

# Interkommunale samarbeid som demokratisk utfordring

*Eit casestudie av Bø kommune*

Annette Myhre Hansen



Masteroppgåve ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2011

© Forfatter

År 2011

Tittel Interkommunale samarbeid som demokratisk utfordring

Forfatter Annette Myhre Hansen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Antall ord: 32 580

II

# Forord

Først og fremst vil eg rette ei stor takk til min rettleiar Harald Baldersheim for gode råd og oppfølging undervegs i arbeidet med masteroppgåva.

Vidare vil eg rette ei stor takk til kommunestyrerepresentantane som tok seg tid til å vere med på undersøkinga knytt til oppgåva, i tillegg til rådmann i Bø kommune, rådssekretæren i Midt-Telemarkrådet og avdelingsleiar for Midt-Telemark PPT.

I tillegg vil eg rette ei stor takk til venner og familie, og særleg til mamma, for støtte og hjelp undervegs i studiet.

Annette Myhre Hansen

Bø, mai 2011.

# Innhold

1	Innleiing: Problemstilling og tema .....	1
1.1	Bø kommune - ”kultur og kompetansekommunen i Telemark” .....	5
1.2	Ulike modellar for interkommunalt samarbeid .....	6
1.2.1	Kommunelovas §28 .....	6
1.2.2	Kommunelovas §27 .....	7
1.2.3	Interkommunalt selskap (IKS) .....	8
1.2.4	Aksjeselskap (AS) .....	9
1.3	Oppgåvas struktur .....	9
2	Teori og metode .....	11
2.1.1	Det lokale sjølvstyret .....	11
2.1.2	Fridomsverdien .....	12
2.1.3	Demokrativerdien .....	13
2.1.4	Effektivitetsverdien .....	13
2.1.5	Forholdet mellom fridom, demokrati og effektivitet .....	14
2.2	”Det perfekte demokrati”: målt gjennom borgareffektivitet og systemkapasitet .....	15
2.2.1	Systemkapasitet .....	16
2.2.2	Frå Borgareffektivitet til representanteffektivitet .....	16
2.2.3	Systemkapasitet versus representanteffektivitet .....	17
2.3	Interkommunale samarbeid i den kommunale styringskjeda .....	18
2.4	Politikarroller som mål på representanteffektivitet .....	19
2.4.1	Ombodsrolla .....	21
2.4.2	Partirolla .....	22
2.4.3	Avgjerdstakar .....	23
2.4.4	Kontrollør .....	24
2.5	Metode og strategi .....	25
2.5.1	Casestudie som design .....	31
2.5.2	Surveyundersøking og intervju som metodar for datainnsamling .....	31
2.5.3	Aktørperspektivet: kommunestyrerepresentantar som aktørar i interkommunale samarbeid .....	32
2.5.4	Validitet og reliabilitet .....	33

3	Organisering av interkommunale samarbeid i Bø kommune: Er det rom for politisk styring? .....	35
3.1	Ulike modellar for samarbeid i Bø kommune.....	35
3.1.1	Midt-Telemarksamarbeidet.....	35
3.1.2	Kommunelovas §27.....	36
3.1.3	Kommunelovas §28.....	37
3.1.4	Interkommunale selskap (IKS) .....	38
3.1.5	Aksjeselskap (AS) .....	38
3.1.6	Bø kommune sitt omfang av interkommunale samarbeid .....	39
3.1.7	Økonomirutinar og rapportering i samarbeid etter kommunelovas §27 og §28.....	42
3.1.8	Representasjon, økonomirutinar og rapportering i AS og IKS.....	44
3.1.9	Andre interkommunale samarbeid .....	45
3.2	Politisk nivå si påverknadskraft og moglegheit for kontroll i interkommunale samarbeid .....	46
3.3	Oppsummering .....	49
4	Kommunestyrerepresentantane sine utfordringar med interkommunale samarbeid .....	51
4.1	Kor god allmenn kjennskap har folkevalde til interkommunale samarbeid? .....	52
4.2	Allmenne haldningar til interkommunale samarbeid .....	55
4.3	Systemkapasitet.....	58
4.4	Konsekvensar for representanteffektivitet: Politikarroller .....	60
4.4.1	Ombodsrolla.....	61
4.4.2	Partirolla: Representanten som forkjempar for politiske parti.....	64
4.4.3	Avgjerdstakar .....	66
4.4.4	Kontrollør .....	69
4.5	Representanteffektiviteten i interkommunale samarbeid .....	74
4.6	Kva påverkar variasjonar i svara? .....	77
4.7	Oppsummering .....	80
5	Interkommunale samarbeid og det lokale sjølvstyret .....	81
5.1	Det lokale sjølvstyret.....	81
5.1.1	Fridomsverdien .....	81
5.1.2	Demokrativerdien.....	82
5.1.3	Effektivitetsverdien/systemkapasitet.....	83
5.2	Avsluttande kommentar.....	85

5.2.1	Vurderingar av mine metodeval.....	86
5.2.2	Interkommunale samarbeid i det store bildet.....	87
	Litteraturliste.....	88
	Vedlegg.....	93

Figur 1.1:	Modellar for interkommunale samarbeid med grad av politisk styring. ....	6
Figur 2.1	Interkommunale samarbeid i den kommunale styringskjeda.....	18
Tabell 2.1	Talet på medlemmer i formannskapet i Bø kommune. ....	30
Tabell 2.2	Periodar i kommunestyret for kommunestyrerepresentantar i Bø kommune.....	30
Tabell 2.3	Svarfordeling frå surveyundersøkinga i Bø kommune fordelt etter parti. ....	30
Figur 3.1	Styringsmodell for Midt-Telemarksamarbeidet.....	36
Tabell 3.1	Oversikt over interkommunale samarbeid i Bø kommune.....	40
Tabell 3.2:	Interkommunale selskap og interkommunale aksjeselskap i Bø kommune. ....	40
Figur 3.2:	Økonomisk fordelingsnøkkel for Midt-Telemarksamarbeidet. ....	44
Tabell 3.3	”Rollefordeling mellom de ulike samarbeidsorgan skal være:” .....	47
Tabell 4.1	Allmenne haldningar til interkommunale samarbeid.....	55
Tabell 4.2.	Mål på systemkapasitet .....	58
Tabell 4.3	Mål på ombodsrolla .....	61
Tabell 4.4	Mål på partirolla. ....	64
Tabell 4.5	Mål på rolla som avgjerdstakar .....	66
Tabell 4.6	Mål på rolla som kontrollør .....	70
Tabell 4.7	Bakgrunnsvariable som kan vere med å forklare skilnadar i haldningane til dei folkevalde.....	78

# 1 Innleiing: Problemstilling og tema

*Kva (demokratiske) utfordringar opplever kommunestyrerepresentantane i tilknytning til styring av interkommunale samarbeid?*

Dette er problemstillinga som oppgåva skal prøve å gje svar på. Det stadig aukande talet på interkommunale samarbeid i Noreg gjer at debatten om samarbeid er høgst aktuell. Den norske kommunen er i dag ein viktig oppgåveløysar for statleg politikk og leverandør av velferdstenestar. Interkommunale samarbeid blir i denne samanhengen sett på av mange kommunar som ein måte å løyse oppgåver og utfordringar på som kommunane står overfor. Samstundes ser mange at denne forma for organisering av kommunale tenester byr på nye utfordringar for kommunane. Dette er særleg med tanke på korleis ein kan ta vare på det demokratiske perspektivet og det lokale sjølvstyret utan at det politiske nivået skal miste styringa med dei kommunale oppgåvene. Kva for utfordringar kommunestyrerepresentantane står overfor er eit tema som har blitt mykje diskutera, men som er lite empirisk undersøkt.

Kva for rolle føler dei folkevalde at dei har i interkommunale samarbeid og kva for rolle spelar dei? Kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete har peika på at det er ei myte “[...] at interkommunalt samarbeid trugar folkevald styring. Interkommunalt samarbeid står i dag for ein svært liten del av dei samla driftsutgiftene. Dei kommunale kjerneoppgåvene, helse, omsorg, skule og barnehage, blir drivne av den enkelte kommune.” (Navarsete 2010). Korleis kommunestyrerepresentantane oppfattar deira rolle som folkevald vil ikkje nødvendigvis vere påverka av storleiken på det interkommunale budsjettet. Sjølv om Navarsete legg vekt på at “[d]ei kommunale kjerneoppgåvene, helse, omsorg, skule og barnehage, blir drivne av den enkelte kommune” (Navarsete 2010) kan det likevel vere andre område av den kommunale tenesteproduksjonen som dei folkevalde føler dei mistar styringa og kontrollen med.

Norske kommunar står i dag fritt til å velje den organiseringa som er mest hensiktsmessig og den beste for løysing av kommunale oppgåver. Dette var blant anna eit av formåla med kommuneloven av 1992, og skulle gje kommunane fridom til å organisere si eiga verksemd på best mogleg måte (NOU 1995:17:22). På bakgrunn av dette skal interkommunale samarbeid og kommunesamanslåingar bare skje på frivillig basis. Knytt til debatten om kommunesamanslåingar gjekk Kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete i 2010 ut og sa: ”Både eg, Senterpartiet og regjeringa er open for samanslåingar. Men det må vere etter

frivillige prosessar og lokale initiativ. Det er når me byggjer nedanfrå at byggverket blir solid. Tvang er ikkje ei god løysing, verken for tenesteyting eller utvikling av samfunn og næringsliv i det enkelte lokalsamfunn.” (Navarsete 2010). Eit viktig grunnlag for det lokale sjølvstyret er derfor at kommunal organisering skal skje på kommunane sine egne premiss.

Interkommunale samarbeid vil for mange kommunar påverke effektiviteten ved kommunal tenesteproduksjon. Nokre kommunar er i mange samanhenger ikkje store nok til at dei aleine har ein effektiv tenesteproduksjon, og det vil da kunne vere hensiktsmessig å vurdere interkommunale samarbeide. Somme kommunar opplever kanskje at dei ikkje har eit omfang av saker som tilseier at dei kan oppretthalde ei teneste på eiga hand, eller at det er mogleg økonomisk. I slike tilfelle kan interkommunale samarbeid vere eit alternativ. Men interkommunale samarbeid kan også by på problem for kommunane. Problem kan for eksempel oppstå der kommunar har ulike behov. Mellom anna er det ikkje sikkert at den forma for problemløysing som er vald vil vere den mest effektive for alle partar. Ulike problem vil krevje ulike løysingar. I nokre tilfelle er løysinga at det blir vedtatt ein økonomisk fordelingsnøkkel for eksempel i forhold til talet på innbyggjarar eller talet på bruken av tenesta i kvar kommune, mens andre problem treng andre løysingar igjen.

Som ein ser er det mange aspekt som må vurderast før ein kommune kan ta steget fullt ut og gå inn i interkommunale samarbeid, og det er mange val å ta stilling til. Kva for teneste skal det samarbeidast om? Kven skal ein samarbeide med? Kva form for organisering vil vere hensiktsmessig? ”Samarbeid med god glid!”, ein rapport om interkommunale samarbeid frå Telemarksforskning-Bø (Sanda og Lie 2003:11), legg vekt på at kommunane vil stå ovanfor eit dilemma mellom kommunal styring og interkommunalt resultat. Med dette meiner dei at deltakarkommunane må gje i frå seg nok makt til at det/dei interkommunale samarbeidet/a kan fungere på ein effektiv og optimal måte. Interkommunale samarbeid blir ein gi og få situasjon for deltakarkommunane, kor kommunane må gje ifrå seg kontroll og styring for å få ei teneste som er meir effektiv. Kommunane må i interkommunale samarbeid rekne med eit visst styringstap for å kunne nytte seg av gevinstane ved samarbeid. Kor mykje kontroll ein kommune ønskjer å gje ifrå seg vil blant anna gjenspegle seg i val av organisering og rutinar for samarbeidet. Ein og same kommune kan derfor vere involvera i interkommunale samarbeid av ulik art og med ulike deltakarar alt utifrå hensikta med samarbeid. Dermed blir det ei vurderingssak for kommunane om kor mykje styring dei er villige til å gje ifrå seg, saman med dei byråkratiske kostnadane ved for detaljert interkommunal styring, opp imot



fordelane ved eit samarbeid (Sanda og Lie 2003:11, 17). Vidare kan ein sjå for seg at styringstap vil føre til interkommunale samarbeid kor styringa lir eit demokratisk underskot. Kor stort det demokratiske underskotet er vil i stor grad avhenge av organiseringa som er vald.

Mykje av kritikken mot interkommunale samarbeid tek nettopp utgangspunkt i at dei i liten grad er styrt og kontrollert av dei folkevalde. Noko av problemet er knytt til det faktum at deltakarkommunane i interkommunale samarbeid ofte vil ha svært få medlemmer i eit interkommunalt organ. Dette gjer at ein kan lide eit demokratisk underskot sidan det politisk valde nivået ofte ikkje kan delta direkte når avgjerder skal takast. Dette kan vidare skape vanskar for påverknadskrafta til kommunestyra og dei folkevalde. Kommunestyret er det sentrale organet for utforming av lokalsamfunnet sin politikk, sjølv om det i mange samanhenger bare vil trekke dei store linjene og legge dei økonomiske og andre rammer for kommunal verksemd, er det i siste instans kommunestyret som har det øvste politiske ansvaret (NOU1995:17:23). Det betyr at kommunestyret har det siste ordet og avgjer om kommunen skal inngå samarbeid og kva slag samarbeid kommunen skal inngå i.

På same tid kan ein spørje seg om det i heile tatt spelar nokon rolle for innbyggjarane om tenestene blir levera av ein eller fleire kommunar. Kva har det demokratiske aspektet å seie så lenge kvaliteten på tenestene er tilfredsstillande? Viss det skal kunne vere mogleg å ivareta lokaldemokratiet vil det vere essensielt å ha innbyggjarar som er villige til å delta, både som folkevald men også ved val. Dette har vore ei kime til bekymring både på lokalt og statleg nivå sidan deltaking ved lokalval i Noreg har vore dalande, og var ved dei siste lokalvala nede i 50-60 prosent (Hansen og Rose 2007:3-4). Kor mykje kan ein samarbeid på tvers av kommunegrenser før ein mistar det demokratiske aspektet i det kommunale sjølvstyret? Sagt på ein anna måte, kva slag lokaldemokrati er det da snakk om, eller kan ein i det heile snakke om eit lokaldemokrati, viss dei folkevalde mistar moglegheita til å styre? Kva for rolle har dei folkevalde i lokaldemokratiet og kva rolle spelar dei i interkommunale samarbeid? Kva rolle vil dei ha viss medbestemminga blir overført til andre organ? Dette er spørsmål som er viktige når ein tenkjer på den politiske kvardagen til dei folkevalde, og her i forhold til deira roller i interkommunale samarbeid.

Oppgåva vil ta utgangspunkt i følgjande problemstilling: ***Kva (demokratiske) utfordringar opplever kommunestyrerepresentantane i tilknytning til styring av interkommunale samarbeid?***

Denne problemstillinga blir studera gjennom eit materiale frå Bø kommune i Telemark. Val av Bø kommune som case baserar seg på at det er ein kommune som har klart å opprette eit regionråd, Midt-Telemarkrådet, i tillegg til fleire samarbeid organisera etter vertskommunemodellen saman med nabokommunane Nome og Sauherad. Midt-Telemarkrådet (MTR) har i ulike samanhengar blitt trekt fram som eit velfungerande samarbeid med gode løysingar. Bø kommune har også samarbeid utover dette, blant anna ulike aksjeselskap og interkommunale selskap. Dette gjer at det er ein interessant kommune å studere i forhold til kva for utfordringar kommunestyrerepresentantane møter i interkommunale samarbeid og korleis det påverkar deira rolle som folkevald. Omfanget av samarbeid i Bø kommune kan seiast å vere ganske representativt i forhold til resten av landet (ECON Analyse 2006). Det er ikkje ein kommune kor ein finn flest samarbeid, men det er ein kommune som har oppretta fleire samarbeid som ser ut til å fungere på ein god måte. Med bakgrunn i dette kan kommunen vere representativ i forhold til utfordringar kommunestyrerepresentantane føler dei står overfor i ulike samarbeid.

Midt-Telemarkrådet har vore fokuset for ulike rapportar når det gjeld interkommunale samarbeid. På oppdrag frå Midt-Telemarkrådet gjennomførte NIVI Analyse AS i 2007 ei evaluering av dei interkommunale samarbeida i Midt-Telemark (Nilsen og Vinsand 2007). Dei såg blant anna på organisering, representasjon, deltaking og arbeidsformer, samt roller og ansvar mellom aktørane i samarbeida (Nilsen og Vinsand 2007:2). Hovudkonklusjonane frå analysen var at kommunestyra bør få auka innflytelse, det trengs klargjering av roller, ansvarsforhold og demokratisk styring, det trengs endringar i overordna styringsmodell og tilknytingsform, men samarbeida blir generelt sett som positive (Nilsen og Vinsand 2007:28-30). Vidare meinte fleire av dei interkommunale avdelingane på dette tidspunktet at det var for lite nærleik til kommunestyra og/eller til administrasjonen i kommunane (Nilsen og Vinsand 2007:58). I tillegg utførte Econ Analyse i 2006 (Econ Analyse 2006), på oppdrag frå Kommunenes Sentralforbund, ei analyse av interkommunale samarbeid i Noreg med vekt på kommunestyrerepresentantane sin moglegheit for politisk kontroll og styring. Midt-Telemarkrådet var tatt med som eitt av tre case. Funna frå denne undersøkinga vil eg komme tilbake til.

## 1.1 Bø kommune - "kultur og kompetansekommunen i Telemark"

"Bø - bygda for trivsel, mangfald og vekst" framgjeng som kommunen sin visjon om Bø som bygd (*Samfunnsdelen for kommuneplan, s.2*). Grunngevinga for å velje Bø kommune er at dette er ein liten kommune som har inngått fleire interkommunale samarbeid, med blant anna eit regionråd sidan 2001 (*Vedtekter*). Kommunen kan illustrere korleis små kommunar kan samarbeide over kommunegrensar. Med sine 5695 innbyggjarar (per 01.01.2011) er det ein liten kommune. Saman med kommunane Nome og Sauherad, har Midt-Telemarkregionen eit innbyggartal på 16 578 (per 01.01.2011) (*Regional statistikk, SSB*). Bø er ein kommune i vekst og prognosane per 01.01.2011 visar til at det innan 2030 vil vere nærare 7000 innbyggjarar i kommunen (*Regional statistikk, SSB*).

Ved kommunestyrevalet i 2007 var frammøtet på 58,5 prosent. Dette er låg oppslutning ved lokalval, men det er representativt for resten av landet. Tall frå KOSTRA visar at kommunen i 2009 hadde eit netto driftsresultat av brutto driftsinntekter på 5,5 prosent, og ligg over gjennomsnittet for kommunane i Telemark, som var på 2,8 prosent (*Kostra, SSB*). Dette gjorde at overskotet i 2009 blei på 1.64 mill. kr. (Egeland 2010:1). Med dette resultatet for 2009 er kommunen etter åtte år ute av ROBEK-lista (*Me feirar*).

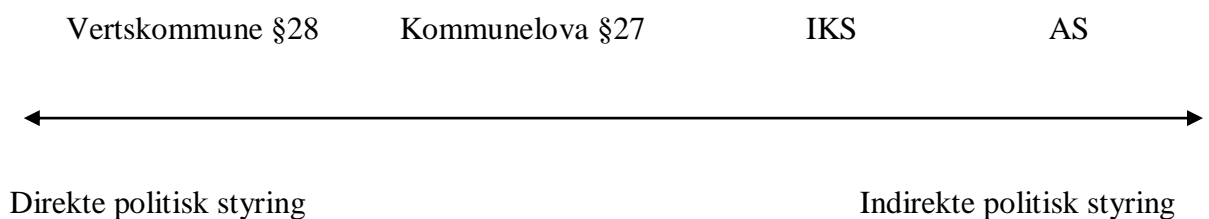
Bø kommune har sidan kommunevalet i 2003 vore organisera etter funksjonsmodellen, som legg vekt på ei organisering med utval på tvers av ulike sektorar, der oppgåvene som regel blir delt etter oppgåvetype (Ot.prp. nr. 96 (2005-2006):3.2). Kommunen er i dag organisera i fire utval, formannskapet som personalutval, og da utvida med tre representantar frå dei tilsette, utval for plan, teknikk og næring (PTN), utval for helse og skule (HS) (*Ny politisk, Bø kommune*) og utval for kultur, idrett og miljø (KIM) (*KIM-utval*). Dagens organisasjonsmodell har 25 kommunestyrerepresentantar og 7 representantar i formannskapet. Hovudformålet med å gå over til denne organisasjonsmodellen var å forenkle den politiske organiseringa og få til eit betre samarbeid mellom det politiske nivå og det administrative nivå (*Ny politisk, Bø kommune*). Dagens ordførar er representant for Arbeidarpartiet (Ap), og saman med Senterpartiet (Sp) og Framstegspartiet (FrP) utgjer desse partia posisjonen i kommunen (*Ordførar*). Dette gjer at Venstre (V), Høgre (H), Sosialistisk Venstreparti (Sv), og Kristeleg Folkeparti (Krf) utgjer opposisjonen.

## 1.2 Ulike modellar for interkommunalt samarbeid

Formålet med å sjå på ulike modellar for organisering av interkommunale samarbeid er å vise at ulike modellar er knytt til moglegheita politisk nivå har for deltaking og styring av interkommunale samarbeid. Val av modell vil påverke grad av fristilling frå kommunen og det politiske nivå. Jo større politisk fristilling desto større avstand og kontroll frå kommunen. Dei mest vanlege modellane for interkommunale samarbeid er kommunelovas §27 og §28 vertskommunesamarbeid, interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap (AS). Det finnst andre former for samarbeid, men caset mitt har ikkje slike samarbeidsformer og dei vil derfor ikkje bli gjennomgått her. Kommunane står fritt til sjølve å velje samarbeidsform for interkommunale samarbeid. Val av organisering vil som regel gjenspeile formålet med samarbeidet, dette kan for eksempel vere for å utvikle betre og meir effektive tenestar til befolkninga, av samfunnsmessig karakter eller utvikling av regionen.

Figur 1.1 viser grad av fristilling ved ulike former for organisering. Som me ser opnar ulike modellar for ulik grad av politisk styring og viser i kor stor grad det politiske nivå er involvera i samarbeidet. Samarbeid etter kommunelovas §28 og §27 er dei formene for samarbeid som i størst grad involverar det politiske nivå, mens IKS og AS i større grad er fristilt den politiske styringa.

Figur 1.1: Modellar for interkommunale samarbeid med grad av politisk styring.



Kjelde: Utgangspunkt i Eigarskapsmelding, Bø kommune.

### 1.2.1 Kommunelovas §28

Me kan her starte med å sjå på kommunelovas §28, vertskommunesamarbeid, som av desse fire er den samarbeidsforma som i størst grad opnar for direkte politisk styring og kontroll. Kommunelovas §28 opnar for to ulike former for vertskommunesamarbeid, nemleg §28b *Administrativt vertskommunesamarbeid* og §28c *Vertskommunesamarbeid med felles*

*folkevalgt nemnd (Kommuneloven 1992:§28). Sistnemnde er ikkje vald som samarbeidsform i Bø kommune og vil ikkje bli gått nærare inn på enn at paragrafen legg til rette for at deltakarkommunane kan opprette ei felles folkevald nemnd der deltakarkommunane kan delegere mynde til nemnda til å gjere vedtak i saker av prinsipiell tyding, eller nemnda kan delegere mynde til vertskommunens administrasjon til å gjere vedtak i saker som ikkje er av prinsipiell tyding (Kommuneloven 1992:§28c).*

§28b *Administrativt vertskommunesamarbeid* baserar seg på at ” [e]n kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.” (Kommuneloven 1992:§28b). Vertskommunen kan ikkje treffe avgjerder utan samarbeidskommunen(ane) sin delegasjon av mynde. Delegasjon av mynde til vertskommunen skjer ved at kommunestyret gjer instruks til rådmann/administrasjonssjef i eigen kommune, som igjen gjer delegasjon til rådmann/administrasjonssjef i vertskommunen (Kommuneloven 1992:§28b). Kommunestyret og politisk nivå er på denne måten direkte involvera i styring og kontroll av samarbeidet.

## **1.2.2 Kommunelovas §27**

Kapittel 5 *Interkommunalt samarbeid* §27 *Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid* i kommunelova opnar for politisk styring og kontroll, men ikkje i like stor grad som §28b (Kommuneloven 1992:§§27 og 28). § 27 ligg til grunn for mange interkommunale samarbeid i Noreg og er ofte vald som organisering av regionråd. §27 er ei samarbeidsordning som opnar for oppretting av eit eige styre der bare kommunar og fylkeskommunar kan delta. Hovudprinsippet i §27 er som følgjer (Kommuneloven 1992:§27):

To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Kongen kan gi pålegg om opprettelse av styre som nevnt i første ledd.

Endret ved lover 10 jan 1997 nr. 8 (ikr. 1 mars 1997), 29 jan 1999 nr. 5 (ikr. 1 jan 2000 iflg. res. 22 okt 1999 nr. 1097), 12 des 2003 nr. 114.

Ifølge Overå og Bernt (2006:194-195) kan paragrafen brukast for å etablere eit sjølvstendig interkommunalt avgjerdsnivå, og at dette vil vere eit organ som på eit sakleg avgrensa område har avgjerdsmynde ”til løsing av felles oppgaver”. Ein føresetnad for samarbeid etter §27 er tildeling av slik avgjerdsmynde (Overå og Bernt 2006:194-195). Styrets samansetning vil i stor grad gjenspeile den politiske styringa kommunane har i samarbeidet. Sanda og Lie (2003:13) visar til at eit styre med sentrale politikarar og administratorar vil ha potensiale for ei god kopling mellom interkommunale tiltak og den kommunale verksemda, sjølv om dette er eit uavhengig styre. Samstundes vil det i motsatt fall kunne vere eit lite godt samarbeid. Grad av politisk styring for samarbeid etter §27 kan derfor avhenge av korleis styret er satt saman.

### **1.2.3 Interkommunalt selskap (IKS)**

Interkommunale selskap (IKS) er i liten grad underlagt politisk nivå og er dermed i stor grad fristilt frå direkte politisk styring. Denne samarbeidsforma er heimla i Lov om interkommunale selskaper (1999). Lova fastslår at deltakarane i interkommunale selskap er avgrensa til å gjelde kommunar, fylkeskommunar og interkommunale selskap (Lov om IKS 1999:§1). Det politiske engasjementet i IKS gjer seg gjeldande gjennom §4 *Selskapsavtale*, der det gjeng fram at IKS skal ha ei skriftleg selskapsavtale vedtatt av fylkestinget eller kommunestyret (Lov om IKS 1999:§4). I tillegg skal IKS, ifølge §6 *Representantskapet og dets sammensetning*, ha eit representantskap der alle deltakarar er representera med minst ein representant oppnemnt av kommunestyre eller fylkesting (Lov om IKS 1999:§6). Gjennom representantskapet utøvar deltakarane si mynde. ”Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet” (Lov om IKS 1999: §7). Deltakarane har ikkje noko mynde over selskapet anna enn gjennom representantskapet (Sanda og Lie 2003:14). Den politiske styringa i IKS er dermed avgrensa, men ikkje fråverande.

## 1.2.4 Aksjeselskap (AS)

Aksjeselskap er av desse fire modellane den som i størst grad avgrensar politisk styring og kontroll. Kommunar kan på lik linje med andre aktørar inngå som aksjonærar i aksjeselskap (AS). Dette kan vere seg med andre kommunar, fylkeskommunar, andre offentlege rettssubjekt eller private aktørar, eller der kommunen er einaste aksjonær (*Aksjeloven 1997*, Ot.prp. nr. 53 (1997-98): 3.1). For at aksjeselskapet skal vere interkommunalt må andre kommunar inngå som aksjonærar. Aksjelovas §1.1 om aksjeselskaps verkeområde (*Aksjeloven 1997*), saman med kommunelovas §2 (*Kommuneloven 1992*) "[...] kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover" regulerar kommunalt eigarskap i aksjeselskap. Det vil seie at kommunen er underlagt bestemmingane i og regulerer etter aksjelova, og ikkje etter kommunelovas bestemmingar om kommunale verksemdar (Ot.prp.nr.53(1997-98):3.1.2, *Kommuneloven 1992*). Kommunestyret eller politiske organ har ingen direkte innflytelse når det gjeld styring av aksjeselskap, så sant dei ikkje har medlemmer i styret, sidan dette er tillagt styret i selskapet og administrerande direktør (*Aksjeloven 1997*:kap. 6). Likevel kan det vere stadfesta i vedtektene at somme saker av forvaltningsmessig art må godkjennast av generalforsamlinga (*Aksjeloven 1997*:Kap. 6, Ot.ptp.nr.53 (1997-98):3.1.4). I kraft av si rolle som offentlig myndigheit kan kommunen derimot øve innflytelse på aksjeselskap gjennom kommunale reguleringar og løyve etter allminneleg offentlig rettsleg rammelovgjeving, eller i tilfelle kor kommunen gjer økonomisk støtte til selskapet kan kommunen stille vilkår for støtta (Ot.ptp.nr. 53 (1997-98):3.1.6). I aksjeselskap er kommunen sin moglegheit til å styre kraftig avgrensa.

## 1.3 Oppgåvas struktur

I dette avsnittet vil eg kort gjere greie for den vidare gangen i oppgåva. Kapittel 2 Teori og metode vil gje ein oversikt over teoriane som er nytta for å analysere problemstillinga. Kapittelet gjer greie for det lokale sjølvstyret og dei tre sentrale verdiane fridom, demokrati og effektivitet, med ei vurdering av forholdet mellom desse tre og særleg forholdet mellom demokrati og effektivitet. Eg vil ta utgangspunkt i Dahl og Tufte (1973) sine omgrep borgareffektivitet og systemkapasitet, og bruke dette som perspektiv på kommunestyrerepresentantane sine erfaringar omkring utfordringar knytt til politisk styring og kontroll med interkommunale samarbeid. Fokuset for oppgåva er kommunestyrerepresentantar og ikkje borgarar, så det vil derfor vere naturleg å sjå på kva

som er den beste representanteffektiviteten i staden for den beste borgareffektiviteten.

Kapittelet vil vidare ta for seg den metodiske tilnærminga som er nytta. Her vil det vere ein gjennomgang av val av metode, samt ein presentasjon for innsamling av data og dei vala eg har tatt.

Kapittel 3 er ein faktadel om interkommunale samarbeid i Bø kommune. Kapittelet vil gje ein oversikt over kva for samarbeid kommunen har, korleis dei er organisera, den økonomiske sida ved samarbeida og det praktiske i form av økonomi- og rapporteringsrutinar.

Kapittel 4 er analysen av det innsamla materialet ut ifrå problemstillinga. Her vil funn frå datainnsamlinga bli presentera. Målet er å trekke linjer mellom dei faktiske funna i forhold til problemstillinga.

Drøftinga i kapittel 5 vil ta utgangspunkt i verdiane i det lokale sjølvstyret, nemleg fridom, demokrati og effektivitet, og sjå om interkommunale samarbeid svekkar eller styrkar dei tre verdiane og det lokale sjølvstyret. Til slutt vil eg presentere mine eigne erfaringar frå studiet av interkommunale samarbeid.



## 2 Teori og metode

*Kva (demokratiske) utfordringar opplever kommunestyrerepresentantane i tilknytning til styring av interkommunale samarbeid?*

Formålet med dette kapittelet er å utvikle eit analyseapparat for å analysere korleis interkommunale samarbeid påverkar grunnlaget for kommunalt sjølvstyre. Det lokale sjølvstyret er vanleg å dele i tre grunnleggande verdiar, nemleg fridom, demokrati og effektivitet. I mitt analyseapparat vil eg legge mindre vekt på fridomsverdien som gjeld forholdet stat og kommune. Eg vil fokusera på demokrati- og effektivitetsverdiane og forholdet mellom desse to. Dette vil eg gjere med utgangspunkt i to omgrep utvikla av Dahl og Tuft (1973), nemleg borgareffektivitet og systemkapasitet. Sidan oppgåva mi er retta mot kommunestyrerepresentantar ønskjer eg å nytte meg av omgrepet representanteffektivitet der Dahl og Tuft (1973) snakkar om borgareffektivitet. For å vurdere representanteffektiviteten til kommunestyrerepresentantane vil eg kople dette opp mot fire ulike politikarroller, nemleg ombodsrolla, partirolla, avgjerdstakar og kontrollørrolla.

Kapittelet vil også innehalde ein metodedel. Oppgåva er lagt opp som eit casestudie av Bø kommune og eg vil her gjere greie for valet mitt. Vidare vil eg gjere greie for val av metode for innhenting av data, der eg har vald å gjere ei surveyundersøking av kommunestyrerepresentantar i Bø kommune. Formålet med avsnittet om metode og strategi er å vise korleis eg har kome fram til dei data som her blir presentera og forklare prosessen i arbeidet. Gjennom prosessen har det vore nødvendig å ta ulike val, blant anna i forhold til metode for innhenting av data. Dette vil det bli tatt stilling til her, saman med grunngevingar for dei vala som er tatt.

### 2.1.1 Det lokale sjølvstyret

Bakgrunnen for det lokale sjølvstyret slik me kjenner det i dag blei innført gjennom formannskapslovane av 1837. Dette gjorde at det lokale sjølvstyret fekk ei sterk stilling i Noreg. Sidan innføringa av formannskapslovane har kommunane vore eit viktig styringsnivå i Noreg, og det lokale sjølvstyret blei starten på kommunen som ei lovmessig eining (Kjellberg 1995:42, Rose 2000:58). I dag fungerer kommunane som ein viktig samfunnsutviklar og leverandør av velferdstenestar. Men kva er eigentleg det lokale sjølvstyret? Kva for verdiar

står sentralt? Kvifor er det kommunale styringsnivået hensiktsmessig? Dette og fleire spørsmål er viktige i kommunedebatten og særleg i debatten om lokaldemokrati, kommuneinndelingar og interkommunale samarbeid.

Det lokale sjølvstyret er grunngeve gjennom tre verdier, nemleg fridom, demokrati og effektivitet. Desse tre verdiane står som idealet for det lokale sjølvstyret (Kjellberg 1995:44). Den største utfordringa knytt til desse verdiane er korleis ein på lik line kan ivareta alle tre verdiane, og særleg forholdet mellom effektivitet og demokrati.

### **2.1.2 Fridomsverdien**

For det første er fridomsverdien sentral i det lokale sjølvstyret. Tradisjonelt sett er fridomsverdien knytt til forholdet mellom stat og kommune. Rundt innføringa av formannskapslovane av 1837 blei fridomsverdien sett på som eit negativt fridomsideal. Ønsket var fridom frå dei sentrale myndigheitene og ei sterk statleg styring. Det lokale sjølvstyret skulle først og fremst beskytte bøndene mot inngrep frå statleg hald. Etter kvart har det blitt ei dreining mot eit positivt fridomsideal med fokus på kommunal fridom til realisering av oppgåver og kunne gjera ting på eige initiativ (Rose 2000:58). Fridomen har blitt eit reiskap for handling og handtering av felles problem på det lokale plan, eit instrument for å realisere felles kommunale interesser, og eit reiskap til å implementere verdier. Samstundes voks det fram ei interesse frå sentrale myndigheiter til å involvere seg på nye område i lokale forhold (Kjellberg 1995:43). Kommunane har fått utvida fridom samstundes som staten vil ha kontroll med kva og korleis kommunane løyser ulike oppgåver.

Kommunane står i dag fritt til å velje organisering for løysing av kommunale oppgåver. Dette kan blant anna gjenspeglast i fridomen kommunane har til å slå seg saman eller inngå samarbeid på tvers av kommunegrensar, og vidare fridomen til å velje samarbeidsform i interkommunale samarbeid. Begge delar skal etter dagens lovar skje på frivillig basis (NOU 1995:17:22). Fridomsverdien kan i så måte knytast opp til systemkapasiteten til kommunane, ved å seie at lokal fridom til å velje samarbeidsformer kan gje auka systemkapasitet. Dette vil eg komme tilbake til.

### **2.1.3 Demokrativerdien**

For det andre står demokrativerdien sterkt i det lokale sjølvstyret. Eit av dei mest sentrale aspekta i demokrati har vore tanken om deltaking, og at folket gjennom deltaking får større forståing av samfunnet, sterkare fellesskapsfølelse og følelse av solidaritet. Det lokale sjølvstyret blei sett som eit viktig fundament i demokratiet for å redusere avstanden mellom dei som styrer og dei som blir styrt, føre demokratiet nærare folket, utdanne folket og styrke demokratiet (Kjellberg 1995:43-44, Rose 2000:59).

I si enklaste form kan omgrepet demokrati bety folkestyre, men som Rose (2000:61) peikar på: kven er folket, kva er styring og kva oppgåver omhandlar det? Det er mange teoriar om demokrati, blant anna om direkte og indirekte demokrati. Demokratiske verdiar vil derfor avhenge av demokratisynet som ligg til grunn (Rose 2000:75-82). Prinsippet om indirekte eller representativt demokrati ligg til grunn for det norske demokratiet. I denne forma tek eit utval av folket avgjerder på vegne av fellesskapet (Rose 2000:61). Dette utvalet er innbyggjarane sjølve med på å avgjerde ved val.

Interkommunale samarbeid byr på ein del utfordringar for demokrativerdien. Representantar for interkommunale organ utgjeng som regel frå kommunestyret, som i seg sjølv ikkje er noko problem da det er same prinsippet som blir nytta ved val av medlemmer til kommunale underorgan. Problemet er derimot at kommunane ofte vil ha få representantar i interkommunale organ og spørsmålet er såleis om prinsippet om deltaking og representativitet blir ivaretatt.

### **2.1.4 Effektivitetsverdien**

Den tredje verdien i grunngevinga av det lokale sjølvstyret er effektivitetsverdien. Her vil effektivitetsverdien vere knytt til den mest effektive måten å løyse oppgåver på. Det blir hevda at kommuneinstitusjonen står for den mest effektive handsaminga knytt til tilbod og etterspørsel, så vel som produksjon av (felles)gode (Kjellberg 1995:44). Tanken er at folkevalde på det lokale nivået har betre kjennskap til lokale forhold, og at dette vil gje den beste og mest effektive oppgåveløysinga som samsvarer best med lokale behov (Kjellberg 1995:44, Rose 2000:59). På den eine side støttar bedriftsøkonomisk effektivitet opp om dette, der produksjon av varer og tenester skal skje til lågast mogleg einingspris. Lokalkunnskap kan gjere det enklare å koordinere og samarbeide på tvers av ulike aktivitetar og oppgåver, som

sørgjer for ei betre utnytting av ressursane (Rose 2000:60). Samstundes kan det argumenterast for at produksjon av varer og tenester i små kommunar blir dyrare sidan ein ikkje får utnytta stordriftsfordelane ved produksjon for større einingar (Kjellberg 1995:46). Bedriftsøkonomisk effektivitet støttar på ei side opp om store einingar mens tanken om at lokalkunnskap gjev dei beste løysingane støttar opp om mindre einingar.

Det har ofte blitt argumentera for at det lokale sjølvstyret sjeldan klarer å møte effektivitetsidealet (Kjellberg 1995:44). På bakgrunn av dette kan ein anta at interkommunale samarbeid vil auke effektiviteten til tenestene. Effektivitetsverdien kan for mange små kommunar vere eit problem i forhold til omfanget av oppgåver kommunane er satt til å løyse. Interkommunale samarbeid kan vere med på å bidra til å auke effektiviteten til tenestene. Effektivitet kan såleis vere eit mål på systemkapasiteten til kommunane. Kan ein i interkommunale samarbeid seie at tenestene framleis er produsera på bakgrunn av kjennskap til lokale forhold?

### **2.1.5 Forholdet mellom fridom, demokrati og effektivitet**

Eit sentralt problem ved det lokale sjølvstyret og dei tre verdiane fridom, demokrati og effektivitet er korleis verdiane på same tid best kan ivaretakast. Det største problemet er knytt til forholdet mellom demokrati og effektivitet, og blir ofte sett på som motsetnadsforhold sidan dei på same tid er vanskeleg å skulle ivareta. Ein kan stille seg spørsmål som: Er interkommunale samarbeid eit demokratisk problem? Veg i tilfelle effektiviteten opp for tapet av demokratisk styring? Demokratiske utfordringar kan i interkommunale samarbeid blant anna vere knytt til avstanden mellom dei styrte og dei som styrer. Det kan vere vanskelegare for kommunestyrerepresentantane å involvere seg i styringa av interkommunale samarbeid og det kan vere vanskelegare for borgarane å kome med innspel til interkommunale tenestar. Interkommunale samarbeid kan skape ein følelse av at demokratiet har blitt flytta lenger vekk frå folket. På same tid blir det hevda at den bedriftsøkonomiske effektiviteten vil auke i interkommunale samarbeid. Grunnlaget er at kommunane kan koordinere produksjon av tenestar innanfor, eller også på tvers av, sektorar og gjere seg nytte av stordriftsfordelar i staden for at kvar kommune skal produsere dei same tenestene til ein antatt høgare einingspris (Kjellberg 1995:46).

Samstundes kan det peikast på at dei tre verdiane ville vore meiningslause utan kvarandre. For eksempel ville demokrativerdien vore til dels meiningslaus utan fridomsverdien

(Lyngstad 2003:46). Utan fridom i det lokale sjølvstyret vil det ikkje vere hensiktsmessig å snakke om demokrativerdien. Eit eksempel kan vere at demokratisk engasjement i vedtaksprosessen berre er meningsfylt i den grad ein har fridom til å påverke innhaldet i politikken (Lyngstad 2003:46). Samstundes kan det vere vanskeleg å snakke om auka effektivitet viss det lokale sjølvstyret ikkje har fridom til å gjera endringar. Desse tre verdiane utfyller dermed kvarandre på same tid som forholdet mellom dei kan skape problem for ivaretakinga. Verdiane kan forenklast til å vere eit spørsmål om demokrati versus systemkapasitet, der systemkapasitet fører til effektivitet. Dette vil eg komme tilbake til seinare i kapitlet.

## 2.2 "Det perfekte demokrati": målt gjennom borgareffektivitet og systemkapasitet

Skiljet mellom borgareffektivitet og systemkapasitet kan vere ein innfallsvinkel til demokrati og effektivitet. Dette temaet har Dahl og Tufte tatt opp i boka *Size and Democracy* (1973), kor dei drøftar korleis ein best mogleg kan oppnå eit ideelt demokratisk system. For å kunne oppnå dette meiner dei at systemet må tilfredsstillе minst to kriterium, nemleg borgareffektivitet og systemkapasitet:

1. Kriteriet om borgareffektivitet: det må vere mogleg for borgarane å ha full kontroll med dei politiske avgjerdene.
2. Kriteriet om systemkapasitet: Dei politiske myndigheitene må vere i stand til fullt ut å tilfredsstillе borgaranes kollektive preferansar (Dahl og Tufte 1973:1,20) Hansen:2003b:22).

Hovudpoenget er at demokratiet må gje borgarane moglegheit til å ha full kontroll med det politiske systemet samstundes som systemet kan tilfredsstillе samfunnets kollektive preferansar (Dahl og Tufte 1973:1,20). I eit perfekt demokratisk system vil begge desse krava vere oppfylt. Samstundes meiner dei at storleiken på demokratiet vil verke inn på kor godt systemet fungerer. Dahl og Tufte (1973) ser den klassiske tradisjonen om demokrati med den vesle, autonome og demokratiske bystaten som det samfunnet som var best egna til å oppfylle kriteria om borgareffektivitet og systemkapasitet. Her hadde borgarane full kontroll over avgjerdene i det politiske systemet ved direkte deltaking, og systemkapasiteten blei oppretthalde ved eit fullstendig autonomt eller suverent samfunn (Dahl og Tufte 1973:21).

I dagens kommunar er dette derimot vanskeleg å få til, men me kjenner igjen argumenta om storleik og demokrati frå debatten om interkommunale samarbeid og kommunesamanslåingar. Debatten er knytt til ueinigheit omkring omfanget av fordelane med store og små demokrati og om desse veg opp for kostnadane (Dahl og Tufte 1973:27). Spørsmålet blir da om interkommunale samarbeid klarer å tilfredsstillе begge desse kriteria.

### **2.2.1 Systemkapasitet**

Å tilfredsstillе ”borgaranes kollektive preferansar” føreset god systemkapasitet (Dahl og Tufte 1973:1,20). Men kva er dei kollektive preferansane? Ein kan hevde at små einingar vil ha meir eintydelege preferansar enn større einingar, og at det lokale sjølvstyret best kan ivareta desse. God systemkapasitet er kjenneteikna av at systemet har ein viss kapasitet eller effektivitet til å kunne tilfredsstillе preferansane. Kommunane har ulike føresetnadar for å kunne ivareta desse sidan kapasiteten til ein kommune kan vere annleis enn kapasiteten til ein anna kommune. Dette kan blant anna henge saman med ressursar og moglegheit eller effektiviteten kommunane har til å utnytte ressursane på best mogleg måte for innbyggjarane. Det blir hevda at systemkapasiteten og effektiviteten vil vere best i større einingar og dette støttar derfor opp om interkommunale samarbeid. Effektivitet vil vere eit mål på kor god systemkapasiteten er. Ein kan anta at effektiv problemløysing vil henge saman med kor godt preferansane til innbyggjarane er tilfredsstillt. På same viset kan fridomsverdien vere knytt til kapasiteten til systemet, der val av organisering av kommunale tenester kan påverke systemkapasiteten.

### **2.2.2 Frå Borgareffektivitet til representanteffektivitet**

Der Dahl og Tufte (1973) snakkar om borgareffektivitet vil eg referere til dette som representanteffektivitet. På same måte som ein kan snakke om borgareffektivitet er det mogleg å snakke om representanteffektivitet der kommunestyrerepresentantane handlar på vegne av innbyggjarane og skal kunne kontrollere og etterprøve det politiske systemet (Dahl og Tufte 1973:20). Dette vil vere viktig på alle nivå i systemet, og ikkje minst i interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid er ofte initiert frå nokon i kommunen på det politiske eller administrative nivå, og ikkje frå direkte deltaking frå innbyggjarane. Desto viktigare vil det derfor vere at kommunestyrerepresentantane i kvar kommune følgjer opp oppgåvene sine, og ikkje lar dei interkommunale samarbeida bli noko som ”dei andre”

tek seg av. Kva som er kommunestyrerepresentantane sine oppgåver og korleis dei kan kontrollere det politiske systemet er mogleg å sjå på gjennom ulike politikarroller. Ivaretakinga av ulike politikarroller vil vere mål på kor god representanteffektiviteten til kommunestyrerepresentantane er.

Eit problem kommunestyrerepresentantane kan stå overfor i interkommunale samarbeid er at oppgåver blir delegert til andre organ enn kommunestyret. Dette gjer at kommunestyremedlemmene kan miste politisk styring og kontroll, sidan kommunestyret ikkje er direkte involvert i prosessane. Blant anna kan oppfatning av moglegheitene til å utføre eiga rolle vere avgjerdene for korleis interkommunale samarbeid fungerer. Eg vil komme tilbake til ulike politikarroller seinare i kapitlet.

### **2.2.3 Systemkapasitet versus representanteffektivitet**

Systemkapasitet og representanteffektivitet kan som me ser stå i eit motsetningsforhold til kvarandre. For at representanteffektiviteten skal vere maksimal føreset dette direkte deltaking og engasjement frå kommunestyrerepresentantane i avgjerdsprosessane (Hansen 2003a:38). Samstundes kan fridom til mobilisering og fordeling av ressursar gje god systemkapasitet.

Representanteffektivitet vil lettast la seg realisere innanfor små einingar, mens høgast mogleg systemkapasitet vil best kunne utnyttast i større einingar. Det oppstår dermed konflikt mellom desse to kriteria, og kriteria må vegast opp mot kvarandre for å sjå på kva som veg tyngst (Hansen 2003a:37-38). Ønsket om auka systemkapasitet vil bygge opp under argumentasjonen for interkommunale samarbeid sidan det er mogleg å anta at større einingar vil ha større autonomi og kapasitet til å oppfylle innbyggjaranes mål og ønskjer.

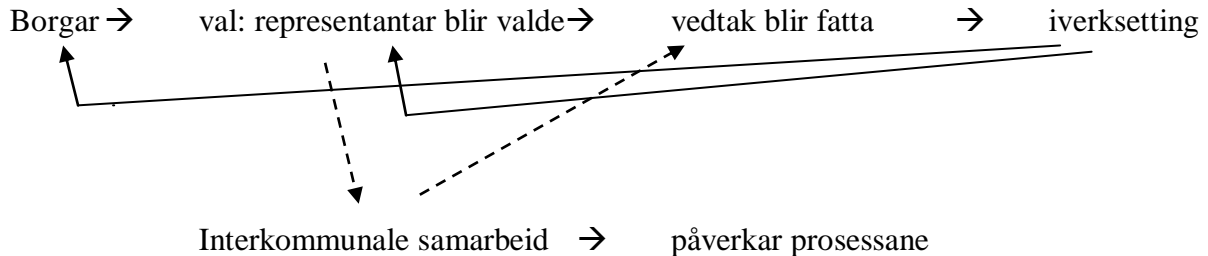
Argumentasjonen mot interkommunale samarbeid er grunngjeve i minska representanteffektivitet sidan antakinga er at representantane sin moglegheit for styring og kontroll vil vere svekka i samarbeid (Hansen 2003a:38, Hansen 2003b:23). Dette siste argumentet baserar seg på at avgjerdstakinga i interkommunale samarbeid ofte ligg i organ utanfor direkte styring og deltaking frå kommunestyret. Korleis kriteria på best mogleg måte kan ivaretakast i interkommunale samarbeid vil sannsynlegvis ligge i ein "trade-off" mellom dei to kriteria, kor kommunestyrerepresentantane må gje frå seg litt av innflytelsen som folkevald for auka kapasitet til systemet (Hansen 2003:38)

Dette bygger opp under hovudhypotesen: *Interkommunale samarbeid fører til meir systemkapasitet og mindre representanteffektivitet.*

## 2.3 Interkommunale samarbeid i den kommunale styringskjeda

Formålet med å sjå på den kommunale styringskjeda er å vise korleis interkommunale samarbeid passar inn i styringskjeda til kommunane. Eg vil her kort vise korleis prosessane ofte kan bli stilt utanfor direkte styring av kommunestyret. Til nå har det vore snakk om kva for verdiar som ligg til grunn i det lokale sjølvstyret, korleis desse kan ivaretakast, kva for kriterium som er viktig for eit velfungerande demokrati og kva dette inneber. Det er derimot eit viktig moment som gjenstår, og det er rolla til dei folkevalde. Ved å ta utgangspunkt i den kommunale styringskjeda kan ein sjå korleis interkommunale samarbeid kan påverke dei ulike prosessane og rollene. Dette kan igjen påverke korleis dei folkevalde kan ivareta rollene sine i interkommunale samarbeid.

Figur 2.1 Interkommunale samarbeid i den kommunale styringskjeda.



Figuren baserar seg på Jacobsen (1997:14).

Gjennom val stemmer borgarane på sine representantar til kommunestyret, som gjev representantane mynde til å gjera vedtak på vegne av borgarane. Representantane har så i oppgåve å sjå til at vedtaka som blir fatta, blir sette i verk. Iverksettinga av vedtaka vil påverke tenesta borgarane får, og vil igjen påverke korleis borgarane opplever tenesta og politikken. Dette kan så påverke utfallet ved neste val. Interkommunale samarbeid kan påverke korleis dei ulike prosessane i den kommunale styringskjeda gjeng føre seg, samstundes som samarbeid kan påverke kven i styringskjeda som har styring og kontroll, og vidare påverke rollene til dei folkevalde. Her ser me at interkommunale organ kan fatte vedtak



som vil påverke kva som blir sett i verk av politikk. Slike vedtak kan påverke den kommunale styringskjeda ved at vedtak blir fatta utanfor kommunestyret sin kontroll. Korleis dette gjeng fører seg, vil avhenge av kva for organisering som er vald for samarbeidet.

## **2.4 Politikarroller som mål på representanteffektivitet**

Mange av oppgåvene som kommunane er sett til å løyse kunne i utgangspunktet vore overført til statleg eller privat drift. Ei oppgåve som vanskeleg lar seg overføre er derimot kommunane si rolle som lokalpolitisk styringsorgan. Den rolla dei folkevalde har er essensiell i det lokale sjølvstyret. Utan dei folkevalde ville det ikkje vore mogleg å snakke om kommunen som ein lokaldemokratisk institusjon. Det er nettopp dei folkevalde representantane som gjer at kommunane er politiske, og det er desse som kan utøve skjøn når det gjeld kva oppgåver kommunen skal ta på seg og korleis dei skal løysast (Offerdal 1992:8). Men rolla til dei folkevalde er mangfaldig og kan seiast å bestå av fleire ulike roller.

Ei av hovudoppgåvene til lokalpolitikarane er å samkjøre kva som skjer innanfor dei ulike sektorane og samordne politikken. Det har blitt hevda at det ikkje er lokalpolitikarane si oppgåve å veta nøyaktig korleis ei enkelt oppgåve skal løysast, samstundes som det er umogleg for administrasjonen og fagfolka å ha oversikt over alt på alle område i kommunen. Det er derfor viktig å skilje mellom kva som er politikarane sine roller og kva som er administrasjonen og fagfolka sine roller (Larsen og Offerdal 1994:112). Ein må heller ikkje gløyme at ein viktig føresetnad for at dei folkevalde skal kunne styre er legitimitet blant folket. Legitimitet kan enkelt seiast å vere at dei folkevalde har oppslutning frå borgarane. Det er derfor viktig at kommunestyrerepresentantane har evne til å gjennomføre eller kontrollere dei vedtaka dei fattar og politikken som blir ført (Kleven 1997:76). Borgarane vil alltid ha ei oppfatning av kva for roller dei vil at politikarane skal fylle, og korleis politikarane fyller desse rollene vil vere med på å påverke deira legitimitet (Kleven 1997:78). Det er derfor ei oppfatning at "[p]olitikarane styrer gjennom å lete etter løysingar de vet eller tror vil vinne aksept og oppslutning" (Larsen 1992:29).

Ein kan her stille spørsmål som: Kva for roller skal kommunestyrerepresentantane ivareta? Korleis kan dei ivareta ulike roller i interkommunale samarbeid? Kva er det som gjer rollene vanskelegare i interkommunale samarbeid? Kva blir forventa av dei folkevalde?

Det er ingen fasit for korleis kommunestyrerepresentantane skal ivareta rollene sine som folkevalde, men det finnast enkelte retningslinjer. Blant anna har Kommunenes Sentralforbund (sjå bla Larsen og Offerdal 1992) gjeve ut hefte om kva kommunestyrerepresentantar kan vente seg i vervet som folkevald og kva for roller dei skal kunne tenkast å fylle. Korleis desse rollene tolkast kan vere forskjellig frå ein kommune til ein anna, frå eit parti til eit anna, eller frå folkevald til folkevald (Larsen og Offerdal 1994:88). Larsen og Offerdal (1994:88) legg vekt på kva dei kallar representasjonsstil, som i hovudsak fokuserar på kva slag mandat dei folkevalde meiner veljarane har gjeve dei. Representasjonsfokuset dei folkevalde føler dei innehar vil i stor grad vere avgjerande for kven dei føler dei representerar som folkevald, dette vere seg som representant for eit parti, ei yrkesgruppe, eit geografisk område eller til og med heile kommunen (Larsen og Offerdal 1994:88). I interkommunale samarbeid er det ofte stort fokus på lokalisering, og det er derfor nærliggande å tenke at mange folkevalde vil fokusere på geografisk område.

Det er gjort ulike klassifiseringar av kva for roller dei folkevalde har eller kva for politikartypar ein fin i ein kommune. Offerdal og Ringkjøb (2002:78-79) bruka i si undersøking av politikarar sitt eige syn på rollene sine, ein klassifisering av Bukve kor han la vekt på seks ulike roller<sup>1</sup>. Newton legg på si side vekt på fem typar av politikarar<sup>2</sup> (Offerdal og Ringkjøb 2002:78). I tillegg finnast det ei rekke andre klassifiseringar. Mange framstillingar av politikarroller baserar seg på at det finnast ulike typar politikarar, det kan for eksempel vere som saksforkjempar eller målformulerar (Offerdal Og Ringkjøb 2002:78-79). Ein anna måte å sjå politikarroller på, og som vil bli vektlagd her, er kva for roller dei folkevalde skal prøve å ivareta som folkevald, det vil seie kva slags roller dei skal prøve å fylle for å oppnå best mogleg styring. Uavhengig av kor mange typologiar politikarrollene blir dela opp i, tek dei i hovudsak for seg dei same dimensjonane. Kva for politikartypar som er tilstades i ein kommune kan avhenge av fokuset til kommunen og korleis kommunen fungerer.

---

<sup>1</sup> Klassifiseringen til Bukve tek utgangspunkt i seks ulike politikarroller, nemleg saksforkjemparen, lojalitetsveljaren, aktivisten, målformulatorene, integratoren og partipolitikaren. Bukve klassifiserar rollene etter om kommunestyrerepresentantane ser på heilskapen eller enkeltsaker, mål-/rammeorientert, prosessorientert og verdiorientert (bla i Offerdal og Ringkjøb 2002:79).

<sup>2</sup> Newton ser på representasjonsstilen til dei tillitsvalde, dvs i kva grad dei oppfattar seg sjølve i dei ulike rollene og om dei er oppteken av enkeltsaker eller det generelle, og om dei ser seg sjølve som delegat eller tillitsmann. Han legg vekt på fem politikartypar, nemleg parochial, the people's agent, policy spokesman, policy advocate og policy broker (bla i Offerdal og Ringkjøb 2002:78).

Eg vil ta utgangspunkt i Offerdal og Larsen (Larsen 1992, Offerdal 1992 og Larsen og Offerdal 1992) for mi klassifisering av politikarroller. Eg har i mi framstilling vald å dele dei inn i fire ulike roller, nemleg ombodsrolla, partirolla, avgjerdstakar og kontrollør. Det vil vere interessant å undersøke kva for utfordringar interkommunale samarbeid gjev representantrolla til dei folkevalde. Kva for utfordringar støytar representantane på i forhold til politikarrollene? Ut ifrå ulike roller er det mogleg å sjå på om kommunestyrerepresentantane føler det oppstår utfordringar og/eller problem knytt til interkommunale samarbeid. Det kan tenkast at samarbeid på tvers av kommunegrensar vil kunne føre til at det lettare oppstår konflikhtar eller vanskar i forhold til dei enkelte politikarrollene. Samstundes som ulike politikarroller kan tenkast å påverke representanteffektiviteten. I samband med dei ulike politikarrollene vil det bli framsett ei underhypotese til kvar politikarrolle.

### **2.4.1 Ombodsrolla**

*Hypotese: Interkommunale samarbeid svekkar ombodsrolla sidan samarbeid gjer det vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel.*

Ei av politikarrollene som vil bli lagt vekt på er kommunestyrerepresentantane si rolle som ombod for innbyggjarane. Som den kommunale styringskjeda visa gjeng kommunestyrerepresentantane sitt mandat ut frå folket. Borgarane sin moglegheit til å påverke politikken mellom val kan derfor seiast å gå gjennom kommunestyrerepresentantane, og ombodsrolla blir på denne måten folket sitt talerøyr. Med dette meinast at innbyggjarane ikkje direkte deltek i dei politiske avgjerdsprosessane. Kommunestyrerepresentantane fungerer som ombod eller formidlar for innbyggjarane, eller/og som mellommann til andre instansar (Offerdal 1992:41). Politikarane i ombodsrolla vil vere opptatt av samordninga mellom innbyggjarane og kommunen (Offerdal og Ringkjøb 2002:84). I kor stor grad ombodsrolla fungerer i praksis er derimot vanskeleg å seie. Ein god indikator vil vere å sjå på kontakten som er mellom innbyggjarane og kommunestyrerepresentantane (Offerdal 1992:43). Tala i eit årsrekneskap kan fortelje noko om den økonomiske effektiviteten ved tenestene og drifta og om dei har halde seg til budsjettet, men det seier ikkje noko om kvaliteten på tenestene eller om tenestene har vore tilfredsstillande for mottakarane. I så måte er rolla som ombod svært viktig for kommunane, og kan bidra med tilbakemelding om korleis tenestene opplevast (Offerdal 1992:45).

Ei velfungerande ombodsrolle kan vere med på å gjere dei kommunale tenestene både betre og meir effektive. Ombodsrolla vil saman med dei andre politiakarrollene vere grunnlaget for representanteffektiviteten til kommunestyrerepresentantane. Sett i samband med interkommunale samarbeid kan ein hevde at ombodsrolla vil vere vanskelegare å ivareta men at den er desto viktigare. Kommunikasjonen i interkommunale samarbeid må ofte gjennom fleire ledd før det kjem til avgjerdstakarane eller politikutførarane. Ein kan for eksempel sjå for seg kommunikasjon frå innbyggjarane til kommunestyrerepresentantane til representantane i interkommunale organ. Sjølv sagt kan det og hende at kommunikasjonen gjeng direkte frå innbyggjarane til det interkommunale organet eller ansvarlege for tenesta. I forhold til representanteffektivitet, kan ein snakke om god representanteffektivitet viss kommunestyrerepresentantane føler at dei har ei rolle som ombod.

## 2.4.2 Partirolla

*Hypotese: Interkommunale samarbeid viskar ut partiskiljelinene og gjer partirolla mindre synleg.*

Partirolla er med på å danne grunnlaget for kommunestyrerepresentantane sin representanteffektivitet. Gjennom denne rolla skal dei folkevalde fremje partiet sin ståstad i politiske saker.

Politiske parti dannar grunnlaget for kven innbyggjarane vil stemme på ved val, og ulike partiprogram er for mange utgangspunktet for kva parti dei stemmer på ved lokalval. Kommunestyrerepresentantane er valde inn i kommunestyret på bakgrunn av partiet dei representerar, og er såleis representant for dei som har vald å stemme på deira parti. I tillegg vil det i kommuneval vere ein viss representasjon av personar som er vald inn på bakgrunn av andre kriterium enn parti, som for eksempel kjennskap eller pesonlegdom. Kor sterk tilknytning representantane føler til partiet vil vere med å påverke korleis dei ser si eiga partirolla (Offerdal og Ringkjøb 2002:84).

Interkommunale samarbeid kan problematisere partirolla på den måten at det ikkje nødvendigvis vil vere partiet sine standpunkt som er i sentrum, men at det heller vil vere viktigare at kommunestyret står samla i interkommunale saker. Det kan tenkast at det er vanskelegare at kvart parti skal stå på sitt i saker kor det er fleire kommunestyre som skal bli einige i ein sak, og at det derfor er viktigare for ein kommune å stå samla enn at kvart parti

skal stå på sitt. Både i kommunalt og interkommunalt løyste oppgaver vil ei svekking av parti gjera det vanskelegare for veljarane å påverke sidan det er partitilknytning som i størst grad er bakgrunnen for representantane sine stemmer ved val. Dette kan vidare vere med på å svekke representanteffektiviteten til kommunestyrerepresentantane.

### 2.4.3 Avgjerdstakar

*Hypotese: Interkommunale samarbeid gjer kommunestyret til sandpåstrøar til avgjerder som er tatt av andre organ.*

Dei folkevalde si rolle som avgjerdstakar er sentral i det lokale sjølvstyret. Den enklaste måten å sjå rolla er som moglegheita kommunestyrerepresentantane har til å ta politiske avgjerder og fatte vedtak. Rolla kan på mange måtar samanliknast med det ”å ha styring”, og kan såleis ligge tett opptil styringsrolla (Larsen 1992:11). Det er lokalpolitikarane som er satt til å styre kommunane, og utan deira rolle som avgjerdstakar vil styring nesten vere umogleg å få til. Utan avgjerdsrolla og moglegheita til å ta avgjerder og fatte vedtak vil det vere vanskeleg å påverke korleis samfunnet utviklar seg (Larsen 1992:10-11). Viss kommunestyrerepresentantane føler at dei ikkje er avgjerdsdyktige vil dei vanskeleg kunne påverke politikken.

Representantane kan føle at deira ”mynde” som avgjerdstakar vil vere avgrensa av andre roller, ikkje i kva grad dei har avgjerdsmynde men i kva grad dei er bundne av andre roller. I samband med interkommunale samarbeid kan det tenkast at det er avgrensa av kommunestyret. Interkommunale samarbeid kan vidare problematisere rolla for kommunestyrerepresentantane, og dei folkevalde si rolle som avgjerdstakar vil vere påverka av blant anna organiseringa av samarbeida og av kven som sit i interkommunale organ. Kommunestyret er som oftast satt utanfor direkte avgjerdstaking og det blir ein indirekte avgjerdstakar i mange samanhenger ved at ein eller nokre få representantar skal representere dei i eit interkommunale fora.

Avgjerder i kommunar kan vere komplisera sidan styre og utval kan bestå av ulike grupperingar med ulike syn, ulik struktur og ulik kultur. Kva som er fokuset i ein kommune kan vere annleis i ein anna kommune og kan skape problem i interkommunale samarbeid. På denne måten kan mange kommunestyrerepresentantar ofte føle at dei må inngå kompromiss for å kome fram til ei løysing (Larsen 1992:23), og for mange kommunestyrerepresentantar

kan det følast som at saker bare må godtakast eller forkastast sidan kommunane i interkommunale samarbeid på førehand kan ha framforhandla eit forslag.

#### **2.4.4 Kontrollør**

*Hypotese: I interkommunale samarbeid oppstår det halvautonome organisasjonar ved sida av kommunestyret som gjer kontrollørrolla vanskelegare å ivareta.*

Den siste politikarrolla som vil bli vektlagd er kommunestyrerepresentantane si rolle som kontrollør. Rolla inneber at dei folkevalde skal kunne kontrollere at vedtak som blir fatta faktisk har blitt gjennomført. Det er som regel administrasjonen si oppgåve å sette vedtak ut i livet, og forenkla sett kan ein seie at skiljet mellom politikk og administrasjon er knytt til forholdet mellom mål og middel. På den eine sida skal politikarane sette mål og administrasjonen skal finne dei beste midla for å nå måla (Larsen 1992:31). Politikarane skal så kunne kontrollere korleis og kva som blir gjennomført og om måla dei sette har blitt nådd.

Det er dei folkevalde som kan kontrollere at administrasjonen har sett i verk politikken. I praksis kan ein seie at mykje av denne kontrollen blir utført av opposisjonen når det gjeld politisk arbeidsdeling. Opposisjonen vil i mange samanhenger vere dei som har mest å tene på at politikken ikkje blir sett i verk som planlagt, og kan dermed legge vekt på at posisjonen ikkje klarer å styre eller ha kontroll med administrasjonen. Verktøy som politikarane kan nytte seg av for å kontrollere forvaltinga er blant anna kontrollutval og kommunerevisjon i kommunane (Johnsen 2007:68-69).

Larsen (1992:28) peikar på at kommunane ikkje alltid treng å vere produsent av alle tenestene dei har ansvaret for, men at kommunane si rolle kan vere som tilretteleggar og kontrollør av tenestene. Dette kan på mange måtar støtte opp om interkommunale samarbeid, men samstundes kan det komplisere kontrollørrolla for representantane. Korleis kan så dei folkevalde kontrollere det som blir gjort i interkommunale samarbeid? Sjølv om kommunestyra i eit samarbeid må vere einige før eit vedtak blir fatta, kan det tenkast at det vil vere vanskeleg å kontrollere kva som har blitt gjort anna enn gjennom årsrekneskap og rapportar. For eksempel vil det i samarbeid organisera etter vertskommunemodellen ikkje vere eigen administrasjon som er ansvarleg, men den vil fungere som formidlar til vertskommunen.

## 2.5 Metode og strategi

Formålet med dette avsnittet er å vise den metodiske tilnærminga til korleis eg skal prøve å finne svar på problemstillinga, og korleis eg har vald å legge opp casestudiet av interkommunale samarbeid i Bø kommune. Eg vil her starte med å sjå på hovudhypotesen.

*Hovudhypotese: Interkommunale samarbeid fører til meir systemkapasitet og mindre representanteffektivitet.*

Hypotesen om at interkommunale samarbeid fører til meir systemkapasitet og mindre representanteffektivitet kan synest vanskeleg å svare på. Dette fordi det vil vere ei subjektiv forståing til grunn for rollene kommunestyrerepresentantane føler dei har i interkommunale samarbeid. Hypotesen baserar seg på at interkommunale samarbeid fører til større kapasitet for kommunane til å tilfredsstille borgaranes preferansar, men at dette på same tid vil svekke moglegheita dei folkevalde har for styring og kontroll i interkommunale samarbeid. For å sjå på samanhengen mellom systemkapasitet og representanteffektivitet har eg vald å sjå på ulike politikarroller og korleis dei folkevalde føler dei tek i vare desse rollene i interkommunale samarbeid.

I tillegg til å prøve å finne svar på hovudhypotesen ønskjer eg å undersøke om ulike variablar gjev ulike svar på påstandane. Viss så er tilfelle, vil eg bruke dette til å analysere grunnane til at kommunestyrerepresentantane er av ulik oppfatning når det gjeld interkommunale samarbeid. Eg vil ta utgangspunkt i nokre av påstandane som har variasjonar i svarea, og som utgjer sjølve kjernen i systemkapasitet og representanteffektivitet. Desse vil eg bruke til å sjå på kva det er som gjer at det er variasjonar.

### **Kva slag data treng eg for å svare på hypotesen og kva treng eg data om?**

For å belyse problemstillinga mi har eg vald å gjere eit casestudie av Bø kommune. Valet mitt falt på Bø kommune fordi det er ein liten kommune i ein region med mange interkommunale samarbeid. Eg ser dette som ein kommune som er representativ for små kommunar.

For å kunne svare på hypotesen trong eg ulike typar data. Først og fremst måtte eg få ein oversikt over interkommunale samarbeid i Bø kommune, både for å finne kva slag område dei har samarbeid på i tillegg til kva for type organisering dei har vald for samarbeida. Eg tok utgangspunkt i eigarskapsmeldinga til kommunen, oversikt over interkommunale samarbeid

frå KRD og KS (*kommunesamarbeid.no*), i tillegg til årsmeldingar, budsjett og rekneskap. Gjennom dette fekk eg ein ganske god oversikt over samarbeida, og etter samtale med rådmann og ordførar verkar det til at eg har fått med dei samarbeida som kommunen er med i. I dei fleste tilfelle har eg funne korleis samarbeidet er organisera, men det er ikkje alle samarbeida eg har lukkast i å finne fram til kva for modell som er nytta. Hovudvekta vil likevel ikkje vere på kva for type organisering som eignar seg best når det gjeld interkommunale samarbeid, eller kva for organisering som blir føretrekt, men fungere som ein indikator på kva for type organisering kommunen har vald.

Eg har vald å nytte meg av Dahl og Tuft (1973) sine omgrep systemkapasitet og representanteffektivitet for å undersøke kommunestyrerepresentantane sine utfordringar ved interkommunale samarbeid. Eit problem vil vere å måle desse omgrepa sidan dei vil kunne ha ulik tyding frå person til person. Sidan systemkapasitet og representanteffektivitet ikkje er eintydige omgrep er det viktig at eg har ei klar oppfatning av korleis eg ønskjer å måle omgrepa før eg samlar inn data. Sidan det er kommunestyrerepresentantane sine oppfatningar av systemkapasitet og representanteffektivitet eg ønskjer å undersøke har eg vald å foreta ei surveyundersøking av kommunestyrerepresentantar i Bø kommune basera på intervju. Eg har utarbeidd eit spørjeskjema og eit avkryssingsskjema med påstandar som skal nyttast i intervju med kommunestyrerepresentantane, og gjennom dette skal eg prøve å belyse korleis kommunestyrerepresentantane i Bø kommune opplever interkommunale samarbeid i kommunen. Operasjonaliseringa av systemkapasitet og representanteffektivitet vil basere seg på påstandane frå avkryssingsskjemaet, kor dei skal krysse av for i kva grad dei er einige eller ueinige i påstandane. Dei tre første påstandane i avkryssingsskjemaet omhandlar interkommunale samarbeid generelt. Påstandane fire til ni omhandlar systemkapasitet. Påstandane ti til femten tar føre seg ombodsrolla, seksten til tju gjeng på partirolla, tjuerein til tjuet fem ser på avgjerdstakar og tjuet seks til trettitre ser på rolla som kontrollør (Vedlegg 2.0). Omgrepa systemkapasitet og representanteffektivitet har ikkje gått fram av spørjeskjemaet, sidan dette blir sett på som omgrep av teoretisk art og ikkje vil vere relevant i sjølve intervjurunden.

### **Korleis skal eg gå fram for å samle inn data?**

For å vurdere kva for utfordringar og roller dei folkevalde føler dei har i interkommunale samarbeid vil det vere aktuelt å innhente informasjon direkte frå kommunestyrerepresentantar.



Eg har derfor vore i kontakt med kommunestyrerepresentantar i Bø kommune. Innsamling av data har i hovudsak vore lagt opp som ei surveyundersøking med intervju som metode.

Etter val av tema og teori for oppgåva starta eg å utarbeide eit skjema med spørsmål for intervju av kommunestyrerepresentantar (Vedlegg 1.0), saman med eit skjema med påstandar om interkommunale samarbeid (Vedlegg 2.0), som respondentane skulle svare på. Eg formulera spørsmål med opne svarkategoriar og påstandane hadde svaralternativ frå heilt einig til heilt ueinig. Eg ønska å bruke strukturerte intervju for å få ei standardisert form på intervjuet og for å få dei så like som mogleg. Fordelen med dette er at alle får den same konteksten i intervjusituasjonen og at alle respondentane blir stilt dei same spørsmåla med den same ordlyden og i den same rekkefølga (Bryman 2004:109). Eg opplevde derimot at respondentane ikkje alltid synest det var like lett å forstå ordlyden i spørsmåla, og i desse tilfella var det nødvendig at eg ordla meg på ein anna måte for å gjera spørsmålet tydelegare. Bryman (2004:128) refererar til dette som ”problem of meaning”, kor intervjuar og intervjuobjekt har ulike oppfatningar av for eksempel spørsmålet. Dette er sjølv sagt noko som kan ha påverka korleis spørsmåla blir oppfatta og vidare svara til respondentane. Dette har gjort at det i praksis blei meir semi-strukturerte enn strukturerte intervju.

For å samle inn data sendte eg i første omgang e-post til tre kommunestyrerepresentantar med førespurnad om intervju. Eg bruka e-postadresser som eg fann på kommunen sine heimesider. Tilbakemeldinga var positiv frå to av representantane så eg avtala intervju med desse for å sjå korleis spørsmåla og avkryssingsskjemaet fungera. Det verka som dette var oversikteleg og greitt og at eg fekk svar på det eg var ute etter. Dernest sende eg e-post til resten av dei faste kommunestyrerepresentantane i Bø kommune (Vedlegg 3.0). Først til e-postadresser frå kommunen sine heimesider. Responsen var ganske god, og eg fekk raskt tilbakemelding frå mange av representantane. Det var nokre eg ikkje fekk tilbakemelding frå så eg tok kontakt med kommunen for å få ein oppdatert oversikt over kommunestyrerepresentantane med kontaktinformasjon. Denne visa seg å vere annleis enn den eg fann på heimesidene og eg sende derfor ut e-post til dei nye adressene. Likevel var det nokon som ikkje svara på e-posten. Desse har eg såleis prøva å kontakte per telefon, men det var ikkje alle eg lukkast å få tak i. Til slutt sende eg ein e-post med avkryssingsskjemaet vedlagt, med spørsmål om dei kunne svare på skjemaet og sende det i retur. Dette resultera ikkje i fleire svar. Det var ein representant eg ikkje lukkast å avtale intervju med som sende meg avkryssingsskjemaet tilbake på e-post. I tillegg hadde eg telefonsamtale med ein

representant som ikkje har avgjeve svar på avkryssingsskjemaet. Alle partia utanom Høgre har svara på avkryssingsskjemaet. Sidan ikkje alle partia var representera og det var nokre parti som det ikkje var tilfredsstillande mange representantar som hadde svara gjennom dei faste kommunestyremedlemmene, valde eg å kontakte 7 varamedlemmer til kommunestyret. Dette gjorde eg per e-post med spørsmål om dei kunne svare på avkryssingsskjemaet som låg vedlagt. Dette var det same skjemaet som eg nytta under intervju. Tilbakemeldinga her var to skjema i retur. Tilbakemeldinga frå kommunestyrerepresentantane har vore til dels bra, og resultatet blei 17 intervju, som gjev ein svarprosent på 53 av 32 spurde representantar. I tillegg har eg fått tre spørjeskjema tilbake på e-post, som gjev ein svarprosent på 62.5. Viss ein ser på faste medlemmer i kommunestyret har 72 prosent av desse svara på spørjeskjemaet. Dette må seiast å vere ein tilfredsstillande svarprosent. Gjennomsnittsalderen på utvalet er ca 50 år.

Bø kommune har ei rekke samarbeid med kommunane Nome og Sauherad. Eg ønska derfor å sende avkryssingsskjemaet til kommunestyrerepresentantane i desse kommunane på e-post. Eg kontakta dei to kommunane for å få oppdatera lister av kommunestyra med kontaktinformasjon, før eg sende avkryssingsskjemaet til alle representantane. Eg fekk tilbake nokre skjema ferdig avkryssa, men tilbakemeldinga var ikkje stor nok til at det er mogleg å gjera nokon samanlikning. Ønsket var at svara frå desse ville danne grunnlag for samanlikning av utfordringane kommunestyrerepresentantane i dei tre Midt-Telemark kommunane føler dei står overfor i interkommunale samarbeid. Dette ville ikkje vore hovuddelen av analysen, men det ville vore interessant å sett om ein kan spore forskjellar mellom kommunane.

Før sjølve intervju starta blei respondentane informera om bakgrunnen for intervju og at føremålet var å få informasjon om deira haldningar til og utfordringar knytt til interkommunale samarbeid. I tillegg til å sjå på kva for kjennskap dei har til interkommunale samarbeid. Det var opp til kommunestyrerepresentantane kor dei ønska å møte meg. Der dei ikkje hadde ønskje eller forslag møtte eg dei på Høgskulen i Bø.

For å innhente informasjon om Bø kommune og dei interkommunale samarbeida har eg nytta meg av heimesidene til kommunen, kommunen si eigarskapsmelding, årsrekneskap, budsjett, vore på kommunestyremøte, møte i helse og skule utvalet og møte i Midt-Telemarkrådet. Eg ønska å få eit betre innblikk i dei interkommunale samarbeida enn eg kunne få av desse kjeldene og derfor valde eg å ta kontakt med rådmannen i Bø kommune, avdelingsleiar for

Midt-Telemark Pedagogisk-Psykologisk teneste (MTPPT), som er organisera som etter kommunelovas §28b (1992), vertskommunesamarbeid og sekretæren for Midt-Telemarkrådet. Dette var for å få betre innsikt i korleis samarbeida fungerer i praksis. Sjølv om samtale med ein avdelingsleiar ikkje vil vere representativt for alle dei interkommunale samarbeida vil det vere eksempel på korleis administrasjonen og ei interkommunal teneste føler at interkommunale samarbeid fungerer.

### **Korleis skal eg teste hypotesane?**

Test av hypotesane vil basere seg på svarfordelinga frå surveyundersøkinga. Målet har vore å sett på korleis representantane opplever interkommunale samarbeid. Hypotesen om at auka systemkapasitet gjennom interkommunale samarbeid vil svekke representanteffektiviteten har blitt testa gjennom direkte observasjon ved intervju med kommunestyrerepresentantar opp mot operasjonaliseringa av omgrepa, for å vurdere om det er samband mellom observasjon og hypotesen. Dette vil kunne gje meg svar på om eg har å gjere med ei gyldig beviskjede.

Kva er det som indikerar om kommunen har auka eller minka systemkapasiteten og representanteffektiviteten? Viss alle svara på påstandane om systemkapasitet er positive og alle svara på påstandane om representanteffektivitet er negative, vil dette bekrefte hypotesen. I motsatt fall vil hypotesen vere avkrefta. For at hypotesen skal stemme bør det vere ei overvekt av positive svar på påstandane om systemkapasitet, det vil seie at det bør vere positive svar på over halvparten av påstandane. For å avkrefte hypotesen, bør det vere ei overvekt av negative svar på over halvparten av påstandane knytt til representanteffektivitet.

Vidare har eg analysert data ut frå ulike bakgrunnsvariable som kan tenkjast å påverke haldningar til interkommunale samarbeid. Variablane eg har nytta er fartstid i kommunestyret, om nokon er meir informerte enn andre og har meir innflytelse, målt gjennom posisjon ved medlemskap i formannskapet, eller om det kan vere grunna i ein meir ideologisk ståstad knytt til parti. Det er knytt forventningar til at formannskapsmedlemmer i større grad vil vere betre informera om interkommunale samarbeid og at dei derfor vil vere betre informera om utfordringar knytt til samarbeid. Samstundes vil det vere nærliggande å tru at formannskapsmedlemmer har større påverknadskraft. Periodar i kommunestyret kan tenkast å ha innverknad på haldningane i den grad at dei som har lenger fartstid enn ein periode vil ha meir innsikt, trening i å styre, dyktige til å styre og større effektivitet, og dermed moglegheit til å påverke. Periodar i kommunestyret vil vere operasjonalisera i forhold til kor mange

periodar kommunestyrerepresentantane har i kommunestyret, og skiljet vil gå mellom om representantane har ein eller fleire periodar i kommunestyret. På same tid vil det vere knytt forventingar til at politisk parti vil vere utslagsgjevande. Operasjonaliseringa vil her vere ut ifrå kvart enkelt parti. Antakinga om parti er at det vil vere forskjellar sidan det er parti som er for interkommunale samarbeid og det er parti som er imot interkommunale samarbeid.

Tabell 2.1 Talet på medlemmer i formannskapet i Bø kommune.

	Ja	Nei	N=
Medlemskap i formannskapet	7	13	20

Tabell 2.2 Periodar i kommunestyret for kommunestyrerepresentantar i Bø kommune.

	1	2	3	4	5	Vara	N=
Periodar i kommunestyret	8		6	1	3	2	20

Tabell 2.3 Svarfordeling frå surveyundersøkinga i Bø kommune fordelt etter parti.

Parti	Ap	FrP	Sp	V	SV	Krf	H	Uavhengig	N=
Faste medlemmer i kommunestyret	6	4	3	4	2	3	2	1	25
Talet på intervju fordelt på parti	4	3	3	2	2	3	Telefon-samtale med ein representant		17 intervju+1 tlf. samtale =18
Ferdig avkryssa skjema	5	4	3	3	2	3			20

Formannskapet i Bø kommune har 7 medlemmer så det vil seie at alle i formannskapet har svara på surveyundersøkinga. Alle dei politiske partia som er representera i kommunestyret i Bø kommune bortsett frå Høgre har svara på surveyundersøkinga, men eg har hatt telefonsamtale med ein representant frå partiet.

## 2.5.1 Casestudie som design

Målet mitt med oppgåva var å gå i djupna på eit fenomen, og i dette tilfellet interkommunale samarbeid. For å belyse problemstillinga har eg nytta meg av casestudie og surveyundersøking som metode. Denne forma for undersøking er avgrensa til gjerne ei eller nokre få einingar som ein gjeng i djupna på, og som ein vidare kan nytte til å belyse ei større samling case. Casestudie opnar for ulike typar innhenting av data, og det er mogleg å nytte seg av både kvalitative så vel som kvantitative metodar. Casestudie kan ta for seg ulike einingar som for eksempel nasjonalstaten, regionar, byar eller sosiale grupper. Casestudie er som regel avgrensa i tid og rom, men det er ofte enklare å avgrense den "fysiske" grensa av eit case enn den tidsmessige grensa, det vil seie at det er enklare å fastsetje kvar eit land startar og byrjar, enn når det byrja eller slutta (Gerring 2007:19-20). Denne oppfatninga av tid og rom kan sjølvsagt variere etter kva slags case det er snakk om. Caset mitt er avgrensa ved valet av kommunestyrerepresentantar i Bø kommune og i tid ved å sjå på kommunestyrerepresentantane sine utfordringar ved interkommunale samarbeid i inneverande periode. Casestudiet kan seiast å vere spesielt egna når det gjeld hypotesetesting og utvikling av teoriar, utvikling av nye hypotesar og undersøke kausale mekanismar. Det er spesielt godt egna med tanke på høg omgrepsmessig validitet (George og Bennett 2005:19). Casestudie gjev ein derfor moglegheita til å gå i djupna på eit tilfelle. Kritikken mot casestudie er derimot at det avgrensar kor representativt resultatet vil vere for populasjonen og eit større univers (Gerring 2007:20). Dette vil eg gå nærare inn på under validitet og reliabilitet. Med bakgrunn i dette fann eg at casestudie var ein egna metode for å sjå på problemstillinga og teste hypotesen om systemkapasitet og representanteffektivitet.

## 2.5.2 Surveyundersøking og intervju som metodar for datainnsamling

Som i alle former for datainnsamling må eg ta i betraktning at design og form for undersøking kan vere med på å påverke resultatane. I surveyundersøking og intervju må intervjusituasjonen takast i betraktning. Det er viktig å tenke på korleis spørsmål eller påstandar er formulera i tillegg til rekkefølga dei blir stilt i. Eg valde å dele intervjudelen i to delar, kor representantane i den første delen fekk spørsmål knytt til interkommunale samarbeid før dei blei spurt om å krysse av på eit skjema med påstandar om interkommunale samarbeid. Eg valde denne rekkefølga for at svara på spørsmåla ikkje skulle bli påverka av påstandane.

Samstundes kan det tenkast at spørsmåla kunne påverke korleis dei oppfatta påstandane. Dette er ein situasjon som er umogleg å unngå, men eg følte at det var mindre "fare" for at spørsmåla skulle "farge" påstandane enn omvendt.

I ein intervjusituasjon vil det oppstå ulike utfordringar, blant anna ved at respondenten kan misforstå kva det blir spurt etter. Intervjuobjektet kan gløyme eller huske feil. Dette opplevde eg i eit par tilfelle der eg fekk til svar: "ikkje som eg kan huske". Utfordringane for intervjuaren er blant anna at informasjon kan bli notert feil, det kan skje ei misforståing i intervjusituasjonen eller når informasjonen blir behandla etter intervjuet, for eksempel når det blir lagt inn på data (Bryman 2004:110). Det kan vere lurt i intervju å nytte seg av ein bandopptakar eller diktafon for å få informasjonen så korrekt så mogleg. Eg valde å ikkje nytte meg av dette sidan eg valde strukturerte intervju. Det er klart at det under dei opne spørsmåla ville vore nyttig å bruke, men eg følte at det ikkje var nødvendig i forhold til at det var ganske avgrensa svar til å vere opne spørsmål, og sidan diktafon kan skremme intervjuobjekta. Intervjuet hadde ein varigheit på 15 minutt til ein time, alt etter mengde informasjon frå representantane. I dei lengste intervjuet kunne det vore ein fordel med diktafon, både for å sleppe å notere alt som blei sagt men også for at eg skulle kunne gå tilbake å høyre kva som blei sagt, og at andre skal ha moglegheit til å gå tilbake. I størsteparten av intervjuet følte eg derimot ikkje at det var nødvendig med diktafon og eg notera i staden ned det som blei sagt. Det er alltid ei fare for at det kan oppstå feil i data på grunn av intervjusituasjonen, så ein må vere klar over at all variasjon i datamaterialet ikkje alltid vil vere på grunn av faktiske variasjonar i respondentane sine haldningar, men at det kan skyldast andre feil eller misforståingar (Bryman 2004:110).

### **2.5.3 Aktørperspektivet: kommunestyrerepresentantar som aktørar i interkommunale samarbeid**

Eg har vald eit nedanfrå-opp (bottom-up) perspektiv for å sjå på korleis folkevalde ser si rolle og for å sjå på kor godt det lokale sjølvstyret fungerer, eller om det i det heile tatt fungerer i interkommunale samarbeid. Staten blir av mange sett på som ein overordna aktør som "trer" oppgåver ned over hovudet på kommunane og at kommunane bare må gjera som staten seier. Mange kan kanskje føle at dette er tilfellet med interkommunale samarbeid. Desse skal i utgangspunktet skje på frivillig basis, gjennom at det skal vere eit initiativ frå botnen til å inngå samarbeid. Mange kommunar føler seg kanskje ikkje i stand til å handtere alle

oppgåvene som dei blir pålagde. Løysinga for mange kan da vere interkommunale samarbeid, sjølv om kommunen kanskje ikkje ser dette som den ideelle løysinga på problemet. Dette gjer at det er interessant å sjå på korleis kommunestyrerepresentantane ser interkommunale samarbeid, sidan formelle modellar for samarbeid er utforma av staten. Gjennom blant anna media får ein stadig input om korleis staten ser interkommunale samarbeid, men det er i liten grad informasjon eller empirisk forskning om kva kommunestyrerepresentantane synest om denne forma for oppgåveløysing. Derfor er problemstillinga interessant frå eit aktørperspektiv for å sjå korleis kommunestyrerepresentantane som iverksettarar av statlege modellar oppfattar at dette fungerer.

#### **2.5.4 Validitet og reliabilitet**

For å kunne seie noko om problemstillinga er det viktig at slutningane frå undersøkinga har høg grad av validitet. Dette vil seie noko om graden av sikkerheit ved slutningane. Validiteten vil vere ein funksjon av metoden som er nytta, samstundes som omgrepa bør vere operasjonalisera på ein slik måte at dei måler det fenomenet ein har tenkt å måle. Målet er å oppnå best mogleg omgrepsvaliditet for å kunne trekke slutningar frå svar i undersøkinga til omgrepa (Lund 2002:85-89). Det er derfor viktig at operasjonaliseringa av representanteffektivitet, gjennom ulike politikarroller, og systemkapasitet måler nettopp dette og ikkje andre omgrep. Casestudiet er her spesielt godt egna for å oppnå høg omgrepsmessig validitet, eller til å identifisere og måle indikatorane som best representerar dei/det teoretiske omgrepet som blir forsøkt målt. Ein av styrkane til casestudiet er nemleg den evna det har til ei omgrepsmessig forbetring med høgt nivå av validitet på ei lita mengde case (George og Bennett 2005:19). Operasjonaliseringa av omgrepa er i oppgåva gjort gjennom påstandane i avkryssingsskjemaet. Val av forskingsdesign vil vere relevant for kor valide slutningane er, og det er særleg viktig for å kunne oppnå god indre validitet. Det vil seie validiteten på dei kausale slutningane (Lund 2002:89). Casestudie verkar i så måte som eit fornuftig val sidan dette ved hypotesetesting kan gje ein god indre validitet.

Samstundes kan ein snakke om ytre validitet, som vil dreie seg om kor godt det er mogleg å generalisere til individ, situasjonar og tider (Lund 2002:89). Casestudie er i så måte ikkje godt egna for å oppnå god ytre validitet sidan dette er vanskeleg å oppnå i enkeltundersøkingar. Det vil vere lettare å oppnå ein god ytre validitet i tilfelle kor det blir gjort fleire undersøkingar (Lund 2002:90). Caset mitt er kanskje ikkje representativt i forhold til andre

kommunestyre med tanke på fordeling av blant anna parti, representantane si fartstid, kommunemodell og storleiken på kommunestyret. I tillegg er utvalet for lite til at det er mogleg å generalisere til større delar av befolkninga. Ved å nytte den same surveyundersøkinga på andre norske kommunar kan ein derimot oppnå god ytre validitet (Lund 2002:93-94). På same måte er det mogleg å nytte seg av same undersøkinga på tvers av land, da med omsyn til modifikasjonar med tanke på blant anna kultur- og språkforskjellar. I og med at eg har vald å avgrense studiet i tid til å gjelde det sittande kommunestyret i Bø kommune er det vanskeleg å skulle generalisere over tid (Lund 2002:94). Kva eit kommunestyre føler av utfordringar knytt til interkommunale samarbeid på dette tidspunktet vil ikkje nødvendigvis gjelde for neste kommunestyre. Her vil det vere mange faktorar som kan spele inn, blant anna at interkommunale samarbeid kanskje har blitt meir formalisera innan den tid, at det neste kommunestyret ikkje har vore med på den same prosessen med innføring av ulike modellar for interkommunale samarbeid og så vidare.

Like viktig som det er å vurdere validitet, er det viktig å ha omtanke for reliabilitet. Reliabilitet dreiar seg om kor pålitelege og truverdige data ein har med å gjera. Kor pålitelege dei er kan i stor grad basere seg på forskingsdesignet som er vald. Pålitelegheit betyr i denne samanhengen at prosedyren som er lagt til grunn alltid vil gi dei same måla (Keohane, Verba og King 1994:25). Det vil i mitt tilfelle seie at surveyen som er nytta vil kunne gje mål på det same som eg har nytta det til, uavhengig av tid. Dette er ein måte å kunne gå tilbake å sjekke at dei data som er nytta er pålitelege, og at andre forskarar kan bruke den same metoden og få dei same resultatata (Keohane, Verba og King 1994:26).



# 3 Organisering av interkommunale samarbeid i Bø kommune: Er det rom for politisk styring?

Formålet med dette kapittelet er å gje ein oversikt over organisering og styring av interkommunale samarbeid i Bø kommune. I tillegg skal det gje ein peikepinn på formelle høve kommunestyret har til å påverke og kontrollere interkommunale samarbeid.

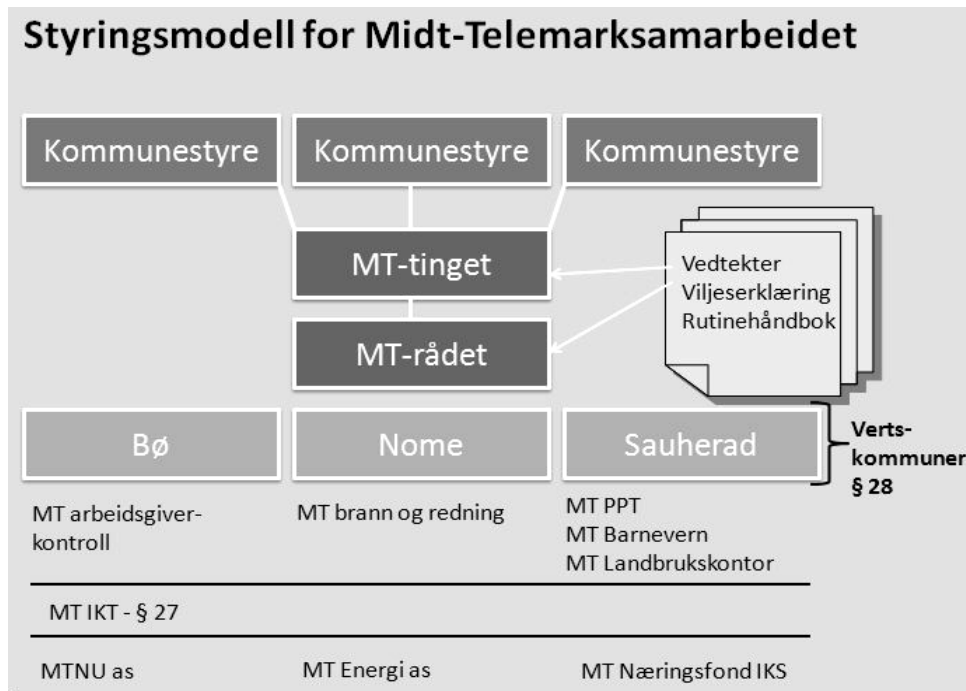
## 3.1 Ulike modellar for samarbeid i Bø kommune

Bø kommune inngår i dag i ei rekke ulike interkommunale samarbeid. Samarbeida til kommunen varierar både når det gjeld organisering og storleik. Kommunen har utarbeidd Eigarskapsmelding for kommunen for 2010-2013 (*Eigarskapsmelding*), og av denne gjeng det fram at kommunen er eigar i interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap (AS), og deltakar i samarbeid etter kommunelovas §27 og §28. Når det gjeld kommunen sitt val av selskapsform skal dette etter beste evne gjenspeile formålet med eigarskapet og verksemdas formål, saman med ei vurdering av vilkår og behov for nødvendigheita av ei direkte politisk styring (*Eigarskapsmelding* s. 9-10).

### 3.1.1 Midt-Telemarksamarbeidet

Dei seinare åra har Bø kommune hatt nære samarbeid med nabokommunane Nome og Sauherad, og samarbeidet har etter kvart blitt formalisera i Midt-Telemarksamarbeidet. Samarbeidet oppretta Midt-Telemarkrådet i 2001 som eit koordinerande regionråd for kommunane og for interkommunale samarbeid i Midt-Telemarksamarbeidet (*Vedtekter*). Allereie frå starten etablerte kommunane kjørereglar for samarbeidet, med lokalisering av tenestene som eit av mange vanskelege spørsmål. Kommunane valde å løyse dette ved lik fordeling av tenestekontora i dei tre kommunane (Sanda og Lie 2003:9). Organiseringane som er vald for i Midt-Telemarksamarbeidet er i hovudsak etter kommunelovas §27 og §28. I figur 3.1 (*Rutinehåndbok*) framgjeng styringsmodellen for Midt-Telemarksamarbeidet, med blant anna oversikt over dei ulike samarbeida, val av organisering og kor einingane er lokalisera.

Figur 3.1 Styringsmodell for Midt-Telemarksamarbeidet.



Kjelde: Rutinehåndbok, Midt-Telemarkrådet

Som me ser er samarbeidet organisera i Midt-Telemarkrådet og Midt-Telemarktinget. Sistnemnde er samarbeidets øvste myndigheit og består av formannskapa i dei tre kommunane. Hovudoppgåvene til Midt-Telemarktinget er å behandle årsmelding for dei interkommunale avdelingane og drøfte vidare utvikling av samarbeidet (*Vedtekter*:§2). I tillegg har kommunane skrive under på ei viljeserklæring for samarbeidet blant anna i forhold til korleis nye samarbeid skal organiserast med tanke på funksjonsfordeling mellom dei tre kommunane (*Viljeserklæring*, pkt.1-8).

### 3.1.2 Kommunelovas §27

Som det gjeng fram av figur 3.1 har Bø kommune to samarbeid etter kommunelovas §27 som gjer seg gjeldande i Midt-Telemarkrådet (MTR) og Midt-Telemark IKT (MTIKT). MTR er regionrådet for Midt-Telemark med ein fast tilsett rådssekretær. MTR sine oppgåver er blant anna å profilere og utvikle regionen som eit attraktivt område, samordne og effektivisere tenestytinga i regionen, fungere som eit koordinerande organ for Midt-Telemarksamarbeidet og jobbe med ulike prosjekt innanfor regionen (*Vedtekter*, §3). Kommunane er representera i rådet ved ordførarane, rådmennene og ein politiskar frå opposisjonen i kvar kommune (*Vedtekter*, §2). MTR har myndigheit til å setje dagsorden og starte nye prosjekt utan

kommunane si godkjenning så lenge prosjekta er eksternt finansiera (*Vedtekter*, §6). Dette blei understreka av rådmannen i Bø kommune som la vekt på at MTR har ein viktig funksjon i å utvikle, forberede og representere regionen, i tillegg til at dei skal følgje opp avdelingane, koordinere, drive med utviklingsoppgåver og modernisering av regionen (rådmann i Bø 2010 [intervju]). MT IKT er også eit samarbeid etter kommunelovas §27 og er organisera med eit fagstyre kor kvar av dei tre kommunane sit med ein representant frå administrasjonen (*Eigarskapsmelding*, s.46). MT IKT sine oppgåver er data- og driftssikkerheit, kommunikasjon, servere, innkjøp og vedlikehald for dei tre kommunane (*Rutinehåndbok*).

### **3.1.3 Kommunelovas §28**

Bø kommune har fem samarbeid organisera etter kommunelovas §28, vertskommunesamarbeid. Samarbeida inngår i Midt-Telemarksamarbeidet mellom Bø, Nome og Sauherad og stadfestar seg i Midt-Telemark Arbeidsgjevarkontroll, Midt-Telemark Brann og Redning (MTBR), Midt-Telemark Landbruk (MTL), Midt-Telemark Barnevern og Midt-Telemark Pedagogisk-Psykologisk Teneste (MTPPT) (*Rutinehåndbok*). Når det gjeld saksgangen i samarbeida er denne stadfesta gjennom samarbeidsavtaler for kvart samarbeid. Frå samarbeidsavtalene gjeng det fram at rådmennene i kvar enkelt deltakarkommune har myndigheit til å ta avgjerder i enkeltsaker eller saker som ikkje er av prinsipiell tyding på område som ligg til rådmannen sin kommune. Mynde delegeras så vidare til rådmannen i vertskommunen, som igjen delegerar mynde vidare til leiarane av det aktuelle samarbeidet. I saker av prinsipiell tyding skal saken derimot opp til politisk handsaming i den kommunen det gjeld (*Rutinehåndbok*).

Kommunane er representera i samarbeida gjennom ein representant til eit felles fagstyre for dei tre kommunane på kvart enkelt samarbeid (*Rutinehåndbok*). Fagrådet består av tilsette i administrasjonen og har ikkje nokon formell mynde, men skal fungere som eit ledd frå avdelingsleiarane til administrasjonen i kommunane (avdelingsleiar 2011 [intervju] og *Rutinehåndbok*). Rådssekretæren i MTR la vekt på at i prinsippet kan kommunane føre ulik politikk etter gjeldande lovar og reglar, og det vil da vere opp til einingsleiarane å forvalte dette (rådssekretær MTR 2010 [intervju]). NIVI Analyse sin rapport frå 2007 om samarbeid i Midt-Telemark (Nilsen og Vinsand 2007) førte til ei reorganisering i Midt-Telemarksamarbeidet. Frå 01.01.2009 gjekk samarbeida over frå å vere organisera som samarbeid etter kommunelovas §27 til kommunelovas §28 (*Rutinehåndbok*). Unntaket er

Midt-Telemark Barnevern som frå 2003-2008 var organisera etter forsøksloven med heimel i kommunelova §27 og §5 i forsøksloven. Samarbeidet har sidan 2008 vore organisera som vertskommunesamarbeid (*Rutinehåndbok*).

I dei interkommunale samarbeida etter kommunelovas §27 og §28 har rådmannen i vertskommunen ei sentral rolle i forhold til avdelingane. I tilfelle kor avdelingane har saker som vedrører ein av kommunane vil avdelinga som regel ta direkte kontakt med den aktuelle kommunen. Ved saker av meir driftsmessig eller økonomisk karakter vil avdelinga normalt ta kontakt med vertskommunen (rådmann i Bø 2011 [intervju]).

Ifølge rådsekretæren i MTR har rapporten gjort sitt til at det er stemning blant politikarane til å vente med å utvikle fleire samarbeid. Dette tolkar rådssekretæren til at politikarane er redde for å miste styringa over det politiske og ulike område av forvaltninga. Han meiner vidare at den organiseringa dei har i dag verkar grei, og synest at §28 har gjort organiseringa klarare (rådssekretær MTR 2010 [intervju]). Eit anna synspunkt er at omorganiseringa til §28 ikkje har vore optimal for alle samarbeida (avdelingsleiar 2011 [intervju]).

### **3.1.4 Interkommunale selskap (IKS)**

Bø kommune er med i fire interkommunale selskap, dette er Telemark Kommunerevisjon IKS, Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKA, Telemark Kontrollutvalgssekretariat IKS og Midt-Telemark Næringsfond IKS (. I dei to førstnemnde er kommunen representera i representantskapet, kor kommunen sin representant med vara blir vald av kommunestyret etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda. I Telemark Kontrollutvalgssekretariat IKS er det kommunestyret som vel representant med vara til representantskapet etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda til representantskapet. I sistnemnde har Bø kommune ein representant i styret som blir vald, saman med ein vararepresentant, av formannskapet etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda (*Eigarskapsmelding*, s16-19).

### **3.1.5 Aksjeselskap (AS)**

Bø kommune har i skrivande stund aksjar i 13 interkommunale aksjeselskap. Ein oversikt over desse gjeng fram av tabell 3.1 og 3.2. Dette er aksjeselskap kor ein finn både offentlege så vel som private eigarar. Av særskilt interesse kan her nemnast Midt-Telemark

Næringsutvikling AS (MTNU AS) og Midt-Telemark Energi AS (MTE) som inngår i Midt-Telemarksamarbeidet. MTNU AS er eit selskap med formål å fremme næringsutvikling i regionen og grunngevinga for val av aksjeselskap som organisering, er for å få næringslivet med som eigarar (Sanda og Lie 2005:38). Kommunen har små eigardelar i Rauland Attføringscenter AS, Skien-Dalen Skipsselskap AS og Telemarkreiser A/L (*Eigarskapsmelding*, s.39-42). Eg har derimot vurderer det til at desse eigardelane er så små at dei ikkje vil bli vektlagd i denne framstillinga.

### **3.1.6 Bø kommune sitt omfang av interkommunale samarbeid**

Interkommunale samarbeid i Noreg har auka betrakteleg dei siste åra. I ei undersøking gjort av ECON Analyse (2006:2) for Kommunenes Sentralforbund, med resultat frå 158 norske kommunar, visar det seg at talet på interkommunale samarbeid som kommunane sjølve har meldt inn, i gjennomsnitt ligg på 14 samarbeid per kommune. Dei fleste kommunane har rapportera mellom 8 og 21 samarbeid. Analysen er gjort på bakgrunn av kommunane si eiga rapportering om omfanget av interkommunale samarbeid til ECON Analyse, som gjer at dei trur talet eigentleg er mykje høgare enn det kommunane har rapportera (ECON Analyse 2006:2).

Eg har kome fram til at Bø kommune uavhengig av storleiken på interkommunale samarbeid (særleg med tanke på AS) har 31 samarbeid med omkringliggende kommunar. Som me ser ligg dette over gjennomsnittet til ECON Analyse (2006:2). Med dei tala eg har lukkast å få tak i, og som gjeng fram av tabell 3.1 og 3.2, så utgjer utgiftene til dei interkommunale samarbeida 10 933 264 kroner. Dei samla driftsutgiftene til kommunen var i 2009 på kroner 340 429 800 (*Bø kommune-rekneskap 2009*, s.8). Med desse tala utgjer driftsutgiftene til dei interkommunale samarbeida for 2009 omlag tre prosent av kommunens driftsutgifter (det kan her kanskje påreknast litt ekstra utgifter til interkommunale samarbeid sidan det er tal som manglar, men det vil ikkje vere avgjerande for oppgåva). Dette utgjer ein ganske liten del av dei samla driftsutgiftene og den samla tenesteproduksjonen til Bø kommune.

Tabell 3.1 Oversikt over interkommunale samarbeid i Bø kommune. Type organisering, Bø sin representasjon, nettoramme til fordeling for samarbeida og Bø kommune sin del av årsrekneskap for 2009 (utgifter til samarbeida). Kjelde: Eigarskapsmelding Bø kommune og rekneskap 2009 for Bø kommune.

Namn på samarbeidet	Organisasjonsform	Bø kommune sin representasjon i samarbeidet	Nettoramme til fordeling 2009 for interkommunale samarbeid	Bø kommune sin del av årsrekneskap for 2009 (Bø sin %)
Midt-Telemarkrådet	<b>Kommunelovas §27</b>	Rådmann, ordfører og ein politiker	Kr. 518 000	Kr. 173 653 (33,08%)
Midt-Telemark IKT		I representant i fagstyret	Kr. 5 266 000	Kr. 1 435 497 (27,26%)
Midt-Telemark Landbrukskontor	<b>Kommunelovas §28</b>	Fagråd til kvart samarbeid, ein representant frå kvar kommune i kvart samarbeid.	Kr. 4 131 695	Kr. 1 291 007 (30,2%)
Midt-Telemark Pedagogisk-Psykologisk Teneste (PPT)			Kr. 5 344 805	Kr. 1 813 511 (33,9%)
Midt-Telemark Barnevern			Kr. 7 231 833	Kr. 2 502 214 (34,6%)
Midt-Telemark Regnskapskontroll				
Midt-Telemark Arbeidsgjevarkontroll			Kr. 689 000	Kr. 264 291 (38,37%)
Midt-Telemark Brann- og Redningstjeneste			Kr. 8 714 000	Kr. 3 211 216 (30,11%)

Tabell 3.2: Interkommunale selskap og interkommunale aksjeselskap i Bø kommune. Bø kommune sin representasjon og balanseført aksjeverdi. Kjelde: Eigarskapsmelding Bø kommune og rekneskap 2009 for Bø kommune.

Namn på samarbeid	Organisasjonsform	Bø kommune sin representasjon i samarbeidet	Balanseført aksjeverdi pr 01.01.2010 for Bø kommune
Telemark interkommunale næringsfond IKS	<b>Interkommunale selskap - IKS</b>		
Midt-Telemark Næringsfond IKS		Ein representant i styret, vald med vara av formannskapet etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda.	Ingen utgifter, årleg avkastning til MTNU AS. Selskapskapital kr. 4.8 mill. (eigardel 32%).
Telemark kontrollutvalssekretariat IKS		Kommunestyret vel representant med vara til representantskapet etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda til representantskapet.	Kr. 22 500 (4,5%)
Telemark		Representert i	Kr. 23 351 (1,95%)

kommunerevisjon IKS		representantskapet, representant med vara vald av kommunestyret etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda.		
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKA		Representert i representantskapet, representant med vara vald av kommunestyret etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda.	Kr. 122 304 i tilskot til IKA Kongsberg for 2009 (eigardel 1,75%)	
Bø og Sauherad produkter AS	<b>Aksjeselskap – AS</b>	Formannskapet vel tre representantar med personleg vara etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda.	Kr. 120 000 (eigardel 60%)	
IRMAT AS		Eiga valnemnd.	Kr. 868 000 (eigardel 21,7%)	
Reisemål Bø AS		Ordførar representant til generalforsamlinga, kommunen ansvar for å kalle inn til eigarmøte, årsmelding og protokoll frå generalforsamlinga skal sendast kommunen.	Kr. 25 180 (eigardel 18,14%)	
Midt-Telemark Energi AS		Styremedlemer, formannskapet vel 3 styremedlemmer med vara etter framlegg frå den lokale, politiske valnemnda, ordførarane har møte to gonger i året med styreleiar og dagleg leiar, årsmelding og protokoll frå generalforsamling skal sendast kommunen, kommunen vil arbeide for eiga valnemnd.	Kr. 3.6mill (eigardel 36%)	
Midt-Telemark Kraftlag AS		Kommunen 2 representantar, formannskapet vel etter framlegg frå den lokale, politiske nemnda, ordførarane har 2x årlege møte med styreleiar og dagleg leiar.	Kr. 298 000 (eigardel 29,8%)	
Midt-Telemark Næringsutvikling AS		<b>Aksjeselskap – AS</b>	Ordførar sit i styret, tertialrapportering til MTR (2x+årsmelding) årsmelding og rekneskap vedtakast av kommunestyret.	Kr. 33 000 (tall for 2009 er ikkje å finne, utgift 2008 kr. 742.000). (eigardel 16,5%)

Haukelivegen AS		Eiga valnemnd, ordførar møter på generalforsamlinga.	Kr. 10 000 (eigardel 3,03%)
Norsk Bane AS		Ordførar møter på generalforsamlinga. Generalforsamlinga oppnemnar valnemnd	Kr. 214 760 (eigardel 2,05%)
E134 og RV36 Telemark AS		2 medlemmer frå eigarkommunane	Kr. 10 000 (eigardel 2,5%)
Midt-Telemark Næringspark AS		Ordførar representerar kommunen i stiftingsmøtet og generalforsamling	
Det interkommunale innkjøpssamarbeidet			
Legevaktteneste	Vertskommunesamarbeid med Notodden kommune (ikkje bekrefta)		
Medisinskfagleg rådgjevande lege			
Miljøretta helseteneste	Samarbeid med Notodden kommune (rådmann i Bø 2011 [intervju])		
Samt bedriftshelseteneste BA		Representant i representantskapet, helseetaten i ein av Midt-Telemark kommunane eitt medlem i styret.	300.000 (sak nr. 021/10)

Som det gjeng fram av tabellane 3.1 og 3.2 så manglar det ein del tal frå rekneskapet 2009, organisasjonsformer for nokre av samarbeida, samt Bø kommune sin representasjon. Dette fordi eg ikkje har lukkast i å finne denne informasjonen. Det vil likevel ikkje vere avgjerande for analysen. Tanken er å bruke dette som bakgrunnsinformasjon om interkommunale samarbeid i Bø kommune og for å sjå kor mange interkommunale samarbeid kommunen er med i.

### **3.1.7 Økonomirutinar og rapportering i samarbeid etter kommunelovas §27 og §28**

Bø kommune sine samarbeid etter kommunelovas §27 og §28 følgjer alle dei same budsjett- og rapporteringsrutinane (*Rutinehåndbok*). Det same gjeld òg for MTNU AS.

Rapporteringsrutinane til desse avdelingane krev tertialrapport 1.mai og 1.september for å informere politisk nivå om statusen til avdelingane. Avdelingsleiar for kvart samarbeid har



ansvaret for å sende tertialrapporten til rådmannen i vertskommunen og til sekretariatet i MTR. Sekretariatet i MTR har ansvar for å legge rapportane fram for MTR som så skal oversende dette til kommunestyra. Vidare pliktar avdelingane å melde årsrapport med hovudtal, rekneskap med budsjett, fordeling på kvar kommune, samt måloppnåing for tenesta både i ord og tal på overordna nivå. Dette skal samlast inn av regionrådssekretariatet, samanfattast for vedtak i MTR, sendast til kommunestyra, for så å ligge til grunn som informasjon og underlag for seinare politiske prioriteringar (*Rutinhåndbok-Rapportering*).

Rekneskap for samarbeida skal inngå i vertskommunen sitt rekneskap på lik line med andre kommunale avdelingar. Budsjettrutinane for avdelingane gjeng føre seg ved at avdelingsleiarane før 1.oktober skal utarbeide eit førebels forslag til budsjett på rammenivå, det vil seie drift og eventuelt investeringsbudsjett. Dette skal basere seg på det inneverande budsjettet, pluss løns- og prisvekst, endringar som er vedteke, det vil seie prioriteringar frå kommunestyra, eller tiltak som er naudsynt for utviklinga av tenesta (eller eventuell kostnadsreducerande tiltak med konsekvensar). Forslaget vil gje kommunane si ramme for påfølgande år med fordeling på kommunane, i samsvar med fordelingsnøkkel. Den enkelte avdelingsleiar har i tillegg ansvaret for å utarbeide liste over tiltak som krev auka ramme og liste med innsparingsforslag som inneheld både beløp og konsekvensar. Etter dette blir det handsama og drøfta i felles rådmannsmøte saman med rådssekretariatet før det skal vidare til politisk handsaming, først i MTR så til drøfting i Midt-Telemarktinget, som består av formannskapa i dei tre kommunane. Politiske prioriteringar skal så frå Midt-Telemarktinget til vertskommunen og avdelingsleiar. Deretter utarbeidar rådmennene kommunen sitt budsjettforslag innan den 31. oktober, som blir sendt formannskapa for politisk handsaming. Midt-Telemarktinget møtast for å forhandle om og avgjere rammene for dei interkommunale avdelingane før endeleg innstilling til dei enkelte kommunestyra. Som ein sikkerheit for dei interkommunale avdelingane vil det i tilfelle kor dei tre kommunestyra ikkje kan bli einige om nytt budsjett bli lagt til grunn fjorårets budsjett med justeringar for løns- og prisstiging (*Rutinehåndbok-budsjettrutiner*). Rådssekretæren i MTR peikar på at han synest dei har gode rutinar for rapportering av samarbeida (rådssekretær MTR 2010 [intervju]). Budsjett- og rapporteringsrutinane til Midt-Telemarksamarbeidet gjeng fram av rutinehandboka til MTR, likevel var inntrykket at avdelingane til tider kan føle prosessane som litt uklare og utydelege, og at avdelingane av og til føler dei får litt lite informasjon (avdelingsleiar 2011 [intervju]).

Figur 3.2 (*Rutinehåndbok*) viser den økonomiske fordelingsnøkkelen til Midt-Telemarksamarbeidet. Som det gjeng fram har det vald ulike kriterium for ulike samarbeid alt etter type teneste.

Figur 3.2: Økonomisk fordelingsnøkkel for Midt-Telemarksamarbeidet.

Avdeling	Prinsipp til grunn	Bø	Nome	Sauherad
Midt-Telemarkrådet	Halvparten lik del pr kommune	33,08	36,99	29,94
	Halvparten etter folketall			
MTNU as	Folketall	32,95	40,63	26,42
MT IKT	Antall årsverk	27,26	45,93	26,81
MT IKT investeringar	Folketall	32,95	40,63	26,42
MT arbeidsgjevarkontroll	Antall arbeidsgj.	38,4	36	25,6
	Antall innb.			
MT Brann og redning	Fast avtalt prosent	30,11	42,42	27,47
MT Landbruk	Prosent etter landbrukskriteriet i grønn bok	30,2	36,3	33,5
MT PPT	Antall barn i skolealder + tyngdepunktmidler i 2008	30,95	40,65	28,42
MT Barnevern	Antall barn 0-18 år	31,8	40,5	27,7
Gjennomsnitt vekta på størrelser i budsj		30,78	41,04	28,19
Folketall pr. 1.1.07		32,95	40,63	26,42

Kjelde: Rutinehåndbok, Midt-Telemarkrådet.

### 3.1.8 Representasjon, økonomirutinar og rapportering i AS og IKS

I AS og IKS gjeng det fram av eigarskapsmeldinga til Bø kommune at: "[p]olitisk leing vert oppnemnd som eigarrepresentant(ar) i kommunale selskap og i selskap der kommunestyret har uttrykt ønske og behov for oppfølging av selskapet si verksemd. I generalforsamling vil til vanleg ordføraren, eller den som han gir fullmakt, representerer kommunen"

(*Eigarskapsmelding*, s.11). I IKS vil dette seie at kommunen har politisk valde representantar i representantskapet til selskapa (rådmann i Bø 2011 [intervju]). Vidare gjeng det fram at "[å]rsrekneskapar, årsrapportar, strategidokument og liknande vert lagt fram for politisk behandling i forkant av eigarmøte (i praksis har det ikkje vore så enkelt å få dette til)"

(*Eigarskapsmelding*, s.11). Dette vart og understreka i samtale med rådmannen i Bø kommune (rådmann i Bø 2011 [intervju]), som vidare oppklara at den politiske handsaminga vil i dei fleste tilfelle gå føre seg i formannskapet så langt dette er mogleg. I nokre tilfelle er dette derimot ikkje praktisk mogleg å få til, alt avhengig av når kommunen mottek sakspapir og liknande. Dette gjer at det ikkje alltid har vore ei handsaming på politisk nivå før det er eigarmøte/generalforsamling i interkommunale selskap av typa AS og IKS. Målet med høyring i politisk organ er at signala frå politisk hald i kommunen kan takast vidare av representanten til eigarmøte/generalforsamling (rådmann i Bø 2011 [intervju]). Rådmannen i kommunen la vekt på at aksjeselskapa har eige styre, men antyda at det er ønskeleg at desse skal ha eiga valnemnd. I tillegg blei det lagt vekt på at vedtektsendringar og saker av større tyding skal opp i kommunestyret til politisk handsaming (rådmann i Bø 2011 [intervju]).

### **3.1.9 Andre interkommunale samarbeid**

Når det gjeld dei samarbeida som ikkje er spesifisera i tabellane 3.1 og 3.2, har det vore vanskeleg å finne klare svar på korleis dei er organisera. Legevakttenesta for Bø kommune er etter legesenteret si stengetid og kveld samkjørt med Sauherad kommune, og for natt er det under utarbeiding ei avtale med Notodden kommune/sjukehus om legevakt på natta. I tillegg har Bø kommune samarbeid med Notodden kommune om miljøretta helseteneste (rådmann i Bø 2011[intervju]). Når det gjeld medisinskfagleg rådgevinge leger er dette underlagt felles kommunelege i Midt-Telemark (rådmann i Bø 2011[intervju]).

I tillegg til desse samarbeida driv Midt-Telemarkrådet ulike prosjekt. Desse prosjekta blir ikkje finansiera av kommunane, men av egne prosjektmidlar, som regel gjennom prosjektstøtte (rådssekretær MTR 2010 [intervju] og *Rutinehåndbok*). Her kan blant anna nemnas prosjekt om felles folkehelsekoordinator og Midt-Telemark helsekommune (rådssekretær MTR 2010 [intervju]).

I skrivande stund er det to nye interkommunale samarbeid som er i ferd med å bli oppretta eller formalisera, det eine er krisesenteret i Telemark med Skien som vertskommune og oppretting av stilling som samhandlingskoordinator i Midt-Telemark (*Samhandlingskoordinator*).

## 3.2 Politisk nivå si påverknadskraft og moglegheit for kontroll i interkommunale samarbeid

I Eigarskapsmeldinga til kommunen gjeng det fram at denne skal vere til hjelp for å ivareta dei politiske interessene med tanke på korleis kommunen tek vare på og deltek i ulike eigarskap, og korleis dei ønskjer å følgje det opp politisk og administrativt (*Eigarskapsmelding*). Utgangspunktet for kommunen si eigarskapsmelding er Kommunenes Sentralforbund (KS) Eierforum sine 19 råd om eigarskap, med gjeldande lovar og reglar, og dei har utifrå dette utarbeidd sine egne retningsliner for eigarskap (*Eigarskapsmelding*, s.8). Det gjeng fram av eigarskapsmeldinga at den skal gjennomgåast av kommunestyret ein gong i året, og helst på same møte som kontrollplan til kontrollutvalet frå forvaltnings- og selskapskontroll (har ikkje fått bekrefte om dette er gjort). Vidare blir det vektlagd at kontrollrapportar bør bli handsama samla av kommunestyret saman med den årlege handsaminga av eigarskapsmeldinga (*Eigarskapsmelding*, s.7-11).

Som me ser ut ifrå modellane for ulike interkommunale samarbeid og rutinane for samarbeid i Bø kommune, er kommunestyret i liten grad direkte involvera i dei interkommunale samarbeida. Det politiske nivå er representera i MTR ved to representantar, det vil seie ordførar og ein politiskar frå opposisjonen og politisk nivå i kommunane kan påverke gjennom desse (*Vedtekter*, §2).

Tabell 3.3 visar rollefordelinga til dei ulike samarbeidsorgana i Midt-Telemarksamarbeidet (*Rutinehåndbok*). Som me har sett har ikkje MTR mynde til å ta avgjerder i prinsipielle saker utan at det har vore oppe i kommunestyra. I siste instans er det derfor kommunestyra som sit med makta sjølv om dei ikkje er direkte med i alle prosessane. I Midt-Telemarksamarbeidet har kommunestyrepreressantane i teorien moglegheit til å påverke samarbeida.

Tabell 3.3 ”Rollefordeling mellom de ulike samarbeidsorgan skal være:”

Organ	Består av	Rolle og ansvarsområde
Kommunestyrene i Bø, Nome og Sauherad	De ordinære valgte kommunestyrene	<p>Prinsipielle beslutninger om innmeldelse og utmeldelse av samarbeid.</p> <p>Vedta budsjettramme for samarbeidene.</p> <p>Trekke opp den politiske kursen for samarbeidet videre gjennom å vedta strategiske og overordnede interkommunale planer</p>
Midt-Telemarktinget	<p>De tre formannskapene i samlet møte. Møtene ledes av regionrådsleder.</p> <p>Regionrådssekretær er møtesekretær</p>	<p>Skal behandle prinsipielle samarbeidssaker før de fremmes for kommunestyrene.</p> <p>Skal forhandle i saker der kommunene har ulike standpunkt.</p> <p>Skal innstille i prinsipp saker og budsjettsaker til kommunestyrene</p>
Midt-Telemarkrådet	<p>Består av ordfører, opposisjonsleder og rådmann fra Bø, Nome og Sauherad kommuner.</p> <p>Regionrådssekretær er møtesekretær og innstiller i saker til rådet.</p> <p>Regionrådssekretær er også administrativt ansvarlig for rådets arbeidsområder</p>	<p>Skal ta initiativ til felles utviklingsprosjekter.</p> <p>Skal vedta utredninger av samarbeidsløsninger.</p> <p>Skal koordinere prosesser mellom kommunene i utredningssaker.</p> <p>Skal sørge for tertial og årsrapportering til kommunestyrene vedrørende samarbeid som er i drift.</p> <p>Skal koordinere budsjettprosessen i samarbeidstiltakene.</p> <p>Kan på eget initiativ opprette tidsbegrensede prosjektstillinger til utviklingsprosjekter som er fullfinansierte.</p> <p>Skal koordinere innspill til fylkeskommune og fylkesmann når det gjelder felles utviklingsprosjekter for Midt-Telemark, samt innspill til fylkesplanen.</p>

		Innstilling til Midt-Telemarktinget i prinsipp saker
Vertskommunen	Rådmann i vertskommunen	Har det formelle ansvaret for tjenesten, personalet, arbeidsgiveransvar og økonomistyringen
Lederne for interkommunale avdelingar	Avdelingsledere ansatt i vertskommunen	Lede avdelingen i tråd med lovverk kommunens rutiner og avtaler når det gjelder den faglige tjenesten, personale og budsjett og økonomioppfølging.
Fagråd	Ledere, mellomledere eller fagpersoner fra de samarbeidende kommuner. Som oftest en fra hver kommune	Et faglig kontaktorgan for leder av interkommunal avdeling for å koordinere det faglige arbeidet med virksomheten i de samarbeidende kommuner
Tillitsvalgte	Hovedtillitsvalgte, en fra hver kommune er hovedkontakter til Midt-Telemarksamarbeidet	Innsyn i samarbeidssaker. Part i ansettelsessaker i den kommunen ansettelse skjer.  Formell part når utredningsprosesser igangsettes og når sammenslutnings-prosesser vedtas.  Også naturlige samarbeidsparter i større utviklingsprosjekter

Kjelde: Rutinehåndbok, Midt-Telemarkrådet.

Påverknadskrafta til kommunestyret i interkommunale AS og IKS er derimot ganske liten, men dette vil ikkje stille seg annleis enn for selskap som ikkje er interkommunale. Viss kommunen har representant i styret vil kommunestyret kunne påverke gjennom denne representanten, men i mange samanhengar er kommunen som aksjonær bare representert i ei generalforsamling, som gjer at påverknadskrafta er svært avgrensa. Påverknadskrafta til det politiske nivå i ulike interkommunale samarbeid vil som me ser avhenge av korleis samarbeidet er organisera. Samstundes vil organiseringa av interkommunale samarbeid gjenspegle formålet med samarbeidet og det er kommunestyret som avgjer om det skal samarbeidast, og i tilfelle kva for samarbeidsform som skal veljast. Til sist er det derfor kommunestyrepreressantane som avgjer kor mykje politisk styring og påverknadskraft dei ønskjer å gje ifrå seg.

### 3.3 Oppsummering

Kommunestyra si påverknadskraft eller innflytelsespunkt i interkommunale samarbeid kan oppsummerast i åtte punkt.

#### **Vedtak om å opprette IKS**

Som det har blitt nemnd tidlegare skal interkommunale samarbeid skje på frivillig basis. Dette betyr at det er kommunestyret som avgjer om det skal opprettast samarbeid, og som eventuelt kan vedta dette.

#### **Val av organisasjonsmodell**

Etter vedtak om oppretting av interkommunale samarbeid er det kommunestyra som avgjer kva slag organisasjonsmodell som veljast for samarbeidet.

#### **Utforme vedtekter**

I kommunelovas §§ 27 og 28 er det kommunestyra som er ansvarlege for å utforme vedtekter. Vertskommunesamarbeid skal ha skriftleg samarbeidsavtale (*Kommuneloven* 1992:§28e). I IKS skal det opprettast skriftleg selskapsavtale som kommunestyret skal vedta (Lov om IKS: §4). I AS skal det vera oppretta eit stiftelsesdokument som skal innehalde selskapets vedtekter (*Aksjeloven* 1997:§2-1). Eit AS er stifta når stiftarane har underteikna stiftelsesdokumentet (*Aksjeloven* 1997:§2-9). Det er ikkje spesifisera kven i kommunen dette skal vere. I Midt-Telemarksamarbeidet kan vedtektene endrast av kommunestyra i deltakarkommunane (*Vedtekter*, §8).

#### **Utpeike representantar til styringsorgan**

Til Midt-Telemarkrådet er det kommunestyret som bestemmer kommunens representant til rådet. I §28 er det ingen representantar anna enn ein fagperson frå kvar kommune til fagstyret. I AS og IKS: der kommunen har representant i styret eller representantskapet blir dette som regel vald av kommunestyret, og i nokre tilfelle av formannskapet. Det er eit ønske at AS skal ha eiga valnemnd.

#### **Løyvingar via budsjett**

AS og IKS har som regel ingen innskot. I §§ 27 og 28 skal budsjetta godkjennast av kommunestyra i deltakarkommunane (*Vedtekter*).

## **Rapporteringsrutinar**

I samarbeid etter kommunelovas §§ 27 og 28 skal rapportering skje to gonger i året til kommunestyra, i tillegg til årsmelding. I AS og IKS skal det vere ei politisk handsaming av årsrapportar så langt som råd. Sjå avsnitt 3.1.6 og 3.1.7 for detaljar.

## **Særskilte arena/kanalar**

Her kan nemnast Midt-Telemarkrådet som regionråd og koordinerande organ for Midt-Telemarksamarbeidet. Det vil seie samarbeid mellom kommunane Bø, Nome og Sauherad etter §§ 27 og 28.

## **Særskilte granskingar/kontrollutvalet**

Revisjon av regnskaper – følger revisjon av den enkelte vertskommunes regnskaper.  
Forvaltningsrevisjon – følger revisjon som styres av kontrollutvalgene i den enkelte kommune.

Tilsyn – ansvar ved avvik i tjenesten i forvaltningsavdelinger organisert etter §28 a-f tilligger ansvaret rådmannen i vertskommunen. (*Rutinehåndbok,*

Kontrollrutiner/revisjon).

Desse retningslinene gjeld for Midt-Telemarksamarbeidet. Vertskommunen kan krevje gransking og forvaltningskontroll på lik line som for eigen kommunal forvaltning (*Kommuneloven 1992:§77*).

For tilsyn og forvaltning av interkommunale AS og IKS kan ein sjå på kommunelovas §77 *Kontrollutvalget* og §80 *Selskapskontroll* (*Kommuneloven 1992:§§77, 80*). ”5.

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.” (*Kommuneloven 1992:§77:5*). I IKS og aksjeselskap kor alle eigarar er kommunar og/eller fylkeskommunar kan kontrollutvalet eller revisor krevje opplysningar for nødvendig kontroll (*Kommuneloven 1992:§80*). I tillegg kan alle aksjeeigarar i AS, gjennom aksjelovas §5-25 *Forslag om gransking* (1997), framsetje forslag om gransking av for eksempel selskapets forvaltning. Eigne reglar vil gjelde for om slik gransking vil bli gjort (*Aksjeloven 1997:§5-25*).

Dette gjer at kommunestyra samla kan ha like stort tilsyn med interkommunale samarbeid som eiga kommunal verksemd. For enkeltrepresentantar kan det derimot stille seg annleis.



## 4 Kommunestyrerepresentantane sine utfordringar med interkommunale samarbeid

*Hovudhypotese: Interkommunale samarbeid fører til meir systemkapasitet og mindre representanteffektivitet.*

***Problemstilling: Kva (demokratiske) utfordringar opplever kommunestyrerepresentantane i tilknytning til styring av interkommunale samarbeid?***

I dette kapittelet vil svara frå surveyundersøkinga ligge til grunn for å analysere haldningar og utfordringar kommunestyrerepresentantane i Bø kommune ser ved interkommunale samarbeid. I tillegg til å analysere om hypotesen at interkommunale samarbeid fører til meir systemkapasitet og mindre representanteffektivitet blir støtta av kommunestyrerepresentantar i Bø kommune. Eg vil blant anna sjå på kor godt informera kommunestyrerepresentantane er om interkommunale samarbeid, både i forhold til samarbeid i eigen kommune men også meir generelt i forhold til kva for formelle ordningar som finst for samarbeid. Deretter vil det bli ein gjennomgang av svara frå surveyundersøkinga, som saman med spørsmål frå intervjurunden vil ligge til grunn for å teste hypotesen og vil vere ein indikasjon på kontroll.

Formålet med å vurdere hypotesen er ei antaking om at interkommunale samarbeid vil auke systemkapasiteten og minske representanteffektiviteten til kommunestyrerepresentantane. Hypotesen baserar seg på at interkommunale samarbeid vil gje betre kvalitet på tenestene, samstundes som kommunestyrerepresentantane vil miste ein del styring og kontroll. Dette fordi kommunane gjennom samarbeid vil ha større kapasitet til å utføre og oppretthalde produksjon av tenester som kommunane blant anna er pålagde av staten. Samstundes blir det hevda at kommunane kan støyte på demokratiske utfordringar eller stå overfor eit demokratisk problem kor det ikkje lenger er politikarane som har kontrollen med dei kommunale tenestene, men at det i stor grad vil vere administrasjonen eller ein/fleire andre kommunar som har moglegheita til å påverke eller ta avgjerder.

Det var i alt 17 kommunestyrerepresentantar i Bø kommune som blei intervjuet.

Avkryssingsskjemaet har 20 representantar svara på, men på grunn av uklarheit i avkryssinga på påstandane 2, 19, 22 og 33, har desse 19 gyldige svar.

## 4.1 Kor god allmenn kjennskap har folkevalde til interkommunale samarbeid?

Spørsmål om kommunestyrerepresentantane sin allmenne kjennskap til interkommunale samarbeid blei tatt med på bakgrunn av antakinga om at grad av kjennskap til samarbeidsformer og kommunens egne samarbeid kan vere med å påverke representantanes syn på interkommunale samarbeid og utfordringar knytt til dette. Vidare kan dette vere med på å forme representantane si forståing av samarbeid og dermed påverke systemkapasitet og representanteffektivitet. Det ECON Analyse (2006:44) la vekt på i si undersøking av interkommunale samarbeid i 2006, var at kor god oversikt representantane har over interkommunale samarbeid vil fortelje noko om grad av kontroll og styring med samarbeida, i tillegg til å seie noko om kunnskapen i forhold til moglegheit dei har til å styre. Mangel på oversikt kan redusere evna til styring og kontroll (ECON Analyse 2006:44).

Kommunestyrerepresentantar sin kjennskap til interkommunale samarbeid har blitt målt gjennom kor god kjennskap dei har til ulike modellar for interkommunalt samarbeid, synspunkt på val av modell for samarbeid og kjennskap til interkommunale samarbeid som eigen kommune er med i. Gjennom intervjurunden blei det stilt opne spørsmål knytt til dette. Lista som eg utarbeidde over interkommunale samarbeid som Bø kommune er med i (vedlegg 1.0) vart inkludera i intervjuet der respondentane blei spurde om å sjå på lista og seie om det var nokon av samarbeida dei ikkje hadde høyrd om eller om det var samarbeid dei kjende spesielt godt til. Dette spørsmålet blei stilt etter spørsmålet om kjennskap til modellar for interkommunale samarbeid sidan særleg selskapsnamn på lista er spesifisera med AS og IKS, og kunne redusere effekten av spørsmålet. Tilbakemeldinga var at dei fleste samarbeida var kjende for representantane. Samarbeid som blei trekt fram som dei hadde lite kjennskap til var det interkommunale innkjøpssamarbeidet, medisinskfagleg rådgjevande lege og miljøretta helseteneste. Det var eit par reaksjonar på at AS var inkludera på lista, dette grunna i at respondentane ikkje hadde tenkt på AS som interkommunale, men samstundes var dei klar over at det var fleire kommunar som var eigarar i dei aktuelle selskapa. Sjølv om dei ikkje blei spurde direkte, var inntrykket at dei ikkje kjende til kva for modell samarbeida var organisera etter.

## **Kjenner kommunestyrerepresentantane til ulike modellar for interkommunale samarbeid?**

For å sjå på kor godt informera kommunestyrerepresentantane er om modellar for interkommunale samarbeid fekk dei spørsmålet: *Kva for typar organisering av interkommunalt samarbeid kjenner du til?* Dette spørsmålet blei stilt for å sjå på kor god kjennskap dei folkevalde har til modellar for interkommunalt samarbeid, og om dei kjenner til det formelle lovverket som ligg til grunn for samarbeidsformene som kommunen har vald. Dei fleste, men ikkje alle representantane blei spurde om dette. Spørsmålsformuleringa kunne i dei fleste tilfelle sjå ut til å vere vanskeleg å oppfatte og det blei da utdjupa kva som var meint, for eksempel ved at interkommunale samarbeid kan organiserast på ulike måtar som blant anna at MTR har ei form for organisering og MTPPT ei anna. Det blei så langt som mogleg prøva unngått å bruke eksempel som kommunelovas §27 sidan dette ville kunne gå utover formålet med spørsmålet. I eit par tilfelle var det likevel nødvendig for å klargjera spørsmålet.

Forventningane var at representantane ville kjenne til dei samarbeidsformene som eigen kommune har vald, men i mindre grad alle former for interkommunalt samarbeid. Det var derfor overraskande at svært få kjende til ulike modellar for samarbeid. Dei fleste tenkte på Midt-Telemarkrådet når dei fekk dette spørsmålet, men det var bare ein representant som sa at dette var organisera etter kommunelovas §27. Samstundes var det ein del som kjende til vertskommunemodellen, og ein representant nemnde samkommune, mens aksjeselskap, interkommunale selskap eller andre former for organisering blei ikkje nemnd som moglege former for organisering av interkommunalt samarbeid. Ut ifrå dette verkar det som det er liten kjennskap til formelle modellar. Det er sjølvsagt mogleg at spørsmålsformuleringa kan ha hatt innverknad på dette. Dette ligg nært opp til konklusjonen til ECON Analyse (2006:48), som fann at representantane i Midt-Telemarkssamarbeidet i nokon grad kjenner til eigne modellar som er vald og eigenskapar ved modellane.

Den vesle kjennskapen til formell organisering er overraskande med tanke på at kommunen har utarbeidd eigarskapsmelding med oversikt over samarbeidsform for kvart samarbeid, og med framstilling av kor sterk politisk styring ulike samarbeidsformer har (*Eigarskapsmelding*). I tillegg gjeng det fram av eigarskapsmeldinga at denne skal bli gjennomgått kvart år i kommunestyret (*Eigarskapsmelding*, s.7), men dette er ikkje blitt bekrefita om har blitt gjort. Ein representant la vekt på at det er avtaleverket bak dei

interkommunale samarbeida som er det viktigaste og ikkje kva modell det er organisera etter. Kanskje det er her svaret ligg, at så lenge dei kjenner til avtaleverket til samarbeidet så spelar det ei mindre rolle kva for modell det er organisera etter.

### **Er det nokon form for organisering (§27, §28, IKS, AS) for interkommunale samarbeid som du ser på som meir fordelaktig enn andre?**

På dette spørsmålet blei det spesifisera at dette gjeng på formell form for organisering som mellom anna kommunelovas §27, kommunelovas §28 vertskommunesamarbeid, IKS og AS. Spørsmålet blei stilt for å vurdere om det er nokon form for organisering som representerar mindre utfordringar for representantane når det gjeld styring enn andre. Det såg derimot ut til at dette spørsmålet kunne vere vanskeleg å oppfatte. Dette kan kanskje henge saman med at det er forholdsvis liten kjennskap til ulike former for organisering, som igjen kan påverke kva for kontroll og styring kommunestyrerepresentantar føler dei har i ulike samarbeidsformer.

Tilbakemeldingane på spørsmålet peikar i retning av at uansett korleis ein vel å organisere så vil det vere utfordringar knytt til interkommunale samarbeid, og nokre representantar var kritiske til korleis samarbeid blir organisera. Dette gjekk ofte på at samarbeid utgjør eit demokratisk problem og at uansett korleis ein organiserar så fjernar ein oppgåvene frå kommunestyret. Ein representant meinte at kommunestyret er av den oppfatninga at samarbeid blir fjernare enn andre område, og at avgjerder blir tatt utan at det har vore ei politisk handsaming. Samstundes meinte representanten at interkommunale samarbeid ofte lever i eit demokratisk vakuum og at medbestemminga for kommunane blir borte. Andre representantar hadde synspunkt på at IKS og AS er mindre politiske enn §27 og §28, og fleire stiller seg kritisk til samarbeid som er utanfor politisk kontroll. Nokre representantar la samstundes vekt på at det er viktig at dei interkommunale samarbeida organiserast etter formålet og at det trengs forskjellige former for ulike tenestar og at ulike former har ulike mål.

Vertskommunemodellen blei av eit par representantar sett på som positiv for dei tilsette sidan dei da bare har ein kommune å forhalde seg til, men at vertskommunen kan bli for dominerande og at dei to andre kommunane kan bli tilsidesett, samstundes som det er ei fare for at det blir for ”masse” rådmenn. På same tid blir vertskommunen sett på som at den ofte får stor makt, og at det er vanskeleg for politikarane å kontrollere kva som skjer i desse samarbeida. Både når det gjeld vertskommunesamarbeid og §27 blei det av fleire

representantar kommentera at det er vanskeleg i forhold til budsjettprosessen, og det følast som at budsjettforslaget bare må godtakast.

I samanheng med AS, kommentera nokre representantar at dette er mindre politisk enn andre former for interkommunal organisering, men at det i nokre tilfelle er rett måte å organisere på så lenge det politiske nivå er med i styret og har litt innflytelse. Eit par representantar sa også at AS ofte lever sitt eige liv og blir skyve vekk frå kommunane.

Samla sett kan det verke som at dei representantane som har synspunkt på ulike samarbeidsformer ser utfordringar uavhengig av korleis det blir organisera. Dette ser ut til å bli grunngeve i at det demokratiske perspektivet i stor grad forsvinn og at det politiske blir stilt utanfor avgjerdstakinga.

## 4.2 Allmenne haldningar til interkommunale samarbeid

Formålet med dei tre første påstandane i spørjeskjemaet er å sjå på allmenne haldningar til interkommunale samarbeid, korleis kommunestyrerepresentantane ser samarbeid i eigen kommune og om dei synest dette er ei grei form for løysing av kommunale tenester.

Forventningane er at representantane ser interkommunale samarbeid som bra for eigen kommune, men at det kan vere utfordringar knytt til demokratisk kontroll og at det er vanskelegare å styre tenestene interkommunalt enn aleine.

Tabell 4.1 Allmenne haldningar til interkommunale samarbeid

	Prosentvis fordeling						N
	5 Heilt enig	4 Delvis enig	3Verken /eller	2 Delvis ueinig	1 Heilt ueinig	0 Veit ikkje	
P1 Dei interkommunale samarbeida i min kommune fungerer bra	25	65	5		5		20
P2 Det er vanskeleg å styre interkommunale samarbeid	11	58	11	11	11		19
P3 Interkommunale samarbeid er eit demokratisk problem	25	25	20	15	15		20

Påstand 1: *Dei interkommunale samarbeida i min kommune fungerer bra.*

Det er stor einigheit om at dei interkommunale samarbeida i kommunen fungerer bra, men det er bare 25 prosent som er heilt einige i denne påstanden og 65 prosent seier seg bare delvis einige.

Påstand 2: *Det er vanskeleg å styre interkommunale samarbeid.*

Dette er fleirtalet delvis einige i, 69 prosent er i større eller mindre grad einige i påstanden.

Påstand 3: *Interkommunale samarbeid er eit demokratisk problem.*

Det visar seg å vere usemje kring denne påstanden. 50 prosent er heilt eller delvis einige i påstanden. Demokratisk problem kan oppfattast på ulikt vis. I samanheng med påstanden kommentera ein representant at det kanskje ikkje er eit problem, men at samarbeid heller er ei demokratisk utfordring.

Svara på påstandane gjenspeglar i stor grad kva eg fekk inntrykk av under intervju med dei folkevalde der dei fekk spørsmålet: *Er det noko du synest er spesielt bra eller dårleg i forhold til interkommunale samarbeid?*. Tilbakemeldingane på spørsmålet var at dei interkommunale samarbeida i kommunen fungerer bra, og at eksempelvis einingar som var små og sårbare har blitt meir robuste einingar med meir kunnskap, fleire å samarbeide med, større fagmiljø, i tillegg til at det er lettare å skape heile stillingar. Fleire av representantane ser det som at kommunen på mange område har fått betre tenester, sjølv om dei meiner dei har blitt dyrare enn dei var tidlegare og enn det som vart føreset. Det blei òg lagt vekt på at det er viktig å samarbeide, alle kan ikkje sitte på kvar si tue. Ei anna positiv side ved samarbeid som blei trekt fram er at det regionale samarbeidet kan brukast som pressgruppe for å få gjennomslag for tiltak i regionen.

Samstundes peika fleire av representantane på at det er utfordringar knytt til samarbeid, blant anna i budsjettprosessen, når det gjeld lokalisering av tenestar og at det er vanskelegare å ha oversikt over kva som skjer. Noko som også blei trekt fram av eit par representantar er at samarbeida lever i ei boble i forhold til andre tenester, dei er sårbare og det er lett for at dei kan seile sin egen sjø. I tillegg var det ei oppfatning blant nokre representantar at sjølv om det blir samarbeidd så er det eitt par av einingane som alltid ser ut til å vere på etterskot i forhold til kravet om saksbehandling. Dette gjeld blant anna barnevern og PPT, i tillegg til at det har

vore ein del støy rundt brann og redning. Andre konsekvensar av samarbeid som blei vektlagd er at det blir lenger vekk frå den politiske kvardagen, det er tungrodd å gjera politiske vedtak og at det er ulike behov i kommunane når det gjeld blant anna behovet for å spare i interkommunale samarbeid.

I tillegg kom det fleire kommentarar på at interkommunale samarbeid er eit demokratisk problem, det lir av demokratisk underskot og at det kan opplevast som eit demokratisk vakuum når det er tre kommunar som skal samarbeide. Dei følte kommunestyret mistar litt av kontrollen med tenestene, samstundes som tenestene blir ”heisa” litt ut av den kommunale verksemda, som igjen kan føre til at det kan vere vanskeleg å påverke i interkommunale samarbeid. Av andre representantar blei det peika på at ein i interkommunale samarbeid gjev ifrå seg ein del makt, som igjen fører til mindre demokrati. Dette kan gjere at det er vanskeleg å få folk til å engasjere seg. Det fleire peikar på er at interkommunale samarbeid lever litt sitt eige liv og at det er vanskeleg å ha kontrollen på kva som skjer og kvifor det skjer, samstundes som det er vanskeleg å styre. Det blei kommentera at det er viktig å sikre at det som skal forankrast politisk blir det. Ein av representantane peika på at demokratiet ikkje fungerer optimalt fordi det ikkje er nok motmakt, og utfordringa er at det ofte er ordførar og rådmann som har makt. Representanten la også vekt på at det kan vere problematisk med skiljet mellom fritidspolitkar og heiltidspolitkar og at spriket mellom desse blir for stort. Representanten sa vidare at somme sit med meir informasjon enn andre, og at somme får for lite informasjon eller halvvegs informasjon.

Dei fleste representantane synest det er ei god løysing å samarbeide, men at samarbeidet ofte blir utanfor direkte kommunal kontroll. Ein representant meinte at kommunestyret fungerer meir som sandpåstrøar, det vil seie at det i mange tilfelle er for seint å komme med forslag eller innspel innan det kjem til kommunestyret, sakane har vore igjennom for mange prosessar før det kjem dit. Somme satt med ein følelse av at mange ting ofte blir bestemt i styrer eller rådmennene seg i mellom, og at sakane over tid blir litt frittståande. Dei meinte at dette gjer at ein mistar noko av det demokratiske element og fører til ei pasifisering av kommunestyret.

Heilskapsinntrykket er at kommunestyrerepresentantane i Bø kommune synest at dei interkommunale samarbeida i kommunen fungerer bra, men at samarbeid byr på ein del utfordringar og ein del situasjonar der ein må gje og ta. Blant anna synest mange av representantane at det er vanskeleg å styre interkommunale samarbeid og at det blir utanfor direkte kommunal kontroll. I nokre samanhengar vil kommunen komme godt ut av det, mens

det i andre samanhengar vil kunne ha ein negativ effekt for kommunen ved at dei for eksempel må gje frå seg makt i forhold til dei kommunale tenestene.

### 4.3 Systemkapasitet

Interkommunale samarbeid skapar ei forventning om auka systemkapasitet for dei deltakande kommunane. Viss kommunen har fått betre systemkapasitet, vil dette skulle gjenspegle seg i kommunestyrerepresentantane sine haldningar til kommunens kapasitet til å løyse oppgåver i interkommunale samarbeid i forhold til om dei ikkje hadde samarbeidd. Gjennom svara på påstandane fire til ni i avkryssingsskjemaet skal eg prøve å svare på dette ut ifrå kommunestyrerepresentantar sine oppfatningar i Bø kommune. Korleis er kapasiteten til tenesta i interkommunale samarbeid samanlikna med om kommunen skulle løyst oppgåva aleine?

Tabell 4.2. Mål på systemkapasitet

Påstandar knytt til systemkapasitet	Prosentvis fordeling						
	5 Heilt einig	4 delvis einig	3 verken/ eller	2 delvis ueinig	1 Heilt ueinig	0 veit ikkje	N
P7 Gjennom interkommunale samarbeid er me i stand til å byggje attraktive fagmiljø	70	25	5				20
P8 Gjennom interkommunale samarbeid blir oppgåvene løyst på ein meir effektiv måte enn om kommunen skulle løyst oppgåva aleine	25	50	15	5		5	20
P9 Interkommunale samarbeid gjev betre kvalitet på tenestene enn om kommunen skulle løyst oppgåva aleine	40	35	20	5			20
P4 Det er mange område kommunen ikkje samarbeid på som kommunen burde prøve å få til interkommunale samarbeid	30	40	10	20			20
P5 I interkommunale samarbeid er det for stort fokus på effektivitet	5	5	20	45	20	5	20
P6 Gjennom interkommunale samarbeid mistar kommunen kontroll over dei kommunale tenestene	10	45	5	30	10		20



Påstand 7: *"Gjennom interkommunale samarbeid er me i stand til å bygge attraktive fagmiljø."*

Det er stor einigheit rundt dette, og 95 prosent seier seg einige i påstanden.

Påstand 8: *"Gjennom interkommunale samarbeid blir oppgåvene løyst på ein meir effektiv måte enn om kommunen skulle løyst oppgåva aleine."*

75 prosent er i større eller mindre grad einige i påstanden.

Påstand 9: *"Interkommunale samarbeid gjev betre kvalitet på tenestene enn om kommunen skulle løyst oppgåva aleine."*

75 prosent av representantane sluttar opp om denne påstanden.

Påstand 4: *"Det er mange område kommunen ikkje samarbeid på som kommunen burde prøve å få til interkommunale samarbeid."*

70 prosent er delvis eller heilt einige i dette, og bare 20 prosent er delvis ueinige i denne påstanden.

Påstand 5: *"I interkommunale samarbeid er det for stort fokus på effektivitet."*

Denne påstanden er det 65 prosent som seier seg ueinige i.

Påstand 6: *"Gjennom interkommunale samarbeid mistar kommunen kontroll over dei kommunale tenestene."*

Dette er ein påstand kor representantane er splitta. 55 prosent er einige i påstanden, mens 40 prosent er ueinige.

Interkommunale samarbeid ser ut til å vere velkomne i Bø kommune og representantane meiner at kommunen nyt godt av samarbeid. Blant anna gjenspeiler dette seg i at 70 prosent i større eller mindre grad er einige i at det er område kommunen ikkje har samarbeid på som det burde samarbeidast om. Dette til tross for at om lag halvparten av dei folkevalde, som me ser gjennom påstand seks, føler dei i interkommunale samarbeid mistar kontrollen med dei kommunale tenestene.

Det er stor einigheit blant representantane at interkommunale samarbeid har positive effektar for systemkapasiteten. Påstand sju er med på å vise at samarbeid er med på å bygge opp eit attraktivt fagmiljø, som på mange måtar heng saman med påstand ni om at samarbeid gjev betre kvalitet på tenestene i interkommunale samarbeid. Påstand åtte bygger også opp om betre systemkapasitet i samarbeid ved at 75 prosent av representantane meiner det i større eller mindre grad fører til meir effektiv tenesteproduksjon.

Samla sett er oppfatningane til kommunestyrepraesentantane at samarbeid aukar systemkapasiteten til tenestene, blant anna gjennom attraktive fagmiljø, betre kvalitet på tenestene og delvis ei meir effektiv oppgåveløysing. På den andre sida er det ueinigheit i forhold til kommunen si rolle i interkommunale samarbeid. Det er ei oppfatning blant ein del representantar at kommunen til ei viss grad mistar kontrollen med dei kommunale tenestene, der 55 prosent er einige i dette mens 40 prosent er ueinige. I forhold til systemkapasitet kan det dermed sjå ut til at denne blir større når kommunar samarbeider, men at det til ei viss grad gjeng utover kva for kontroll kommunen har med eigne tenester. Dette er eit spørsmål som me skal kome nærare tilbake til.

## **4.4 Konsekvensar for representanteffektivitet: Politikarroller**

Interkommunale samarbeid gjev dei folkevalde nye utfordringar ved styring av kommunale oppgåver. Det kan på mange måtar oppfatast som ei ny rolle for kommunepolitikarane ved at dei skal oppretthalde dei ”gamle” rollene for kommunal styring, samstundes som interkommunale samarbeid byr på nye utfordringar i forhold til at oppgåvene skal løysast saman med andre kommunar, men også at det er ulike samarbeidsformer å forholde seg til. Påstandar og underhypotesar i forhold til politikarroller vil vere med å måle kor god representanteffektivitet kommunestyrepraesentantane har i interkommunale samarbeid. Den sentrale hypotesen i samband med representanteffektivitet er at *interkommunale samarbeid gjer politikarrollene vanskelegare og meir utydelege*.

#### 4.4.1 Ombodsrolla

Gjennom interkommunale samarbeid kan ein sjå for seg ein lenger avstand mellom dei som blir styrde og dei som styrer enn om kommunen løyser oppgåvene aleine. Dette vil vere tilfelle i dei aller fleste former for interkommunalt samarbeid, dette vere seg gjennom IKS eller vertskommune. Sjølv om avstanden mellom innbyggjarane og kommunestyrerepresentantane ikkje blir større kan det vera ein auka avstand mellom representantane og moglegheita deira til å påverke tenesta, som igjen kan føre til at innbyggjarane føler dei har mista kontakten med tenesta og moglegheita til å påverke. Forventningane til ombodsrolla er derfor at denne blir mindre tydeleg i interkommunale samarbeid, og at samarbeid er langt ifrå innbyggjarane. Samstundes kan det tenkast at kommunestyrerepresentantane i interkommunale samarbeid blir så langt unna tenestene at dei ikkje får formidla innspel og synspunkt. Dette legg grunnlaget for hypotesen: *Interkommunale samarbeid svekkar ombodsrolla sidan samarbeid gjer det vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel.*

For å sjå på ombodsrolla blei det satt fram ulike påstandar for å sjå på korleis kommunestyrerepresentantane føler dei utfyller denne rolla i interkommunale samarbeid og om dei føler dei tek i vare rolla som ombod overfor innbyggjarane. Påstandane 10 til 15 skal prøve å belyse dette.

Tabell 4.3 Mål på ombodsrolla

Påstandar knytt til ombodsrolla	Prosentvis fordeling						N
	5 Heilt einig	4 Delvis einig	3 Verken /eller	2 Delvis ueinig	1 Heilt ueinig	0 Veit ikkje	
P15 Det er vanskeleg for meg å påverke kva som skjer i interkommunale samarbeid	15	55	5	15	10		20
P11 Det er vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel om interkommunale samarbeid	15	40	10	25	10		20
P13 Eg høyrer ofte klager frå innbyggjarane om interkommunale samarbeid		20	25	10	45		20
P12 For innbyggjarane gjeng det ut på eit om tenesta blir levert av interkommunale samarbeid eller kommunens egne organ	40	30	15	10		5	20
P10 Interkommunale samarbeid legg for lite vekt på innbyggjarane sine behov og synspunkt	5	15	20	25	35		20
P14 Eg har inntrykk av at innbyggjarane er nøgde med interkommunale samarbeid	15	55	25	5			20

Påstand 15: *"Det er vanskeleg for meg å påverke kva som skjer i interkommunale samarbeid."*

Dette er fleirtalet einige i.

Påstand 11: *"Det er vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel om interkommunale samarbeid."*

Om lag halvparten er einige i påstanden, samstundes som 35 prosent er ueinige.

Påstand 13: *"Eg høyrer ofte klager frå innbyggjarane om interkommunale samarbeid."*

55 prosent er delvis eller heilt ueinige i denne påstanden, mens det er ingen som er heilt einige.

Påstand 12: *"For innbyggjarane gjeng det ut på eit om tenesta blir levert av interkommunale samarbeid eller kommunens egne organ."*

Fleirtalet støttar opp om denne påstanden.

Påstand 10: *"Interkommunale samarbeid legg for lite vekt på innbyggjarane sine behov og synspunkt."*

Denne påstanden er fleirtalet ueinige i. Som me ser er det heile 60 prosent som i større eller mindre grad er ueinige. Sjølv om denne påstanden ikkje er direkte knytt til rolla som ombod vil den vere med å illustrere i kva grad kommunestyrerepresentantane føler at innbyggjarane og deira behov blir ivaretatt i interkommunale samarbeid.

Påstand 14: *"Eg har inntrykk av at innbyggjarane er nøgde med interkommunale samarbeid."*

Fleirtalet er einige i dette, heile 70 prosent er einige i påstanden. Dette støttar opp om påstand 10.

Ut ifrå svara på påstandane kan det sjå ut til at kommunestyrerepresentantane føler ombodsrolla blir vanskelegare å ta vare på i interkommunale samarbeid. Blant anna visar dette seg ved at 70 prosent i større eller mindre grad føler det er vanskeleg å påverke kva som skjer i interkommunale samarbeid. Denne påstanden kan henge saman med moglegheita representantane har i forhold til å komme med innspel til interkommunale einingar, om dette er egne innspel eller innspel som har komme frå innbyggjarane. Grunnen til dette kjem

derimot ikkje fram gjennom denne påstanden og må kanskje sjåast i samanheng med om interkommunale samarbeid kan vere eit demokratisk problem og om avgjerdtakinga er flytta vekk ifrå kommunestyret.

Representantane er til dels einige i at det er vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel, I intervjurunden fekk representantane spørsmålet: *Hender det at innbyggjarane kontaktar deg for å innhente informasjon eller komme med innspel om kommunale tenester og spesielt interkommunale avdelingar eller selskap?* Dette spørsmålet blei tatt med for å sjå på i kva grad innbyggjarane engasjerar seg og for å kunne knytte dette direkte opp imot ombodsrolla, der kontakten mellom innbyggjarar og representantar er sentral. Det visa seg at kontakt med innbyggjarane om interkommunale samarbeid skjedde i liten grad. Fleire av representantane kommentera at dei sjeldan eller aldri blir kontakta av innbyggjarane om interkommunale samarbeid. Dei som hadde blitt kontakta hadde som regel blitt kontakta i forhold til enkeltsaker eller viss det er ei sak som innbyggjarane føler ligg nært opptil dei eller på nokon måte rammar dei. Dette gjaldt som oftast einingane PPT, barnevern og brann og redning. Samstundes var det ein representant som ved nokre tilfelle hadde fått spørsmål om nytteverdien av interkommunale samarbeid, i tillegg til å ha fått kommentarar som gjeng direkte på systemet. Ein representant peika på at det er viktig at innbyggjarane brukar politikarane og at dei får tilbakemeldingar viss det er noko, men representanten følte at dette skjer i liten grad.

Det ser til ei viss grad ut som at interkommunale samarbeid gjer rolla som ombod vanskelegare for kommunestyrerepresentantane. Mange av representantane meiner at det delvis er vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel om interkommunale samarbeid og at det til dels er vanskeleg for dei som representant å påverke kva som skjer i interkommunale samarbeid. Dette støttar til dels opp om hypotesen om at interkommunale samarbeid svekkar ombodsrolla sidan samarbeid gjer det vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel. Samstundes vil ikkje det å kunne påverke nødvendigvis vere det same som å ha moglegheit til å komme med innspel til interkommunale organ, men det kan til ei viss grad henge saman med kva for moglegheiter representantane har til å bli høyrd og bringe innspela vidare til dei interkommunale organa. Kommunestyrerepresentantane meiner i stor grad at interessene og behova til innbyggjarane blir tatt på vare på. Tenestene verkar brukarretta og dei tek vare på innbyggjarane. Ombodsrolla er dermed ikkje eintydig svekka, men det er aspekt ved interkommunale samarbeid som gjer rolla vanskelegare.

#### 4.4.2 Partirolla: Representanten som forkjempar for politiske parti

Forventingane til partirolla er at denne vil vere mindre tydeleg i interkommunale samarbeid og at den dermed vil vere med på å minske representanteffektiviteten. Antakinga er at det vil vere viktigare for kommunestyrerepresentantane med eit samla kommunestyre, enn at kvart parti skal stå på sitt i interkommunale saker. Hypotesen knytt til partirolla er: *Interkommunale samarbeid viskar ut partiskiljelinene og gjer partirolla mindre synleg.*

Påstandane 16 til 20 vil prøve å belyse dette.

Tabell 4.4 Mål på partirolla.

Påstandar knytt til partirolla	Prosentvis fordeling						
	5 Heilt einig	4 Delvis einig	3 Verken/ eller	2 Delvis ueinig	1 Heilt ueinig	0 Veit ikkje	N
P16 I interkommunale samarbeid er det viktigare at kommunestyret står samla enn at mitt partis synspunkt kjem fram	35	40	5	15	5		20
P17 Det er vanskeleg å markere eige politisk parti i interkommunale samarbeid	10	45	40	5			20
P18 Det er skilnad mellom dei politiske partia i kommunestyret når det gjeld syn på interkommunale samarbeidsorgan	25	15	30	15	5	10	20
P19 Partiet mitt støttar interkommunale samarbeid	68	32					19
P20 Det er viktig at partiet står samla i saker angåande interkommunale spørsmål	20	25	30	20	5		20

Påstand 16: *"I interkommunale samarbeid er det viktigare at kommunestyret står samla enn at mitt partis synspunkt kjem fram."*

Fleirtalet av kommunestyrerepresentantane er einige i denne påstanden.

Påstand 17: *"Det er vanskeleg å markere eige politisk parti i interkommunale samarbeid."*

Så vidt over halvparten (55%) av respondentane er einige i denne påstanden, mens det er heile 40 prosent som seier verken/eller.

Påstand 18: *"Det er skilnad mellom dei politiske partia i kommunestyret når det gjeld syn på interkommunale samarbeidsorgan."*

Det er splitta kva kommunestyrerepresentantane meiner om dette, men 40 prosent er i større eller mindre grad einige. 30 prosent seier derimot verken/eller og 10 prosent veit ikkje på denne påstanden.

Påstand 19: *"Partiet mitt støtter interkommunale samarbeid."*

I større eller mindre grad meiner alle respondentane at deira parti støttar interkommunale samarbeid. 68 prosent av representantane er heilt einige i denne påstanden.

Påstand 20: *"Det er viktig at partiet står samla i saker angående interkommunale spørsmål."*

Nesten halvparten (45%) av representantane er heilt eller delvis einige i påstanden, mens det er ein forholdsvis stor del som seier verken/eller i forbindelse med dette.

Som forventa ser det ut til at eit samla kommunestyre er viktigare i interkommunale saker enn at kvart parti skal stå på sitt. Det kan derfor tyde på at kommunen sine interesser er viktigare enn kvart parti sitt synspunkt. Dette peikar i retning av at partirolla er mindre viktig i interkommunale samarbeid, som igjen vil vere med på å gjera representanteffektiviteten til kommunestyrerepresentantane mindre sidan representantane oftast er vald inn i kommunestyret på bakgrunn av kva parti dei representerar. Partiskiljet blir borte og ser ut til å vere mindre viktig i interkommunale saker. Samstundes reflekterer dette kanskje bare kvardagen i kommunestyret. Larsen (1992:53) seier nemleg at "[i] flertallet av saker preges norske kommunestyre av enighet og enstemmighet heller enn konflikt og harde voteringer".

Samstundes seier 55 prosent av representantane at det er heilt eller delvis vanskeleg å markere eige parti i interkommunale samarbeid. Dette kan tyde på at det ikkje nødvendigvis bare er viktig at kommunestyret står samla, men at interkommunale samarbeid også gjer det vanskelegare å markere eige parti.

Det interessante i forhold til påstandane om partirolla er at det er stor grad av verken/eller. Dette gjeld både i forhold til at det er vanskeleg å markere eige politisk parti (40%), om det er stor skilnad mellom dei politiske partia i kommunestyret når det gjeld syn på interkommunale samarbeidsorgan (30%), og i forhold til om det er viktig at partiet står samla i saker angående interkommunale spørsmål (30%). Kva dette skyldast kjem ikkje fram av påstandane, men det kan vere nærliggande å tenke at dette har samanheng med viktigheita av eit samla kommunestyre, at det kan vere saksavhengig, at det kan vere vanskeleg å komme med

innspel, at det er liten skilnad mellom parti eller at det er vanskeleg å påverke. Eventuelle skilnadar som er mellom ulike parti kjem lite fram i interkommunale samarbeid, og det verkar til at einigheita i samarbeid overskyggar dei partipolitiske skilelinjene. Grunnen til dette kan vere at samarbeidsområda for interkommunale samarbeid, det vil seie dei områda det er vald å samarbeide om, gjev lite grunnlag for å markere partiskiljeliner. Dette støttar dermed i stor grad opp om hypotesen at partiskiljelinene blir viska bort i interkommunale samarbeid og gjer partirolla mindre synleg.

#### 4.4.3 Avgjerdstakar

Som for dei andre politikarrollene vil det for rolla som avgjerdstakar ligge forventningar om at denne vil vere med på å gjere representanteffektiviteten til kommunestyrerepresentantane mindre i interkommunale samarbeid. Vidare skapar dette forventningar om at rolla vil vere vanskelegare å ta vare på i tenesteproduksjon med fleire aktørar. Hypotesen i tilknytning til rolla som avgjerdstakar er at *interkommunale samarbeid gjer kommunestyret til sandpåstrørar til avgjerder som er tatt av andre organ.*

Dette skal bli sett på gjennom påstandane 21 til 25.

Tabell 4.5 Mål på rolla som avgjerdstakar

Påstandar knytt til rolla som avgjerdstakar	Prosentvis fordeling						
	5 Heilt einig	4 Delvis einig	3 Verken / eller	2 Delvis ueinig	1 Heilt ueinig	0 Veit ikkje	N
P21 Mi stemme tel like mykje i saker innanfor interkommunale samarbeid som i saker i andre sektorar	15	30	10	35	10		20
P22 Interkommunale samarbeid har gjort den politiske styringa vanskelegare.	32	42		11	11	5	19
P23 Det er vanskeleg å gjera endringar i budsjettforslaga til dei interkommunale avdelingane.	55	20	5	20			20
P24 Det er vanskeleg å endre inneverande budsjett.	50	35	5	5		5	20
P25 Det er vanskelegare for meg å påverke i interkommunale samarbeid enn i andre sektorar i kommunen.	45	30	15	5	5		20



Påstand 21: *"Mi stemme tel like mykje i saker innanfor interkommunale samarbeid som i saker i andre sektorar."*

Representantane er splitta på denne påstanden og det er like mange som er einige som ueinige.

Påstand 22: *"Interkommunale samarbeid har gjort den politiske styringa vanskelegare."*

Her er det 19 svar som vil gjelde sidan det på eit skjema var uklarheit rundt avkryssinga. Dette er ein påstand med stor einigheit, kor det er 73 prosent som har sagt seg delvis eller heilt einige.

Påstand 23: *"Det er vanskeleg å gjera endringar i budsjettforslaga til dei interkommunale avdelingane."*

Dette er fleirtalet einige i, 75 prosent støttar opp om denne påstanden.

Påstand 24: *"Det er vanskeleg å endre inneverande budsjett."*

Nesten alle representantane har sagt seg einige i påstanden. 50 prosent er heilt einige, mens 35 prosent er delvis einige. Dette gjer at det bare er ein representant som er delvis ueinig, ein verken/eller og ein veit ikkje.

Påstand 25: *"Det er vanskelegare for meg å påverke i interkommunale samarbeid enn i andre sektorar i kommunen."*

Dette er 75 prosent av representantane einige i.

Etter svara på påstandane å døme er det ganske tydeleg å sjå at avgjerdsrolla er vanskelegare å ta vare på i interkommunale samarbeid enn om kommunen skulle løyst oppgåvene aleine. Det ser ut til å vere ei oppfatning blant mange av kommunestyrepraesentantane at dei får mindre å seie i interkommunale saker, og særleg i budsjettsamanheng. Dette kan gå utover rolla deira til å påverke og fatte vedtak. I samband med intervju kom det innspel på at det er tungrodd å gjera politiske vedtak i interkommunale samarbeid. Ein representant meinte at kommunestyret blir ein sandpåstrør sidan sakene ofte har vore igjennom for mange prosessar før det kjem til kommunestyret. Dette resulterer i at ting ofte har blitt bestemt i styrer eller rådmennene seg i mellom.

Interkommunale samarbeid gjer rolla som avgjerdstakar vanskelegare. Dette blir delvis støtta opp av at nesten halvparten av respondentane i ulik grad meiner at deira stemme tel mindre i interkommunale samarbeid enn i saker i andre sektorar. Dette blir vidare støtta opp om av 75 prosent som meiner det er vanskelegare for kommunestyrerepresentantane å påverke i interkommunale samarbeid enn i andre sektorar i kommunen. Det som likevel overraskar er i kor stor grad respondentane synest det er vanskeleg å gjera endringar i budsjettforslaga til interkommunale avdelingar, noko som 55 prosent er heilt einige i. Dette er ein prosess som heile kommunestyret er med på, men det er nærliggande å tenke at grunnen til at dei synest det er vanskeleg ligg i at det er fleire kommunestyre som skal bli einige før budsjettet kan godtakast. Det same gjeld for endringar av inneverande budsjett, kor dette må opp i alle kommunestyra før det kan gjerast endringar. Det kan sjå ut til at respondentane føler seg ganske bundne av dei budsjettforslaga som kjem til kommunestyret og at desse er vanskeleg å endre på. Som det kom fram under intervju da representantane fekk spørsmålet: *Er det noko du synest er spesielt bra eller dårleg i forhold til interkommunale samarbeid?*, blei det her trekt fram at det er vanskeleg å styre dei økonomiske rammene sidan det er tre eigarar. I tillegg blei det lagt vekt på at det er vanskeleg å spare interkommunalt for det verkar nesten som samarbeida er fredda frå dette. I tillegg til at det er vanskeleg å kutte sidan alle tre kommunestyra må bli einige. Ein representant la fram at det av og til oppstår konflikter når det ikkje blir kuttet i interkommunale einingar, men det blir kuttet i andre einingar i kommunen. Dette blei støtta opp om av ein anna representant som sa at det verkar som det er frustrasjon i kommunen sidan det verkar som dei interkommunale einingane har vore skjerma mot kutt.

Ved første augekast kan det sjå ut til at det er ei sjølvmotsiging i påstandane 21 og 25. I den første meiner 45 prosent at deira stemme tel like mykje uavhengig av samarbeid eller ikkje, mens det i påstand 25, om at det er vanskelegare å påverke i interkommunale samarbeid, er 75 prosent som meiner at dette er vanskelegare. Dette vil i utgangspunktet stå i motsetnad til kvarandre, og grunnen til dette kan ligge i at påstand 21 er mogleg å tolke på ulike måtar. Det er her mogleg å tenke at mi stemme vil telle mindre sidan det er fleire stemmer som samla tel med, sidan det i mange av dei interkommunale samarbeida i kommunen er stemmene til 3 kommunestyre som skal telle. Mens påstand 25 meir direkte peikar på moglegheita til å påverke.

Samla sett ser det ut til at dei folkevalde er av den oppfatninga at interkommunale samarbeid gjer rolla som avgjerdstakar vanskelegare. Dette kan blant anna henge saman med vanskane knytt til budsjett, oppfatningane om at det har gjort den politiske styringa vanskelegare og følelsen av at det er vanskelegare å påverke i samarbeid enn i andre sektorar i kommunen. Samstundes er det usemje kring representantane sitt syn på om deira stemme tel like mykje i interkommunale saker som andre saker. Likevel er det mogleg å seie at rolla som avgjerdstakar "lir" under interkommunale samarbeid og er vanskelegare å vareta. Hypotesen om at kommunestyret blir sandpåstrøar til avgjerder tatt av andre organ er vanskeleg å svare på, men det kan verke som at nokre kommunestyrerepresentantar sit igjen med ein følelse av at dei har liten reell avgjerdsmynde i interkommunale samarbeid.

#### **4.4.4 Kontrollør**

Rolla som kontrollør utgjer i likskap med dei andre rollene grunnlaget for å sjå på representanteffektivitet. Forventningane er at denne rolla vil vera vanskelegare å oppfylle i interkommunale samarbeid sidan det kan tenkast at det i mange tilfelle vil skape ein lenger avstand mellom kommunestyrerepresentantane og interkommunale organ enn om kvar kommune skulle løyst oppgåvene sjølve. Dette kan igjen føre til at informasjon/referat ikkje kjem tilbake til kommunestyret eller at avgjerder som blir tatt i interkommunale organ ikkje blir gjort kjende for dei folkevalde. Hypotesen i samband med denne rolla er at det *i interkommunale samarbeid oppstår halvautonome organisasjonar ved sida av kommunestyret som gjer at kontrollørrolla blir vanskelegare å ivareta.*

Påstandane 26 til 33 skal prøve å belyse dette.

Tabell 4.6 Mål på rolla som kontrollør

Kontrollør	Prosentvis fordeling						N
	5 Heilt einig	4 Delvis einig	3 Verken/ eller	2 Delvis ueinig	1 Heilt ueinig	0 Veit ikkje	
P26 Den informasjonen eg får om interkommunale samarbeid er tilstrekkelig.	10	65		25			20
P27 Det er vanskeleg å ha oversikt over kva som skjer i dei interkommunale samarbeid.	25	40	10	25			20
P28 Det er i interkommunale samarbeid vanskeleg å kontrollere at vedtak blir iverksett som tiltenkt.	15	35	15	25	10		20
P29 Det er administrasjonen som har kontroll med kva som skjer i dei interkommunale samarbeida.	25	50		10	5	10	20
P30 Det er for lite fokus på kostnadskontroll i interkommunale samarbeid.	15	25	35	15	10		20
P31 Det er vanskeleg for meg å vurdere om interkommunale samarbeid blir drive på ein kostnadseffektiv måte.	30	60		10			20
P32 Det er vanskeleg å vurdere om interkommunale samarbeid klarer å innfri mål som blir satt av kommunane.	5	30	15	35	15		20
P33 Det er vanskelegare i interkommunale samarbeid enn andre sektorar å kontrollere at ting blir gjort på rett måte.	16	31	21	16	16		19

Påstand 26: *”Den informasjonen eg får om interkommunale samarbeid er tilstrekkelig.”*

Kommunestyret er delvis fornøgde med den mengda informasjon dei får om interkommunale samarbeid.

Påstand 27: *”Det er vanskeleg å ha oversikt over kva som skjer i dei interkommunale samarbeida.”*

Dette er fleirtalet einige om, sjølv om det bare er 25 prosent som er heilt einige er det ingen som er heilt ueinige i påstanden.

Påstand 28: *”Det er i interkommunale samarbeid vanskeleg å kontrollere at vedtak blir iverksett som tiltenkt.”*

Halvparten av respondentane er heilt eller delvis einige i dette, samstundes som 35 prosent har sagt seg delvis eller heilt ueinige.

Påstand 29: *”Det er administrasjonen som har kontroll med kva som skjer i dei interkommunale samarbeida.”*

Dette er halvparten delvis einige i, og 25 prosent er heilt einige.

Påstand 30: *"Det er for lite fokus på kostnadskontroll i interkommunale samarbeid."*

Nesten halvparten er i større eller mindre grad einige, mens 25 prosent er ueinige og ein forholdsvis stor del på 35 prosent som seier verken/eller.

Påstand 31: *"Det er vanskeleg for meg å vurdere om interkommunale samarbeid blir drive på ein kostnadseffektiv måte."*

Dei fleste har i større eller mindre grad sagt seg einige i dette, det er bare 10 prosent eller 2 representantar som er delvis ueinige.

Påstand 32: *"Det er vanskeleg å vurdere om interkommunale samarbeid klarer å innfri mål som blir satt av kommunane."*

Det er spreidde synspunkt blant respondentane på påstanden, halvparten er i ulik grad ueinige, mens 30 prosent er delvis einige og bare 5 prosent er heilt einige.

Påstand 33: *"Det er vanskelegare i interkommunale samarbeid enn andre sektorar å kontrollere at ting blir gjort på rett måte."*

Her er det 19 svar som vil gjelde sidan eitt skjema hadde ukklarheit i avkryssinga. Nesten halvparten er i større eller mindre grad einige i dette, mens det er heile 21 prosent som har kryssa av for verken/eller.

Ut ifrå dette er det ein tendens til at rolla som kontrollør er vanskelegare å vareta innanfor interkommunale samarbeid. Informasjonsmengda er for dei fleste kommunestyrerepresentantane tilfredsstillande. Ut ifrå svara på intervju om felles kommunestyremøte er nyttige visar det seg at det er nok informasjon men at nokre representantar saknar at møtet i større grad er avgjerdsdyktig. Dette vil henge saman med rolla som avgjerdstakar. Samstundes som dei fleste er fornøgde med mengda informasjon synest 65 prosent at det i større eller mindre grad er vanskeleg å ha oversikt med kva som skjer i dei interkommunale samarbeida. Det kan derfor tyde på at det ikkje er mangel på informasjon som er feilen, men at det er andre faktorar som spelar inn. 50 prosent av respondentane er heilt eller delvis einige i at det er vanskeleg å kontrollere at vedtak blir sett i verk som tiltenkt i interkommunale samarbeid. Samstundes ser ein at representantane meiner

det er administrasjonen som i stor grad har oversikt over kva som skjer i dei interkommunale samarbeida. Dette er vel kanskje som venta sidan politikk og administrasjon i hovudsak er skilt ved at det politiske nivå skal gjera vedtak mens det er administrasjonen som skal sette i verk politikken. Samstundes skal dei folkevalde ha moglegheit til å kontrollere at vedtak faktisk blir sett i verk, og at den politikken som dei folkevalde har slutta opp om blir verkelegheit. I denne samanhengen kan kontrollutvalet nemnast som ein instans for dei folkevalde til å kontrollere at blant anna selskap blir drive på ein forsvarleg måte. Påstanden rettar seg ikkje mot kva for kontroll det politiske nivå har. Sjølv om representantane meiner det er administrasjonen har kontroll med det som skjer vil ikkje dette seie at politikarane ikkje kan ha kontroll. Denne påstanden kan gje varierende svar alt ettersom respondentane har tolka den, det vil seie om dei har tolka det til at det både er administrasjonen og det politiske nivået som har kontrollen eller om det bare er administrasjonen som har kontroll.

For å sjå på korleis kommunestyrerepresentantane får informasjon om interkommunale samarbeid blei det i intervju tatt med spørsmål knytt til dette. Når det gjeld Midt-Telemarksamarbeidet blir det halde felles kommunestyremøte mellom kommunane Bø, Nome og Sauherad to gonger i året. Spørsmålet dei fekk var: *Har du deltatt på felles kommunestyremøte mellom Bø, Sauherad og Nome? Viss ja, synest du dette var nyttig og på kva måte?* Alle som blei intervju hadde deltatt på desse møta. Tanken med dette spørsmålet var å sjå om representantane har deltatt på møta og om det har innverknad på korleis dei ser på interkommunale samarbeid, men også for å sjå om desse er nyttige og i tilfelle kva måte dei er nyttige på. Tilbakemeldinga her var at dei av og til var nyttige, men at det i stor grad er avhengig av sakslista. Andre la vekt på at dette er nyttige møte for å få felles informasjon, nyttige i forhold til budsjettprosessen, halde seg oppdatert og kunne følgje med. Eit par representantar peika på at det er nyttig å møte dei andre kommunane og kunne bruke dette som ein arena for å snakka saman og høyre kva dei andre synest om samarbeidet. I tillegg blei det peika på av fleire representantar at det er nyttig å sjå at samarbeidet er bra for dei andre kommunane og ikkje bare for Bø, og også i forhold til felles erfaringar og at ein får meir heilskap i samarbeidet. Samstundes blei det kommentert at møtet ikkje på nokon måte er avgjerdsdyktig og det er ingenting som blir avgjort på desse møta. Dei blir ofte overflatiske og fungerer som sandpåstrøing. Fleire representantar peika på at det ofte er dårleg oppmøte og dei føler dette signaliserer at møta ikkje blir sett på som viktige. Heilskapsinntrykket var at dette fungerer som ein arena for å få informasjon og ein moglegheit til å møte kommunestyrerepresentantane i dei to andre kommunane, men at det varierer veldig i forhold

til kor nyttige dei er. Det mange representantar nemnde, var at møtet ikkje er avgjerdsdyktig og inntrykket var at dette var eit sakn.

I intervjurunden fekk representantane også spørsmålet: *Hender det at du tek kontakt med administrasjonen eller andre politikarar for å innhente informasjon om interkommunale samarbeid?* Spørsmålet blei stilt for å kunne vurdere om dei folkevalde synest det er behov for meir informasjon om samarbeida til kommunen, eller om den informasjonen dei får er tilstrekkeleg. På same tid kan dette vere ein indikator på i kor stor grad kommunestyret føler dei personleg treng å hente inn informasjon for å halde seg informera eller kunne kontrollere samarbeidande organ, og såleis ivareta representanteffektiviteten. Det var til ei viss grad variasjon i svara, men dei fleste tok sjeldan eller aldri kontakt med administrasjonen eller andre på det politiske nivå i forhold til interkommunale samarbeid. Nokre av representantane sa at dei av og til tok kontakt i samanheng med sakslista til kommunestyret, i samanheng med budsjettprosessen, eller i forhold til utvalet eller styret dei sit i. I tillegg sa nokre representantar at det ved enkelte tilfelle, blant anna i helse og skule utvalet (HS utvalet), har vore besøk av barnevernskontoret og PP-tenesta på møta deira for å informera om tenestene. Det blei kommentera at kor mykje informasjon dei får heng saman med kven som sit i formannskapet og Midt-Telemarkrådet. Ein representant sa at dei har moglegheit til å innhente informasjon viss dei treng det, men at dei som regel har nok å lese så det blir ikkje til at ein gjer det. Inntrykket frå intervjuet var at representantane generelt sett synest det er nok informasjon, særleg skriftleg, i forhold til både kommunale og interkommunale tenester og at det ikkje var mangel på informasjon som var eit sakn, men heller at dei i liten grad er avgjerdsdyktige og har liten innflytelse i interkommunale samarbeid.

Det verkar som representantane føler at det til ei viss grad er vanskeleg å vurdere om dei interkommunale samarbeida innfrir dei måla kommunane har satt. Nesten halvparten av representantane ser det som vanskelegare å kontrollere at ting blir gjort på rett måte i interkommunale samarbeid enn i andre sektorar i kommunen. Samstundes som det er ein viss grad av einigheit i at det er vanskeleg å vurdere om interkommunale samarbeid klarer å innfri dei måla som blir satt av kommunane.

Dette bygger opp under at det ikkje er nok informasjon om dei interkommunale samarbeida: at det kanskje ikkje er nok informasjon om korleis dei blir drive eller om dei innfrir dei måla som kommunane har satt for tenestene. I tillegg kan det sjå ut til at representantane føler dei manglar eit heilskapleg bilete på situasjonen, sidan 65 prosent i større eller mindre grad er

einige i at det er vanskeleg å ha oversikt over kva som skjer i dei interkommunale samarbeida. Dette kjem også fram i påstand 28 om vanskelegheita med å kontrollere at vedtak blir sett i verk som tiltenkt. Sjølv om det er variasjonar i svara på denne påstanden er likevel halvparten i ulik grad einige i påstanden.

Heilskapsinntrykket kan seiast å vere at kommunestyrerepresentantane føler det er vanskelegare å kontrollere iverksetting og kva som skjer i dei interkommunale samarbeida enn på andre kommunale område. Gjennom dette blir ein viktig del av det politiske nivået sin funksjon borte viss det i liten grad føler det har moglegheit til å kontrollere den politikken som blir sett i verk, eller om den i det heile blir sett i verk. I tillegg kan det tenkast at det med interkommunale samarbeid blir mange organ ved sida av kommunestyret som fører til at det er vanskelegare å halde oversikten, og dermed ivareta kontrollørrolla. Kven er det som kontrollerar politikken til kommunen viss det ikkje er dei folkevalde? Får administrasjonen frie taumar i interkommunale samarbeid? Kontrollørrolla kan dermed seiast å vere vanskelegare å ivareta i interkommunale samarbeid og er dermed med på å gjera representanteffektiviteten i samarbeid mindre.

## **4.5 Representanteffektiviteten i interkommunale samarbeid**

Svara frå påstandane viser at representanteffektiviteten er vanskelegare å vareta i interkommunale samarbeid enn om kommunen skulle løyst oppgåva aleine. Det ser ut til at alle rollene som er omtala her blir påverka i ei eller anna grad. Kva for rolle som i størst og minst grad blir påverka av interkommunale samarbeid vil henge saman med kva for aspekt ved representanteffektiviteten som er det viktigaste.

Ombodsrolla kan seiast å vera redusert i samarbeid sidan størsteparten av representantane synest det er vanskeleg å påverke samarbeid, at det er vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel og at samarbeid legg for lite vekt på innbyggjarane sine synspunkt og behov. Samstundes verkar det til at dei folkevalde sjeldan høyrer klager om samarbeid og at dei føler innbyggjarane er nøgde med dei tenestene dei får gjennom samarbeid. Likevel er moglegheita til å påverke og kunne kome med innspel ein viktig kanal for innbyggjarane. Kanskje enda viktigare er det at dei folkevalde føler dei har moglegheit til å påverke tenestene og ha innflytelse på tenestene som kommunen tilbyr, brukar pengar på og har ansvaret for. Utan



denne moglegheita er det vanskeleg å seie at demokratiet blir oppretthalde. Ombodsrolla kan dermed seiast å vera redusera i interkommunale samarbeid sjølv om det er ei oppfatning blant representantane at innbyggerane for augneblinken ser ut til å vera fornøgde med dei tenestene dei får. Kva skjer den dagen innbyggerane ikkje er fornøgde lenger, korleis skal dei klare å seie ifrå og korleis skal dei folkevalde klare å bringe det vidare til dei som har ansvaret i dei interkommunale einingane?

Partirolla, eller rolla representantane har som forkjempar for politiske parti, peika svakt i retning av å vera vanskelegare å vareta i samarbeid. Dette ser me blant anna ved at det er vanskelegare å markere eige politisk parti. Samstundes var det ei oppfatning blant størsteparten av dei spurde at det er viktigare at kommunestyret står samla i samarbeid, enn at partiet sitt synspunkt kjem fram. I tillegg meiner alle representantane i større eller mindre grad at partiet deira støttar samarbeid. Partiskilelinjene ser til ei viss grad ut til å vera viska vekk. Dette gjer at representanteffektiviteten gjennom parti er noko mindre. Kva for konsekvensar har dette? Der dette i størst grad vil vere av tyding er i forhold til dei folkevalde si rolle som representant for innbyggerane, der representanten i hovudsak, sjølv om det er mogleg for personlege stemmer, vil vere vald inn i kommunestyret på bakgrunn av kandidaten si tilknytning til parti. Her er det mogleg å skilje mellom det som skjer ved val og det som skjer mellom val. Gjennom val kan innbyggerane påverke partisamansetninga i kommunestyret, men det er vanskeleg å endre på denne mellom val. Likevel er det mellom val viktig at innbyggerane kan stole på at det partivalet dei gjorde er gjeldane også utanom valdagen.

Rolla som avgjerdstakar er påverka av interkommunale samarbeid ved at kommunestyrepreressantane meiner det er vanskelegare å påverke, det er vanskeleg å påverke budsjettet, samarbeid har gjort den politiske styringa vanskelegare og mange meiner deira stemme tel mindre i samarbeid. Ut ifrå svara på påstandane er det denne rolla som i størst grad ser ut til å vere påverka. Det er her ein ser flest påstandar som peikar i retning av at rolla er vanskelegare å ivareta i interkommunale samarbeid. Dette er mest tydeleg gjennom avgjerder i samband med budsjettprosessen, i tillegg til stor semje omkring påstanden om at deira stemme tel mindre i interkommunale samarbeid enn i andre sektorar. Rolla som avgjerdstakar verkar derfor til å vere svekka i interkommunale samarbeid.

Det er ein tendens i samband med kontrollørrolla at den er redusera i samarbeid. Blant anna meiner fleire av representantane at det er vanskeleg å ha oversikt over kva som skjer. Denne rolla er nok der det er størst usemje blant representantane, men svara på halvparten av

påstandane peikar i retninga av at rolla er svekka. Konklusjonen er derfor at kontrollørrolla er vanskelegare å ivareta i interkommunale samarbeid. Denne utgjer på lik line med dei andre rollene ein viktig del av representanteffektiviteten.

Med utgangspunkt i dette kan ein konkludere med at kommunestyrerepresentantar i Bø kommune synest politikarrollene er vanskelegare å ivareta i interkommunale samarbeid. Dette gjer at deira representanteffektivitet til ei viss grad er svekka i interkommunale samarbeid. Det er ikkje her tatt stilling til kva som veg tyngst og kva representantane synest er dei største ulempene ved interkommunale samarbeid. Med grunnlag i surveyundersøkinga verkar det som at det er demokratisk styring og påverknadskraft som i størst grad er eit sagn. Dette er nært opp til kva ECON Analyse (2006) fann i si undersøking av Midt-Telemarkrådet. Der peika respondentane på at dei tre viktigaste ulempene ved interkommunale samarbeid er mangel på politisk styring, dårlegare tilgjengelegheit og manglande avgjerdskraft med meir (ECON Analyse 2006:50).

## 4.6 Kva påverkar variasjonar i svara?

Som det har blitt vist, er det variasjonar i forhold til om representantane er einige eller ueinige i påstandane. Til nå har det ikkje blitt lagt vekt på kva som gjer at det er variasjonar i svara. Målet her er derfor å undersøke nærare effektane av ulike bakgrunnsvariablar og kva det er som gjer at kommunestyrerepresentantane er av ulik oppfatning til interkommunale samarbeid. Grunnen til dette er ei antaking om at bakgrunnen til kommunestyrerepresentantane vil verke inn på utfordringane dei møter i interkommunale samarbeid. For å vurdere dette har eg plukka ut nokre påstandar som kan representere systemkapasitet og representanteffektivitet. Grunnen til at variablane blir oppsummera på nokre få påstandar og ikkje analysa på alle påstandane ligg i tidsaspektet for oppgåva. Svara vil bli sett på utifrå posisjon, det vil seie medlemskap i formannskapet, fartstid gjennom periodar i kommunestyret og parti.

Påstand tre er tatt med sidan den er ein indikator på allmenne haldningar til interkommunale samarbeid. På systemkapasitet vil variasjonane bli vurdert ut ifrå påstand nummer seks, først og fremst fordi den har variasjonar i svara, og det vil ikkje vere hensiktsmessig å sjå på ein påstand der det er liten variasjon. Påstanden gjeng ikkje direkte på om interkommunale samarbeid fører til større systemkapasitet, den kan heller seiast å vere ein negativ påstand for systemkapasiteten. Den er likevel interessant for å undersøke om variablane vil ha innverknad på kven som føler dei mistar kontrollen med dei kommunale tenestene i interkommunale samarbeid. Variasjonar på representanteffektivitet vil bli sett på ut ifrå påstandane 15, 20, 21 32 og 33. Gjennom desse påstandane vil dei fire politikarrollene vere representera. Dette er påstandar med variasjonar i svara, samt at dei representerar viktige aspekt ved dei ulike rollene. Samstundes kan det tenkast at variablane vil verke inn på desse påstandane. Det ligg ei forventning i at medlemmer i formannskapet vil vere betre informera om samarbeid og betre informera om utfordringar knytt til samarbeid enn dei som ikkje er medlemmer. Forventingane til periodar i kommunestyret er at jo fleire periodar i kommunestyret desto større innsikt, trening i å styre, dyktige til å styre og større effektivitet, og dermed større moglegheit for styring og kontroll. Forventingane til parti heng saman med at ulike politiske parti kan vere for og imot interkommunale samarbeid. For ei meir detaljert operasjonisering av variablane sjå side 29-30.

Tabell 4.7 Bakgrunnsvariable som kan vere med å forklare skilnadar i haldningane til dei folkevalde

<b>Påstand</b>	<b>Posisjon/medlem i formannskapet. Ja/nei.</b>	<b>Erfaring/periodar i kommunestyret. 1vs.fleire.</b>	<b>Parti. Kvant parti for seg.</b>
P3 Interkommunale samarbeid er eit demokratisk problem	Ikkje utslag. 11% større sjanse til å vere einig viss medlem.	Lite utslag. Større sjanse til å vere einig viss tre periodar, ser ikkje ut til å henge saman med posisjon.	Ikkje utslag. Eit parti kor alle er einige.
P6 Gjennom interkommunale samarbeid mistar kommunen kontroll over dei kommunale tenestene	Lite utslag. 26 % større sjanse til å vere ueinig viss medlem.	Lite utslag. Jo meir erfaring desto større sjanse for å vere einig.	Ikkje utslag.
P15 Det er vanskeleg for meg å påverke kva som skjer i interkommunale samarbeid	Ikkje utslag. 9% større sjanse til å vere einig. Medlemskap i Midt-Telemarkrådet er relevant og påverkar derfor også for parti.	Lite utslag.	Lite utslag. To parti skil seg ut ved å ha representantar som er ueinige (utanom medlemmer i Midt-Telemarkrådet).
P20 Det er viktig at partiet står samla i saker angåande interkommunale spørsmål	Ikkje utslag. 6% større sjanse til å vere ueinig viss medlem.	Ikkje utslag.	Lite utslag. Tre parti skil seg ut ved å ha representantar som er ueinige.
P21 Mi stemme tel like mykje i saker innanfor interkommunale samarbeid som i saker i andre sektorar	Ikkje utslag. 3% større sjanse for å vere einig/ueinig viss ikkje medlem.	Lite utslag. Ein periode er utslagsgjevande, større sjanse for å vere einig	Ikkje utslag. Eit parti skil seg ut ved at alle er ueinige.
P32 Det er vanskeleg å vurdere om interkommunale samarbeid klarer å innfri mål som blir satt av kommunane.	Lite utslag. 33 % større sjanse for å vere ueinig viss medlem.	Ikkje utslag.	Lite utslag. To parti skil seg ut ved at alle representantane er ueinige. Eit parti er alle einige.
P33 Det er vanskelegare i interkommunale samarbeid enn andre sektorar å kontrollere at ting blir gjort på rett måte.	Lite utslag. 18% større sjanse til å vere ueinig viss medlem.	Lite utslag. Større sjanse for å vere einig viss ein periode.	Ikkje utslag. Eitt parti kor alle er einige.

Tydeleg utslag på ein variabel vil tyde at meir enn 60 prosent av representantane er delvis (u)einig/heilt (u)einig i påstanden. Lite utslag betyr at det ikkje er nokon klar tendens, men at det er ei jamn fordeling på svara. Ikkje utslag betyr at det ikkje er nokon skilnad på dei ulike variablane. Svaralternativ ein og to er rekna som ueinig, og svaralternativ fire og fem er rekna som einig.

Det største utslaget i forhold til å oppfatte interkommunale samarbeid som eit demokratisk problem, er å finne på fartstid, der tre periodar i kommunestyret gjev større sjanse for å vere einig i at det er eit demokratisk problem. På påstand seks, om systemkapasitet, verkar det som at medlemskap i formannskapet vil gje eit lite utslag, og at desse føler dei har meir kontroll enn dei som ikkje sit i formannskapet. Samstundes peikar fartstid i motsatt retning. Det er derimot ingen samanheng mellom posisjon og fartstid.

Korleis kommunestyrerepresentantane oppfattar representanteffektivitet ser i liten grad ut til å vere påverka av parti. Fartstid gjev seg utslag i at dei som har ein periode i kommunestyret i større grad er einige i at deira stemme lik mykje i interkommunale samarbeid som i andre sektorar. Samstundes som dei med ein periode i kommunestyret i større grad er einige i påstand 33, at det er vanskelegare i interkommunale samarbeid enn andre sektorar å kontrollere at ting blir gjort på rett måte. På påstand 32, som gjeng på kontrollørrolla, gjev medlemskap i formannskapet eit lite utslag, det verkar til at det er 33 prosent større sjanse til å vere ueinig i at det er vanskeleg å vurdere om interkommunale samarbeid klarer å innfri mål som blir satt av kommunane, viss medlem i formannskapet. Dette støttar opp om forventningane til formannskapsrolla. Kva som gjer denne forskjellen gjeng ikkje fram her, men ein tanke kan vere at det i formannskapet i større grad blir diskutera interkommunale samarbeid enn i kommunestyret, og at dei har nærare kontakt med administrasjonen og Midt-Telemarkrådet, og dermed meir informasjon om interkommunale samarbeid. I tillegg er formannskapet eit mindre organ enn kommunestyret, som kan gjere at det er lettare å ta opp saker og at ein får ein større diskusjon omkring dei.

Forventningane om at parti vil vere utslagsgjevande for haldningane ser i liten grad ut til å stemme. Det er bare små variasjonar når det gjeld forskjellar mellom haldningane til partia, og om desse skyldast faktiske variasjonar mellom parti eller personlege oppfatningar er vanskeleg å seie. Forventningane til periodar i kommunestyret stemmer til ei viss grad. Fleire enn ein periode i kommunestyret ser ut til å peike i retning av at desse representantane synest interkommunale samarbeid er eit større problem i forhold til å ha kontrollen med dei interkommunale tenestene enn dei med ein periode i kommunestyret. Samstundes føler dei med flest periodar i kommunestyret at det er enklare å kontrollere dei interkommunale tenestene enn representantane som har ein periode. Dette kan kanskje henge saman med at dei med tre eller fleire periodar har betre kjennskap til verktøya dei kan nytte for å kontrollere tenestene.

Det er vanskeleg å finne klare tendensar i den eine eller den andre retninga på desse påstandane, og om det er nokon av bakgrunnsvariablane som vil ha stor tyding for utfordringane kommunestyrerepresentantane ser i interkommunale samarbeid. Det viser derimot tendensar på korleis dei ulike variablane vil påverke haldningane til kommunestyrerepresentantar. For å kunne si noko med sikkerheit ville det vore nødvendig med eit større datamateriale.

## 4.7 Oppsummering

Som det har blitt vist gjev kommunestyrerepresentantane i Bø kommune uttrykk for at systemkapasiteten til tenestene er større i interkommunale samarbeid enn om kommunen skulle løyst oppgåvene aleine. Det har vist seg at politikarrollene er vanskelegare å ivareta i interkommunale samarbeid, som igjen gjer at representanteffektiviteten er mindre i interkommunale samarbeid enn på andre område. Kommunestyrerepresentantane i Bø kommune sit igjen med ein følelse av at tenesta er flytta vekk ifrå kommunestyret, og at dei ikkje har den same moglegheita til å påverke kva som skjer i interkommunale samarbeid som i den kommunale verksemda. Dette støttar dermed opp om hypotesen om at interkommunale samarbeid fører til meir systemkapasitet og mindre representanteffektivitet. Om systemkapasiteten eller ivaretakinga av demokratiet og det lokale sjølvstyret er det viktigaste, blir ein viktig del av debatten om interkommunale samarbeid. Kva er det som veg tyngst i den kommunale tenesteproduksjonen? Kva rolle sitt dei folkevalde igjen med viss dei i minkande grad har moglegheit til å påverke?

# 5 Interkommunale samarbeid og det lokale sjølvstyret

Utgangspunktet for oppgåva var å undersøke kva for utfordringar kommunestyrerepresentantar opplever ved styring av interkommunale samarbeid, og knytte dette opp mot systemkapasitet og representanteffektivitet. I oppgåva har dette forsøkt blitt belyst gjennom casestudie og surveyundersøking av kommunestyrerepresentantar i Bø kommune. I dette kapittelet vil eg gje nokre samanfattande konklusjonar med bakgrunn i surveyundersøkinga. Dette vil eg gjere med utgangspunkt i spørsmåla: Styrkar eller svekkar interkommunale samarbeid verdigrunlaget for det lokale sjølvstyret, nemleg autonomi, demokrati og kommunal effektivitet? Er interkommunale samarbeid ein trussel mot fridom, demokrati og effektivitet?

## 5.1 Det lokale sjølvstyret

Dei tre verdiane fridom, demokrati og effektivitet er sett på som dei viktigaste verdiane i det lokale sjølvstyret. Viss ein ser på kvar enkelt verdi isolera, er det klare tankar om korleis ein best kan ivareta desse. Utfordringane melder seg derimot når ein på same tid skal prøve å ivareta alle tre verdiane. Som me har sett er det ulike grunnar til at verdiane blir utfordra i interkommunale samarbeid.

### 5.1.1 Fridomsverdien

Fridomsverdien har tradisjonelt sett blitt sett i samanheng med forholdet stat og kommune, og at kommunane skulle ha fridom frå staten. Fokuset i oppgåva har derimot retta seg mot kva for fridom kommunane har til val av organisering for kommunal oppgåveløysing, og deriblant moglegheita for å samarbeide interkommunalt.

Bø kommune har nytta seg av den kommunale fridomen til å velje korleis dei sjølve meiner det er best å skulle løyse dei kommunale oppgåvene. Kommunen har vald å organisere tenester etter ulike samarbeidsformer, og etter kva som er formålet med tenesta. Som det gjeng fram har dei vald å organisere eit regionråd, Midt-Telemarkrådet, etter kommunelovas §27, som eit organ som kan vere med på å utvikle og fremme Midt-Telemarkregionen. På same tid har dei vald å inngå ulike samarbeid etter kommunelovas §28,

vertskommunesamarbeid, som dei har løyst ved at alle dei tre kommunane i samarbeidet er vald til vertskommune for minst eitt samarbeid. Her har dei vidare blitt einige om at Midt-Telemarkrådet skal vere eit koordinerande organ for vertskommunesamarbeida. Samstundes har kommunen vald å vere eigar i aksjeselskap med andre kommunale aktørar og interkommunale selskap. Når ein ser på kva kommunestyrerepresentantane i Bø kommune synest om interkommunale samarbeid, synest dei fleste at dette fungerer bra, men at det til ei viss grad har gjort den politiske styringa vanskelegare. I siste instans er det kommunestyrerepresentantane som har vald å organisere tenestene interkommunalt, og dei har vore med å avgjort korleis dei skal organiserast. Det som derimot kan tale imot fridomsverdien i interkommunale samarbeid, er at kommunen er pålagt av staten å løyse mange oppgåver som dei kanskje ikkje har kapasitet til å løyse, utan å samarbeide interkommunalt. På dette viset kan mange kommunar føle at dei ikkje har noko val i forhold til korleis dei kan organisere sin tenesteproduksjon, og dermed ikkje ser interkommunale samarbeid som frivillige. Fridomen til val av organisering kan vere med å styrke systemkapasiteten til kommunen ved at kommunestyrerepresentantane føler kommunen kan tilby ei betre teneste enn kva dei kunne gjort om dei var aleine om å løyse oppgåva. Samstundes meiner representantane at dette gjev dei mindre fridom innanfor dei gitte tenestene enn om dei ikkje hadde samarbeidd.

Fridomen i det kommunale sjølvstyret er på god veg ivaretatt i interkommunale samarbeid, og den er ivaretatt både gjennom moglegheita kommunane har til val av organisering, men også til organisering av tenesteproduksjon og løysing av kommunale oppgåver utan direkte statleg styring.

### **5.1.2 Demokratisverdien**

Det representative demokratiet bygger på tanken om at eit utval av folket tek avgjerder på vegne av fellesskapet (Rose 2000:66). Dette er prinsippet i det norske demokratiet. Nye former for styring og samhandling skaper derimot nye utfordringar for demokratisverdien. Spørsmålet i denne samanhengen er derfor om interkommunale samarbeid svekkar eller styrkar det representative demokratiet. Kommunen skal fungere som ein arena og organisasjon som fører folket nærare dei som styrer, og som tek vare på det lokale sjølvstyret. For mange kan det derfor synast som at interkommunale samarbeid og



kommunesamanslåingar bidrar til å flytte styringa lenger vekk frå folket og distansere dei frå politiske avgjerder.

Som me har sett har Bø kommune organisera sine interkommunale samarbeid på ein måte som gjer at det politiske nivå har mange kanalar og arenaer for styring med dei interkommunale tenestene. Samstundes som har dei mindre styringsmoglegheiter enn om tenestene ikkje var organisera interkommunalt. Surveyundersøkinga visar at kommunestyrerepresentantane føler dei har mindre påverknadskraft, og at deira stemme tel mindre i interkommunale samarbeid enn i kommunale tenester. Samstundes peikar fleire av representantane på at interkommunale samarbeid er eit demokratisk problem. Dette peikar i retning av at interkommunale samarbeid svekkar det representative demokratiet. Ta for eksempel vertskommunesamarbeid. I den organiseringa som Midt-Telemarkkommunane har kome fram til, er det kommunestyra som skal ta avgjerder i saker av prinsipiell tyding, og det er kommunestyra som vedtek budsjett for samarbeida. Her er dei altså direkte med på å styre og ta avgjerder, men som nokre representantar legg vekt på, så følast det ofte som at dei forslaga som kjem til kommunestyret, bare må godtakast. Det kan derfor verke som at den makta kommunestyra har i denne samanhengen er meir som ”marionettar” enn som avgjerdstakarar som har moglegheit til å påverke styringa og ha innflytelse. Samstundes kan det kanskje vere noko i det Larsen (1992:57) seier, at: “[...] begrenset innflytelse er ikkje det samme som ingen innflytelse” (Larsen 1992:57). Kommunestyrerepresentantane i Bø kommune ser til ei viss grad ut til å vere einige i utsegna. Dette sidan dei ønskjer å vere deltakarar i interkommunale samarbeid på tross av ein følelse av mindre påverknadskraft og innflytelse. Samstundes kan ein tolke det til at kommunestyrerepresentantane ikkje ser interkommunale samarbeid som ein stor trussel for det representative demokratiet og det lokale sjølvstyre. Omfanget av interkommunale samarbeid, sett i forhold til oppgåveomfanget til kommunane, utgjer ein liten del av den samla tenesteproduksjonen til kommunane.

### **5.1.3 Effektivitetsverdien/systemkapasitet**

Effektiv tenesteproduksjon gjennom det lokale sjølvstyret er ei oppfatning som står sterkt i det norske demokratiet. Det blir hevda at representantar for lokalsamfunnet har betre kjennskap til lokale forhold og lokale ynskjer og behov (Kjellberg 1995:44). God effektivitet kan på mange måtar samanliknast med god systemkapasitet, det vil seie at systemet har kapasitet til å produsere dei tenestene som samfunnet ønskjer. Korleis påverkar

interkommunale samarbeid systemkapasiteten og effektiviteten? Svekkar eller styrkar interkommunale samarbeid systemkapasiteten og effektiviteten i det lokale sjølvstyret?

Korleis ein skal vurdere interkommunale samarbeid i denne samanhengen kan det sikkert vere usemje rundt. I mange tilfelle vil ikkje kommunane i interkommunale samarbeid vere av ein slik storleik at ein kan seie at tenestene ikkje lenger er produsera på bakgrunn av lokalkunnskap. Viss me tek utgangspunkt i surveyundersøkinga frå Bø kommune har me sett at kommunestyrerepresentantane meiner at interkommunale samarbeid fører til ein meir effektiv produksjon og løysing av tenestene enn om kommunen skulle stått for produksjonen aleine, samstundes som mange av representantane meiner at ein får betre tenester med høgare kvalitet og attraktive fagmiljø. Om ein kan seie at dette ikkje er løyst med bakgrunn i lokalkunnskap er vanskeleg å seie. Midt-Telemark er av ein slik storleik, både arealmessig og befolkningsmessig, at den kan samanliknast med ein liten til mellomstor norsk kommune. Samstundes som me har sett at kommunestyra og representantar frå kvar kommune er med i blant anna Midt-Telemarkrådet, som skal vere eit organ for å utvikle regionen. Dette kan ein tenke seg at vil bidra til å ta vare på lokalkunnskapen frå alle tre kommunane, samstundes som inntrykket er at kommunane har ein open dialog seg imellom. På same tid må ein sjølvstakt ta i betraktning at kommunar blant anna har ulik bakgrunn og ulike kulturar som kan gjera effektiv tenesteproduksjon vanskelegare.

Samstundes kan ein snakke om bedriftsøkonomisk effektivitet. Her ser me at tre kommunar har gått saman om å løyse kommunale oppgåver, og ein kan anta at dette vil føre til blant anna ei betre utnytting av ressursane ved ei teneste og eitt kontor, i staden for tre. Enkelte representantar har gjett uttrykk for at nokre tenestar har blitt dyrare etter dei byrja å samarbeide, men dette har eg ikkje fått undersøkt nærare. Kommunestyrerepresentantane såg likevel samarbeid som positivt sidan dei meinte at kommunen kan tilby betre tenester enn tidlegare. Konklusjonen er derfor at kommunestyrerepresentantane i Bø kommune ser interkommunale samarbeid som ei styrking av systemkapasiteten og effektivitetsverdien.

## 5.2 Avsluttande kommentar

Det lokale sjølvstyret møter stadig nye utfordringar, og ein kan ikkje rekne med å finne nokon eintydige svar på desse. I oppgåva har kommunestyrerepresentantane sine utfordringar ved styring av interkommunale samarbeid blitt vektlagd. Funna frå Bø kommune peikar i retning av at systemkapasiteten ved å samarbeide interkommunalt er større enn om kommunen skulle løyst oppgåvene aleine. Dette er blant anna tydeleg gjennom den auka effektiviteten som representantane meiner kommunen får. Fridomen til å samarbeide interkommunalt og korleis det skal samarbeidast er med på å støtte opp om dette. Det som peikar i retning av at det lokale sjølvstyret blir svekka i interkommunale samarbeid, er derimot kommunestyrerepresentantane sin følelse av tap av representanteffektivitet, som igjen kan vere med å svekke demokrativerdien og det lokale sjølvstyret. Representanteffektiviteten er ikkje eintydig svekka, men ut ifrå politikarrollene er det visse sider ved desse som representantane føler er vanskelegare å ta vare på i interkommunale samarbeid. Spørsmålet er da om fordelane ved samarbeid veg opp for ulempene.

Interkommunale samarbeid kan på mange måtar verke skremmande og det kan vere mange kommunar som er skeptiske til å samarbeide med andre kommunar. Det har oppstått mange ”myter” omkring interkommunalt samarbeid, for eksempel at kommunen mistar kontroll på tenesta, at tenestene blir flytta ut av kommunen, at samarbeid bare er byrjinga på kommunesamanslåing og så vidare. Den generelle oppfatninga til kommunestyrerepresentantane i Bø kommune synest derimot å vere positiv til interkommunale samarbeid, og det kom kommentarar frå representantar at det ikkje er noko alternativ å gå tilbake til slik det var, det vil seie til ein kommune kor dei ikkje har samarbeid. Inntrykket eg sit att med, er at mange av kommunestyrerepresentantane er klar over dei ”farane” som følgjer interkommunale samarbeid, blant anna at det kan vere eit demokratisk problem og at dei føler dei mistar ein del av styringa, men at dei klart ser fordelane med samarbeid. Som fleire representantar peika på kan det oppstå problem i forhold til ulike tenester, som at det for eksempel har vore ein del støy rundt Midt-Telemark Brann og Redning.

Kanskje det på bakgrunn av dette er mogleg å seie at interkommunale samarbeid ikkje står i vegen for demokratiet, men at det heller er mogleg å sjå det som ein måte å skape større effektivitet, samstundes som kommunestyrerepresentantane ikkje treng å ha full oversikt og

påverknad på absolutt alle oppgåver som er underlagt kommunen. Som tidlegare hevda er den viktigaste funksjonen til kommunestyrerepresentantane at dei har oversikten over heilheita i politikken og at dei har moglegheit til å kontrollere den politikken som blir ført. Som Larsen (1992:35) peikar på så er det kanskje noko i det at mange politikarar for ofte er for opptatt av enkeltsaker, ”og at dette kan gå på bekostning av deres blick for helhet og langsiktige mål” (Larsen 1992:35). Det er ikkje dermed sagt at dei folkevalde ikkje kan ta opp saker som ikkje omhandlar den heilskaplege politikken, det må også vere legitimt at dei kan ta opp mindre saker som er viktig for dei det gjeld (Larsen 1992:35-36).

### **5.2.1 Vurderingar av mine metodeval**

Når det gjeld løysing av problemstillinga så er det lagt vekt på ein kvantitativ metode med kvalitative innslag. Avkryssingsskjemaet med påstandar har blitt løyst med kvantitativ metode sidan det her vart gjeve standardisera svar som gjorde dette mogleg, og har blitt nytta for å få fram tendensar om utfordringar knytt til interkommunale samarbeid. I tillegg har det også blitt nytta kvalitativ metode gjennom intervju med opne spørsmål. Dette vart gjort for å sjå nærare på kommunestyrerepresentantane sine haldningar til interkommunale samarbeid utover dei svara ein får gjennom standardisera svar. Sidan dette er eit enkelt casestudie er det derimot vanskeleg å seie noko med sikkerheit ut over Bø kommune. Det at det er sett på ein kommune og eit kommunestyre, gjer at det bare kjem fram tendensar om utfordringar knytt til interkommunale samarbeid. Likevel opnar dette for å kunne nytte funna i andre studie, blant anna for samanlikning med andre kommunar.

Når eg ser på surveyundersøkinga, er det ting eg kunne gjort annleis. For det første ville eg prøva å formulera dei opne spørsmåla på ein annan måte sidan det var eit par spørsmål som kunne vere vanskelege å oppfatte. I tillegg har eg sett at det er andre påstandar som kunne vore relevante å hatt med. Eg kunne for eksempel tatt med ein påstand om kjennskap til interkommunale samarbeid. Samstundes kunne eg prøva å fått fleire svar frå kommunestyrerepresentantar i kommunane Nome og Sauherad for å kunne samanlikne innanfor ein region. Tidsaspektet sette derimot grenser for dette.

Arbeidet med oppgåva har lært meg mykje om interkommunale samarbeid, ulike prosessar og Bø kommune. Det har vore ein interessant prosess å skulle hente inn informasjon, finne litteratur og foreta intervju. Det har vore ein utfordrande og lærerik prosess.

## 5.2.2 Interkommunale samarbeid i det store bildet

Interkommunale samarbeid utgjer i det store bildet ein liten del av samla kommunal verksemd. Med tanke på alle oppgåvene kommunane er satt til å løyse, utgjer samarbeid for dei fleste kommunane ein liten del av kommunal tenesteproduksjon. Sjølv i Bø kommune med mange interkommunale samarbeid, har kommunestyret direkte kontroll med over 95 prosent av dei samla driftsutgiftene. Dette gjer at dei fleste kommunar med interkommunale samarbeid har kontroll og styring med størsteparten av eiga verksemd.

Det er lagt til rette for at kommunane kan velje ulike samarbeidsformer for interkommunalt samarbeid, alt etter som formålet med samarbeidet og kor mykje styring kommunane er villige til å gje ifrå seg. Korleis vedtekter og rutinar blir fastlagde kan vere med på å avgjere den politiske styringa i interkommunale samarbeid. Det er mykje kommunane kan gjere for å styrke kontrollen og den politiske styringa med interkommunale samarbeid. I Bø og dei andre kommunane i Midt-Telemark har det blitt gjort mykje for å styrke den politiske kontrollen med samarbeid. For det første ved at dei har mange kanalar og arenaer for informasjon og kontroll. Blant anna har Midt-Telemarkrådet ein slik funksjon, og fungerer som eit koordinerande organ for Midt-Telemarkregionen. For det andre har dei prøva å styrka kontrollen og informasjonstilgangen for kommunestyrerepresentantane, ved at kommunane har felles kommunestyremøte to gonger i året. Likevel kan det sjå ut til at ein del informasjon ikkje når fram til alle kommunestyremedlemmene. Kva som er grunnen til dette og korleis kommunane kan løyse det, er utfordringar som kommunane står overfor. Kan det vere grunna i eit informasjonsproblem? Er det eit interesseproblem? Eller kan det vere eit kapasitetsproblem?

Viss ein samanliknar interkommunale samarbeid med ”ordinær” styring av kommunane, vil ein oppdage at heller ikkje denne er utan demokratiske problem. Eit eksempel på dette er at kommunale prosessar, på same måte som interkommunale samarbeid, kan gå føre seg utan at alle kommunestyrerepresentantane er inkludera. Formannskapet og ulike utval kan vere eksempel på slike arenaer. Dette gjer at representantane kan føle at dei blir sett på ”sidelina”, på same måte som i interkommunale samarbeid, sidan dei ikkje er direkte involvera i dei politiske prosessane. Avstanden frå representantane til saksgangen kan dermed vere like stor i ”ordinær” styring av ein kommune, som i interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid skapar utfordringar for kommunane, men det verkar til å vere utfordringar som er moglege å finne løysingar på.

# Litteraturliste

*Aksjeloven*. Lov av 13.juni 1997 om Lov om aksjeselskaper. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Bryman, Alan (2004): *Social Research Methods, Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

ECON Analyse (2006): "Interkommunalt samarbeid i Norge - omfang og politisk styring". ECON-rapport nr.2006-057. Oslo: ECON Analyse. Tilgjengeleg via URL: <[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Interkommunalt%20samarbeid/Econ%202006\\_057%20Interkommunalt%20samarbeid%20i%20Norge.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Interkommunalt%20samarbeid/Econ%202006_057%20Interkommunalt%20samarbeid%20i%20Norge.pdf)>

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case Sdtudies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practces*. New York: Cambridge University Press.

Hansen, Tore (2003a): "Kommunesammenslutninger og politisk legitimitet" kap.3 i Hansen, Tore (red.): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. Oslo: NIBR-rapport 2003:10

Hansen, Tore (2003b): "Kommunesammenslutningens politiske legitimitet" kap. 1 i Kommunenes Sentralforbund (red.): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Hansen, Tore og Lawrence Rose (2007): "Assessing the vitality of local democracy: What considerations apply?." Arbeidsnotat frå prosjektet "Å ikke se trærne for bare skog". Paper presentert på 4th ECPR General Conference Pisa, Italy, 6.-8. september. Tilgjengeleg via URL:

<<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP1944.pdf>>

- Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens mak. Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marknad*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Keohane, Robert, Sidney Verba og Gary King (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kleven, Terje (1997): ”Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen?” kap. 2 i Baldersheim, H., J. F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kommuneloven*. Lov av 25. september 1992 nr.107 om kommuner og fylkeskommuner
- Larsen, Helge O. (1992): *Ved roret? Folkevalgte i styringsrollen*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund og Kommuneforlaget AS.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1992): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund og Kommuneforlaget AS.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Lov om interkommunale selskaper (IKS). Lov av 29. januar 1999 nr. 6 Lov om interkommunale selskaper. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lund, Thorleif (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Lyngstad, Rolv (2003): *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjellberg, Francesco (1995): ”The Changing Values of Local Government”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 540 (July):40-50.
- NOU 1995:17. *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Navarsete, Liv Signe (2010). ”Tvang inga løysing på kommuneutfordringar”. KRD, innlegg sendt til media 03.11.10. Tilgjengeleg via URL: .

<<http://www.regjeringen.no/nm/dep/krd/Aktuelt/taler-og-artiklar/ministeren/ministerens-taler-og-artikler-/2010/tvang-inga-loysing-pa-kommuneutfordringa.html?id=622537>>

[Lesedato: 10.04.11]

Nilsen, Jørund K. og Geir Vinsand (2007): ”Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark.” NIVI-rapport 2007:1. Oslo: NIVI-Analyse AS. Tilgjengeleg via URL: <<http://www.nivianalyse.no/rapporter.html>>.

Offerdal, Audun og Hans Erik Ringkjøb (2002): ”Den omorganiserte politikaren” kap.4 i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Offerdal, Audun (1992): *Lutter øre? Folkevalde i ombodsrolla* . Oslo: Kommunenes Sentralforbund og Kommuneforlaget AS.

Ot.prp. nr.53 (1997-1998). *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven mm (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Ot.prp.nr. 96 (2005-2006). *Om lov om endringer i lov 25.september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m(komitèmodell, avtalevalg m.m)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (2006): *Kommuneloven med kommentarer. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.september 1992 nr.107 med kommentarer*”. 4.utgave. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Sanda, Karl Gunnar og Kjetil Lie (2003). ”Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjett rutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark”. Arbeidsrapport nr. 19/2003. Bø: Telemarksforsking-Bø.

Rose, Lawrence (2000): ”Demokratiteori – forventninger og virkelighet” kap.3 i Baldersheim, H. og L.E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske*



*perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

*Andre kjelder:*

*Bø kommune - Rekneskap 2009*. Bø kommune, 2010. Tilgjengeleg via URL:

<<http://www.bokommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=880&FIId=1386>> [Lesedato: 01.12.2010].

Egeland, Åse (2010): *Årsmelding 2009-Bø kommune*. Tilgjengeleg via URL:

<<http://85.200.208.135/Filnedlasting.aspx?FIId=1387&MIId1=848&MIId2=&MIId3=&>>

*Eigarskapsmelding for Bø kommune 2010-2013*. Bø kommune, 2009a. Tilgjengeleg via

URL: <[http://innsyn.e-kommune.no/innsyn\\_bo/wfdocument.aspx?journalpostid=2009012030&dokid=93683&versjon=6&variant=A&](http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_bo/wfdocument.aspx?journalpostid=2009012030&dokid=93683&versjon=6&variant=A&)> .[Lesedato: 12.11.2010].

*KIM-utval*. Bø kommune.

<[http://www.bokommune.no/innsyn.aspx?response=utvalg&MIId1=877&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&&utvalg\\_selected=KIM](http://www.bokommune.no/innsyn.aspx?response=utvalg&MIId1=877&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&&utvalg_selected=KIM)> [Lesedato: 02.05.2011].

*Kommunesamarbeid.no*. Kommunal- og regionaldepartementet og KS (ikkje lenger tilgjengeleg). < <http://www.kommunesamarbeid.no/>> [Lesedato: 20.09.2010].

*Kostra*. Statistisk sentralbyrå (SSB). Utvalgte nøkkeltall, kommuner, nivå 1. Bø kommune.

<<http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk&nivaa=1&regionstype=kommune&faktaark=101412719454480&regioner=default@default&kolonne=0&event=ny&mal=region&cookie=0>> [Lesedato: 01.10.2010].

*Me feirar "ut av ROBEK-lista"*. Bø kommune, 2010.

<<http://www.bokommune.no/artikkel.aspx?MIId1=848&AIId=1817&back=1&sok=true>> [Lesedato: 09.05.2011].

*Midt-Telemarkrådet*. <<http://www.midt-telemark.no/>> [Lesedato:20.09.2010].

*Midt-Telemarkrådet* (2010): "Midt-Telemarksamarbeidet Årsmelding 2009".

*Ny politisk organisering frå hausten 2003.* Bø kommune, 2003. Sak nr. 015/03 i kommunestyret 24.03.2003. Tilgjengeleg via URL: <<http://85.200.208.135/artikkel.aspx?Mid1=876&Aid=183>>. [Lesedato: 01.11.2010].

*Ordførar.* Bø kommune.

<<http://www.bokommune.no/artikkel.aspx?Mid1=875&Aid=173>>. [Lesedato:10.01.2011].

*Regional statistikk* Statistisk sentralbyrå (SSB). Tall om Bø kommune.

<<http://www.ssb.no/kommuner/0821>> [Lesedato: 11.01.2011].

*Rutinehåndbok for Midt-Telemarksamarbeidet.* Midt-Telemarkrådet (MTR) (endra 11.02.2011). Tilgjengeleg på URL: <<http://www.midt-telemark.no/politikk-og-styring/rutinehandbok>> [Lesedato: 01.10.2010].

*Samfunnsdelen for kommuneplan for Bø 2008-2020.* Bø kommune (2009b): (*Vedteke av Bø kommunestyre 30.03.2009, sak 015/09*). Tilgjengeleg via URL: <<http://85.200.208.135//Artikkel.aspx?Mid1=848&Aid=1563>>

*Samhandlingskoordinator i Midt-Telemark.* Bø kommune, 2011. (Arkivsaknr.: 11/420. Kommunestyremøte 31.01.2011). Tilgjengeleg via URL: <[http://innsyn.e-kommune.no/innsyn\\_bo/wfdocument.aspx?journalpostid=2011000621&dokid=125402&versjon=3&variant=P&ct=RA-PDF](http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_bo/wfdocument.aspx?journalpostid=2011000621&dokid=125402&versjon=3&variant=P&ct=RA-PDF)> kommunestyremøte 31.01.2011.

*Vedtekter for Midt-Telemarkrådet.* Midt-Telemarkrådet, 2001. <<http://www.midt-telemark.no/politikk-og-styring/midt-telemarkradet>> [Lesedato:20.09.2010].

*Viljeserklæring for samarbeidet mellom Bø, Nome og Sauherad kommuner.* Midt-Telemarkrådet, 2001. <<http://www.midt-telemark.no/politikk-og-styring/rutinehandbok>>. [Lesedato: 20.09.2010].

### ***Informantintervju:***

1. Egeland, Åse (2011). *Intervju med forfattaren.* 7.januar.
2. Rønnekleiv, Erling (2010). *Intervju med forfattaren.* 23.november.
3. Stub-Jakobsen, Unni Lunde (2011). *Intervju med forfattaren.* 25.januar.

# Vedlegg

## 1.0 Spørjeskjema bruka i intervju av kommunestyrerepresentantar i Bø kommune

1. Kjønn:
2. Alder:
3. Parti:
4. Yrke:
5. Kor mange periodar har du sitte i kommunestyret?
6. Sit du i formannskapet? Viss ja, kor lenge har du sitte i formannskapet?
7. Sit du i noko utval? I tilfelle kva?
8. Kva for typar organisering av interkommunalt samarbeid kjenner du til?
9. Kommunen er med i følgjande interkommunale samarbeid.
  - Midt-Telemarkrådet
  - Midt-Telemark IKT
  - Midt-Telemark Brann og Redning
  - Midt-Telemark Barnevern
  - Midt-Telemark PPT
  - Midt-Telemark Landbrukskontor
  - Midt-Telemark Regnskapskontroll
  - Midt-Telemark Arbeidsgjevarkontroll
  
  - Det interkommunale innkjøpssamarbeidet
  - Legevakttjeneste
  - Medisinskfagleg rådgjevande lege
  - Miljøretta helsetjeneste
  - Samt bedriftshelsetjeneste BA
  
  - Telemark interkommunale næringsfond IKS
  - Midt-Telemark Næringsfond IKS
  - Telemark kontrollutvalssekretariat IKS
  - Telemark kommunerevisjon IKS
  - Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKA

- Bø og Sauherad produkter AS
- IRMAT AS
- Reismål Bø AS
- Midt-Telemark Energi AS
- Midt-Telemark Kraftlag AS
- Midt-Telemark Næringsutvikling AS
- Haukelivegen AS
- Norsk Bane AS
- E134 og RV36 Telemark AS
- Midt-Telemark Næringspark AS

10. Er det nokon av desse du kjenner spesielt godt til?

11. Har du verv i tilknytning til nokon av desse samarbeidsorgana? I tilfelle kva?

12. Hender det at du tek kontakt med administrasjonen eller andre politikarar for å innhente informasjon om interkommunale samarbeid?

13. Har du deltatt på felles kommunestyremøte mellom Bø, Sauherad og Nome? Viss ja, synest du dette var nyttig og på kva måte?

14. Er det nokon form for organisering (§27, §28, IKS eller AS) for interkommunale samarbeid som du ser på som meir fordelaktig enn andre?

15. Hender det at innbyggjarane kontaktar deg for å innhente informasjon eller komme med innspel om kommunale tenester og spesielt interkommunale avdelingar eller selskap?

16. Er det noko du synest er spesielt bra eller dårleg i forhold til interkommunale samarbeid?

## 2.0 Avkryssingsskjema til kommunestyrerepresentantar i Bø kommune

Her kjem nokre påstandar om interkommunale samarbeid som eg gjerne vil at du skal krysse av på i kva grad du er einig eller ueinig i forhold til eigen kommune. Sett eit kryss for kvar påstand.

	<i>Heilt einig</i>	<i>Delvis einig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Delvis ueinig</i>	<i>Heilt ueinig</i>	<i>Veit ikkje</i>
1. Dei interkommunale samarbeida i min kommune fungerer bra.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
2. Det er vanskeleg å styre interkommunale samarbeid.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
3. Interkommunale samarbeid er eit demokratisk problem.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
4. Det er mange område kommunen ikkje samarbeid på som kommunen burde prøve å få til interkommunale samarbeid.	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
5. I interkommunale samarbeid er det for stort fokus på effektivitet.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
6. Gjennom interkommunale samarbeid mistar kommunen kontroll over dei kommunale tenestene.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
7. Gjennom interkommunale samarbeid er me i stand til å bygge attraktive fagmiljø.	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
8. Gjennom interkommunale samarbeid blir oppgåvene løyst på ein meir effektiv måte enn om kommunen skulle løyst oppgåva aleine.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
	<i>Heilt einig</i>	<i>Delvis einig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Delvis ueinig</i>	<i>Heilt ueinig</i>	<i>Veit ikkje</i>
9. Interkommunale samarbeid gjev betre kvalitet på tenestene enn om kommunen skulle løyst oppgåva aleine.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
10. Interkommunale samarbeid legg for lite vekt på innbyggjarane sine behov og synspunkt.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
11. Det er vanskeleg for innbyggjarane å kome med innspel om interkommunale samarbeid.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
12. For innbyggjarane gjeng det ut på eit om tenesta blir levert av interkommunale samarbeid eller kommunens egne organ..	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
13. Eg høyrer ofte klager frå innbyggjarane om interkommunale samarbeid.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
14. Eg har inntrykk av at innbyggjarane er nøgde med interkommunale samarbeid...	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0

15. Det er vanskeleg for meg å påverke kva som skjer i interkommunale samarbeid...	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
	<i>Heilt einig</i>	<i>Delvis einig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Delvis ueinig</i>	<i>Heilt ueinig</i>	<i>Veit ikkje</i>
16. I interkommunale samarbeid er det viktigare at kommunestyret står samla enn at mitt partis synspunkt kjem fram...	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
17. Det er vanskeleg å markere eige politisk parti i interkommunale samarbeid.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
18. Det er skilnad mellom dei politiske partia i kommunestyret når det gjeld syn på interkommunale samarbeidsorgan.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
19. Partiet mitt støtter interkommunale samarbeid.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
20. Det er viktig at partiet står samla i saker angående interkommunale spørsmål.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
21. Mi stemme tel like mykje i saker innanfor interkommunale samarbeid som i saker i andre sektorar.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
22. Interkommunale samarbeid har gjort den politiske styringa vanskelegare.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
23. Det er vanskeleg å gjera endringar i budsjettforslaga til dei interkommunale avdelingane.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
24. Det er vanskeleg å endre inneverande budsjett.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
	<i>Heilt einig</i>	<i>Delvis einig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Delvis ueinig</i>	<i>Heilt ueinig</i>	<i>Veit ikkje</i>
25. Det er vanskelegare for meg å påverke i interkommunale samarbeid enn i andre sektorar i kommunen.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
26. Den informasjonen eg får om interkommunale samarbeid er tilstrekkelig.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
27. Det er vanskeleg å ha oversikt over kva som skjer i dei interkommunale samarbeid.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
28. Det er i interkommunale samarbeid vanskeleg å kontrollere at vedtak blir iverksett som tiltenkt.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
29. Det er administrasjonen som har kontroll med kva som skjer i dei interkommunale samarbeida.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
30. Det er for lite fokus på kostnadskontroll i						

interkommunale samarbeid.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
	<i><b>Heilt einig</b></i>	<i><b>Delvis einig</b></i>	<i><b>Verken/ eller</b></i>	<i><b>Delvis ueinig</b></i>	<i><b>Heilt ueinig</b></i>	<i><b>Veit ikkje</b></i>
31. Det er vanskeleg for meg å vurdere om interkommunale samarbeid blir drive på ein kostnadseffektiv måte.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
32. Det er vanskeleg å vurdere om interkommunale samarbeid klarer å innfri mål som blir satt av kommunane.....	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
33. Det er vanskelegare i interkommunale samarbeid enn andre sektorar å kontrollere at ting blir gjort på rett måte...	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0

### 3.0 E-post til kommunestyrerepresentantar i Bø kommune

Til kommunestyrerepresentantar i Bø kommune

Eg heiter Annette Myhre Hansen og er mastergradsstudent på statsvitskap ved Universitetet i Oslo. For tida skriv eg masteroppgåve om interkommunale samarbeid i Midt-Telemark, med hovudvekt på Bø kommune.

Temaet for oppgåva mi er lokaldemokrati og korleis lokaldemokratiet blir ivaretatt i kommunane med det aukande talet interkommunale samarbeid. Nærare bestemt ønskjer eg å sjå på styring av interkommunale samarbeid, korleis du som kommunestyrerepresentant oppfattar dette, kva for rolle du føler du har i denne samanhengen og kva for utfordringar du føler at du støyter på. Eg er interessert i å sjå på kva for demokratiske utfordringar som gjer seg gjeldane i interkommunale samarbeid og om dette er ein demokratisk måte å styre på.

I denne forbindelse lurar eg på om du har moglegheit til å stille opp på eit intervju i veke 7, 14.-18. februar. Fint om du kan komme med forslag til tidspunkt. Eg bur i Bø, og om det er ein anna dag som skulle passe betre for deg så er dette også fullt mogleg og eg er fleksibel på tidspunkt. Om du ikkje har anledning til å møtast er det sjølvsagt mogleg å ta det over telefon. Eg regnar at intervjuet vil ta ca. 30 min. Ser fram til å høyre frå deg.

Eg kan kontaktas på e-post eller telefon:

Med venleg helsing

Annette Myhre Hansen