Det er et samfunnssikkerhetsråd der de 4 kommunene på Nord-Jæren møtes. Her deltar både politiske og administrativ toppledelse og beredskapsledere og det er om lag 10 møter i året. Her foreligger en formell samarbeidsavtale mellom de 4 kommunene på Nord Jæren som er likeverdige parter.

Det er også til sammen 7 samarbeid innen bærekraft og klimatilpassing. Dette er nettverks-samarbeid for klimatilpassing som gjelder hele Rogaland og som Stavanger deltar i.

Stavanger kommune deltar i tillegg i en rekke **prosjektsamarbeid og nettverk**:

Nasjonale/internasjonale utviklingsprosjekter:

- Deling av skatte og inntektsopplysninger (utviklingsprosjekt sammen med KS og Skatteetaten, Stavanger leder prosjektstyret)
- Felles kommunal journal
- KS Minside/Minkommune
- KS Meldingsformidling
- Ai4Cities
- eID (Felles juridiske retningslinjer for autentiseringsløsninger i kommunene)
- KS Folkeregister (via Fiks-plattformen)
- Sikker intern meldingsformidling (Bergen kommune deltar i prosjektet, og KS er representert i prosjektstyret)
- Nasjonale utviklingsprosjekter: Bibliotekets litteraturpris, et samarbeidsprosjekt mellom storbyene som også har blitt et nasjonalt prosjekt. Sølvberget har prosjektledelsen.
- Aktiv kommune

- Oceans of Opportunities
- Forskningscenter for Miljøvennlig energi – HyValue
- Forskningsrådets nasjonale referansegruppe (Helse) i Horisont Europa
- Klimanøytrale byer: <https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/stavanger-skal-bli-en-av-de-forste-klimanoytrale-byene-i-europa/>
- New European Bauhaus (NEB): <https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/new-european-bauhaus/>

Regionale utviklingsprosjekter:

- Klyngesamarbeid om helse- og omsorgsforskning i Sør-Rogaland
- Regionalt næringsutviklingssamarbeid (kontrakt – Stavanger Sola Sandnes)
- Energihovedstaden
- Helårsturisme

Nasjonale/internasjonale nettverk/partnerskap

- Partnerskap for radikal innovasjon (KS)
- Storbynettverk for datasjø
- Program for storbyrettet forskning
- ASSS-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner)
- Eurocities
- World Energy Cities Partnership
- Delice The city Network on Food & Gastronomy)
- Norway2OTC (Offshore Technology Conference)
- ICC – Europarådet sitt Intercultural cities

Regionale nettverk/partnerskap

- Sølvberget er i et regionalt nettverk med kommunene i Rogaland, gjennom Rogaland fylkesbibliotek. Sølvberget og Rogaland fylkesbibliotek har en samarbeidsavtale der fylkeskommunen kjøper tjenester som kommer de små kommunene til gode
- Stavangerregionens Europakontor (både regionalt og internasjonalt)

4.3.2. Storbyens roller

I alle intervjuene ble det stilt spørsmål om hvilke roller storbykommunen har i forhold til omlandskommunene i samarbeidene. Dette ble eksemplifisert med betegnelser som likeverdig, overordnet–underordnet, leder–deltaker, initiativtaker–deltaker, tilbyder–mottaker, ansvarlig–medspiller og konkurrent–samarbeidspartner. Det ble også spurt om hvordan eksisterende samarbeid fungerte mht. fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet og hvilken rolle storbyen spiller for kommunenes mulighet til å løse sine oppgaver. Et siste spørsmål innenfor overskriften storbykommunens roller dreide seg om i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, storbykommunen fungerte som knutepunkt/bindeledd i regionen?

Det kommer tydelig fram av intervjuene at Stavanger kommune fyller mange ulike roller og at rollene varierer fra sektor til sektor. Informantene kom med opplysninger og synspunkter som gir et omfattende og også nyansert bilde av hvordan Stavanger kommune utøver sine roller i forhold til omegnskommunene. Det har ikke framkommet motstridende opplysninger om kommunens rolleutøvelse, men på noen områder er det forskjellige synspunkter mellom Stavanger kommunes informanter og informantene fra nabokommunene.

Alle informantene er enige om at Stavanger kommune fungerer som en «*regionmotor*» for byregionen. Enkelte informanter oppfatter dette som en rolle som Stavanger kommune får fordi Stavanger både er regionsenter og fylkessenter. Stavanger kommune har det å være «regionmotor» som ett av tre hovedsatsingsområder i kommuneplanens samfunnsdel. Særlig når det gjelder næringsutvikling, smartbyutvikling og innovasjon oppfattes Stavanger som en *foregangskommune*. Opplysninger om hvordan Stavanger kommune tar initiativ til ulike prosjekter, hvordan de tar ansvar for organisering og gjennomføring og også bidrar til finansiering av prosjekter innen næringsutvikling, smartbyutvikling og innovasjon støtter opp om regionmotor-metaforen. Denne oppfatningen og rolleforståelsen rimer også godt med informasjon i oversikten om hvilke formelle samarbeid, prosjektsamarbeid og nettverk Stavanger kommune deltar i innenfor samfunnsutviklingsområdet.

Innenfor andre deler av samfunnsutviklingsområdet som dreier seg byutvikling, areal- og transportplanlegging, har Stavanger kommune en annen rolle i byregionen. Her har fylkeskommunen region gjennom arbeid med regionalplanen som omfatter Jæren og Søre Ryfylke. Fylkeskommunen er også sentral i arbeidet med Bymiljøpakken. Informanter fra Stavanger kommune oppfatter at Stavanger kommune ikke får en særstilling, men derimot får rollen som *en likeverdig partner* på linje med de andre kommunene i disse helt sentrale samarbeidene til tross Stavanger er mye større enn de andre.

Flere informanter opplever at det er *konkurranse* mellom kommunene på Nord-Jæren om å tiltrekke seg innbyggere og virksomheter. Informanter fra Stavanger kommune trekker fram at samarbeidet i bymiljøpakken viser at Stavanger kommune ikke har en naturlig legitimitet til å lede samarbeid om areal og transportplanlegging i byregionen. Flere av informantene trekker også fram at det i flere saker er politisk uenighet mellom kommunene, og at dette begrenser Stavanger kommunes mulighet til å ta en ledende rolle innenfor flere samarbeid på samfunnsutviklingsområdet.

Fra administrasjonen i Stavanger sin side informeres det om et *godt og kollegialt faglig samarbeid* mellom Stavanger og de andre kommunene på Nord-Jæren når det gjelder samfunnsplanlegging. Stavanger kommune oppfatter selv at de er faglig i front både når det gjelder medvirkningsprosesser, samskaping, plansystem og prosesser, kart og oppmåling og byantikvar. De opplever at kommunen deltar aktivt i statlig politikktutforming. I denne sammenheng oppleves koblingen til storbynettverket viktig. Stavanger har også en framtreddende og ledende rolle i ulike EU-prosjekter nasjonalt¹⁵. Stavanger kommune har således prioritert et omfattende utviklingsarbeid og samarbeid om samfunnsplanlegging nasjonalt og internasjonalt som i liten grad inkluderer nabokommunene. Informantene vektlegger nytten storbyen har av å samarbeide med andre storbyer som samarbeidet i K10-nettverket og storbynettverket. Disse nettverkene oppleves som betydningsfulle for å dele erfaringer mellom bykommuner og for å løfte saker som er felles for de ulike byområdene opp på det nasjonale plan. Gjennom deltakelse i nasjonale faglige nettverk og utviklingsprosjekt opplever storbykommunene at de bidrar når staten formulerer forslag til ny politikk.

¹⁵ Stavanger var Europeisk kulturhovedstad 2022: Fyrtårnsprosjektet Triangulum, <https://triangulum-project.eu/> og jobber mot å bli en av EUs 100 klimanøytrale byer <https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/stavanger-skal-bli-en-av-de-forste-klimanoytrale-byene-i-europa/> 02.02.2023

Når det gjelder tjenesteyting innenfor store sektorer som barnehage, skole, helse og omsorg opplyser flere informanter at dette gjennomføres av den enkelte kommune, at den enkelte kommune er selvstendig og at det er lite samarbeid om gjennomføring av tjenestene. På enkelte mindre tjenesteområder (jf. oversikten tidligere) er Stavanger kommune en *tilbyder av tjenester* til innbyggere i nabokommuner gjennom vertskommunesamarbeid. Informanter fra nabokommunene forteller at det er svært viktig for kommunene at Stavanger kommune tar denne rollen.

Stavanger kommune har videre en *lederrolle* i utviklingsarbeid både når det gjelder digitalisering (Digi Rogaland) og innenfor sykehjem og hjemmetjenester (USHT). En av informantene fra Stavanger kommune forteller at kommunen innenfor flere tjenesteområder tar rollen som *initiativtaker og pådriver* og samtidig ansvar for at oppgavene blir gjennomført.

En av informantene fra Stavanger kommune nevner at det i mange tilfeller kan være enklere å teste ut nye innovasjoner i en liten kommune med korte beslutningsveier enn i en stor og byråkratisk kommune. Det nevnes at rollene til kommunene i byregionen når det gjelder fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet varierer fra tjenesteområde til tjenesteområde.

Informanter fra omegnskommunene benytter betegnelsen «*storebror/storesøster*» om Stavanger kommune og er tydelig på at alle kommunene i Rogaland trenger Stavanger som storbykommune. Disse informantene erkjenner at det kan være krevende for Stavanger kommune å alltid være den rause storebroren og at de andre kommunene må tåle å være lillebrødre/lillesøstre. Informantene nevner flere konkrete eksempler på uenighet og diskusjoner mellom «*storebror*» og «*lillebror*» og således kan forholdet mellom Stavanger kommune og nabokommunene karakteriseres som et *søskenforhold med både harmoni og krangel*. Ut fra informantenes eksempler dreier uoverensstemmelser seg blant annet om hvem som skal lede samarbeidsprosjekter, om Stavanger vil være med på forslag til samarbeidsprosjekt initiert av andre kommuner, om kostnadsnivå på tjenester og om andre kommune blir invitert til å være med når Stavanger deltar på arrangementer nasjonalt og internasjonalt.

Mange av informantene kom inn på *begrepet likeverdighet* og det ble også problematisert. Informanter fra nabokommunene fremhevet at likeverdighet mellom kommunene var viktig for at samarbeide skulle fungere og de var enige om at her hadde samarbeidskommunene enda et stykke å gå. Informanter fra Stavanger kommune på sin side pekte på at det med likeverdighet var problematisk og det ikke uten videre var rimelig, rettferdig og demokratisk at en liten kommune med ti tusen innbyggere skulle ha like stor innflytelse på et samarbeid som en stor kommune med hundre og førti tusen innbyggere. Det ble hevdet at rollefordelingen mellom kommunene reflekterte kommuneloven, men ikke ansvarsfordelingen.

En av informantene fra Stavanger kommune nevner at kommunen blant annet gjennom KS-storbynettverk og andre nasjonale faglige nettverk er i kontakt med sentrale myndigheter blant annet om politikktutforming som er relevant for kommunene. I en del tilfeller, når det er relevant for de andre kommunene i byregionen, videreformidles denne informasjonen. Ifølge informantene har ikke Stavanger kommune generelt sett en rolle som informasjonsknutepunkt for de andre kommunene og Stavanger har heller ikke en avklart rolle der de representerer hele byregionen.

Oppsummering

Det kommer tydelig fram av intervjuene at Stavanger kommune fyller mange ulike roller og at rollene varierer fra sektor til sektor. Alle informantene er enige om at Stavanger kommune er viktig for alle de andre kommunene både som fylkes- og regionsenter og som foregangskommune på mange områder. Innenfor næringsutvikling er Stavanger klart motoren, men når det gjelder samfunnsplanlegging og areal- og transportutvikling framstår fylkeskommunen som koordinerende instans og Stavanger får en lignende rolle som de andre kommunene i byregionen. Konkurransen mellom kommunene på Nord-Jæren om innbyggere og bedrifter preger dels samarbeidet mellom kommunene. Stavanger har en lederrolle i flere viktige utviklings samarbeid og er også vertskommune for flere tjenester for de andre kommunene. Det grunnleggende inntrykket etter intervjuene er rollen til Stavanger som storbykommune i byregionen ikke er entydig og at den varierer mellom ulike kommunale oppgaver og tjenesteområder. Styringsmessig framstår Nord-Jæren byområde som fragmentert og rollene både til Stavanger og de andre kommunene preges av at det er samarbeid innunder en atmosfære preget av konkurranse.

4.3.3. Samarbeidserfaringer

Spørsmålene til informantene om hvilke erfaringer man hadde med samarbeidet dreide seg om styrker og svakheter ved dagens rollefordeling, om det er interessekonflikter mellom kommunene og hvordan de eventuelt håndteres, videre om barrierer for godt samarbeid og om muligheter for forbedringer. Informantene ble også spurt om hvordan samarbeidet i byområdet mellom storbykommunen og omlandskommunene har utviklet seg i løpet av de siste 5 – 10 år, om rollene har endret seg om kommunereformen har påvirket samarbeidet. Spørsmålene om rollefordeling og interessekonflikter er i hovedsak belyst i delkapitlet ovenfor.

Alle informantene nevner at det er et godt og kollegialt faglig samarbeid mellom ansatte i Stavanger kommune og de andre kommunene. De nevner også at det politiske samarbeidet i større grad er preget av interessekonflikter og konflikter enn det faglig-administrative samarbeidet. Som omtalt i delkapitlet foran er det også mange positive erfaringer med Stavanger kommunes rolle i de ulike samarbeidene. Likevel er det dominerende inntrykket fra intervjuene at det er mange utfordringer knyttet til samarbeidene. Flere av informantene både fra Stavanger kommune og fra omegnskommunene peker på at mange av samarbeidene oppfattes som kompensatoriske tiltak for oppdelingen av byområdet på Nord-Jæren i fire kommuner. Samtidig nevnes det av flere av informantene at samarbeid særlig om samfunnsutvikling og flere naturlig grenseoverskridende tjenester er helt nødvendig, og bedre enn å drive tjenestene på egen hånd.

De fleste informantene nevner at samarbeidene er *arbeids- og tidkrevende*. Særlig det at det er mye som skal til for å komme til enighet oppleves som en barriere for samarbeid. En av informantene trekker fram at det er økende politisk skepsis til IKS-samarbeid fordi det er tungvint å få gjort endringer. Det er møysommelige og tidkrevende og til dels innelåsende samarbeidskonstruksjoner i kommuneloven. Blir det politisk uenighet er det ikke alltid at dette kan løses i styre eller representantskap og da går det tilbake til eierkommunene.

En av informantene fra Stavanger kommune nevner at det styringsmessig er utfordrende med de store selskapene som har egne administrasjoner og egne styrever. Fra en av omegnskommunene nevnes det at kostnadene ved å være medeier og få tjenester fra slike store selskaper ofte er en utfordring.

En av informantene fra omegnskommunene forteller at tidligere samarbeid mellom kommunene om felles administrative ressurser (FAR-samarbeidet) der man skulle bli mer effektive og høste stordriftsfordeler og bidra til bedre og mer robuste tjenester ikke ble videreført blant annet fordi Stavanger hadde mye større økonomiske muskler enn den andre kommunene. En annen utfordring med dette samarbeidet var at tjenesteproduksjon i kommunene var koblet opp til politiske vedtak og at det var utenkelig for kommunene å ikke ville ha politisk/demokratisk kontroll over tjenesteutviklingen.

Erfaringene fra det omfattende og tette samarbeidet knyttet til Covid 19 er på den ene siden at dette la grunnlag for et tettere samarbeid mellom helsetjenestene i kommunene, men på den andre side forteller informanter om at man holdt på å «koordinere seg i hjel» når 4 kommuner og ordførere skulle bli enige om håndteringen.

Informanter fra Stavanger kommune forteller at det går bra med vertskommunesamarbeidet og at de opplever det som viktig at det blir mest mulig like gode tjenester til innbyggerne i byregionen- og i Sør-Rogaland. Samtidig nevnes det at det er krevende å være vertskommune og at de økonomiske sidene kan være utfordrende for tjenester der behovet varierer over tid.

Helsefelleskapsstrukturen oppleves som svært viktig i Sør-Rogaland sett fra Stavanger side, og denne bidrar til mer samarbeid og mer likeverdige helsetjenester mellom kommunene.

Informanter fra Stavanger kommune nevner at samarbeidet i Bymiljøpakken er svært krevende, det er for mange parter, styringsgruppen består av embetsmenn og politikere, alle kan legge ned veto – og dermed kan det komme ut dårlige kompromisser som løsninger.

En av informantene sier at erfaringene fra samarbeidet om interkommunal kommunedelplan for Forus ikke har vært så gode, det er nå snart 10 år siden dette planarbeidet startet og det ser ut til at det ikke blir egengodkjenning av planen, man at den må sendes til departementet for godkjenning.

En av informantene fra Stavanger kommune forteller at kommunereformen, der det ikke ble sammenslåing av noen av kommunene i byområdet på Nord-Jæren, men med mindre kommuner i randsonen, ikke har bidratt til at samarbeidet har blitt bedre. Enten er det likt eller så har det blitt dårligere.

Flere av informantene tar opp utfordrende sider ved næringsutviklingssamarbeidet i byregionen. Dels dreier det seg om at avviklingen av Greater Stavanger, der Stavanger bidro vesentlig mer økonomisk enn de andre kommunene, ikke er erstattet med et nytt samarbeid som fyller den rollen som Greater Stavanger hadde. Dels dreier det seg om at det er ulik kapasitet i kommunene og at Stavanger erfarer manglende deltakelse i samarbeidsprosjekter samtidig som det ønskes lik beslutningsrett.

Oppsummering

Det er omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommunene i byregionen og det faglig-kollegiale samarbeidet får gode skussmål. Politisk framstår samarbeidet som mer konfliktfylt.

Samtidig som alle ser nødvendigheten av samarbeid, preges erfaringene av alle utfordringene som interkommunalt samarbeid bringer med seg. Det dreier seg om at det er arbeids- og tidkrevende, langsomme prosesser som resulterer i «dårlige» konsensusløsninger. Det er flere eksempler på at

man ikke har lyktes med samarbeidet innen næringsutvikling og samfunnsplanlegging, men samtidig gir samarbeid innenfor helseområdet og digitalisering gode resultater.

4.3.4. Samarbeidsområder og roller framover

Spørsmålene til informantene om samarbeidsområder og roller framover dreide seg om hvordan dagens oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommuner fungerer, om det er hensiktsmessig slik det er i dag og om det er behov for å ha flere/færre/andre typer oppgaver. Det ble også spurt om det kunne tenkes modeller der storbykommunen får flere/færre eller andre typer oppgaver eller roller enn omlandskommunene – og om det er mulig å få til innenfor generalistkommunesystemet.

En av informantene fra Stavanger gir uttrykk for at generalistkommuneprinsippet hviler på at de store kommunene tar ansvar både for utvikling av tjenester og for å være vertskommune for tjenester som mindre kommuner ikke har kapasitet eller kompetanse til å utføre selv. Og videre at dersom store kommuner pålegges større ansvar for oppgaver enn mindre kommuner, så vil dette stride mot generalistkommuneprinsippet. Samme informant gir uttrykk for at storbykommunene må ta ansvar innenfor områder som næringsutvikling, klima og transport, mens når det gjelder de store tjenestene som barnehage, skole og eldreomsorg, så klarer kommunene dette på egen hånd.

Informanter fra omegnskommunene gir uttrykk for at dersom storbykommunen skal ta ansvar for tjenester utenfor egen kommune, så må dette være nisje- og spesialisttjenester. De peker også på at de grunnleggende tjenestene må bli gjennomført av hver enkelt kommune, men at mindre kommuner er helt avhengig av vertskommunesamarbeid på flere områder. En av informantene fra nabokommunene nevner også at det virker underlig at de fire kommunene på Nord-Jæren «putler» med hvert sitt på mange smale områder – og her trekkes næringsutvikling, samfunnsikkerhet og beredskap fram.

Både fra Stavanger kommune og omegnskommunen gis det uttrykk for at det ikke er et mål å ha mange interkommunale samarbeid blant annet på grunn av at disse trekker makt ut av kommunestyresalen.

En av informantene fra Stavanger kommune gir uttrykk for at økte oppgaver til storbykommunen kan være en fornuftig for kritiske tjenester som det ikke er regningssvarende at alle kommunene tilbyr gitt begrensede økonomiske og faglige ressurser. Betingelsen for dette, gitt at det er motstand i byregionen om at Stavanger skal sitte i førersetet, må imidlertid være et lovverk og økonomiske rammer som legger til rette for vertskommunesamarbeid. En ide til et vertskommunesamarbeid fra en av informantene i Stavanger var at Stavanger kommune kunne drifte en næringsavdeling for eksempelvis Strand, Randaberg og Sola.

Når det gjelder samfunnsplanlegging nevner en av informantene at det er vanskelig å se for seg at Stavanger skal kunne ha oppgaver utenfor kommunegrensene. Det nevnes at det er fylkeskommunen som har fått denne rollen med å samordne samfunnsplanlegging på tvers av kommunegrensene. Samtidig nevnes det at bytransport kunne være et område med større lokalpolitisk styring, noe som kunne oppnås ved enighet om dette i regionen og med statlige rammer.

En av informantene fra Stavanger nevner at finansiering av kulturtilbud til innbyggerne i hele byregionen i stor grad tas av storbykommunen gjennom direkte tilskudd til kulturinstitusjonene.

Sett i lys av generalistkommuneprinsippet mente informanten at det kunne være aktuelt at dette ble reflektert med ekstra tilskudd til storbykommunene i inntektssystemet eller at nabokommunene bidro økonomisk etter befolkningsstørrelse.

Oppsummering

Tjenesteområder som mindre kommuner ikke har kapasitet eller kompetanse til å utføre selv, spesialist og nisjepregede tjenester kan legges til vertskommunesamarbeid som storbykommunen er ansvarlig for dersom det er juridiske og økonomiske rammebetingelser som legger til rette for dette. Andre områder som nevnes er næringsutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap. Prinsipielt er det ikke et mål å øke antall interkommunale samarbeid da dette trekker makt ut av kommunestyresalen.

4.3.5. Prinsipielle modeller for samarbeid innenfor generalistkommunesystemet?

Alle informantene ble spurt om de hadde forslag til prinsipielle modeller for storbykommunens samarbeid med omegnskommunene innenfor generalistkommunesystemet. Dette er delvis kommentert ovenfor.

De fleste informantene gir uttrykk for at kommunesammenslåing på Nord-Jæren ville være en bedre løsning enn alle disse arbeids- og tidskrevende samarbeidsordningene. Det var få konkrete ideer til prinsipielle modeller eller nye samarbeidsformer.

Men gitt dagens kommunegrenser er det flere informanter som nevner at dagens vertskommuneordning er velfungerende, men at det er viktig at lovverk (gjørne lovkrav om tjenester) og økonomiske rammevilkår er tilrettelagt dersom denne ordningen skal utvider til å omfatte flere tjenester.

En av informantene fra Stavanger nevner at det økonomisk sett finnes løsninger via inntektssystemet med et særskilt storbytilskudd for å tilby tjenester til andre kommuner og videre at dette kunne kombineres med muligheten med pålagt interkommunalt samarbeid med lik innbetaling per innbygger. En slik ordning vil imidlertid bryte med selvstyreprinsippet.

4.3.6. Oppsummering

Stavanger kommune deltar mange ulike samarbeid med nabokommunene. Innen tjenesteyting er det omfattende samarbeid innenfor helse- og sosialsektoren og kommunalteknisk sektor. 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. Det er videre samarbeid om drift av bygninger og anlegg innen teknisk sektor og kultursektoren. Stavanger kommune deltar også i omfattende tjenesteutviklings-samarbeid med nabokommunene innen digitalisering og helsetjenester.

Det er færre konkrete samarbeid om samfunnsutvikling enn om tjenesteyting, men eierskap i store infrastrukturselskaper kan også ses på som en del av et felles samfunnsutviklings-engasjement. Samarbeidet om næringsutvikling med de andre kommunene i Stavangerregionen gjennom Greater Stavanger, der Stavanger kommune var initiativtaker og foregangskommune er lagt ned. Samarbeid med nabokommunene gjennom bymiljøpakken er viktig for utvikling av samferdselsinfrastrukturen i byområdet.

Selv om Stavanger kommune har samarbeid med nabokommunene innen de fleste sektorer, er det ikke etablert multifunksjonelle samarbeid med nabokommunene med politisk styring eksempelvis slik som et Trondheimsregionen eller Region Kristiansand.

Samarbeidenes geografiske utstrekning varierer etter hvilke samarbeid det gjelder. Dette innebærer at det interkommunale samarbeidet ikke har en fast geografisk avgrensning. Det er likevel noen romlige mønster for ulike type samarbeid. Det er samlet sett flest samarbeid med Randaberg. Vertskommunesamarbeidene avgrensner seg ofte til Randaberg og Sola på Nord-Jæren samt Kvitsøy, Strand og Hjelmeland. Innen helse- og til dels sosialsektoren omfatter samarbeidet i mange tilfeller alle kommunene i Sør-Rogaland. Her er det inntaksområdet til Stavanger Universitetssykehus (SUS) som er strukturerende for den geografiske avgrensningen. På kultursektoren avgrensnes de fleste samarbeid seg til Nord-Jæren Innen kommunalteknisk sektor omfatter de store samarbeidene både Nord-Jæren kommunene, de øvrige kommunene på Jæren og kommunene i Ryfylke sør. Innen samfunnsutvikling er det varierende avgrensninger, men de viktigste samarbeidene, eksempel bymiljøpakken og Forus Næringspark avgrensnes til kommunene på Nord-Jæren.

Stavanger kommunes rolle i samarbeidet med nabokommunene

Stavanger kommune er viktig for alle de andre kommunene i Rogaland både som fylkes- og regionsenter og som foregangskommune på mange områder. Det grunnleggende inntrykket etter intervjuene er likevel at rollen til Stavanger som storbykommune i byregionen ikke er entydig og at rollen varierer mellom ulike kommunale oppgaver og tjenesteområder.

Stavanger har en lederrolle i flere viktige utviklingssamarbeid blant annet for Digi Rogaland og utviklingstjenester for hjemmetjenester og sykehjem. Stavanger er også tjenestetilbyder (vertskommune) for både generelle og spesialiserte tjenester innen helse- og sosialsektoren både for nabokommunene og alle kommunene i Sør-Rogaland. Stavanger fungerer også som en tilbyder av kultur til innbyggerne i byregionen gjennom kulturinstitusjoner lokalisert i byen.

Innenfor næringsutvikling er Stavanger klart motoren, men når det gjelder samfunnsplanlegging og areal- og transportutvikling framstår fylkeskommunen som koordinerende instans og Stavanger får en lignende rolle som de andre kommunene i byregionen.

Konkurransen mellom kommunene på Nord-Jæren om innbyggere og bedrifter preger dels samarbeidet mellom kommunene. Sett i et styringsperspektiv framstår Nord-Jæren byområde som fragmentert og rollene både til Stavanger og de andre kommunene preges av at det er samarbeid innunder en atmosfære preget av konkurranse. Stavanger kommune har generelt sett ikke en rolle som informasjonsknutepunkt for de andre kommunene og heller ikke en avklart rolle der kommunen representerer hele byregionen i nasjonale sammenhenger.

Stavanger kommune deltar aktivt i ulike faglige nettverk og i politikktutvikling på nasjonalt nivå og kommunen har vært koordinator for flere store og prestisjefregede EU-prosjekter. På den måten har Stavanger kommune rollen som foregangskommune og bidrar til å profilere hele byområdet.

Samarbeidserfaringer

Det er svært store interkommunale virksomheter innenfor kommunalteknisk sektor, havn, brann og redning, arbeidsmarked og kultur i byregionen som er en del av det offentlige tjenestetilbudet i

byregionen og som levere tjenester innen gitte rammer. Dermed har man erfaringer i mange år i byregionen med interkommunalt samarbeid som bidrar med viktige kommunale tjenester.

Når det gjelder det faglig–kollegiale samarbeidet mellom administrasjonene i kommunene får det gode skussmål. Politisk framstår imidlertid samarbeidet mellom kommunene på Nord-Jæren som mer konfliktfylt.

Samtidig som alle informantene ser nødvendigheten av samarbeid, preges informantenes erfaringer av utfordringene som etablering og styring av interkommunalt samarbeid bringer med seg. Utfordringene dreier seg og at det er arbeids- og tidkrevende, langsomme prosesser som resulterer i «dårlige» konsensusløsninger. Det er flere eksempler på at man ikke har lyktes med samarbeidet innen næringsutvikling og samfunnsplanlegging, men samtidig er erfaringene at samarbeid innenfor helseområdet og digitalisering gode resultater.

Samarbeidsområder og roller framover

Prinsipielt sett ses det som et mål å øke omfanget interkommunale samarbeid da dette trekker makt ut av kommunestyresalen. Det er ingen forslag om å legge ned noen av samarbeidene og flere av utviklingssamarbeidene framstår som viktig framover.

Tatt i betraktning av forventninger om økt behov for helsetjenester for innbyggerne framover, ressursknapphet og konkurranse om fagpersoner vil det ikke være mulig eller samfunnsøkonomisk hensiktsmessig at alle kommunene leverer alle tjenester på egen hånd. Storbykommunen kan ta rollen som vertskommune for spesialist- og nisjepregede tjenester innen helse- og sosialsektoren. Forutsetningen er at juridiske og økonomiske rammebetingelser legges til rette for dette.

Andre områder som nevnes som aktuelle for utvidet samarbeid i byregionen er næringsutvikling, klima, samfunnsikkerhet og beredskap.

Prinsipielle modeller for samarbeid innenfor generalistkommune-systemet

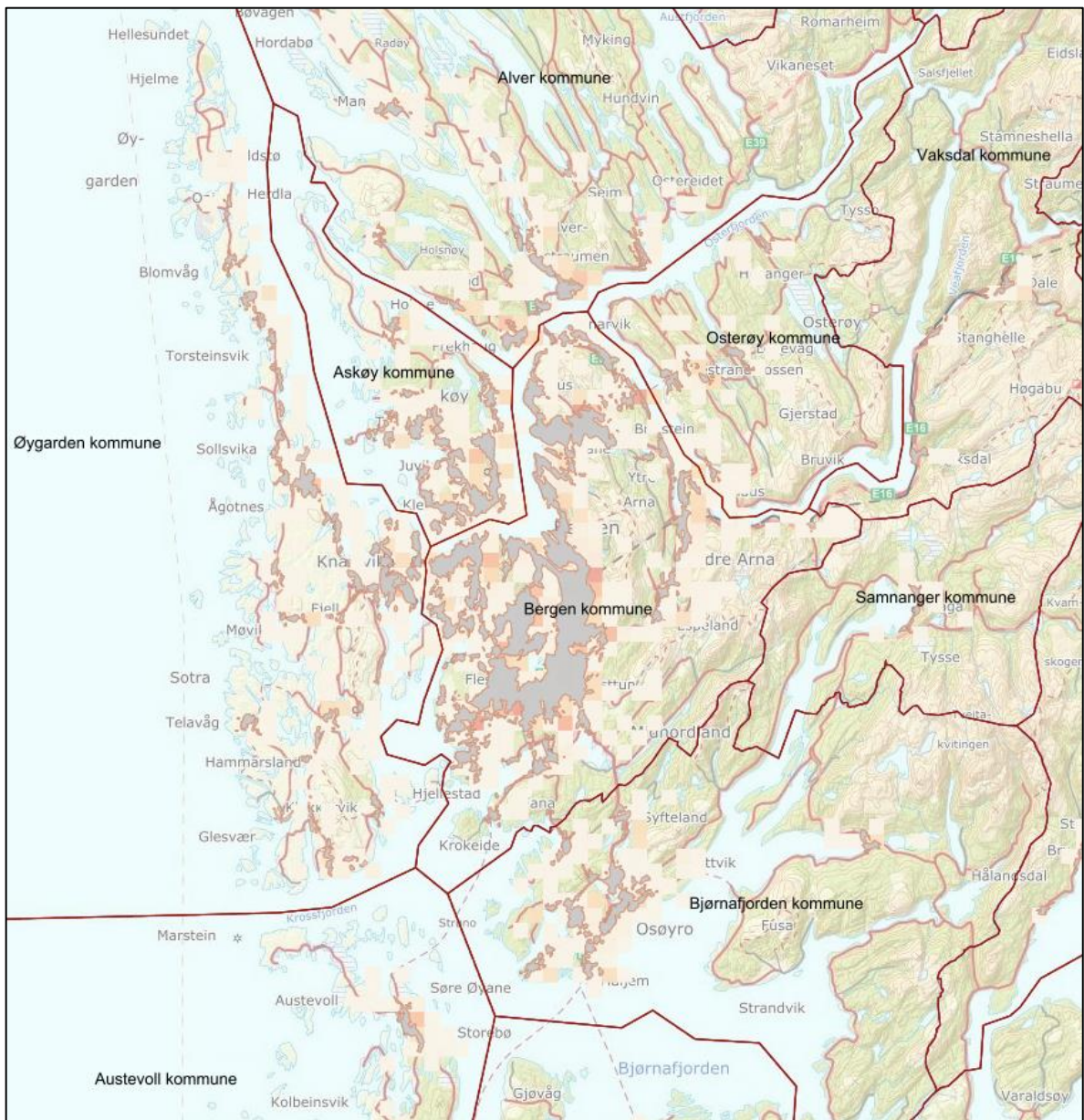
Det framkom ikke helt nye modeller for samarbeid mellom storbykommunen og omegnskommuner innenfor rammen av generalistkommune-systemet.

Det er imidlertid forslag om at vertskommunemodellen kan kombineres med juridiske rammebetingelser (lovkrav om kommunale tjenester) og økonomiske rammebetingelser.

En annen ide var løsninger via inntekts-systemet med et særskilt storbytilskudd for å tilby kultur-tjenester til andre kommuner og videre at dette kunne kombineres med muligheten med pålagt interkommunalt samarbeid med lik innbetaling per innbygger. En slik ordning vil imidlertid bryte med selvstyreprinsippet.

4.4. Bergen

Bergen kommune er med nesten 300 000 innbyggere den nest største kommunen i Norge etter folketall. De fleste omegnskommunene til Bergen er også forholdsvis store og har i størrelsesorden 25–40 000 innbyggere, noe som innebærer at de er store nok til å ha fullverdig tjenestetilbud og i liten grad vil være avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne tilby alle typer kommunale tjenester. Før kommunereformer var situasjonen vesentlig forskjellig. Da besto Bjørnafjorden av to kommuner; Os og Fusa, Øygarden besto av tre kommuner; Fjell, Sund og Øygarden, mens Alver kommune besto av Lindås, Radøy og Meland. Kommunereformen har ført til at Bergen kommune nå er omkranset av større kommuner enn det de var tidligere.



Figur 7 Bergen og omegnskommunene Kilde: <https://kart.ssb.no/>

Det er også en del mindre kommuner i nærheten av Bergen; det er Samnanger og Vaksdal som har folketall under 5 000 og Osterøy og Austevoll som er litt større. Lenger mot øst og nord, utenfor kartet, er det flere kommuner med lavt folketall som Modalen, Fedje, Masfjorden og Austrheim, mens kommunene Voss og Kvam har høyere folketall. Tabellen under viser folketall i Bergen og en del av omegnskommunene.

Tabell 5 Folketall i Bergen og omegnskommunene Kilde SSB

Kommune	Folketall	Kommune	Folketall	Kommune	Folketall
Bergen	288 133	Alver	29 784	Samnanger	2 506
		Askøy	29 928	Osterøy	8 160
		Bjørnafjorden	25 416	Vaksdal	3 873
		Øygarden	39 277	Austevoll	5 304
Sum	288 133		124 405		19 843

Bergen kommune er eier eller deltar i mange selskap, interkommunale samarbeid, avtalebaserte samarbeid og stiftelser. Ifølge kommunens melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak deltar Bergen kommune i forholdsvis få interkommunale selskap, men derimot mange heleide kommunale selskap og foretak.

Bergen kommune deltar i svært mange nettverk og partnerskap både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Oversikten viser også at kommunen deltar i mange regionale og nasjonale utviklingsprosjekter.

4.4.1. Samarbeid sektor for sektor

I gjennomgangen av samarbeid har vi forsøkt å skille mellom samarbeid om tjenesteyting innen ulike sektorer og samarbeid om samfunnsutvikling. Det er samarbeid om tjenesteyting og omfattende deltakelse i utviklingsprosjekter og nettverk/partnerskap i alle byrådsavdelinger. Det er ikke mange formelle samarbeid om samfunnsutvikling. Under gjennomgås de samarbeid som oppfattes å være av størst betydning.

DigiVestland er et omfattende samarbeid mellom alle de 43 kommunene i Vestland fylke om ulike digitale utviklingsprosjekt. Det er Bergen kommune som har ledelse og sekretariat for DigiVestland. Samarbeidet ledes av en styringsgruppe bestående av rådmenn fra deltakerkommunene. De bestemmer blant annet hvilke prosjekt DigiVestland skal prioritere. E-helse har vært et prioritert område og Bergen har blant annet tatt ansvar for å pilotere pasientenes legemiddelliste, noe som de andre kommunene har vært svært interessert i. Fagpersoner fra Bergen kommune sitter også i det nasjonale prioriteringsrådet for e-helse, men det er ikke samarbeid med nabokommunene om dette. Styringsgruppen har et sekretariat som koordinerer de ulike prosjektene.

Andre sektorovergrepene samarbeid omfatter:

- innkjøpssamarbeid med til sammen 15 omegnskommuner (tidligere Hordaland) til Bergen
- storbynettverk generelt og knyttet til arbeidsgiverutvalg, HMS, KS læring, næringsutvikling
- ASSS-samarbeidet (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner)
- storbynettverk med de 10 største storbyene om eiendomsutbyggingsprosjekt gjennom Kommunalteknisk forening

- KOBO (utviklingsprosjekt organisert av Husbanken for digitalisering av kommunenes boligforvaltning)
- KS-Vest regionnettverk; kommunene i fylkene Vestland og Rogaland
- KS samstyringsstruktur
- Kommunenes strategiske forskningsorgan KSF Vest (utviklingsprosjekt)
- Grønn konkurransekraft i kommuner – utviklingsprosjekt med Trondheim og tilhørende fylkeskommuner
- Avtalebasert samarbeid om Interkommunalt arkiv

I **byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett** har det vært prosjektsamarbeid om kvalitetsutvikling i skolesektoren mellom Bergen kommune og Øygarden kommune. Det er også et formelt samarbeid om kombinasjonsklasser på Årstad videregående skole med Vestland fylkeskommune og videre et formelt samarbeid om elever på fordypningsprogram med Askøy, Osterøy og Øygarden kommuner.

Kunnskapskommunen Helse Omsorg Vest er en kunnskapsatsing i kommunenes helse- og omsorgstjenester som er ledet av Bergen kommune. Det er ni kommuner og syv forskningsinstitusjoner som samarbeider om å styrke forskning, innovasjon og kunnskapsutvikling i tjenestene med utgangspunkt i Helse Omsorg 21 – for at innbyggerne kan få de beste kunnskapsbaserte tjenestene. Det er forpliktende avtaler med UiB, Norce, FHI, HVL og HelseBergen. Bergen er også pådriver for å fremme satsingene i kommunenes strategiske forskningsorgan (KSF).

Bergen har også et godt samarbeid med utdanningsinstitusjonene innenfor helse og omsorgsfeltet, eksempelvis om et utdanningsprogram i regi av HVL og her er det tradisjon for at Bergen inviterer de andre kommunene med.

Bergen kommune er også vertskommune **for utviklingssenter for kommunale helse- og omsorgstjenester** (USHT) på oppdrag fra Helsedirektoratet. Her deltar alle kommunene innenfor Helse Bergen sitt opptaksområde. Her er hovedfokus på kunnskapspredning gjennom ulike læringsnettverk. Dette oppfattes som top-down-styrt fra Helsedirektoratet og mye går gjennom USHT-lederne (4 ansatte i Bergen kommune der staten betaler for 2 og Bergen kommune for 2).

Det opplyses også at Bergen kommune har et godt samarbeid med noen av de andre kommunene knyttet til barnevern. Det har også vært interesse for å etablere samarbeid med Bergen kommune om legevakt, men ifølge en av informantene dabbet interessen da det ble klargjort hva kostnadene med tilbudte ville være.

Bergen kommune deltar også i det lovpålagte samarbeidet gjennom **Helsefellesskapet** sammen med de andre kommunene og Helse Bergen. Dette dreier seg om hvordan sykehus og kommunene skal kunne løse helseutfordringene i fellesskap. Her er ledelsen av styringsorganene lagt til en av omegnskommunene til Bergen kommune, noe som av en av informantene oppfatter som et uttrykk for at det ikke er selvsagt at Bergen alltid skulle ha ledelsen, og at andre kommuner også har interesse av å lede interkommunale samarbeid.

Bergen kommune er vertskommune for:

- Krisesenter for alle kommunene i tidligere Hordaland fylke
- Kvam Herad for responsentertjenester
- Barnevernvakt for Austevoll, Bjørnafjorden, Kvam, Osterøy, Samnanger og Tysnes kommuner

Bergen kommune er sammen med Vik kommune samarbeidskommune i Radøy interkommunale busenter der Alver er vertskommune.

Bergen kommune deltar også i flere nettverk og utviklingsprosjekter innen helse- og sosialområdet deriblant:

- Ressursgruppe folkehelse Vestland fylkeskommune
- INCA Innovation in municipal home-based healthcare services
- Helseledernetverk i Vestland via KS Vestland
- Pasientens Legemiddelliste (utviklingsprosjekt)
- Pakkeforløp for kreftpasienter (utviklingsprosjekt sammen med Ålesund og Trondheim)
- Felles Kommunal Journal (utviklingsprosjekt med alle storbyer utenom Trondheim)
- Frisklivsentralen – kompetansenettverk, lærings- og mestringsnettverk, idrettsklynge Vest og flere andre nettverk
- Alrek Helseklynge som både omfatter utviklingsprosjekt, nettverk og formelt samarbeid som er knyttet til kunnskapskommunen
- Fact psykoseteam v/Solli DPS nettverk med Bergen og Bjørnafjorden kommuner

Innen e-helse er Bergen kommune med i flere utviklingsprosjekter og nettverk.

På **kultursektoren** er det samarbeid med Rogaland fylkeskommune om mediefondet Zefyr AS om film, om med Vestland fylkeskommune om vestnorsk filmsenter AS og Grieghallen IKS. Det er også flere kulturinstitusjoner (Den Nationale Scene AS, Carte Blanche AS med 2/3 statlig eierskap og resten delt mellom Bergen kommune og Vestland fylkeskommune).

Bergen er også med i en rekke nettverk innenfor kultursektoren, deriblant:

- Nettverk for kulturnæring og arrangement i storby
- KS Storbynettverk for kultur
- KS storbynettverk for frivillighet
- Grønt biblioteknettverk (Oslo, Skien, Bergen)
- KORO (Statens fagorgan for kunst i offentlige rom) nettverk som en del av Lokalsamfunnsordningen
- NOKU (Norsk Kulturforum) Vestland
- Norsk Kulturhusnettverk
- LivOGLyst

I tillegg til disse deltar Bergen i utviklingsprosjekter med andre kommuner om bl.a.: litteraturpris, digital inkludering, filmatisk formidling utviklingsprosjekter, scenedrøm-prosjekt, fordypning i tradisjonsmusikk, aktiv kommune.

Bergen kommune er også eier i store interkommunale selskap som drifter sentral infrastruktur. Dette omfatter kraftselskapet **Eviny AS** (tidligere BKK), Bergensområdets interkommunale renovasjonsselskap **BIR AS**, **Bergen Havn AS** (forretningsvirksomhet) og Bergen og omland Havn IKS (myndighetsutøvelse).

Innen vannforsyning er **Vann Vest AS** (tidligere DIHVA IKS) eid av Bergen og til sammen 28 andre kommuner. Selskapet skal fremme samarbeid og kompetanseutvikling, gjennom å utføre og tilrettelegge for erfaringsutveksling, opplæring og informasjonsvirksomhet. Selskapet skal utføre og formidle tjenester, knyttet til vann- og avløpsvirksomhet, som for eksempel bistand til drift, kvalitetssikring, vannmiljø og beredskap. En informant fra Bergen kommune opplyser at Bergen

ønsker at Vann Vest fortsatt skal være et kompetanseorgan og ikke bli en større regional aktør med operativt ansvar. Årsaken var blant annet at Bergen kommune ønsker å ha full politisk styring over drift av denne type tjenester.

Bergen kommune har også et avtalebasert samarbeid med Bjørnafjorden kommune der Bergen tar ansvar for drift an den kommunale vannforsyningen.

Samfunnssikkerhetens hus er en etat i Bergen kommune som ivaretar kommunes ansvar etter forskrift om samfunnssikkerhet og beredskap. Bergen kommune er vertskommune for Askøy kommune innen samfunnssikkerhet og beredskap. Samfunnssikkerhetens hus er et regionalt senter som består av enhetene regionalt samvirkesenter, regionalt kompetansesenter og regionalt forskningssenter. Siktemålet er å styrke kommunal beredskap og for å møte større og mer komplekse utfordringer i regionen og å styrke det forebyggende arbeidet og regionens reelle beredskapsevne.

Vest brann- og redningsregion (VBR) som er et langsiktig faglig samarbeid mellom selvstendige brannvesen i 18 kommuner i Bergensregionen. Gjennom samarbeidet etableres det faglige nettverk, regional innsats- og lederstøtte, overordnede plandokumenter og felles kvalitetsstandarder. Hovedhensikten med samarbeidet er å skape en tryggere hverdag for innbyggerne gjennom et formelt og strukturert nettverk for deling av kunnskap og erfaring. Et godt eksempel på dette er Vest Brann og redning. Her er Bergen kommune vertskommune for de andre kommunene. Det er kun Bergen kommune som har fulltids brannvesen. Samarbeidet går ut på å bygge kompetanse, å støtte hverandre i beredskapstjenesten og det å gi lederstøtte under hendelser. Dette samarbeidet er 4 ½ år og alle kommunene ønsker å fortsette dette.

Bergen kommune deltar i **interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA)** som er et beredskapsnettverk knyttet til forurensning i sjø, land og vassdrag. Her deler kommunene utstyr, ressurser og kompetanse for å håndtere de store risikoområdene innenfor forurensning til for eksempel havs og i strandsonen

- NKF Storby Energi og miljønettverk
- NKF Storby Renholdsnettverk

På samferdselsområdet deltar Bergen kommune sammen med omlandskommunene, fylkeskommunen og staten i **Miljøløftet** som er et avtalebasert samarbeid om utbygging og drift av bærekraftig samferdselsinfrastruktur i byområdet basert på byvekstavtalen. Fra Bergen kommune opplyses det at det er fylkeskommunen som er den samlende aktøren regionalt. Det nevnes også et MUST-samarbeid (mobilitetslaboratorium for smarte transportløsninger) mellom Bergen kommune og fylkeskommunen om mobilitet der også Askøy kommune har uttrykt interesse for deltakelse.

- Næringsnettverk med Askøy, Øygarden og Alver
- Etablerersenteret; formalisert samarbeid mellom Vestland fylkeskommune og 15 kommuner som tilhørte Hordaland før sammenslåingen
- Innovasjon Norges Research and Educational Network (REN) for kommuner som er interessert i IKT-basert opplæring
- Invest i Bergen; formalisert samarbeid mellom Vestland fylkeskommune og 15 kommuner som tilhørte Hordaland før sammenslåingen

Bergensalliansen er et politisk samarbeid for kommuner i storbyregionen Bergen og omland. Samarbeidet ble etablert 13. april 2011 til erstatning for det tidligere regionrådet Bergensregionen, og ledes av Bergens byrådsleder. Samarbeidet omfatter fra 01.01.2020 17 kommuner med til sammen 457 000 innbyggere i Bergensområdet. Bergensalliansen har en daglig leder som tar seg av samarbeid og koordinering av oppgaver og også iverksettelse av prosjekter man er blitt enige om. Daglig leder har kontor plass i byrådsleders avdeling, så her er det tett kobling mellom alliansen og byrådsleders avdeling. I de andre kommunene vil det være ordfører selv som kobler på administrative ressurser i de prosjektene de vil gjennomføre i regi av Bergensalliansen.

Det er ikke etablert overordnede samarbeid utenom Bergensalliansen som koordinerer samarbeidet innen de ulike tjenesteområdene. Det er et regionalt samarbeid mellom kommunen i regi av KS, men Bergen har ifølge en av informantene hittil ikke prioritert å ta en aktiv rolle her. På klimafeltet er det et godt samarbeid med den andre storbyene gjennom storbynettverket.

Det foregår også mye faglig samarbeid mellom Bergen kommune og de andre kommunene gjennom nettverksmøter og kompetanseutvikling på tvers som statsforvalteren tar ansvar for.

I intervjuene med representanter for omegnskommunene kom det fram at det blant annet i Nord-Hordaland var mange samarbeid som ikke omfattet Bergen eller de andre kommunene. Her var det 7 – 11 kommuner som hadde samarbeid om IKT, barnevern, legevakt og vekstbedrifter. De samme representantene nevnte at det var mye uformelt samarbeid og faglig kontakt mellom sektordirektørene i de fire omegnskommunene til Bergen, noe som hang sammen med at disse var forholdsvis like i størrelse og organisering, og at videre alle hadde en transport-akse mot Bergen og by-delen av kommunen lå nærmest Bergen.

4.4.2. Storbykommunens rolle

Informanter i Bergen kommune gir uttrykk for at Bergen kommune tar mål av seg til å være **motor i regionen**, og dermed **«storebror»**, men samtidig ønsker Bergene å være **ydmåk** ovenfor de andre kommunene. Bergen kommune er mye større enn de andre kommunene, de har mye større fagmiljøer og mye større politisk kraft, men samtidig gir informantene uttrykk for at de skal være **en god og likeverdig samarbeidspartner**.

Gjennomgangen av samarbeid ovenfor viser at Bergen kommune har **formelle roller** som **leder** (Bergensalliansen, DigiVestland, USHT, Kunnskapskommunen og VBR) og som **tjenestetilbyder** (USHT, Samfunnssikkerhetens hus, ulike kulturtilbud) og som **likeverdig samarbeidspartner** (Miljøløftet, IUA, VBR, Vest vann og infrastrukturselskap). Det er også flere eksempler på at Bergen kommune har vært **initiativtaker** for å få i gang samarbeid og **pådriver** for å få gjennomført samarbeidsprosjekter.

En av informantene nevner at Bergen kommune også er **en diskusjonspartner** med de andre kommunene både innen skole, barnehage, helse, omsorg og rusbehandling blant annet når det gjelder felles utfordringer med rekruttering av personell, kompetanseheving (utdanning) og også om fastlegeordningen.

Flere av informantene nevner at Bergen har en tydelig rolle som **initiativtaker** til mange av de nasjonale digitaliseringsarbeidene som foregår nå blant annet gjennom Digi Vestland og at Bergen i denne sammenheng også profilerer regionen.

En av informantene trakk fram at den politiske ledelsen i Bergen tok en tydelig posisjon i regionen når det gjaldt samferdsel og kraftforsyning og for å få profilert havnæringen i regionen. I den sammenheng nevnte en av informantene at det var et godt samarbeid med kommune rundt om hvilke saker Bergen skal være en ambassadør for og hvilke saker der det ikke er så viktig. Dette tyder på at rollen til Bergen som representant for byregionen avklares fra sak til sak.

En av informantene fra Bergen kommune opplever at det i nasjonale sammenhenger ofte er Bergen som representerer storbyen, mens Vestland fylkeskommune representerer de andre kommunene. Bergen er således ingen «overkommune» for de andre kommunene, men samspiller i slike sammenhenger med fylkeskommunen og samlet sett får man representert regionen godt.

Inntrykket fra intervjuene med informantene i Bergen kommune er at rollene i forhold nabokommunene ikke er entydig og at samarbeidet i mange tilfeller er en balansegang mellom ulike roller. Informantene fra Bergen kommune var alle oppmerksom på ulike rolleutfordringer.

En av informantene uttrykte at kommunen var klar over at de har mye å by på med store fagmiljøer og muskler administrativt og politisk til å etablere kraftsentre, men at de også var oppmerksom på at de ikke burde «overgå» de andre kommunene som også kunne være opptatt av å posisjonere seg på lokale, nasjonale og internasjonale arenaer.

Representanter fra omegnskommunene gir uttrykk for at Bergen representerer «lokomotivet» i regionen, de har store fagmiljøer og selv om de ikke direkte er premissgivere, så har de stor innflytelse på hva som skjer i de andre kommunene.

Flere av informantene var opptatt av at alle kommunene hadde et selvstendig ansvar for å tilby innbyggerne tjenester innenfor de rettigheter de har, og således var kommunene likeverdige.

Informanter fra Bergen kommune opplyser at Bergen kommune ikke har en særskilt rolle som knutepunkt mellom nasjonale myndigheter og kommunene i byregionen. Informanten opplever at mange av nabokommunene har sterke nettverk selv og at de ønsker å ta vare på disse for å kunne påvirke nasjonale myndighet på egen hånd. Bergen kommune får jo mye informasjon blant annet gjennom KS storbynettverk, men det er ingen systematikk for at vi videreformidler dette til de andre kommunene i regionen. Da skjer det eventuelt gjennom Bergensalliansen eller andre nettverk. Bergen kommune forventer at statsforvalter ivaretar formidling fra statlige instanser.

4.4.3. Samarbeidserfaringer

Informanter fra helse- og omsorgssiden i Bergen kommune nevner at det ikke ha vært store endringer i samarbeidet med nabokommunene de siste ti årene, men at samarbeidet med nabokommunene økte under pandemien. Staten har også bidratt til økt samarbeid mellom kommunene gjennom USHT og E-helse der det rulles ut nye «pakker» til kommunene.

En av informantene fra Bergen kommune trekker fram noen utfordringer med interkommunale samarbeidsmodeller IKSer og Aser innenfor teknisk sektor. Utfordringene dreier seg om at Bergen som storby ofte har helt andre ambisjoner og ønsker enn de andre kommunene som deltar i samarbeidet – og dermed kommer organisasjonsformen for samarbeidet i veien for den politikken Bergen kommune ønsker å føre. Det nevnes at minste felles multiplumløsninger ikke er ønskelig for tjenester på klima- og miljøområdet der Bergen kommune har ambisjoner.

En av utfordringene med samarbeid mellom Bergen kommune og nabokommunene som ble trukket fram fra flere informanter var ulikhet i størrelse, men i større grad det at Bergen har parlamentarisme mens de andre kommunene styres etter formannskapsmodellen. Dette bidrar til at det er vanskelig vite hvem som skal snakke sammen; rådmannen i Bergen er ikke én person, men mange kommunaldirektører (administrative) som er underordnet sine byråder og en byrådsleder (politiske). Dette er eksempelvis utfordrende når statsforvalteren vil snakke med rådmannen. Bergen har spesialiserte kommunedirektører og byråder, og i mange tilfeller er det vanskelig å finne passende leder å snakke med i omegnskommunene – eller motsatt. Fra omegnskommunene trekkes det fram at Bergen kommunes organisering og fullmaktstruktur har stor betydning for samarbeidsmulighetene. Det nevnes at det er samme stillingstyper som stiller i møtene fra omegnskommunene, mens det fra Bergen stilles med andre stillingstyper med andre fullmakter.

En av informantene fra Bergen gir uttrykk for at samarbeidet med omegnskommunen har utviklet seg positivt særlig etter kommunesammenslåingene av omegnskommunene. Dette oppleves å ha sammenheng med at det er blitt sterkere fagmiljø i omegnskommunene. Sammenslåingen av Hordaland og Sogn og Fjordane oppleves ikke udelt positivt for Bergen. Det er svært mange fagfolk og politikere i Vestland fylkeskommune som er lokalisert langt fra Bergen. Særlig når det gjelder samferdsel oppleves fylkeskommunen å være lite opptatt av det som skjer i Bergen og mer opptatt av det som skjer på fylkesveger i Sogn og Fjordane.

En annen av informantene fra Bergen kommune uttrykker at man har både hatt utfordringer og gevinster knyttet til samarbeid. Det nevnes at det er en diskusjon om plassering av ny havn og der kommunene diskuterer hvem som skal ha det avgjørende ordet. Informanten opplever at i stort så samler kommunene seg godt om det man er enige om, og så lar man den enkelte kommune arbeide for sine særinteresser der det er motsetninger. Dette erfares som en samarbeidsform som er vel akseptert i byregionen.

Informanter fra omegnskommunene gir uttrykk for at samarbeidet med Bergen er mye mer krevende enn samarbeidet dem imellom, noe som oppleves å ha sammenheng med størrelse og ikke minst organisering. Samtidig trekker disse informantene fram at man har lyktes svært godt med samarbeidet i DigiVestland og det mye takket initiativ og en god og inkluderende ledelse fra Bergen kommune sin side. Her oppleves det at Bergen er innstilt på et likeverdig samarbeid samtidig som de bidrar med overlegen kompetanse slik at de løfter de andre kommunene. Det nevnes at mange av de andre samarbeidene ikke er i nærheten av å oppnå det samme.

Generelt sett opplever omegnskommunene at samarbeidet er krevende fordi det fordrer konsensus. Det er særlig beslutningsprosessen som oppleves krevende. Miljøløftet trekkes fram som eksempel på et krevende samarbeid som er helt nødvendig og der det oppnås resultater. Men her er det statens med sine økonomiske bidrag som er premissleverandør.

Ellers trekker omegnskommunene fram at det ofte kan være enighet om samarbeid på overordnet strategisk nivå mellom ledelsene, men når dette kommer på et noe lavere og konkret nivå som viser det seg ofte at det ikke er så lett å få til samarbeid.

Representanter fra omegnskommunene opplever også at Bergen kommune i mange sammenhenger har nok med seg selv og ikke har kapasitet til å ta initiativ til samarbeid. De opplever også at rollene Bergen tar varierer fra område til område, og ofte tar ikke Bergen noen

særskilt rolle i samarbeidene. En av representantene fra omegnskommunene som også hadde mye erfaring fra samarbeid med mindre kommuner hadde forståelse for hvor krevende det kunne være for Bergen å samarbeide med alle omegnskommunene når de selv er så store at de kan løse oppgavene på egen hånd.

4.4.4. Samarbeidsområder og roller fremover

Informanter fra Bergen kommune trekker fram flere utfordringer dersom Bergen kommune skulle ta en mer fremtredende rolle og ta fagansvar og eksempelvis levere tjenester til nabokommunene for barnevern og andre oppgaver der det typiske er vertskommunesamarbeid. En utfordring er finansiering og prissetting av tjenestene. En annen utfordring er at dersom enkelte tjenester trekkes ut fra en kommune, så svekkes mulighetene for at kommunen skal kunne utnyttes sammenhengende mellom ulike tjenester og det å ha en helhellig oppgaveportefølje. Dette siste poenget fremheves av informanter fra omegnskommunene til Bergen som gir uttrykke for at det i mellomstore og småkommuner nettopp er bedre muligheter enn i storbykommunene til å ivareta helhet og å skreddersy tjenestetilbud.

Informanter fra Bergen kommune nevner også at det vil kunne være mer hensiktsmessig om alle kommunene rundt Bergen etablerte noen tjenester sammen slik som det eksempelvis har skjedd med helsehus i Alver kommune der mange av de mindre kommunene nord for Alver deltar. Et argument som støttet dette og som blir nevnt av mange av informantene er at nabokommunene til Bergen er like i størrelse og kanskje enda viktigere – de har sammen styrings- og organisasjonsform, mens Bergen med parlamentarisme er forskjellig.

En av informantene fra Bergen nevner også at vertskommunemodellen kan være utfordrende når det gjelder demokratisk kontroll og at det prinsipielt bør være et styringsnivå som har helhetlig ansvar. Dersom oppgavene fordeles på flere nivå, kan det føre til fragmentering av ansvar gis det uttrykk for. Det nevnes at et alternativ til eksempelvis å legge kriesesenter for en region til en kommune gjennom en vertskommunemodell, kunne være å legge kriesesentrene til staten (Helseforetaket).

Informanter fra Bergen trekker fram at utfordringene med økende antall eldre, flere pasienter og samhandlingen om oppgaveløsning mellom helseforetakene og kommunene vil bli et viktig samarbeidsområde også mellom kommunene. Det kan dreie seg om at en kommune selger tjenester til en annen kommune, det kan dreie seg om å utvikle felles tjeneste og det kan dreie seg om samarbeid for å utnytte helsepersonell best mulig. Særlig trekkes utfordringen med forventet stort personellmangel inne helse og omsorgssektoren fram.

En av informantene fra Bergen gir uttrykk for at hvis det hadde vært ønskelig fra våre omegnskommuner så er det mange områder der Bergen kunne tatt en større rolle. De viktige spørsmålene er imidlertid om på hvilke premisser skal et slikt mer-ansvar bli tatt, og om det ønskes av de andre kommunene. Det nevnes og at de mindre kommunene (Osterøy, Samnanger ol) har helt andre behov for støtte enn de fire store nabokommunene. Informanten presiserer at tilbudet fra Bergen i så fall må være tilpasset det behovet som er og det må også være et samarbeid på avklarte premisser.

Fra omegnskommunene ble det trukket fram at de fire største kommunene rundt Bergen alle hadde rundt 2 000 ansatte og kapasitet og spesialistkompetanse til å løse de fleste oppgavene på egen hånd. Det ble også nevnt at det ikke nødvendigvis ville bli bedre tjenester av å samarbeide

med Bergen selv om de har tyngre fagmiljø. Her pekte informantene på betydning av «skreddersøm og helhetlige løsninger» der man styrker samhandlingen mellom tjenestene for den enkelte bruker. De trakk fram at man i en mindre kommune er nærmere brukerne og verdien av å ha egen økonomistyring og betydningen av lokal autonomi.

Arbeidsdelingen mellom Bergen og Vestland fylkeskommune når det gjelder kollektivtrafikk er ikke Bergen kommune helt tilfreds med ifølge en av informantene. Det nevnes at innbyggerne i Bergen finner det mest naturlig å henvende seg til kommunen og dermed får Bergen ofte ansvar for noe som er fylkeskommunens ansvar. Dette illustrerer en opplevelse av overlapp og uklarhet i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Informanter fra omegnskommunene ser for seg at digitalisering er et samarbeidsområde også framover og der dette bør skje gjennom DigiVestland, eller direkte ledet fra Bergen kommune. Disse informantene trakk også fram at samarbeidet gjennom Miljøløftet kunne bli mer omfattende og også utvikles konseptuelt. Videre så de for seg at regional næringsutvikling kunne egne seg for mer formelt samarbeid og at det var behov for å rydde opp i dagens til dels overlappende ordninger. Her var det et samarbeid på mellom kommunene som kunne være mer konkret enn næringsutviklingsarbeidet på fylkesnivå som ble etterlyst.

4.4.5. Prinsipielle modeller for samarbeid innenfor generalistkommunesystemet?

En av informantene fra Bergen kommune trekker fram demokratiske utfordringer knyttet til det å tilby tjenester til andre kommuner og mener at det er viktig at innbyggerne i en kommune skal kunne stille sine folkevalgte til ansvar for de tjenestene som leveres. Andre utfordringer er knyttet til merarbeid økt ansvar og økte kostnader for administrasjonen i Bergen kommune ved å levere tjenester til andre kommuner. Samlet sett oppfattet informanten at det var vanskelig å finne gode løsninger på interkommunalt samarbeid.

En av informantene fra omegnskommunene trakk fram et eksempel der to små kommuner ble sterkt oppfordret av statsforvalteren om å etablere interkommunalt samarbeid med en større kommune for å kunne tilby faglig forsvarlig tjenestetilbud inne eldreomsorg. Vår vurdering er at en modell der det faktisk ble mulig å pålegge kommuner å delta i / etabler interkommunalt samarbeid kunne være ønskelig ut fra hensyn til at innbyggerne. En slik modell vil også kunne bidra til stabile juridiske og økonomiske rammebetingelser for eksempelvis et vertskommunesamarbeid. Samtidig ville dette bryte med generalistkommuneprinsippet og kommunenes selvråderett.

4.4.6. Oppsummering

Bergen kommune er eier eller deltar i mange selskap, interkommunale samarbeid, avtalebaserte samarbeid og stiftelser, men deltar i forholdsvis få interkommunale selskap. Bergen er også vertskommune for omegnskommuner innenfor tjenester som kritesenter og barnevernvakt. Bergen kommune er leder for Bergensalliansen som er et politisk samarbeid i storbyregionen Bergen. Det er imidlertid ikke etablert multifunksjonelle samarbeid med nabokommunene med politisk styring eksempelvis slik som et Trondheimsregionen eller Region Kristiansand.

Bergen er ledende innen mange utviklingssamarbeid som DigiVestland, Kunnskapskommunen Helse Omsorg Vest, Utviklingssenter for kommunale Helse og omsorgstjenester (USHT). Bergen kommune er også medeier i selskaper som drifter viktig infrastruktur slik som Eviny AS, BIR AS og

Bergen havn AS. På samferdselsfeltet deltar Bergen i Miljøløftet sammen med omegnskommunene, fylkeskommunen og staten. Bergen deltar og er pådriver i flere kompetanseutviklende samarbeid med omegnskommunene som Vest brann og redning, Vest Vann AS og Samfunnssikkerhetens hus.

Bergen kommune har ikke én tydelig rolle opp mot omegnskommunene. I kraft av sin størrelse, sine politiske og administrative/faglige ressurser framstår Bergen kommune som «lokomotivet» i byregionen og Bergen kommune har gjennom dette stor betydning for det som skjer i de andre kommunene. Bergen kommune er initiativtaker, leder og pådriver i flere utviklingsrettede samarbeid og likeverdige deltakere interkommunale selskaper. Informanter fra Bergen kommune oppfatter at samarbeidet med nabokommunene i mange tilfeller er en balansegang der Bergen søker å opptre som en likeverdig partner selv om de har betydelig større administrative og faglige ressurser.

Erfaringene med interkommunale selskap er blandede sett fra Bergen kommune fordi disse kan trekke politikken bort fra kommunestyresalen og fordi Bergen kommune ofte har andre ambisjoner enn de andre kommunene. På den andre siden oppfattes erfaringene med de utviklingsrettede samarbeidene som ledes fra Bergen å i hovedsak være positive både sett fra Bergen kommune og omegnskommunene sin side. En av hovedutfordringene med interkommunalt samarbeid mellom Bergen og omegnskommunene er at Bergen har parlamentariske og de andre kommunene formannskapsmodell. I tillegg er Bergen kommune organisert forskjellig fra de andre kommunene og det er ulike fullmaktstrukturer og ulike stillingstyper. Samlet sett bidrar dette til at de blir vanskelig å finne passende leder å snakke med sett fra begge sider.

Informanter fra både Bergen kommune og omegnskommunene peker på flere utfordringer dersom eksempelvis vertskommunesamarbeid skulle utvides til å omfattes flere spesialisttjenester inne helse og omsorg. Utfordringene dreide seg både om finansiering og prissetting av tjenestene, om at det kan føre til fragmentering av ansvaret (administrativt og politisk) og svekke muligheten for kommunen til å skreddersy tjenester, styrke samhandling mellom ulike tjenester i en kommune og utnytte fordelen av nærhet til brukerne. Samtidig var flere oppmerksom på behovet for samarbeid blant annet om å løse utfordringen med forventet personellmangel innen helse og omsorgssektoren.

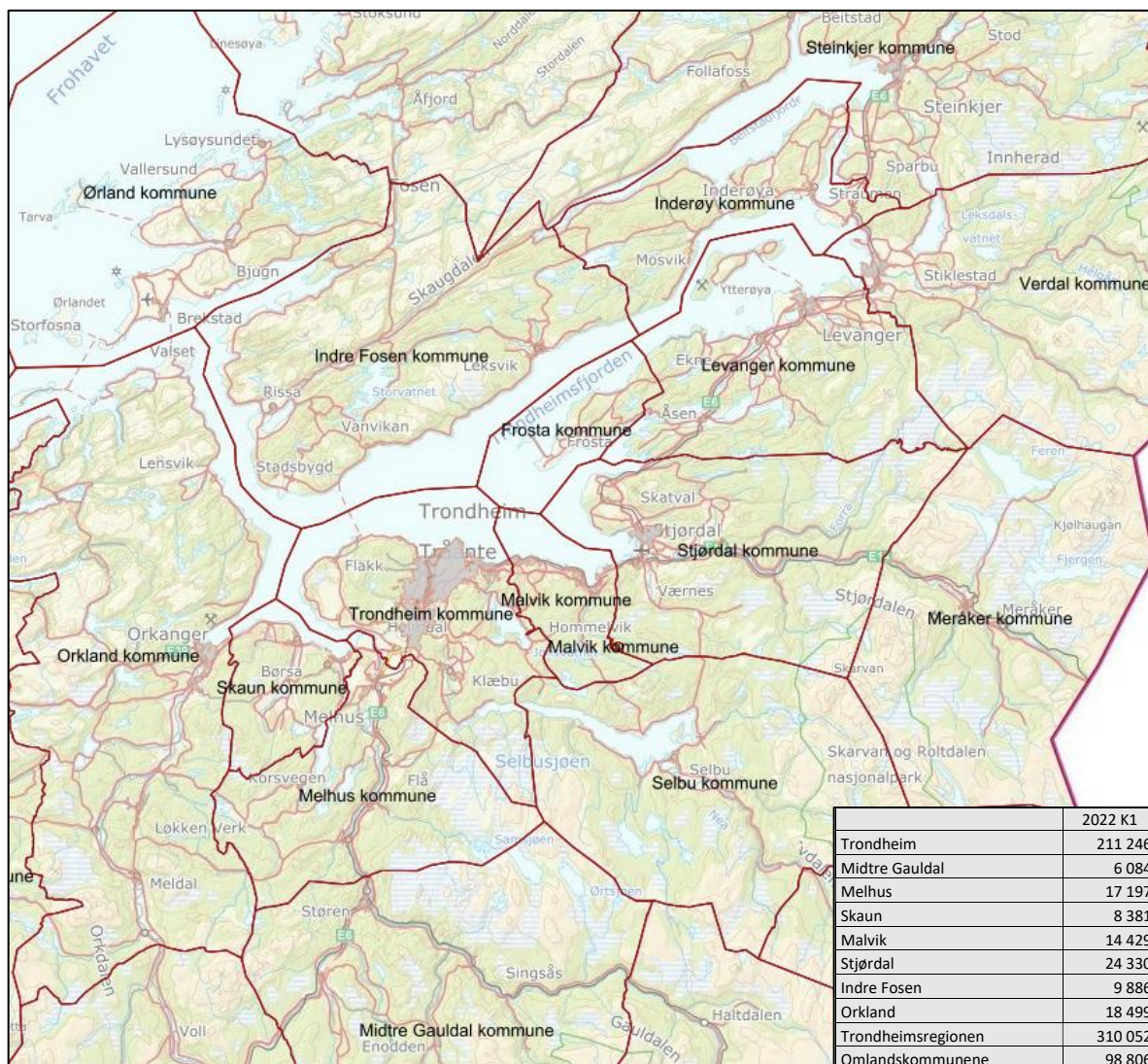
Digitalisering, regional næringsutvikling, klima og videreutvikling av samarbeidet gjennom Miljøløftet ble trukket fra av informantene som viktige samarbeidsområder for kommunene i byregionen.

Det kom fram få konkrete innspill til nye prinsipielle modeller for samarbeid mellom kommunene innenfor generalistkommunesystemet.

4.5. Trondheim

4.5.1. Sentrale karakteristika

Trondheim er Norges tredje mest folkerike kommune, og hadde ved utgangen av første kvartal 2022 i overkant av 211 000 innbyggere. Befolkningsprognosen for 2020 (TR2020M) anslår at befolkningen i Trondheim kommer til å vokse til rundt 225 000 i 2030 og omtrent 250 000 i 2050. Trondheim samarbeider med 7 andre kommuner gjennom Trondheimsregionen (jfr. Figur 8). De sju omlandskommunene har til sammen 98 806 innbyggere. Det vil si at Trondheimsregionen samlet sett har 310 052 innbyggere ved utløpet av første kvartal 2022.



Figur 8 Trondheim og omegnskommunene Kilde: <https://kart.ssb.no/>. Befolkning i Trondheimsregionen ved utløpet av første kvartal 2022. Hentet fra Trondheim kommune.no.

Den største befolkningsveksten i landet de siste 10-årene har kommet i og rundt de store byene. Samtidig har mindre distriktskommuner utfordringer med befolkningsnedgang og aldrende befolkning. Trondheim har hatt en befolkningsutvikling på linje med de de andre storbyene, men de senere årene har Trondheim vært den storbyen som har hatt sterkest prosentvis vekst.

I og med at Trondheim er det klart største byen i Trøndelag, gjenspeiler befolkningsveksten i Trondheim også nivået på befolkningsveksten i Trondheimsregionen og Trøndelag ellers. Det er Trondheim kommune som står for den klart største arbeidsplassveksten i fylket. I perioden fra 2010 til 2018 ble 72 prosent av nye arbeidsplasser i Trøndelag skapt i Trondheim (NIVI 2021).

De viktigste driverne for befolkningsveksten i Trondheim er positiv netto innvandring og innlandsflytting. Stor tilflytting og ung befolkning bidrar også til betydelig fødselsoverskudd. I Trondheimsregionen er det også de minst sentrale kommunene som har svakest befolkningsvekst, det vil si Midtre Gauldal og Indre Fosen.

4.5.2. Interkommunalt samarbeid

Når det gjelder interkommunalt samarbeid, foretok NIVI (2021) en kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag på oppdrag fra statsforvalteren. Denne kartleggingen omfattet formaliserte interkommunale samarbeid. Her er Trondheim registrert med 32 samarbeid. Flere av de andre kommunene i Trondheimsregionen er registrert med i tilsvarende antall samarbeid. Midtre Gauldal, Melhus og Orkland er med i 30, Skaun i 32, Malvik i 34, Stjørdal i 39 og Indre Fosen i 41. Et interessant funn fra NIVIs kartlegging er at de største kommunene; Trondheim, Stjørdal, Steinkjer og Namsos, ivaretar vertskommunerolle for 100 forskjellige samarbeidsordninger, som utgjør 40 prosent av alle ordninger med registrert vertskommune i fylket. Trondheim er registrert som vertskommune for 31 av de 32 formaliserte samarbeidene de er med i. Det viser at de største kommunene ivaretar viktige oppgaver på vegne av omlandskommunene.

Nedenfor har vi listet opp en oversikt over formaliserte samarbeid som Trondheim kommune er med i. Denne oversikten tar utgangspunkt i NIVIs kartlegging, men er supplert og oppdatert informasjon fra Trondheim kommune.

Samarbeid om helsetjenester

1. Legevakta i Trondheim. Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Trondheim
2. Trondheim legevaktsentral. Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Trondheim
3. ØHD-senger Trondheimsområdet. Trondheim, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal
4. Ø-hjelp psykisk helse Trondheim. Trondheim, Melhus, Malvik, Midtre Gauldal
5. Miljørettet helsevern. Trondheim, Malvik
6. Miljørettet helsevern. Trondheim, Melhus
7. Miljørettet helsevern. Trondheim, Midtre Gauldal
8. Responssenter Trondheim–Malvik. Trondheim, Malvik
9. Logopedisk senter Trondheim–Malvik. Malvik Trondheim
10. Intermediær psykisk helse (Østbyen helsehus). Melhus, Malvik, Midtre Gauldal

Samarbeid om sosialtjenester

11. Barnevernvakten i Trondheim. 22 kommuner i Trøndelag, Møre og Romsdal og Innlandet (Fosenregionen (Indre Fosen, Osen, Ørland, Åfjord), Frøya kommune, Heim kommune, Holtålen kommune, Hitra kommune, Malvik kommune, Melhus kommune, Midtre Gauldal kommune, Orkland kommune, Os kommune, Rindal kommune, Røros kommune, Skaun kommune, Surnadal kommune, Værnesregionen (Frosta, Meråker, Selbu, Stjørdal og Tydal)

12. Trondheim Senter mot seksuelle overgrep. Frøya, Heim, Hitra, Holtålen, Indre Fosen, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Oppdal, Orkland, Osen, Rennebu, Rindal, Røros, Selbu, Skaun, Trondheim, Tydal, Ørland, Åfjord
13. Krisesenteret i Trondheim. Trondheim, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal
14. Kriseteam Trondheim–Malvik. Trondheim, Malvik

Samarbeid innenfor barnehage og skole

15. Kompetanseregion Trondheimsområdet (samarbeid om barnehager og skoler). Trondheim, Malvik
16. Voksenopplæring Trondheim–Malvik. Trondheim, Malvik

Samarbeid om planlegging og byggesak

17. Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP2). Trondheim, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Skaun, Orkland, Stjørdal, Indre Fosen

Samarbeid om landbruk og naturforvaltning

18. Skogbrukssamarbeid Trondheim–Malvik. Trondheim, Malvik
19. Trondheimregionens friluftsråd. Malvik, Melhus, Trondheim, Selbu, Skaun
20. Interkommunalt skadefellingslag. Holtålen, Røros, Tydal, Selbu, Trondheim, Melhus, Midtre Gauldal, Rennebu, Oppdal
21. Veterinærvaktområde Trondheim, Melhus, Skaun og Malvik. Trondheim, Melhus, Skaun, Malvik

Samarbeid om tekniske tjenester

22. Felles vannforsyning Trondheim–Malvik. Trondheim, Malvik
23. MeTroVann Trondheim, Melhus. Trondheim, Melhus
24. TrønderEnergi AS. Frøya, Heim, Hitra, Holtålen, Indre Fosen, Malvik, Midtre Gauldal, Oppdal, Orkland, Osen, Rennebu, Selbu, Skaun, Trondheim, Tydal, Ørland, Åfjord

Samarbeid om brannvern og beredskap

25. Midt-Norge 110-sentral IKS. Frøya, Heim, Hitra, Holtålen, Indre Fosen, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Oppdal, Orkland, Os, Rennebu, Rindal, Røros, Selbu, Skaun, Trondheim, Tydal, Ørland, Åfjord
26. Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS Trondheim. Trondheim, Malvik, Indre Fosen, Oppdal, Rennebu

Samarbeid om kultur

27. Museene i Sør-Trøndelag AS (MiST). Trondheim, Indre Fosen, Hitra, Røros, Orkland
28. Naboer AB Trondheim. Holtålen, Tydal, Inderøy, Meråker, Levanger, Stjørdal, Verdal
29. Drift av Bjørbakken hoppbakke gjennom interkommunal avtale. Trondheim og Stjørdal.
30. Skaun motorsenter AS – interkommunal avtale mellom Trondheim, Skaun og Orkland kommune og Skaun motorsenter AS

Samarbeid om næringsutvikling

31. Strategisk næringsplan for Trondheimsregionen 2017–2020. Trondheim, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Skaun, Orkland, Stjørdal, Indre Fosen
32. Trondheim Havn IKS. Orkdal, Trondheim, Malvik, Stjørdal, Levanger, Verdal, Steinkjer, Frosta, Inderøy, Frøya, Namsos, Skaun, Indre Fosen

Interkommunalt politisk råd

33. Trondheimsregionens interkommunale politiske råd. Trondheim, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Skaun, Orkland, Stjørdal, Indre Fosen.

Oversikten over samarbeidsområder viser at det er spredning i områdene det er etablert formaliserte tjenestesamarbeid på. Et flertall av samarbeidene er knyttet til helse- og sosialtjenester. Ellers er det verdt å merke seg at det varierer hvilke kommuner som er med i de ulike samarbeidene. Av de samarbeidene som Trondheim er med i, er det flere som kun omfatter Trondheim og Malvik. Malvik får da levert tjenester fra Trondheim kommune som vertskommune. I og med at Trondheim er vertskommune for så godt som alle samarbeidene de er med i, indikerer det at storbykommunen spiller en viktig rolle for levere og utvikle spesialiserte tjenester som kommuner omlandskommunene til gode.

I tillegg til de formaliserte samarbeidene, finnes det også samarbeid gjennom ulike interkommunale nettverk og samarbeid som er organisert på ulike måter, bl.a. gjennom samarbeid med statsforvalteren, fylkeskommunen, KS og andre organisasjoner. Videre finnes det prosjekter og samarbeid initiert av staten gjennom ulike programsatsinger rettet mot digitalisering, miljø- og klima og tjenesteutvikling. Storbyene spiller også en sentral rolle når det gjelder å lede og gjennomføre innovasjons- og utviklingsprosjekter i kommunal sektor (Brandtzæg et al. 2021).

Fra Trondheim kommune har vi også fått oversikt det som kommunen selv omtaler som politisk styrte interessesamarbeid. Trondheimsregionens interkommunale politiske råd, som er omtalt over, inngår i disse. I tillegg nevnes:

- Samarbeidsråd Trøndelag. Trøndelag fylke, Trondheim og Steinkjer.
- Miljøpakken: Trondheim, Stjørdal, Malvik og Melhus, Trøndelag fylkeskommune, Statsforvalteren i Trøndelag, Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet.
- SØT-samarbeidet. Interregionalt samarbeid mellom byene Sundsvall, Östersund og Trondheim.
- KS Politisk storbynettverk. Ordførere/byrådsledere i Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø, Kristiansand og Bærum.
- Byer i Midt-Norge. Trondheim, Kristiansund, Røros, Ørland, Orkland, Stjørdal, Levanger, Verdal, Steinkjer og Namsos.
- Luftfartsforum Trøndelag. Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune, Stjørdal kommune, Region Jämtland Härjedalen, Avinor, Innovasjon Norge, LO Trøndelag, NHO Trøndelag, Næringsalliansen for Trøndelag, Næringsforeningen i Værnesregionen, Næringsregionen i Trondheimsregionen, NTNU, Nord Universitet, SINTEF, Equinor Jernbaneforum Midt-Norge. Trøndelag fylkeskommune, kommunene Oppdal, Rennebu, Røros, Holtålen, Midtre-Gauldal, Melhus, Trondheim, Malvik, Meråker, Stjørdal, Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer, Snåsa, Namsskogan og Grong.

- Marin samarbeidsavtale mellom Trondheim, Frøya, Hitra og Nærøysund kommuner.
- Forsvarsforum Trøndelag. Trøndelag fylkeskommune, kommunene Ørland, Stjørdal og Trondheim.
- Petroleumpolitisk utvalg Trøndelag. Trøndelag fylkeskommune og kommunene Orkdal, Trondheim, Stjørdal og Verdal.

Andre nettverk, samarbeid og organisasjoner som Trondheim er med i:

- DigiTrøndelag. Fellesprosjekt for kommuner i Trøndelag, hvor Trondheim kommune har ansvar for å ha en aktiv og ledende rolle i samarbeidet.
- Byvekstavale mellom Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune, Trøndelag fylkeskommune og Staten for perioden 2019–2029.
- Helseplattformen AS. Felles pasientjournal i Midt-Norge Selskapet har ansvar for innføring av ny felles pasientjournal i Midt-Norge. Selskapet eies av Helse Midt-Norge (60%) og flere kommuner med Trondheim som den største (30,7 %).
- Interkommunalt samarbeid innen infrastrukturområdet. Trondheim, Stjørdal, Melhus, Malvik og Skaun kommuner ser på muligheter for interkommunalt samarbeid for effektivisering og gevinstrealisering på infrastrukturområdet vann og avløp.
- +CxC – EU-prosjekt, som ledes av NTNU og Trondheim. Et EU-prosjekt skal få Trondheim til å gå i pluss når det bruk av strøm.
- Klimanøytrale Trondheim. Samarbeidsavtale mellom Trondheim kommune, SINTEF og NTNU.
- EU-mission. EU Mission for climate-neutral and smart cities by 2030. Trondheim deltar i et samarbeid mellom NTNU og SINTEF.
- Trøndelags Europakontor, Brussel. Deltakere er fylkeskommune, Statsforvalter i Trøndelag, Trondheim kommune, FoU-aktører fra Trøndelag, næringsliv og næringsforeninger.
- Den kulturelle spaserstokken. Interkommunalt nettverk mellom kommuner i Trøndelag. Nettverket ledes av Trondheim kommune.
- StudyTrondheim. Nettverksamarbeid om utvikling av studiebyen Trondheim, ledes av Trondheim. Med Velferdstinget, Studentsamskipnaden (SiT), utdanningsinstitusjonene i Trondheim, fylkeskommunen, partene i arbeidslivet, SINTEF og Næringsforeningen i Trondheim.
- KS Storbynettverk kunnskapsby- og næringsutvikling.
- Samarbeidsavtale mellom Trondheim og SINTEF om forskningssamarbeid.
- Universitetskommune 3.0. Samarbeid mellom Trondheim og NTNU, med mål om å etablere faste samarbeidsstrukturer om student-, utdanning-, forskning- og nyskapingssamarbeid.
- Unikom-nettverk. Nasjonalt nettverkssamarbeid om universitetskommune-samarbeid. Trondheim leder nettverket.
- Trøndelag i pluss. Nettverkssamarbeid om bærekraftsarbeid i kommuner i Trøndelag. Ledes av fylkeskommunen.
- Bærekraft-nettverk. Nasjonalt samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og KS.
- Nordic City Network. 18 nordiske byer.
- EUniverCities. Nettverkssamarbeid mellom 14 europeiske studiebyer og deres universiteter.
- Nordisk kunnskapsbynettverk: Norrköping, Tampere, Odense og Trondheim
- Trondheim TechPort. Innovasjonsdistrikt.

- Forum for samfunnssikkerhet og beredskap i Trøndelag, ledes av Statsforvalteren i Trøndelag.
- Storbyenes arbeidsgiverutvalg i regi av KS.
- Storbynettverk innen beredskap.

Oversikten viser at Trondheim som storby har omfattende nettverksamarbeid både nasjonalt og internasjonalt. Mindre kommuner med mindre organisasjoner har ikke ressurser til å engasjere seg i slike nettverk i samme grad. Dette tyder også på at storbyen spiller en viktig rolle med tanke på storbyregionens kontakt mot nasjonale og internasjonale partnere og aktører.

4.5.3. Nærmere om samarbeidet i Trondheimregionen

Samarbeidet gjennom Trondheimsregionen er organisert som interkommunalt politisk råd, og har fokus på samfunns- og næringsutvikling. Et viktig formål med samarbeidet i Trondheimsregionen er å styrke Trondheimsregionen i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon. Ambisjonen er å hevde seg i toppen innen forskning, utdanning, næringsliv og kultur, og innen tjenester til befolkningen.

Viktige målsetninger er å:

- gjøre regionen til det beste stedet å utvikle eksisterende næringsliv og å starte nye bedrifter
- tilby attraktive nærings- og boligarealer samt effektiv infrastruktur
- være rollemodell for et attraktivt og bærekraftig, regionalt utbyggingsmønster
- doble antall teknologiselskaper og ansatte i disse fra 2014 til 2025

Trondheim, som storby, er også en viktig drivkraft for utviklingen i Trondheimsregionen. Hele 65 prosent av innbyggerne i Trøndelag er bosatt i Trondheimsregionen. Det som framheves som Trondheimsregionens fremste fortrinn er Trondheim som attraktiv storby, sammen med kunnskapsmiljøene NTNU og Sintef. Nært samspill mellom FoU-miljøene, næringslivet og offentlig sektor anses som et sentralt virkemiddel for å oppnå en bærekraftig vekst.

I henhold til utviklingsplan for Trondheimsregionen for perioden 2020–2023, er arbeidet delt i fire programområder.

Trondheimsregionen har fire programområder:

- P1: Strategisk næringsutvikling
- P2: IKAP og andre utviklingsoppgaver innen arealplanlegging
- P3: Profilerings/kommunikasjon/attraktiv region
- P4: Ledelse/samarbeid/interessepolitikk

Selv om man i Trondheimsregionen har felles satsing på samfunnsutviklingsområdet, er det verdt å merke seg at flere av kommunene også er medlemmer av andre interkommunale politiske råd, og de har også betydelig tjenestesamarbeid i disse regionene. Dette gjelder Melhus, Skaun, Midtre Gauldal, Orkland og Indre Fosen. Dette indikerer at Trondheimsregionen ikke er en helhetlig samarbeidsregion, og at det er potensial for å styrke og utvikle samarbeidet.

4.5.4. Erfaringer med samarbeidet

I forbindelse med utredning av flerkommunale byområder, var Trondheim og Malvik ett av casene (Leknes et al. 2020). Gjennom denne utredningen går det fram omegnskommunenes holdninger til Trondheim har endret seg gjennom årene. Det vises til at det tidligere var viktig for kommunene å hevde seg selv, men at det oftere gis uttrykk for hvor viktig Trondheim er. Det sies i denne utredningen at dette er noe som bl.a. kommer til uttrykk gjennom de årlige felles formannskapsmøte mellom de åtte kommunene i Trondheimsregionen. Dette tyder på at det er økt erkjennelse av at hver enkelt kommune er den av en funksjonell region, og at omegnskommunen i større grad ser nytten av Trondheim som drivkraft i denne regionen. Tilsvarende tilbakemeldinger er gitt gjennom NIVI (2020) sin kartlegging av interkommunale samarbeid i Trøndelag.

Gjennom våre intervjuer er det også et inntrykk at det er godt samarbeid mellom kommunene i Trondheimsregionen. Når det gjelder tjenestesamarbeid, har Trondheim mest samarbeid med kommunene i nærområdet, det vil si Malvik, Melhus og Skaun og Midtre Gauldal.

På spørsmål om hva som er viktige samarbeidsområder, er det flere områder som blir trukket fram. Som det går fram av oversikten i kap. 4.5.2, og som er kvalitetssikret at Trondheim kommune, blir det vist til at det er mye samarbeid på helseområdet, og hvor mye dreier seg om spesialiserte funksjoner, akutte forhold eller vaktordninger, for eksempel legevakt og barnevernsvakt. Videre blir samarbeid knyttet til brann og redning, havnesamarbeid, samarbeid om interkommunal arealplan og byvekstavtaler trukket fram som viktige samarbeidsområder. Det samme gjør samarbeidet knyttet til helseplattformen og DigiTrøndelag.

For samarbeidet i Trondheimsregionen som helhet, er det samarbeidet om samfunnsutvikling som har stått sentralt. Det gjelder spesielt samarbeidet om arealplanlegging, transport og næringsutvikling. Her er målet å få en vekstkraftig og funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion, tilrettelegging for økt bruk av kollektivtransport, planlegging av fortetting rundt trafikkknutepunkter og planlegging av framtidige næringsarealer. Selv om det kan være visse utfordringer knyttet til interkommunal arealplanlegging og oppfølging i den enkelte kommune, blir det vist til at planen i stor grad fungerer. Dette gjelder spesielt i forhold til næringsarealer. Her har Trondheim omgjort sentrumsnære næringsområder til områder for boliger, handel og kultur. Næringsvirksomheter har flyttet ut til randkommuner rundt Trondheim, og i Malvik har for eksempel næringsområder blitt bygd ut i stort tempo. Det sies at dette har blitt muliggjort som følge av IKAP, som også er et viktig grunnlag for arbeidet med miljøpakken og arbeidet byvekstavtaler. I forbindelse med store utbyggingsprosjekter, har man også brukt IKAP som grunnlag for å identifisere egnede massedeponier.

Når det gjelder samarbeid om tjenester, er mange av omegnskommunene såpass store at de har mye av tjenestearbeidet i egen organisasjon. Noen av kommunene, som for eksempel Stjørdal og Orkland fungerer også som egne regionsenter med egne interkommunale tjenestesamarbeid med sine omlandskommuner. I Værnesregionen har det for eksempel vært et betydelig interkommunalt samarbeid mellom kommunene i mange år. Det er slik sett varierende behov for tjenestesamarbeid som omfatter alle kommunene i Trondheimsregionen.

Selv om behovet for tjenestesamarbeid er varierende, står kommunene overfor store samfunnsutfordringer som krever et godt samarbeid for å definere utfordringer og behov, og finne

gode løsninger i felleskap. Ut fra hensynet til å legge til rette for en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion, og for å ivareta hensyn til miljø og bærekraft, blir det sett som viktig at det interkommunale samarbeidet rundt IKAP, byveksttalen og miljøpakken blir videreført. Videre blir det pekt betydelige utfordringer framover knyttet til den demografiske utviklingen med en høyere andel eldre og færre unge i yrkesaktiv alder. Det vil bli mer krevende kommuneøkonomi og kampen om kvalifisert arbeidskraft til tilla. Det innebærer at kommunene vil ha behov for å løse oppgavene, for eksempel innen helse og omsorg på nye og mer effektive måter. Samtidig som konkurransen om kvalifisert arbeidskraft tiltar, blir det også det også sett som viktig at man framover klarer å samarbeide om å finne løsninger på de økende utfordringene med ungt utenforskap.

I takt med at regionen vokser, og blir stadig knyttet sammen på en bedre måte, blir det også signalisert behov for å tenke mer helhetlig rundt beredskap og samfunnsikkerhet. Her stilles det stadig økte krav til kommunene, og den kommunale beredskapen stilles også overfor nye utfordringer som følge av klimaendringene.

For å finne løsninger på regionale utfordringer på de store framtidige samfunnsutfordringene, blir det sett som nødvendig med et tettere og sterkere samarbeid mellom kommunene. Det er naturlig at storbyen, som har de største kompetansemiljøene og rår over mest ressurser, har en rolle som drivkraft og motor i slike samarbeid.

I det følgende skal vi se nærmere på muligheter for økt samarbeid mellom kommunene på følgende områder:

- Digitalisering (basert på arbeidet med digi-Trøndelag)
- Helse- og velferdstjenester
- Samarbeid om beredskap
- Barnevern

Dette er fire områder som Trondheim kommunene selv har trukket fram, og hvor det kan være aktuelt at Trondheim kan ta en sterkere rolle i et samarbeid mellom kommunene. Områdene berører de sentrale samfunnsutfordringene som vi har omtalt i det foregående.

4.5.5. Samarbeidmuligheter knyttet til DigiTrøndelag

Om digitaliseringsnettverkene

DigiTrøndelag er ett av elleve regionale digitaliseringsnettverk på landsbasis. Det første regionale digitaliseringsnettverket oppsto blant kommuner i gamle Hordaland i 2017. Senere har alle regioner i landet enten etablert eller er i ferd med å etablere sine regionale strukturer (nettverk), som nå dekker hele landet.

Formålet digitaliseringsnettverkene er å jobbe sammen for å gi bedre digitale tjenestetilbud til innbyggere og næringsliv. KS har ansvar for å koordinere dette arbeidet, og hensikten er jobbe sammen for å:

- Styrke den samlede kompetansen og dele på nøkkelkompetanse
- Øke gjennomføringskraften i utbredelse av, og gevinstrealisering av nasjonale løsninger og prosjekter

- Gjennom å ta del i nasjonalt arbeid, forsterke og påvirke det nasjonale utviklingsarbeidet, herunder delta i arbeidet med å få frem behovene i sektoren (kommunene).

I henhold til KS sin beskrivelse av digitaliseringsnettverkene,¹⁶ setter regionale digitaliseringsnettverk egne mål og prioriteringer. Disse gjenspeiler regionale behov og øvrige strukturer og samarbeid, men har også mange fellestrekk. KS sier videre at mange nettverk har det til felles at de ønsker å utvikle et sterkere regionalt «mottaksapparat» for nasjonale digitale fellesløsninger og styrke den digitale kapasiteten, gjennom å ta del i et regionalt og nasjonalt nettverk. Et felles overordnet mål er at nettverkene skal bidra til å sikre at innbyggerne får gode, helhetlige, brukerrettede tjenester. Samtidig står kommunes bærekraft og innovasjon sentralt i dette arbeidet. Arbeid i regionale digitaliseringsnettverk skjer også i et samspill med andre eksisterende aktører regionalt.

Om DigiTrøndelag

Det sies gjennom intervjuene at det har vært tradisjoner for samarbeid i Trøndelag før etablering av DigiTrøndelag. Tidligere hadde man noe som het Det digitale Trøndelag (DDT). Det var et samarbeid mellom Trondheim kommune og Værnesregionen. I dette samarbeidet hadde Trondheim kommune en driverposisjon. Senere kom DiguT. Her hadde fylkeskommunen et samarbeid på vegne av kommunene. Da hadde Trondheim en mer tilbaketrukket rolle og hadde mer fokus på utvikling av egne løsninger som Trondheim hadde behov for som storby. Etter at DigiTrøndelag er ble etablert, har Trondheim igjen tatt en lederrolle i samarbeidet. Det blir i den forbindelse vist til at Trondheim har et stort miljø og har evne til foran på en del områder, også nasjonalt.

I samarbeidsavtalen for DigiTrøndelag står det at Trondheim, som den største kommunen i regionen, må ha en aktiv og ledende rolle i samarbeidet. Her blir det også gjennom intervjuene kommentert at det er fordel at storbyen har en slik koordinerende rolle i stedet for fylkeskommunen. Det begrunnes med at det langt færre likheter mellom en fylkeskommune og en mindre kommune sammenlignet med en stor kommune og liten kommune. Innenfor generalistkommunesystemet har både store og små kommuner ansvar for de samme lover, oppgaver, tjenester og utfordringer som kommunene skal løse. De har langt på vei behov for like systemer og rutiner på mange områder. Det blir derfor sett som en fordel at slike nettverk drives av kommuner som har ressurser og kapasitet til å lede, koordinere og følge opp.

DigiTrøndelag ledes av et programstyre. Her har Trondheim fast representasjon og det er videre representanter på kommunedirektørnivå fra de ulike delene av Trøndelag. Videre er det en representant fra KS Trøndelag og Trøndelag fylkeskommune.

Trondheim kommune utpeker programleder etter drøfting i programstyret. Programleder har ansvar for å realisere samarbeidet i henhold til samarbeidsavtalen, mandat og andre vedtak fattet i programstyret. Videre er det etablert en ressursgruppe bestående av ressurspersoner fra deltakende kommuner, eller felles regionsamarbeid og leder for programkontoret.

¹⁶ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/regionale-digitaliseringsnettverk/regionale-nettverk-og-samstyring-i-kommunesektoren/>

Arbeidsutvalget har en viktig rolle for å bringe forankring inn i DigiTrøndelag, både med hensyn til geografi og fagområder. I henhold til samarbeidsavtalen er formålet med ressursgruppen å sikre realisering av samarbeidsavtalens formål, styrke samhandlingen på tvers av kommunene og understøtte integrerende prosesser og oppgaveløsning som bidrar til felles gjennomføring. Ressursgruppen skal sammen med programleder sikre oversikt over initiativer som pågår på nasjonalt nivå og i de aktuelle kommunene, som utgangspunkt for å foreslå prosjekter som bør gjennomføres. Prosjektene forankres i og ledes av enkeltkommuner eller regionsamarbeid. For hvert prosjekt skal det avtales mandat og budsjett som er forankret blant de deltagende parter og i programstyret.

DigiTrøndelag finansieres av midler fra de deltagende kommunene eller som ervervet fra ulike støtteordninger. Programkontoret finansieres gjennom årlige tilskudd. Ut over dette deltar kommunene med egeninnsats og finansiering inn i samarbeidet for å gjennomføre enkeltprosjekter og tiltak.

For DigiTrøndelag er det tre fokusområder som trekkes fram gjennom intervjuene. Disse er:

- Kompetansebygging – gjøre kommunene i stand til å drive med digitalisering og digital transformasjon.
- Informasjonsutveksling: Få oversikt over hva som foregår kommunene, koble kommuner og fagpersoner og bygge kompetansemiljøet. Videre dreier dette seg om formidling av informasjon fra KS om hva som foregår av aktivitet, og ta innspill fra kommunene tilbake til KS.
- Gjennomføring av prosjekter og innføring av felleskomponenter.

Erfaringer og framtidige utviklingsmuligheter

Så langt er det gjennomført flere fellesprosjekter i forbindelse med kompetansebygging og innføring av nye digitale løsninger. Pågående prosjekter dreier seg om modernisering av folkeregisteret, kompetansebygging på praktisk digitalisering og virksomhetsarkitektur, fellesløft på arbeidet med å bli en datadreven kommune og mulighetsrommet som ligger i åpne datasett.

Erfaringene med nettverket er at det fungerer, men at det er forbedrings- og utviklingsmuligheter. Trøndelag består av 38 kommuner, og erfaringen er at det varierer hvor mye de ulike kommunene har kapasitet og mulighet til være med. Det sies at noen er veldig aktive og får mye igjen for det. Andre blir mer perifere og har mye mindre verdi av DigiTrøndelag som nettverk.

Noen kommuner er med i interkommunale driftssamarbeid om IKT, mens andre ikke er det. For små kommuner med liten kapasitet i egen organisasjon, kan være enklere å delta gjennom slike samarbeid. På sikt antas det at det går mot større regionalisering av samarbeid om drift og utvikling av IKT, slik at man innen Trøndelag ender opp med 6–7 regionale samarbeid. Det kan bidra til å lette samhandlingen og utviklingsarbeidet gjennom DigiTrøndelag som helhet. Det kan også bli lettere å sikre kapasitet og kompetanse lokalt, slik at det blir lettere å være tettere på den enkelte kommune i arbeidet med tjenesteutvikling og realisering av gevinster. Mange av de mindre kommunene har selv gjerne for liten kapasitet til å ta imot og implementere nye løsninger når de kommer. Det er også en utfordring å nå ut med informasjon til relevante aktører i alle

kommuner. Dersom man får en konsolidering av interkommunale IKT-samarbeid innen fylket, kan også kommunikasjonen og informasjonsutvekslingene bli lettere.

Videre blir det også pekt på utfordringen knyttet til storbyens ledelse av slike regionale prosjekter. Dersom DigiTrøndelag skal være en del av Trondheim kommunes IT-tjeneste, kan det lett oppstå kapasitetsutfordringer og behov for å prioritere oppgaver i egen organisasjon. Trondheim er engasjert i flere prosjekter og strategiske satsinger som omfatter større deler av regionen. Dette gjelder for eksempel i forhold til rollen som universitetskommune og i forhold til bærekraftssamarbeid. Det er derfor en diskusjon om fellessatsinger som ikke kun dreier seg om interne forhold i kommunen, skal legges til en egen enhet. Det kan også omfatte ledelse og drift av DigiTrøndelag.

I DigiTrøndelag pågår det en strategiprosess for hvordan samarbeidet skal utvikles videre. Fram til nå har fokus i stor grad vært på kompetansebygging, utviklingsprosjekter og utrulling av felleskomponenter. Det er ikke konkludert med hva som blir resultatet av denne prosessen, men det kan være aktuelt at DigiTrøndelag får en sterkere rolle knyttet opp mot tjenesteutvikling, endringsprosesser og anskaffelser. Det kan innebære at man må ha enda tettere dialog med kommunene i forhold til tjenesteutvikling og behov for nye digitale løsninger. Dersom det blir aktuelt, må man også se på nye måter for juridisk organisering og modeller for finansiering.

4.5.6. Samarbeidsmuligheter innenfor helse. Med utgangspunkt i helseplattformen og KS-forskningsarbeid i Trøndelag

Helseplattformen

Helseplattformen er ny samhandlingsløsning for hele helsetjenesten i Midt-Norge. Det er både navnet på et IT-system, prosjektet som innfører dette, og det offentlig eide selskapet Helseplattformen AS med ca. 240 arbeidsplasser. Selskapet Helseplattformen AS ble opprettet 1. mars 2019 og eies av Helse Midt-Norge (60 %) og flere kommuner med Trondheim som den største (27,2 %). Selskapet har ansvar for innføring og fremtidig forvaltning av felles elektronisk pasientjournal og pasientadministrativt system for hele helsetjenesten i Midt-Norge, og for kontraktoppfølging med de valgte leverandørene.

Helseplattformen er et verktøy for å nå de strategiske målene for framtidens helsetjeneste – bedre pasientsikkerhet, mindre dobbeltarbeid og bedre informasjonsflyt i tjenesten. Med Helseplattformen er Midt-Norge utprøvsregion for det nasjonale målet om «Én innbygger – én journal».

Trondheim kommune har ledet arbeidet med å samordne kommunene i arbeidet med helseplattformen. Det inkluderer arbeid med å utvikle løsninger, forberede innføring i kommunene og se på videre samarbeid og driftsløsninger. Her har statsforvalteren og andre kommuner også bidratt med ressurser. Her er tilbakemeldingene også fra andre kommuner at det viktig at Trondheim har tatt en sentral rolle. Dette fordi det ville vært for krevende å organisere et såpass stort arbeid med mange ulike prosesser for en mindre kommune.

Helseplattformen tas i bruk i disse dager. Selv om det har vært utfordringer med implementeringen, er planen at kommuner og helsetjenester i kobles på i tur og orden. Etter hvert som systemet tas i bruk, ser man for seg at dette kan utvikles med nye og andre løsninger. Ikke minst ser man store fordeler med å få samlet helseopplysninger i én database. Dette vil også gi

grunnlag for forskning og kunnskapsutvikling som kan bidra til å styrke, effektivisere og forbedre det framtidige helsetilbudet for innbyggerne. Her vil det også være naturlig at Trondheim storby, og som har den klart største kommunale eierandelen i Helseplattformen, har lederrolle i arbeidet med å unytte de framtidige muligheter som ligger i Helseplattformen for kommunene i Midt-Norge.

4.5.7. Forskningsbehov og storbyens rolle

Trondheim har tradisjon for samarbeid om forskning med universitet og Sintef på ulike fagområder. Det har det vært innen helse også, men Trondheim har i liten grad tatt noen lederrolle i slike samarbeid eller dratt med seg andre kommuner i omstillingsarbeid. Våren 2019 foreslo Kommunenes Strategiske Forskningsorgan (KSF) en struktur for forskning i kommunale helse- og omsorgstjenester for å realisere et kunnskapsløft i kommunene. Arbeidet ble foreslått organisert med ett nasjonalt og fire regionale samarbeidsorganer. I tillegg anbefalte KSF at kommunene organiserer seg i klynger. I september samme år vedtok hovedstyret i KS at KS skal ha pådriverrollen for å styrke forskningen i kommunale helse- og omsorgstjenestene, og følge opp anbefalingene fra KSF. Hovedstyret gav også sin tilslutning til at regionale samarbeidsfora for kommuner, brukere og forskningsinstitusjoner skal etableres i hver helseregion.

Kommunene står overfor store og sammensatte utfordringer i årene som kommuner, og disse utfordringene kan ikke løses av hver enkelt kommune alene. Demografiske endringer tilsier at kommunene må organisere seg annerledes, tenke nye løsninger og ressurseffektivisering. I dette arbeidet blir det også sett som viktig at Trondheim som storby og universitetskommune tar en lederrolle i det kommunale samarbeidet om å få på plass et felles kunnskapsgrunnlag, få oversikt over hva kommunene trenger framover og finne felles løsninger for hvordan utfordringene skal håndteres. Etter det vi forstår har Trondheim også blitt oppfordret til det fra statsforvalteren og KS. En viktig målsetning med dette arbeidet vil være, sammen med forskningsmiljøene og de andre kommunene i regionen, å få oversikt over kunnskapsstatus, forskningsbehov og få i gang omstillingsprosesser for å møte framtidige utfordringer.

Så langt har Trondheim tatt initiativ til å etablere et tydelig mandat for helseledernetverket for hele Trøndelag hvor behovet for forskning og forskningssamarbeid er inkludert. Det var helseledernetverk fra før, men dette var et «løser» nettverk for informasjonsutveksling. Ut over å få opp kunnskapsbehov og forskningsarbeid på vegne av kommunene, har også helseledernetverket mandat til å jobbe med flere ting, bl.a. forbedring av det forbyggende arbeidet og se på mulige driftsløsninger på aktuelle områder. I den forbindelse er det flere som kommenterer at mange av helsetjenestene er kompliserte og krevende, og tjenester som omfatter små grupper kan være vanskelig å håndtere for små kommuner. Det blir også gitt uttrykk for at det er en del krevende pasienter innenfor rus og psykisk helse, som hverken sykehusene eller kommunene løser med tilfredsstillende tilbud. Her kan det ligge løsninger i å utvikle nye regionale tilbud i felleskap.

På den andre siden står helse- og omsorgstjenesten overfor en utvikling framover hvor det vil bli en stor økning pasienter og brukere om følge av andelen eldre vokser. Her har de fleste kommuner behov for å finne bedre og mer effektive løsninger for å kunne sikre gode tjenester til innbyggerne i framtiden.

Det blir sett som en fordel å stå sammen om løsninger og anbefalinger gjennom fylkesvise eller regionale fagnettverk, med tanke på å sikre godt forankrede strategier og større tyngde i omstillingsarbeidet. Her trekkes det fram ulike tiltak som det er aktuelt å se på, for eksempel overgang til hjemmebasert omsorg i stedet for institusjonsbasert omsorg, bruk av digitale hjelpemidler og velferdsteknologi i forbindelse med omstillingsarbeidet, hvordan man skal jobbe med helsefremmende og forebyggende tiltak og hvordan man samarbeide med ideelle og frivillige organisasjoner. Det er behov for å få oversikt over utfordringene, hvilke løsninger som aktuelle og hvordan de virker. Dette for å kunne planlegge og sette omstillingsarbeidet i system. Samtidig blir det pekt på at det her vil være behov for et mer helhetlig fylkesvis eller regionalt samarbeid som også omfatter anskaffelse og innkjøp nye digitale løsninger. Det blir pekt på at DigiTrøndelag kan utvikles til å få en rolle i dette arbeidet, men knyttet til helse blir det sett som viktig at man har en regional koordineringsgruppe for e-helse hvor helselederne sitter sentralt. Dersom man skal lykkes med slik satsing, blir det også her understreket at det er viktig at storbyene spiller en viktig rolle som motor dersom man skal få nok kompetanse og ressurser i satsingen. Det blir også vist til at Trondheim og Trøndelag som helhet vil ha nytte av et slikt samarbeid. Det ligger langt større tyngde bak store anskaffelser når regionen står samlet, sammenlignet med om Trondheim eller andre kommuner alene skal jobbe med dette.

Barnevern

Trondheim har i dag samarbeid med 22 kommuner om barnevernsvakt. Det vil si at Trondheim kommunen bistår disse kommunene etter arbeidstid og helger når det gjelder akutte situasjoner på barnevernsområdet. Samarbeidsavtalen skal reforhandles, og ny avtale skal etter planen tre i kraft for 1.1.2024. Etter det vi forstår tar barnevernsvakta i dag på seg en del oppgaver som ikke dekkes av avtalen. Målet er derfor at den nye avtalen i større grad skal fange opp de oppgavene som barnevernsvakta utfører, eller kan tilby, og hva som vil være kostnadene.

Barnevernsreformen trådte i kraft 1.1.2022. Den flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Et av målene med reformen er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren. Tidlig innsats, med tiltak som er godt tilpasset barnas og familienes behov, skal være en investering i innbyggernes velferd, men det vil også være en investering som kan spare kommunen for mer inngripende og kostbare tiltak senere.

Med barnevernsreformen har kommunene fått et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem. Egenandeler for statlige barnevernstiltak som akutttiltak og institusjoner har økt kraftig, mens egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak er redusert. En hensikt med disse endringene er gi kommunene sterkere insentiver til å jobbe forebyggende.

For at kommunene skal lykkes med nå målene i barnevernsreformen, vil det være viktig at kommunene har gode tverrfaglige verktøy for å jobbe forebyggende. Det inkluderer tilgang på gode endringsorienterte og målrettede tiltak som kan rettes mot barn og familier med tanke på snu en negativ eller uheldig utvikling så tidlig som mulig.

Her gir informantene uttrykk for at vil være krevende for mange enkeltkommuner å finne gode løsninger på egen hånd. Samarbeid vil være viktig for å kartlegge status og behov i kommunene, hva slags kompetanse som trengs og hvilke metoder, verktøy og tiltak som kommunene bør ha tilgang på.

I tillegg til utvikling av kompetanse, metoder og verktøy som den enkelte barneverntjeneste kan bruke med tanke på undersøkelser og tiltak, kan det også her være aktuelt å utvikle interkommunale tjenestesamarbeid. Mange kommuner har i dag interkommunale barneverntjenester, men på tvers av disse kan også være aktuelt å etablere samarbeid om spesialiserte kompetansekrevende endringsorienterte tiltak. Det kan også være aktuelt å samarbeide om etablering av kommunale institusjonsplasser i barnevernet. Dersom kommunene samarbeider om etablering av institusjonsplasser, kan det gi billigere løsninger sammenlignet med om man skal kjøpe slike plasser fra staten. Det gir også bedre muligheter for å tilpasse plassene til kommunale og regionale behov.

For å finne gode løsninger, vil det også være naturlig at den største kommunen tar initiativ til å lede felles utviklingsarbeid med andre kommuner, barneverntjenester og kompetansemiljøer.

Som følge av at Bufetat bygger ned tiltak innen barnevernet, har Trondheim kommune gjennom en oppvekstreform utviklet en del tiltak som vi på sikt også kan være relevant å tilby nabokommuner. Dette dreier som spesialiserte og lavfrekvente tilbud som det vanskelig for mindre kommuner å utvikle å tilby sine innbyggere. Målet er også at kommunen skal få til mer fleksible tiltak enn det Bufetat tilbyr, og som i større grad er tilpasset familiers ulike behov. Fram til nå har kommunen utviklet et spe- og småbarnstiltak for de barna som lever i de mest utsatte familiene. Dette gjelder familier hvor det hele tiden er en risiko for at barna må flytte. Videre har Trondheim utviklet til tiltak som omtales som «avvergested». Det er et tiltak som er utviklet fordi kommunene historisk sett har hatt mange akuttplasseringer. Erfaringene med en del av disse akuttplasseringene har vært at barna har blitt flyttet langt og blitt værende for lenge i disse tiltakene. Det vises også til forskning på akuttplasseringer som dokumenterer at akuttplassering ofte ikke er en god løsning, og at slike tiltak kan ha store omkostninger for barna og familiene. I samarbeid med NTNU har man derfor utviklet et tiltak med et avvergested, hvor barn og familier, eller deler av en familie, kan oppholde seg frivillig en stund sammen med fagfolk fra barnevernet – fram til situasjonen er under kontroll. Det presiseres at dette ikke er en institusjonsplassering, men et frivillig hjelpetiltak sammen med familien. Det skal også knyttes til et ambulanset team som skal jobbe med familie og nettverk hjemme hos folk. Man har erfart at grunnlaget for akuttplasseringer som oftest går fort over, og at det er derfor viktig å ha tiltak og prosesser der barna og familien opplever å ha kontroll. Dersom dette er et tiltak som fungerer, kan det også være aktuelt å tilby tiltaket til flere kommuner. Dette er slik sett et eksempel på utviklingsarbeid som gjennomføres av storbyen, og som kan komme andre kommuner til gode.

I den forbindelse blir det også vist til at Trondheim er vertskommune for et statlig initiert tiltak som tidligere het «Familie for første gang», men som nå heter «Sammen på vei». Her deltar også Malvik og Melhus kommuner, og det jobbes med å utvide tiltaket med Børsa og Skaun kommuner. Det omtales som et spennende tiltak som er statlig finansiert i prøveperioden, og omfatter helsestasjon og jordmortjenesten. Fokuset går på å legge et godt grunnlag for familiedannelse, og samarbeidskommunen rekrutterer familier inn i programmet under forsøket. Her blir det også pekt på at det er ville vært en fordel å utvide dagens avtale med flere kommuner. Trondheim ser også nytten av dette fordi storbykommunene også har noe å lære av de mindre kommunene. Selv om storbykommunen har mer spisskompetanse, har de mindre kommunene gjerne bedre løsninger når gjelder tverrfaglig samarbeid og koordinering på tvers av fagområdene.

Trondheim kommune sitter også i førersetet for å få til anskaffelsesrutiner som skal bruke i hele regionen når gjelder kjøp av barneverntjenester fra det private markedet. Det er

innkjøpsavdelingen i Trondheim kommune som leder dette arbeidet, og dreier seg bl.a. om anskaffelser av private fosterhjem.

Generelt blir det pekt på at potensialet for at Trondheim kan ta en ledende rolle i fagnettverk med tanke på å utvikle nye løsninger, kunne vært unyttet bedre. Samtidig blir det gitt uttrykk for at nye oppgaver og reformer er underfinansierte. Når det gjelder barnevernreformen sies det at mye midler er bundet opp i tidligere avtaler om institusjonsplasser og fosterhjem, noe fører til kommunen ikke har det økonomiske handlingsrommet som trengs for å drive omstillingsarbeid. Omstillingsarbeid er krevende og tar tid. Tilbakemeldingene er derfor at det burde vært omstillingsmidler tilgjengelige i forbindelse med reformen.

Brann og redning

I Trøndelag har det vært to 110-sentraler, en i Namsos og en i Trøndelag. Disse er nylig slått sammen og lokalisert i Trondheim. Det blir sett som en fordel å ha tilgang til enn felles moderne brannsentral med et stort fagmiljø. Det trekkes fram at det også er stordriftsfordeler knyttet til at flere kommuner eier en sentral sammen, samtidig som det blir flere å dele kostnadene på. Enkelte interkommunale brann- og redningstjenester har også hatt utfordringer med at kommer i samarbeidet har vært tilknyttet to ulike sentraler. Dette har vært krevende, for eksempel når det har vært utrykning fra to sentraler samtidig. Ved at man nå har en sentral blir det lettere å ha helhetlig oversikt over tilgjengelige ressurser i Midt-Norge, og det blir lettere å disponere de ressurser som er nærmest åstedet uavhengig av kommunegrensene. Dette blir sett på som en styrking av brann- og redningsberedskapen i Trøndelag.

Samtidig blir det pekt på at et betydelig potensial for styrke samarbeidet om brannberedskapen mellom kommune i Trøndelag. I Trøndelag er det 18 brann- og redningstjenester, hvorav halvparten av disse er interkommunale. De resterende er kommunale.

Trondheim kommune er en sentral aktør i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS (TBRT). Dette er et samarbeid mellom Trondheim, Malvik, Indre Fosen, Oppdal og Rennebu kommuner. Trondheim kommune har en eierandel av det interkommunale selskapet på 85,23 prosent. For de andre kommunene varierer eierandelen fra 1,15 prosent i Rennebu og 6,02 prosent i Malvik. 12 brannstasjoner er tilknyttet TBRT. Fire av disse ligger i Trondheim.

TBRT er i dag eneste heltidsfunksjonelle brannskapskapet i regionen, i alle fall av en viss størrelse. TBRT har også en del regionfunksjoner om omkringliggende brannvesen nyter godt av, det gjelder sjøprøyte (båt med taugutstyr, skumtank, vannkanon og oppsett for redning), urban redningsgruppe med urban- søk- og redningsbil (USAR-bil), undervannsdrone, dykkere og røykdykkere. TBRT fungerer som en spesialisttjeneste med fasiliteter for opplæring og trening. Det gjelder for eksempel røykdykkerbygg, bygg med gass og bygg for man kan simulere brann.

I kraft av sin størrelse har Trondheim en sentral rolle i TBRT, men også for det regionale beredskapen. Sett fra Trondheim sitt ståsted ville det vært en fordel for brannberedskapen om man hadde et mer helhetlig regionalt samarbeid. Dette ville gjort det enklere å få en helhetlig plan på hvordan på hvilke investeringer som må gjøres i hele regionen, hvordan disse investeringene skal finansieres og hvordan TBRT skal være best mulig rustet for regionale oppdrag. Med mer helhetlig regionalt samarbeid kunne man hatt et sterkere fokus på hva som kreves spesialtjenester og utstyr i regionen samlet sett. I den forbindelse blir det også pekt på at dette gir muligheter for

bedre og mer effektiv utnyttelse av det utstyret som regionen samlet sett har tilgjengelig. Samtidig ville det vært muligheter for å sette arbeidet med kursing og opplæring mer i system.

Sett i forhold TBRT og Trondheims framtidige rolle som storby, blir det sett som en fordel for brann og redningsberedskapen at flere kommuner hadde vært tilsluttet TBRT. Fylkesmannen peker også på at man ser en tendens til at flere brannvesen går sammen i større enheter, og ser dette som en fordel. TBRT dekker ikke et geografisk sammenhengende område, og brannberedskapen slik sett er oppstykket og fragmentert. Det har vært gjort forsøk på å flere kommuner med i TBRT tidligere, men dette har strandet på politisk skepsis i enkelte av kommunene.

Frykt for sentralisering, er gjerne et viktig argument mot etablering av interkommunale samarbeid, men det hevdes at dette ikke er et viktig argument når det er snakk om interkommunale brann- og redningstjenester. For brannvesen er det krav til utrykningstid til sykehjem og særskilte brannobjekt. Det innebærer at utstyr og personell må være plassert desentralisert uansett hvor stort brannvesenet er. Gevinstene med større enheter ligger i bedre tjenester, et mer funksjonelt brannkorps, bedre bruk av kompetanse tilgjengelig utstyr, bedre planlegging av logistikk og innkjøp. Forutsetningene for å gjennomføre og følge opp risiko- og sårbarhetsanalyser også bli bedre. Selv om det blir en brannsjef, vil det likevel være behov for en avdelingsleder på de stasjonene som personellet har sin base.

Uavhengig av den regionale organisering av TBRT, blir det sett som spesielt viktig at man får samarbeidsavtaler om regionberedskap og opptrening. Dette inkluderer innkjøpssamarbeid slik at man kan kjøpe inn det utstyret regionen bør ha. I og med at regionen har variert geografi, som omfatter alt fra komplekse bystruktur til store skog- og landbrukseiendommer, er det krevende å ha tilgjengelig utstyr og alle situasjoner.

Samlet sett er tilbakemeldingene at det er behov for å jobbe med å styrke det regionale samarbeidet om brann- og redningstjenester, og det naturlig at Trondheim og TBRT, som har det største tjenesten i Trøndelag, også har en sentral rolle i dette arbeidet. Samtidig er viktig at kommunene samarbeider og finner gode løsninger i felleskap. Etter det vi forstår er det også etablert ett godt nettverkssamarbeid mellom brannsjefene i Trøndelag. Dette er et nettverk som er etablert i regi av 110-sentralen. Slik sett synes det naturlig at dette nettverket også få i oppdrag å kartlegge status, utfordringer og mulige løsninger for det framtidige regionale beredskapsarbeidet.

4.5.8. Storbyens framtidige rolle

Samarbeidsmuligheter

I kartleggingen fra NIVI (2021) blir det gitt en vurdering av reformbehov og mulige prioriteringer i den videre forvaltningsutvikling knyttet til interkommunalt samarbeid. Her er konklusjonen at kommunereformen ikke har løst grunnleggende strukturelle utfordringer i fylket. Det som trekkes fram som den største utfordringen i Trøndelag er administrativ oppdeling av i Trondheimsregionen og manglende utnyttelse av storbyregionens regionale og nasjonal tyngde. Det argumenteres for at det bør sees nærmere på storbyregionens muligheter og fortrinn som offentlig tjenesteprodusent og utviklingsaktør. Det pekes videre på behov for oppfølgende prosesser og forsterket samarbeid mellom forvaltningsnivåene om gevinstrealisering i alle nye kommuner,

herunder utnyttelse av muligheter for desentralisering av nye virkemidler og utviklingskompetanse.

I NIVI sin kartlegging blir det pekt på at Trondheim har en rolle som landsdelshovedstad og vil i egenskap av det være et lokomotiv for de omliggende kommunene. I denne sammenhengen er Trondheimsregionen en relevant arena for utvikling av ytterligere samarbeid. Videre blir det i kartleggingen vist til at Trondheim ser på Trondheimsregionen som en viktig arena for Trondheim kommune sin samfunnsutviklerrolle, og at det er naturlig at samarbeidet konsentrerer seg om utviklingsoppgaver. Som aktuelle samarbeidsområder i Trondheimsregionen pekes det på tradisjonelle byutviklingsoppgaver som planlegging, næringsutvikling, samferdsel, miljø og klima. Videre blir det vist til at flere peker også på samarbeid om digitalisering, helsetjenester og kompetanseutvikling. Lang tradisjon for kobling mellom utdannings- og forskningsmiljøene, næringslivet og kommunene framheves, bl.a. med henvisning til at Næringsforeningen i Trondheimsregionen har forgreninger i alle kommunene.

Vår kartlegging understøtter i stor grad hovedkonklusjonene fra NIVI (2021). Vår kartlegging viser at det viktig å videreføre eksisterende samarbeidet i Trondheimsregionen knyttet til samfunnsutvikling. I grove trekk dreier dette seg om samarbeid knyttet til arealbruk, transport, næringsutvikling og miljø. Når det gjelder tjenestesamarbeidet, er det på mange områder ikke naturlig å samarbeide om dette i Trondheimsregionen som helhet fordi kommunene er store nok til å håndtere mye av dette selv, eller at det mer hensiktsmessig mindre interkommunale tjenestesamarbeid. Det er likevel en del samarbeidsområder hvor storbykommunen kan og bør spille en sentral rolle i årene som. Dette dreier seg om spesialiserte og kompetanse krevende tjenester og oppgaver, og hvor regionen vil ha nytte av felles løsninger.

Det andre samarbeidsområdet er knyttet til hvordan kommunene løse store framtidig samfunnsordringer knyttet til demografi og en økende andel eldre, samtidig som det blir strammere kommunal økonomi. Her er det behov jobbe innovativt med tjenesteutvikling og digital transformasjon. Videre har kommunene felles utfordringer med å forebygge og håndtere klima- og beredskapsspørsmål på effektiv og god måte.

Et sentralt spørsmål blir dermed hvilke samarbeidsmodeller som er aktuelle for å løse disse utfordringene.

Aktuelle samarbeidsmodeller

Det er ulike samarbeidsmodeller som er aktuelle for å løse ulike kommunale oppgaver. Politiske samarbeid og tjenestesamarbeid kan løses etter samarbeidsformer forankret i kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper. Når det gjelder spørsmålet om hvordan komplekse kommunale samfunnsutfordringer skal løses, og hvor det er behov for store fylkesvise eller regionale samarbeid, vil det være nærliggende å i utgangspunktet vurdere nettverks- eller partnerskapssamarbeid. Det eksisterer allerede en del slike regionale nettverk, for eksempel kommunedirektørnettverk. I tillegg finnes det fagledernetnettverk på enkelte områder. Noen av disse drives av fylkesmannen og KS, men er i stor grad løse informasjonsutvekslingsnettverk.

Gjennom intervjuene har vi fått tilbakemeldinger om at man ikke har en sterk helhetlig nettverksorganisering. Samtidig er det enkelte som peker på at det er mulig å få til gode nettverksløsninger innenfor rammene av generalistkommunesystemet, og som kan organiseres

slik at man sikrer kommunal gjennomføringskraft. Ett forslag er at man har overordnet og koordinerende kommunedirektørnettverk som sørger for etablering av fagledernettsverk på områder med samarbeidsbehov. Dersom det er tverrfaglige problemstillinger som skal løses kan det også være aktuelt å sette sammen nettverk på tvers av fagområder for gitt periode. Det blir understreket at det er viktig at nettverkene har et tydelig mandat knyttet med tanke på ledelse, organisering, finansering og hva man ønsker å oppnå. I Trøndelag trekkes helseledernettsverket fram som et eksempel på det.

For at man skal klare å få til slike nettverk, er det naturlig storbyene tar en lederrolle. Samtidig understrekes viktigheten av at nettverksarbeidet legges opp slik det at kommunale selvstyreprinsippet ivaretas. Det blir sett som avgjørende for sikre legitimitet til nettverksarbeidet og aksept for at storbyene tar en større rolle. Det innebærer at arbeidet i nettverkene legges opp slik at det blir tilstrekkelig med tid til diskusjoner og beslutninger i den enkelte kommune. Det innebærer også at ansvaret for å lede konkrete prosjekter som settes gang spres på ulike kommuner, noe som bidrar til bredere kompetansebygging, forankring og eierskap til arbeidet.

Et viktig formål med et mer helhetlig og systematisk regionalt nettverksamarbeid vil være generere nye løsninger og endringsprosesser som kommunene har behov for.

Mye av innovasjons- og utviklingsarbeidet knytte til helse- og velferdstjenester er knyttet opp mot innføring nye digitale løsninger og nye arbeidsmåter (digital transformasjon). Dette er helseplattformen et godt eksempel på. Det innebærer også at man vil ha behov for et strategisk organ som kan bistå med å klargjøre de digitale behovene og bistå med anskaffelser. Det er nå satt i gang en diskusjon og DigiTrøndelag sin framtidige rolle. DigiTrøndlag har så langt har fokus på informasjonsutveksling, kompetansebygging og utrulling av nye nasjonale digitale komponenter, men det kan være aktuelt at DigiTrøndelag tar en større rolle når gjelder anskaffelse av nye digitale løsninger. Da kan man se for seg konturene av regional samarbeidsmodell med fagledernettsverk med tette koblinger til DigiTrøndelag, og hvor kommunedirektørnettverket har ansvar for overordna koordinering og styring. I et slikt samarbeid er det naturlig at alle kommunene i fylket er med.

Gjennom intervjuene blir det vist til en regional struktur som er utviklet i Agder for å samarbeide om felles mål: «Vårt Agder».¹⁷ Dette er modell for regional samhandling som beskriver regional samhandling på toppledernivå og på forum og fagledernivå. På toppledernivå er det systematisk samhandling mellom ordførere, kommunedirektører og andre toppledere. Toppledernivået har ansvar for å sikre framdrift i arbeidet. Under toppledernivået er det ulike samarbeidsfora, nettverk og samarbeid som jobber konkret med å nå felles utfordringer og mål. Denne modellen er omtalt nærmere under kapitlet om Kristiansand (kap. 4.1), og synes å ha overføringsverdi til andre fylker eller regioner. Erfaringene tyder på at det viktig at storbyene, i kraft av sin størrelse, fungerer som drivkraft i disse nettverkene.

Samtidig blir det gjennom intervjuene også pekt på viktigheten av likeverdighet i arbeidet. Det innebærer at det på legges opp til en samhandling og en metodikk i arbeidet som sikrer likeverdighet, og at alle kommunene må være med å definere behov og legge premisser for arbeidet. Gjennom intervjuene blir det kommentert at det er viktig at det er trygghet for at

¹⁷ <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/vartagder/regional-struktur-for-samhandling-i-agder/>

kommunene selv tar beslutninger, og at man samarbeider innenfor rammene av generalistkommunesystemet. Det blir understreket at dersom en storkommune skal ha legitimitet til å være noe mer enn en generalistkommune, må det være veldig tydelig definert fra nasjonalt hold.

4.5.9. Oppsummering

Trondheim har et formalisert politisk samarbeid med omegnskommunene gjennom Trondheimsregionens interkommunale politiske råd. Videre deltar Trondheim i over 30 formaliserte interkommunale tjenestesamarbeid. Disse omfatter helsetjenester, sosialtjenester, barnehage og skole, planlegging og byggesak, landbruk og naturforvaltning, tekniske tjenester, brannvern og beredskap, kultur og næringsutvikling. Trondheim er vertskommune for de fleste interkommunale tjenestesamarbeidene de er med i.

Videre deltar Trondheim i en rekke regionale nasjonale og internasjonale nettverk og samarbeid som er organisert på ulike måter. Viktige fokusområder for disse nettverkssamarbeidene omfatter ivaretagelse og utvikling av politiske interesseområder, miljø/bærekraft, transport, næringsutvikling, energi, utdanning/forskning, digitalisering, utvikling av helsetjenester og beredskap.

Trondheims interkommunale samarbeidsområder og omfattende nettverkssamarbeid viser at storbyen spiller en rolle med tanke å levere og utvikle tjenester for samarbeidskommunene, og ivareta interesser for kommunene i regionen som helhet. Trondheim spiller i kraft av sin rolle som landsdelshovedstad også en viktig rolle som drivkraft for utviklingen i regionen.

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. Det er slik sett varierende behov for tjenestesamarbeid som omfatter alle kommunene i Trondheimsregionen, Trondheimregionen kan derfor ikke karakteriseres som en helhetlig samarbeidsregion.

Det er likevel en del samarbeidsområder hvor storbykommunen kan og bør spille en sentral rolle i årene som kommer. Dette dreier seg om spesialiserte og kompetansekrevede tjenester og oppgaver, og hvor regionen vil ha nytte av felles løsninger. Det andre samarbeidsområdet er knyttet til hvordan kommunene løser store framtidige samfunnsordringer knyttet til demografi og en økende andel eldre, samtidig som det blir strammere kommunal økonomi. Dette fordrer nye og innovative måter å jobbe på, og som ikke minst krever betydelig innsats knyttet til digitalisering og digital transformasjon. Videre stiller barnevernreformen nye og sterkere krav til kommunene som det er behov for å finne felles løsninger på.

Når det gjelder digitalisering, tjenesteutvikling og innovasjon, er det klart at Trondheim kommune, men store og sterke fagmiljøer, kan spille en rolle langt ut over den funksjonelle storbyregionen. For å løse mange av disse utfordringene synes det å være aktuelt å etablere fylkesvise eller regionale nettverksmodeller bestående av fagnettverk og koordinerende nettverk på toppledernivå. I Trøndelag er slike nettverk under etablering eller videreutvikling, men man mangler foreløpig en helhetlig organisering av det regionale nettverksarbeidet. Det blir i den forbindelse vist til at den regionale strukturen for å samarbeide om felles mål som er utviklet i Agder, også kan ha overføringsverdi til andre fylker eller regioner. For å lykkes bør storbyene

sentral rolle, men det er samtidig viktig at hensynet til likeverdig deltakelse og kommunalt selvstyre innenfor rammene av generalistkommunesystemet ivaretas. Dette anses som viktig for å sikre legitimitet til slike samarbeidsmodeller.

Innenfor rammene av en slik regional samarbeidsmodell, kan det også bli lettere å utvikle helhetlige og systematisk interkommunale samarbeid om tjenester og samfunnsutvikling mellom kommuner på subregionalt nivå.

4.6. Tromsø

Tromsø er med sine 77 000 innbyggere den niende største kommunen i Norge etter folketall, og regnes som den arktiske hovedstaden. Den er studiens minste storby i antall innbyggere, og ligger i regionen med de største geografiske avstandene. Tromsø er utdanningscenter for Nord-Norge og huser Universitetet i Tromsø – Norges Arktiske Universitet og Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN). Kommunene som grenser til Tromsø er Balsfjord i sør, Storfjord i øst og Karlsøy og Lyngen mot nordøst. Tromsø er kommunen i Nord-Norge med sterkest befolkningsvekst – i kontrast til de mindre, omkringliggende kommunene.

4.6.1. Tromsøregionen

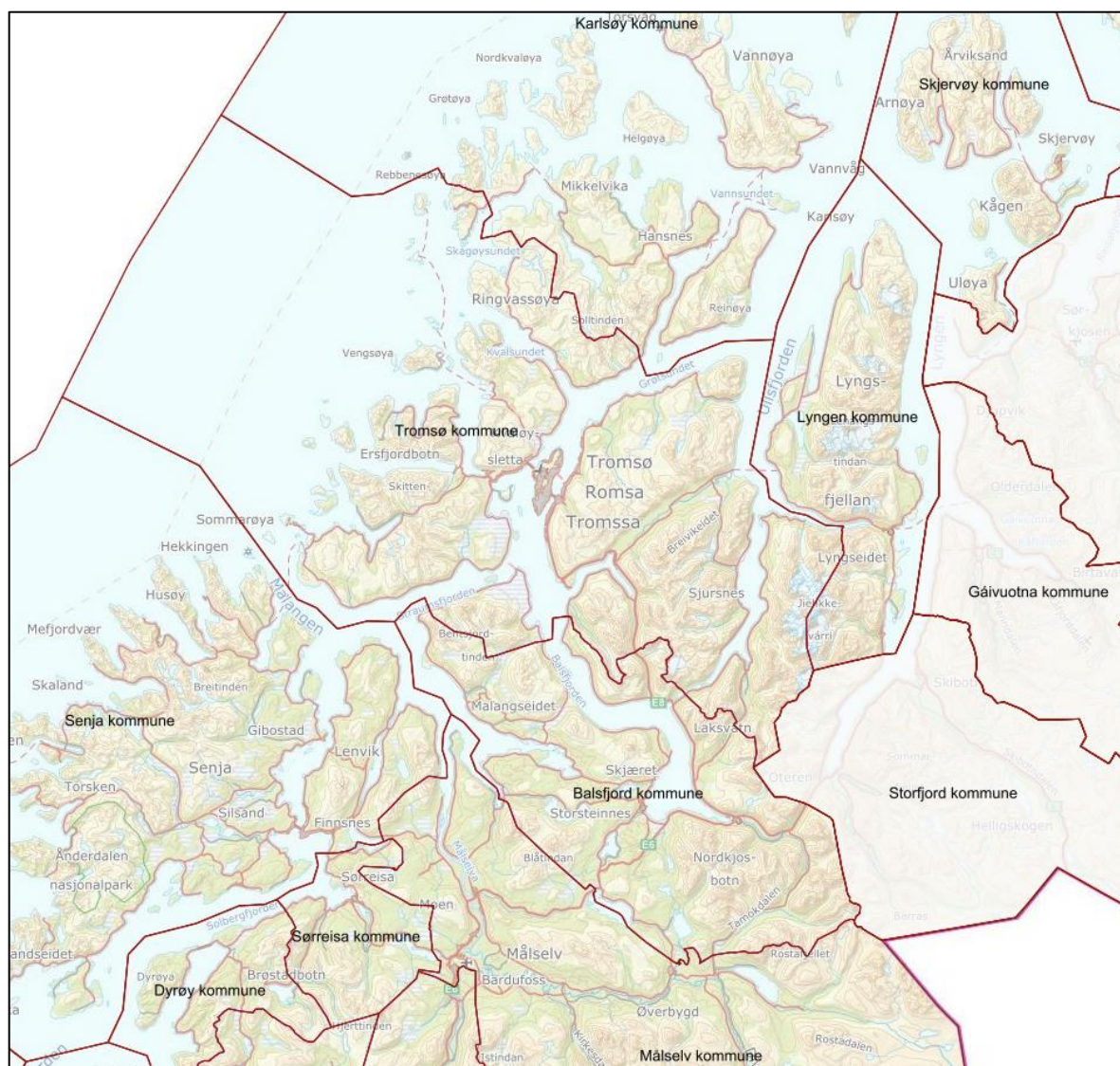
Tromsø inngikk frem til 2021 i regionrådet Tromsø-området sammen med kommunene Karlsøy og Balsfjord. September 2021 ble det politiske rådet Tromsøregionen opprettet – og innlemmet kommunene Lyngen og Storfjord. Tromsøregionens interkommunale politiske råd (IPR) består dermed av de 5 kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø. Tromsø er vertskommune. Rådets formål er å bidra til

«Samarbeid om samfunns- og næringsutvikling i regionen samt felles politisk påvirkning i og utenfor regionen, som tjener regionens utvikling. Dette skal skje gjennom å fremme regionen og enkeltkommuner som én regional utviklingsenhet. Rådet skal søke utvikling og samarbeid om store og små prosjekter som involverer medlemskommunene og aktører utenfor regionen. (utdrag fra samarbeidsavtalen)¹⁸».

Rådet har en visjon om å være en organisasjon som arbeider for at medlemskommunene utvikler en «samlet evne til å tilpasse seg skiftende utfordringer gjennom samarbeid, attraktivitet, kunnskap, miljøfokus og innbyggernes tillit» (utdrag fra samarbeidsavtalen). Kommunene representeres av sine ordførere. Rådet har et eksplisitt fokus på samfunnsutviklerrollen og skal ta utgangspunkt i den til enhver tid gjeldende regionale næringsutviklingsplanen.

Befolkningsmessig er det store kontraster mellom Tromsø som storby og de omkringliggende kommunene i Tromsøregionen. Ingen av samarbeidskommunene som inngår i det politiske rådet overstiger 6000 innbyggere. Det indikerer at omlandskommunene ikke er store nok til å kunne løse alle kommunale oppgaver alene og vil være avhengig av å inngå i interkommunalt samarbeid for å kunne tilby alle typer kommunale tjenester.

¹⁸ Utdrag fra samarbeidsavtalen til IPR



Figur 9 Tromsø og omegnskommunene Kilde: <https://kart.ssb.no/>

Tabell 6 Antall innbyggere i Tromsøregionen

	Antall innbyggere pr. 1.1.2022
Tromsøregionen	89 864
Tromsø	77 544
Balsfjord	5 576
Karlsøy	2 179
Lyngen	2 729
Storfjord	1 836

4.6.2. Interkommunalt samarbeid

Vinsand 2019 beskriver Tromsø sin rolle i det interkommunale landskapet i regionen som sentral og omkringliggende kommuner beskrives som sterkt avhengige av samarbeid for å kunne levere offentlige tjenester. I vår kartlegging har vi avdekket 24 formelle samarbeidsordninger. Tromsø er vertskommune i samtlige vertskommunesamarbeid. Antall medlemmer i samarbeidene varierer fra store interkommunale selskaper som innenfor kommunerevisjon som inkluderer 40 deltakerkommuner og spenner over fylkesgrenser til bilaterale vertskommunesamarbeid som man finner innenfor helse- og sosialsektoren. Tromsø inngår i flest samarbeid ned nabokommunene Karlsøy og Balsfjord, som utgjorde det tidligere regionrådet Tromsø-området. Tromsø har tidligere inngått i brannvernssamarbeid med kommuner i Tromsøområdet.

Samarbeid innenfor **samfunns og næringsutvikling** omfatter:

- **Tromsøregionen politiske råd:** Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø
- **Regionalt næringsforum:** Tidligere prosjektfinansiert av fylkeskommune. Samarbeid mellom de 5 kommunene i Tromsøregionen med Tromsø som tidligere prosjektledende kommune. Drives videre med lavere aktivitet.
- **Tilflytterstrategi:** Prosjekt som ledes av TFFK, hvor Tromsøregionen deltar i styringsgruppe. Felles strategi for å gjøre regionen mer attraktiv for tilflytting, og for å beholde tilflyttede personer lengre. Deltakelse politisk vedtatt.
- **Kystsoneplan:** Interkommunalt plansamarbeid om felles kystsoneplan som inkluderer Tromsø, Balsfjord og Karlsøy. Prosjekt ledet av Tromsø kommune.

Samarbeid innenfor **administrasjons og stabstjenester** omfatter:

- **Komrev Nord IKS** består av 40 deltakerkommuner, inkludert Nordland- og Troms og Finnmark fylkeskommune¹⁹
- **K-Sekretariatet IKS** er et interkommunalt selskap eid av Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune og 35 kommuner i Troms og Finnmark og Nordland. Selskapet utøver sekretariatfunksjonen for kontrollutvalg i eier(fylkes-) kommunene samt i Longyearbyen lokalstyre²⁰.
- **Innkjøpsamarbeid:** Tromsø, Karlsøy, Balsfjord
- **Arkiv Troms (IKAT)** er et interkommunalt selskap eid av 20 kommuner, inkludert Troms og Finnmark fylkeskommune²¹
- **Fagnettverk geodata:** Prosjekt finansiert av statsforvalter hvor geodata deler mye av sin kunnskap med øvrige kommuner i Tromsøregionen innen temaene landmåling, GIS, og matrikulering. Nabokommuner kjøper og slike tjenester fra Tromsø.

Samarbeid om **helse- og sosialtjenester** omfatter:

- **Tromsø legevaktsentral:** Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Kvænangen, Kåfjord, Storfjord, Lyngen

¹⁹ <https://komrevnord.no/om-oss/vare-eiere/> 09.09.2022

²⁰ <https://www.k-sek.no/> 09.09.2022

²¹ <https://arkivtroms.no/om-arkiv-troms/organisasjon/> 09.09.2022

- **110-sentralen i Troms** består av alle kommuner i Troms unntatt Gratangen. Tromsø er vertskommune.
- **SMISO Troms** (Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep): Organisert som en stiftelse og har 19 deltakerkommuner i Troms. Tromsø er stiftelsens vertskommune.
- **Stiftelsen Krisesenter for Tromsø og omegn**: Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Nordreisa, Skjervøy, Kvæningen
- **Barnevernvakt Tromsø**: Tromsø (vert), Storfjord, Balsfjord
- **Kommunalt lærings- og mestringssenter Tromsø**: Tromsø (vert) og Karlsøy
- **Helsefellesskapet** samarbeidsstruktur mellom universitetssykehuset (UNN) og kommuner i Troms og Ofoten
- **PPT** for Tromsø og Karlsøy. Tromsø er vert.
- **Ressurs Tromsø AS**. Tromsø har en eierandel på 23 prosent. Eies sammen med Troms og Finnmark fylkeskommune, Lyngen kommune, Balsfjord kommune, Skjervøy kommune, Karlsøy kommune, Nordreisa kommune, Storfjord kommune og Kvæningen kommune
- **USHT Troms og Finnmark** (Troms) er utviklingscenter for 21 kommuner i det som tidligere var Troms fylke. Tromsø er vertskommune.

Innenfor **kultursektoren** samarbeider Tromsø om:

- **Ishavskysten friluftsråd** Tromsø, Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord
- **Aurora Kino IKS**: Tromsø, Alta, Sør-Varanger
- **Arktisk Filharmoni AS** Tromsø, Bodø
- **Hålogaland Teater AS**. Eies av Tromsø kommune (25 prosent) og Troms og Finnmark fylkeskommune

Innen **teknisk sektor og samferdsel** samarbeides det om:

- **IUA** (Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensing) Midt- og Nord-Troms. 13 kommuner i Troms: Balsfjord, Dyrøy, Karlsøy, Kvæningen, Kåfjord, Lyngen, Målselv, Nordreisa, Senja, Skjervøy, Storfjord, Sørreisa og Tromsø
- **Remiks Miljøpark**: Tromsø, Karlsøy
- **Troms Kraft AS**. Eies av Tromsø kommune (40 prosent) og Troms og Finnmark fylkeskommune
- **Langsundforbindelsen AS**, Hovedaksjonær er Karlsøy kommune, Tromsø eier 8 prosent
- **Bredbåndsfylket AS** eies av 21 kommuner med tilhørighet i Troms og Finnmark fylke, og fylkeskommunen. Tromsø har en liten eierpost, på 1 prosent.
- **Beredskapslager Sivilforsvaret**: Tromsø vertskommune. Deltakere: Kvæningen, Nordreisa, Skjervøy, Kåfjord, Lyngen, Storfjord, Balsfjord, Senja, Målselv, Bardu, Sørreisa, Dyrøy, Karlsøy.
- **Nordnorsk Skredovervåkning NNSO**: Tromsø vertskommune. Øvrige deltakere var: Loppa, Alta, Nordkapp, Hammerfest, Måsøy, Flakstad, Nordreisa, Kåfjord, Lyngen, Karlsøy, Balsfjord, Senja. Tromsø meldte seg ut av samarbeidet i 2022.
-

Annet:

- **Veterinærrområde Tromsø og Karlsøy**

4.6.3. Oppsummering av kartleggingen

Tromsø er studiens minste storby i antall innbyggere, og ligger i regionen med de største geografiske avstandene. Den interkommunale politiske Tromsøregionen har vokst fra regionrådet som besto av Tromsø og nabokommunene Karlsøy og Balsfjord til å nå inkludere 5 kommuner. Vi har registrert 25 formelle interkommunale samarbeid som Tromsø inngår i. 4 samarbeid innenfor stabs- og administrasjonstjenester, 9 samarbeid innenfor helse- og sosialtjenester, 4 samarbeid innenfor kultursektoren og 5 samarbeid innenfor teknisk sektor og samferdsel.

Geografisk strekker det interkommunale samarbeidet seg fra samarbeid med kommunene som grenser til Tromsø til samarbeid som omfatter hele fylket. Det største interkommunale samarbeidet i antall medlemmer er revisjonsselskapet Komrev Nord IKS som inkluderer kommuner fra de to nordligste fylkene.

Storbyens rolle – funn fra intervjuene

I alle intervjuene ble det stilt spørsmål om hvilke roller storbykommunen har i overfor omlandskommunene. Dette ble eksemplifisert med betegnelser som likeverdig, overordnet – underordnet, leder–deltaker, initiativtaker–deltaker, tilbyder–mottaker, ansvarlig–medspiller og konkurrent–samarbeidspartner. Det ble også spurt om hvordan eksisterende samarbeid fungerte med tanke på fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet og hvilken rolle storbyen spiller for kommunenes mulighet til å løse sine oppgaver. Et siste spørsmål innenfor overskriften storbykommunens roller dreide seg om i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, storbykommunen fungerte som knutepunkt/bindeledd i regionen og i dialogen oppover forvaltningsnivåene.

Oppsummert og innledningsvis fremkommer det av intervjuene at det finnes et behov i regionen for at Tromsø i større grad skal ta på seg rollen som regional motor og knutepunkt for fagutvikling. Regionen preges imidlertid av ressursknapphet og det å drive samarbeid fremover vil kreve en tilføring av ressurser.

Utvikling og sentrale utfordringer i regionen

Tromsø har på mange måter en særstilling i prosjektet. Selv om storbyen selv har hatt høy befolkningsvekst de siste 30 årene befinner de seg i landsdelen som strever mest med utfordringene knyttet til demografiendringer og kompetansemangel. Informantene fra storbyen peker på at tross av sin vekst møter også Tromsø utfordringer med aldrende befolkning og å rekruttere nok kompetanse. Storbyen har ifølge informanter vært gjennom en krevende periode og var i 2019 nær ved å havne på ROBEK-listen. Et grep som ble tatt for å bedre den økonomiske situasjonen var å kutte årsverk i administrasjonen. Dette har ført til at kommunen har lite administrativt slakk og dermed mindre mulighet til å jobbe strategisk – det har også ført til at de har begrenset mulighet til å følge opp eksterne initiativer. Et annet sentralt kjennetegn ved regionen er at den preges av store geografiske avstander. I tillegg befinner de seg i sikkerhetspolitiske utfordringer som utspiller seg i nordområdene. Tromsø ligger som en øde øy som by, med svært små kommuner i omlandet. Nærmeste by av en viss størrelse er Harstad – og den ligger om lag 30 mil unna. Det illustrerer asymmetrien i kommunestørrelse. De peker også eksplisitt på hvordan utfordringene med knapp kommuneøkonomi blir større i landsdelen – også for Tromsø.

Denne knappheten på ressurser – både økonomiske, i arbeidsstyrken som helhet og i tilgang til spesialisert kompetanse – er noe som påvirker storbyens muligheter for å være en «raus storebror».

Storbykommunens roller

Informanter fra statsforvalter uttrykker at det finnes et stadig voksende behov for at Tromsø – og de andre store kommunene i nord – i større grad bidrar inn i kommunal tjenesteproduksjon og tar et ansvar i å drive regionen fremover. Regionen har behov for at noen større kommuner tar et ekstra ansvar og fungerer som motorer for å hjelpe de andre, mindre kommunene, på vei. Dette kan gjelde fagutvikling i spesifikke tjenester, men også arbeid med å skape muligheter for å sikre at bevilgninger og investeringer gjøres i regionen. De beskriver videre at Tromsø tradisjonelt har vært en kommune som «har nok med seg selv, og vært lite interessert i omlandet sitt angående samarbeid».

Kartleggingene gjennomført i denne studien viser at Tromsø deltar i 24 formelle interkommunale ordninger og at de i størst grad samarbeider med nabokommunen Karlsøy og Balsfjord. Informantene peker på et behov for at Tromsø i større grad tar roller «storebror» for et høyere antall kommuner i regionen. Regionen kjennetegnes, ifølge informanter fra statsforvalter, av å være et sterkt fragmentert interkommunalt landskap og et mangfold av kommuner i regionen enten ikke samarbeider med Tromsø eller i tillegg til å samarbeide med Tromsø inngår i samarbeidskonstellasjoner som ikke Tromsø deltar i.

Informantene fra statsforvalter peker på at de lager arenaer for regional samhandling hvor de har opplevd at Tromsø ikke prioriterer å delta. Det kan ligge i at problemstillingene kommunene står overfor oppleves som ulike, men også i at kommunen ikke har kapasitet til å tilby noe til omlandet. Informantene beskriver også at «sånn som utviklingen nå er, går det i retning av at vi i større grad må få til en utvikling hvor vi har noen større motorer, ikke bare storbyene, men også større tettsteder som Harstad og Lenvik som burde dra en større del av lasset enn de gjør i dag».

Barrierer for å i større grad ta en slik rolle ligger ifølge informanter fra alle gruppene i knapphet i ressurser. I tillegg skaper store geografiske avstander barrierer for å få til samarbeid om tjenester og oppgaver som krever geografisk nærhet. Dette kan eksempelvis gjelde brannvern.

Samtlige informantgrupper beskriver imidlertid en utvikling i det politiske samarbeidet, «en ny trend», hvor Tromsø i større grad ser ut til omlandet sitt. Det nyopprettede politiske rådet jobber strategisk, men fokuserer i mindre grad på konkrete oppgaver og tjenester. En informant fra storbyen beskriver at det ikke har vært en kultur i kommunen for å være på tilbudssiden.

Vedkommende beskriver videre at:

«Vi er i ferd med å endre oppfatning, hvis våre kommuner rundt oss lykkes, så lykkes vi også bedre» – Informant fra Tromsø

Motivasjon for samarbeid med omlandet:

Informanter fra Tromsø beskriver at kommunen for det første er avhengig av et samarbeid med omlandskommunene fordi de deler bo- og arbeidsmarked. For det andre så har kommunen ingen avlastningsområder geografisk. Av konkrete operative oppgaver som Tromsø, i fellesskap med omlandet, kan tjene på er oppgaver innenfor beredskap, som for eksempel på snøskred som er en stor dødsulykkefaktor i nord. Kommuneoverskridende oppgaver kan her være knyttet til varsling

av beredskapssetater og informasjon til tilreisende. Digitalisering er et annet område, men hvor organiseringen av fagutvikling kan ha større utbytte av andre typer samarbeid. Her trekker en informant fram argumenter om man for slike oppgaver kan være tjent med å utvikle løsninger sammen med større kommuner for så å la de mindre kommunene adoptere løsningene i etterkant.

En informant peker på at noe av motivasjonen for samarbeid ligger i et ønske om å være raus mot omlandet. Her kan man i det videre diskutere i hvilken grad en slik motivasjon kan holde drivkraften oppe felles oppgaveløsning og i hvilken grad og hva slags strukturer som kan etableres for at samtlige kommuner kan oppleve konkret utbytte av samarbeid.

Fragmentert eller helhetlig samarbeid – ja takk, begge deler

Alle informantgrupper peker på behovet for at Tromsø i større grad skal påta seg roller som regional motor og faglig knutepunkt. Informantene melder om at de opplever et økende behov for at regionen skal stå samlet og at statlige myndigheter har etablert incentiver for samhandling ved at midler tildeles kommuner som søker sammen og som klarer å argumentere for at midler kommer regionen som helhet til gode.

Dette behovet for sektorovergripende, helhetlig samhandling kommer imidlertid i tillegg, snarere enn på bekostning av behovet for det mer fragmenterte samarbeidet på spesifikk tjenesteyting. Her ser vi et visst skille mellom informantene fra kommunene og informantene fra statsforvalter. Sistnevnte har oppfordret kommunene til å finne sine faste samarbeidspartnere, både for den regionale utviklingen og for tjenestesamarbeid. Deres syn er at samarbeidet i landsdelen bærer preg av å være underutviklet sammenlignet med resten av landet. De peker på at kommunene ofte arbeider for å maksimere egen nytte for hver enkelt tjeneste. Ulempen med dette er at samarbeidet blir fragmentert og omskiftelig og at det bremser den regionale utviklingen som helhet. Statsforvalter i Troms og Finnmark arbeider derfor med å utvikle incentiver for at kommunene skal velge å inngå i faste samarbeid om både tjenesteutvikling, levering av tjenester og fagutvikling. Det å skape incentiver vil da være et virkemiddel som ikke bryter med den lokale autonomien som kjennetegner det norske generalistkommunesystemet. Spørsmålet videre kan da knyttes til varigheten av finansieringen og hvordan finansiering burde fordeles mellom kommunene.

En type helhetlig samarbeid, i den forstand at kommuner i regionen deltar – og samarbeidet består av både politiske, administrative og faglige aktører – på flere nivåer eksemplifiseres med Helsefelleskapet. De har i dette samarbeidet har brukt tid på å stake ut noen overordnede strategiske, politiske og faglige samarbeid og føringer. Dette oppleves av enkelte som et mer formalisert samarbeidsorgan enn de interkommunale politiske rådene. Mye av samarbeidet innenfor helse og omsorgsektoren har sin forankring i helsefelleskapene. Samarbeidet fungerer ved at det etableres partnerskapsmøter en gang i året hvor politisk og administrativ toppledelse møtes fra sykehus og kommuner. Statsforvalter, universitet og andre aktører som brukere og fastleger er også representert der. Så har man et operativt ledd som heter strategisk samarbeidsforum som møtes jevnlig. De har også etablert et klinisk samarbeidsutvalg, hvor deltakerne samarbeider om rekruttering og rekrutteringsutfordringer, om legevakt, om den akuttmedisinske kjeden, om rus og psykisk helse. Dette samarbeidsutvalget kjennetegnes av å jobbe mer konkret mot tjenestenivået. Informanten peker videre på at de handler ikke så mye om hvem som leverer tjenestene, men det er der mye av det viktige på samarbeidsarenaen skjer.

Videre har de innenfor Helsefelleskapet et eget KSU hvor de legger frem saker hvis det oppstår tvil om hvordan oppgaver skal løses eller hvordan samarbeidet skal foregå. Det fører, ifølge informanten, til at når medlemmene blir enige om å samarbeide, så har de vært gjennom en del prosesser – som igjen fører til at det ikke så mye konflikter når partene først etablerer et samarbeid.

Potensiale for at storbyen kan ta på seg flere roller og ansvarsområder

De store geografiske avstandene i regionen setter begrensninger for interkommunale løsninger som tjenester hvor man er avhengig av fysisk nærhet til innbyggere. Det gjør at kommuner, selv med svært lavt innbyggertall selv må bygge opp et spekter av tjenester fordi avstandene til en større nabo blir uforholdsmessig store. Dette kan gjelde tjenester som brannstasjoner eller legevaktlokaler – som i landet for øvrig ofte løses ved interkommunalt samarbeid. Digitale løsninger gjør imidlertid potensialet for samarbeid større innenfor alle sektorer. Et eksempel innenfor helse finner vi i et prosjekt mellom UNN i Tromsø og Nord-Reisa kommune som handler om tele-ortopedi. I stedet for at pasienter som har et brudd må reise inn til Tromsø, har de skolert sykepleiere på sykestuene slik at de kan ta røntgen der, og hvis det er et «snilt» brudd kan de gipse det selv der. Spesialister på UNN sitter og vurderer bildene. Da øker man kompetansen ut i kommunene, og man gjør tjenesten mindre avhengig av geografisk nærhet. Bruket av slike teknologiske nyvinninger gjør det også mulig for kommuner på andre kanter av landet å «koble seg på». Det gjør det også mulig for kommunen som har tatt kostnaden ved å utvikle teknologien å selge den til kommuner som har behov for den. Dette viser en av informantene til ved å peke på et såkalt responscenter i Tromsø kommune, som er et døgnbemannet senter som tar imot alle trykksalarmer som utløses ute i hjemmetjenesten. De har teknologi tilgjengelig som gjør at de kan svare ut alle de utløste alarmene. Det viser seg at i 80% av tilfellene kan man avklare situasjonen per telefon der og da. Da slipper hjemmetjenesten å dra ut til de som utløste alarmen slik de gjorde tidligere. Dette er en teknologi som Tromsø har tilbudt alle andre kommuner, og en del kommuner har knyttet seg til det allerede. Teknologien gjør at tjenesten ikke begrenses av geografi. Det er en type tjeneste som er en type vinn-vinn-situasjon, og det er teknologi som gjør det mulig. Det er en tjeneste kommunen kan selge, for de har tatt investeringskostnadene, og salg gjør det mulig å skalere opp. Spesielt innenfor helse- og omsorgstjenester vil digitale løsninger ikke kunne erstatte all offentlig tjenesteproduksjon, men eksemplene viser, og informantene peker på at bruk av informasjonsteknologi til kunne gjøre det lettere å beholde enkelte tjenester ute i distriktene.

Informantene fra alle gruppene peker eksplisitt på opprettelsen av et interkommunalt plankontor som en hensiktsmessig løsning for at småkommuner skal kunne ivareta planlegging rent teknisk og faglig på en god nok måte. Det er et område som er blitt enda mer krevende, og det eksisterer en stor mangel på fagfolk innenfor planlegging og oppmålingskompetanse. Denne utfordringen gjelder generelt. Dette er tjenester hvor informanter hos statsforvalter oppfatter at Tromsø kunne ha spilt en adskillig større rolle for et større omland, både når det gjelder å bygge opp et attraktivt fagmiljø og drive faglig utvikling. De mindre kommunene opplever det som krevende å klare å beholde plankompetanse. En utfordring ligger i at Tromsø strever med det samme. De har et langt større miljø, men de opplever også utfordringer med å rekruttere nok planleggere.

En informant fra Tromsø trekker også fram arbeidet med samfunnsplanlegging og arealplanlegging og at kommunene har ytret et ønske om at Tromsø skal ta et større ansvar – da ved konkrete henvendelser om å etablere et regionalt plankontor. Tromsø har arbeidet med noe tilsvarende

med kystsoneplan som er en overordnet arealplan for havområder – og som den aktuelle informanten beskriver som vellykket. Vedkommende ser derfor potensialet for at Tromsø kan ta en større rolle i regionens planleggingsoppgaver strategisk og på konkrete oppgaver.

Rammer for samarbeid

Ett sentralt funn som kommer frem av intervjuene er, som sagt, at det finnes et behov for at storbyen skal ta et større ansvar for både utvikling og for å sikre tjenesteyting for et spekter av oppgaver i regionen. En av utfordringene, og fordelene, med samarbeidsløsningen er at den ikke er like forpliktende for partene som en hierarkisk relasjon. Samtidig skal den fremme (og forene) alle partenes interesser. Flere av informantene viser til fordelene og ulempene ved denne *konsensuspregede* styringsformen.

Et sentralt funn i analysene er at informantene i stor grad opplever at Tromsø har bedre kapasitet og kompetanse til å ta på seg flere og mer spesialiserte oppgaver enn mange av de mindre omkringliggende kommunene. Generalistkommunesystemet forutsetter imidlertid at dersom man flytter en oppgave til eller fra det kommunale nivået så flytter man oppgaver enten *fra* alle kommunene, eller *til* alle kommuner. For å gi små kommuner anledning til å løse mange av de kommunale oppgavene er man avhengig av interkommunalt samarbeid. Spørsmålet blir da om de samarbeidsordningene som er i dag er tilstrekkelige eller om man skulle hatt andre muligheter for samarbeid. Informanter hos statsforvalter løfter frem at Tromsø kunne hatt potensiale til å ha ansvar for flere operative og planleggingsoppgaver som i dag ligger til fylkesnivået. Her nevnes kollektivtransport, arealplanlegging, og videregående skole som kandidater. Informantene peker på at planleggingsoppgaver mellom fylkeskommunen og Tromsø i enkelte tilfeller er utførende fordi eierskapet til prosjektet blir utydelige. Men det forutsetter at storbyen tar en mer tydelig rolle som regional motor og knutepunkt for fagutvikling. Informanter fra statsforvalter er tydelige på at de sentrale kommunene, storbykommunene, kan og bør ta et større ansvar.

Da kommer spørsmålet om hvordan og hva slags incentiver man kan bruke for å sikre god og langsiktig motivasjon for storkommunene – knutepunktene. Dette poenget understrekes av flere informanter. Samarbeid er en ressurskrevende måte å jobbe på – beslutningseffektiviteten er lavere enn ved enkeltkommunal oppgaveløsning. Et viktig poeng ved inngåelse av samarbeid, kan nettopp da være å erkjenne at arbeidet vil være ressurskrevende – og erkjenne at denne *samarbeidskostnaden* må kompenseres. Deretter kommer spørsmålet om hvem som skal bidra og hvordan økonomiske tilskudd skal fordeles mellom samarbeidskommuner. En av ulempene informanter i Tromsø opplever knyttet til samarbeid er nettopp det at de ofte blir sittende igjen med kostnadene ved å drive det. En av informantene i Tromsø beskriver utfordringene storbyen har knyttet til dette som todelt – for det første oppleves det som svært ressurskrevende å drive samarbeid – spesielt «samarbeidene som går på kryss og tvers». Dette er ofte ressurser – tid – som ikke det fastsettes (tilstrekkelig) godtgjørelse for i avtaler. For det andre opplever informantene ofte store forventinger fra omegnskommuner – som storbyen kan streve med å innfri. Her poengteres viktigheten av det å lage klare linjer for hva avtalen går ut på, hvilke forventinger de ulike partene kan ha og hva storbyen (og andre medlemskommuner) kan levere.

Informanter fra statsforvalter peker på at staten kan gå inn med stimuleringsordninger for å få kommunene til å ta på seg oppgaver for andre kommuner interkommunalt. En informant fra Tromsø viser til viktigheten av at det knyttes legitimitet til og en felles forståelse av hvorfor en av kommunene da skal kompenseres for en lederrolle i samarbeid mer enn mindre

medlemskommuner. Ifølge informanten fra Tromsø vil slik kompensasjonsordning kunne oppleves som et ønske om å styrke storkommunene på bekostning av de små. Vedkommende understreker viktigheten av at de mindre kommunene opplever å få noe helt åpenbart igjen for det. Dette kan også sees i lys av et poeng gjort av en av informantene fra statsforvalter som peker på at en viktig forutsetning for å lykkes med interkommunale samarbeid er at medlemmene bygger tillitt. For at Tromsø skal kunne lykkes med funksjonen som motor for regionen må de bygge tillitt, og vise at de både vil og er til å stole på for sine egnskommuner. Dette er relasjoner som må bygges opp over tid.

Oppsummering

- Det finnes et behov i regionen for at Tromsø i større grad skal ta på seg rollen som drivkraft for regional samfunnsutvikling og knutepunkt for fagutvikling. Regionen preges imidlertid av ressursknapphet og det å drive samarbeid fremover vil kreve en tilføring av ressurser.
- Samtlige informantgrupper beskriver imidlertid en utvikling i det politiske samarbeidet, «en ny trend», hvor Tromsø i større grad ser ut til omlandet sitt.
- Det finnes et økende behov for at regionen skal stå samlet. Mye av begrunnelsen for dette ligger i at statlige myndigheter i større grad etablerer incentiver for samhandling ved at midler tildeles kommuner som søker sammen og som klarer å argumentere for at midler kommer regionen som helhet til gode. Det skaper behov samarbeid mellom samtlige kommuner i regionen som spenner på tvers av sektorer.
- Dette behovet for sektorovergrep, helhetlig samhandling kommer imidlertid i tillegg, snarere enn på bekostning av behovet for det mer fragmenterte samarbeidet på spesifikk tjenesteyting.
- Partene i samarbeid burde under opprettelse av avtaler i større grad lage klare linjer for hva samarbeidet skal bidra til, synliggjøre og kompensere for samarbeidsutgifter, klargjøre hvilke forventninger de ulike partene kan ha til hverandre og hva storbyen (og andre medlemskommuner) kan levere.

5. Storbyenes roller – en sammenfatning

Kommunesektoren står overfor store utfordringer knyttet til en større andel eldre innbyggere med omsorgsbehov, mangel på fagpersonell innen helse og omsorg, og strammere budsjetter, samtidig som de får ansvar for å løse stadig flere spesialiserte oppgaver. Mange av distriktskommunene har i tillegg både befolkningsnedgang og en aldrende befolkning. Samtidig fordrer generalistkommunesystemet at alle kommuner, uavhengig av størrelse eller ressurstilgang har ansvar for de samme oppgavene. Mange av de mindre og mellomstore kommunene mangler kapasitet og kompetanse for å utføre alle oppgavene på egen hånd. I mange tilfeller er det heller ikke samfunnsøkonomisk hensiktsmessig at alle oppgavene gjennomføres innenfor hver enkelt kommuneorganisasjon. Interkommunalt samarbeid oppleves derfor å gi muligheter både til samfunnsøkonomiske bedre løsninger enn enkeltkommunal oppgaveløsning og til at innbyggerne i kommuner med manglende kapasitet og kompetanse kan få et bredt tjenestetilbud. Veien til et bærekraftig generalistkommunesystem er, gitt dagens kommunestruktur, gjennom samarbeid.

I dette prosjektet har vi undersøkt hvilken rolle storbykommunene har når det gjelder interkommunalt samarbeid. Hvor viktige er storbykommunene for at omegnskommunene (og sektoren som helhet) skal kunne løse sine oppgaver? Rapportens hovedproblemstilling dreier seg om *hva som kjennetegner storbykommunenes rolle i dag, og videre hvordan denne rollen kan videreutvikles for å sikre et bærekraftig generalistkommunesystem.*

Vi har kartlagt hvilke samarbeid storbyene faktisk inngår via dokumentgjennomgang og intervjuet informanter i kommunene og hos statsforvalter om hvordan de opplever storbyens roller i dag, hvilke styrker og svakheter dagens praksis i hvert enkelt storbyområde har og om det finnes potensiale for at storbyene kan ta et større ansvar for å utføre og utvikle kommunale oppgaver. Under sammenstilles fellestrekk og forskjeller ved de ulike storbykommunenes samarbeid med omegnskommunene basert på kartleggingene. Avslutningsvis drøftes muligheter og utfordringer med dagens samarbeidspraksis og rollefordeling.

5.1. Hva kjennetegner storbykommunenes samhandling med omegnskommunene?

Et fellestrekk er at samtlige storbykommuner i undersøkelsen inntar **sentrale roller i egne regioner**. Det vil si at de inntar roller og løser oppgaver som strekker seg utover egne kommunegrenser. Helt konkret kan det dreie seg om formelle roller som **ledere for samarbeid om tjenesteutvikling, vertskommuner for spesialisttjenester, største eiere i selskaper eller at de bidrar med kompetanse i fagnettverk**. Storbyene er også lokaliseringssted for tjenester med «nedslagsfelt» over større geografiske områder enn enkeltkommunen selv, eksempelvis spesialisthelsetjeneste (sykehus), utdanning (høgskoler og universiteter), fylkeskommunal og statlig administrasjon, samt transportknutepunkt (havner, flyplasser, jernbane- og bussterminaler). De fleste storbyene er både fylkessenter og landsdelssenter. Et annen fellestrekk, som har størst utbredelse i de fire største storbykommunene i undersøkelsen, er det nasjonale og internasjonale faglige nettverkssamarbeidet som omfatter ulike kommunale sektorer.

Ett klart funn i kartleggingen er allikevel at det eksisterer stor variasjon i omfanget av samarbeid storbyene er tilknyttet. Som beskrevet i kapittel 3 så har vi i dette prosjektet valgt å bruke «mykere» klassifiseringer av samarbeid i datainnsamlingen enn rapporteringspliktige samarbeid.

Dette er gjort for å i større grad avdekke «hva som rører seg» av samarbeid i de ulike regionene. Helt konkret vil det si at storbyene har rapportert inn både rapporteringspliktige samarbeid og mindre institusjonaliserte samarbeid som felles prosjekter og interkommunale forum. Det gjør en ren tallmessig sammenligning mellom mindre hensiktsmessig. I tabellen under følger derfor en sammenligning av ulike typer samarbeid storbykommunene basert på vurderinger av omfang av samarbeid som kommer frem av kartleggingene. Omfang viser her til antall samarbeid og tjenesteområder, involverte parter som omfattes av samarbeidet og graden av institusjonalisering (varigheten og organisatorisk overbygging) i ulike typer samarbeid i case-studiene. Det er en skjønnsmessig vurdering av disse kriteriene som ligger bak fastlegging av gråskravur – tabellen er således en forenkling av virkeligheten storbyene befinner seg i. Hvor viktige roller storbyene spiller i egne regioner er noe som kan diskuteres i lys av en rekke dimensjoner som går utover datagrunnlaget dette prosjektet bygger på. Vi har eksempelvis ikke undersøkt hvordan kommunene som ikke tilhører en storbyregion løser disse oppgavene – og har derfor ikke et sammenligningsgrunnlag for hvordan og i hvilken grad mindre kommuner uten geografisk nærhet til en storby tilpasser seg kommunal oppgaveløsning. Poenget er å synliggjøre variasjonen mellom storbyene, som igjen kan synliggjøre hvilke storbyer som kan ha størst potensiale for å innta flere roller for å opprettholde bærekraftige generalistkommuner.

Tabell 7 illustrerer omfanget av interkommunalt samarbeid mellom storbyene og omegnskommunene når det gjelder:

- (1) Tjenesteleverandør (retter seg i størst grad mot spesialiserte tjenester innen helse- og sosialsektoren og sentraladministrative tjenester)
- (2) Tjenesteutvikling (dreier seg i størst grad om utviklingsprosjekter og nettverk innenfor digitalisering, helse / pleie og omsorg og tekniske tjenester)
- (3) Teknisk infrastruktur (dreier seg i størst grad om felles selskaper for vann, avløp, renovasjon, havn, brann & redning og energi)
- (4) Samfunnsutvikling (retter seg i størst grad mot oppgavene næringsutvikling, areal- og samferdselsplanlegging)
- (5) Politisk samarbeid (viser til Interkommunale politisk råd og politiske samarbeidsarenaer på fylkesnivå)

Tabell 7 Omfanget av interkommunalt samarbeid mellom storbyene og omegnskommunene

	Stort omfang / stor betydning
	Middels omfang / middels betydning
	Lite omfang / liten betydning

Type samarbeid	Drammen	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim	Tromsø
Tjenesteleverandør						
Tjenesteutvikling						
Teknisk infrastruktur						
Samfunnsutvikling						
Politisk samarbeid						

I delkapitlene under grunngis de valgte gråskravurene for storbykommunene og hver rolle diskutert nærmere.

5.1.1. Storbyens rolle som tjenesteleverandør

Norske kommuner har, som sagt, ansvar for å tilby stadig flere og mer spesialiserte tjenester til sine innbyggere. Funn fra denne studien viser at alle storbykommunene innehar en rolle som tjenesteleverandør for omlandskommunene. Dette gjelder spesielt for tjenester som er kostbare å opprette, etterspørselen er liten, eller usikker, og/eller de mindre kommunene sliter med å rekruttere kompetanse. Det gjelder i stor grad for ulike beredskapstjenester som brann- og redning, legevakt, barnevernvakt eller krisesentre. En viktig presisering her er at samarbeid mellom kommunene fremstår som fragmentert – og både omlandskommuner og storbyer er klare på at de samarbeider med et mangfold av kommuner og det foregår mye samarbeid også mellom mindre kommuner, eller mellom kommuner i storbyregionen hvor storbyen ikke er med. For Tromsø-området setter de store geografiske avstandene hindringer for samarbeid om tjenester som krever en stedlig nærhet til innbyggerne. Eksempler på dette er felles legevaktlokaler eller brannvern. Tromsø er derimot vertskommune for samarbeid om digitale løsninger knyttet til 110-sentral og legevaktsentral. I storbyenes rolle som tjenesteleverandør for omkringliggende kommuner fungerer de således også som en «buffer» for sårbarheten de mindre kommunene opplever i sine tjenester.

Tabellen indikerer at alle storbykommunene er **tjenesteleverandør** for innbyggere i andre kommuner i byregionene, dvs. de er vertskommuner og har ansvar for tjenesteyting til andre kommuner. Alle storbykommunene vertskommuner for barnevern og legevakt (ikke Bergen) for flere andre kommuner. Kristiansand og Trondheim er i tillegg vertskommune for «Familie for første gang» og Kristiansand er vertskommune for interkommunalt responscenter. Bergen er vertskommune for krisesenter for alle kommunene i tidligere Hordaland fylke. Stavanger er vertskommune for krisesenter, mottak- og oppfølgingscenter for unge, et ambulant rehabiliteringsteam og et læringscenter. Trondheim er i tillegg vertskommuner for krisesenter, ØHD-senger, Ø-hjelp psykisk helse, responscenter, logopedisk senter, intermediær psykisk helse og voksenopplæring. Tromsø er i vertskommune for et lærings- og mestringssenter og PPT for Karlsøy kommune.

Interkommunalt samarbeid om drift av **teknisk infrastruktur** er i all hovedsak organisert gjennom IKS og AS. I tabellen er Drammen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim kategorisert med stort interkommunalt omfang, mens dette forekommer mindre i Bergen og i minst omfang i Tromsø. I Drammen omfatter dette vannforsyning, renovasjon og havn, i Kristiansand brann & redning, havn og kollektivtrafikk, i Stavanger vannforsyning, avløp, renovasjon, brann & redning og havn og i Trondheim vannforsyning, brann og redning og havn. Samarbeid om drift av teknisk infrastruktur er mindre omfattende i Bergen (renovasjon og havn) og naturlig nok i Tromsø (renovasjon) der de geografiske avstandene bidrar til at det ikke er like hensiktsmessig.

5.1.2. Storbyens rolle som tjenesteutvikler

Storbyene har i kraft sin størrelse mer kapasitet til bygge opp spesialisert kompetanse. De er dermed også kommuner som i større grad enn småkommunene har mulighet til å ligge i front og drive tjenesteutvikling. Helt konkret kan dette dreie seg om at storbyene i større grad har mulighet til å sette av ressurser til utviklingsoppgaver som digitalisering av helsetjenester eller

kriminalitetsforebygging. Storbyene har dermed større forutsetning til å utvikle nye løsninger som andre kommuner senere kan adoptere. Måter å la andre kommuner få nytte av kompetansen i storbyene kommer til uttrykk i fagnettverk mellom storby og omland hvor ansatte i kommunene utveksler erfaringer. Det betyr ikke at det ikke finnes høy kompetanse blant de mindre kommunene som storbyene kan ha nytte av, men dette er ofte i form av enkeltpersoner, mens de store kommunene i større grad har hele miljøer å spille på. Kristiansand og Trondheim deltar i dag i ulike fagnettverk med sine omlandskommuner som bidrar til at omlandskommunene bedre klarer å utvikle egne tjenester lokalt og dermed ha større forutsetning for å beholde egne tjenester.

Fag- og tjenesteutvikling skjer ikke kun internt i de store kommunene eller i samhandling med omlandet eller faginstanser. Storbyene trekker frem at andre store kommuner er viktige samarbeidspartnere for å utvikle nye løsninger. De har også i større grad enn de mindre kommunene kapasitet til å drive FOU-virksomhet og samhandling med kunnskapsaktører i og utenfor egen region. Selv om generalistkommunesystemet fordrer likhet i oppgaveansvar opplever kommunene ofte ulikt utfordringsbilde, avhengig av den kommunale konteksten de befinner seg i. En kontekst kan være knyttet til geografisk lokasjon. Tromsø-regionen har et annerledes utfordringsbilde enn de sørligere regionene. En annen type variasjon i kontekst er knyttet til kommunestørrelse. Problemene kommunene står overfor og tilnærming til hvordan det skal løses oppleves tidvis mer entydig mellom kommuner som har noenlunde likt innbyggerantall. En mulig utfordring med ulikt utfordringsbilde er å kunne lage løsninger som kan oversettes til ulike kommunale kontekster.

Tabellen indikerer at storbykommunene i undersøkelsen i varierende omfang deltar eller er drivkraft for **tjenesteutvikling og tjenesteinnovasjon**. For de fire største omfatter dette digitalisering (de ulike Digi-samarbeidene). Alle byene inngår i samarbeid om helse og omsorgstjenester via USHT. I tillegg har byene «spesialisert seg» på tjenesteutvikling og innovasjon på ulike områder eksempelvis slik som KRIM-nettverk og folkehelsenettverk (Kristiansand), smartby (Stavanger), kommunal helsetjenesteforskning og samfunnsikkerhet (Bergen) og helseplattformen (Trondheim). I Drammen og Tromsø er dette mindre framtrepende. Det er også mye faglig samarbeid mellom kommunene i storbyområdene gjerne organisert som faglige nettverk eller prosjektsamarbeid. Dette kan både være i regi av storbykommunen, en av de andre kommunene, fylkeskommunen, statsforvalter eller en annen statlig regional instans eller KS.

Gjennomgangen av storbykommunenes utviklingsarbeid illustrerer at det i særlig grad er de største storbykommunene som **inngår i prosjekter som har som formål å utvikle, modernisere, effektivisere og øke kvaliteten på kommunale tjenester**. Dette er arbeid som er rettet mot å utvikle løsninger som kommer kommunesektoren som helhet til gode. Det gjelder digitalisering, utvikling av kommunenes helse- og sosialtjenester, bl.a. innenfor e-helse, innenfor arbeidet med å redusere klimagassutslipp og tilrettelegge for det grønne skiftet. Storbykommunene besitter betydelige faglige ressurser innenfor alle kommunale områder og det gjør dem i stand til å være pådrivere for fagutvikling på en rekke områder. Deltakelse i utviklingsprosjekter bl.a. i regi av storbynettverkene og i nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter illustrerer dette. Som det fremkommer av de empiriske undersøkelsene varierer deler av utfordringsbildet kommunene står overfor med den kommunale konteksten de befinner seg i. Enkelte problemstillinger er eksempelvis mer framtrepende i kommuner med høy sentralitet, men andre problemer er mer utbredt i mer perifere kommuner. Det understreker betydningen av at utviklingsarbeid også må ta utgangspunkt i behovene til andre typer kommuner enn storbyene. Det å utvikle kommunale

tjenester tilpasset kommunens størrelse og utfordringer forutsetter dermed at løsninger skapes i samarbeid mellom både fagaktører, storby og kommuner med andre karakteristika enn storbyene selv. Et eksempel på et slikt samarbeid er Kunnskapskommunen hvor Bergen kommune er en sentral aktør.

Det at alle kommuner i prinsippet har ansvar for samme typer tjenester gjør at tjenesteutvikling i prinsippet er en oppgave som har nytteverdi utover kommunene og de andre institusjonene som driver utviklingsarbeidet. Målsetningene med disse arbeidene er ofte å finne løsninger på problemer som sektoren som helhet opplever, om enn i noe varierende omfang. Det kan være å finne nye digitale arbeidsformer for å bedre nå ut til pleietrengende som bor hjemme eller tverrfaglige arbeidsformer for å lettere fange opp barn og unges behov for oppfølging. Storbyenes rolle som utviklingsaktør har dermed ikke kun en regional betydning, men også nasjonal. En klar tendens vi finner i alle storbyene er at storbykommunenes rolle som **nasjonal utviklingsaktør** for kommunale tjenester er ressurskrevende faglig, administrativt og økonomisk. Flere eksempler viser at økonomisk støtte fra staten i form av øremerkede stillinger eller økonomisk tilskudd oppleves å ha stor betydning for at storbyen kan ha en slik rolle over tid. Tilskuddsordninger som har tidsavgrenset varighet (oppstartstilskudd) gir dermed en opplevelse av risiko for å initiere prosjekter fordi storbyenes kostnader med å drive utviklingsarbeidet løper lengre og deretter må egenfinansieres. Informantene fra storbyene opplever også et behov for en formalisering av rollen som utviklingsaktør som går utover ansvaret alle kommuner har. En formalisering og finansiering av storbyenes arbeid med å drive utviklingsarbeid oppleves som nødvendig for å skape legitimitet og styrking av en slik rolle. En slik legitimitet er imidlertid også avhengig av at arbeidet oppleves som nyttig og anvendbart for et større spekter av kommuner enn storbyene selv.

5.1.3. Storbyens rolle som samfunnsutvikler

Kommunene skal balansere hensynet mellom det å være en del av det nasjonale politiske styringssystemet og egne autonome enheter (Jacobsen 2020). I de nordiske landene står den lokale autonomien sterkt og kommunene innehar et betydelig ansvar for å drive samfunnsutvikling (Ladner et. al 2019). Samfunnsutvikling er et vidt begrep og dreier seg om å legge til rette for en rekke forhold som gjør at innbyggere, næringsliv og besøkende ønsker å enten besøke, etablere seg, drive eller bo i et bestemt geografisk område²². Disse oppgavene har ofte en mer overordnet og normativ karakter enn fagutvikling innenfor spesifikke tjenesteområder. Det kan dreie seg om planlegging av arealbruk, prioritering og utbygging av ulike næringer, samferdsel eller strategier for å fremme folkehelse eller redusere klimaavtrykk (Jacobsen 2020). Dette kan gjelde samfunnsutvikling for kommunen som enhet, regionen eller nasjonen. Fokuset i denne studien har ligget først og fremst på hvilken rolle storbyene spiller i den regionale samfunnsutviklingen, altså mellom storby og omland, og i hvilken grad storbyen fungerer som bindeledd mellom stat og regionen. Funnene fra intervjuene viser variasjon for i hvilken grad storbyene fungerer som en regional drivkraft for samfunnsutvikling. Mer konkret vil dette si at det varierer i hvilken grad storbyene tar et ekstra ansvar for å koordinere og lede prosjekter som er flerkommunalt forankret. Storbyene deltar både i utviklingsarbeid innenfor egne regioner, og storbyene mellom. Gjennom deltakelse i nettverk storbyene mellom (som storbynettverket eller ASSS-samarbeidet)

²² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/lokal-samfunnsutvikling1/id2350748/> 04.01.2023

opplever storbykommunene at de bidrar med kunnskap og premisser når staten formulerer forslag til ny politikk.

Når det gjelder **samfunnsutvikling** viser tabellen at Stavanger, Bergen og Trondheim er i en særstilling gjennom flernivåsam arbeidet (byvekstavtaler) om omfattende bypakker som omfatter både investeringer og drift av samferdselsinfrastruktur og bompengeneinnkreving. Drammen er også del av en liknende avtale, men av mindre omfang. I byområdene Stavanger og Trondheim er det også tett samarbeid om arealplanlegging. Både i Drammen (Buskerudbyen) og Kristiansandsregionen er det omfattende samarbeid på samferdselsfeltet og organiseringen har mange fellestrekk med byvekstavtale-organiseringen i de tre største byområdene. Kristiansand, Stavanger og Trondheim er storbykommunene som har etablert de mest omfattende samarbeidsarenaene om næringsutvikling.

Siste linje i tabellen viser variasjonen i det **politiske samarbeidet**. Samarbeidet mellom kommunene i Trondheimsregionen og i Kristiansandsregionen er institusjonalisert over mange år. Det er sektorovergripende og har lange tradisjoner, fast organisering og møttestruktur og en oppgaveportefølje. Her deltar både politiske og administrativ ledelse i samarbeidet. Selv om Kristiansandsregionen har gjennomgått strukturendringer fra det tidligere regionrådet Knutepunkt Sørlandet har innehar nettverksstrukturene et større antall samarbeidsarenaer for både politikere og administrasjon. Kristiansand inngår også i nettverksstrukturen Vårt Agder. Det er også overordnet politisk samarbeid mellom kommunene i Tromsø- og Bergensregionen, men det fremstår som mindre omfattende enn for Trondheim og Kristiansand sitt vedkommende. Drammensregionen interkommunale råd ble etablert i 2022 og her arbeides det med å konkretisere satsingsområder og tiltak. En av intensjonene med disse politiske samarbeidene er fremme koordinering og samordning for felles interessehevding slik av kommunene i byregionen kan enes om politiske standpunkt utad og særlig opp mot staten. Dette dreier seg typisk om næringspolitikk, lokaliseringssaker og ikke minst samferdsel.

Stavanger skiller seg ut ved at det ikke er etablert denne type interkommunale politiske råd. Dagens situasjon i på Nord-Jæren illustrerer at politiske samarbeid mellom kommuner i byregioner er mindre stabile strukturer enn interkommunale infrastrukturelskap (AS og IKS) som ivaretar grunnleggende samfunnsoppgaver. Det omfattende samarbeidet om nærings- og regionalutvikling i byregionen skjedde i regi av Greater Stavanger som var ledende nasjonalt på denne type samarbeid. Greater Stavanger som ble betraktet som svært viktig også for by-regional interessehevding, ble imidlertid vedtatt lagt ned i 2020. Nå er det mange omfattende samarbeid om drift av infrastruktur og også om tjenesteyting, men det når det gjelder samfunnsutvikling for hele byregionen ligger mye av regien hos fylkeskommunen både gjennom regionalplan for Jæren og byvekstavtalen for Nord-Jæren. Kommunestrukturprosessen der kommunene på Nord-Jæren var uenige kan ha betydning for den institusjonelle fragmenteringen i byregionen de siste år (se også Leknes 2021). Også informanter fra Kristiansandsregionen viser til prosessene knyttet til kommunesammenslåing har vært hemmende for samarbeidsklimaet og «satt dem tilbake» når det gjelder viljen og tilliten til å finne løsninger på tvers av kommunegrenser.

Dette prosjektet har tatt utgangspunkt i perspektivene til statsforvalter og kommunale administrative toppledere. Vi har ikke intervjuet politikere og har dermed ikke førstehåndskjennskap til hva slags rolle politikerne fra storbyene har i samarbeid som går på tvers av kommunegrenser. En gjengs oppfatning blant informantene er imidlertid at det å ha arenaer for diskusjon på både politisk og administrativt ledernivå medvirker til at regionen i større grad kan

drive helhetlig og strategisk samfunnsutvikling. Det å skape en sammenvevd region beskrives som «langsomme prosesser» som for storbyregionene med mest omfattende samarbeid i undersøkelsen beskrives som noe som har utviklet seg gjennom en årrekke. I dette arbeidet er det også skapt økende holdninger om at regionen skal stå sammen hvis de kan. Også informanter fra statsforvalter viser til at midler i større grad bevilges prosjekter hvor man kan vise til at et tiltak kommer regionen som helhet til gode.

Dette funnet sammenfaller med tidligere studier av regionrådene. Regionrådene ble betraktet som en arena som gjorde at kommunene opplevde seg meg slagkraftige utad og førte til at kommunene iverksatte flere interkommunale prosjekter og bidro til bedre oversikt over det interkommunale samarbeidet (Jacobsen 2007 s. 8). Også i dette prosjektet melder informantene om at et overordnet politisk samarbeid gjør det lettere å opprette felles løsninger interkommunalt. De politiske rådene bidrar til informasjonsutveksling og kan skape en større felles forståelse for regionale utfordringer og løsninger. De mindre kommunene opplever på sin side at det er utfordrende å inneha rollen som pådriver i regional utvikling. Storbyene på sin side innehar en større kapasitet til å legge til rette for felles arenaer. I storbyområder hvor det i dag enten ikke er etablert et interkommunalt politiske råd eller det eksisterer lite faktisk samarbeid fremstår storbykommunen som en aktør med ressurser til å ta initiativ og drive frem slike samarbeidsarenaer.

5.2. Ulik geografisk avgrensning av samarbeidene – fragmenterte interkommunale regioner

Samlet sett framstår det interkommunale samarbeidet som fragmentert i den forstand at hvilke kommuner storbykommunen samarbeider med, varierer fra samarbeid til samarbeid. Vi finner eksempelvis flest kommuner og den største geografiske avgrensningen for interkommunale kommunerevisjoner og arkiv. Disse er oftest organisert som medlemsrike interkommunale selskaper. Dette er tjenester hvor kommunene kan forvente stordriftsfordeler av å inngå i medlemsrike samarbeid (Blåka 2022a). Avgrensningen av samarbeid varierer etter hva det gjelder, og for eksempelvis teknisk infrastruktur har geografi stor betydning for avgrensningen av samarbeidet. Helsefellesskapene organiseres i stor grad ut fra nedslagsfeltene til sykehusene. Samarbeid om barnevernvakt varierer fra 22 medlemmer hvor Trondheim er vertskommune, til samarbeid mellom tre kommuner, som er tilfellet der Tromsø er vertskommune. Kartleggingene tegner således et bilde av fragmenterte interkommunale regioner. I Kristiansand finner vi innslag av både fragmenterte og «helhetlige» interkommunale samarbeid. Det siste kommer til uttrykk i form av de ovenfor omtalte nettverkene, som har en ambisjon om å skape oversikt over og bygge broer mellom fag og sektorer. Dette er noe vi i mindre grad finner i **Trondheim, Stavanger** og **Tromsø** hvor samarbeid på politisk nivå ikke er koblet formelt sammen med tjenestesamarbeid og faglige samarbeid. I **Bergen** og **Drammen** finnes det færre fag- og tjenestesamarbeid. Vi kan diskutere om en mulig årsak til dette ligger i at storbyene befinner seg i ulike regionale kontekster hvor det varierer hvor mye støtte omlandskommunene trenger fra storbyene. Geografiske avstander kan også ha betydning for hvor hensiktsmessig det er å få i stand samarbeid. Med denne bakgrunn kan vi dele inn storbyene i fire kontekster:

Fylkeshovedsteder med flere mindre omkringliggende kommuner

- Trondheim, Kristiansand

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

- Tromsø

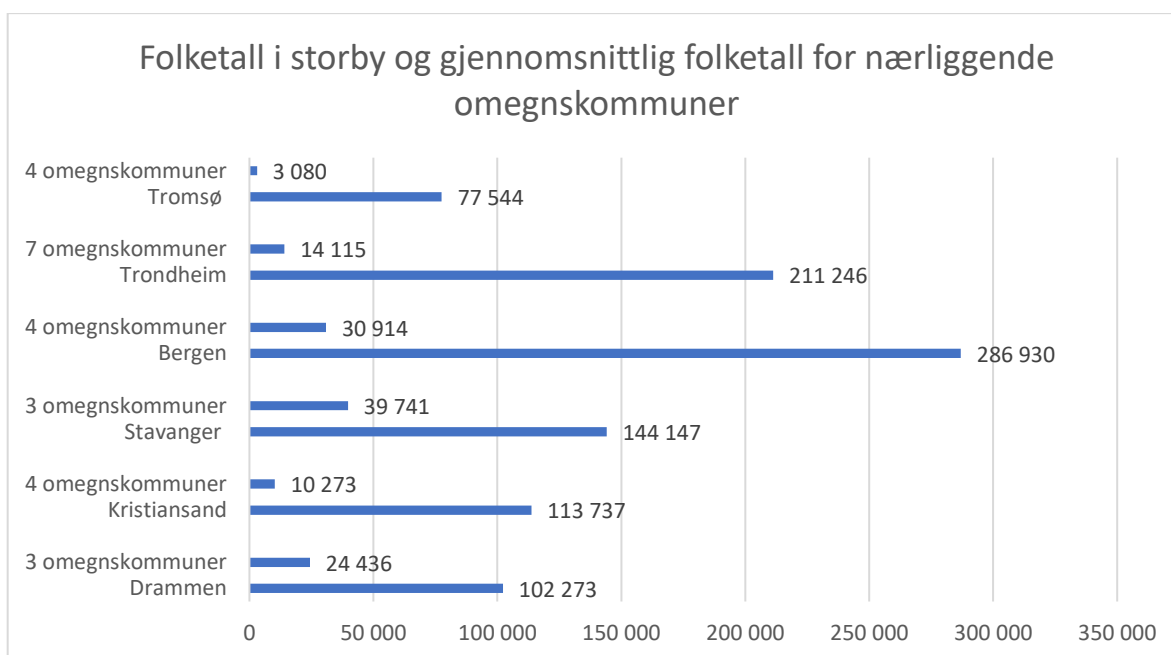
Fylkeshovedsteder med store omkringliggende kommuner

- Stavanger og Bergen

Subregional storby med store omkringliggende kommuner

- Drammen

Figuren under illustrerer at det er stor variasjon i størrelsesforholdet mellom storbykommunene og omegnskommunene.



Figur 10 Størrelsesforhold mellom storbykommune og omegnskommuner

Vi kan diskutere hvorvidt konteksten Kristiansand og Trondheim befinner seg i, som fylkeshovedsted med flere mindre omkringliggende kommuner, har medvirket til at de inngår i de mest omfattende nettverksstrukturene i sine respektive regioner. Det kan ligge i at kommunene rundt ligger relativt nær hverandre og er såpass små at de har behov for omfattende samarbeid med storbyene. Tromsø har svært små kommuner i sitt omland, men her er det også store geografiske avstander. Drammen kan karakteriseres som en subregional storby, som grenser til andre storbyer og har flere befolkningsrike kommuner i sitt omland, noe som kan begrense behovet for samarbeid. Informantene i Drammensregionen er samstemte på at en viktig forklaring på hvorfor de inngår i relativt få samarbeid, er knyttet til at både Drammen og omlandskommunene har høye innbyggertall og dermed mindre behov for felles tjenesteyting. I Tromsøregionen eksisterer det et større behov for å samarbeide om konkrete oppgaver fordi det eksisterer en større ressursmangel både i form av midler og kompetanse. Hovedutfordringene her kan deles i to. De er for det første knyttet til at det eksisterer store geografiske avstander mellom kommunene i regionen. Den andre er knyttet til at storbykommunen også strever med ressursmangel og opplever dermed begrenset evne til å påta seg et ansvar for tjenesteyting i

omlandskommunene. Disse funnene diskuteres nærmere i gjennomgangen av hvordan informantene fra de ulike regionene opplever samarbeidet med storbyene.

5.3. Muligheter og utfordringer i dagens rollefordeling

Det fremkommer av studien at storbyene innehar viktige roller som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og fagutvikler og at de mindre kommunene er avhengig av å samarbeide med storbyene eller andre kommuner for å selv kunne fungere som generalistkommuner. Erfaringene med dagens samhandling er hverken udelt positive eller negative. I de følgende avsnittene vil vi oppsummere samarbeidsområder og roller storbyene innehar i dag som sektoren har nytte av og som har potensiale for utvikling, samt peke på hovedutfordringer ved dagens samarbeid.

5.3.1. Muligheter – potensiale for at storbyene kan ta et større ansvar

Storbyene som drivkraft for fag- tjenesteutvikling og nye digitale løsninger

Alle informantgruppene opplever at storbyene besitter større administrativ kapasitet og høyere grad av spesialisering enn de mindre kommunene. Dette er som forventet, og gjør også at de har bedre forutsetninger for å drive utviklingsarbeid. Kartleggingene og intervjuene viser at storbyer initierer, koordinerer og leder utviklingsprosjekter. Flere av storbyene har egne ressurser rettet mot å drive FOU-virksomhet og jobber mot å definere forskningsbehovene til kommunesektoren. Dette kommer til syne i datamaterialet ved at storbyene fungerer som *initiativtaker, pådriver og leder* for utviklingsarbeid.

Det å være *initiativtaker* kan innebære å være den som inviterer omlandet, andre kommuner eller aktører inn i et felles prosjekt eller en felles tjeneste.

Rollen som *pådriver* kan innebære å sikre at prosesser ikke stopper, men drives videre til eksempelvis en felles søknad om midler eller et nytt verktøy og tjenesteyting er ferdigstilt.

Rollen som *leder* kan innebære å være den som eier prosjektet og koordinerer faggrupper og innspill fra deltakerkommuner.

Behovet for nye løsninger er gjeldende innenfor alle sektorer. I intervjumaterialet er imidlertid utfordringene knyttet til økende behov for pleie- og omsorgstjenester blant de mest omtalte. Tjenesteutvikling er nært knyttet til behovet for økt digitalisering. Utviklingsarbeid for økt digitalisering av helse- og omsorgstjenester og andre tjenester som beredskap blir trukket fram som viktige satsninger for å møte dagens og fremtidens krav til kommunal oppgaveløsning. En av hovedutfordringene til kommunene i nord er knyttet til de store geografiske avstandene. Dette i kombinasjon med, fallende befolkningsgrunnlag, knapphet på kompetanse og ressurser gjør det vanskelig å opprettholde et stedlig tjenestetilbud til befolkningen. Digitale løsninger, eksempelvis innenfor helsetilbudet, betraktes derfor som viktige fremtidige satsninger. Her trekkes det frem at de store kommunene – som da har bedre kapasitet til å drive utviklingsarbeid – sammen med spesialisthelsetjenesten og kunnskapsinstitusjonene vil, i større grad enn de gjør i dag, kunne drive innovasjonsarbeid som de mindre kommunene deretter kan adoptere. Det siste fordrer imidlertid at løsningene som utvikles enten er tilpasset eller kan tilpasses konteksten til mindre kommuner. Studien viser altså at de store kommunene er de med best kapasitet til å definere kunnskapsbehovene og drive tjenesteutvikling. Fremtidige samarbeidsmodeller som har som

formål å møte utfordringene til kommunesektoren som helhet vil imidlertid også nødvendigvis måtte inkorporere behovene til kommuner med ulike karakteristika enn storbyene selv. Det kan innebære kommuner av ulik størrelse, sentralitet, befolknings sammensetning eller geografi. Et eksempel hvor storbyen jobber sammen med mindre kommuner og kunnskapsaktører, er Kunnskapskommunen – som er en kunnskapssatsning i kommunenes helse og omsorgstjenester – som ledes av Bergen.

Storbyen som interkommunal tjenesteleverandør

Dagens generalistkommunesystem hviler på at kommuner samarbeider for å produsere tjenester. Storbyene tar i dag et større ansvar for tjenesteyting enn de mindre kommunene ved at de i større grad er vertskommuner for tjenestesamarbeid. Mange av informantene uttrykker at det finnes et potensiale for at mindre kommuner kan delegerer utøvelsen av flere spesialiserte tjenester og tjenester hvor etterspørselen er liten eller usikker til større kommuner. Det eksisterer imidlertid her en balansegang for de mindre kommunene mellom behovet for å delegerer oppgaver til andre kommuner med behovet for å bygge egne fagmiljøer. Samarbeid kan sees på som dermed også sees som noe som uthuler de små kommunene for oppgaver og muligheten til å bygge opp egne fagmiljøer. Dette avveies med behovet de små kommunene har for å delegerer utførelsen av oppgaver interkommunalt for å konsentrere ressursene sine på det de definerer som kjerneoppgaver. Kjerneoppgaver vil her kunne si tjenester og funksjoner som brukes hyppig og av mange av kommunens innbyggere, og er avhengig av å ligge geografisk nær innbyggerne. Eksempler på dette er barnehage, skoler og hjemmebasert omsorg. Eksempler på oppgaver som har potensiale for delegasjon er spesialiserte helsetjenester hvor kommunen har svært få brukere, saksbehandling – hvor avstand kan være fordelaktig på grunn av habilitetsutfordringer, eller planarbeid – hvor mange mindre kommuner i dag strever med å rekruttere kompetanse.

Storbyen som drivkraft for samfunnsutvikling

Flere av informantene, både fra statsforvalter, storby og omland, uttrykker at storbyene i større grad kan påta seg roller som pådriver for utvikling av regionene. Dette kan gjelde innenfor områder som nærings – eller arealplanlegging. En fordel med at store kommuner har denne rollen framfor fylkeskommunen påpekes av informanter fra statsforvalter er at storbyene kjenner den kommunale konteksten bedre enn høyere forvaltningsnivåer. En forutsetning er imidlertid at samfunnsutviklingen som da skjer interkommunalt – gir rom for likeverdighet, oppslutning og felles målsetninger. Det viser til en del av utfordringsbildet med samarbeidsløsninger, som utdypes nærmere i neste avsnitt.

5.3.2. Utfordringer med dagens samarbeid

Hovedinntrykket fra intervjuene er at mange samarbeid oppleves som gode i den forstand at det produseres en rekke tjenester og utvikles kvalitativt gode løsninger som kommunene ikke ville klart alene. Et hovedproblem som det pekes på, spesielt fra informanter fra storbyene, er at interkommunalt samarbeid er en «lappeløsning» eller en «nest beste løsning» som er nødvendig å bruke fordi kommunene ikke er store nok til å løse dagens oppgaver alene. Samtidig pekes det på at ulike oppgaver krever ulik kommunestørrelse. Det er derfor vanskelig å fastsette en kommunestruktur som er optimal for løsning av alle oppgaver. Interkommunalt samarbeid gir i så måte muligheter for å tilpasse kommunale størrelser til ulike funksjoner.

Kommunesektoren er i kraft av å være mangfoldig i størrelsesorden således avhengig av å samarbeide om en rekke funksjoner. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at kommunene, både storby og omland, er motivert for å fortsette å løse oppgaver interkommunalt. Men interkommunalt samarbeid fungerer ikke problemfritt, og gjennom intervjuene fremkommer det en rekke utfordringer som er diskutert i hvert enkelt case-notat. Hver region har sitt eget utfordringsbilde, men i avsnittene under har vi syntetisert noen fellestrekk ved problemene knyttet til dagens samarbeid. I kapittel 6 følger en drøfting av mulige nye organisatoriske løsninger for hvordan storbyene kan bidra til å opprettholde et dagens system med kommuner av ulike størrelse. Modellene kan i så måte anses som organisatoriske løsninger på problemer sektoren har. En av målsetningene i dette prosjektet er å syntetisere og synliggjøre gode modeller for samhandling og hvilke roller det er hensiktsmessig at storbyene har i disse, basert på utfordringer og behov avdekket i de empiriske studiene. Løsningsforslag vil derfor kunne anses som verktøy for å fremme at alle kommuner, store som små, kan klare å løse oppgavene de har ansvar for, og dermed kunne bidra til å opprettholde et bærekraftig generalistkommunesystem. Kommunene har i dag tilgang til en rekke organisatoriske løsninger for samarbeid nedfelt i offentlig- og privatrettslige lovgrunnlag. Forslagene til nye organisatoriske grep, eller verktøy for samhandling er løsningsforslag basert på muligheter informanter fra kommunene ser, men også på problemer kommunene opplever i dag. Vi avslutter derfor kapitlet med en punktvis sammenstilling av utfordringer med dagens samhandling, basert på perspektiver fra statsforvalter, storby og omlandskommuner. De er sammenfattet under tre typer av utfordringer; *likeverdighet, lokalt handlingsrom og kostnader knyttet til samarbeid*.

Uklare forventninger og manglende likeverdighet

En utfordring i samhandlingen mellom storby og omland er at det eksisterer ulike og uklare forventninger til storbyens rolle som drivkraft for regional utvikling. Hva vil det for eksempel si å være en regional motor eller drivkraft? For å skape større klarhet i dette kan vi igjen se på rollene storbyene har i utviklingsprosjekter. Det kan innebære å være *initiativtaker* – være den som inviterer omlandet, andre kommuner eller aktører inn i et felles prosjekt eller en felles tjeneste. Det kan innebære å være *pådriver* – sikre at prosesser ikke stopper, men drives videre til eksempelvis en felles søknad om midler eller et nytt verktøy og tjenesteyting er ferdigstilt. Det kan innebære å være *leder* – den som eier prosjektet og koordinerer faggrupper og innspill fra deltakerkommuner. Men som både som initiativtaker, pådriver, leder eller koordinator vil nødvendigvis storbyen også ha forventninger til hvilke resultater et felles prosjekt skal oppnå. For samarbeid som finansieres eksternt eller er lite konfliktpreget fremstår samhandling som mindre problematisk. Men for samarbeid som er sterkt politiserte (som nærings- og arealutvikling) eller krever tilføring av mye ressurser (som investeringer i infrastruktur som vannverk), eller hvor nytten av et tiltak oppleves ujevnt fordelt er samarbeid mer utfordrende. En utfordring med samarbeid hvor kommunene er svært asymmetriske i størrelse (en storby med mye mindre omlandskommuner) er også å finne gode løsninger på hvordan innflytelse og beslutningsmyndighet skal fordeles.

Storbyene har i kraft av sitt høye innbyggertall, og derav spesialiserte kompetanse, og gjerne størst bidrag en forventning om å ha større innflytelse, mens de mindre kommunene fort kan oppleve seg overkjørt og at det finnes et for lite rom for å diskutere deres perspektiver og problemforståelser. Samtidig opplever mindre kommuner og storby å ha ulike logikker for hvordan kommunale prosesser foregår. Denne asymmetrien utgjør en utfordring samhandling og for likeverdigheten mellom kommunene som generalistkommuneprinsippet også forutsetter.

På den ene siden regnes storbyene som en kommune på lik linje som alle kommuner. Det skaper like demokratiske rettigheter og er en forutsetning for at finansieringssystemet og lovgivning av rammene for organisering og styring av kommunene er felles. Ulempen med sterk konsensusstyring er at det lett stopper opp kan føre til en minimumsinnsats fra alle parter. De siste tiårene har kommunene fått ansvar for stadig flere, og mer komplekse oppgaver – som igjen krever økt kompetanse og ressurser – og mange av de mindre kommunene ser det som nødvendig at de større kommunene innlemmer dem i felles tjenester eller prosjekter. Samtidig opplever både storbyer og omland at det knyttes lite eksplisitte forventinger til roller og storbyene at det finnes få «harde» incentiver for å påta seg ansvar for kommunale oppgaver utenfor kommunegrensene. På den andre siden fremkommer det i datamaterialet at storbyene har en fremtredende rolle både som samfunnutvikler, fagutvikler, tjenesteleverandør og «sikkerhetsnett» for de mindre kommunene, men at det eksisterer et behov for å skape tydeligere rammer for slik rolleutøvelse som kan balansere disse hensynene. Denne dualiteten gjenspeiler den sterke lokale autonomien det norske generalistkommunesystemet fordrer med behovet mange mindre kommuner har for at de større, mer ressurssterke kommunene skal ta et ekstra ansvar for å drive samfunns- og tjenesteutvikling.

Det kommunale handlingsrommet både svekkes og utvides

En klar oppfatning blant både storby og omlandskommuner er at samarbeid svekker det lokale handlingsrommet for den enkelte kommune. Samtidig betraktes det som nødvendig og åpner opp muligheter kommunene ikke har alene. På den ene siden, som påpekt i kapittel 2, kan man betrakte beslutninger som et nullsum-spill, hvor beslutninger som fattes på tvers av kommuner vil bety at hvert enkelt kommunestyre må avgi (dele) makt til det interkommunale nivået. Konkrete utfall av dette er at mange interkommunale samarbeid binder opp kommunale budsjettposter som er vanskelige å flytte på. Det svekker igjen handlingsrommet til å drive politikk. Nyvalgte politikere har vanskeligere for å gjennomføre politikken de er valgt inn på når ressurser er bundet opp av interkommunale avtaler. Konkrete eksempler på dette kan ligge i beslutninger om hvilket økonomisk nivå kommuner i fellesskap skal legge interkommunale tjenester på. Investeringer i eksempelvis lokaler og utstyr i brannvesen eller legevakt påvirker de kommunale budsjettene og mulighetene kommunene har til å prioritere andre budsjettposter i egen kommune. Dette fremheves som en utfordring, spesielt for kommunene med lavt innbyggertall. Dette funnet er også interessant å betrakte i lys av de kvantitative analysene til Pedersen et. al (2022) som viser at jo mindre og mer perifere kommunene er i desto mindre grad oppfyller de krav til plan, beredskap, tilsyn, kompetanse og bemanning. Små grisgrendte kommuner, har større vanskeligheter for å oppfylle lovkrav til tjenesteyting. Vi kan argumentere for at det økonomiske (og dermed også det politiske) handlingsrommet allerede er lite og at disse kommunene som dermed også møter problemer med å prioritere investeringer i spesialiserte tjenester – selv når det skal finansieres gjennom interkommunalt samarbeid.

På den andre siden kan man betrakte samarbeid som en vinn-vinn-situasjon – noe som skaper et handlingsrom for alle kommunene som de ellers ikke har mulighet til å få i stand. Eksempler på dette finner vi både i interkommunal tjenesteyting og utviklingsarbeid. Det ville eksempelvis vært vanskelig for mange kommuner (spesielt de med lavt innbyggertall og økonomisk handlingsrom) å tilby beredskapstjenester som legevakt eller krisesenter på egen hånd. Felles innkjøpsordninger gjør også at kommunene sammen oppnår et større volum og dermed bedre vilkår hos tilbydere. Fagnettverk gir også kommunene tilgang å sammen skape større fagmiljøer og utvikle egen kompetanse. På helsefeltet spesielt trekkes kommunenes samhandling med

spesialisthelsetjenesten – Helsefellesskapene og UHT – fram som samarbeid som fremmer innovasjon som kan anvendes i kommunene. Det understreker at samarbeid både hemmer og styrker det kommunale handlingsrommet. Felles drift svekker noe av den lokale autonomien ved at beslutninger må deles med andre kommuner, men skaper også muligheter på områder hvor kommunene ikke har ressurser til å løse utfordringer på egen hånd.

Samarbeidskostnader

Samarbeid er ressurskrevende. Selv om kommuner inngår i samarbeid for å oppnå stordriftsfordeler – fordeler knyttet til for eksempel kvalitet, kostnader eller innovasjon, krever interorganisatorisk arbeid større grad av koordinering enn oppgaveløsning innenfor egen organisasjon. For tjenesteytende samarbeid kan dette innebære kostnader knyttet til opprettelse av et felles eid selskap, eierskapsstyring, frem- og reforhandling av kontrakter, spesifisering av tjenesten og kontrollvirksomhet. Det krever et kontinuerlig arbeid for å vedlikeholde relasjoner og opplevelse av hensiktsmessighet for alle parter. Det å initiere og drive interkommunale samarbeid krever derfor at det eksisterer en viss grad av administrativt slakk i organisasjonen(e), eller at det tilføres ressurser til dette arbeidet.

Avslutningsvis

Generalistkommunesystemet fordrer at alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene. Det skal underbygge lokal suverenitet og fremme lokalt selvstyre. Når vi finner at det finnes et potensial for at storbyer kan ta et større ansvar innenfor samfunns- og fagutvikling og tjenesteyting vil dette innebære interkommunale løsninger. Spørsmålet blir deretter om dagens organiseringsformer av samarbeid er gode nok verktøy for å løse utfordringene funnet i dette prosjektet. Studien har også avdekket at storbyene har delvis ulike roller i egne regioner, som begrunnes med at de befinner seg i ulike regionale kontekster. Dette vil si at utfordringsbildet og behovene til omlandskommunene er ulikt – som igjen gjør at det ikke er hensiktsmessig å i neste kapittel utforme én enkelt modell for samhandling som passer alle kontekster. Det vi heller vil gjøre er å gjennomgå dagens grunnlag for samarbeid, foreslå konkrete tilpasninger og peke på roller og modeller for samhandling som kan ha lærings- og overføringsverdi storbykommunene mellom.

5.4. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sammenlignet rollene storbyene i undersøkelsen har i dag. Et fellestrekk er at samtlige storbykommuner inntar sentrale roller i egne regioner. Helt konkret kan det dreie seg om formelle roller som ledere for samarbeid om tjenesteutvikling, vertskommuner for tjenester, største eiere i selskaper eller at de bidrar med kompetanse i fagnettverk. Storbyene inntar roller som initiativtaker, pådriver og leder i felles prosjekter med omlandet.

Selv om storbyene ofte tar sentrale roller, eksisterer det stor variasjon i omfanget av samarbeid om ulike former for tjenesteyting og utviklingsoppgaver storbyene deltar i. Deler av denne variasjonen kan forklares med at storbyene befinner seg i ulike regionale kontekster. En faktor er størrelsen på omlandskommunene. Mindre kommuner er mer avhengig av å knytte seg til kompetansen og kapasiteten til større omkringliggende kommuner. Storbyen har derfor en mindre rolle når omlandskommunene har høye innbyggertall. En annen faktor er geografisk nærhet. Mange kommunale tjenester er avhengig av å ligge i fysisk nærhet til innbyggere. Det vanskeliggjør

samarbeid om slike tjenester mellom storby og omland i regioner preget av store geografiske avstander.

Samlet sett framstår det interkommunale samarbeidet som *fragmentert* i den forstand at hvilke kommuner storbykommunen samarbeider med, varierer fra samarbeid til samarbeid. Medlemskonstellasjonen varierer mellom typer av oppgaver. Faktorer som kan være styrende for valg av medlemskommuner kan være geografi (eksempelvis for samarbeid om infrastruktur) og organisering av høyere forvaltningsnivåer (som nedslagsfeltet til sykehus).

Det kommer frem at storbyene innehar roller både som *samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og fagutvikler* utover egne kommunegrenser og at mindre kommuner er avhengig av å samarbeide med storbyene eller andre kommuner for å selv kunne fungere som generalistkommuner. Det eksisterer et behov for at mange av storbyene skal ta et større ansvar for å *initiere, drive og lede* tjenesteyting- og utvikling. Det eksisterer også et potensiale for at storbyer i større grad kan være pådriver for felles samfunnsutvikling. Dette forutsetter imidlertid at prosesser som inkluderer medlemskommuner i problemforståelse og i å sikre felles nytte av løsninger og prioriteringer.

Utfordringene i dagens samarbeid mellom storby og omland kan oppsummeres i tre typer problemer. Den første er at det, spesielt for samarbeid om regional utvikling, kan oppstå *uklare forventninger* knyttet til storbyens rolle og manglende likeverdighet mellom storbykommuner og mindre omlandskommuner. Det andre er at samarbeid *svekker også det lokale handlingsrommet*. Det tredje er knyttet til *samarbeidskostnader*. Samarbeid er ressurskrevende. Selv om kommuner inngår i samarbeid for å oppnå stordriftsfordeler – fordeler knyttet til for eksempel kvalitet, kostnader eller innovasjon, krever interorganisatorisk arbeid større grad av koordinering enn oppgaveløsning innenfor egen organisasjon.

6. Storbyenes fremtidige roller – behov og muligheter

Gjennomgangen i det foregående viser at det er et betydelig potensial for at storbyene kan ta en sterkere rolle i samarbeidet med omegnskommunene innenfor rammene av generalistkommunesystemet. I kraft av sin størrelse besitter storbyene ressurser, kapasitet og kompetanse som kan utnyttes på en måte som i større grad kommer hele regionen eller fylket til gode.

Analysene gir ikke grunnlag for å anbefale helt nye modeller for samhandling. Gjennom de empiriske undersøkelsene blir det imidlertid pekt på områder med samarbeidsbehov hvor det er aktuelt at storbyene tar en sterkere rolle, og hvordan eksisterende samarbeidsformer kan unyttes på nye og mer systematiske måter for å styrke samarbeidet.

Samtidig er det slik at grad av samarbeid i byregionene er forskjellig, og potensialet for at storbyene kan ta en sterkere rolle i sine regioner varierer, bl.a. ut fra ulike geografiske kontekster. Likevel kan samarbeidsmodeller og løsninger som er utviklet i noen storbyer har overføringsverdi til andre.

Videre viser gjennomgangen av storbyregionene at det ikke uten videre er enkelt å samarbeide. Det kan lett oppstå problemer eller uoverensstemmelser relatert til kommunestørrelse og ulike forutsetninger og behov, likeverdighet i samarbeidet, finansiering, kostnadsfordeling og styring og kontroll. På en del områder kan kommunene oppleve at kommunens eget handlingsrom blir redusert gjennom samarbeid. Det kan være en særlig utfordring i samarbeid om kommunale kjerneområder med stor lokalpolitisk interesse. Det er også samfunnsutfordringer som ikke kan løses på en god måte uten samarbeid. Da kan interkommunalt samarbeid være en forutsetning for å kunne skaffe det handlingsrommet som er nødvendig for å finne gode løsninger. Det er også en del tiltak som kan gjøres for å forebygge, redusere og håndtere mulige samarbeidsutfordringer. Det kan dreie seg om å på et tidligere tidspunkt avklare forventninger mellom partene, sikre at prosesser har legitimitet, synliggjøre kostnader, i større grad fremme tverrfaglighet eller opplevd nytte på tvers av nivåer.

Informanter fra alle regionene i studien peker på at dersom man lykkes med å etablere gode samarbeidsordninger, vil det være gevinster å hente både for storbykommunene og samarbeidskommunene.

6.1. En helhetlig oversikt over samarbeidsmuligheter og aktuelle organisasjonsformer

I tabell 8 har vi forsøkt å skissere opp en helhetlig oversikt over områder med samarbeidsbehov, og hvor storbyene kan spille en sterkere rolle enn i dag. Oversikten synliggjør også aktuelle organisasjonsformer og hvilket geografisk samarbeidsnivå som er mest aktuelle for ulike oppgaver. Oversikten tar utgangspunkt i samfunnsutfordringer og samarbeidsbehov avdekket gjennom casestudiene. I tillegg trekker vi veksler på tidligere forskning og kunnskap, presentert i kapittel 2.

I figuren søker vi for det første å synliggjøre hva slags **type oppgaver** og **temaer** det er aktuelt å styrke samarbeide om. Dette fremkommer av de to kolonnene lengst til venstre i figuren.

Som vi har vist i kapittel 2.10, har kommunene relativt stor grad av organisasjonsfrihet for interkommunalt samarbeid. På den ene siden har vi organisasjonsformer forankret i lovverket. På den andre siden har vi mer uformelle samarbeidsvarianter i form av nettverk og avgrensede prosjekter. Vår studie viser at kommunene i de seks storbyregionene benytter et mangfold av de tilgjengelige organisasjonsformene. Her finner vi variasjon mellom oppgavetyperne. For oppgaver av mer forretningsmessig art organiseres samarbeidet ofte som selskap, mens for andre oppgaver – som utviklingsoppgaver brukes ofte mindre formaliserte nettverksformer hvor det ikke opprettes ikke nye autonome samarbeidsorganisasjoner. Valg av organisasjonsform for kommunesamarbeid vil ofte også 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). Med dette som utgangspunkt har vi i rad tre fra venstre listet opp de mest **aktuelle organisasjonsformene** for de ulike typene samarbeidsoppgaver og -temaer.

Videre finner vi at det interkommunale samarbeidet, samlet sett, er fragmentert. Med det mener vi at det er variasjon i hvilke kommuner storbykommunen samarbeider. I noen samarbeid er det et stort antall deltakerkommuner, i andre er det færre. Det er med andre ord ulik geografisk avgrensning av samarbeidene. Også innenfor de oppgavene og temaene vi finner et potensial for at storbyene kan ta en større rolle i samarbeidet med sine naboer, ser vi en variasjon i hvilket **geografisk nivå** samarbeidet er aktuelt for. Dette er i figuren synliggjort i raden lengst til høyre.

Oppsummert er den helhetlige oversikten ment som et grunnlag for å synliggjøre områder med samarbeidsbehov, og for å forstå hvordan storbyene kan spille en sterkere rolle. Både som initiativtaker, pådriver og leder i samarbeid om tjenesteutvikling, digitalisering, tjenesteleveranser og samfunnsutvikling. Det eksisterer, som vist i forrige kapittel, variasjon i hvilken grad storbyene innehar disse rollene i dag. Det er også viktig å være klar over at storbyene inngår i ulike geografiske kontekster, og at samarbeidsklimaet, forutsetningene, behovene og mulighetene for hvor langt det er hensiktsmessig å utvikle samarbeidet, varierer. Oversikten er ikke nødvendigvis noen fasit på hvordan storbyene og storbyregionene skal samarbeide. Den synliggjør imidlertid et mulighetsrom for ulike typer samarbeid som kan utnyttes i større grad, samt hvordan ulike samarbeid kan understøtte hverandre.

Over de neste avsnittene vil vi utdype de enkelte elementene i oversikten, med utgangspunkt i type oppgaver og temaer som det er aktuelt å styrke samarbeidet på. Avslutningsvis ser vi nærmere på finansiering og faktorer som synes å være sentrale for å ivareta behov for lokaldemokratisk styring og kontroll innenfor rammene av generalistkommunesystemet.

Tabell 8 En helhetlig oversikt over områder med samarbeidsbehov, og hvor storbyene kan ta en sterkere rolle. Oversikten synliggjør også aktuelle organisasjonsformer og hvilket geografisk samarbeidsnivå som er mest aktuelt.

Type oppgaver	Tema	Aktuelle organisasjonsformer	Geografisk nivå
Tjenesteinnovasjon og digitalisering	Helse Pleie og omsorg Oppvekst og utenforskap Barnevern Tekniske tjenester Beredskap Digitalisering (kompetansebygging, behovskartlegging, anskaffelser, implementering og gevinstrealisering)	Koordinerende partnerskap på politisk og administrativt nivå Fagnettverk på ulike kommunale ansvarsområder	Fylkesnivå eller annen statlig regioninndeling, f.eks. opptaksområde for sykehusene
Drift av tjenester	Spesialiserte tjenester som kan driftes for mange kommuner, f.eks. barnevernvakt, responscenter, alarmsentraler, legevakt og krisesenter. Tjenester som er mest aktuelle for en eller flere kommuner innenfor byregionen, f.eks. PPT, felles barneverntjeneste, voksenopplæring, landbruks- og naturforvaltning, vannforsyning, brann og redning o.l.	Interkommunalt selskap, vertskommunesamarbeid eller oppgavefelleskap etter Kommuneloven	Fylkesnivå eller lavere
Samfunnsutvikling	Areal, næring, transport, klima og miljø	Interkommunalt politisk råd og/eller partnerskap	Bo- og arbeidsmarkedsregioner/funksjonelle samfunnsutviklingsområder

6.2. Digitalisering og tjenesteutvikling

Digitalisering og tjenesteutvikling innen ulike kommunale tjenester er områder hvor det synes å være størst potensial for at storbykommunene kan spille en enda sterkere rolle enn det de gjør i dag. Dette dreier seg om felles samfunnsutfordringer som det ikke er hensiktsmessig at kommunene skal finne løsninger på alene.

De demografiske utfordringene med flere eldre, en mindre andel av befolkningen i yrkesaktiv alder og reduserte kommunale inntekter, treffer hele kommunesektoren, riktignok i varierende grad i ulike deler av landet. Dette fordrer at kommunene kommer opp med nye innovative løsninger innenfor helse og pleie og omsorg. Videre gir barnevernreformen kommunene økt faglig og økonomisk ansvar for å sikre gode tilbud til utsatte barn. Her er det krevende for mange kommuner å utvikle gode spesialiserte tiltak på egen hånd. Det blir også vist til utfordringer med økning av ungt utenforskap i kombinasjon med mangel på arbeidskraft og økte kommunale utgifter i årene som kommer.

Våre informanter er samstemte om at storbyene innehar sterke fagmiljøer og spesialisert kompetanse. Det er potensiale for at disse ressursene kan komme regionen som helhet til gode i enda større grad enn i dag. Case-studiene viste videre at enkelte av storbyene primært er omgitt av mindre kommuner, med begrenset kapasitet til å drive utviklingsarbeid. Andre storbyer har «større» naboer, med fagmiljøer som i større grad kan bidra i samarbeid om innovasjon og tjenesteutvikling.

Av konkrete tjenesteområder med spesielt behov for nettverkssamarbeid om innovasjon og tjenesteutvikling, blir det blant annet pekt på helse, pleie og omsorg, barnevern og beredskap. I tillegg blir digitalisering trukket fram som et område som griper inn i innovasjons- og utviklingsarbeid på de fleste tjenesteområder, herunder også ulike administrative fagsystemer i kommunene. Mye av tjenesteutviklingen innebærer med andre ord digitale løsninger. For eksempel digitalisering av eksisterende tilbud, slik som bruk av videokonsultasjoner i legevakt eller bruk av teleortopedi – som gjør tjenester mindre avhengig av geografisk nærhet til innbyggere. Det er med andre ord behov for å se arbeidet med tjenesteutvikling og digitalisering i sammenheng, hvilket fordrer et tverrfaglig arbeid mellom de spesifikke tjenesteområdene som har behov for digitale løsninger og fagressursene innenfor digitalisering.

Som grunnlag for å jobbe interkommunalt med digitalisering og tjenesteutvikling, blir fagnettverk på aktuelle kommunale tjenesteområder sett som den mest nærliggende organisatoriske løsningen. Her har storbyene potensial for å spille en større rolle som drivkraft i samarbeid for å finne løsninger på samfunnsutfordringer som vanskelig kan løses av kommunene hver for seg. Det er i dag en del nettverksamarbeid i regi av statsforvalterne, fylkeskommunene og KS. Dette er mer informasjonsutvekslingsnettverk, og hvor storbyene er deltakere på lik linje med andre kommuner.

I de fleste fylker er det nå etablert digitaliseringsnettverk, og hvor storbyene har en ledende rolle. Disse nettverkene har ansvar for å drive informasjonsutveksling, kompetansebygging, utvikling og implementering av nasjonale digitale løsninger. Disse er eid av kommunene og har både strategiske og operative samarbeid om digitalisering. De regionale digitaliseringsnettverkene har fokus på å realisere nasjonale og sentrale målsettinger om gode, helhetlige og brukerrettede tjenester for innbyggerne. Ifølge KS setter regionale digitaliseringsnettverk egne mål og

prioriteringer.²³ Disse skal gjenspeile regionale behov og øvrige strukturer og samarbeid, men har også mange fellestrekk. Mange nettverk har det til felles at de ønsker å utvikle et sterkere regionalt «mottaksapparat» for nasjonale digitale fellesløsninger og styrke den digitale kapasiteten, gjennom å ta del i et regionalt og nasjonalt nettverk.

Det finnes også studier som viser at DIGI-nettverkene har utfordringer når det kommer til å oversette regionalt eller sentralt definert digitaliseringsarbeid til (enkelt)kommunenivå (Haugvaldstad og Holmen 2022). I arbeid med å utvikle nye digitale løsninger innenfor kommunale tjenester vil det være viktig med et eksplisitt fokus på å sikre relevans om nytte av nye løsninger for alle medlemskommuner og mer operative nivåer.

I en av storbyregionene ser man at det er aktuelt at digitaliseringsnettverket får utvidet sitt mandat til å jobbe tettere opp mot tjenesteutvikling og anskaffelser, og dermed i større grad fokusere kommunenes egne utfordringer og behov. Digital transformasjon innebærer ikke bare å ta i bruk ny teknologi, men også hvordan digitalisering muliggjør nye og bedre måter å arbeide på. Dette er en form for omstillings- og endringsarbeid hvor det vil være behov for tett samspill mellom digitaliseringsnettverk og fagnettverk på ulike kommunale ansvarsområder, og hvor storbyene kan spille en ledende rolle. For å sikre kommunal forankring og styring av slike nettverkssamarbeid, kan det også være behov for koordinerende partnerskap på politisk og administrativt nivå.

6.2.1. Koordinerende partnerskap på politisk og administrativt nivå

I forrige avsnitt peker vi på at storbyene har et potensial for å ta en sterkere rolle i arbeidet med digitalisering og tjenesteutvikling. Dette arbeidet kan hensiktsmessig organiseres ved å etablere fagnettverk dedikert til å jobbe med utviklingsoppgaver på ulike områder hvor det oppstår behov. Disse vil da ha som mål å finne nye, bedre og mer effektive måter å løse, og levere ulike kommunale tjenester og oppgaver på.

Som vi har vist, er det imidlertid behov for å jobbe med digitalisering og utvikling på mange ulike områder. Hvilke personer og fagmiljøer som er aktuelle å trekke inn i det enkelte utviklingsarbeid og fagnettverk, vil dermed variere. Samtidig kan det i noen tilfeller være behov for samordning og samarbeid på tvers av de ulike fagnettverkene.

Gjennom case-studiene blir det derfor pekt på at det kan være aktuelt med samarbeid på ulike nivåer. På et mer overordnet, strategisk nivå er det aktuelt med partnerskap for administrativ og politisk ledelse i samarbeidskommunene, noe man har i den regionale samarbeidsstrukturen Vårt Agder (jf. kap. 4.1.2). Formålet med et slikt strategisk partnerskap vil for det første være å sikre framdrift i, styring av og nødvendig koordinering mellom aktiviteten i de enkelte operative fagnettverkene som jobber med tjenesteutvikling. For det andre vil et koordinerende partnerskap bidra til forankring og eierskap til utviklingssamarbeidet i politisk-administrativ ledelse i samarbeidskommunene, noe som er viktig i seg selv. Videre vil selve gevinstrealiseringen fra utviklingsarbeidet i de enkelte fagnettverkene, først komme når kommunene tar leveransene

²³ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/regionale-digitaliseringsnettverk/regionale-nettverk-og-samstyring-i-kommunesektoren/>

derfra i bruk i egen tjenesteproduksjon. Et tredje formål med et slikt koordinerende partnerskap, vil derfor være å sikre trykk på implementering i den enkelte kommune.

En partnerskapsstruktur med et koordinerende partnerskap på strategisk nivå, og mer operative fagnettverk som jobber med tjenesteutvikling og digitalisering på ulike områder, kan illustreres med figuren under.



Figur 11 Partnerskapsstruktur for arbeidet med digitalisering og tjenesteutvikling

Det vil være krevende å drifte store partnerskapsamarbeid, og storbyene har de beste forutsetningene for å ta en koordinerende rolle. Arbeid med innovasjon og utvikling krever også samarbeid og koblinger mot FoU-miljøer, og storbyene har gjerne etablert slike samarbeid som det kan være aktuelt å spille videre på i arbeidet med digitalisering og tjenesteutvikling. Flere av storbyene har egne forskningsavdelinger som koordinerer og anskaffer forskning innrettet mot kommunal tjenesteproduksjon.

Samtidig understreker flere av våre informanter at deltakerkommunenes likeverdighet innenfor generalistkommunesystemet må ivaretas på en god måte. Det innebærer at arbeidet legges opp slik at nødvendige diskusjoner og beslutninger kan gjennomføres i den enkelte kommune. Dette blir sett som viktig for å sikre legitimitet og oppslutning om samarbeidet. Dette kan sikres gjennom partnerskapsavtaler som tydelig avklarer mål og rammer for samarbeidet, og hvilke ressurser det forventes at deltakerkommunene bidrar med.

For arbeidet med digitalisering og tjenesteutvikling kan fylket, eller andre tilhørende statlige regioner utgjøre en naturlig geografisk avgrensning.

6.3. Drift av tjenester

Kartleggingene viser at storbyene deltar i en rekke samarbeid om drift av tjenester. I flere tilfeller er storbykommunen vertskommune for driftssamarbeid med andre kommuner. Voksenopplæring,

barnevernstjeneste, pedagogisk–psykologisk tjeneste og landbruks- og naturforvaltning er eksempler på det. En stor andel av disse driftssamarbeidene omfatter samarbeid mellom storbyen og enkeltkommuner i storbyens umiddelbare omland.

I noen tilfeller samarbeider storbykommunen med omlandkommunene om administrative oppgaver og funksjoner. Det kan være store samarbeid om revisjon, kontrollutvalgssekretariat eller IKT, hvor gjerne mange kommuner inngår. Det er også eksempler på at storbyen, gjennom tjenestekjøpsavtaler, leverer mer avgrenset støtte og bistand til enkeltkommuner, eksempelvis innen økonomi og regnskap, juridisk kompetanse eller annet.

Det er en god del samarbeid relatert til drift innen teknisk sektor og infrastruktur (vannforsyning, avløp og renovasjon, energi, havn), i tillegg til brannvern, beredskap og redning. Dette er samarbeid som bærer preg av forretningsmessig drift, gjerne organisert som AS-er eller IKS-er.

Videre viser kartleggingen at flere av storbykommunene fungerer som en betydelig tjenesteleverandør overfor omegnskommunene innen flere spesialiserte tjenester. Særlig gjelder det innenfor helse-, omsorgs- og sosialsektoren, eksempelvis barnevernvakt, legevakt, krisesenter og andre tjenester innen helse som krever spesialisert kompetanse. For det store flertallet av denne typen driftssamarbeid er storbyen vertskommune og/eller lokasjon for samarbeidet. Disse tjenestene er typisk kostbare å opprette, etterspørselen er liten, eller usikker, og/eller de mindre kommunene sliter med å rekruttere kompetanse. Ikke minst Trondheim, Kristiansand og Stavanger innehar denne rollen i stort omfang, og med stor betydning for deres nabokommuner.

At storbykommunen påtar seg denne rollen, bidrar til at innbyggere i mange mindre omegnskommuner, som mangler kompetanse og kapasitet, får tilbud om denne type spesialiserte tjenester. Det bidrar og til at innbyggere i nabokommuner og samme region/fylke får tilbud om tjenester med lik kvalitet. Ofte er det også samfunnsøkonomisk lønnsomt å samle fagmiljø for spesialiserte tjenester og yte disse tjenestene til flere kommuner, sammenliknet med en situasjon der hver kommune bygger opp egen fagstab. Man reduserer også konkurransen om knappe fagressurser.

Slike vertskommunesamarbeid bidrar til at generalistkommunesystemet kan opprettholdes. Flere informanter fra storbykommunene understreker imidlertid at det er behov for bedre juridiske og økonomiske rammebetingelser for denne type samarbeid. Det dreier seg eksempelvis om et ønske om pålegg til kommunene om minstestandarder for visse tjenester, slik at alle kommuner uten egen tjeneste blir med, og tilstrekkelig og forutsigbar økonomisk kompensasjon til kommunene som påtar seg en vertskommunerolle. Dette gjenspeiler diskusjonen i kapittel 5 om at mindre og mer perifere kommunene sliter mest med å prioritere tjenestene økonomisk i like stor grad som de store kommunene og at dette skaper utfordringer for interkommunal tjenesteyting.

Når det gjelder geografisk nivå på samarbeid om drift av tjenester, har vi vist at det er til dels betydelig variasjon. For en del spesialiserte tjenester, som vakt-, beredskaps- eller akuttfunksjoner, er det vanligere med samarbeid som omfatter stort omland, og gjerne de fleste kommuner innenfor fylkesgrensene. Dette gjelder for eksempel alarmfunksjoner og responscenter. Ellers er det ikke utbredt med store samarbeid om tjenester hvor fysisk nærhet til brukerne er av spesiell betydning.

Intervjumaterialet avdekker at storbyene og statsforvalter ser behov for mer helhetlige interkommunalt samarbeid enn det som er tilfelle i dag. Det er tidkrevende å drive, og til tider

utfordrende å koordinere, styre og kontrollere, fragmentert samarbeid. Sett i et slikt perspektiv vil det for tjenestesamarbeidene være en fordel med mest mulig faste samarbeidskonstellasjoner. Ett konkret område hvor informanter i enkelte av storbyregionene peker på at det er potensial for bedre regional koordinering og mer sammenhengende driftssamarbeid, er brann og redning. I Trondheimsregionen blir det vist til at man har et oppstykket samarbeid om brann- og redningstjenester, noe som kan gjøre det krevende å planlegge og legge til rette for regionale løsninger med effektiv utnyttelse av bemanning, kompetanse og utstyr. Dette er et tjenesteområde hvor storbyene i kraft av sin størrelse også besitter ressurser og spesialisert kompetanse som er viktige for å sikre regionale beredskapsfunksjoner. I andre byregioner blir det også vist til at samarbeid om brann- og redning er vanskelig fordi kommunene har ulike behov og ulikt ambisjonsnivå. Informanter fra enkelte omlandskommuner trekker frem at selv om det kan være fordeler knyttet til koordinering med mer enhetlig samarbeid, men det ville være utfordrende å få til politisk fordi en bevegelse mot enhetlige interkommunale regioner kan oppfattes som et «første skritt» i et nytt sammenslåingsforsøk. Dette kan igjen tolkes som at det å få kommunene til å satse på helhetlige interkommunale løsninger krever avklaring og ro rundt spørsmål om kommunegrenser.

Samtidig viser studien at det også er gode grunner til at mye av samarbeidet om drift av tjenester foregår i ulike samarbeidskonstellasjoner. Det gir kommunene muligheter til å tilpasse nedslagsfeltet for det enkelte samarbeid til oppgavens behov. For samarbeid om enkelte helsetjenester kan eksempelvis opptaksområdet til sykehusene være strukturerende for den geografiske avgrensningen da både USHT-samarbeidet og samarbeidet via Helsefelleskapene har denne avgrensningen. For tjenester hvor det i dag kreves geografisk nærhet til innbyggere (som felles legevaktlokaler) vil nedslagsfeltet til interkommunale regioner være mindre enn for oppgaver som har større potensiale for å sentraliseres (som kommunerevisjon).

6.4. Samspill mellom tjenesteutvikling og tjenestedrift

Vi har i kap. 6.2–6.3 gjort rede for samarbeidsbehov og -muligheter om både digitalisering og tjenesteutvikling og om drift av konkrete kommunale oppgaver og tjenester. I tillegg har vi pekt på aktuelle organisasjonsformer og geografisk nivå for ulike typer samarbeid. En samarbeidsstruktur med fagnettverk knyttet til digitalisering og tjenesteutvikling på sentrale kommunale tjenesteområder, vil ha som mål å finne nye, bedre og mer effektive måter å løse oppgaver på. Samarbeidet gjennom disse fagnettverkene kan derfor bidra til å synliggjøre utfordringer, behov og muligheter som kommunene står over, og som med fordel kan løses gjennom felles innsats. Utviklingsarbeidet kan også bidra til å synliggjøre behov for samarbeid om tjenestedrift mellom flere av kommunene i regionen, f.eks. på regionrådsnivå. Slik sett kan man se for seg en vekselvirkning der fagnettverk som omfatter mange kommuner på fylkesnivå, også stimulerer til driftssamarbeid på et mer subregionalt nivå. Dersom kommunene i større grad er koordinert og samkjørt på subregionalt nivå, kan det også bidra til å lette samarbeidet på fylkesnivå, og gjøre det lettere å både drive utviklingsarbeid og iverksette nye løsninger.

6.5. Samfunnsutvikling

Samfunnsutvikling er et vidt begrep som handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand (Ekspertutvalget 2014). Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er

pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

Når det gjelder samfunnsutvikling, er det bo- og arbeidsmarkedsregionen som utgjør den mest brukte samarbeidskonstellasjonen. En stor andel av landets befolkning bor innenfor storbyenes bo- og arbeidsmarkedsregioner, og det er derfor både i landets, storbyenes og omegnskommunenes interesse å legge til rette for mest mulig funksjonelle regioner som ivaretar hensyn til arealbruk, transport, næringsutvikling, boligbygging, miljø, klima og beredskap. Hvor mange kommuner som er aktuelle deltakere i samarbeid om samfunnsutvikling varierer ut fra det geografisk konteksten storbyen er del av. Den enkelte bo- og arbeidsmarkedsregion vil likevel være et naturlig geografisk nivå, også for et forsterket samarbeid på dette feltet framover.

I lovkommentaren til plandelen av plan- og bygningsloven står det at interkommunalt plansamarbeid kan være en aktuell løsning i situasjoner hvor det er få konflikter og stor grad av enighet og felles interesser mellom kommunene.²⁴ Som eksempel på aktuelle områder nevnes vannforsyning, renovasjon, enkelte sosiale tjenester, men også spørsmål knyttet til utbyggingsmønster, sammenhenger i naturområder og kulturlandskaps- og landbruksområder og arealbruk. Alternativet er å utarbeide en regional plan. Dersom man skal utarbeide interkommunale planer for å fremme funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, er det hensiktsmessig at storbykommunene, fordi de besitter flere ressurser til å drive utviklingsarbeid, har en sentral rolle, som initiativtaker, pådriver eller leder for arbeidet, sammen med de andre kommunene i bo- arbeidsregionen. I Trondheimsregionen har man valgt en slik løsning. Det samme har man i mindre skala gjort i deler av Drammensregionen. Her har Drammen og Lier gått sammen om et interkommunalt plansamarbeid om utviklingen av Fjordbyen, et område langs Drammensfjorden, som går på tvers av de to kommunene. Tromsø leder det interkommunale planarbeidet knyttet til kystsonen. Intervjuene avdekker et behov for økt interkommunalt planarbeid og behov for at storbyen tar en rolle som initiativtaker og pådriver i dette arbeidet. Samtidig ser vi arealplanlegging kan være konfliktfylt og krevende å få til i enkelte byregioner.

I alle storbyregionene har det over tid vært samarbeid på tvers av kommunegrensene om miljø-, areal- og transportutvikling (bompengefinansierte bypakker og belønningsavtaler). Av kommunene i undersøkelsen, er det i dag inngått byvekstavtaler mellom staten og de tre største kommunene og deres nabokommuner. Det vil si at kommuner både i Bergens-området, Trondheims-området og på Nord-Jæren har slike avtaler med staten. Også de tre mindre kommunene i undersøkelsen og deres nabokommuner, dvs. Tromsøområdet, Kristiansand-området og Drammens-området, jobber for å få på plass byvekstavtaler. I mellomtiden er det de gjeldende bypakke- og belønningsavtalene som ligger til grunn for miljø-, areal- og transportsamarbeidet i disse områdene.

I byvekstavtalene forplikter kommunene og fylkeskommunen seg til nullutslippsmålet, dvs. at veksten i persontransporten i byområdet skal tas med økt bruk av kollektivtransport, sykling og gange, og at klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy skal reduseres. Effektiv arealbruk er ett av de langsiktige virkemidlene her. Staten bidrar med belønningsmidler, midler til kollektiv-, sykkel- og gangetiltak langs riksvei, statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter og stasjons-

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan--og-bygningsloven/id2701235/?ch=12>, 23.01.2023

og knutepunktutvikling langs jernbanen der det er aktuelt. I tillegg bidrar staten med midler til bl.a. reduserte billettpriser på kollektivtransport.

For å koordinere og følge opp kommunenes interesser og forpliktelser knyttet til disse avtalene, har storbyene, med sine ressurser, et særlig ansvar. Det er nylig gjennomført en kartlegging av håndteringen av arealdimensjonen i byvekstavtalene (Tennøy et al. 2021). For Trondheimområdet blir det vist til at arbeidet med å komme fram til en omforent overordna arealpolitikk gjennom interkommunal arealplan (IKAP), førte til at forhandlingene i Trondheimsområdet foregikk uten store konflikter. I følge Tennøy et al. (ibid.) er tilbakemeldingene fra Trondheim at en regional plan ikke kunne gjort samme nytte. Dette fordi fylkeskommunen på den ene siden ikke har de samme forutsetningene for å lage en interkommunal plan, og at kommunene på den andre siden ikke ville følt det samme eierskapet til en regional plan. Interkommunale arealplaner kan være aktuelle å benytte i flere byregioner, men mye tyder at forutsetningene i dag ikke er til stede i like stor grad i alle byregionene, bl.a. som følge ulike samfunnsgeografiske kontekster og varierende samarbeidsklima.

Oppsummert innebærer interkommunalt samarbeid om samfunnsutvikling at kommunene i fellesskap evner å utvikle mål, utmeisle strategier og tiltak, og deretter koordinere og styre kommunenes (eventuelt også andre samarbeidsaktører) interne ressurs- og virkemiddelbruk i selve oppfølgingsarbeidet. Samtidig vil det i stor grad være snakk om politiske avveininger. Da er det viktig å sikre at politikerne blir tilstrekkelig involvert i beslutninger om viktige veivalg.

Som vist i dette delkapitlet er mye av dagens samarbeid om samfunnsutvikling organisert gjennom interkommunale politisk råd eller avtalebaserte partnerskap. Det strategiske samarbeidet om grønn nærings- og samfunnsutvikling, kompetanse og attraktivitet i Drammensregionen (interkommunalt politisk råd) og samarbeidene om areal, transport og klima (organisert som partnerskap i flere av storbyregionene) står som eksempler på slike samarbeidsmodeller som allerede er tatt i bruk, og som kan videreutvikles med storbyene som sentrale aktører.

Med begge disse to samarbeidsformene er det mulig å etablere beslutningsprosesser som sikrer tilstrekkelig involvering fra politisk ledelse i samarbeidskommunene. Dette selv om verktøyene for styring og koordinering av slikt samarbeid foregår på litt andre måter enn hva som er tilfelle når det gjelder politisk styring av aktivitet internt i den enkelte kommune (jf. kap. 2.10.1 om såkalt metastyring). Dette utdyper vi nærmere i neste avsnitt.

6.6. Styring og finansiering av samarbeid

I kapittel 5 har vi vist at mange av de eksisterende samarbeidene i storbyregionene oppleves som gode, i den forstand at det produseres en rekke tjenester og utvikles kvalitativt gode løsninger som kommunene ikke ville klart alene. Samtidig synliggjør vi at dagens samhandling i storbyregionene ikke foregår helt uten friksjon eller utfordringer.

Gjennomgangen av casene viser at hver storbyregion har sitt eget utfordringsbilde. Samtidig er det noen likhetstrekk i de interkommunale utfordringene. Det handler i stor grad om likeverdighet, lokalt handlingsrom og muligheten til å utøve selvstyre. Når vi på en del områder synliggjør et behov for økt samarbeid i storbyregionene, og et potensial for at storbyen kan ta en større rolle i samhandlingen med omegnskommunene, er det viktig å adressere også denne typen utfordringer.

Samarbeid på tvers av organisasjoner vil alltid vil være krevende. Kommuner med samarbeidsbehov vil samtidig kunne ha delvis ulike interesser og ønsker. Likevel kan flere av samarbeidsutfordringene, iallfall til en viss grad, reduseres og håndteres gjennom gode mekanismer, rutiner og verktøy for koordinering, styring og kontroll. Ettersom kommunesamarbeid er basert på konsensus, vil imidlertid koordineringen og styringen av dem måtte foregå ved hjelp av andre verktøy enn de mer hierarkiske og kommandobaserte styringsverktøyene politisk og administrativ ledelse kan ta i bruk i styringen av tjenester og oppgaver internt i egen organisasjon (tradisjonell offentlig styring, jf. kap.2.92.9). Mer konkret handler det om såkalte metastyringsverktøy (jf. kap. 2.9.12.9.1).

Slike mekanismer/verktøy sikres best når samarbeidene etableres, dvs. når en skal sette rammer for samarbeidene (samarbeidsavtaler, vedtekter mv.). Det er her avgjørende at man er tydelige når man skal definere samarbeidets organisering og utforming, roller, ansvar (eks. ledelse) og arbeidsformer, ressursinnsats og fordeling av økonomisk bidrag, resultatmål for samarbeidet, prosedyrer for å håndtere eventuell uenighet som måtte oppstå underveis mv.

For det første er det viktig at denne typen spørsmål forankres godt hos politisk-administrativ ledelse i den enkelte samarbeidskommune, slik at de får anledning til å fremme sine forventninger tidlig. Like viktig er det at man har tilstrekkelige diskusjoner om slike spørsmål deltakerkommunene imellom. I dette ligger at man søker å etablere en omforent forståelse av nåsituasjonen og utfordringsbildet (hva samarbeidene skal håndtere og jobbe med, hvorfor og hvordan) på tvers av samarbeidskommunene, før man går i gang med arbeidet. Det vil i neste omgang kunne redusere risikoen for at uenighet om både mål, arbeidsformer og ressursinnsats oppstår underveis i samarbeidet. Nettopp fordi kommunesamarbeid er konsensusorientert, er denne typen forankring i etableringsfasen særlig viktig.

Selv om mye av rammeverket for samstyring settes ved etablering, er samarbeid noe som må vedlikeholdes og utvikles. Tidligere forskning understreker betydningen av kontinuitet og relasjoner mellom aktører involvert i samstyringsprosesser, skape kompromisser og etablere et klart interessefelleskap (vinn-vinn, ikke nullsum) (Klijn et al., 2010; Vangen & Huxham, 2003; Osborne, 2006). Dette nettopp fordi man mangler kommandobaserte styringsverktøy. I vår empiri finner vi her til dels betydelig variasjon på tvers av storbyregionene. I enkelte storbyregioner har både persongalleriet og samarbeidskommuner vært i stadig endring, hvilket har gjort det tidvis utfordrende å få til stabile samarbeidskonstellasjoner. I andre storbyregioner har det vært langt større stabilitet i samarbeidsrelasjonene. Både når det gjelder personkontinuitet i politisk-administrativ ledelse, og når det gjelder hvilke kommuner som inngår i samarbeidene. Trondheimsregionen står som et eksempel på sistnevnte. Her understreker også våre informanter betydningen av nettopp kontinuitet for å utvikle et godt samarbeidsklima. Samarbeid som arbeidsform kan derfor anses som skjørere enn arbeid som utføres innenfor egen kommuneorganisasjon. I fremtidig samarbeid mellom storby og andre aktører bør kontinuitet og tiltak som fremmer samarbeidsmiljø prioriteres. Samtidig vil det alltid være utskiftninger. Ikke minst på politisk nivå, der det er valg hvert fjerde år. For å gjøre samarbeid mindre personavhengig på strategisk nivå, er det derfor særskilt viktig med nettopp god struktur på og organisering av samarbeidene.

Gjennom våre intervjuer har vi også fått tilbakemeldinger på at det er viktig at samarbeid legges opp slik at hensynet til det kommunale selvstyret ivaretas. Arbeidet og framdriften i samarbeidene må legges opp slik at det i de deltakende kommunene settes av tid til nødvendige diskusjoner,

prosesser og beslutninger. En bør derfor sikre forutsigbare, kontinuerlige informasjonslinjer tilbake til politisk-administrativ ledelse i deltakerkommunene, slik at de får tilgang på nødvendig og relevant informasjon underveis i samarbeidet. Budsjetter, strategi- og handlingsplaner, årsmeldinger/-regnskap er styrings- og kontrollverktøy som politikerne og kommunestyrene kan bestemme at skal behandles politisk. Tilgang på slik informasjon vil kunne øke politikernes kunnskap om fremdriften i samarbeidene, og bidra til en bred forankring i det politiske miljøet i samarbeidskommunene (og ikke bare blant politisk ledelse, som i utgangspunktet gjerne er tettere på).

Gjennom intervjuene blir det også pekt på betydningen av at man finner hensiktsmessige finansielle løsninger som sikrer en mest mulig rettferdig kostnadsfordeling mellom aktørene. I vurderinger modeller det er aktuelt å benytte for kostnadsfordeling mellom kommunene, er det flere faktorer som kan vektlegges. Modellen bør være oversiktlig og forutsigbar, og det bør være relativt enkelt å administrere og fordele kostnader mellom kommunene på en rettferdig måte. For at en modell for fordeling av kostnader mellom kommunene skal framstå som rettferdig, må modellen gjenspeile kommunestørrelse og kommunes økonomiske evne til å bidra inn i et samarbeid. Erfaringsmessig er det viktig å være klar over at det er vanskelig å komme fram til en kostnadsfordelingsmodell som er 100 prosent rettferdig (Brandtzæg 2022). Vilje til samarbeid og et sterkt ønske blant kommunene om å få det til, er nødvendig for å lykkes.

6.7. Statens rolle som tilrettelegger

Dersom storbyene skal spille en tyngre rolle i arbeidet med digitalisering, tjeneste- og samfunnsutvikling, vil det kreve at de bruker mer tid, ressurser og faglig kapasitet. Tilbakemeldingene gjennom denne utredningen er at denne typen utviklingsarbeid er ressurskrevende, og kommuner har varierende forutsetninger for å delta og være med og dele på kostnadene. Det reiser spørsmål om hvordan staten kan legge best mulig til rette for dette. Mye tyder på at det er behov for å se nærmere på hvordan staten kan stimulere til etablering av innovative interkommunale nettverk og partnerskap som søker å finne løsninger på samfunnsutfordringer av nasjonal betydning.

Det finnes ulike typer søknadsbaserte virkemidler rettet mot innovasjon og utvikling på ulike områder i dag. En av de mest brukte ordningene er statsforvalterenes prosjektskjønnsmidler. I henhold til retningslinjer for skjønnsfordelingen, har Statsforvalteren en viktig rolle som pådriver for fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunal regi, og en del av skjønnsrammen skal gå til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger i sin virksomhet. Midlene skal stimulere kommunene til å kunne jobbe med fornying og innovasjon. Prosjektene skal være å styrke kommunen i rollene som tjenesteproducent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler, slik at oppgavene løses bedre. Ut fra retningslinjene kan prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen, og prosjekter med overføringsverdi til andre kommuner bør prioriteres. Inntektssystemutvalget (NOU 2022:10, s. 255) foreslår at prosjektskjønnsmidlene opprettholdes på samme nivå som i dag og uttaler at midlene i størst mulig grad bør gå til prosjekter som er relevante for mer enn én kommune.

Ut fra retningslinjene for skjønnsfordelingen må prosjektet etableres som et kommunalt prosjekt, i regi av kommunen, men med mulighet for samarbeid med andre kommuner og eventuelle eksterne aktører. Det kan også gis støtte til prosjekter med formål om å opprette nye og

innovative former for interkommunale samarbeid, herunder prosjekter som over tid vil bidra til en mer bærekraftig oppgaveløsning.

Det siste vil være av spesiell interesse med tanke på å legge til rette for et mer systematisk og helhetlig nettverks- og partnerskapssamarbeid om innovasjon og utvikling. Her kan det også være aktuelt at staten bidrar med mer permanente støtteordninger for å sikre stabilitet og forutsigbarhet i arbeidet. En mulighet her er øremerket statlig finansiering av stillinger i storbykommunene (eller andre kommuner) som driver interkommunale nettverk- og partnerskapssamarbeid innen ulike sektorer. Eksempel på slike ordninger er utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester som delfinansieres av staten. Denne type finansiering fra staten er også med på å legitimere og plassere ansvar i den rollen storbykommunene kan ha i samarbeidet med de andre kommunene.

De største kommunene mottar i dag et storbytilskudd, som blant annet skal fange opp opphopning av levekårsulemper i storbyene. Inntektssystemutvalget (NOU 2022:10) foreslår endringer inntektssystemet som gjør at en del av disse kostnadsulempene fanges opp av andre kostnadsnøkler, noe utvalget mener taler for en reduksjon av storbytilskuddet.

Samtidig slår utvalget fast at de største kommunene skiller seg noe fra de øvrige kommunene, og kan ha noen særskilte utfordringer andre kommuner ikke har. Det blir også pekt på at de største kommunene spiller en sentral rolle som motor og samfunnsutvikler i sin landsdel, og at de tar på seg et utvidet ansvar som ikke fanges opp i dagens inntektssystem. Utvalget mener at Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand kan anses som landsdelssentre, og dermed kan kvalifisere for et særskilt landsdelssentertilskudd. Utvalget mener også at Bodø og Tromsø er viktige sentre i sin landsdel, men at disse kommunene ivaretas ved at de mottar høyere beløp gjennom distriktstilskudd Nord-Norge enn de ville fått gjennom utvalgets forslag til landsdelssentertilskudd. Utvalget vurderer ikke Drammen, som i dag mottar storbytilskudd, som et landsdelssenter og anbefaler at tilskuddet begrenses til de fem overnevnte kommunene.

Dersom storbyene framover skal spille en enda sterkere rolle som motor i arbeid med digitalisering, tjeneste- og samfunnsutvikling, kan det være grunn til å vurdere om nivået og innretning på det foreslåtte landsdelssentertilskuddet er dekkende. Midler gitt som rammetilskudd gjennom inntektssystemet vil kunne gi ressurser til å ta en slik rolle, men vil ikke i seg selv stimulere til å styrke arbeidet ettersom de gis uten krav til aktivitet.

Gjennom utredningen har det kommet fram at det er viktig at det kommunale samarbeidet foregår innenfor rammene av generalistkommunesystemet, og at man tilstreber likeverdighet i samarbeidene dersom man skal lykkes. Det er viktig at samarbeid og prosesser legges opp slik at alle kommuner blir hørt og kan bidra ut fra sine forutsetninger. Det taler for at det er nettverkene og partnerskapene som støttes, og ikke kun storbykommune. Dette er trolig viktig for å stimulere til bred deltakelse og oppslutning om samarbeidene – også i de andre kommunene enn storbyene.

6.8. Oppsummerende vurdering

Denne studien viser at storbyene i dag løser kommunale oppgaver utover egne kommunegrenser. Selv om denne studien avdekker at storbyene allerede i dag påtar seg viktige oppgaver og ansvar overfor sine omegnskommuner, er det samtidig et betydelig potensial for at storbyene kan ta en sterkere rolle i kommunal oppgaveløsning – innenfor rammene av generalistkommunesystemet.

Storbyene besitter ressurser, kapasitet og kompetanse som kan utnyttes på en måte som i større grad kommer hele regionen eller fylket til gode.

Det finnes et spekter av samfunnsutfordringer som ikke kan løses av den enkelte kommune, og hvor det vil være av gjensidig interesse for storbyene og omegnskommunene med et sterkere samarbeid. Her fremstår storbyene også som motivert av slagkraften en samlet region har opp mot nasjonale myndigheter, mens de mindre omlandskommunene trekker fram behovet for samarbeid for å kunne levere lovpålagte tjenester. Samtidig fremstår samarbeid som en krevende arbeidsform, og forutsetningene for samarbeid varierer mellom byregionene. For eksempel er det variasjon fra storbyregion til storbyregion, men også internt i den enkelte storbyregion, både når det gjelder strukturelle trekk (som partisammensetning og politiske forhold i kommunene, kommuneøkonomi, størrelse) og geografiske forhold (som sentralitet, befolkningstetthet og avstand til nabokommuner).

Kort oppsummert vil vi konkludere med følgende punkter:

Samarbeidsmuligheter knyttet til digitalisering og tjenesteutvikling

- Det er størst potensiale for at storbyene kan bidra til å styrke generalistkommunen ved å ta en rolle i utvikling av nye digitale løsninger og tjenesteutvikling. Dette bør gjøres i samarbeid med kommuner med ulike karakteristika for å sikre nytte for sektoren som helhet. Slike samarbeid vil være viktige for å finne løsninger på felles utfordringer som det er krevende for hver enkelt kommune å løse på egen hånd. I tillegg vil utvikling av nye digitale løsninger skape muligheter for økt interkommunal tjenesteyting fordi det gjør tjenestetilbudet mindre avhengig av stedlig nærhet til innbyggere.
- Som grunnlag for å jobbe interkommunalt med digitalisering og tjenesteutvikling, synes fagnettverk på aktuelle kommunale tjenesteområder, koordinert gjennom et partnerskap på politisk-administrativt nivå, å være den mest nærliggende løsningen.
- Mye av arbeidet med tjenesteinnovasjon og utvikling er relatert til arbeid med digitalisering og digital transformasjon. De fleste fylker har i dag digitaliseringsnettverk, og det er muligheter for å styrke og videreutvikle arbeidet i disse nettverkene. Dersom man i større grad etablerer fagnettverk for tjenesteinnovasjon på ulike kommunale tjenesteområder, vil det være viktig med tette koblinger mellom digitaliseringsnettverkene og fagnettverkene.
- For å sikre helhetlig forankring og styring av fagnettverk og digitaliseringsnettverk, kan det være hensiktsmessig å etablere koordinerende/styrende nettverk både på administrativt og politisk nivå. Det vil i tillegg være viktig å sikre nytte av tiltak til operative nivåer.

Samarbeid om drift av tjenester

- Når det gjelder samarbeid om drift av tjenester, har storbyenes rolle størst betydning for spesialiserte samarbeid som inneholder vakt-, beredskaps- eller akuttfunksjoner. Disse samarbeidene omfatter gjerne et stort omland. For tjenester som er avhengig av å være i geografisk nærhet til innbyggere, er det mer hensiktsmessig med samarbeid mellom få og nærliggende kommuner, og mulighetene for at storbyene skal ta en sterkere rolle i slike samarbeid er derfor mer begrenset. Det kan likevel være muligheter for å sette samarbeid med kommuner i storbyens umiddelbare omland i et mer helhetlig system.

Samarbeid om samfunnsutvikling

- Studien avdekker også et behov for at spesielt enkelte av storbyene tar et større regionalt ansvar som drivkraft for samfunnsutvikling og arealplanlegging.
- Samarbeid om samfunnsutvikling er av spesiell interesse for storbyene og omegnskommunene innenfor storbyenes bo- og arbeidsmarkedsregioner. En betydelig andel av landets befolkning bor i disse regionene. Slike samarbeid oppleves som viktige for å ivareta hensyn til arealbruk, transport, klima og miljø. Graden av samarbeid varierer mellom byregionene. I enkelte regioner er det interkommunale arealplaner, mens andre har det ikke. I flere byregioner er det etablert byvekstavtaler eller tilsvarende. I storbyregionene hvor dette samarbeidet er minst omfattende er det et behov for at storbyen i større grad inntar rollen som initiativtaker og pådriver for interkommunal planlegging. I dette arbeidet er det hensiktsmessig at storbyen fungerer som drivkraft for å koordinere og samordne kommunenes interesser.

Samarbeidspotensialet varierer mellom byregionene

- Potensialet for at storbyene tar et større ansvar innenfor egne byregioner varierer mellom byregionene som følge av ulike geografiske kontekster og utfordringsbilder. Det dreier seg blant annet om forskjeller knyttet til kommunestruktur, kommunestørrelse, avstander og arbeidsmarkedsintegrasjon, befolknings- og næringsutvikling, lokalpolitiske forhold og samarbeidskultur.

Styring av samarbeid

- Samtlige storbyer inngår i et mangfold av samarbeid med andre kommuner i regionen. Selv det er muligheter for økt samarbeid, er interkommunalt samarbeid en organiseringsform som fører med seg utfordringer. Dette dreier seg om problemstillinger knyttet til ivaretagelse av likeverdighet, lokalt handlingsrom og selvstyre, samt finansiering og kostnadsfordeling.
- Kommunesamarbeid er basert på konsensus. Dermed vil styringen av slike samarbeid måtte foregå ved hjelp av andre verktøy enn de mer hierarkiske og kommandobaserte styringsverktøyene politisk og administrativ ledelse kan ta i bruk i styringen av tjenester og oppgaver internt i egen organisasjon (tradisjonell offentlig styring). For interkommunalt samarbeid vil det i større grad være behov for samstyring og bruk av ulike metastyringsverktøy. Samstyring refererer til de styringsprosessene som skjer når flere kommuner går sammen om å nå felles mål – ved å samordne sin virksomhet og sine ressurser. Metastyring refererer til verktøy for styring og kontroll som den enkelte kommune kan ta i bruk for å få oversikt og utøve innflytelse i disse samstyringsprosessene. Eksempler på slike verktøy som tas opp i denne studien er styring via eierskap, utforming av samarbeidsavtaler, felles budsjetter, strategi- og handlingsplaner, årsrapporter, deltakelse i forhandlinger og informasjonsflyt. Det fremkommer av de empiriske undersøkelsene i denne studien et behov blant kommunene til å i større grad klare å definere felles nytte og målsetninger og at disse felles målsetningene forankres godt hos både kommunestyre og administrasjon i den enkelte samarbeidskommune når samarbeidene etableres. De får da anledning til å fremme sine forventninger tidlig – når rammene for samarbeidet settes. Like viktig er det at man har tilstrekkelige diskusjoner om slike spørsmål deltakerkommunene imellom underveis. Det vil i neste omgang kunne

reduere risikoen for at uenighet om både mål, arbeidsformer og ressursinnsats oppstår underveis i samarbeidet.

- Det er både fordeler og ulemper med samstyring, og samstyring vil være mer komplekst og tidkrevende sammenlignet med tradisjonell styring av de aktivitetene som skjer internt i den enkelte kommune. Så lenge det er nødvendig å samarbeide for å forstå utfordringene på en bedre måte, få mer innovasjonskraft inn i arbeidet og samordne virkemidlene og ressursene på en bedre måte, kan man likevel betrakte samstyring gjennom interkommunalt samarbeid, partnerskap og nettverk som en måte å styrke folkevalgt styring. Det gjelder da på politikk- og tjenesteområder hvor man opplever at kommunens egne ressurser kommer til kort.

Suksessfaktorer for styrket samarbeid

- For å lykkes med konsensusbasert samarbeid, er det avgjørende at man klarer å etablere felles forståelse for samfunnsutfordringer, målsetninger og samarbeidsbehov. Videre synes det å være avgjørende at rammebetingelsene for samarbeidet fremmer forutsigbarhet, åpenhet og tillit mellom aktørene. Det innebærer gode rutiner for rapportering, oppfølging og informasjonsflyt. Det oppleves også som viktig å på et tidlig tidspunkt avklare rolleforventninger mellom partene.
- Arbeidet og framdriften i samarbeidene må legges opp slik at det i de deltakende kommunene settes av tid til nødvendige diskusjoner, prosesser og beslutninger.
- Det å drive samfunns- og tjenesteutvikling mellom institusjoner, det være seg mellom kommuner eller mellom kommuner og andre faginstanser er ressurskrevende. Det er allikevel en helt nødvendig organiseringsform i dagens generalistkommunesystem. En synliggjøring og prioritering av samarbeidskostnader vil kunne bidra til å skape klarere rammer og sikre ressurser til koordineringsarbeid.
- Fordeling av samarbeidskostnader mellom kommunene kan lett skape diskusjoner. For at en modell for fordeling av kostnader mellom kommunene skal framstå som rettferdig, må modellen gjenspeile kommunestørrelse og kommunes økonomiske evne til å bidra inn i et samarbeid. Erfaringene viser at det er vanskelig å komme fram til kostnadsfordelingsmodeller som er 100 prosent rettferdige, men klar vilje til samarbeid gjør det enklere å finne løsninger som kommunene seg tjent med.

Statens rolle

- Dersom storbyen i større grad skal ta en ledende rolle i samarbeid om digitalisering, tjeneste- og samfunnsutvikling, enten på vegne av regionen eller nasjonalt, er det behov for å se nærmere på hvordan staten kan innrette sine virkemidler for å stimulere slikt arbeid.

Referanser

- Aldag, A.M., Warner, M.E. & Bel, G. (2020) It depends on what you share: the elusive cost savings from service sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 275–289. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz023>.
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, Mediators and Catalysts: Towards a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).
- 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., Tjerbo, T., & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21 Oslo.
- 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. I Trondal J. (red.). *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). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., & Sanda, K. G. (2003). *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002*. (TF-rapport nr. 229). Telemarksforskning-Bø.
- Brandtzæg, B. A., Aastvedt, A., & Kili, T. (2008). Eierskap. *Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene* (Arbeidsrapport nr. 7 2008). Telemarksforskning-Bø.
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S., & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner*. Telemarksforskning, TF-rapport, 473.
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt 2020. *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner*. Telemarksforskning. TF-rapport 549.

- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A. & Leikvoll, G.K. (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. Telemarksforskning. TF-rapport 540.
- Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., Heian, M. T., Vike, H., Kvernenes, M. S., Jupskås, A. R., & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid* (TF-rapport nr. 636).
- 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*.
- ECON. (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge—Omfang og politisk styring* (ECON-rapport 2006-057). ECON.
- 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. I *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 105–129): Springer .
- Farsund, A.A. og Leknes, E. (red) (2010). «Norske byregioner Utviklingstrekk og styringsutfordringer», Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Furre, H., Horrigmo, A. M. J., Knudsen, J. P., Skrunes, K., & Ervik, M. R. (2014). *Kommunalt samarbeid på næringsfeltet. En litteraturstudie med praktiske råd*. Oxford Research.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press.
- 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.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A., & Vabo, S. I. (u.å.). Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539–556.
- Higdem, U. (2009). Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge. *Kart og plan*, 69(2), 113–125.
- Hofstad, H., & Hanssen, G. S. (2015). *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging* (NIBR-rapport 2015: 17). NIBR – Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Holmen, A. K. T. (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller. *Magma*, 2, 34–39.
- Holmen, A. K. T. (2019). Styrket rolle i regional samfunnsutvikling? *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling*.
- Holmen, A. K. T., & Hanssen, G. S. (2013a). *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid* (IRIS-rapport 2013/214). IRIS.
<http://hdl.handle.net/11250/2631467>.

- Holmen, A. K. T., & Hanssen, G. S. (2013b). *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap. Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse utenfor linje?* (Rapport IRIS-2013/215). IRIS og NIBR. <http://hdl.handle.net/11250/2631636>.
- Jacobsen, D. I. (2010). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27— Omfang, organisering og virkemåte*. Universitetet i Agder.
- Jacobsen, D. I. (2015). Regional Governance Networks: Filling in or Hollowing Out? *Scandinavian Political Studies*, 38(2).
- Jacobsen, D. I. (2021). *Organizational Change and Change Management*: Vigmostad & Bjørke.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*, 87(3), 449–456.
- Klijn, H.-E. (2016). The Managerial Aspect of Interactive Governance. I J. Edelenbos & I. van Meerkerk (Red.), *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance* (s. 425–466). Edward Elgar Publishing.
- Klijn, H.-E., van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration and Society*, 42(2).
- 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.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2003). *Storbymeldingen*. (Meld. St. 31 (2003–2003)).
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*: Springer.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer Stavanger*, IRIS. <http://hdl.handle.net/11250/2639721>.
- Leknes, E., Mjelde, H. og Rommetvedt, H. (2020). *Flerkommunale byområder Utfordringer og konsekvenser sett fra administrasjonens, politikernes og innbyggernes synsvinkel*. Rapport 32-2020 NORCE Samfunnsforskning. <https://hdl.handle.net/11250/2720122>.
- Leknes, E, Uhre A.N. (2021) «Byvekstavtaler og arealplanlegging: Case: Nord-Jæren. Hvem påvirker hvem?» NORCE-rapport 2-2021. <https://hdl.handle.net/11250/2730808>.
- Krogstad, J.R., Leknes, E. (2020). «Mot nullvekst og bærekraftig mobilitet. Utvikling av bypakker i tre norske byområder. Sammenligning av Miljøløftet i Bergen, Miljøpakken i Trondheim og Bymiljøpakken på Nord-Jæren». Rapport 34-2020 Norce Samfunnsforskning. <https://hdl.handle.net/11250/2728812>.
- Leknes, S. & Løkken, S. (2020). *Befolkningsframskrivninger for kommunene, 2020–2050*. (Rapporter 2020/27). Statistisk sentralbyrå.
- Magnussen, E., & Magnussen, G. (2020). *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner. En sammenstilling av erfaringer* (TF-rapport nr. 546). Telemarksforskning. <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/fil.asp?fil=3621>.
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- 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.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Pedersen S., I. K., Caroline Aarre Halvorsen, Peter Aalen. (2022). STÅA I NORSKE KOMMUNER. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Rapport 46/2022. Menon Economics.
- Peters, B. G. (2010). Meta-Governance and Public Management. I S. P. Osborne (Red.), *The New Public Governance?* Routledge.
- Plumpton, T. W., & Graham, J. (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Ottawa: Institute on Governance.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rysevik, J., & Jones, H. (2020). *KMDs organisasjonsdatabase. Status etter første datainnsamlingsrunde 2020*. Oslo: Ideas2evidence.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1–2), 86–107.
- 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.
- Steijn, B., Klijn, H.-E., & Edelenbos, J. (2011). Public Private Partnerships: Added Value by Organizational Form or Management? *Public Administration*, 89(4), 1235–1252.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3).
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Tennøy, A., Sandkjær Hanssen, G., Leknes, E. (2022) *Arealdimensjonen i byvekstavtaler: Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren*. TØI-rapport 1906/2022, https://www.regjeringen.no/contentassets/fe62e384ffc14bd4b431ecabd9c136ab/arealdimensjonen_byvekstavtaler_toi.pdf.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations. Building Trust in Intergovernmental Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31.

- Vareide, K. (2020a). *Synkende fruktbarhet og fortsatt sentralisering*. Nyhetsartikkel på Telemarksforsking.no. <https://www.telemarksforsking.no/synkende-fruktbarhet-og-fortsatt-sentralisering/>.
- Vareide, K. (2020b). *To av tre kommuner får synkende folketall i fremtiden*. Nyhetsartikkel på Telemarksforsking.no. <https://www.telemarksforsking.no/to-av-tre-kommuner-far-synkende-folketall/>.
- Vareide, K. (2022). *Regional analyse for Drammensregionen*. Telemarksforsking.
- Vinsand, G. (2021). *Interkommunalt samarbeid i Buskerud (2021)* (NIVI Rapport 2021:3). NIVI Analyse. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/kommunal-styring/kommunereform/nivi-rapport-2021-3-interkommunalt-samarbeid-i-buskerud.pdf>.
- Vinsand, G., & Langset, M. (2016). *Status for interkommunalt samarbeid* (NIVI Rapport 2016:3). NIVI Analyse. https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/status_interkommunalt.pdf.
- Vinsand, G., & Flatval, V. S. (2019). *Kommuneregioner og regionråd i Viken* (NIVI Rapport 2019:3). NIVI Analyse. <https://viken.no/f/p1/ie39e1c34-794a-4b32-a047-4d40fdc408b2/kommuneregioner-og-regionrad-i-viken-nivi-rapport-2019.pdf>.
- Vinsand, G. (2019). *Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen*. NIVI Rapport 2019:4. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/3c03de19a94e487181a4a1a40b75f314/nivi-rapport-2019-4-status-for-interkommunalt-samarbeid-i-troms-og-finnmark-004.pdf>.
- Weigård, J. (1991). *Interkommunalt samarbeid – Et alternativ til kommunesammenslåing* (NIBR-rapport 1991:22). NIBR – Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Aars, J., & Fimreite, A. L. (2005). Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 239–256.

Vedlegg 1: Informasjonsskriv og intervjuguide – Statsforvalter

KARTLEGGING AV STORBYENES ROLLE I ET GENERALISTKOMMUNESYSTEM – FORESPØRSEL OM INTERVJU

Storbynettverket i KS har gitt Norce og Telemarksforskning i oppdrag å gjennomføre et forsknings- og formidlingsprosjekt om Storbyenes rolle i et generalistkommunesystem. Oppdraget dreier seg om å utvikle et kunnskapsgrunnlag som beskriver dagens praksis når det gjelder storbyenes roller, oppgaver og ansvar både innenfor byregionen og i forhold til omlandskommunene og videre muligheten for at storbyene kan ta et større ansvar innenfor rammen av generalistkommunesystemet. Oppdraget omfatter syv storbykommuner; Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Datainnsamlingen omfatter dokumentstudier og intervju.

Vi erfarer at statsforvalterembetene som har en viktig rolle som bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter, har god oversikt over hvordan alle kommunene utøver sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena og også over samarbeidet mellom kommunene og hvilken rolle storbyene har i forhold til omlandskommunene. Derfor vil det være hensiktsmessig å starte intervjurunden med statsforvalteren for å få et oversiktsbilde. Vi håper dere har anledning til et slikt intervju. I disse intervjuene vil vi vektlegge:

1. kunnskap om samarbeid mellom storbyen og omlandskommunene innen ulike sektorer
2. det generelle inntrykk av storbykommunens roller i byområdet særlig i forhold til andre kommuner
3. hvordan utviklingen på disse felt har vært de siste tiår.

Avslutningsvis vil vi også spørre om det er eller kan tenkes modeller der storbyen får flere eller andre typer oppgaver enn omegnskommunene. Vi er opptatt av å få en oversikt over samarbeidsforhold for alle sektorer/tjenesteområder, men trenger ikke detaljkunnskap om hvert enkelt interkommunalt samarbeid. Det kan derfor være behov for at det er flere ansatte fra statsforvalterembetet deltar i intervjuet.

Intervjuet blir foretatt digitalt (Teams), og det vil bli tatt lydopptak dersom den som intervjues tillater det. Norce og Telemarksforskning er ansvarlig for alle data i prosjektet. Alle data om respondentene lagres på et beskyttet område. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun prosjektleder og prosjektmedarbeiderne som har tilgang til disse dataene. Dataene vil anonymiseres i sammenstilling av resultatene (sluttrapport).

Det er frivillig å delta undersøkelsen. Det er også mulig å trekke seg fra deltakelse så lenge undersøkelsen pågår uten å måtte oppgi grunn, og respondenten kan i etterkant av undersøkelsen ta kontakt med prosjektleder dersom han/hun ønsker å trekke sine svar eller be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet. Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Tidspunkt for planlagt prosjektslutt er 1.3.2023. Alle data og eventuelle personopplysninger vil da slettes. Respondenten kan også klage til Datatilsynet og Personvernombudet (personvernombud@norceresearch.no) dersom respondenten opplever at personvernsreglementet ikke holdes.

Undersøkelsen er meldt til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, som har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. De kan nås per mail til kontakt@sikt.no. Ditt samtykke er vårt behandlingsgrunnlag for opplysningene.

Dersom du har spørsmål, kan du ta kontakt med prosjektleder Sara Blåka (tlf. 997 77 703, sabl@norceresearch.no).

Med vennlig hilsen
Sara Blåka
Prosjektleder, NORCE

Intervjuguide statsforvalteren

- 1) Hvor omfattende er samarbeidet mellom storbykommunen og omlandskommunene og hvordan er det organisert innenfor sektorene:
 - a) Sentraladministrasjonen
 - b) Utdanning
 - c) Helse og sosial
 - d) Kultur
 - e) Kommunalteknisk sektor
 - f) Arealplanlegging og samferdsel
 - g) Næringsutvikling
 - h) Samfunnsikkerhet og beredskap
- 2) Hvilke roller har storbykommunen i forhold til omlandskommunene i de ulike samarbeidene – og hvilke roller har omlandskommunene i forhold til storbykommunen? *(Her må man gå gjennom sektor for sektor.)*
 - a) Eksempelvis likeverdig, overordnet – underordnet, leder – deltaker, initiativtaker – deltaker, tilbyder – mottaker, ansvarlig – medspiller og konkurrent – samarbeidspartner.
- 3) Hvordan har samarbeidet i byområdet mellom storbykommunen og de andre kommunene utviklet seg i løpet av de siste 5 – 10 år? Har rollene endret seg? Har kommunereformen påvirket samarbeidet? *Her kan man kommentere de samarbeidene der det har skjedd endringer.*
- 4) Er det noen nye oppgaver som storbykommunen kunne ta ansvar for i en byregion? Er det oppgaver som storbykommunen kunne ivareta stedet for fylkeskommunen eller motsatt (eksempelvis mht samfunnsutvikling på byregionalt nivå)?
- 5) Sett i forhold til generalistkommunemodellen, kan det tenkes modeller der storbykommunen får flere eller andre typer oppgaver eller roller enn omlandskommunene? Eksempelvis for å formalisere dagens praksis? Kan vi få løst de store utfordringene i samfunnet med generalistkommunemodellen? Kan kommunesektoren utvikles med generalistkommunemodellen?

Vedlegg 2: Informasjonsskriv og intervjuguide – Kommunedirektør

KARTLEGGING AV STORBYENES ROLLE I ET GENERALISTKOMMUNESYSTEM – FORESPØRSEL OM INTERVJU

Hei!

Storbynettverket i KS har gitt Norce og Telemarksforskning i oppdrag å gjennomføre et forsknings- og formidlingsprosjekt om *Storbyenes rolle i et generalistkommunesystem*. Oppdraget dreier seg om å utvikle et kunnskapsgrunnlag som beskriver dagens praksis når det gjelder storbyenes roller, oppgaver og ansvar både innenfor byregionen og i forhold til omlandskommunene og videre muligheten for at storbyene kan ta et større ansvar innenfor rammen av generalistkommunesystemet. Oppdraget omfatter syv storbykommuner; Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Datainnsamlingen omfatter dokumentstudier og intervju.

Vår erfaring er at kommunedirektører har god oversikt over hvordan egen kommune utøver sine roller, om regionalt samarbeid på tvers av kommunegrenser og opp mot fylkeskommune og stat, og om hvordan både egen administrasjon og politisk nivå opplever disse temaene. Vi ønsker derfor å gjennomføre et kommunedirektører i samtlige storbyer i undersøkelsen. Hensikten er å undersøke:

1. Hvordan kommunedirektørene opplever storbykommunens rolle i forhold til omlandskommunene.
2. Hvordan kommunedirektørene ser for seg storbykommunens rolle framover, og om det kan være aktuelt med utvidede roller for storbykommunen på vegne av alle kommunene i området.
3. Behovet for og eventuelt nytten av samarbeid, koordinering og samordning mellom kommunene i byområdet.

Intervjuet blir foretatt digitalt (Teams), og det vil bli tatt lydopptak dersom den som intervjues tillater det. Norce og Telemarksforskning er ansvarlig for alle data i prosjektet. Alle data om respondentene lagres på et beskyttet område. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun prosjektleder og prosjektmedarbeiderne som har tilgang til disse dataene. Dataene vil anonymiseres i sammenstilling av resultatene (sluttrapport).

Det er frivillig å delta undersøkelsen. Det er også mulig å trekke seg fra deltakelse så lenge undersøkelsen pågår uten å måtte oppgi grunn, og respondenten kan i etterkant av undersøkelsen ta kontakt med prosjektleder dersom han/hun ønsker å trekke sine svar eller be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet. Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Tidspunkt for planlagt prosjektslutt er 1.3.2023. Alle data og eventuelle personopplysninger vil da slettes. Respondenten kan også klage til Datatilsynet og Personvernombudet (personvernombud@norceresearch.no) dersom respondenten opplever at personvernsreglementet ikke holdes. Undersøkelsen er meldt til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, som har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. De kan nås per mail til kontakt@sikt.no. Ditt samtykke er vårt behandlingsgrunnlag for opplysningene.

Dersom du har spørsmål, kan du ta kontakt med undertegnede eller prosjektleder Sara Blåka (tlf. 997 77 703, sabl@norceresearch.no).

Med vennlig hilsen

Sara Blåka

Prosjektleder, NORCE

Intervjuguide kommunedirektører

Bakgrunn

1. Hvor lenge har du vært kommunedirektør?
2. Hva er din tidligere erfaring?

Samarbeidskommuner

3. Hvilke kommuner samarbeides det med?
 - a. Er det en fast interkommunal samarbeidskonstellasjon?
 - b. I hvilken grad deltar omegnskommunene i andre interkommunale samarbeidskonstellasjoner?

Samarbeidsområder (her har vi en foreløpig kartlegging)

4. Hva er viktige interkommunale samarbeidsområder?
 - a. Tjenester, samfunnsutvikling, administrasjon.
 - b. Fagutvikling, tjenesteutvikling, innovasjon etc.
 - c. I hvilken grad, og eventuelt på hvilke måte, samarbeides det om areal- og transportplanlegging, klimatilpasning og næringsutvikling

Kommunens roller i samarbeidet

5. Hva slags rolle spiller storbykommunene i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet, og hvordan fungerer rollefordelingen?
6. Hva slags rolle spiller storbykommunene i regionenes arbeid med fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet, og hvordan fungerer rollefordelingen?
7. I hvilken grad er storbyen vertskommune for de interkommunale samarbeidene, og hva slags betydning har det for samarbeidet?
8. I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, fungerer storbyen som knutepunkt/bindeledd mellom regionen og nasjonale myndigheter?
9. Hva er de viktigste styrkene og svakhetene ved dagens rollefordeling?

Samarbeidserfaringer

10. Hva slags erfaringer har man med organiseringen av samarbeidene (koordinering, oppfølging, styring og kontroll)?
11. I hvilken grad er det gevinster når det gjelder fagmiljø/organisering, kompetanse, effektivitet, kvalitet, tilgjengelighet til tjenester og samfunnsutvikling?
12. I hvilken grad er det samarbeidsulempen, f.eks. i form av kostander, ressursbruk, koordinering og oppfølging?
13. I hvilken grad er det interessemotsetninger mellom storbykommunene og omegnskommunene, og mellom omegnskommunene? Hvilke interessemotsetninger er dette, hvordan håndteres de og hvordan påvirker de samarbeidet?
14. Hva fungerer bra og hva kunne fungert bedre?

Aktuelle samarbeidsområder og roller i framtida

15. Er det områder eller oppgaver hvor det er naturlig at storbykommunen tar et større ansvar på vegne av omegnskommunene når det gjelder tjenesteutvikling og samfunnsutvikling?
16. Hvordan kan en styrking av storbyenes framtidige roller og oppgaveansvar håndteres innenfor rammen av generalistkommunesystemet, og hvordan kan dette organiseres?
17. Er det oppgaver som absolutt skulle vært løst, men som vanskelig kan løses innenfor rammen av generalistkommunesystemet? Eventuelt hvorfor?

Vedlegg 3: Informasjonsskriv og intervjuguide – Områdedirektører

KARTLEGGING AV STORBYENES ROLLE I ET GENERALISTKOMMUNESYSTEM – FORESPØRSEL OM INTERVJU

Storbynettverket i KS har gitt Norce og Telemarksforskning i oppdrag å gjennomføre et forsknings- og formidlingsprosjekt om *Storbyenes rolle i et generalistkommunesystem*. Oppdraget dreier seg om å utvikle et kunnskapsgrunnlag som beskriver dagens praksis når det gjelder storbyenes roller, oppgaver og ansvar både innenfor byregionen og i forhold til omlandskommunene og videre muligheten for at storbyene kan ta et større ansvar innenfor rammen av generalistkommunesystemet. Oppdraget omfatter syv storbykommuner; Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Datainnsamlingen omfatter dokumentstudier og intervju.

Vår erfaring er at sektordirektører og ledere har god oversikt over hvordan egen kommune utøver sine roller, om regionalt samarbeid på tvers av kommunegrenser og opp mot fylkeskommune og stat, og om hvordan både egen administrasjon og politisk nivå opplever disse temaene. Vi ønsker derfor å gjennomføre intervjuer med kommunedirektører/ledere innenfor utvalgte felt i samtlige storbyer i undersøkelsen. Hensikten er å undersøke:

- hvordan det faglige og administrative/politiske samarbeidet med omlandskommunene foregår innenfor tjenesteområdet xx, og hvilken rolle storbyen spiller når det gjelder fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet
- hvordan dette området har utviklet seg de siste tiår.
- Vurderinger, med tanke på muligheter for kompetansebygging, utvikling og ressursutnyttelse, av mulige former for organisering der storbyen får flere eller andre typer oppgaver enn omegnskommunene.

Intervjuet blir foretatt digitalt (Teams), og det vil bli tatt lydopptak dersom den som intervjues tillater det. Norce og Telemarksforskning er ansvarlig for alle data i prosjektet. Alle data om respondentene lagres på et beskyttet område. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun prosjektleder og prosjektmedarbeiderne som har tilgang til disse dataene. Dataene vil anonymiseres i sammenstilling av resultatene (sluttrapport).

Det er frivillig å delta i undersøkelsen. Det er også mulig å trekke seg fra deltakelse så lenge undersøkelsen pågår uten å måtte oppgi grunn, og respondenten kan i etterkant av undersøkelsen ta kontakt med prosjektleder dersom han/hun ønsker å trekke sine svar eller be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet. Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Tidspunkt for planlagt prosjektslutt er 1.3.2023. Alle data og eventuelle personopplysninger vil da slettes. Respondenten kan også klage til Datatilsynet og Personvernombudet (personvernombud@norceresearch.no) dersom respondenten opplever at personvernsreglementet ikke holdes. Undersøkelsen er meldt til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, som har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. De kan nås per mail til kontakt@sikt.no. Ditt samtykke er vårt behandlingsgrunnlag for opplysningene. Dersom du har spørsmål, kan du ta kontakt med undertegnede eller prosjektleder Sara Blåka (tlf. 997 77 703, sabl@norceresearch.no).

Med vennlig hilsen
Sara Blåka
Prosjektleder, NORCE

Intervjuguide – områdedirektører storbykommuner

Samarbeid og storbyens roller – innledningsvis

1. Hvor omfattende er samarbeidet mellom storbykommunen og omlandskommunene og hvordan er det organisert innenfor ditt område?
2. Hvilke roller har storbykommunen i forhold til omlandskommunene i samarbeidene innenfor ditt område – og hvilke roller har omlandskommunene i forhold til storbykommunen?
Eksempelvis likeverdig, overordnet – underordnet, leder – deltaker, initiativtaker – deltaker, tilbyder – mottaker, ansvarlig – medspiller og konkurrent – samarbeidspartner.

Fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet

3. Hvordan fungerer eksisterende samarbeid når det gjelder samarbeidsrådets arbeid med fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet. Hvilken rolle spiller storbyen i kommunenes mulighet til å løse oppgavene innenfor ditt område?
4. I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, fungerer storbyen som knutepunkt/bindeledd i regionen?

Styrker og svakheter ved dagens rollefordeling

5. Hva er det viktigste styrkene og svakhetene ved dagens rollefordeling? Er det interessen motsetninger? Mellom storbykommunene og omegnskommunene, og mellom omegnskommunene?
 - a) Hvordan håndteres slike, og hvordan påvirker de samarbeidet?
 - b) Hva fungerer bra og hva kunne fungert bedre? Barrierer for godt samarbeid i dag, muligheter for forbedringer?

Utvikling

6. Hvordan har samarbeidet i byområdet mellom storbykommunen og omlandskommunene utviklet seg i løpet av de siste 5–10 år innenfor ditt område? Har rollene endret seg? Har kommunereformen påvirket samarbeidet?

Storbyenes framtidige rolle

7. Hvordan fungerer dagens oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og omegnskommuner innenfor ditt område i dag? (Er det hensiktsmessig slik det er i dag? Ser dere behov for å ha flere/færre/andre typer oppgaver?)
8. Kan det tenkes modeller der storbykommunen får flere/færre eller andre typer oppgaver eller roller enn omlandskommunene?
 - a) Er det mulig å få til innenfor generalistkommunesystemet? (Hvorfor/hvorfor ikke)

Finnes det for eksempel andre måter å innrette samarbeid på som kan gi bedre måter å drive tjenesten/løse disse oppgavene på? (For eksempel: Burde samarbeidene innlemme flere/færre eller andre kommuner? Fordeler/ulempene med regionale samarbeid med faste samarbeidspartnere innenfor flere tjenesteområder (som en samkommuneløsning). Burde Storbyen ta større ansvar for å lede tjenesteutvikling?)

Vedlegg 4: Informasjonsskriv og intervjuguide – Omlandskommuner

KARTLEGGING AV STORBYENES ROLLE I ET GENERALISTKOMMUNESYSTEM – FORESPØRSEL OM INTERVJU

Storbynettverket i KS har gitt Norce og Telemarksforskning i oppdrag å gjennomføre et forsknings- og formidlingsprosjekt om *Storbyenes rolle i et generalistkommunesystem*. Oppdraget dreier seg om å utvikle et kunnskapsgrunnlag som beskriver dagens praksis når det gjelder storbyenes roller, oppgaver og ansvar både innenfor byregionen og i forhold til omlandskommunene og videre muligheten for at storbyene kan ta et større ansvar innenfor rammen av generalistkommunesystemet. Oppdraget omfatter syv storbykommuner; Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Datainnsamlingen omfatter dokumentstudier og intervju.

Vår erfaring er at kommunedirektører har god oversikt over hvordan egen kommune utøver sine roller, om regionalt samarbeid på tvers av kommunegrenser og opp mot fylkeskommune og stat, og om hvordan både egen administrasjon og politisk nivå opplever disse temaene. Vi ønsker derfor å gjennomføre et gruppeintervju med et utvalg kommunedirektører i omegnskommunene til storbyene. Hensikten er å undersøke:

- Hvordan kommunedirektørene opplever storbykommunens rolle i forhold til omlandskommunene.
- Hvordan kommunedirektørene ser for seg storbykommunens rolle framover, og om det kan være aktuelt med utvidede roller for storbykommunen på vegne av alle kommunene i området.
- Behovet for og eventuelt nytten av samarbeid, koordinering og samordning mellom kommunene i byområdet.

Intervjuet blir foretatt digitalt (Teams), og det vil bli tatt lydopptak dersom den som intervjues tillater det. Norce og Telemarksforskning er ansvarlig for alle data i prosjektet. Alle data om respondentene lagres på et beskyttet område. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun prosjektleder og prosjektmedarbeiderne som har tilgang til disse dataene. Dataene vil anonymiseres i sammenstilling av resultatene (sluttrapport).

Det er frivillig å delta undersøkelsen. Det er også mulig å trekke seg fra deltakelse så lenge undersøkelsen pågår uten å måtte oppgi grunn, og respondenten kan i etterkant av undersøkelsen ta kontakt med prosjektleder dersom han/hun ønsker å trekke sine svar eller be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet. Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Tidspunkt for planlagt prosjektslutt er 1.3.2023. Alle data og eventuelle personopplysninger vil da slettes. Respondenten kan også klage til Datatilsynet og Personvernombudet (personvernombud@norceresearch.no) dersom respondenten opplever at personvernsreglementet ikke holdes. Undersøkelsen er meldt til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, som har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. De kan nås per mail til kontakt@sikt.no. Ditt samtykke er vårt behandlingsgrunnlag for opplysningene.

Dersom du har spørsmål, kan du ta kontakt med undertegnede eller prosjektleder Sara Blåka (tlf. 997 77 703, sabl@norceresearch.no).

Med vennlig hilsen

Sara Blåka

Prosjektleder, NORCE

Intervjuguide kommunedirektører i omegnskommuner

Hensikten med intervjuet er å undersøke:

1. Hvordan kommunedirektørene opplever storbykommunens rolle i forhold til omlandskommunene.
2. Hvordan de ser for seg storbykommunens rolle framover og om det kan være aktuelt med utvidede roller for storbykommunen på vegne av alle kommunene i området.
3. Behovet for og eventuelt nytten av samarbeid, koordinering og samordning mellom kommunene i byområdet

Generell informasjon og samtykke:

- Informer om studiet: For Storbynettverket til KS gjennomfører Norce og Telemarksforskning for tiden et oppdrag om hvilken rolle storbykommunene i Norge kan ha i et generalistkommunesystem. Oppdraget dreier seg om å kartlegge dagens praksis når det gjelder storbyenes roller, oppgaver og ansvar både innenfor byregionen og i forhold til omlandskommunene, og videre muligheten for at storbyene kan ta et større ansvar innenfor rammen av generalistkommunesystemet.
- Informer om hvordan vi har funnet frem til informantene.
- Vi vil ikke bruke personnavn i presentasjon av funn.
- Spør om tillatelse til å gjøre opptak. Disse vil slettes ved prosjektets avslutning og er kun til internt bruk.
- Dersom informasjon ikke er sendt på forhånd, oppgi at: Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert umiddelbart. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Samarbeidsområder og -kommuner

4. Hva er de viktigste samarbeidsområdene for egen kommune (sett fra hver enkelt kommunedirektørs synspunkt)? *Gjelder det konkrete tjenester og oppgaver, samfunnsutvikling, innovasjon, fagutvikling og kvalitet, administrasjon/stab/støtte?*
5. Hvilke kommuner samarbeides det med? *Stort sett faste samarbeidskonstellasjoner eller deltar kommunene i ulike samarbeidskonstellasjoner og med storbyen?*

Erfaringer med samarbeid

6. Hvordan fungerer eksisterende samarbeid?
 - a. Eventuelle gevinster eller utfordringer. *F.eks. fagmiljø/organisering, kompetanse, effektivitet/økonomi, kvalitet, tilgjengelighet til tjenester og samfunnsutvikling, demokratisk styring og kontroll, koordinering opp mot andre tjenester mv.*
 - b. Er det interessemotsetninger? Hvordan håndteres de eventuelt og hvordan påvirker de samarbeidet?? *Enten mellom storbykommunene og omegnskommunene, eller mellom omegnskommunene*
 - c. Hva fungerer bra og hva kunne fungert bedre?

Storbykommunens roller i samarbeidet

7. Hvordan vil du beskrive storbyens rolle i dagens samarbeid med omegnskommunene? *Enten det gjelder samarbeid om tjenester og oppgaver, samfunnsutvikling, fagutvikling/-kvalitet, innovasjon*
Likeverdig, partner, overordnet – underordnet, leder – deltaker, initiativtaker – deltaker, tilbyder – mottaker, ansvarlig – medspiller, konkurrent
8. Hva er det viktigste styrkene og svakhetene ved dagens rollefordeling?

Storbyenes framtidige rolle

9. Er det områder eller oppgaver hvor det er naturlig at storbykommunen tar et større ansvar på vegne av omegnskommunene? *Tjenesteutvikling og samfunnsutvikling*
10. Hvilke områder vil det være mest nærliggende å videreutvikle det interkommunale samarbeidet på?
11. Hvordan kan en styrking av storbyenes framtidige roller og oppgaveansvar håndteres innenfor rammen av generalistkommunesystemet, og hvordan kan dette organiseres?
12. Er det oppgaver som absolutt skulle vært løst, men som vanskelig kan løses innenfor rammen av generalistkommunesystemet? Eventuelt hvorfor?