



NIVI-notat 2009:1

Status og utviklingsmuligheter for Knutepunkt Sørlandet

Delnotat i KS prosjektet: ”Med politikerne i front –
effekter av robuste samarbeidsmodeller”

Av Jørund K Nilsen og Geir Vinsand

Innhold:

FORORD.....	1
SAMMENDRAG.....	2
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
1.1 Om KnpS.....	7
1.2 Problemstillinger og kunnskapsgrunnlag.....	7
2 KNPS – KJENNETEGN OG UTFORDRINGER.....	8
2.1 KnpS – en funksjonell og geografisk integrert region	8
2.2 Store forskjeller i kommunestørrelse	8
2.3 Nettverksorganiseringen er spesiell for KnpS.....	9
2.4 Administrativ organisering.....	10
2.5 KnpS utfordres på vertikal samhandling.....	11
2.6 KnpS som politisk verksted	12
2.7 KnpS og felles eierskap.....	13
2.8 KnpS - en mellomform mellom pragmatisk og strategisk samarbeidsallianse	14
2.9 KnpS har en tradisjonell politisk styringsmodell	16
3 TILTAK FOR Å STYRKE KOMMUNESAMARBEIDET	17
3.1 KnpS med stort potensial	17
3.2 Konsolidering av antall nettverk og styringsmessige tiltak	18
3.3 KnpS som politisk verksted - og tiltak for forankring og kommunikasjon.....	19
3.4 Gjennomgripende diskusjon av strategi og styringsmodell	20

Forord

På oppdrag av KS gjennomfører NIVI Analyse prosjektet: ”Med politikerne i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller”. Prosjektet startet opp høsten 2007 og går fram til våren 2009. Følgende regionråd deltar i prosjektet:

- Salten regionråd
- Knutepunkt Sørlandet
- Kongsbergregionen
- Vest-Finnmark Regionråd

Det er lagt til grunn at regionrådene på bakgrunn av NIVIs evalueringer og råd samt egne erfaringer, selv tar opp spørsmålene knyttet til styring, etablering og organisering av interkommunalt samarbeid underveis i prosjektet.

Prosjektet gjennomføres i tre faser:

1. Oppstart og innledende statusundersøkelse i 2007
2. Utvikling av prisnippnotater og faglige støtteaktiviteter i 2008 og 2009
3. Avsluttende statusundersøkelse med sluttrapportering i 2009

Våren 2008 utarbeidet NIVI Analyse en første statusrapport fra prosjektet¹. På bakgrunn av statusundersøkelsen og kontakt med de enkelte regionråd, har NIVI i samarbeid med KS og regionrådene kommet fram til temaer for prinsippnotater og støtteaktiviteter. Arbeidet utgjør hoveddelen av prosjektets del 2.

Dette delnotatet er skrevet for Knutepunkt Sørlandet (KnpS) som er samarbeidsorganet for syv kommuner i Kristiansand-regionen. I notatet beskriver vi kjennetegn ved KnpS og drøfter organisering og styringsform. Deretter gir vi eksempler på veivalg og tiltak for å styrke samarbeidet.

Oslo 5. mars 2009

¹ NIVI rapport 1:2008 Følgeevalueringsprosjektet: Med politikerne i front - effekter av robuste samarbeidsmodeller: Resultater fra første statusundersøkelse og innspill til oppfølging.

Sammendrag

Gode forutsetninger for samarbeid

Knutepunkt Sørlandet (KnpS) burde ha gode forutsetninger for utvikling av sterkt samarbeid. Mange nettverk og prosjekter vurderes til å gi gode resultater. KnpS har hevdet egne interesser og satt regionen på kartet overfor nasjonale og regionale myndigheter. KnpS er en sterkt integrert region med korte geografiske avstander, har lang erfaring med å samarbeide og bør ha utviklet kunnskap, tillitt og felles forståelse av mulighetsrommet for kommunesamarbeidet. Samlet er regionen på størrelse med Stavanger, og en sterkere integrasjon mellom by og omland kan være en forutsening for fortsatt vekst i Kristiansandregionen. Skal regionen vokse, er Kristiansand avhengig av omlandet og motsatt.

Potensialet for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet må vurderes som stort. Det gjelder både kompetansekrevende velferdstjenester, støttefunksjoner og plan- og utviklingsoppgaver. Regionen har også et godt utgangspunkt for vertikal samhandling i forhold til staten som bl.a. er aktuelt innenfor helsetjenesten og den varslede samhandlingsreformen.

At potensialet for samarbeid er stort, betyr ikke at det er uproblematisk å satse sterkere på det interkommunale samarbeidet. Alt interkommunalt samarbeid har en del svakheter i forhold til rene kommunale løsninger. Det kan gjelde styring, effektivitet, demokrati, fordeling og prosessmessige ulemper. Spørsmålet blir hva som er alternativet. Rene kommunale løsninger kan innebære negative konsekvenser for utbyggingsmønster og dårligere offentlige tjenester for innbyggerne og næringslivet. Behovet for regional samordning kan innebære at nasjonale myndigheter tar initiativ til andre løsninger som tvangssammenslutninger, strengere statlig styring eller at staten overtar kommunale oppgaver. Eller det kan være omlegginger i hele kommunesystemet gjennom oppgavedifferensiering mellom små og store kommuner.

For å utløse det ovennevnte potensial, viser gjennomgangen i dette notatet at KnpS står overfor politiske og administrative utfordringer for videreutviklingen av samarbeidet, herunder avklaringer og innfrielse av mål og forventninger. Vi gjør nedenfor nærmere rede for viktige utfordringer i samarbeidet og peker på mulige utviklingstiltak.

Kjennetegn og mulige tiltak for å styrke KnpS

KnpS er en funksjonell og geografisk integrert region

KnpS er en sammenhengende ABS-region. Regionens funksjonalitet, størrelse og klare senterstruktur er en vesentlig styrke for samarbeidet og mulighetsrommet fremover. Kristiansand er et naturlig senter som landsdelshovedstad og kommunene bygger i hovedsak sitt samarbeid på faste partnere i KnpS regionen. Samlet utgjør regionen om lag 125 000 innbyggere og er på størrelse med Stavanger. Imidlertid er fylkesgrensene som går tvers gjennom regionen en utfordring i samhandlingen med fylkeskommunen og fylkesmannsembetet som krever kordinerte regionale aktører.

Store forskjeller i kommunestørrelse en utfordring

KnpS består av syv selvstendige kommuner som er svært ulike i størrelse. Kristiansand kommune er om lag dobbelt så stor som alle de øvrige kommunene til sammen. Det er vanlig at regionrådssamarbeid omfatter en stor senterkommune og flere mindre omegnksommuner. Ulikhetene i kommunestørrelse innebærer en skjevfordeling av kompetanse og ressurser som kan påvirke kommunenes samarbeidsbehov, kapasitet og vilje til å delta i forpliktende samarbeidsordninger. Jo mer kompleks den indre struktur er, jo viktigere vil det være at kommunenes motiver med samarbeidet er klarlagt. Fleksibel deltagelse i samarbeidet kan være en løsning, men samtidig kan utvikling av en sterk samarbeidsregion forutsette at alle kommunene står sammen om viktige oppgaver og er tydelige på motivene med samarbeidet. Både i Kristiansand og omegnksommunene kan det stilles spørsmål ved om mål og strategi for samarbeidet er tilstrekkelig klarlagt og forankret i den enkelte kommune.

Nettverksorganiseringen er spesiell for KnpS – krever styringsmessige tiltak

KnpS har et stort omfang av nettverksbasert samarbeid (om lag 15 nettverk, prosjekter og utvalg), der 5 av disse er primærnettverk og 4 er støttenettverk som i hovedsak skal få sin bestilling fra primærnettverkene. KnpS har de siste årene gjennomført en del endringer i nettverksstrukturen og nettverkenes arbeidsformer og styrket samarbeidet og oversiktigheten. Men omfanget av nettverksbasert samarbeid uten organisatorisk overbygning er et særtrekk ved KnpS og styringssystemet virker lite oversiktlig. Nettverkenes arbeid virker i liten grad å være koplet til politiske diskusjoner i rådmannsgruppen og i representantskapet. Det kan være behov for en konsolidering der antall nettverk, deres målsettinger og forholdet til representantskap, arbeidsutvalg, rådmannsutvalget og kommunene gjøres gjenstand for en gjennomgang og eventuell ny prioritering. Foreliggende gjennomgang tyder på at det kan være behov for bedre oversikt over og kunnskap om nettverkenes virksomhet. Det synes også å være behov for å utvikle rutiner for oppfølging på overordnet plan i rådmannsutvalget som er strategisk og koordinerende administrativt organ i KnpS I den sammenheng bør felles strategidokument og handlingsprogram som koordineres med rullering av økonomi- og handlingsprogram i kommunene utvikles

Sekretariatet i KnpS har en krevende rolle

Rådmannsutvalget har ansvar for å behandle saker til representantskap og arbeidsutvalg. Samtidig har KnpS et eget sekretariat som skal følge opp representantskapet, arbeidsutvalget og rådmannsutvalget. Sekretariatet har ikke fullmakter eller myndighet overfor kommunene, men en pådriver- og informasjonsrolle. Sekretariatet i KnpS en nødvendig forutsetning for at samarbeidet skal lykkes. Sekretariatet har en utfordrende oppgave i å skulle bidra til å innfri forventninger til KnpS både som politisk verksted og administrativt samarbeidsorgan. Samtidig er sekretariatet avhengig av å få fram det beste i kommunenes fagmiljøer. Balansegangen mellom å være pådriver, men samtidig ikke ha en direkte styringslinje overfor nettverk og kommunene, kan være en krevende rolle. Det kan på denne bakgrunn være behov for å klargjøre sekretariatets ansvar og myndighet, herunder også om sekretariatet har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta faglig og administrativ samordning og å kunne bidra til å innfri politiske visjoner for KnpS.

Behov for vertikal samhandling med staten og fylkeskommunene stiller nye krav til KnpS

Behovet for samhandling med fylkeskommunene og staten vil ventelig tilta i styrke fremover, både i lys av nasjonale signaler om behov for samhandling, f eks innenfor NAV og helsetjenestene og fordi fylkeskommunene styrker sin posisjon som planleggingsmyndighet, utviklingsaktør og vegeier. En spesielt aktuell og konkret utfordring for KnpS er Regjeringens varslede helsereform – samhandlingsreformen for helsetjenesten. Reformen vil kunne ende med at staten vil sette krav til kommunestørrelse og forpliktende interkommunalt samarbeid som en mulig modell (helsekommuner). Reformen vil kunne kreve at kommunene og KnpS i nær fremtid vil måtte vurdere utvidet samarbeid om primærhelsetjenester og en mer forpliktende organisering i forhold til den statlige helsetjenesten. I lys av prosessen med samhandlingsreformen har Kommunal- og regionaldepartementet varslet en prosess for vurdering av kommuneloven med sikte på å lovfeste samkommunemodellen.

Hvordan innfri forventningene om KnpS som politisk verksted?

Forventningene til KnpS som felles viktig politisk styringsorgan for regionen var store ved etableringen mot slutten av forrige valgperiode høsten 2007. Det fremgår av kommunestyrevedtakene og følger av at regionrådet ble sammensatt som et representativt politisk organ med 43 representanter. Representantskapet har et stort mulighetsrom for diskusjon av strategi og organisatoriske spørsmål, inkludert hvordan kommunene og regionen skal forholde seg til eksterne aktører. Men dersom forventningene og målene til KnpS som politisk verksted skal innfris, bør det vurderes å vitalisere og styrke KnpS. Slike ambisjoner krever forventningsavklaring, forankring og felles definerte mål og aksept i samtlige av kommunene. I den sammenheng bør også den konkrete interkommunale virksomheten i nettverk og selskaper være koplet til den politiske debatt og utviklingsarbeid i representantskapet.

Andre tiltak som kan styrke KnpS er å utvikle en kultur der KnpS blir en arena for debatt på tvers av partipolitiske skillelinjer og i et kommuneoverskridende perspektiv. For å styrke debattene må administrasjonen i kommunene og KnpS spille politikerne gode og sørge for at konkrete saker settes på dagsorden.

En annen intensjon med utviklingen av styringsmodellen er å utvikle felles overordnet styring av interkommunale selskaper i regionen. Tiltak som er under arbeid og delvis gjennomført er bl.a. at kommunene har oppnevnt medlemmene av KnpS til å utgjøre representantskapet til Kristiansandregionens Brann og Redning IKS. Prinsippet om gjennomgående representasjon fra KnpS til selskapene i regionen, kan styrke og samordne overordnet politisk styring og kontroll over selskapene i regionen. Det bør derfor vurderes samme modell overfor andre selskaper i regionen der KnpS kommunene er del- eller heleiere. Imidlertid vil vi peke på at representantskapet kun er et eierorgan og således har en noe tilbaketrukket rolle. Selve begrunnelsen for å etablere selskap er å fristille og profesjonalisere ett oppgaveområde og myndighet er lagt til styre og administrasjon. Konsekvensen er mindre mulighet for detaljstyring og mer behov for strategisk overordnet eierstyring. For å møte behovet for styrkingen av strategisk eiermakt bør arbeidet med utvikling av felles og tydelige eierstrategier

videreføres. Utvikling av en felles og tydelig eierskapspolitikk kan stimulere KnpS som politisk organ

KnpS - en mellomform mellom en pragmatisk og strategisk samarbeidsallianse

Kommunenes samarbeidsstrategi fremstår som en mellomform mellom en pragmatisk og strategisk samarbeidsallianse. KnpS samarbeider om både strategiske og praktiske oppgaver, inkl. oppgaver som berører kjernevirkosomheten i kommunene. KnpS er en fast allianse av samarbeidspartnere hvor kommunene primært samarbeider innenfor KnpS. Disse forholdene er viktige kjennetegn ved en strategisk samarbeidsallianse.

På den annen side har KnpS også kjennetegn som er typisk for pragmatiske samarbeidsallianser. I spørreundersøkelsen fra 2008 fremkommer det at formannskapene oppfatter at KnpS ikke er tydelige nok overfor omverdenen². KnpS eller interkommunale enheter i KnpS er i liten grad tilført politisk myndighet og ressurser. Til nå har det ikke vært ønskelig å utvikle helhetlige og forpliktende løsninger underlagt politisk styring utenfor kommunene, f eks til KnpS og ATP-utvalget. KnpS har ikke etablert formelle interkommunale ordninger innenfor kjernetjenester utover løst og mer uforpliktende nettverksorganisasjoner som har liten direkte kontakt med KnpS politiske organer. Samarbeidet har dermed i liten grad tatt steget videre til mer forpliktende samarbeidsformer i form av felles produksjons- eller utviklingsenheter. Det virker som om den bakenforliggende ide med samarbeidet er at KnpS i hovedsak skal betraktes som et praktisk supplement og ikke som en selvstendig oppgavestrategi.

Samtidig har KnpS vyer og ambisjoner om å være et politisk verksted og utvikle tjenestetilbudet i en felles ABS-region. Slike ambisjoner kan kreve en klargjøring av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og KnpS. Spørsmålet blir hvilke oppgaver KnpS skal ha et hovedansvar for og hvilke oppgaver som skal løses ut fra et enhetskommunalt perspektiv, gitt dagens utfordringer og foreliggende dokumentasjon av behov og muligheter for samarbeid. I lys av at dagens mål og strategier i hovedsak utviklet av de forrige kommunestyrrene, kan det være behov for en mer tydelig strategisk plattform for det framtidige samarbeidet. Skal KnpS styrkes som en sterk strategisk allianse og motor i ”kommunenes samarbeidsregion” bør kommunenes bevissthet og forventninger til KnpS avklares.

KnpS har en tradisjonell politisk styringsmodell – behov for samling av politisk og administrativt ansvar?

KnpS er organisert etter tradisjonelle prinsipper for styring av interkommunalt samarbeid. Den tradisjonelle styringsmodellen innebærer at regionrådet har ansvar for interessehevdning samtidig som det har en initierende rolle i utvikling av formalisert samarbeid og etablering av ulike prosjekter og nettverk. Imidlertid er det kommunestyrrene som bestemmer i alle prinsipielle og viktige saker. Politisk og administrativ organisering vurderes for hver enkelt oppgave som da får sin egen organisering enten i nettverk, gjennom kjøp- og salgordninger eller i interkommunale enheter med organisatorisk overbygning.

² NIVI rapport 1:2008

En diskusjon av styringsmodell for samarbeidet vil være særlig viktig jo større ambisjoner kommunene har med samarbeidet og jo flere konkrete oppgaver som skal løses av styringsorganene i KnS. Hovedinnvendingen mot den tradisjonelle modellen knytter seg til både demokrati, styring og effektivitet. Nåværende styringsmodell har prinsipielle ulemper i form av at KnS kan oppleves som utydelig og at det kan være uklare ansvarsforhold mellom KnS, kommunene og de enkelte samarbeidsordninger og nettverk. En fragmentert politisk og administrativ styring kan medføre manglende samspill mellom politikk og administrasjon i det løpende regionale samarbeidet. For å sikre en god vertikalt samhandling med staten og fylkeskommunen, herunder nye krav i forbindelse med samhandlingsreformen, kan det bli behov for å samle oppgaver og beslutningsmyndighet i de sentrale styringsorganene i KnS.

Et alternativ til nåværende tradisjonelle styringsmodell, kan være å legge alle viktige oppgaver i samarbeidet under et felles politisk styringsorgan og en felles administrasjon. Det vil innebære at styringssystemet utvikles etter samkommuneprinsipper som er modellen Finland har valgt for løsning av kommuneoverskridende oppgaver. Finland har ikke fylkeskommuner. Samkommunemodellen kan ivareta både demokratiske, styringsmessige og effektivitetsmessige hensyn på en bedre måte enn den tradisjonelle modellen, forutsatt at det i utgangspunktet er ønskelig med et omfattende interkommunalt samarbeid. Samling av oppgaver legger til rette for interkommunale perspektiver og gjennomføring av politikk som kan være nødvendig i et samfunnsutviklingsperspektiv for å styrke Kristiansandregionen i konkurransen med øvrige byregioner i landet.

Evaluering av Innherred samkommune³ og en omfattende gjennomgang av egenskaper ved ulike styringssystemer for interkommunalt samarbeid i regi av NIVI⁴, gir støtte for samkommunemodellen. NIVI konkluderer med at et omfattende samarbeid som også omfatter lovpålagte oppgaver krever et samlet styringsgrep. Modellen er i dag ikke hjemlet i kommuneloven, men Kommunal- og regionaldepartementet oppfordrer til forsøk og har varslet mulige endringer for å åpne opp for bruk av samkommunemodellen.

³ Evaluering av Innherred samkommune. Trøndelag forskning og utvikling AS. Rapport 2007:1

⁴ NIVI-rapport 2:2008: Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

1 Innledning og problemstillinger

1.1 Om KnpS

Knutepunkt Sørlandet (KnpS) er et samarbeidsorgan mellom kommunene Birkenes, Lillesand og Iveland i Aust-Agder og Kristiansand, Songdalen, Søgne, og Vennesla i Vest-Agder. KnpS skal samordne interkommunalt samarbeid mellom deltakerkommunene, og skal arbeide aktivt for å fremme tiltak som skaper effektive og gode løsninger for innbyggerne og næringslivet. KnpS er organisert etter kommunelovens § 27 og er et eget rettssubjekt⁵. KnpS er en felles ABS-region med korte avstander mellom kommunene og med Kristiansand som naturlig senter.

KnpS etablerte 1. januar 2008 en ny felles politisk styringsmodell for interkommunalt samarbeid i regionen. Regionrådet er sterkt utvidet etter endringen med etablering av et representantskap med 43 medlemmer som overordnet politisk styringsorgan.

Arbeidsutvalget er underlagt representantskapet og består av den til enhver tid fungerende ordfører i hver deltakerkommune. Kristiansand deltar i tillegg med to representanter. De ansattes organisasjoner er representert i arbeidsutvalget med en representant fra hver av hovedsammenslutningene. Arbeidsutvalget ivaretar den løpende politiske styringen i KnpS.

Rådmannsutvalget utgjør KnpS administrative samarbeidsorgan. Rådmannsutvalget har ansvar for å behandle saker til representantskap og arbeidsutvalg og utarbeider forslag til virksomhetsplaner og budsjett som vedtas av representantskapet. Leder av rådmannsutvalget har møte- og forslagsrett i representantskap og arbeidsutvalg.

KnpS administrasjon består av 2 fast ansatte medarbeidere og ledes av daglig leder. Daglig leder har ansvaret for at oppgaver utføres i overensstemmelse med vedtak fattet av representantskapet. Daglig leder er sekretær for rådmannsutvalget, representantskapet og arbeidsutvalget. Daglig leder skal forberede og tilrå i de saker som rådmannsutvalget skal legge frem for representantskapet og arbeidsutvalget og er ansvarlig for å iverksette politiske vedtak. Administrasjonen har ikke fullmakter eller myndighet overfor kommunene. Sekretariatet har en pådriver- og informasjonsrolle, men ikke mer. Administrasjonen fungerer som sekretariat for flere av nettverkene i KnpS.

1.2 Problemstillinger og kunnskapsgrunnlag

Notatet beskriver og drøfter kjennetegn ved KnpS som region og omfanget og organiseringen av det interkommunale samarbeidet. I den grad det er naturlig, trekker vi sammenligninger mellom KnpS og andre regionråd i landet. Notatet gjør også rede for det mulighetsrom KnpS har og mulige eksternt gitte

⁵ For nærmere informasjon om KnpS, se www.knutepunktsorlandet.no

utfordringer for kommunenesamarbeidet. Avslutningsvis beskriver notatet tiltak KnpS kan vurdere for å styrke samarbeidet i den videre fase.

I notatet bygger NIVI drøfting og argumentasjon på to gjennomførte kartlegginger av hhv formannskapene i kommunene våren 2008 og en administrativ kartlegging som ble gjennomført ved årsskiftet 2008/2009⁶. I tillegg trekker vi sammenligninger med erfaringer gjort i øvrige deler av landet. Mye av erfarsingsgrunnlaget er presentert på www.nivi.no. I tillegg har NIVI fra 2007 har hatt relativt tett kontakt med KnpS gjennom bl.a. deltagelse i ulike møter både på politisk og administrativt nivå.

2 KnpS – kjennetegn og utfordringer

2.1 KnpS – en funksjonell og geografisk integrert region

KnpS er en stor region når det gjelder antall innbyggere med over 120 000 innbyggere. 10 av landets 69 regionråd har over 100 000 innbyggere. KnpS har 7 medlemskommuner og det samsvarer med de fleste av landets øvrige regionråd. 34 regionråd har mellom 5-7 medlemmer. 18 av landets regionråd har 8 eller flere medlemmer. Når det gjelder geografisk utstrekning, er KnpS med vel 2000 kvkm et av landets minste regionråd. Det er korte avstander i regionen og KnpS er definert som en felles ABS region med ett klart senter i Kristiansand. I motsetning til mange regionråd er regionen klart definert geografisk.

Etter NIVIs vurdering er KnpS funksjonalitet, størrelse og klare senterstruktur en vesentlig styrke for samarbeidet og mulighetsrommet fremover. Samlet er regionen på størrelse med Stavanger, og en sterkere integrasjon mellom by og omland kan være en forutsening for fortsatt vekst i Kristiansandregionen. Imidlertid er fylkesgrensene som går tvers gjennom regionen en utfordring i samhandlingen med fylkeskommunen og fylkesmannsembetet og det krever at regionalt nivå er koordinert i samhandlingen med KnpS.

2.2 Store forskjeller i kommunestørrelse

KnpS består av svært ulike kommuner. Kristiansand kommune er om lag dobbelt så stor som de øvrige kommunene til sammen. Iveland med om lag 1200 innbyggere, er også i norsk målestokk en liten kommune. Imidlertid er det vanlig at regionrådssamarbeid omfatter ulike kommuner. Tilsvarende forskjeller mellom kommunene har vi f eks i Bergen og omland regionråd og Trondheimsregionen.

Etter NIVIs vurdering er ulikeheten i kommunestørrelse en utfordring KnpS må være seg bevisst. I kartleggingen av nettverk og prosjekter i KnpS fra årsskiftet 2008/2009⁷ påpeker svært mange at forskjellene i kommunestørrelsen reduserer

⁶ NIVI-rapport 1:2008 og NIVI-notat 2:2009

⁷ NIVI-notat: 2:2009

resultatoppnåelsen i samarbeidet. For liten kapasitet i noen enkelte kommuner oppgis av godt over halvparten til å være et forhold som reduserer resultatoppnåelsen. Deretter følger ulike samarbeidsbehov mellom kommunene og ulike maktforhold mellom kommunene.

Jo mer kompleks den indre struktur er, jo viktigere vil det være at kommunenes motiver med samarbeidet er klarlagt. Fleksibel deltagelse i samarbeidet kan være en løsning, men samtidig kan utvikling av en sterk samarbeidsregion forutsette at alle kommunene står sammen om viktige oppgaver og er tydelige på sine motiver med samarbeidet.

2.3 Nettverksorganiseringen er spesiell for KnpS

KnP har et stort omfang av nettverksbasert samarbeid gjennom om lag 15 nettverk, prosjekter og utvalg. Organisasjonsformen og styringsstrukturen innad i nettverkene er lite formalisert. Nettverkene og prosjektene dekker både velferdstjenester, støtteoppgaver og utviklingsoppgaver. Antall nettverk har økt betydelig de siste årene.

Arbeidsmetodikken baseres på forstudier der det avklares behov og vilje til langsigktig og forpliktende samarbeid. Dersom kommunene ønsker å gå videre med et samarbeidsområde, etableres nettverk og prosjekter. Nettverkene og prosjektene er avtalebaserte samarbeider og er i liten grad formalisert med en organisatorisk overbygning. Det er forutsatt at medlemmene i nettverkene for primærtjenester møter med rådmannens myndighet. Nettverkene iverksetter og styrer prosjekter, arbeidsgrupper og prosesser innen respektive virksomhetsområder. Kommunenes rolle i nettverkene varierer. Det er også variasjoner når det gjelder hvordan utviklingsarbeid initieres, forankres og organiseres. Det gjelder særlig forholdet mellom sekretariat, fagnettverk og rådmannsutvalg.

De fleste av nettverkene er i liten grad del av kommunenes produksjonsapparat, men har en viktig rolle for faglig utvikling og interesseheving i regionen. Ansvaret for tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver ligger i stor grad fortsatt i den enkelte kommune.

Det siste året er det gjennomført en endring i organiseringen av nettverkene med sikre på klargjøring og opprydding. KnP definerer 5 primærnettverk der deltakerne er forutsatt å opptre med rådmanns myndighet. Nettverket baserer sin virksomhet på forstudier og inngåelse av langsigktig og forpliktende samarbeidsavtale. I tillegg er det foreløpig definert 4 støttenettverk som i økende grad skal få sine oppdrag fra primærnettverkene. Øvrige nettverk, arbeidsgrupper og prosjekter er fremover ment å legges i det under denne strukturen.

I NIVI notat 2:2009 fremkommer det at et stort flertall mener nettverkene har vært vellykket. Samtidig peker mange behov for tiltak for å styrke samarbeidet. Flest har pekt på behov for å tydeliggjøre rolle, mål og mandat for nettverket/prosjektet. Deretter følger tydeligere integrering inn mot kommunenes fagområder og ordinære styringssystem og styrket kontakt og oppfølging fra rådmannsutvalget i KnP. Nødvendig dedikert sekretær bistand innad i nettverket oppleves som en avgjørende suksessfaktor av mange.

I et møte i august 2008 oppsummerte rådmannsutvalget med følgende punkter når det gjelder nettverkene og oppfølging av disse:

- Rådmennene må få en mer tydelig rolle overfor nettverkene og spesielt nettverkene innen de tunge tjenesteområdene.
- Samarbeidet bør i økt grad settes på dagsorden i egen kommune. For eksempel slik at:
 - Samarbeidet er gjenstand for fokus i faste møter mellom ordfører, rådmann og ledelse for øvrig.
 - Det utformes internrutiner for å identifisere "knotepunktsaker" og slik at disse settes på dagsorden via rådmannsutvalget.
 - Det vurderes internrutiner for å avspeile satsingen i knutepunktsamarbeidet i kommunens økonomi- og handlingsprogram og kommuneplan.

Etter NIVIs vurdering er omfanget av nettverksbasert samarbeid uten organisatorisk overbygning et særtrekk med KnpS. Organiseringen og styringslinjene virker lite oversiktlig og det er sannsynlig at mål og resultater fra arbeidet i nettverkene kan være dårlig kjent i medlemskommunene. Det ser heller ikke ut til at nettverkenes virksomhet og visjoner videre for oppgaveområdene er gjenstand for særlig debatt eller oppmerksamhet i representantskapet. Oppgavene i nettverkene er utviklingsorienterte, mens tjenesteproduksjonen er tillagt den enkelte kommune. Selv om det er iverksatt en endring av strukturen og forholdet mellom nettverkene, er det etter NIVIs vurdering, behov for en konsolidering der antall nettverk, deres målsettinger og forholdet til KnpS og kommunene gjøres gjenstand for en gjennomgang og eventuell ny prioritering. Ikke minst ser det ut til at det er behov for bedre oversikt og kunnskap om nettverkene og utvikling av rutiner for oppfølging på overordnet plan i rådmannsutvalget og representantskapet.

2.4 Administrativ organisering

Rådmannsutvalget utgjør KnpS administrative og strategiske samarbeidsorgan. Rådmannsutvalget har ansvar for å behandle saker til representantskap og arbeidsutvalg og utarbeider forslag til virksomhetsplaner og budsjett som vedtas av representantskapet. Samtidig har KnpS etablert et eget sekretariat som skal følge opp representantskapet, arbeidsutvalget og rådmannsutvalget. Sekretariatet har ikke fullmakter eller myndighet overfor kommunene, men en pådriver- og informasjonsrolle. KnpS administrative organisering samsvarer med de fleste andre regionråd som har egne administrative ressurser.

Etter NIVIs vurdering er sekretariatet i KnpS en nødvendig forutsetning for at samarbeidet skal lykkes. Ingen andre i regionen har den nødvendige kunnskap om og oppmerksamhet om arbeidet i nettverkene. Men sekretariatet er lite og har en utfordrende oppgave i å koordinere, administrere og ikke minst innfri politiske forventninger til KnpS. Samtidig er sekretariatet avhengig av å få fram det beste i kommunenes fagmiljøer. Balansegangen mellom å være pådriver, men samtidig

ikke ha en direkte styringslinje overfor nettverk og kommunene kan være en krevende rolle.

2.5 KnpS utfordres på vertikal samhandling

Kommunene, fylkeskommunene og staten har oppgaver og ansvarsområder som må ses i sammenheng, men organiseringen er svært kompleks. Dette gjelder både innenfor planlegging, utviklingsarbeid og velferdstjenester. Behovet for samhandling med fylkeskommunene og staten vil tilta i styrke fremover, både i lys av nasjonale signaler om behov for samhandling, f eks innenfor NAV og helsetjenestene og fordi fylkeskommunene fremover styrker sin posisjon som planleggingsmyndighet, utviklingsaktør og vegeier. I dag er Areal og transportutvalget (ATP) i regionen et eksempel på samhandling mellom fylkeskommunene og kommunene.

En spesielt aktuell og konkret utfordring for KnpS, er Regjeringens varslede helsereform – samhandlingsreformen for helsetjenesten. Det er varslet en stortingsmelding om saken som skal fremlegges før sommeren 2009. Regjeringen arbeider med å utvikle økonomiske, juridiske systemer og organisatoriske systemer og løsninger i forholdet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Helseministeren oppsummerer utfordringen slik:

"Skal vi få til bedre helsetjenester, må mer av behandlingen flyttes ut i kommunene. Men de fleste av dagens kommuner er for små til å kunne påta seg ansvaret alene. Samhandlingsreformen vil kreve at kommuner samarbeider tettere. Videre uttaler statsråden at samhandlingsreformen er en gedigen kommunehelsetjenestereform, og han utfordrer dagens kommunepolitikere til å tenke nytt sammen med nabokommunene⁸".

Kommunal- og regionalministeren kommenterer utfordringen slik:

"Kommunene vil spille en avgjørende rolle for at denne reformen skal lykkes. Kommunene har allerede i dag ansvar for mange viktige oppgaver av betydning for folks helse. Et utvidet ansvar vil berøre spørsmål om både organisering og finansiering av kommunesektoren⁹".

Foreløpig har Helsedepartementet signalisert at departementet vil sette krav til kommunestørrelse og peker på forpliktende interkommunalt samarbeid som en mulig modell (helsekommuner). Slike forpliktende og formaliserte modeller er i dag ikke vanlige i kommunesektoren, med unntak av forsøkene med samkommune.

⁸

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/kampanjer/samhandlingsreformen-skal-gi-bredre-helse.html?id=541207>

⁹

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/pressecenter/pressemeldinger/2009/samhandlingsreformen-blir-stortingsmeldi.html?id=547619>

I lys av prosessen med samhandlingsreformen har Kommunal- og regionaldepartementet varslet en prosess for vurdering av kommuneloven med sikte på å lovfeste samkommunemodellen.

Etter NIVIs vurdering vil KnPS vil fremover kunne utfordres både av staten og fylkeskommunene til å møte det vertikale samordningsbehov som krever formalisert samarbeid mellom forvaltningsnivåene, dvs. mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Ikke minst samhandlingsreformen vil kunne kreve at kommunene og KnPS i nær fremtid vil måtte vurdere å utvide samarbeidet om primærhelsetjenester og en mer forpliktende organisering i forhold til den statlige helsetjenesten herunder å tillegge KnPS beslutningsmyndighet over egne oppgaver.

2.6 KnPS som politisk verksted

Regionrådets øverste organ er representantskapet med 43 medlemmer. Lignende omfang på antall representanter har vi ikke i Norge. Det vanlige er regionråd bestående av ordførere, eventuelt utvidet med opposisjonsledere. Hensikten med KnPS modell er å styrke politisk styring og oversikt når det gjelder interkommunalt samarbeid i regionen. Representantskapet i KnPS skal sette politisk dagsorden for samarbeidet og være en aktiv bestiller overfor administrasjonen. Styringsmodellen skal gi samarbeidet mer politisk legitimitet og tyngde ved at flere politikere i kommunestyrene har kunnskap og informasjon om saker som kommer til behandling. Omvendt kan flere politikere bringe inn tema til høytenking og debatt i KnPS fra sine respektive by- og kommunestyrer. Intensjonen er at representantskapet blir et politisk verksted for regionen.

KnPS har også en rolle i å initiere og samordne interkommunalt samarbeid mellom deltagerkommunene, og skal arbeide aktivt for å fremme tiltak som skaper effektive og gode løsninger for innbyggerne og næringslivet. For første halvår 2009 er det lagt opp til 3 møter i representantskapet. Til sammenligning har for eksempel Vest-Agder fylkeskommune lagt opp til 5 møter i løpet av 2009.

I NIVIs undersøkelse rettet mot samtlige formannskap i 2008 (NIVI rapport 1:2008) er det en stor andel som ser behov for endringer knyttet til ulike sider av KnPS, herunder formål/oppgaver, arbeidsformer og mer og formål/oppgaver, arbeidsformer og overføring av beslutningsmyndighet som aktuelle tiltak.

Etter NIVIs vurdering var forventningene til KnPS som et felles politisk styringsorgan for regionen store. Det fremgår bl.a. av saksdokumentene og kommunestyrevedtakene fra 2007 og ikke minst at regionrådet har 43 representanter. Samtidig er ikke KnPS tillagt myndighet eller ansvar for egne oppgaver.

Etter vår vurdering har representantskapet et stort mulighetsrom for diskusjon av strategi og veivalg for regionen, inkludert kommunesamarbeidets organisering og regionens forhold til omverdenen. Men dersom forventningene til KnPS som politisk verksted skal innfris, bør KnPS vitaliseres og styrkes, oppgaver og ressurser overføres og samhandlingen mellom administrasjon og politikk styrkes. Slike ambisjoner krever forventningsavklaring, forankring og felles definerte mål og aksept i samtlige av kommunene.

Boks 2.1 Hovedresultatene i NIVIs spørreundersøkelse rettet mot politikerne¹⁰

Vinteren 2008 gjennomførte NIVI analyse en spørreundersøkelse rettet mot samtlige medlemmer av formannskapene i regionen. Spørreundersøkelsen er oppsummert slik:

- En stor andel ser endringsbehov knyttet til ulike sider ved regionrådet, herunder formål/oppgaver, valg av tilknytningsformer og arbeidsformer i regionrådet. Relativt mange påpeker også på overføring av beslutningsmyndighet som en aktuell problemstilling.
- Om lag 2/3 ser behov for mer samarbeid mellom kommune både innenfor administrasjon, areal og samfunnsplanlegging og smale støttetjenester.
- Et stort flertall at KnP og fremstår som lite tydelig både for kommunene, innbyggere og næringsliv og regional stat. Samtidig påpekes det behov for å tydeliggjøre KnP overfor omverdenen
- Et klart flertall ser behov for et styrket og mer forpliktende samarbeid med fylkeskommunen framover.

2.7 KnP og felles eierskap

KnP var en av fire case i ECONs studie fra 2006 som påviste behov for å styrke politikernes oversikt og overordnet styring av interkommunalt samarbeid i regionen¹¹. Opprettelsen og utviklingen av felles den nye styringsmodellen i 2007 er ment å være en oppfølging av ECONs hovedkonklusjoner og styrke politikernes oversikt og gi felles styring av interkommunale selskaper i regionen. KnP har i løpet av 2008 hatt fokus på hvordan kommunene kan anvende styringsmodellen til gjenvinne oversikt og styring felles eierskap bl.a. gjennom egne temamøter i representantskapet. Tiltak som er under arbeid og delvis gjennomført er i den sammenheng er bl.a.:

- Prinsipper for gjennomgående representasjon, dvs. at KnP oppnevner medlemmer av styrer og representantskap for konkrete samarbeidsvirksomheter i regionen.
- KnP utformer felles eierstrategier overfor konkrete interkommunale virksomheter
- KnP eier selskaper ved spesielle behov

KnP har til nå på fulgt opp flere ovennevnte ved at kommunene har valgt KnP som representantskap for Etablerersenteret og Brann- og redningstjenesten i regionen som begge er organisert som interkommunale selskaper. Deltakerkommunene velger altså sine medlemmer i representantskapet til å ivareta kommunenes eieransvar.

¹⁰ NIVI rapport 1: 2008

¹¹ ECON-rapport 2006-057: Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring

KnpS har også vurdert spørsmålet om KnpS skal overta det formelle eierskapet til selskaper i regionen. Imidlertid strider det mot lov om interkommunale selskaper der det heter at det kun er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale som kan eie et annet interkommunalt selskap. KnpS er organisert etter §27 i kommuneloven og oppfyller ikke betingelsene for å være eier av et interkommunalt selskap. Dette ble bekreftet av Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2008, etter konkret henvendelse gjennom brev sendt fra KnpS.

KnpS arbeider også med utvikling av en felles mal for eierskapsmeldinger mellom kommunene. På sikt er det også ambisjoner om å utvikle sterkere felles eierskapsstrategier og tydeliggjøring av hva kommunene i felleskap vil med sine selskaper

Etter NIVIs vurdering kan prinsippet om gjennomgående representasjon fra KnpS til selskapene i regionen styrke og samordne overordnet politisk styring og kontroll over selskapene i regionen. Det bør derfor vurderes samme modell overfor andre selskaper i regionen. Imidlertid vil vi peke på at representantskapet kun er et eierorgan og således har en noe tilbaketrukket rolle. Det er styret og administrasjonen som ivaretar den løpende styring og interkommunale selskaper har stor grad av selvstendighet. Det er grunn til å nevne at selve begrunnelsen for å etablere selskap er å fristille og profesjonalisere ett oppgaveområde. Konsekvensen vil være mindre mulighet for detaljstyring og mer behov for strategisk overordnet eierstyring.

Selskaper har også i seg spesielle styringsmessige utfordringer ved at kommunene overfor selskapet bør opptre enhetlig. I praksis er det slik at det er selskapet som ofte setter saker på dagsorden og som har sakskompetanse og selskaper kan i teorien setter eierne opp mot hverandre for å sikre selskapets egne interesser. For å møte behovet for styrkingen av strategisk eiermakt bør arbeidet med utvikling av felles og tydelige eierstrategier videreføres.

2.8 KnpS - en mellomform mellom pragmatisk og strategisk samarbeidsallianse

En samarbeidsstrategi angir overordnede mål og hovedprinsipper for interkommunalt samarbeid, herunder hva som er formålet med samarbeidet, hvilken type oppgaver som det er aktuelt å samarbeide om, holdning til myndighetsoverføring fra kommunestyrene, samt prinsipper for deltagelse. På bakgrunn av tidligere kartlegginger og evalueringer av regionråd, mener NIVI det er grunnlag for å skille mellom to ulike samarbeidsstrategier: pragmatisk og strategisk samarbeidsallianse. Kjennetegnene ved de to strategiene kan beskrives som følger:

Boks 2.2 Kriterier for å skille mellom to aktuelle samarbeidsstrategier mellom kommuner

Kriterium	Praktisk pragmatisk samarbeid	Forpliktende strategisk samarbeid
Grunnleggende holdning/ verdigrunnnlag	Kommunen skal i hovedsak klare oppgavene alene. Politisk styring skal skje i kommunestyrrene og det er ikke ønskelig å utvikle helhetlige og forpliktende løsninger underlagt politisk styring utenfor kommunen.	Interkommunalt samarbeid bør utvikles som en selvstendig strategi for oppgaveløsning og avlastning av primærkommunene. Helhetlige løsninger underlagt politisk styring på regionalt nivå er ønskelig.
Formål	Etablere konkrete ordninger som gir resultatforbedring mht kvalitet, kompetanse og/eller ressursbruk	Også formell avlastning av kommunene og felles mobilisering for å vinne påvirkningskraft
Oppgaver	Upolitiske oppgaver innenfor administrasjon, smale kompetansekrevede tjenester og tekniske oppgaver	Også strategiske og politiske oppgaver, dels oppgaver som berører kjernevirkosmheten i kommunene, dels nye strategiske oppgaver
Myndighetsfordeling	Kommunestyrrene er ansvarlig for all politikkutforming og myndighetsutøvelse	Interkommunale organer kan være ansvarlig for politikkutforming og myndighetsutøvelse
Geografisk nedslagsfelt	Fleksibel deltagelse tilpasset den enkelte oppgave	Fast deltagelse i samarbeidet om strategiske oppgaver og kjerneoppgaver

KnpS samarbeidsstrategi fremstår for NIVI som en mellomform mellom en pragmatisk og strategisk samarbeidsallianse. KnpS samarbeider om både strategiske og praktiske oppgaver, inkl. oppgaver som berører kjernevirkosmheten i kommunene. KnpS er en fast allianse av samarbeidspartnere hvor kommunene primært samarbeider innenfor KnpS. Disse forholdene er viktige kjennetegn ved en strategisk samarbeidsallianse.

På den annen side er KnpS eller interkommunale enheter i KnpS i liten grad tilført politisk myndighet og ressurser. Til nå har det er ønskelig å utvikle helhetlige og forpliktende løsninger underlagt politisk styring utenfor kommunene, f eks til KnpS og ATP-utvalget. KnpS har heller ikke etablert formelle interkommunale ordninger innenfor kjernetjenester utover løst og mer uforpliktende nettverksorganisasjoner. Nettverkene er faglig utviklingsorienterte, mens tjenesteproduksjonen i all hovedsak foregår i den enkelte kommune. Når det gjelder formalisering av interkommunalt samarbeid om oppgaveløsningen, har vi svært mange eksempler på andre regioner i landet som har et mer omfattende samarbeid. KnpS oppfatter selv at de ikke ser tydelige overfor omverdenen. Fra NIVIs ståsted virker det som om den bakenforliggende idé for samarbeidet er at

KnpS i hovedsak skal betraktes som et praktisk supplement og ikke som en selvstendig oppgavestrategi.

2.9 KnpS har en tradisjonell politisk styringsmodell

Begrepet styringsmodell brukes som betegnelse på det samlede systemet for interkommunalt samarbeid. Systemet består av tre aktører og forholdet mellom disse: dels regionrådet, dels de konkrete interkommunale ordningene og dels kommunene som eiere. Det er særlig regionrådets rolle som avgjør hvilken styringsmodell som etableres, herunder særlig spørsmålet om det etableres et felles politisk styringsorgan og om regionrådet har beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Det kan skilles mellom to prinsipielt forskjellige styringsmodeller:

1. Regionrådet opptrer som initierende organ for frittstående interkommunale samarbeidsordninger (den tradisjonelle modellen).
2. Organisering etter samkommuneprinsipper (omtales nærmere i kapittel 3)

KnpS er organisert med tradisjonell styringsmodell der regionrådet har ansvar for interesseheving samtidig som det har en initierende rolle i utvikling av formalisert samarbeid og etablering av ulike prosjekter og nettverk. Det er kommunestyrrene som bestemmer i alle prinsipielle og viktige saker. Politisk og administrativ organisering vurderes for hver enkelt oppgave som da får sin egen organisering enten i nettverk, gjennom kjøp- salg ordninger eller i interkommunale enheter med organisatorisk overbygning.

En diskusjon av styringsmodell for samarbeidet og grad av formalisering har betydning fordi struktur styrer deltakelsen og innholdet - mulighetsrom og løsninger - i det kommuneoverskridende samarbeidet. Struktur kan bygge tillit, oversiktighet og tydelighet. Lite struktur kan gi sårbarhet, ansvarspulverisering og uklarhet.

De sterke sidene ved den tradisjonelle modellen er knyttet til fordelene ved sektorisering. Fordelene ved slike løsninger kan være knyttet til bl.a. følgende:

- Mobilisering av høy kompetanse, herunder brede og attraktive fagmiljøer med muligheter for faglig spesialisering. Høyere kompetanse kan medføre mer spesialiserte tjenester til innbyggerne.
- Gode betingelser for å ta ut økonomiske stordriftsfordeler. Samarbeidet kan skreddersys mht. befolkningsunderlag, tjenestevolum eller andre forhold som kan være viktig for å sikre høy kostnadseffektivitet.
- Et spesialisert samarbeid kan også i noen tilfelles innebære interessante roller for politikerne, dersom det opprettes egne politiske styrer eller nemnder for å ivareta spesielle oppgaver (ATP-utvalget er et eksempel på et slikt styre i KnpS).

Ulempene ved den tradisjonelle modellen kan bl.a. være knyttet til følgende:

- Uklare ansvarsforhold i forhold til kommunene og innbyggerne. Mange ulike styrer og/eller nettverk og prosjekter kan gjøre det uklart hvem som er ansvarlig for oppgaveløsningen.

- Fragmentert politisk og administrativ styring gjennom både kommune, regionrådet, frittstående styrer og nettverk
- Lite effektiv administrasjon og manglende samspill mellom politikk og administrasjon i det løpende regionale samarbeidet
- Høye prosesskostnader. Løsningen kan innebære betydelige kostnader til koordinering og administrasjon knyttet til mange interkommunale ordninger med ulike administrative systemer. De samlede administrasjonskostnader kan ofte være skjulte så lenge hver ordning vurderes for seg.
- Løsningen kan innebære fare for feil prioriteringer og suboptimale løsninger. Dette kan benevnes som lav allokeringseffektivitet fordi ingen ivaretar helheten i den interkommunale oppgaveløsningen.
- Liten beslutningseffektivitet og dårlige betingelser for politisk mobilisering

Hovedinnvendingen mot den tradisjonelle modellen knytter seg dermed både til demokrati, styring og effektivitet. Ulempene vil være sterkt avhengig av omfanget på det interkommunale samarbeidet. Erfaringene fra Nord-Trøndelag tilsier at den tradisjonelle modellen maksimalt kan ivareta rundt 5 prosent av den samlede aktiviteten i kommunene. Ved en større oppgavemengde kan behovet for å utvikle et samordnet styringssystem for interkommunalt samarbeid bli kritisk. Det vil sannsynligvis også være slik at jo flere politiske oppgaver og jo flere lovpålagte oppgaver som inngår i et samarbeid, jo viktigere blir det å etablere et fast system for løpende samordning og styring. Endelig kan det også være slik at kravet til et enhetlig system vil være større jo mer formell vertikal samhandling som skal foregå i forhold til fylkeskommunen, helseforetak, statlig del av NAV, Innovasjon Norge eller andre aktører på annet forvaltningsnivå.

3 Tiltak for å styrke kommunesamarbeidet

3.1 KnpS med stort potensial

KnpS burde ha gode forutsetninger for utvikling av sterkt samarbeid. Mange nettverk og prosjekter vurderes til å gi gode resultater. KnpS har hevdet egne interesser og satt regionen på kartet overfor nasjonale og regionale myndigheter. KnpS er en sterkt integrert region med korte geografiske avstander, har lang erfaring med å samarbeide og bør ha utviklet kunnskap og tillitt og felles forståelse av mulighetsrommet for KnpS. Potensialet for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet etter all sannsynlighet stort. Det kan begrunnes på ulike måter:

- Hensynet til kvalitet og krav til kompetanse for å løse krevende lovpålagte oppgaver innenfor for eksempel barn og oppvekst og helse- og sosialektoren.
- Muligheter for felles mobilisering på ikke lovpålagte områder som for eksempel næringspolitikk og kultur.

- Muligheter for utnyttelse av stordriftsfordeler, særlig innenfor tekniske tjenester, ulike typer forvaltning og kommunale støttetjenester.
- Hensynet til ekstern påvirkningskraft og effektiv samhandling mot staten, fylkeskommunen og andre regionale aktører.
- Hensynet til interessante og attraktive roller for politikere og fagpersonell.
- Muligheter for tilføring av oppgaver og virkemidler til KnpS fra staten og fylkeskommunen dvs. mulige desentraliseringsgevinster i den videre forvaltningsutvikling.

I den sammenheng kan det pekes på tre prinsipielt forskjellige oppgavepotensialer for kommunesamarbeidet i KnpS. P1-potensialet handler om å videreutvikle og forbedre det allerede etablerte interkommunale samarbeidet. P2-potensialet handler om å etablere nye interkommunale ordninger på områder hvor det tidligere ikke vært etablert samarbeid mellom kommunene. P1 og P2 handler om horizontal mobilisering. Det tredje potensialet, P3-potensialet, dreier seg om å utvikle samarbeid mot staten, fylkeskommunen eller andre eksterne aktører, 3.sektor og private.

At potensialet for samarbeid er stort, betyr ikke at det er uproblematisk å satse sterkere på det interkommunale samarbeidet. Alt interkommunalt samarbeid har en del svakheter i forhold til rene kommunale løsninger. Det kan gjelde styring, effektivitet, demokrati, fordeling og prosessmessige ulemper. Spørsmålet blir hva som er alternativet. Truslene kan være tvangssammenslutninger, strengere statlig styring eller at staten overtar lovpålagte oppgaver. Eller det kan være omlegginger i hele kommunesystemet gjennom oppgavedifferensiering mellom små og store kommuner.

Gjennomgangen i forrige kapittel viser at det er politiske og administrative utfordringer for videreutviklingen av samarbeidet. Nedenfor peker vi på et stort spenn av mulige tiltak som kan bidra til å styrke samarbeidet i regionen. Vi starter med å påpeke mulige tiltak som ikke vil innebære større endringer i nåværende struktur og organisering. Deretter angir vi mulighetsrommet og drøfter egenskapene til større grep som kan bidra til å styrke kommunesamarbeidet.

3.2 Konsolidering av antall nettverk og styringsmessige tiltak

Etter NIVIs vurderinger kan følgende tema og tiltak vurderes:

- Konsolidering der antall nettverk, deres målsettinger og deres organisering gjøres gjenstand for en gjennomgang og eventuell ny prioritering.
- Åpning for at den enkelte kommune innenfor visse rammer kan vurdere deltakelse i nettverk dersom kommunen ikke opplever å ha behov for eller ressurser til deltakelse. Hensikten kan være at noen motiverte kommuner tester ut ”største felles mulighet”, fremfor at de som ikke er motiverte bestemmer omfanget på samarbeidet (minste felles multiplum). På sikt kan målet være at alle eller flest mulig kommuner skal delta i viktige samarbeidsordninger.

- Koplingen mellom rådmannsutvalget og nettverkene bør styrkes. Det ser ut til å være behov for bedre oversikt og kunnskap om nettverkene og utvikling av rutiner for oppfølging på overordnet plan i rådmannsutvalget. Forankring av nettverkens arbeid er nødvendig. Eksempler på tiltak kan være at rådmennene klargjøre og diskuterer strategier og nettverkenes mandater og målsettinger. Felles strategidokument og handlingsprogram som koordineres med rullering av økonomi- og handlingsprogram i kommunene bør utvikles.
- Tilsvarende kan rutiner for resultatrapportering og informasjon om nettverket utvikles. Retningslinjene og styringsstrukturene i samarbeidet bør oppfattes klare, herunder forholdet mellom sekretariatets ansvar og myndighet og den enkelte kommune.
- Det kan være behov for å klargjøre sekretariatets ansvar og myndighet, herunder også sekretariatets kapasitet til å ivareta faglig og administrativ samordning.

3.3 KnpS som politisk verksted - og tiltak for forankring og kommunikasjon

For å utvikle KnpS som politisk verksted kan følgende forutsetninger være viktige:

- Klargjøring av kommunestyrenes samarbeidsstrategi. Gjennom en felles samarbeidsstrategi må kommunene må ha et klart uttrykt ønske og mål med hva man vil med KnpS. Dersom KnpS skal ha en rolle i strategisk utviklingsarbeid og utvikling av kommunesamarbeid, må kommunene anse det som legitimt og ønskelig (tiltak for vurdering av samarbeidsstrategien er omtalt nedenfor).
- Medlemmene av representantskapet må selv være motiverte og ta initiativ til debatt. Kultur for åpen debatt i KnpS - gjerne på tvers av partipolitiske skillelinjer og i et kommuneoverskridende perspektiv - kan bidra til å vitalisere KnpS som politisk verksted.
- Administrasjonen i kommunene og KnpS må spille politikerne gode og sørge for at konkrete saker settes på dagsorden i KnpS.
- I dag har KnpS ikke beslutningsmyndighet over egne saksområder eller større ressurser til eget utviklingsarbeid. Kommunene har endelig vedtaksmyndighet i de fleste saker. Et flertall av politikerne i formannskapene i kommunene uttrykte behov for overføring av beslutningsmyndighet til KnpS som en aktuell problemstilling. Dersom mer makt og myndighet legges til KnpS, legges det legge til rette for mer politikk og debatt i KnpS i et kommuneoverskridende perspektiv.
- KnpS kan iverksette tiltak for tilpasninger i nåværende styringsmodell med sikte på å styrke koplingen mellom KnpS og interkommunale enheter. Gjennomgående representasjon der medlemmene av KnpS også utgjør flere selskapers representantskap, er representert i flere styrer og utvikling av felles tydelige eierskapsstrategier er mulige tiltak.

I tillegg vil NIVI peke på forholdet mellom KnpS og kommunestyrene. Politisk kommunikasjon er avgjørende for å sikre informasjonsutveksling, involvering og koordinering mellom de politisk ansvarlige organene i kommunene. Kommunestyrene må være orientert og involvert i regionrådets virksomhet og ambisjoner. Tiltak som kan diskuteres er for eksempel:

- Jevnlige orienteringer på kommunestyremøtene om KnpS virksomhet og diskusjon av hvordan regionrådet kan brukes som redskap for egen kommune.
- Årlige felleskonferanser for alle kommunestyrene der status, utfordringer og langsigte mulige utviklingsretninger.
- Felles partimøter på tvers av kommunegrensene.
- Tilbud om opplæring og informasjon om interkommunalt samarbeid for folkevalgte – nye opplæringstiltak etter hver valgperiode.
- Jevnlig behandling av status og omfanget av interkommunalt samarbeid i kommunestyrene. For eksempel kan dette gjøres i etterkant av kommunevalgene og midtveis i valgperioden.
- Utarbeidelse av kommunevise statusoversikter med oversikt over det interkommunale samarbeidet den enkelte kommune deltar i.
- Utvikling av årlige handlingsplaner for KnpS virksomhet for behandling i kommunestyrene og basert på strategien.
- Utviklingsprogram for politikerne i regionen

3.4 Gjennomgripende diskusjon av strategi og styringsmodell

I kapittel 2 fremgår det at KnpS er organisert etter en tradisjonell styringsmodell og fremstår som en mellomform mellom en strategisk og en pragmatisk samarbeidsallianse. KnpS er et tradisjonelt regionrådssamarbeid, men har samtidig vyer og ambisjoner om å være et politisk verksted og utvikle tjenestetilbuddet og samle utviklingskraft i en felles ABS-region.

Slike ambisjoner kan kreve forventingsavklaring, forankring og felles definerte mål og aksept i samtlige av kommunene. Skal KnpS styrkes som en sterk strategisk allianse og motor i ”kommunenes samarbeidsregion” bør kommunenes bevissthet og forventninger til KnpS avklares.

Hovedspørsmålet for diskusjon kan være om KnpS skal utvikles som et sterkere og tydeligere fellesorgan slik at kommunesamarbeidet blir en selvstendig strategi for oppgaveløsning innenfor rammen av fortsatt syv selvstendige kommuner. En slik strategi setter krav til forpliktelse, myndighetsoverføring og samarbeid om strategiske og kjerneoppgaver som krever et kommuneoverskridende perspektiv.

Hovedregelen for samarbeidet vil være at samarbeid mellom kommuner skjer innad i KnpS, men innad i KnpS vil kommuner stå fritt til å delta i

enkeltordninger og eventuell melde seg på ved behov. Viktige kjennetegn ved en strategisk samarbeidsallianse er gjengitt i boks 2.2 i kapittel 2.

Samtidig bør kommunene ta stilling til om nåværende tradisjonelle styringsmodell skal videreføres. Nåværende styringsmodell har antakelig prinsipielle ulemper i form av at KnPS oppleves som utsydelig, at det kan være uklare ansvarsforhold mellom KnPS, kommunene og de enkelte samarbeidsordninger og nettverk. Andre prinsipielle ulemper er muligheten for fragmentert styring gjennom både kommunestyrrene, KnPS, frittstående styrer og nettverk/prosjekter og manglende samspill mellom politikk og administrasjon i det løpende regionale samarbeidet. Samling av oppgaver legger til rette for interkommunale perspektiver og gjennomføring av politikk som kan være nødvendig i et samfunnsutviklingsperspektiv for å styrke Kristiansandregionen som byregion i konkurranse med øvrige byregioner i landet. Til sist kan behovet for vertikalt samhandling med staten og fylkeskommunen, herunder nye krav i forbindelse med samhandlingsreformen forutsette at oppgaver og myndighet tillegges KnPS.

Hovedalternativet til den tradisjonelle modellen er samkommunemodellen. Modellen innebærer at nåværende og fremtidige konkrete interkommunale samarbeidsordninger som hovedregel legges under KnPS politiske og administrative styring. Samkommunemodellen er den vanlige samarbeidsmodellen i Finland, som ikke har fylkeskommuner. Modellen vil innebære at KnPS som hovedregel er styre for de oppgaveområder man ønsker å samarbeide om, samt at nåværende interkommunale styrer og enheter nedlegges og ansvaret for interkommunal oppgaveløsning overføres til KnPS.

En slik modell kan innebære at dagens igangsatte ordninger i KnPS som f eks brann og redning, innkjøpssamarbeid og næringsutvikling inkludert næringsselskaper overføres til KnPS i stedet for nåværende organisering i verkskommuner og selskaper. Også oppgaver som i dag er organisert i nettverk vil kunne overføres KnPS. Når det gjelder samarbeidsordninger hvor også fylkeskommunene er berørt, vil modellen innebære fylkeskommunen inngår i underutvalg/styrer opprettet av KnPS.

Nåværende hovedmodell for KnPS politiske organisering kan videreføres, eventuelt med tilpasninger f. eks i form av opprettelsen av underutvalg. Fagadministrasjonene knyttet til nåværende og kommende interkommunale ordninger samles og legges inn under KnPS styring. Geografisk desentralisert organisering er vanlig og mulig.

Løsningen gir en likeartet juridisk status for alle underliggende fagenheter. Bruk av forskjellige tilknytningsformer er dermed ikke aktuelt.

Myndigheten til å avgjøre kommunal deltagelse og samarbeidsavtaler omfang av dette ligger fortsatt til den enkelte kommune. Kommunene har også ansvaret for å finansiere oppgavene og KnPS gjennom rammebevilgninger.

Samkommunemodellen er i dag ikke hjemlet i kommuneloven, men Kommunal- og regionaldepartementet oppfordrer til forsøk med modellen (St.prp. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen 2009*). Departementet har også varslet mulige endringer for å åpne opp for bruk av samkommunemodellen.

De sterke sidene ved samkommunemodellen kan være knyttet til følgende:

- Modellen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyrer unødvendig.
- Modellen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Modellen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Modellen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon.
- Modellen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- Modellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.
- Modellen er oversiktlig og gir en klar ansvarsfordeling i forhold til kommunene og innbyggerne i de deltagende kommuner.
- Oversiktig finansiering gjennom rammestyring fra kommunene.
- Interessant mottaksapparat for ev. statlige eller fylkeskommunale oppgaver, inkl. gode betingelser for formell samhandling med andre aktører. Samkommunemodellen kan være egnet som kommunenes arena i den varslede samhandlingsmodellen for helsetjenesten.

Ulemper ved en samkommune kan være knyttet til følgende:

- Sterk formalisering kan gjøre at samkommunen oppfattes som et fjerde forvaltningsnivå
- En samkommune kan oppfattes som en konkurrent til kommunene og fylkeskommunen
- Ulemper knyttet til diskusjoner og gråsoner i oppgavefordelingen mellom samkommunen og morkommunene
- Fare for at samkommunen fatter vedtak i saker lokal betydning der det enkelte kommunestyre ønsker beslutningsmyndighet
- Løsningen er ikke lovregulert. Gjennomføring som forsøk kan innebære at kommunene gjennomfører betydelige omstillinger som senere må reverseres.

I prinsipielle debatter vektlegges ofte argumentene om et eget forvaltningsnivå og de demokratiske innvendingene i lys av at samkommunen har egne politikere med beslutningsmyndighet, en egen administrasjon og selvstendig økonomi. Disse

argumentene må vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan virksomheten er organisert og ikke minst hvordan samkommunen utfører sin virksomhet i forhold til kommunene og innbyggerne.

Tyngden i motargumentene kommer også an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke frittstående interkommunale selskaper, styrer og nettverk kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store.