



NIVI Rapport 2009:4

Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer?

Følgeevaluering av fire regionråd

Utarbeidet på oppdrag av KS

Av Jørund K Nilsen og Geir Vinsand



Forord

På oppdrag av KS har NIVI Analyse gjennomført en følgeevaluering av 4 regionråd med oppstart høsten 2007. Det overordnede målet med prosjektet var å styrke kunnskapen om regionrådene og interkommunalt samarbeid som strategi for å løse kommuneoppdraget. Gjennom følgeevaluering av 4 regionråd skulle prosjektet også bidra til å støtte regionrådene i deres egne utviklingsaktiviteter og peke på erfaringspunkter som skal kunne nyttes i KS og andre kommuners utviklingsarbeid.

Foreliggende rapport utgjør sluttproduktet fra prosjektet. Rapporten oppsummerer tidligere undersøkelser i prosjektet, regionrådenes utviklingsarbeid og gir en vurdering av deltakende regionråd og interkommunalt samarbeid som strategi for å møte samfunnsutfordringer.

Ansvarlige for prosjektet i NIVI Analyse har vært Jørund K Nilsen og Geir Vinsand.

Oslo, 17. desember 2009

Innhold:

FORORD.....	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	10
1.1 Økt fokus på interkommunalt samarbeid	10
1.2 Problemstillinger, mål og deltagelsen i prosjektet	10
1.3 Tre faser	11
2 PRESENTASJON AV REGIONRÅDENE	13
2.1 Demografiske og geografiske kjennetegn.....	13
2.2 Organisering og styringsmodell	14
2.3 Overordnede målsettinger	15
2.4 Omfang av samarbeidsordninger	15
2.5 Oppsummering	17
3 STATUSUNDERSØKELSE 2008	18
3.1 Presentasjon av statusundersøkelsen.....	19
3.2 Støtte til utviklingsaktiviteter fra NIVI	25
4 UTVIKLINGSARBEID I REGIONRÅDENE 2008-2009	26
4.1 Vest-Finnmark regionråd	27
4.2 Salten regionråd	34
4.3 Kongsbergregionen	39
4.4 Knutepunkt Sørlandet.....	47
4.5 NIVIs vurdering av utviklingsarbeidet.....	53
5 NIVIS SAMLEDE INNTRYKK AV REGIONRÅDENE.....	61
5.1 Kjennetegn ved regionrådene.....	61
5.2 Resultater og suksesser	64
5.3 Utfordringer.....	66
6 REGIONRÅDENE ET SVAR PÅ KOMMUNALE UTFORDRINGER? ..	68
6.1 Økt krav til samarbeid	68
6.2 Stort potensial for samarbeid	68
6.3 Men potensialet er ikke utnyttet	69
6.4 Utfordrende geografi	69
6.5 Tradisjonell styringsmodell neppe tilstrekkelig	70
6.6 Samlet interkommunalt styringsgrep nødvendig	70

Sammendrag

Tunge samfunnstrender

Kommune-Norge står overfor utfordringer og muligheter i møte med tunge samfunnstrender de kommende årene. Innbyggerne og nasjonale myndigheter har store forventninger til kommunene som velferdsprodusenter og utviklingsorganer. Eldrebølgen vil kreve en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet. Regjeringen varsler samtidig innstramminger i de offentlige budsjettene. Arbeidskraftutfordringen, kompetanseutfordringen og økonomiutfordringen gjør at det vil stilles store krav til omstilling og samarbeid mellom dagens kommuner.

Nye oppgaver og nye krav til kommunene ser ut til å kunne forsterke utfordringene. Det følger bl.a. av en økt satsing på kommunehelsetjenesten og en varslet desentralisering av oppgaver som i dag er tillagt helseforetakene (samhandlingsreformen). Økte krav til kompetanse og kapasitet i kommunene følger også av reformarbeid på andre sektorområder, som ny plan- og bygningslov, arbeidet med klimatilpasning, økt satsing på barnevern, rus, psykiatri og andre sosialpolitiske utfordringer.

Interkommunalt samarbeid som løsningsalternativ

Regjeringens politiske plattform (Soria Moria II) slår fast at endringer i kommunestrukturen fortsatt skal basers på frivillighet. Pågående prosesser i kommunene tilsier neppe at vi står overfor en bølge av lokalt initierte endringer i kommunestrukturen. I stedet peker Regjeringen og kommunene på interkommunalt samarbeid som virkemiddel for å møte kompetansekrav og samordningsbehov på tvers av kommunegrensene. Kommuneloven og sektorlovgivningen er i endring og tilrettelegger for interkommunal oppgaveløsning som innebærer delegering av oppgaver og myndighet fra kommunene. Særlig på bakgrunn av samhandlingsreformen har Regjeringen varslet at den vil vurdere å lovfeste samkommunemodellen.

Behov for økt kunnskap om regionråd og interkommunalt samarbeid

Utviklingen i omfanget og betydningen av interkommunalt samarbeid var bakgrunnen for at KS høsten 2007 igangsatte dette prosjektet. Det overordnede målet var å styrke kunnskapen om regionrådene og interkommunalt samarbeid som strategi for å løse kommuneoppdraget. Gjennom følgeevaluering av fire regionråd skulle prosjektet bidra til å støtte regionrådene i deres egne utviklingsaktiviteter og peke på erfaringspunkter som skal kunne nytties i KS og andre kommuners utviklingsarbeid. Prosjektet omfatter også en analyse og drøfting av regionrådene og interkommunalt samarbeid som svar tungt samfunnstrender.

Deltakerne i prosjektet

Følgende regionråd har deltatt i følgeevalueringen:

- Vest-Finnmark Regionråd (7 kommuner)

- Salten regionråd (9 kommuner)
- Kongsbergregionen (7 kommuner¹)
- Knutepunkt Sørlandet (7 kommuner)

De fire regionrådene hadde før deltagelsen i prosjektet tilkjennegitt politisk vilje til helhetlig og styrket samarbeid på sentrale lokalpolitiske områder, videreutvikling av samarbeidet og aktiv deltagelse i følgeevalueringen.

NIVIs samlede inntrykk av de fire regionrådene

Få formaliserte ordninger på regionrådsnivå

Mesteparten av de konkrete samarbeidsordningene som er etablert, sammenfaller ikke med regionrådets geografi. Per dato finner vi få eksempler på formalisert samarbeid om lovpålagede velferdsoppgaver på regionrådsnivå. Samarbeid om tjenesteproduksjon skjer i all hovedsak bilateralt eller på subregionalt nivå. Imidlertid er det etablert enkelte regionrådsdekkende selskaper innenfor brann og redning, miljørettet helsevern og renovasjon i noen av regionrådene.

Alle regionrådene kjennetegnes ved et omfattende samarbeid gjennom ulike typer prosjekter, programmer og nettverk. Omfanget på det uformelle samarbeidet ser ut til å være særlig stort i Knutepunkt Sørlandet, delvis også Kongsbergregionen og Salten.

Utviklingsarbeid og interesseheving

Regionrådenes oppmerksomhet og ressursinnsats er først og fremst rettet mot utviklingsarbeid og interesseheving. Det gjenspeiles i regionrådens strategier, tiltaksplaner og konkrete utviklingsarbeid. Regionrådenes profiler fremstår i denne sammenheng som relativt like. Dette står i kontrast til at et betydelig flertall i formannskapene til de berørte regionrådene mener det er behov for mer samarbeid innenfor administrasjon og støttetjenester og smale kompetansekrevene tjenester. Med unntak for Knutepunkt Sørlandet, vurderer formannskapene regionrådenes geografi som lite funksjonelle for samarbeid om administrasjon og kompetansekrevene velferdstjenester.

Tradisjonell styringsmodell

De fire regionrådene har alle en tradisjonell styringsmodell. Begrepet styringsmodell brukes som betegnelse på det samlede systemet for interkommunalt samarbeid. Systemet består forholdet mellom regionrådet, de konkrete interkommunale ordningene og kommunene. Regionrådene har en initierende og samordnende rolle, beslutningsmyndighet er ikke lagt til regionrådene og regionrådene er konsensusorganer. Politisk og administrativ organisering vurderes for hver enkelt oppgave som får sin egen organisering utenfor regionrådet, for eksempel i nettverk og prosjekter,

¹ Øvre Eiker meldte seg i perioden ut av Kongsbergregionen med virkning juli 2009.

vertskommuneløsninger og/eller styrer organisert etter § 27 i kommuneloven eller selskapslovgivningen.

Praktisk pragmatiske samarbeidsstrategier

En samarbeidsstrategi angir overordnede mål og hovedprinsipper for samarbeidet, 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. Alle de fire regionrådene som inngår i denne evalueringen hviler på pragmatiske samarbeidsstrategier. Det interkommunale samarbeidet betraktes som et praktisk supplement og ikke som en selvstendig oppgavestrategi. Ingen av medlemskommunene har delegert ansvar for lovpålagte oppgaver eller beslutningsmyndighet knyttet til formelle samarbeidsordninger til regionrådet.

Geografisk utstrekning gir utfordringer

Salten, Kongsbergregionen og Vest-Finnmark regionråd er geografisk svært store og alle er over dobbelt så store som gjennomsnittet av regionråd i Norge. Kun $\frac{1}{4}$ av medlemmene i de deltagende regionrådene formannskap ser regionen som naturlig ift samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon. Geografiske forhold kan være en viktig forklaring på hvorfor interesse- og utviklingsperspektivet fremstår som så fremtredende og at utvikling av tjenestesamarbeid er mindre i fokus. Knutepunkt Sørlandet skiller seg klart ut i forhold til de andre regionene. Knutepunkt Sørlandet er en sentrert region med korte avstander og med et klart senter i Kristiansand.

Kongsbergregionen og Knutepunkt Sørlandet omfatter kommuner i to fylker. To fylkesmannsembeter og fylkeskommuner gir økte prosessuelle kostnader. I Knutepunkt Sørlandet oppleves det som en stor utfordring at fylkesgrensen deler regionsamarbeidet i to, og de 7 kommunene har sendt brev til fylkestingene der det uttrykkes en politisk forventning om ett Agder fra 2011. Skulle dette ikke bli en realitet, har Aust-Agder kommunene signalisert at de vil søke departementet om fylkesoverføring til Vest-Agder.

Ønske om tettere relasjoner med fylkeskommunen

Regionrådene ønsker tettere kontakt med fylkeskommunen i form av f eks mer forpliktende avtaler eller gjensidig samordning av regionrådet aktiviteter med fylkeskommunen. Det er en naturlig konsekvens av at både regionrådene og fylkeskommunene har regional utvikling som prioritert innsatsområde. I Nordland har dialogen med fylkeskommunen materialisert seg i en partnerskapsavtale som bl.a. innebærer desentralisering av betydelige fylkeskommunale midler til Salten regionråd. Knutepunkt Sørlandet og fylkeskommunene hatt et langvarig tett samarbeid spesielt innen for areal og transport. I Vest-Finnmark der det ut til å være utfordringer i samarbeidet mellom fylkeskommunen og regionrådet knyttet til konkurranse og for svak samordning av roller og utviklingsinitiativ.

Resultater

Samtlige regionråd kan vise til at regionrådet har gitt resultater, både i form av ny og forbedret oppgaveløsning, styrkede fagmiljøer, gjennomslag for felles

interesser, mer utviklingsarbeid og økt tillit og forståelse mellom kommunene. Aktiviteten i regionrådene er stor og involverer kommunene på politisk, faglig og administrativt nivå. I samtlige regionråd er nettverk og interkommunale ordninger etablert, samtlige mener selv deres påvirkningsarbeid har gitt resultater, kontakten mellom næringsliv og kommunene er styrket og infrastruktur i form av f eks bredbånd er bygd ut. I tillegg fremheves at regionrådene arbeid styrker kunnskapen og tilliten mellom kommunene både på politisk og administrativt nivå.

Utfordringer

Selv om det er lett å finne resultater av regionrådene arbeid, står regionrådene også overfor utfordringer. Demokratisk forankring, framdrift og resultater, prosesskostnader og organisatoriske veivalg fremholdes som viktige utfordringer. Sammenfattet påpekes utfordringer knyttet til:

- Forankring og bevissthet om regionrådene arbeid i kommunene
- Administrative kapasitet og koordinering
- Lite beslutningseffektivitet
- Prosesskostnader
- Svak fremdrift i etableringen av nye ordninger
- Utfordringer i lov og avtaleverk

Stort samarbeidspotensial

NIVI mener regionrådene som inngår i denne evalueringen, i likhet med de fleste øvrige regionråd i landet, har et betydelig potensial for økt oppgaveløsning. Mulighetene til å oppnå stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster er store på en rekke kommunale ansvarsfelt, enten det gjelder samarbeid om kommunaladministrative støttefunksjoner, samarbeid om standardisert forvaltning, smale kompetansekrede velferdstjenester eller utviklingsoppgaver.

Gjennomførte evalueringer av interkommunale samarbeidsordninger viser at etableringsfasen er kritisk og at de fleste konkrete ordninger er velfungerende når de først er etablert. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større enheter kan medføre bedre ressursbruk og på sikt økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver.

Men potensialet er ikke utnyttet

NIVI mener at samtlige av regionrådene som inngår i denne evalueringen ikke har tatt ut sitt potensial for samarbeid om viktige kommunale oppgaver. Vårt inntrykk er at dette samsvarer med brorparten av landets øvrige regionråd. Dagens samarbeid framstår ikke som en hovedløsning for å møte tunge samfunnstrender.

Den viktigste svakheten er at regionrådene har kommet for kort i samarbeid om både nødvendig IKT-infrastruktur og kompetansekrede velferdstjenester. Til en viss grad nyanserer samarbeidet i subregioner innad i våre fire regionråd dette bildet, men hovedkonklusjonen er entydig: Potensialet for samarbeid er neppe utnyttet verken på regionrådsnivå eller på subregionalt nivå.

Utfordrende geografi for tjenestesamarbeid

Etter vår vurdering står de aller fleste geografisk store regionråd i landet overfor en felles utfordring: De oppfattes ikke å være naturlige ift utvikling av konkret tjenestesamarbeid.

En kommunal hovedstrategi for å møte geografiutfordringen kan være å gå sammen med de nærmeste kommuner og utvikle samarbeid i subregioner. I den sammenheng kan regionrådet ha en viktig rolle i å være pådriver, styrke utredningskompetanse og bidra med erfaringsoverføring samt nødvendig infrastruktur innenfor IKT.

En alternativ strategi er å utvikle tjenestesamarbeid på regionrådsnivå til tross for komplisert geografi. Samordning av felles ledelse og kompetancesystemer trenger ikke innebære samlokalisering av fagpersonale og kan tilrettelegges slik at tjenester som krever nærhet til innbyggerne og kommunale institusjoner fortsatt er lokalisert lokalt. Gevinstene ved å tilhøre et større fagmiljø kan realiseres innenfor rammen av en desentralisert forvaltningsmodell.

Et tredje alternativ er å nedtone tjenestedimensjonen i de store regionrådene og etablere nye tjenesteregionråd i mindre og mer funksjonelle regioner for å forenkle arbeidet med å utvikle felles løsninger innen tjenesteproduksjon og administrasjon. Det vil i så fall være en to-sporet løsning med regionråd for interesse- og utviklingsarbeid i store regioner, og regionråd for felles tjenesteproduksjon og administrative fellesløsninger i mindre geografier.

Hva som vil være tjenelig utviklingsstrategi i tiden fremover vil være betinget av så vel interne forhold i det enkelte regionråd som eksterne føringer i form av nasjonale krav og forventninger til hva kommunene skal samarbeide om, jf samhandlingsreformen.

Tradisjonell styringsmodell neppe tilstrekkelig

Så lenge omfanget av forpliktende samarbeid er relativt lite og så lenge utviklings- og påvirkningsarbeid har hovedfokus, kan den tradisjonelle modellen være en grei løsning. Imidlertid har den tradisjonelle modellen svakheter og er neppe et tilstrekkelig svar for å møte sentrale utfordringer. Modellen innebærer sterke begrensinger i kapasitet til å ivareta kommunale oppgaver uten at det oppstår styringsproblemer, demokratiske ubalanser og svak effektivitet.

Styringsutfordringene kan bli kritiske ved et visst omfang av frittstående formaliserte ordninger. Erfaringer fra Nord-Trøndelag tilsier en kritisk øvre kapasitetsgrense på rundt fem prosent av den samlede kommunale virksomhet. Samarbeid utover et slikt nivå utfordrer den tradisjonelle modellen. Den tradisjonelle modellen er antakelig også dårlig tilpasset framtidige reformer fordi disse kan stille krav til en formell avtalepart som kan sikre en samordnet og

forpliktende opptreden mellom flere kommuner, for eksempel i forbindelse med den varslede samhandlingsreformen innenfor helsetjenesten.

Samlet interkommunalt styringsgrep nødvendig

Dersom interkommunalt samarbeid skal utvikles videre som en oppgavestrategi og være et svar på nåværende og kommende hovedutfordringer for kommunene, vil det etter vår vurdering være behov for et samlet styringsgrep på det interkommunale samarbeidet. Tyngden og bredden i de oppgaver som skal samordnes tilsier samarbeid innenfor faste geografiske samarbeidsregioner underlagt politisk og administrativ styring.

Ved et visst omfang av formalisert samarbeid vil et styringssystem som er basert samkommuneprinsipper etter vår vurdering være å foretrekke framfor tradisjonelt samarbeid ut fra både prinsipielle og praktiske hensyn. 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. Både dokumenterte erfaringer med Innherred Samkommune og øvrige erfaringer med evaluering av regionråd som har etablert omfattende samarbeid, støtter opp om en slik konklusjon. Erfaringene fra Finland, som ikke har fylkeskommuner og en kommunestruktur som tilsvarer den norske, viser at samkommunemodellen er en aktuell modell for omfattende samarbeid om lovpålagte velferdstjenester.

1 Innledning

1.1 Økt fokus på interkommunalt samarbeid

Kommune-Norge står overfor utfordringer og muligheter i møte med tunge samfunnstrender de kommende årene. Eldrebølgen vil kreve en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet. Arbeidskraftutfordringen, kompetanseutfordringen og økonomiutfordringen gjør at det vil stilles store krav til omstilling og samarbeid mellom dagens kommuner. Vi blir relativt færre innbyggere mennesker som skal sørge for tjenestetilbudet og det ser ut til at staten vil og må stramme inn de offentlige budsjettene fremover.

Regjeringens politiske plattform (Soria Moria II) slår fast at endringer i kommunestrukturen fortsatt skal basers på frivillighet. Men vi står neppe overfor en bølge av lokalt initierte endringer i kommunestrukturen. I stedet peker Regjeringen og kommunene på interkommunalt samarbeid som det beste virkemiddel for å møte kompetanse og kapasitetskrav og samordningsbehov på tvers av kommunegrensene.

Nye oppgaver og nye krav til kommunene aktualiserer mer forpliktende samarbeidsmodeller. Det følger bl.a. av en økt satsing på kommunehelsetjenesten og en varslet desentralisering av oppgaver som i dag er tillagt helseforetakene (samhandlingsreformen). Økte krav til kompetanse og kapasitet i kommunene følger også av reformarbeid på andre sektorområder, som ny plan- og bygningslov, arbeidet med klimatilpasning, økt satsing på barnevern, rus, psykiatri og andre sosialpolitiske utfordringer. Særlig på bakgrunn av samhandlingsreformen, har Regjeringen varslet at den vil vurdere å lovfeste samkommunemodellen. Interkommunalt samarbeid framstår derfor som en viktig strategi for å løse sentrale utfordringer i kommunene.

1.2 Problemstillinger, mål og deltagelsen i prosjektet

Utviklingen i omfanget og betydningen av interkommunalt samarbeid var bakgrunnen for at KS høsten 2007 igangsatte dette prosjektet. Det overordnede målet var å styrke kunnskapen om regionrådene og interkommunalt samarbeid som strategi for å løse kommuneoppdraget. Gjennom følgeevaluering av 4 regionråd skulle prosjektet bidra til å støtte regionrådene i deres egne utviklingsaktiviteter og peke på erfaringspunkter som skal kunne nytties i KS og andre kommuners utviklingsarbeid. Prosjektet omfatter også en analyse og drøfting av regionrådene og interkommunalt samarbeid som svar tungt samfunnstrender.

Prosjektet har dermed hatt en tredelt målsetting:

1. Styrke kunnskapen om regionråd generelt, herunder deres organisering, arbeidsformer, resultater, muligheter og utfordringer.
2. Støtte de 4 regionrådene i deres eget utviklingsarbeid - få fram erfarings- og læringselementer underveis i prosjektet og kommunisere disse til KS og de 4 regionrådene.

3. Drøfting av regionrådene og interkommunalt samarbeid som mulig svar på Kommune-Norges utfordringer

Følgende regionråd har deltatt i følgeevalueringen:

- Vest-Finnmark Regionråd (7 kommuner)
- Salten regionråd (9 kommuner)
- Kongsbergregionen (7 kommuner²)
- Knutepunkt Sørlandet (7 kommuner)

De fire regionrådene hadde før deltagelsen i prosjektet tilkjennegitt politisk vilje til helhetlig og styrket samarbeid på sentrale lokalpolitiske områder, videreutvikling av samarbeidet og aktiv deltagelse i følgeevalueringsprosjektet. Det ble lagt til grunn at regionrådene på bakgrunn av NIVIs evalueringer og egne erfaringer, tok opp spørsmål knyttet til styring, etablering og organisering av interkommunalt samarbeid underveis i prosjektet.

1.3 Tre faser

Prosjektet har vært gjennomført i tre faser:

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

Fase I

Våren 2008 ferdigstilte NIVI første rapport i prosjektet (NIVI rapport 2008:1 Følgeevalueringsprosjektet: Med politikerne i front - effekter av robuste samarbeidsmodeller³). Rapporten presenterer resultatene fra innledende statusundersøkelse som ble gjennomført vinteren 2007/2008. Den innledende statusundersøkelsen besto av en likeartet informasjonsinnehenting fra alle de deltagende regionrådene og omfattet følgende:

1. En kartlegging av resultater og utfordringer i samarbeidet gjennom en felles spørreundersøkelse
2. En omverdenanalyse basert på telefonintervjuer blant rammesettere og samarbeidspartnere til regionrådene

Statusundersøkelsen ble presentert i februar 2008 på en samling i KS-regi. På samlingen deltok om lag 60 personer fra de fire regionrådene, referansegruppen

² Øvre Eiker meldte seg i perioden ut av Kongsbergregionen med virkning fra juli 2009. Hjartdal kommune meldte seg inn i Kongsbergregionen med virkning fra mai 2008.

³ Rapporten finnes på www.nivi.no

og KS. Hovedfunnene i statusundersøkelsen er presentert i kapittel 3 i denne rapporten.

Fase 2

Andre halvår 2008 og første halvår 2009 har NIVI innenfor prosjektets ressursrammer, bistått regionrådene med faglig støtte til utviklingsaktiviteter. Bistanden har vært resultater av regionrådene ønsker og behov. I denne fasen utviklet NIVI følgende to notater:

- NIVI notat 2008:2 Organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten - hovedstrategier og veivalg. Delnotat i KS prosjektet: "Med politikerne i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller"
- NIVI notat 2009:1 Status og utviklingsmuligheter for Knutepunkt Sørlandet. Delnotat i KS prosjektet: "Med politikerne i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller"

I tillegg utformet NIVI et uformelt notat som innspill til Kongsbergregionen datert 24.11.2008: Innspill strategi – uformelt notat: Kongsbergregionen – kritiske problemstillinger og mulige veivalg i utviklingsarbeidet. Til tross for tilbud fra NIVI har Vest-Finnmark regionråd ikke henvendt seg i utviklingsfasen med spørsmål om bistand. NIVI har derfor ikke hatt nevneverdig kontakt med Vest-Finnmark regionråd i fase 2. Når det gjelder de øvrige tre regionrådene, har NIVI bl.a. deltatt på 4 møter i Kongsbergregionen, 5 møter med KnS og 3 møter med Salten Regionråd. Kontakten har vært løpende styrt ut fra lokale prosesser og behov. I samme tidsperiode og videre i 2010 følgeforskes Parallelt med NIVIs følgeevaluering følgeforskes KnS av Universitetet i Agder.

Fase 3

Foreliggende rapport utgjør sluttproduktet fra fase 3. I sluttrapporten oppsummeres tidligere undersøkelser og kunnskap ervervet gjennom nærm kontakt med regionrådene. Det er i tillegg gjennomført omfattende dokumentstudier i denne fasen. Strategiske planer, saksframstillinger, rapporter mv er eksempler på slike dokumenter. I tillegg har NIVI gjennomført telefonintervjuer med medlemmer av regionrådene utøvende organer og lederne av sekretariatene, samt utvalgte rådmenn. Med utøvende organer mener vi i Vest-Finnmark "regionrådets styre", i Kongsbergregionen "regionrådet" og i Salten og KnS "arbeidsutvalget". Intervjuene er basert på en felles utarbeidet intervjuguide som er benyttet i samtlige intervjuer samtidig som det er spurt om regionspesifikke forhold.

Metode

I prosjektet samlet har vi benyttet oss av både en kvantitativ spørreundersøkelse basert på e-post, telefonintervjuer med nøkkelinformer og dokumentstudier. Det er også gjennomført flere møter/samlinger med regionrådene. NIVI-rapport 2008:1 presenterer resultatene fra den innledende statusundersøkelsen gjennomført vinteren 2007/2008 (fase 1). Statusundersøkelsen besto av en likeartet informasjonsinnehenting fra alle de deltagende regionrådene. Statusundersøkelsens hoveddel besto av en e-postbasert spørreundersøkelse som var rettet mot de fire regionrådene medlemmer, formannskapsmedlemmer i alle

kommunene, rådmenn og sekretariatslederne. I tillegg baserer statusundersøkelsen seg på en omverdenanalyse basert på telefonintervjuer blant rammesettere og samarbeidspartnere til regionrådene. Undersøkelsen er presentert i kapittel 3.

Fase 2 baserte seg på resultatene av fase 1 i prosjektet, dokumentstudier og møter og dialog med regionrådene og deres administrasjon.

Denne avsluttende undersøkelsen baserer seg som nevnt på dokumentstudier og telefonintervjuer med medlemmer av regionrådene utøvende organer, utvalgte rådmenn og regionrådene administrative ledere. Intervjuene er gjennomført i november og desember 2009. Vi har i denne slutfasen ikke gjennomført en ny e-postbasert breddeundersøkelse. Viktige begrunnelser for det er at vi ikke har grunnlag for å tro at svarene 1,5 år etter vil være nevneverdig annerledes enn våren 2008. Det har bl.a. sammenheng med at hoveddelen av endringsarbeidet har dreid seg om ulike typer prosesser for å avklare samarbeidsstrategi og aktuelle samarbeidsområder. I lys av få eksempler på konkrete omstillingar var det mer naturlig å basere den avsluttende undersøkelsen på dokumentstudier og intervjuer med nøkkelpersonell.

Referansegruppe

Til støtte for arbeidet etablerte KS en referansegruppe med representanter for seks ulike regionråd. Referansegruppen har bestått av både politikere og administrativt tilsatt personell. Det har vært avholdt 3 møter i referansegruppen.

2 Presentasjon av regionrådene

De fire regionrådene som deltar i prosjektet er:⁴

- Salten regionråd som ligger i Nordland og dekker kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold.
- Vest-Finnmark Regionråd som ligger i Finnmark og dekker kommunene Hammerfest, Alta, Hasvik, Måsøy, Kvalsund, Loppa og Nordkapp.
- Knutepunkt Sørlandet som ligger i Aust-Agder og Vest-Agder og som dekker kommunene Birkenes, Lillesand, Iveland, Kristiansand, Songdalen, Søgne, og Vennesla.
- Kongsbergregionen som ligger i Buskerud og Telemark og som dekker kommunene Nore og Uvdal, Rollag, Flesberg, Kongsberg, Notodden, Tinn og Hjartdal.

2.1 Demografiske og geografiske kjennetegn

Regionrådene er relativt like når det gjelder antall kommuner, men er ellers ulike når det gjelder strukturelle kjennetegn. Samlet folketall i de fire regionrådene

⁴ Regionrådene er beskrevet nærmere i NIVI-rapport 2008:1 *Følgeevalueringsprosjektet: Med politikerne i front - effekter av robuste samarbeidsmodeller*

(regionene) varierer fra vel 35.000 i Vest-Finnmark til vel 125.000 i Knutepunkt Sørlandet (KnpS). Kommunestørrelsen er svært variabel innenfor regionrådene. Alle har kommuner ned mot 1.000 innbyggere, mens den største senterkommunen varierer fra vel 18.000 i Alta til over 80.000 i Kristiansand. Befolkningsutviklingen har vært til dels svært ulik mellom regionene. Knutepunkt Sørlandet skiller seg ut med en kontinuerlig og kraftig befolkningsvekst gjennom de siste tiårene. Salten og Kongsbergregionen har også vokst, men veksttakten har her vært betydelig lavere. I Vest-Finnmark er folketallet i dag samlet omtrent på samme nivå som det var i 1970. Innad i spesielt de nordnorske regionene har befolkningsutviklingen i kommunene vært til dels svært forskjellig. Spesielt Salten og Vest-Finnmark omfatter kommuner med befolkningsnedgang og distriktsutfordringer.

Vest-Finnmark, Salten og Kongsbergregionen er geografisk store med betydelige reiseavstander. Når det gjelder geografisk funksjonalitet er det kun Knutepunkt Sørlandet som sammenfaller med de kriterier som er brukt for å dele inn landet i bolig- arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). I de tre øvrige regionrådsområdene er graden av geografisk integrasjon svakere og flere enkeltkommuner utgjør egne BA-regioner. Kongsbergregionen og Knutepunkt Sørlandet omfatter kommuner i to fylker.

2.2 Organisering og styringsmodell

Samtlige av regionrådene har valgt kommunelovens § 27 som tilknytningsform for regionrådet. Alle fire har en politisk styringsstruktur med to nivåer: Et operativt styrende organ med relativt få deltakere og et utvidet styringsorgan for mer overordnede beslutninger og strategivalg. De operative utøvende organer er Vest-Finnmark kalt ”regionrådets styre”, i Kongsbergregionen ”regionrådet” og i Salten og Knutepunkt Sørlandet ”arbeidsutvalget”.

Representasjonen i de styrende organer er ulike. Salten har 5 medlemmer i sitt arbeidsutvalg bestående av ordførere, representant for opposisjonen og rådmennene. KnpS har i sitt arbeidsutvalg 15 medlemmer bestående av samtlige ordførere, to representanter fra Kristiansand bystyre og to representanter for de ansattes organisasjoner. I tillegg har de ansattes organisasjoner 4 observatører i arbeidsutvalget. Regionrådet i Kongsbergregionen har 7 medlemmer bestående av ordførerne, mens regionrådets styre i Vest-Finnmark har 9 medlemmer bestående av ordførere og en representant i tillegg fra Hammerfest og Alta kommunestyre. I samtlige regionråd har rådmennene møte- og talerett.

I de overordnede styringsorganene har Salten 18 medlemmer (ordfører og en fra opposisjonen i hver kommune), Vest-Finnmark 35 medlemmer (ordfører og 4 fra kommunestyrene i hver kommune), Kongsbergregionene (alle formannskapene) og KnpS 43 representanter (samtlige kommuner i KnpS har 3 representanter, i tillegg til minimumsrepresentasjonen er kommunal representasjon gradert etter folketall og areal).

Ordningen med to politiske styringsnivåer er ikke den vanligste formen for politisk organisering av regionrådene i Norge. NIVI rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd viser at en andel på 35 pst oppgir at regionrådet består av to politiske organer.

Alle de fire regionrådene har en fast administrasjon.

2.3 Overordnede målsettinger

Samtlige fire regionråd har nedskrevet målsettinger om å legge til rette for utviklingsarbeid, initiere samarbeid om felles tjenester og interessepolitisk arbeid.

- Kongsbergregionen fremhever at regionrådet skal arbeide for utvikling av regionen gjennom større grad av forpliktende samarbeid, ivareta interessene til regionen overfor fylket, stat og andre organer på regions-, fylkes- og riksplan, profilere regionen som et attraktivt boområde, arbeidsmarked og opplevelsesregion og arbeide for samordning og effektivisering av den kommunale tjenesteproduksjonen i regionen
- Salten fremhever at regionrådet skal samordne eksisterende og vurdere nye, interkommunale samarbeidsordninger, styrke næringsgrunnlaget og profilere Salten, samt ivareta regionens interesser utad.
- Vest-Finnmark Regionråd skal styrke påvirkningskraften og profilere regionen som en livskraftig region, bygge opp forpliktende samarbeid som bidrar til å videreutvikle kompetansen og tjenestetilbudene i regionen og styrke næringsgrunnlaget i regionen.

KnpS skal samordne interkommunalt samarbeid mellom deltagerkommunene, og skal arbeide aktivt for å fremme tiltak som skaper effektive og gode løsninger for innbyggerne og næringslivet. Det omfatter en målsetting om å bli en felles utviklingsaktør, ta hånd om spesielle tjenester med store krav til faglig dyktighet og bidra til å ta ut stordriftsfordeler.

2.4 Omfang av samarbeidsordninger

Vest-Finnmark

I Vest-Finnmark er det kun etablert nettverk og ulike typer prosjekter på regionrådsnivå dvs. ordninger der alle 7 kommunene deltar. Ordningene er ikke formalisert gjennom bruk av kommuneloven eller selskapslovgivningen. Eksempler på viktige nettverk/prosjekter er:

- RSK Vest-Finnmark på skole- og barnehagesektoren som arbeider med kompetanseutvikling innenfor sektoren. RSK består av de skole- og barnehagefaglige ansvarlige i de 7 kommunene. Det er ansatt en kontorleder i RSK. Styret for RSK er satt sammen av de skolefaglig avsvarlige i kommunene.
- Kompetanseforum Vest-Finnmark som tilbyr muligheter for faglig utvikling for den øvrige kommunesektoren, herunder lederutvikling. Ordningen har et styre og kontorleder.
- Næringsnettverket som består av næringssjefer/konsulenter i kommunene

I Vest-Finnmark finnes noen formaliserte ordninger som omfatter flere enn medlemskommunene i regionrådet. Det gjelder bl.a. revisjon og felles sekretariat

for kontrollutvalgene. Videre er det etablert noen formaliserte bilaterale ordninger eller ordninger som kun omfatter noen av kommunene i regionrådet. Det gjelder for eksempel felles landbrukskontor og jordmortjeneste.

Salten

I Salten er det etablert flere formaliserte ordninger som sammenfaller med regionrådets geografi og hvor regionrådet har hatt en rolle som initiativtager og pådriver. Kommunene eier avfallsselskapet IRIS-Salten IKS. Kommunene har også felles sekretariat for kontrollutvalgene og felles selskap for kommunerevisjon. Innad i regionrådet er det opprettet to underutvalg: Salten friluftsråd og Salten kultursamarbeid (4-årig prøveprosjekt). Regionrådet er eier av aksjeselskapet Salten Invest AS som er et investeringsselskap.

Eksempler på andre ordninger som tilnærmet dekker regionrådets geografi er Salten Brann som er organisert som et interkommunalt selskap (Meløy kommune deltar ikke i samarbeidet). Helse- og miljøtilsyn Salten er et interkommunalt selskap eid av Salten kommunene samt 2 kommuner utenfor regionrådet. Felles ansvar i Salten er et kriminalforebyggende tiltak. Felles ansvar samarbeider med Konfliktrådet i Salten og Salten Politidistrikt. Felles Ansvar dekker hele Salten politidistrikt og dermed også kommuner utenfor Salten regionråd.

I Salten er det etablert om lag 25 andre ordninger der flere, men ikke samtlige av regionrådets medlemmer er deltakere. Bilaterale og subregionale ordninger dekker et bredt spekter av oppgaver herunder bl.a. PP-tjenester, regnskapskontroll, beredskapsnummer og legevaktsamarbeid.

Kongsbergregionen

Kongsbergregionen har etablert et omfattende samarbeid gjennom ulike programmer og nettverk. En av de viktigste satserne har vært regionalt IKT program. Programmet innebefatter at kommunene skal samarbeide både om IKT-planlegging/utvikling og IKT-drift. Programmet har en egen programkoordinator. Andre eksempler på samarbeidstiltak i regi av regionrådet er etableringen av Programmet for skoleutvikling og programområdet Regional innovasjon.

Eksempler på faglige nettverk er:

- Barnevern – som består av barnevernslederne i kommunene
- Økonomi – som består av økonomisansvarlige i kommunene
- Samfunnssikkerhet – som består av beredskapsansvarlige i kommunene
- KPLAN – som består av kommuneplanleggerne /ansatte med arbeidsfelt innenfor samfunnsplanlegging
- Personal – som består av de personalansvarlige i kommunene.

For øvrig er det et omfattende samarbeid mellom enkeltkommuner i Kongsbergregionen. Hoveddelen av konkrete samarbeidsordninger er etablert på bilateralt og subregionalt nivå, for eksempel mellom to eller alle tre kommunene i Numedal (Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal), eller mellom Notodden og Hjartdal. Det er også etablert samarbeidsordninger som omfatter kommuner

utenfor Kongsbergregionen. Samarbeidsordningene dekker både administrative støttefunksjoner, visse former for tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Kongsbergregionens hjemmeside gir et bilde av omfanget av samarbeidet som per i dag dato omfatter om lag 50 forskjellige ordninger.

Knutepunkt Sørlandet

I KnpS er det igangsatt om lag 15 nettverk og prosjekter for å styrke konkret tjeneste- og utviklingssamarbeid i regionen. Dette er primærnettverk innenfor de store tjenestesektorene og nettverk for støttetjenester som IKT, økonomi mv. Arbeidsmetodikken baseres på forstudier der det avklares behov og vilje til langsigktig og forpliktende samarbeid. Nettverkene iverksetter og styrer prosjekter, arbeidsgrupper og prosesser innen respektive virksomhetsområder.

Fra 2008 ble det som et tiltak ved pedagogisk senter i Kristiansand etablert en felles pedagogisk veileder for knutepunktkommunene, og senteret utvikler seg i økende grad som regionalt kompetansesenter. Samme år ble det ansatt felles rådgiver innen gjeldsrådgivning. Kristiansand kommune er vertskommune for løsningen. Fra 2008 ble det også etablert felles regionalt asylmottak.

I 2009 ble det etablert et felles selskap innen brann- og redningstjeneste. Areal- og transportforsøket har vært formalisert som et eget styre etter kommunelovens § 27 i 6 år. Sekretariatet har ligget i Kristiansand kommune. Samarbeidet videreføres i 2010, men da som et utvalg i KnpS.

KnpS har i 2009 opprettet og bemannet en stilling som næringsrådgiver i KnpS sekretariat. Rådgiverens arbeid skal være forankret i felles strategisk næringsplan som er utarbeidet for valgperioden 2008 – 2011.

For øvrig er det etablert mange samarbeidsordninger som involverer noen, men ikke alle kommunene i KnpS. Flere av KnpS-kommunene har også etablert samarbeidstiltak med kommuner utenfor KnpS.

2.5 Oppsummering

Viktige geografiske kjennetegn kan oppsummeres som følger:

- Regionrådene er relativt like når det gjelder antall kommuner.
- Vest-Finnmark, Salten og Kongsbergregionen er geografisk store med betydelige reiseavstander. Reiseavstandene innad i KnpS er korte.
- Kongsbergregionen og KnpS omfatter kommuner i to fylker.
- Salten, Vest-Finnmark og til dels Kongsbergregionen omfatter kommuner med befolkningsnedgang og distriktsutfordringer.
- KnpS skiller seg ut med en kontinuerlig og kraftig befolningsvekst gjennom de siste tiårene
- Kommunestørrelsen er svært variabel innenfor regionrådene. Det er store forskjeller mellom de minste og den største kommunen i regionrådene.

Viktige organisatoriske kjennetegn ved regionrådene er som følger:

- Samtlige regionråd har valgt kommunelovens § 27 som tilknytningsform for regionrådet. Alle fire har en politisk styringsstruktur med to nivåer. Antall representanter og rekrutteringen av representanter til de politiske styringsorganene varierer.
- Samtlige har et fast tilsatt administrativt sekretariat.

Status for samarbeidet kan sammenfattes i følgende punkter:

- Samtlige fire regionråd har som mål å legge til rette for utviklingsarbeid, initiere samarbeid innenfor tjenesteproduksjon og drive interessepolitisk arbeid.
- Mesteparten av de konkrete samarbeidsordningene som er etablert sammenfaller ikke med regionrådets geografi. Per dato finner vi ingen eksempler på formalisert samarbeid om lovpålagte velferdsoppgaver på regionrådsnivå. Imidlertid har spesielt Salten etablert flere større selskaper innen bl.a. brann og redning, avfall og renovasjon og miljø- og helsetilsyn.
- Samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon skjer i all hovedsak bilateralt eller på subregionalt nivå. Ingen av regionrådene har så langt etablert en felles IKT infrastruktur eller felles driftsenheter for IKT.
- Alle regionrådene kjennetegnes ved et omfattende samarbeid gjennom ulike typer prosjekter, programmer og nettverk. Omfanget på det uformelle samarbeidet ser ut til å være særlig stort i KnpS, delvis også Kongsbergregionen og Salten.

3 Statusundersøkelse 2008

I NIVI-rapport 2008:1 ble det presentert resultater fra den innledende statusundersøkelsen. Undersøkelsen ble gjennomført vinteren 2007/2008 (fase 1). Statusundersøkelsen besto av en likeartet informasjonsinnhenting fra alle de deltagende regionrådene og omfatter følgende:

- En kartlegging av resultater og utfordringer i samarbeidet gjennom en felles spørreundersøkelse
- En omverdenanalyse basert på telefonintervjuer blant rammesettere og samarbeidspartnere til regionrådene

Spørreundersøkelsen var rettet mot de fire regionrådene medlemmer, formannskapsmedlemmer i alle kommunene, rådmenn og sekretariatslederne. Hensikten med undersøkelsen var å få kommunenes og regionrådene egne vurderinger av status for samarbeidet så langt og vurdering av behov for endringer. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av internettbasert spørreskjema. I alt 284 spørreskjemaer ble sendt ut. Av disse ble 166 besvart noe som ga en svarprosent på 58. Til tross for et visst frafall mener vi undersøkelsen gir data med rimelig god utsagnskraft for alle regionrådene. Det gjelder så lenge vi holder oss til overordnede analyser av hovedfrekvenser. Undersøkelsen er først

og fremst representativ for ledere i regionrådene. Viktige temaer for undersøkelsen var:

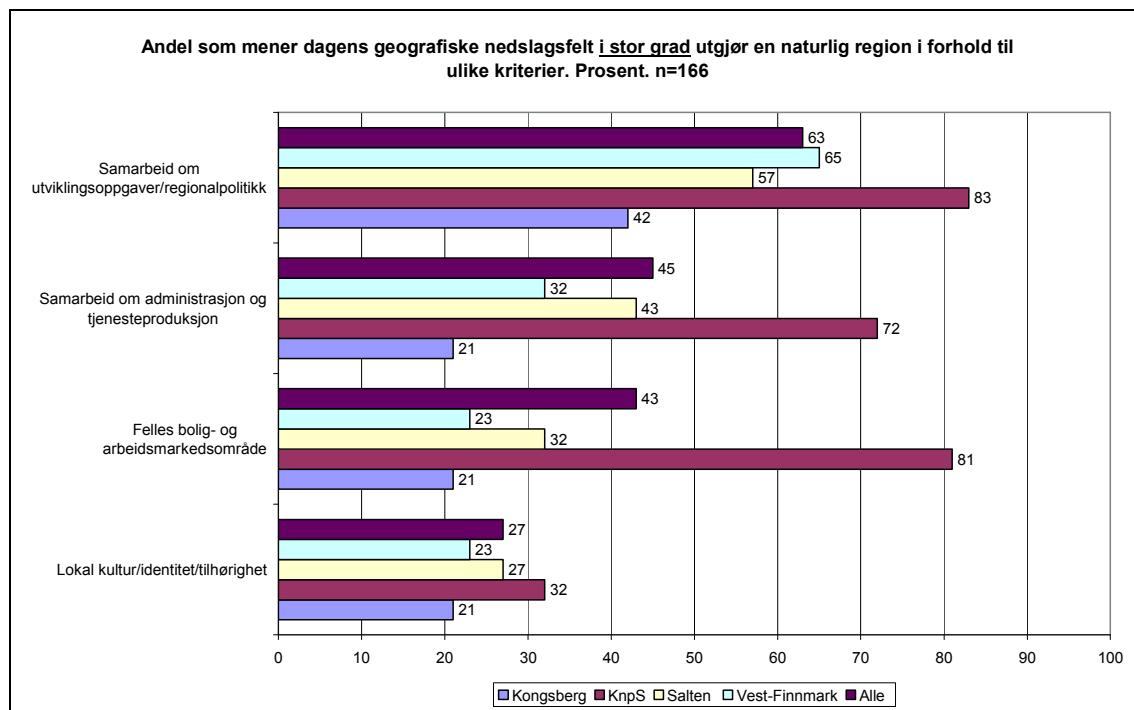
- Naturlig region for samarbeid
- Gevinster ved samarbeidet så langt
- Viktigste svakheter ved dagens samarbeid
- Endringsbehov
- Ønske om utvidet samarbeid om kommunale oppgaver
- Forholdet til fylkeskommunen framover
- Viktigste forutsetninger for vellykket samarbeid

3.1 Presentasjon av statusundersøkelsen

Nedenfor presenteres hovedresultater fra statusundersøkelsen.

Regionrådets geografisk nedslagsfelt

Samlet viser svarene at regionrådene inndeling anses mest naturlig i forhold til samarbeid om utviklingsoppgaver og regionalpolitikk. Regionene anses å være minst naturlig i forhold til lokal kultur, identitet eller tilhørighet blant innbyggerne.

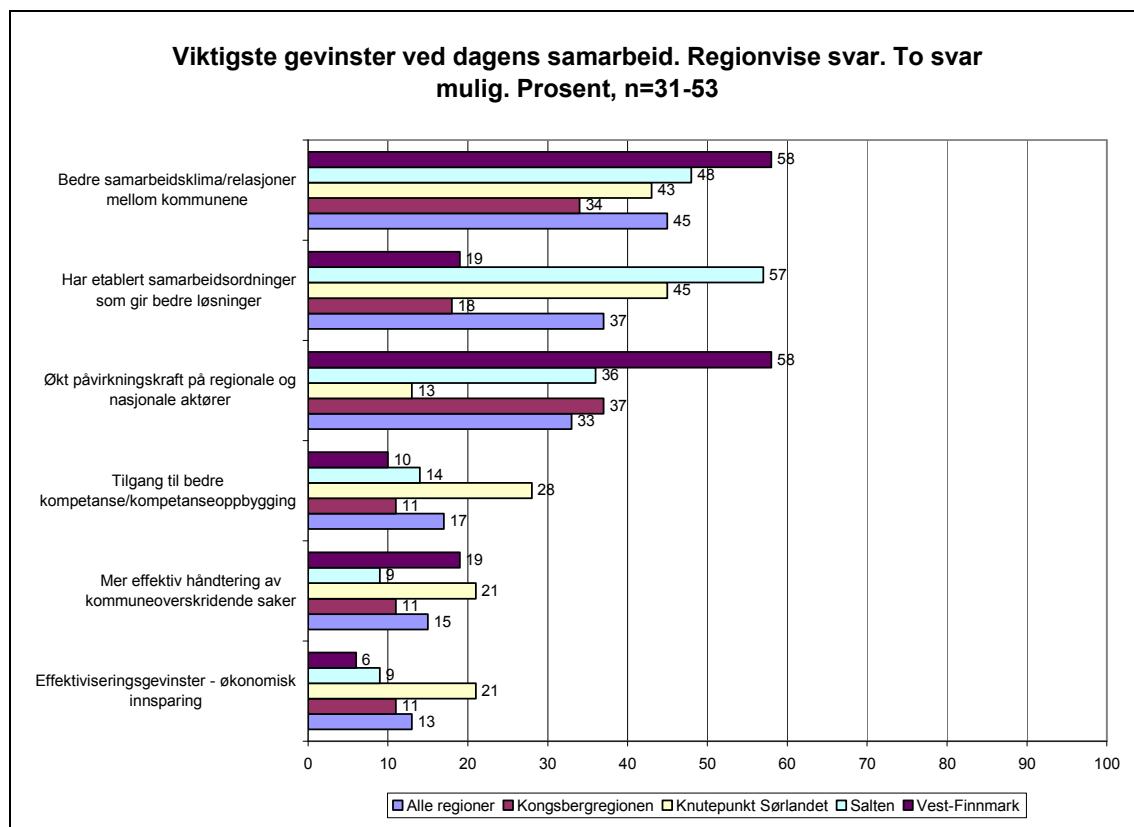


Figur 3.1 Andel som mener dagens geografiske nedslagsfelt i stor grad utgjør en naturlig region ift ulike kriterier

Ser vi nærmere på de ulike regionrådene skiller Knutepunkt Sørlandet seg klart ut i forhold til de andre regionene. Med unntak av forholdet til lokal kultur og identitet, mener et betydelig flertall at regionen i stor grad er en naturlig region. Kongsbergregionen skiller seg ut i motsatt ende. I regionen er det et mindretall som mener at regionen i stor grad er naturlig i forhold til samarbeid om utviklingsoppgaver og regionalpolitikk. Det er også lave andeler som mener at regionen i stor grad er en naturlig enhet ift de øvrige kriteriene.

Gevinster ved samarbeidet

Samlet viser svarene at de tre viktigste gevinstene ved samarbeidet rangeres slik: 1) bedre samarbeidsklima/relasjoner mellom kommunene, 2) etablering av samarbeidsordninger som gir bedre løsninger og 3) økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører. Forhold som tilgang til bedre kompetanse, mer effektiv håndtering av kommuneoverskridende saker og effektiviseringsgevinster er i mindre grad nevnt.

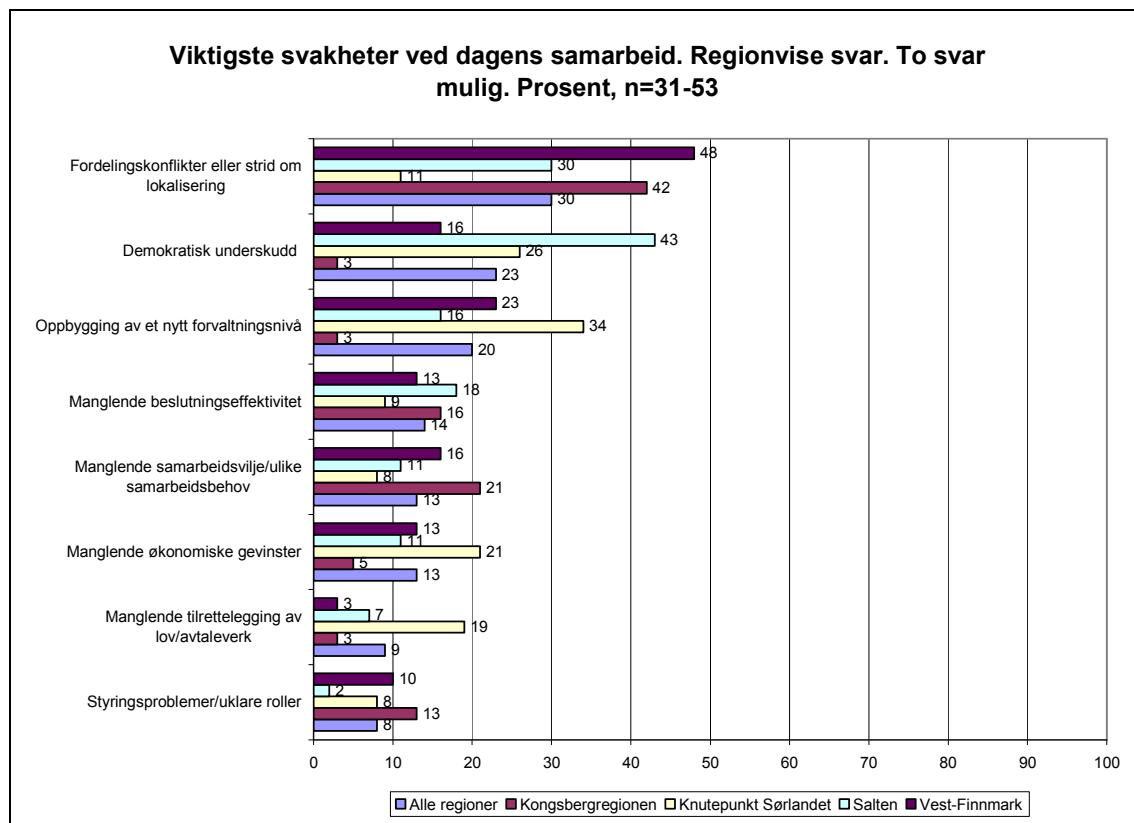


Figur 3.2 Viktigste gevinster ved dagens samarbeid

Ser vi på forskjellene mellom regionrådene, skiller Vest-Finnmark seg ut når det gjelder oppfattelse av gevinster i form av bedre samarbeidsrelasjoner/klima mellom kommunene og økt påvirkningskraft. Når det gjelder oppfattelse av gevinster i form av etablering av nye samarbeidsordninger, skiller Salten og Knutepunkt Sørlandet seg ut. Knutepunkt Sørlandet skiller seg også ut med en lav andel som mener at regionrådet har oppnådd gevinster i form av styrket påvirkningskraft.

Svakheter ved samarbeidet

Samlet viser svarene at de tre viktigste svakhetene ved samarbeidet rangeres slik: 1) fordelingskonflikter eller strid om lokalisering, 2) demokratisk underskudd og 3) oppbygging av et nytt forvaltningsnivå. Informantene peker med andre ord på både praktiske og prinsipielle utfordringer i det pågående samarbeidet.

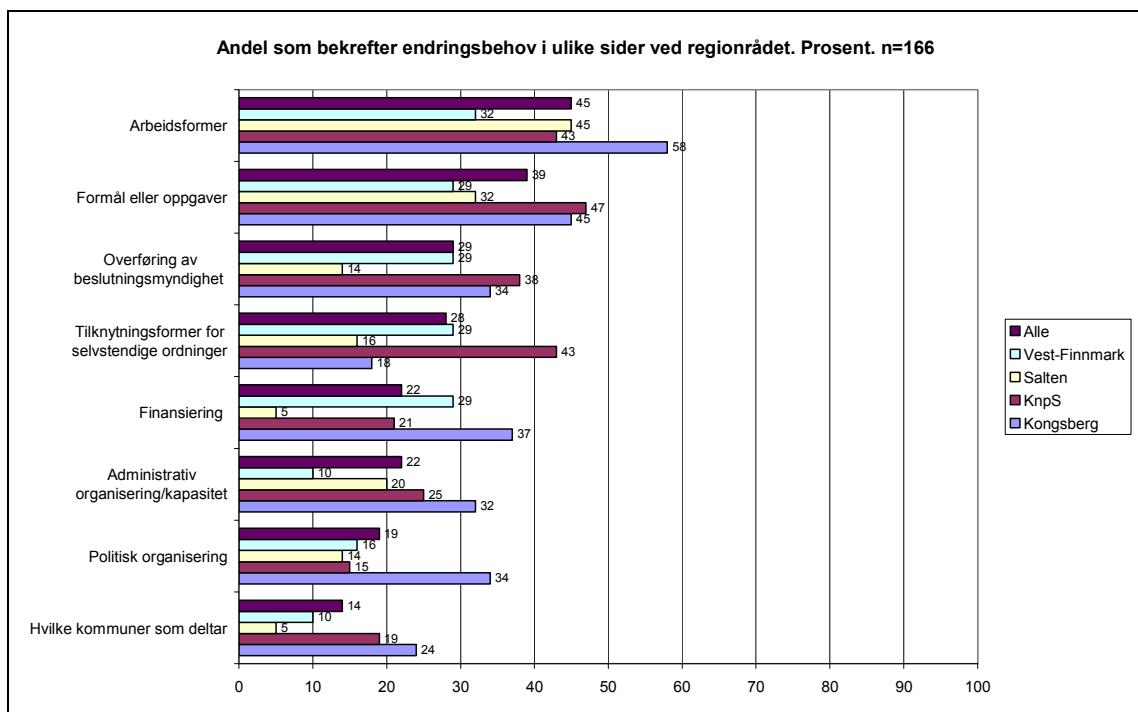


Figur 3.3 Viktigste svakheter ved dagens samarbeid

Flest respondenter fra Vest-Finnmark og deretter Kongsbergregionen oppfatter fordelingskonflikter eller strid om lokalisering som en svakhet ved det interkommunale samarbeidet. I Knutepunkt Sørlandet er det få som oppfatter dette som en svakhet. Salten er klarest i å oppfatte demokratisk underskudd som en viktig svakhet, mens bildet er motsatt i Kongsbergregionen. Når det gjelder oppbygging av et nytt forvaltningsnivå, er det flest som ser dette som en svakhet i Knutepunkt Sørlandet.

Endringsbehov

Samlet mener flest det er behov for endringer i regionrådets arbeidsformer. Deretter følger behov for endringer i formål eller oppgaver, overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet og endringer i tilknytingsformer for selvstendige ordninger. Det oppfattes å være minst behov for endringer i hvilke kommuner som deltar i regionrådet.

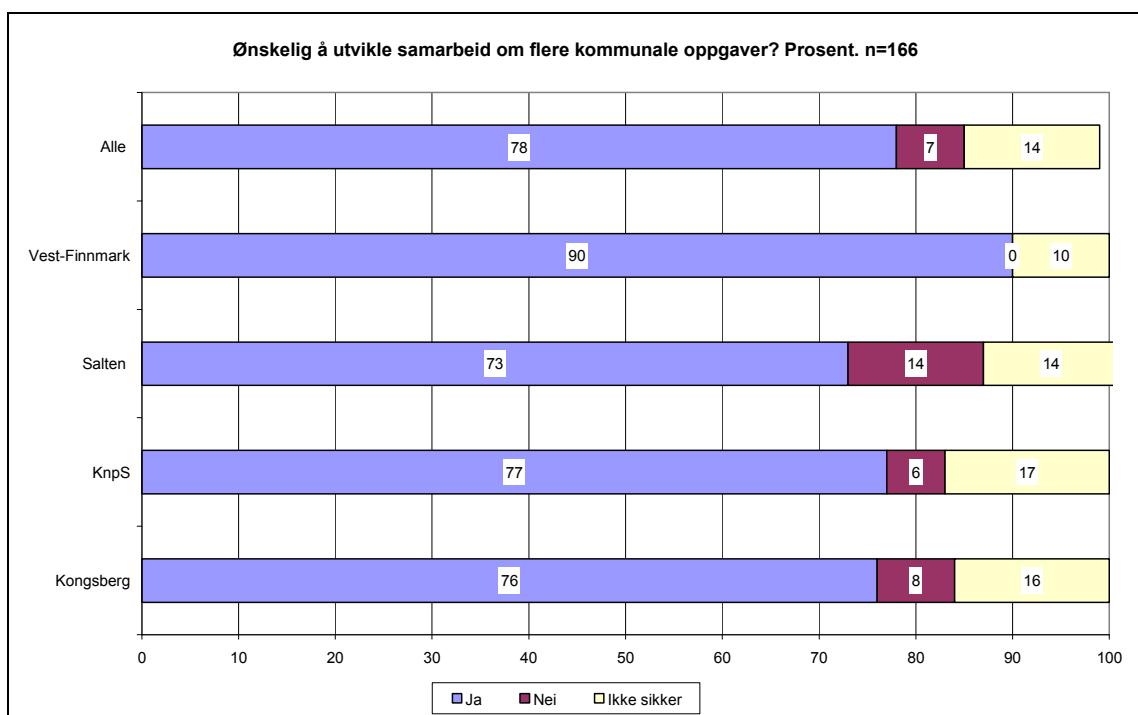


Figur 3.4 Andel som bekrefter endringsbehov for ulike sider ved regionrådet

Ser vi nærmere på det enkelte regionråd, er det størst andel som mener det er endringsbehov i Kongsbergregionen. Kongsbergregionen scorer høyt på alle endringstemaene med unntak av tilknytningsformer for selvstendige ordninger.

Mer samarbeid om kommunale oppgaver

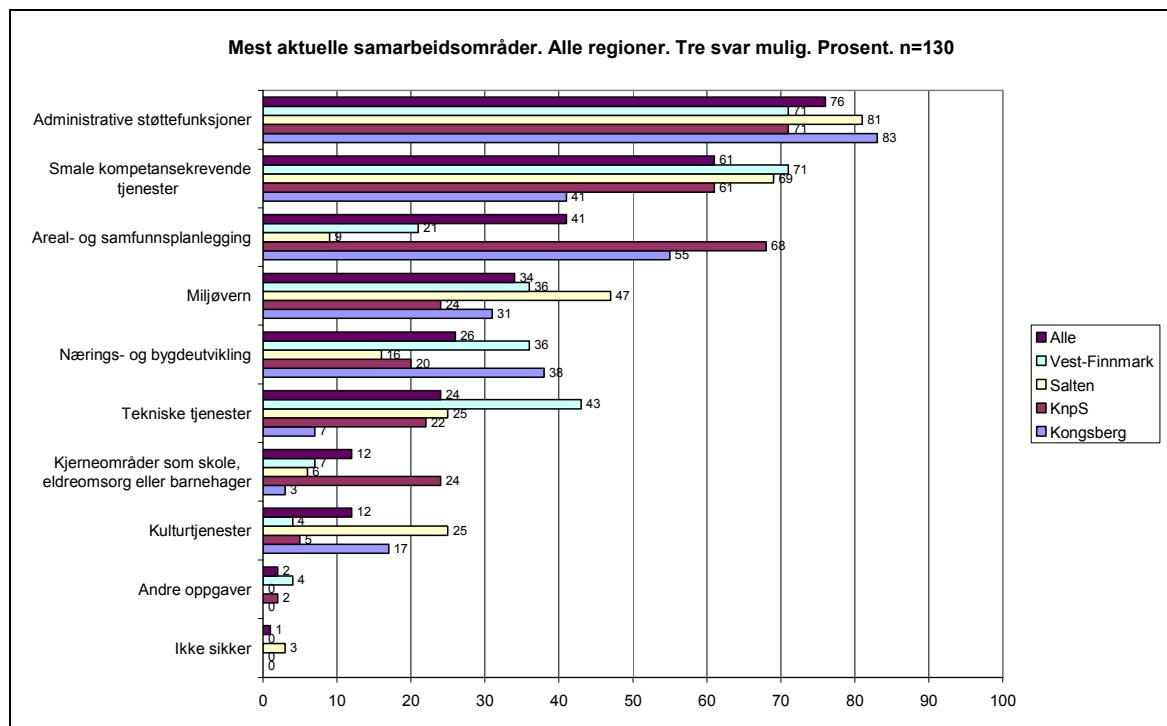
Samlet er det en stor andel på nærmere 80 prosent av informantene som mener det er ønskelig å samarbeide om flere kommunale oppgaver.



Figur 3.5 Ønskelig å utvikle samarbeid om flere kommunale oppgaver?

I Vest-Finnmark er det hele 90 prosent som ser det som ønskelig med mer samarbeid om kommunale oppgaver. De øvrige regionrådene svarer relativt likt der om lag $\frac{3}{4}$ mener det er ønskelig med mer samarbeid.

Samlet er det mer samarbeid om administrative støttefunksjoner (76 prosent) og smale kompetansekrevene tjenester som peker seg ut (61 prosent).

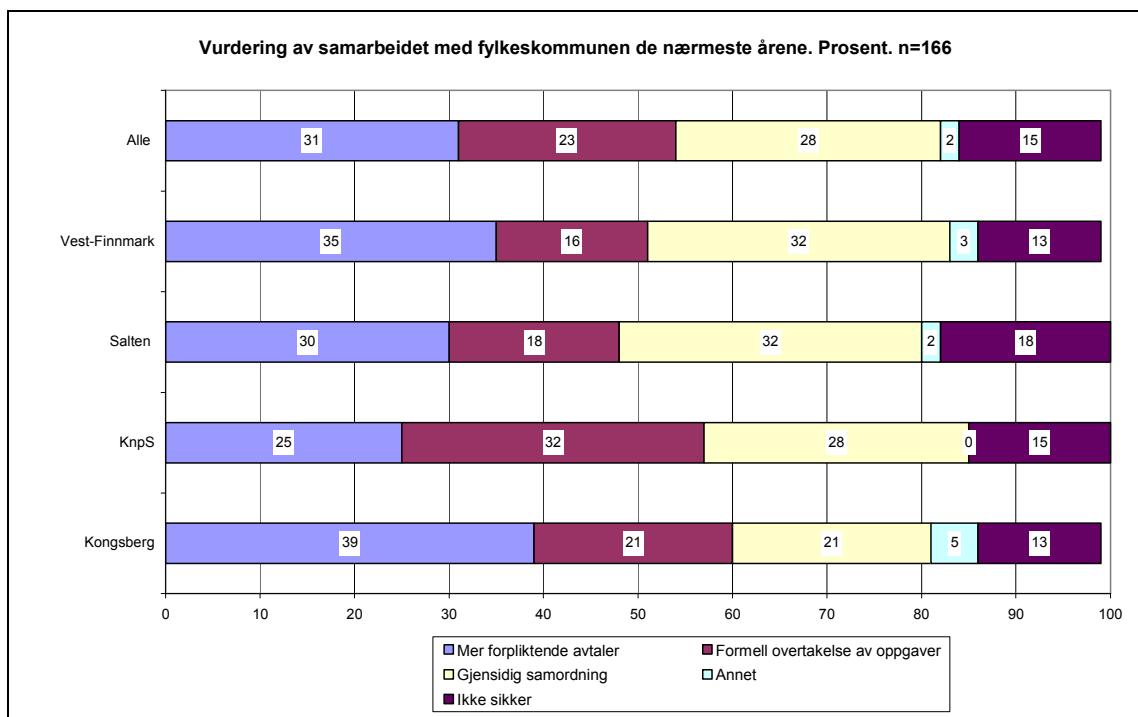


Figur 3.6 Mest aktuelle samarbeidsområder

Kongsbergregionen skiller seg ut ved at en lavere andel ønsker mer samarbeid om smale kompetansekrevene tjenester (41 prosent). Innefor areal- og samfunnsplanlegging er det verdt å merke seg at andelen som ser mer behov for samarbeid er høyere i de relativt mer tettbygde regionene KnpS (68 prosent) og Kongsbergregionen (55 prosent), enn for Salten og Vest-Finnmarks del.

Samarbeidet med fylkeskommunene framover

På spørsmålet finner vi små forskjeller mellom regionrådene. Samlet oppgir 31 prosent at de ser for seg mer forpliktende avtaler med fylkeskommunen, 28 prosent ser for seg gjensidig samordning uten sterke formalisering, mens 23 prosent ser for seg formell overtakelse av fylkeskommunale oppgaver.

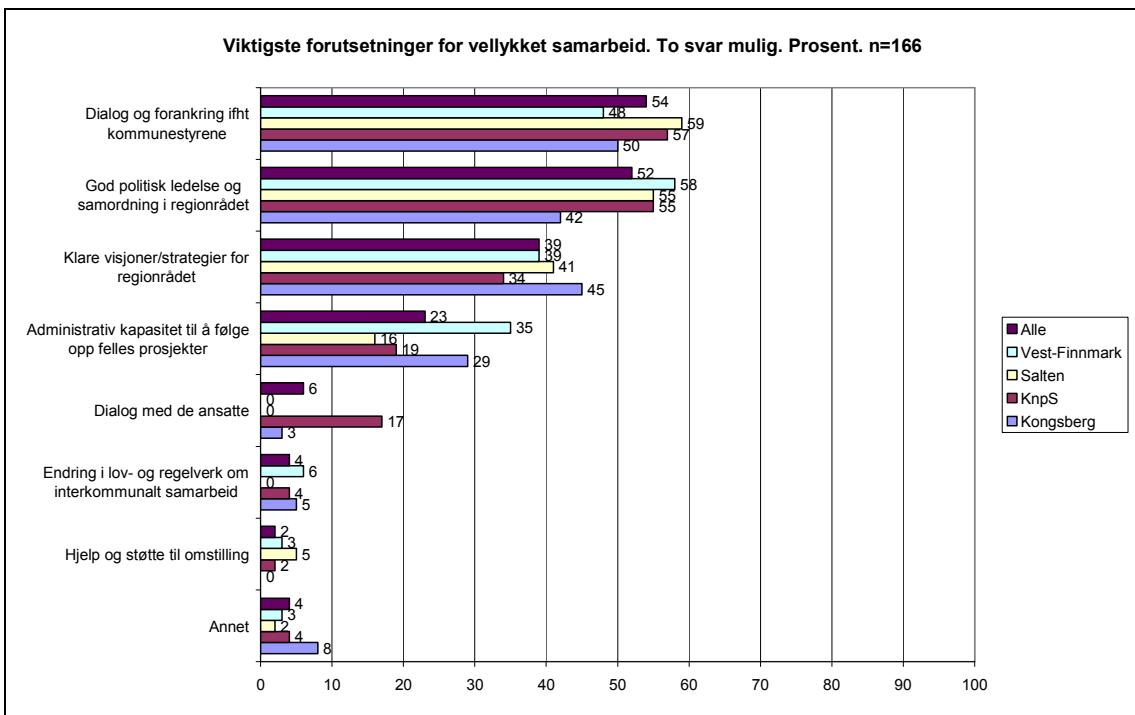


Figur 3.7 Vurdering av samarbeidet med fylkeskommunene de nærmeste årene

I KnS er det flest som ser for seg formell overtakelse av fylkeskommunale oppgaver. Mellom de øvrige regionrådene er det relativt små forskjeller.

Forutsetninger for vellykket samarbeid

Samlet er det flest som mener dialog og forankring i forhold til kommunestyrrene og god politisk ledelse og samordning i regionrådet som de viktigste forutsetningene for vellykket samarbeid. Deretter følger klare visjoner og strategier for regionrådet. Lavest scorer dialog med ansatte, endringer i lovverk og hjelp til omstilling.



Figur 3.8 Viktigste forutsetninger for vellykket samarbeid

3.2 Støtte til utviklingsaktiviteter fra NIVI

På bakgrunn av statusundersøkelsen og møter og kontakt med de enkelte regionråd, kom NIVI i samarbeid med KS og det enkelte regionråd fram til et utvalg problemstillinger for videre arbeid i prosjektets fase 2 (Faglig støtte til utviklingsaktiviteter 2008/2009)⁵.

Følgende problemstillinger ble ansett som mest aktuelle for utviklingsfasen:

- *Vest-Finnmark regionråd*: Regionrådet hadde igangsatt en forstudie for å kartlegge konkrete områder hvor kommunene kunne utvikle tjenestesamarbeid og hvordan disse kan organiseres. Med utgangspunkt i kartleggingsarbeid, var planen at NIVI skulle bistå med et prinsippnotat som belyste viktige problemstillinger og temaer regionrådet og kommunene må ta stilling til ved etablering av interkommunalt samarbeid. Det var bl.a. lagt opp til at notatet skulle redegjøre for og drøfte kriterier for valg av oppgaver og ulike tilknytningsformers egenskaper
- *Salten regionråd*: Våren 2008 vedtok regionrådet Salten-strategier fram til 2011. Høsten 2008 skulle konkret handlingsprogram knyttet til strategiene utarbeides. For Saltens del avtegnet det seg behov for prinsipielle vurderinger knyttet til organiseringen av utviklingsarbeidet, samhandlingsmodeller med fylkeskommunen og forholdet mellom regionrådet og andre (inter)kommunale enheter i regionen.

⁵ I etterkant viste det seg at Vest-Finnmark ikke har etterspurt bistand fra NIVI i utviklingsfasen av prosjektet. For de øvrige regionrådene har bistanden i stor grad vært knyttet opp til de nevnte problemstillingene.

- *Kongsbergregionen*: For Kongsbergregionens del avtegnet det seg behov for prinsipielle vurderinger knyttet til hva regionrådets framtidige roller og oppgaver kan være. Hva kjennetenger de roller og oppgaver som regionrådet kan ta seg av og hva bør være kommunenes ansvar? Bør Kongsbergregionen ev utvikle subregioner for samarbeid om utvalgte oppgaver? I den sammenheng pekte NIVI på behovet for å utvikle gode arbeidsformer og prosesser på politisk og administrativt nivå, herunder avklare forutsetninger for et sterkt regionsamarbeid.
- *Knutepunkt Sørlandet*: I KnpS avtegnet det seg behov for prinsipielle vurderinger med utgangspunkt i at KnpS styringsmodell som ble etablert høsten 2007 og det omfattende prosjektarbeid som hadde blitt utført for utvikling av konkret samarbeid i regionen. NIVI påpekta at KnpS i sitt strategiske utviklingsarbeid kunne ta opp spørsmålet om hvordan det konkrete samarbeidet skulle organiseres og hvilken rolle KnpS skulle ha i utviklingen av og den politiske styringen av samarbeidet i regionen.

4 Utviklingsarbeid i regionrådene 2008-2009

En viktig del av prosjektet har vært å belyse og vurdere regionrådenes utviklingsarbeid i prosjektperioden. De fire regionrådene hadde før deltagelsen i prosjektet tilkjennegitt politisk vilje til helhetlig og styrket samarbeid på sentrale lokalpolitiske områder og videreutvikling av samarbeidet og aktiv deltagelse i følgeevalueringsprosjektet. Med utviklingsarbeid mener vi prosesser med målsetting om å styrke eller endre samarbeidet, for eksempel utredning av nye tiltak, etablering av tiltak, endringer i strategier eller målsettinger og/eller tiltak for forankring.

I kapitlet presenteres først hovedtrekkene i regionrådenes utviklingsarbeid i perioden 2008 og 2009. Presentasjonen baserer seg i hovedsak på saksdokumenter fra regionrådenes møter, årsrapporter, utkast til tiltaksplaner og strategier og annet tilgjengelig materiale fra regionrådenes hjemmesider. I tillegg baserer vi oss på saksopplysninger fra regionrådenes sekretærer/daglig ledere og intervjuene med sentrale politikere og administrasjon.

Til sist i kapitlet gir vi vår vurdering av utviklingsarbeidet og retter i den sammenheng spesiell oppmerksomhet mot følgende tre forhold:

- Hvilke oppgaveområder regionrådene har prioritert
- Organiseringen og deltagelsen i utviklingsarbeidet
- Fremdriften i utviklingsarbeidet

Framstillingen av pågående prosesser og NIVIs tolkninger må sees i lys av at samtlige regionråd er i en aktiv utviklingsfase hvor det stadig initieres nye prosesser. Presentasjonen gir et inntrykk av hva NIVI tolker som viktige prosesser og hva informantene har fremhevet som viktig i forhold til problemstillingene i prosjektet.

4.1 Vest-Finnmark regionråd

I regionrådssak for behandling i regionrådet i desember 2010 pekes det bl.a. på følgende overordnede utfordringer for regionrådet:

”Regionen har på den ene siden behov for et stort antall nye arbeidstakere, mens vi gjennomgående i liten grad evner å rekruttere nye innbyggere i den mest kritiske aldersgruppen 20 – 40 år. Om vi ikke håndterer denne situasjonen på en god måte vil vi i løpet av få år kunne oppleve at mange steder ikke vil ha mulighet til å opprettholde velferdstilbudet i offentlig sektor, og at mange private bedrifter må redusere sin virksomhet av mangel på arbeidskraft…

Alta og Hammerfest er regionens store kommuner og begge har vekst. Det må oppfattes som positivt og gjensidig stimulerende at vekstcommunene i regionen har en komplementær økonomisk basis. Utfordringen ligger i å sikre at veksten i Alta og Hammerfest stimulerer til positiv utvikling i hele regionen. Saken peker i den sammenheng på 5 forhold:

- At det legges et regionalt perspektiv ved store særlig offentlige investeringer i vekstcommunene
- At vekstcommunene er positive til å stille egen kompetanse til rådighet for småkommuner
- At det utvikles et regionalt transportsystem som gjør det mulig i løpet av en dag å komme seg mellom sentrum og periferi, og med gode muligheter for transport ut og inn av regionen
- At næringsutvikling i forhold til konkurranseutsatte næringer sees på som en regional utfordring
- At småkommunene utvikler sin egenart og bruker dette som utgangspunkt for å forme omgivelser som stimulerer til næringsutvikling og entreprenørskap.”

Nedenfor følger en beskrivelse av viktige saker og initiativ for videreutvikling som har inngått i regionrådets utviklingsarbeid.

Felles tiltaksplan for 2009

I desember 2008 ble ny ”Felles tiltaksplan for 2009” sluttbehandlet i regiontinget. Samtlige kommunestyre sluttet seg til planen og satte av kr 100 000 hver (til sammen 700 000) til gjennomføring. I tiltaksplanen fremgår det at under arbeidet med planen har behovet for å klargjøre ansvar og forankring blitt framtredende. Tiltaksplanen vurderer ikke vedtatte mål og strategier, kun tiltaksdelen. Næringsnettverket (medlemskommunenes næringsavdelinger/-sjefer) har hatt hovedansvaret for arbeidet videre med de konkrete tiltakene i tiltaksplanen og gjennomføring av disse. I tiltaksplanen for 2009 pekes det på følgende viktige elementer i det videre arbeid (sitat):

- Realistisk ambisjonsnivå – bedre med få tiltak som blir realisert, enn mange som aldri blir gjennomført. (SSS = Små Sikre Suksesser)

- Bygge på og ta vare på prosjekter og tiltak som er under planlegging og iverksetting, i stedet for å finne på nye og ”konkurrerende” tiltak.
- Dokumentet skal være et utrykk for deltakernes innspill og prioriteringer.

Nedenfor oppsummeres tiltakene fra tiltaksplanen for 2009 samt status for oppfølging per november 2009:

Strategiområde 1: Næringsutvikling

Tiltak: Videreutvikle næringsnettverket

Det fremheves at kommunene totalt besitter stor kompetanse som ønskes tatt ut for å fremme regional utvikling. Nettverk mellom næringsaktørene øker tilliten og skaper en arena for å styrke samarbeidet på tvers av kommunegrensene. I planen heter det at dette igjen vil gi synergieffekter, ved samarbeid med regionens næringsliv og eksterne aktører som FoU-miljøer, overordnede myndigheter etc. ”Effektivisering” og større grad av strategisk bruk av nettverket er ønskelig. Skal man lykkes med samarbeidet i region og de tiltak man ønsker å iverksette, er det viktig å gi næringsnettverket noe verktøy som skaper forutsigbarhet, troverdighet og effektivitet. Det heter at Regionrådet/Næringsnettverket derfor bør disponere en sum med penger som kan benyttes til de vedtatte tiltak. I etterkant har kommunene satt av en samlet sum på kr 700 000 til disposisjon for å gjennomføre tiltak.

Strategiområde 2: Kompetanseutvikling

Tiltak: Entreprenørskap

Prosjektet ”Et dynamisk Vest-Finnmark” er organisert som et løpende partnerskap mellom Vest-Finnmark regionråd og Høgskolen i Finnmark. Partnerskapet ledes av et samarbeidsforum bestående av administrativ representant for regionrådet, næringsnettverket og Høgskolen i Finnmark. Prosjektet har definert entreprenørskap og stedsutvikling som viktige mål.

Fra kommunenes side ble det avsatt kr 300 000 til prosjektet og det var lagt opp til at tiltak skulle iverksettes i løpet av våren 2009. For å fullfinansiere prosjektet ble det søkt om midler fra fylkeskommunen. Imidlertid avslo fylkeskommunen søknad om finansiering vinteren 2009. I administrativ sak for regionrådets behandling i desember 2009 heter det at utfordringene knyttet til å innhente ekstern finansiering av prosjektet har ført til en endring av planlagt prosjektorganisasjon som reduserer de administrative kostnadene betydelig.

I sak til regionrådet i desember 2009 er prosjektets organisering nærmere beskrevet. Prosjektet har en handlingsorientert del med Vest-Finnmark regionråd som ansvarlig prosjektleder, og en forskningsorientert del der Høgskolen i Finnmark har prosjektansvar. Strategisk plattform for regionrådet utgjør aktivitetene i den handlingsorienterte delen. Samarbeidsforumet har sammen med Næringsnettverket ansvar for å styre og utvikle prosjektet. I følge saken vil en viktig arbeidsform være å stimulere etablering av utviklingsnettverk gjennom dannelse av arenaer og tilførsel av nødvendige ressurser, der berørte aktørgrupper forventes å ta ansvar for strategiutvikling og prosjektrealisering.

Tiltak: Bred kartlegging av kompetansebehovet innen petroleum

Det heter i tiltaksplanen for 2009 at utviklingen i Barentshavet gir Finnmark flere utfordringer i forhold til framtidig kompetansebehov. Dette gjelder kompetanse både på videregående nivå og innenfor høyere utdanning. Det er behov for å gjøre en kartlegging som viser hvilken type kompetanse som er nødvendig, og som vil bli etterspurt i framtiden. Det ble avsatt kr 150 000 fra kommunalt hold for å kjøpe inn ekstern utredningsbistand og det var lagt opp til ferdigstillelse innen juni 2009. Imidlertid var det for utredningen også lagt opp til ekstern finansiering fra aktuelle oljeselskaper og utredingsarbeidet avventet en slik finansiering. I november 2009 ble det klart at oljeselskapene ikke vil bidra. Regionrådet legger derfor opp til å gjennomføre utredningsarbeidet gjennom egen finansiering.

Tiltak: Arbeide for å videreutvikle fagopplæring etter LOSA modell

I planen heter det at mangelen på fagarbeidere i Finnmark skaper utfordringer for næringslivet. Samtidig ser man at den videregående skolen lykkes med ”LOSA-modellen” (Lokalt Opplæringstilbud i Samarbeid med Arbeidslivet). Det heter videre at man bør gå i dialog med Finnmark Fylkeskommune for å videreutvikle fagopplæringen i Finnmark etter denne modellen. Det ble avsatt kroner 50 000 for arbeidet og nye tiltak skulle være på plass fra høsten 2009. I oktober 2009 ble tiltaket igangsatt gjennom engasjement av ekstern konsulent og dialog med fylkeskommunen.

Strategiområde 3: Identitet og bolyst

Tiltak: ”Flytt hit”

Prosjektet skal i fase 1 etablere vertskapsfunksjoner i samtlige kommuner, etablere en informativ og operativ hjemmeside samt implementere ressursdatabase i denne. Det ble avsatt kr 300 000 til prosjektet for kjøp av ekstern kompetanse. Prosjektleddelsen er Nordkapp Næringshage. Prosjektet skal i følge tiltaksplanen ferdigstilles desember 2009. I regionrådets møte i oktober 2009 ble det orientert om prosjektet. Fase 1 ble igangsatt i oktober 2009 med fokus på å bygge opp hjemmeside og få knyttet opp de kontaktpersoner som er nødvendig i hver deltakende kommune.

Strategiområde 4: Infrastruktur

Tiltak: Utarbeide regional samferdselsplan

Det heter i tiltaksplanen for 2009 at regionens kommuner har ulike samferdselsbehov og derfor ulike prioriteringer innenfor samferdsel. En regional samferdselsplan skulle utrede disse behovene og komme fram til en samordnet plan som skal være et tungtveiende virkemiddel for større satsing på samferdsel i regionen. Flere kommuner har også mulighet til å inngå i et felles arbeidsmarked dersom den samferdselsmessige infrastrukturen legger til rette for dette. Det ble avsatt kr 300 000 for kjøp av ekstern kompetanse for å utvikle samferdselsplanen. I følge tiltaksplanen skulle samferdselsplanen opprinnelig vært ferdigstilt høsten 2009.

Høsten 2009 ble imidlertid prosjektet vedtatt utsatt til 2010. I tillegg ble det vedtatt å nedjustere omfanget av planen. Det er nå lagt opp til å gjennomføre

utredningen innenfor en ramme på kroner 100 000. Hammerfest kommunens næringsavdeling er gitt ansvar for oppfølging av dette tiltaket.

Strategiområde 5: Tjenesteproduksjon

I årsmeldingen for 2008 heter det at det faglige samarbeidet i hovedsak skjer gjennom administrativt samarbeid. Sentralt i dette er 1) RSK Vest-Finnmark på skole- og barnehagesektoren som arbeider med kompetanseutvikling innenfor sektoren, og 2) Kompetanseforum som tilbyr muligheter for faglig utvikling for den øvrige kommunale fagområder. Årsmeldingen slår videre fast at det ligger utfordringer i å videreutvikle samarbeidsformer og mulig felles tjenesteproduksjon mellom medlemskommunene.

I tiltaksplanen for 2009 heter det at styret i Vest-Finnmark regionråd i 2007 vedtok at leder og rådmenn skulle gi innspill på hvilke tjenesteområder kommunene kan samarbeide om. Formålet med et slikt kommunalt tjenestesamarbeid ble skissert slik:

- Bedre kvaliteten på tjenestene
- Effektivisere tjenestene
- Utvikle spisskompetanse innenfor tjenesteområder
- Minske sårbarhet
- Spare penger

Med dette som bakgrunn ble det kjøpt tjenester hos Bedriftskompetanse til forprosjektet ”Samarbeid om tjenester i kommunene i Vest-Finnmark”. Rapporten som foreligger (datert 15.10.08) tilrår at de igangsettes konkrete samarbeidsprosjekt innenfor minst to av områdene nedenfor:

- IKT
- Lønn
- Skatt og arbeidsgiverkontroll
- Arealplanlegging
- Barnevern

Videre konkluderte rapporten med at en styringsgruppe bør få ansvar for å tilrettelegge det formelle grunnlaget for etablering av samarbeidet innen minst to konkrete tjenesteområder mellom to eller flere av de mest motiverte kommunene i Vest-Finnmark.

I etterkant er rådmannsgruppen etablert som styringsgruppe (interimsstyre) for oppfølging av tiltak innenfor tjenesteproduksjon. I tiltaksplanen for 2009 ble følgende to tjenester pekt ut for nærmere utredning.

Tiltak: Utredde etablering av felles plankontor

I tiltaksplanen for 2009 heter det at kommunene Loppa, Hasvik, Kvalsund og Måsøy har flere felles trekk knyttet folketallsutvikling og utfordringer knyttet til kommunestørrelsen. For disse kommunene er det en utfordring å løse oppgavene i forbindelse med areal- og samfunnsplanlegging. I tiltaksplanen heter det at det er grunn til å tro at dette kan være motivasjon til et tettere samarbeid og etablering av et felles plankontor. I oktober 2009 er en utredning om modell for felles plankontor sendt på høring i kommunene. Etter planen skal saken deretter behandles i regionrådet i desember 2009.

I utredningen påpekes følgende forhold som bakgrunn for felles plankontor:

- Profesjonelt fagmiljø for planlegging
- Bedre kostnadseffektivitet og mer effektiv produksjon av planer
- Generelt bedre vilkår for å samordne interessene i regionen
- IKT åpner for nye muligheter for interkommunalt samarbeid om planlegging

Følgende oppgaver skisseres lagt til plankontoret:

- Bistå kommunene med overordnet planarbeid og yte faglig bistand ved behandling, utarbeidelse/prosessledelse, rullering av kommuneplaner (samfunnsdel), planprogram, kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner, planregister, bebyggelsesplaner og næringsplaner, samt utarbeide konsekvensutredninger
- Være et kreativt forum for det politiske og administrative miljø, herunder bistå kommunene i forbindelse med definering/avgrensning av de viktigste planleggingsoppgaver
- Saksbehandling overfor planutvalg og kommunestyret
- Også oppgaver som byggesaksbehandling og delingssaker kan være aktuelle

Videre heter det at det også er verdt å merke seg at når planer skal realiseres, er det viktig at kommunene selv opprettholder og utvikler ”etableringskompetanse”. I utredningen tas det ikke stilling til hvor hovedkontoret skal ligge. Et slikt spørsmål vil i følge utredningen være avhengig av hvilke modell som velges, hvem som ansettes som leder, og hvordan styret velger å organisere arbeidet. Utredningen peker imidlertid på at det ikke er noe i veien for at plankontoret kan operere regionalt – for eksempel med at ansatte er spredt i ulike deltakerkommuner.

I utredningen konkluderes det med at to hovedmodeller er mulig. Den ene modellen er at plankontoret organiseres som et selskap etter lov om interkommunale selskaper, den andre er at kontoret organiseres som et felles styre etter § 27 i kommuneloven. I utredningen tilrås at kommunene deltar i prosjektet

og gjør nødvendig vedtak om opprettelse av et interkommunalt plankontor etter lov om interkommunale selskaper eller kommunelovens § 27.

Tiltak: Utrede felles bruk av ressurser på tvers av kommunegrensene.

I tiltaksplanen for 2009 ble det foreslått at det avsettes kr 100 000 for å vurdere hvordan de sterke miljøene i en kommune kan bidra med/selge tjenester til andre kommuner i regionen. I etterkant har regionrådet gått inn for at utredningsarbeidet fokuserer på utredning av ulike fellesløsninger innenfor IKT. I regionrådets møte i oktober 2009 ble saken behandlet. Etter forslag fra rådmannen i Måsøy vedtok regionrådet følgende:

- Det nedsettes en arbeidsgruppe bestående av 2 IKT-medarbeidere fra to kommuner i VFR og en rådmann. Daglig leder tar ansvar for sekretariatet for arbeidsgruppen. Rådmannen leder arbeidsgruppen.
- Arbeidsgruppen utreder spørsmålet om samarbeid om IKT-tjenester mellom kommunene, herunder skal ulike modeller for samarbeid vurderes.

Arbeidsgruppen arbeider etter følgende mandat:

Formål:

- Bedre kvaliteten
- Effektivisere tjenesten
- Utvikle spisskompetanse innafor tjenesteområdet
- Minske sårbarhet
- Spare penger

Avtaler/organisering

- Arbeidsgruppen bør se på ulike organisatoriske løsninger, om det kan selskapsorganiseres eller om der finnes andre samarbeidsløsninger.
- Utgangspunktet er tjenestesamarbeid i alle regionens kommuner i mellom, men en bør også kunne se på muligheten for bilaterale samarbeidsformer.

Det heter i mandatet at arbeidsgruppen skal legge fram sine konklusjoner og anbefaling innen 31. desember 2009.

Spørsmålet om rulling av strategi og tiltaksplan 2010

I tiltaksplanen for 2009 ble det anbefalt at regiontinget vurderer behovet for nye mål og strategier i løpet av 2009. Det heter at mål og strategier bør vurderes hvert 4.år, mens tiltaksdelen vurderes/rulleres årlig. I løpet av 2009 er det imidlertid ikke fremlagt saker eller tatt opp til diskusjon om regionrådets mål og strategier skal endres.

Sak om tiltaksplanen for 2010 skal behandles i regionrådet i desember 2009. I forkant er administrativt forslag til tiltaksplan sendt til kommunene på høring. I forbindelse med rulling av tiltaksplan skal kommunenes medvirkning til finansiering behandles.

Samarbeid med fylkeskommunen

I etterkant av regionrådets behandling av Finnmark fylkeskommunes forslag til regionalt utviklingsprogram (RUP) for Finnmark 2010 – 2013 i oktober 2009, er det sendt en henvendelse til Finnmark fylkeskommune med spørsmål om å få en

3-årig partnerskapsavtale for tiltak som kan fremme nærings- og samfunnsutvikling i regionen. I uttalelsen fra regionrådets møte i oktober heter det bl.a. følgende:

”Prosesssenen rundt rulleringene gir ikke en god nok forankring av RUP’en ute i kommunene. Fylkeskommunen bør derfor invitere regionrådene med til prosesser som forplikter de deltagende kommuner til klare strategier og handlingsplaner som ligger til grunn for fylkeskommunens satsinger. Dette vil gi viktige innspill og de lokale regionale handlingsplanene vil bli viktige supplement til RUP. Fordelene med en slik rulling vil bla være følgende:

- Det etableres tettere bånd mellom kommunene (regionene) og fylkeskommunen
- Regionrådene vil bli mer aktive og det skapet et større ansvar og eierforhold til RUP i den enkelte kommune.
- Fylkekommunens rolle som regional næringsutviklingsaktør blir mer synliggjort

Disse momentene vil etter regionrådets oppfatning medføre at engasjementet omkring RUP’en blir økt, og at kommunene får RUP’en som et viktig styringsinstrument.

Regionrådet viset til at flere andre fylker har erfaringer fra lokale partnerskapsavtaler hvor en legger en økonomisk pott i bunnen for gjennomføring av tiltak. Dette vil forplikte alle parter i lokal og regional næringsutvikling. Slike avtaler har en tidsbegrensning på 3 år. Dette gir forutsigbarhet og bør også evalueres etter denne tid før en eventuelt går videre. Midlene som settes til disposisjon må bygge på de strategier og tiltak som det enkelte regionråd har vedtatt og fått implementert i den fylkeskommunale RUP. En slik partnerskapsavtale vil gi muligheter til regionalt næringsutviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene. Dette gir muligheter å fremme og gjennomføre tiltak hvor småkommunene med befolkningsnedgang kan dra nytte av veksten i de store kommunene. Vest-Finnmark Regionråd ber derfor om å få etablert en 3-årig partnerskapsavtale slik som for eksempel Salten Regionråd har med Nordland fylkeskommune”

I tillegg heter det i vedtak fra oktober 2009 at regionrådet som et ledd i den regionale strategien for utvikling og vekst, vil se på muligheten for en egen lokal regional samferdselsplan som kan bli et viktig støttedokument til den planleggingen Finnmark fylkeskommune gjør på området, jf omtale over.

I administrativ sak til behandling i regionrådet i desember 2009 heter det:

”Erfaringer siste år har vist at Finnmark fylkeskommune er lite villig til å overlate ansvar for regional utvikling til partnerskap av den type som regionrådene representerer. I stedet prioriteres funksjonsstyring og prosjektkontroll som dominerende styringsform. På lokalt nivå fører dette til fragmentering og løsninger som er lite robust.

Det gjør det vanskelig særlig for småkommunene å samordne lokale ressurser over sektorer - med redusert utviklingskapasitet som resultat. Konsekvensen er svak lokal forankring for regionale utviklingsprogrammer.

Det arbeides mange steder med å få lokalnivået bedre integrert i nasjonale og regionale utviklingsprogrammer. I Nordland har fylkeskommunen for eksempel etablert partnerskapsavtaler med ”sine” regionråd ut fra en forventning om at det vil styrke både kommunalt handlingsrom og handlingskapasitet.

Partnerskap som styringssystem er på vei inn i stadig flere samfunnsområder, også i vårt fylke. Vest-Finnmark regionråd er i seg selv et partnerskap, vi har gjennom utviklingsprosjektet Et dynamisk Vest-Finnmark etablert et partnerskap med Høgskolen i Finnmark, og vi arbeider med etablering av et partnerskap med Finnmark fylkeskommune. Disse tre partnerskapene blir det viktig å få til å fungere i årene som kommer.”

4.2 Salten regionråd

Salten regionråds årsmelding for 2008 innleder med at arbeidet med ny strategi for Salten og utvikling av ny partnerskapsordning i regionen har vært en hovedaktivitet i 2008. Strategiene og partnerskapsordningen er nærmere redegjort for nedenfor. Utover dette arbeidet fremhever årsmeldingen bl.a. at regionrådet og kommunene har:

- Etablert Salten Kultursamarbeid som en viktig arena for å styrke kulturengasjementet i regionen og befolkningens identitetsfølelse og tilhørighet.
- Inngått kontrakter om betydelig bredbårdsutbygging av såkalte ”hvite flekker” i regionen
- Etablert digitale kart for alle kommunene i Saltenregionen.
- Etablert formalisert samarbeid mellom nettselskapene om EL-beredskap i Salten
- I tillegg fremheves arbeidet til Salten Friluftsråd og Felles Ansvar i Salten.

Omtale av fire utredningsprosjekter

Nedenfor omtaler vi fire prosjekter som inneholder utredning av konkrete samarbeidsordninger i perioden.

IKT

Det ble i 2007 nedsatt en styringsgruppe av regionrådet med oppdrag å utrede et felles interkommunalt IKT-selskap for kommunene i Salten og utarbeide et betryggende beslutningsgrunnlag for kommunenes behandling. Salten forvaltning IKS var sekretariat for styringsgruppen. Våren 2009 tilrådde imidlertid styringsgruppen for utredningsarbeidet å avvikle arbeidet på grunn av at det store flertall av rådmennene ikke ønsker felles løsninger for IKT drift.

Saken ble behandlet på regionrådets møte i juni 2009. I saksframstillingen til regionrådet heter det at styringsgruppa ikke har klart å oppfylle sitt mandat. Videre heter det at det etter sekretariatsleders mening fortsatt er behov for å etablere et tettere IT samarbeid mellom kommunene og at dette behovet vil øke i kommende år. Sekretariatsleder foreslo at det skulle utarbeides en strategi for videre IT samarbeid i Salten og at denne strategien må bli langt bedre forankret hos beslutningstakerne i kommunene enn tilfellet hadde vært til da.

Regionrådet sluttet seg til tilrådingen og vedtok at rådmannsgruppen og IT-rådet skulle arbeide videre med å konkretisere bedre og tettere samarbeid basert på at kommunene har egne IT ansatte. I mandatet heter det at kommunene skal harmonisere kjøp av driftsstøtte/serviceavtaler, fagapplikasjoner, lisensavtaler mv. Regionrådet ba om å bli orientert om underveis i arbeidet. Per november 2009 har utredningsarbeidet ikke kommet i gang.

Barnevern

I november 2008 behandlet regionrådet sak om utredning av interkommunalt barnevernssamarbeid i Salten etter initiativ fra rådmannsgruppa. Bakgrunnen var kompetansemessige utfordringer. Regionrådet sluttet seg til saken og vedtok å søke fylkesmannen om midler for å utrede et utvidet barnevernssamarbeid.

I desember 2008 ga fylkesmannen kroner 80 000 i tilskudd for gjennomføring av en utredning. Utredningen skulle ferdigstilles innen juli 2009. På regionrådets møte i november 2009 er det lagt opp til å behandle saken. På dette møtet vil rådmannsutvalget presentere rapport fra utredningsarbeidet. I utredningen som er datert august 2009 konkluderes bl.a. med følgende:

- ”Alle Salten-kommunene ønsker samarbeid med en eller flere kommuner når det gjelder barnevernsarbeid. Utgangspunktet er at en oppnår mer kunnskap og bedre kvalitet, mindre sårbarhet og mer robuste barneverntjenester. Det siste gjelder spesielt små kommuner.
- Vurderinger som gjøres i barnevernet krever kompetanse på høyt nivå og må baseres på et solid fagmiljø. I praksis innebærer det bl.a. at det er et visst antall ansatte i tjenesten. Det framkommer at barneverntjenester med tre eller færre ansatte ansees som sårbare. Færre enn tre ansatte vil i liten grad tenkes å inneholde den kompetansebredde og kunnskapsdybde som kreves for å forvalte lov om barneverntjenester.
- Av tilbakemeldingene som er kommet på interkommunale løsninger (felles barneverntjenester) framheves det at det å få en felles barnevernleder og et større fagmiljø er de viktigste suksessfaktorer for å få en bedre barneverntjeneste.
- Det som synes klart på tilbakemeldingene er at det ikke er ønskelig med én felles barneverntjeneste for hele Salten.
- Kommunene Steigen og Hamarøy bør etablere felles barneverntjeneste sammen med Tysfjord. Tysfjord har ikke vært representert i denne arbeidsgruppa, men har tidligere signalisert sine ønsker. Disse kommuner er tydeligst på ønske om interkommunalt samarbeid.

- Kommunene Meløy og Gildeskål bør arbeide for samarbeidsavtaler på ulike områder i barnevernsarbeidet. Avtalene må være forpliktende. Alternativt kan være formell interkommunal avtale/ felles tjeneste.
- Det samme bør skje mellom Beiarn og Saltdal. Forpliktende samarbeidsavtaler på ulike områder/oppgaver, evt. en formell sammenslutning/interkommunal avtale.
- Kommunene Fauske og Sørfold bør også finne områder og oppgaver som nedfelles i forpliktende samarbeidsavtale. Fauske er en forholdsvis stor kommune i regionen her, slik at de må være villig til å gjøre avtaler også med andre kommuner, hvis det er ønskelig.
- Bodø kommune er i en særstilling når det gjelder størrelse og fagmiljø. De bør, noe de også har signalisert, være en ”ressurskommune” overfor de andre på ulike deler i barnevernsarbeidet i Salten.”

Rapporten presiserer at det også er andre samarbeidsalternativer. Rapporten peker også på enkelte andre forslag, herunder ledernettverk og tiltak for kompetanseutvikling.

Rådmannsutvalget i Salten orienterer om sine synspunkter i saken i sakspapirene til regionrådets møte i november 2009. I forslag til vedtak fra rådmannsnnettverket heter det at samarbeid om ledernettverk og kompetanseheving er kommet i gang. Det foreslås at regionrådet støtter etableringen av faglige nettverk. Videre tilrår rådmannsnnettverket at regionrådet følger anbefalingen om at nærmere formalisert samarbeid gjøres i mindre samarbeidskonstellasjoner enn hele regionrådet. Det legges opp til at regionrådet skal støtte at rådmannsnnettverket skal følge opp dette gjennom en kommunevis politisk avklaring på hvilke kommuner som ønsker formalisert samarbeid og hvilken form samarbeidet skal ha.

Samhandlingsreformen

Regionrådet vedtok høsten 2009 å etablere en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å legge fram en mulig strategi for hvordan Salten kommunene skal møte samhandlingsreformen. Saken er sendt til behandling på regionrådets møte i november 2009 etter forutgående behandling i arbeidsutvalget. I forslag til vedtak om videre oppfølging heter det bl.a. følgende:

Salten regionråd ser behov for i fellesskap å sette fokus på helsetjenester i regionen. Innføringen av samhandlingsreformen aktualiserer dette. Salten regionråd vil derfor igangsette et helseprosjekt over 2 år som skal:

- Kartlegge ressurser og utfordringer i den enkelte kommune
- Etablere samarbeidsarenaer med Nordlandssykehuset som legger til rette for likeverdighet i gjennomføringen av samhandlingsreformen og i fellesskap forhandle fram avtaler
- Informere og kvalifisere politikere, administrasjon og helsepersonell
- Samhandlingsreformen skal være tema på Salten-tinget i 2010

- Sørge for at Salten får en felles stemme i debattene framover om utforming av innholdet i reformen

Styringsgruppa for prosjektet består av politikere, administrasjon og fagfolk. Til støtte for gruppens arbeid opprettes det en prosjektleaderstilling under Salten regionråd. Værøy og Røst inviteres til å delta.

Rusomsorg i Salten

På regionrådets møte sommeren 2009 vedtok regionrådet at arbeidsutvalget skal utarbeide forslag til dimensjonering, kapasitet og tjenestetilbud for regionale tilbud innen rusomsorgen i Salten. Forslag fra arbeidsutvalget fremlegges for regionrådet. Per november 2009 er dette oppfølgingsarbeidet ikke igangsatt.

Partnerskap Salten

Nordland fylkeskommune vedtok i juni 2008 fylkestingssak om ny partnerskapsmodell mellom Nordland fylkeskommune og de 7 regionrådene i fylket ("Vekstkraft gjennom regionale partnerskap"). I saken heter det at bakgrunnen for etableringen av en ny partnerskapsmodell ligger i erkjennelsen av at en vellykket regional utvikling forutsetter bred medvirkning og samarbeid mellom alle de ulike aktørene som kan ha innflytelse på denne utviklingen. Fylkeskommunen ønsket å etablere regionale partnerskap i de enkelte regionene, hvor partnerskapet skal ha en bred representasjon fra regionale offentlige organer, næringsliv, kompetanse-/FoU-institusjoner og kultursektoren.

Fra 2009 ble en treårig samarbeidsavtale med navn "Partnerskap Salten" etablert. Partnerskap Salten vil ha ca 53 mill kroner til disposisjon i 3-årsperioden. Halvparten av disse midlene bidrar fylkeskommunen med, mens partnerskapet selv må bidra/skaffe de tilveie de resterende 26 mill kronene. Arbeidet med å reise ovennevnte beløp fra partnerskapets side pågår fortsatt per november 2009. De viktigste partnerne ved siden av kommunene er næringslivet, kultur/frivillig sektor og FoU/utdanning.

Partnerskap Salten er en integrert del av Salten Regionråds virksomhet, med regionrådet som øverste myndighet. Regionrådet har oppnevnt et eget styre (beslutningsgruppe) for Partnerskap Salten. Styret består av de 4 politikerne i Regionrådets arbeidsutvalg supplert med 3 personer fra henholdsvis næringslivet, kultur/frivillig sektor og fra FoU/utdanning. Leder i Salten Regionråd er også leder av partnerskapets styre. Fylkeskommunen har en observatør i styret. Minst en gang i året gjennomføres et større møte med partnerskapets deltagere.

Regionrådets sekretariat er sekretariat for partnerskapet og har ansatt egen koordinator for partnerskapet i samråd med partnerskapsstyret. Stillingen er bemannet fra august 2009. Partnerskapets virksomhet skilles fra regionrådets øvrige virksomhet med eget regnskap, årsrapport og møteprotokoller.

Salten-strategiene

Årsmeldingen for 2008 innleder med omtale av arbeidet med ny strategi for Salten regionråd. Utarbeidelse av nye Salten-strategier og forankring av disse i regionen har hatt stor fokus. Nye Salten-strategier for perioden 2008-2011 er vedtatt i kommunene og Salten Regionråd etter at det har vært gjennomført en prosess i

regionrådet, kommunene og på Salten-tinget 2008. I tillegg til kommunene og regionrådet har det vært viktig å få med også fylkeskommunen, staten og nærings-, utdannings- og kulturaktører i samarbeid for et målrettet utviklingsarbeid. I følge årsmeldingen har Salten-strategiene denne gang, i motsetning til tidligere, blitt en strategisk plan med det formål å prioritere de viktigste samarbeidsoppgavene i Salten i denne valgperioden.

Hovedpunktene i strategien er som følger:

Overordnede mål for perioden 2008-2011

- Salten skal være i front nasjonalt mht. velfungerende regionalt samarbeid
- Salten Regionråd skal være et effektivt redskap for kommunene, fylkeskommunen og staten sitt behov for regional helhetstenkning
- Salten-strategiene definerer regionens felles ambisjoner, og vi skal måles på gjennomføringen av disse - at vi gjør det vi sier vi skal gjøre!

Hovedsatsningen

- Profil- og rekrutteringsprogram nasjonalt og internasjonalt
- Salten Kompetanse
- Satsing på lærlinger og trainee-ordninger
- Videreutvikle næringssamarbeidet i regionen

Andre viktige regionale utviklingsoppgaver

- Bli enige om framtidig prioriteringer innenfor samferdselssektoren
- Frisk i Salten
- Gjennomføre vedtatt handlingsplan for kultursamarbeidet

Andre viktige regionale oppgaver i Salten regionråd

- Være arena for kommunenes behov for å finne fram til gode interkommunale løsninger for sin tjenesteproduksjon
- Bidra til økt fokus på miljøspørsmål, innenfor samferdsel, offentlig planlegging, kraftproduksjon og utbygging/drift av kommunale anlegg
- Drive aktivt påvirkningsarbeid for å sikre regionens og den enkelte kommunenes interesser i nasjonale spørsmål og landsdelsspørsmål
- I all sin virksomhet er det viktig at Regionrådet er et åpent og tillitsfullt samarbeidsorgan for kommunene i Salten, som inviterer til samarbeid og gode kompromisser

Delt ansvar for oppfølgingen av Salten-strategiene

I regionrådssak av februar 2009 fremgår det at ansvaret for oppfølgingen av Salten-strategiene og oppfølgingen av handlingsplanene er delt mellom regionrådet og Partnerskap Salten med tilhørende styringsgruppe.

Styringsgruppen for Partnerskap Salten har hovedansvaret for hovedsatsningen i strategien som er knyttet til profilering og rekruttering, kompetanse, læringer og trainee-ordninger og næringssamarbeidet i regionen. Regionrådet har hovedansvaret for det strategien benevner som andre viktige regionale utviklingsoppgaver

Imidlertid fremgår det av regionrådssak fra februar 2009, at deler av regionrådets ansvarsområder vil inngå og støtte opp om hovedsatsningen som partnerskapets styre har ansvaret for. Det er derfor forutsatt at deler av satsningen må finansieres gjennom Partnerskap Salten.

Regionrådet har for øvrig også hovedansvaret for det strategien benevner som andre viktige regionale oppgaver i Salten regionråd, herunder utvikling av interkommunal tjenesteproduksjon.

I sak til regionrådet i november 2009 er oppfølgingen av de fire sistnevnte strekpunkter til drøfting. Under strategi for utvikling av tjenestesamarbeid heter det at det forventes økt behov for interkommunale løsninger på flere saksområder fremover, spesielt i de minste kommunene. I den sammenheng er regionrådet en viktig arena. Det heter videre i saken at det fremover bør gjennomføres en drøfting av hvordan samarbeidsløsninger skal organiseres, i form av interkommunale selskaper eller ved bruk av vertskommunemodellen. I saken gis bl.a. følgende eksempler på oppgaveområder: IKT, kart-geodata, felles matrikkel og barnevern. Under sak om miljøspørsmål pekes det på eiendomsforvaltning og klima/miljøplaner som mulige samarbeidsområder.

Handlingsprogram

Opprinnelig var ambisjonen at handlingsplaner for Salten-strategiene skulle konkretiseres høsten 2008. Handlingsplanene skal utmeisle konkrete satsninger og prosjekter og peke på konkret oppfølgingsansvar. Bl.a. på grunn av manglende ressurser er handlingsplanene høsten 2009 fortsatt i liten grad konkretisert.

4.3 Kongsbergregionen

I regionrådets årsrapport for 2008 heter det at året var kjennetegnet av omfattende virksomhet innenfor alle strategiområder. Det fremheves resultater knyttet til tre hovedgrupper:

- Kommunene har bygget ny infrastruktur som grunnlag for videre samarbeid, og gjennom felles anskaffelsesprosjekter fått tilgang til billigere tiltak – eller ”mer for pengene” - gjennom fellesskapet. Det er gjennomført eller igangsatt konkrete felles kompetanseutviklingstiltak, og gjennom felles utredninger skaffet ny kunnskap og nye samarbeidsløsninger. Det er også etablert initiativ til andre/nye samarbeidsprosjekt/-tiltak.

- Kommunene har benyttet regionsamarbeidet til møteplass/arena for kunnskapsdeling, refleksjon, læring, politisk og administrativ alliansebygging - og strategiutvikling.
- Kommunene har benyttet regionen til forsterkning av enkeltkommuners initiativ og til arbeid for å være en mer attraktiv partner for utviklingsarbeid i forhold til andre utviklingsaktører og andre organ på fylkes-, regionalt og statlig nivå. Videre også til å forsterke ønsket påvirkningsarbeid ovenfor for eksempel statlige beslutningstagere.

Utviklingen av nettverk og programmer

I regionrådets rapport for første halvår 2009 omtales administrative/faglige nettverk og prosjekters virksomhet. Prosjektene/nettverkene er opprettet for å gjennomføre regionens strategier. Det heter at aktiviteten i nettverkene er noe varierende, men tilbakemeldingene er at denne type organisert faglig arena/nettverk er av stor nytte. For regionen gir disse nettverkene også tilgang til en organisert samling av fagpersonell/administrative ressurser – som kan bidra konkret både i arbeidet med utforming/utvikling og gjennomføring av prosjekter, utredninger og saksforberedelser. Samtidig er de med på å bygge en regional identitet i administrasjonene – som kan fremme den videre regionale utviklingen. Nedenfor følger en nærmere omtale av utvalgte nettverk

IKT samarbeid / regionalt IKT-program

Nåværende IKT samarbeid – program har en funksjonstid fram til februar 2010. Programmet ble startet opp i 2007. Programmet er delt i to prosjekter; Prosjekt IKT S&U (strategi og utvikling) og Prosjekt IKT Drift.

Prosjekt IKT S&U har som mål å etablere en felles IKT-strategisk ledelse for prosjektperioden. Prosjekt IKT Drift har som mål å gradvis samordne driften av IKT i Kongsbergregionens kommuner. Hensikten er å gjøre seg organisatoriske og IKT driftsmessige erfaringer i forhold til hvordan IKT driften kan samles permanent ved prosjektperiodens slutt.

I prosjektperioden er det ikke blitt gjort noen formelle organisatoriske endringer som medfører at berørte medarbeideres ansettelsesforhold er endret.

Status i sluttfasen av prosjektperioden

I notatet ”Prosjektbeskrivelse IKT Drift - Forlengelse av prosjekt innenfor det regionale IKT-programmet” datert september 2009 heter det bl.a. følgende om status for begge IKT prosjektene:

- Ambisjonen har vært at det skulle foreligge forslag til modeller for permanent IKT-samarbeid for begge områder.
- Prosjekt IKT Strategi og Utvikling (IKT S&U) vil kunne bli avsluttet ved årsskiftet 2009/2010 med etablering av en permanent samarbeidsorganisasjon, for å ivareta kommunenes ”bestillerrolle” i IKT-sammenheng videre framover.
- Prosjekt IKT Drift har hatt som mål å gradvis samordne driften av IKT i Kongsbergregionens kommuner. Hensikten har vært å gjøre seg

organisatoriske og driftsmessige erfaringer i forhold til hvordan IKT-driften kan samles permanent ved prosjektperiodens slutt. Det ble antatt å være avgjørende at det synliggjøres gevinster av en samordning relativt tidlig i prosjektperioden.

Blant resultatene hittil, som er oppnådd i samarbeid mellom prosjektene IKT Drift og IKT S&U, nevnes bl.a. følgende i notat av september 2009:

- Etablert 1 Gbit/s felles høyhastighetsnett (HØYKON) høsten 2008 mellom regionens kommuner, med 300 Mbit/s felles Internettaksess. Dette er en nødvendig forutsetning for utvikling av driftssamarbeid i regionen.
- Startet oppbygging av en regional serverplattform for fellesløsninger plassert hos Notodden kommune. Dette er i hovedsak såkalte ”bladeløsninger”, som gir et lavt energiforbruk (grønn IKT).
- Etablert felles skole- og barnehageadministrativt system (SKOBAK) på regional plattform for 7 kommuner fra høsten 2008. Øvre Eiker kommune har hatt hovedansvaret for driften, i samarbeid med Notodden kommune.
- Etablert felles, moderne samarbeidsteknologiløsning (SAMTEK) på regional plattform for 8 kommuner i 2009. Kan benyttes til direktemeldinger og gjennomføring av virtuelle møter med lyd og bilde, samt virtuelle prosjekttrom med støtteverktøy for prosjektsamarbeid.
- Utviklet felles tjenestekatalog som gir en strukturert oversikt over aktuelle driftstjenester lokalt og regionalt.

Målsettingene ikke nådd

Rapporten fra prosjektet slår videre fast at prosjektet av flere årsaker ikke har nådd sine mål innenfor den planlagte prosjektperioden. Bl.a. følgende oppsummeres som viktige begrunnelser for manglende måloppnåelse:

- Mange av kommunene setter i dag bort mye av sine driftsoppgaver til ekstern leverandør. Foreløpig er et forsøk på å samle driftsressurser fra alle kommunene i en felles teknisk faggruppe gitt opp, siden det i praksis bare er de tre største kommunene som har kunne bidra med personressurser nå i prosjektfasen.
- Det er erfart at oppbygningen av et felles driftsapparat for IKT i Kongsbergregionen står og faller på de største kommunenes deltagelse. Underveis i prosjektperioden har imidlertid Øvre Eiker kommune besluttet å melde seg ut av Kongsbergregionsamarbeidet. Selv om kommunen fortsatt deltar i IKT-programmet, er det usikkert om dette vil være tilfelle etter 1.2.2010.
- Kongsberg kommune har foreløpig måttet prioritere omstrukturering av egen IKT-drift, for å få denne til å fungere som forutsatt. Kongsberg kommune kan således i overskuelig framtid ikke ta noen tung rolle på driftssida for regionen. Notodden kommune setter bort en god del av sine driftsoppgaver til ekstern leverandør. Selv om Notodden er positive til å bidra inn i fellesskapet, kan de

ikke løse dette på egen hånd uten et nært samspill med flere av de andre kommunene.

- I forprosjektrapporten ble det satt mye fokus på harmonisering av kommunenes fagsystemer, som en del av grunnlaget for å utvikle felles driftsløsninger. En så allerede tidlig i prosessen innenfor prosjekt IKT Drift at dette på mange måter ble å begynne i feil ende. Som for andre byggverk, må det ”regionale huset” for IKT bygges nedenfra med fokus på harmonisering av teknisk infrastruktur i den første fasen. Ellers vil driften av systemene bli unødig komplisert og tidkrevende. Vi har altså kommet i mål med grunnmursbyggingen (med HØYKON-nettet og en felles teknisk plattform for nye fellessystemer) og en del basistjenester, men det er fortsatt behov for videre harmonisering av den tekniske arkitekturen (”1. etasje”), for å få etablert kosteffektive driftsopplegg.
- I tilknytning til punktet over, kan det nevnes at det har vært enkelt å etablere fellesløsninger knyttet til nye systemer, som få eller ingen av kommunene hadde fra før. Det har vært vanskeligere å begrunne flytting av lokale identiske systemer til en felles regional installasjon, ut fra et rent IKT-synspunkt. Her har det så langt manglet tydelige bestillinger fra tjenestenivået, med ønske om gevinstrealisering knyttet til interkommunalt samarbeid om tjenesteutvikling og -produksjon, støttet av felles IKT-løsninger.
- Graden av forpliktelse anses ikke å ha vært tilstrekkelig, for å kunne ta mer radikale grep med ressurssamordning i retning av et permanent felles driftsopplegg.
- Konklusjonen er at forutsetningene foreløpig ikke er til stede, for at kommunene kan ha klar en egnet modell for et felles, permanent IKT-driftssamarbeid pr. 1.2.2010. Det er likevel gjort viktige grep i riktig retning og det er en klar vilje til å fortsette samarbeidsprosessen mot et slikt mål.

Forutsetninger for videre samarbeid

De viktigste forutsetningene for en videreføring av prosjektsamarbeidet oppsummeres slik i notatet Prosjektbeskrivelse IKT Drift (september 2009):

- Kommunene bør få tilført eksterne ressurser i form av kompetanse, kapasitet og økonomiske midler, så lenge en er i en omleggingsfase. Utfordringen med å få frigjort nødvendige personressurser fra kommunene blir dermed mindre kritisk, i alle fall i overgangsfasen, så lenge de regionale aktivitetene kommer ”i tillegg til” og ikke ”i stedet for” lokale oppgaver og opplegg.
- Prosjektene IKT Drift og IKT S&U anbefaler å gjennomføre en konkurranse, med sikte på å finne en felles ekstern driftspartner for kommunene. Dette anses som et viktig grep for å lykkes med omleggingen til felles IKT-drift.
- Det må holdes betydelig fokus på videre harmonisering av teknisk IKT-arkitektur (infrastruktur).
- Det må inngås enda mer forpliktende samarbeidsavtaler, som kan muliggjøre mer omfattende grep og omlegginger over tid, med lav risiko for at noen kan trekke seg fra samarbeidet i prosjektpериoden.

- Det må utvikles et opplegg som muliggjør videre gevinstrealisering også på kortere sikt. Samtidig må det opprettholdes nødvendig handlingsrom i forhold til valg av framtidig, permanent driftsmodell underveis i den videre prosjektpersonen.
- Den nye organisasjonen med ansvar for IKT-strategi og -utvikling må være en aktiv drahjelp i prosessen. Det må her være betydelig fokus på hvordan det tekniske og driftsmessige samarbeidet om IKT kan støtte opp om samarbeidsmulighetene på tjenestenivået i kommunene, samt for oppfyllelsen av kommunenes overordnede virksomhetsmål. Bare slik kan det oppnås ”riktige” bestillinger og resultater i forhold til forventningene.
- På dette grunnlaget beskrives det her en plan for en to-årig forlengelse av prosjektet IKT Drift, for å nå de mål for prosjektet som det fortsatt er enighet om mellom deltakerne.

Framdrift videre

I slutten av oktober 2009 besluttet rådmennene i Kongsbergregionen å videreføre IKT drift i 2 nye år. Det vises i den sammenheng til Prosjektplanen for IKT Drift av september 2009. Samtidig ba rådmennene bedt om en plan for varig etablering av samarbeid knyttet til ”IKT Strategi og Utvikling” fra 2010. I tilrådingen om fast organisering av IKT Strategi og utvikling fra november 2009 heter det at Rådmannsutvalget blir styringsgruppe for det nye organet som får forkortelsen SUKS'IT. Rådmennene i de enkelte kommuner peker ut representant og vararepresentant fra egen kommune som skal delta i det nye samarbeidsorganet. Fra februar 2010 etableres 1 årsverk knyttet til Kongsbergregionens sekretariat som får i ansvar å lede og koordinere SUKS'IT's oppgaver og aktiviteter.

Regionalt program for skoleutvikling

Høsten 2007 etablerte Kongsbergregionen et 3-årig, regionalt program for skoleutvikling. Programmet er delt inn i 4 delprogrammer (utdanningsvalg, IKT, elevvurdering og entrepenørskap og læring). Øvrige initiativ og tiltak er også iverksatt herunder lederprogram for barnehagestyrere og kvalitetssystem for barnehage og skole.

I Kongsbergregionens halvårsrapport for første halvår 2009, heter det at en viktig diskusjon i programmet våren 2009 har vært knyttet til hvordan et regionalt samarbeid på skole- og barnehageområdet kan videreføres etter at det regionale skoleutviklingsprogrammet er avsluttet. Innen utløpet av programperioden (1. august 2010) skal det utarbeides en vurdering og anbefaling av hvordan samarbeidet kan videreføres.

Reiseliv/Opplevelsesnæring

Det ble i 2008 besluttet å nedsette et programråd som sammen med sekretariatet fikk i oppgave å arbeide fram et forslag til program for regionrådets videre reiselivssatsning. Regionrådet vedtok dette programmet i mars 2009 og det ble opprettet et programråd. Videre oppfølging er under arbeid og skal søkes sett i sammenheng med prosjektet ”samordnet næringsapparat” som er under etablering (omtalt i neste avsnitt).

Prosjekt samordnet næringsapparat

Det regionale programområdet ”Regional innovasjon” har utarbeidet et forslag til prosjektplan for et prosjekt ved navn ”Samordnet næringsapparat”. Regionrådet vedtok planen i februar 2009. Hovedmålsetting for prosjektet er å etablere og utvikle et samordnet næringsapparat. Det skal etableres en regional enhet for næringsutvikling som skal legge til rette for samhandling og samarbeid.

Den regionale enheten skal bidra til å samordne etablerte og nye nettverk og arenaer for samhandling og utvikling internt i kommunene, mellom kommunene og mellom kommune og privat næringsliv. Den regionale enheten skal initiere utviklingsaktiviteter, tilrettelegge og markedsføre posisjonen som en attraktiv region med en av de beste verkskapstjenester for næringsutvikling, rekruttering av arbeidskraft, en prioritert næringspolitikk kombinert med attraktive bosted, samt en attraktiv region for folk og kapital.

I rapport for første halvår 2009 heter det at sekretariatet har brukt en del tid på arbeid med finansieringen av dette prosjektet. Per oktober 2009 var 2/3 finansiert. Imidlertid ga Telemark fylkeskommunene i november 2009 signal om at de ikke ville delta i finansieringen av prosjektet.

Barnevern

Program ”Sammen om barnevern” startet i mai 2006 og skulle opprinnelig avsluttet ved utgangen av 2008. Programmet ble underveis forlenget med ett år og skal gå fram tom 2009. Programmet har fokusert på 4 delprosjekter: kompetanseløft, veiledning, lederforum, forprosjekt vaktordning. Fylkesmennene i Buskerud og Telemark har bidratt til finansieringen. Det ble brakt på plass en finansiering av ressurs som programkoordinator for det siste året av programperioden.

På oppdrag av barnevernsprogrammet utredet ekstern konsulent høsten 2007 og vinteren 2008 ulike modeller for felles barnevernsvakt. Konsulenten tilrådde etablering av en felles barnevernsvakt med lokalisering til Kongsberg politistasjon. Rådmannsutvalget behandlet saken i januar 2008 og valgte da å sende saken tilbake til barnevernslederne, men ba samtidig om at saken skulle fremmes på nytt ved en senere anledning.

Rådmannsutvalget besluttet i møte i oktober 2009 at programmet ”sammen om barnevern” ved årsskiftet avsluttet slik som forutsatt. Det etablerte barnevernlederforum skal videreføre og videreutvikle nært samarbeid i regionen, innenfor aktuelle samarbeidsområder. Rådmennene drøftet også vurderinger knyttet til mulig felles barnvernsvakt i regionen, og tar sikte på å konkludere i denne saken i januar 2010.

Strategiarbeidet

Bakgrunn

Kongsbergregionen har i 2008 og 2009 gjennomført en strategidiskusjon. Gjeldende strategiplan gjelder for perioden 2003 – 2010 og i denne perioden er det kun gjennomført mindre endringer i strategidokumentet. Arbeidet med og behovet for revidering av strategiplanen er omtalt bl.a. i årsrapporten for 2008 og halvårsrapporten for 2009.

I årsrapporten for 2008 heter det bl.a. at Kongsbergregionens første år var preget av en ”oppbygningsfase”, mens 2008 ble et mellomår der regionen har fått ganske god fart i samarbeidsalliansens virksomhet. I årsmeldingen heter det at sekretariatet betrakter 2009 som et år med videre bevegelse – men ser også fram til en nødvendig runde med strategivurdering. Håpet er at denne prosessen i 09 både vil gi en konsolidering og en nyorientering. Dvs en stadfestelse av vilje til fortsatt samarbeid, en forventningsavstemming – og et blikk på nye spennende muligheter for samarbeidsinnsats i årene som kommer.

I sak til regionrådet om strategiprosessen i september 2009 oppsummeres det med at gjeldende strategidokument (strategiplan) for perioden 2003-2010 har målsettinger som favner stor bredde, har til dels høye målsettinger og et stort antall prosjekter/programmer. I saksdokumentet heter det at man i forbindelse med revisjonen må vurdere hvorvidt man skal opprettholde stor bredde eller spisse innsats, og hvilken ambisjon man skal ha på de ulike samarbeidsområdene/-oppgavene. Det legges opp til at nytt strategi- og styringsdokument skal gjelde for perioden 2010-2021, men at strategien skal revideres i løpet av hver kommunestyreperiode, første gang i 2013.

Strategiprosessen

Strategiprosessen ble innledet høsten 2008, men ble formelt igangsatt i januar 2009 med utsendelse av et debathefte til kommunene som grunnlag for å starte interne drøftinger i den enkelte kommune. Regionrådet la til grunn at formålsparagrafen fortsatt har gyldighet, og presiserte formålet med strategiarbeidet i følgende punkter

- Utarbeide et nytt styrings- og strategidokument for Kongsbergregionen
- Avklare/avstemme forventninger
- Tydeliggjøre satsningsområder
- Vurdere strategier og arbeidsformer

I saken om strategiprosessen av september 2009 påpekes bl.a. følgende erfaringer som bør vurderes i den videre strategiprosessen.

- Kongsbergregionsamarbeidet har satt seg en rekke mål som har lykkes, men som kunne vært bedre profilert som suksesshistorier, nettopp på grunn av samarbeidet. De som kjenner samarbeidet best, har størst tillit og tiltro til arbeidet som skjer via/i regi av Kongsbergregionen.
- Etter omforente beslutninger og prioriteringer gjennomført i Kongsbergregionen, kan man oppleve utfordringer når disse skal implementeres i den enkelte kommunene. Dette kan være i form av både kommunale prioriteringer. Men også med hensyn til å løfte opp lokale saker til regionnivå, da det kan glemmes at også tema/utforing/satsning kan være aktuelt for flere eller alle av de øvrige kommunene i samarbeidet.
- Kommunene er også for lite bevisste på når Kongsbergregionsamarbeidet kan utnyttes når egne oppgaver/satsninger skal løses i kommunene. Et eksempel

på dette er at kommuneplanene i liten grad gjenspeiler at kommunen er del av et større kommunesamarbeid i regionen ("oss/vi" i stedet for "dem/de").

- Kongsbergregionsamarbeidet med formålet, aktivitetene og resultatene bør bli bedre kjent blant den gjennomsnittlige innbygger, bedrift og frivillige virksomhet.
- Kommunene bør i større grad kunne bruke Kongsbergregionen og tilhørigheten der positivt i egen profilering. Dette som basis for gjensidig positiv profilering (bosted, næring, fritid - nærhet til tilbud innad regionen osv).

Utkast til strategi forelagt kommunene

I oktober 2009 behandlet regionrådet utkast til strategidokument. I etterkant er dokumentet sendt kommunene for endelig behandling.

I sekretariatets innstilling i saken heter der at sekretariatet har vektlagt å forholde seg til at det nye dokumentet skal være av en overordnet karakter og være så kortfattet som mulig. Det legges så opp til at det utarbeides strategiske planer knyttet til hvert av de foreslalte satsingsområder. Disse skal så igjen være utgangspunkt for et årlig handlingsprogram for Kongsbergregionen. Sekretariatet tilrår en ambisjon om å få utarbeidet disse strategiske planene i løpet av 2010, slik at man også ved inngangen av 2011 kan få på plass et handlingsprogram.

I vedtaket fra regionrådet forutsettes at innspill i den forestående sluttbehandlingen i kommunene kan tas med i gjennomføringen av det videre arbeidet på bakgrunn av foreliggende styrings- og strategidokument.

Strategidokumentet

Utdrag av strategidokumentet gjengis nedenfor:

Strategi- og styringsdokumentet for Kongsbergregionen er utarbeidet for å bidra til en klar og felles forventning mellom kommunene og overfor omverdenen, om hva Kongsbergregionsamarbeidet skal prioritere i perioden 2010-2021. De satsningsområder og strategier som her er utpekt blir førende for arbeidet i Kongsbergregionsamarbeidet i kommende periode. Hver av de samarbeidende kommunene har derved et avtalt medansvar for at dette blir gjennomført. Det overordnende strategi- og styringsdokumentet skal rulleres hvert fjerde år, første gang i 2013.

Visjonen for Kongsbergregionen er: "en attraktiv og synlig region – som skaper verdier".

Kongsbergregionens formål er, gjennom samarbeid mellom kommunene, å utløse større verdiskapning, utfylle hverandre og utnytte de samlede ressursene bedre. Gjennom samarbeid skal man gjennomføre satsninger eller oppnå mål som vanskelig kan nås uten å samle kreftene i regionen. Fellesskapets fokus og arbeid skal bidra til at kommunene lykkes med sine mål, oppgaver og utfordringer.

Prioriterte satsningsområder og strategier for Kongsbergregionsamarbeidet i kommende periode er:

- Tilrettelegging for næringsutvikling og arbeidsplasser
- Kommunikasjon / infrastruktur / samferdsel
- Steds- og områdeutvikling
- Kunnskapsutvikling
- Tjenesteutvikling

Til hvert satsningsområde skal det utarbeides og jevnlig revideres, utfyllende planer med konkrete mål både på kort og lengre sikt. Målepunkter defineres, slik at deltakerne kan jobbe mot omforente mål og vurdere måloppnåelse for arbeidet i Kongsbergregionen.

Kongsbergregionen kan arbeide i minimum følgende arbeidsformer:

- Forberede og sette på dagsorden. Dette kan skje via enkeltkommuner, aktører i omverdenen eller av regionrådet selv.
- Politisk tilstedeværelse, lobbyisme og politiske vedtak. Gjennom samling eller felles vedtak å oppnå større innflytelse.
- Administrativ samling og prioritering. Gjennom samling å oppnå større gjennomføringsevne og endringsmulighet.
- Prosjektrettet arbeid i fellesskap.
- Programgjennomføring i fellesskap. Det vil si et sett av flere prosjekter som gjennomføres parallelt eller i en planlagt rekkefølge.
- Strategisk samarbeid, partnerskap, arena- og nettverksbygging. Herunder interregionalt og internasjonalt samarbeid.
- Informasjon, planlegging, gjøre seg tilgjengelig for innspill/råd
- Interkommunalt plansamarbeid
- En kombinasjon av to eller flere arbeidsformer ovenfor.

Bevisst bruk av de ulike arbeidsformene på de ulike satsningsområdene skal redusere ressursbruk og gi raskere ønskede resultater for kommunene og Kongsbergregionen.

4.4 Knutepunkt Sørlandet

KnpS utviklingsarbeid har i 2008 og 2009 vært kjennetegn av spesielt to forhold. For det første diskuteres et strategi- og utviklingsarbeid for å styrke den politiske og administrative styringsmodellen for samarbeidet, herunder langsiktige strategier for KnpS fremover. For det andre kjennetegnes KnpS av et omfattende utviklingsarbeid i om lag 15 nettverk og prosjekter med sikte på konkretisering av samarbeidsområder. Nedenfor redegjøres for enkelte større saker i 2008-2009.

Utvikling av formaliserte samarbeidsorganer

Fra 2008 ble det som et tiltak ved pedagogisk senter i Kristiansand etablert en felles pedagogisk veileder for knutepunktkommunene, og senteret utvikler seg i økende grad som regionalt kompetansesenter. Fra samme år ble det ansatt felles rådgiver innen gjeldsrådgivning. Kristiansand kommune er vertskommune for løsningen. I 2008 ble det også etablert felles regionalt asylmottak.

Felles brann- og redningstjeneste ble etablert fra 1. januar 2009. Brann og redningstjenesten er organisert som et interkommunalt selskap eid av samtlige kommuner. Etableringen er resultat av et initiativ i KnpS fra 2006.

I 2009 har KnpS opprettet og bemannet en stilling som næringsrådgiver i KnpS sekretariat. Rådgiverens arbeid skal være forankret i felles strategisk næringsplan for valgperioden 2008-2011. Næringsrådgiveren leder næringsutvalget i KnpS.

Areal- og transportprosjektet

I Areal- og transportprosjektet samarbeider kommunene med fylkeskommunene og Statens vegvesen om areal og transport. Det overordnede målet er å legge til rette for bærekraftige transportløsninger. Prosjektet er delt i to: transportdelen og arealdelen. Disse to delprosjektene har felles styringsgruppe gjennom ATP-utvalget, mens mandat, finansiering og deltakelse er ulik mellom de to delprosjektene. Iveland kommune deltar ikke i transportdelen.

ATP-prosjektet har fått nasjonal oppmerksomhet gjennom nyskapende og ambisiøse satsninger. På transportsiden har utvalget inngått en fireårig avtale med staten ved Samferdselsdepartementet for å gi sykkelinnettet og kollektivtilbudet et løft. Avtalen innebærer tilføring av statlige midler i størrelsesorden 285 mill kr. Kommunene i regionen må bidra med restriktive tiltak i form av rushtidsavgift eller andre tiltak med tilsvarende effekt. Arealdelen har fått i oppdrag å utarbeide en felles overordnet arealplan for kommunene i KnpS. Planen, som vil være retningsgivende for kommunenes planlegging, skal legge til rette for bærekraftig utvikling og balansert vekst i hele regionen. Samordning av areal- og transportplanleggingen står svært sentralt i planarbeidet. Det er lagt opp til at planen skal behandles i kommunene våren 2010.

Endring i organisering

Transportdelen (transportprosjektet) har vært hjemlet i forsøksloven og innebærer at kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen i en felles politisk styringsgruppe (ATP-utvalget) forvalter midler til transport. Sekretariatet for prosjektet har vært lagt til miljøverneneheten i Kristiansand kommune som også har arbeidsgiveransvaret for sekretariatet.

Fra 2010 må kommunene og fylkeskommunene etablere en ny modell for samarbeidet som følge av at nåværende forsøk må avsluttes. ATP-utvalget oppnevnte i juni 2008 en administrativ arbeidsgruppe bestående av de berørte parter til å vurdere alternative samarbeidsmodeller fra 2010. Viktige bakgrunnsforhold i utredningsarbeidet var faktumet at fylkeskommunene fra 2010 overtar en betydelig del av statens veger og dermed blir enda viktigere aktør

framover og KnpS ambisjoner som politisk utviklingsorgan i regionen. I oktober 2009 ble følgende modell tilrådd overfor deltakerkommunene /fylkeskommunene:

- Samarbeidet videreføres på permanent basis og integreres i Knutepunkt Sørlandet (KnpS) som et utvalg. ATP-utvalget skal gi råd til besluttende myndigheter (kommunestyre og fylkesting) innenfor sitt mandat. Det innebærer at ATP-utvalget i større grad enn i dag vil engasjere seg i strategisaker og i mindre grad vil ha beslutningsmyndighet over ressurser definert på forhånd.
- Formelt er ATP-utvalget organisert som et utvalg i KnpS. Fylkeskommunenes representanter i utvalget skal velges av representantskapet i KnpS etter forslag fra fylkeskommunene. Kommunenes representanter skal velges av representantskapet etter forslag fra kommunene. Sakene til ATP-utvalget forberedes i et fagråd. Vest-Agder fylkeskommune er sekretariat for fagrådet.
- ATP-utvalgets faglige sekretariat vil ligge i Vest-Agder fylkeskommune og i Kristiansand kommune avhengig av oppgavens karakter. Lokale saker vil som hovedprinsipp ivaretas av administrasjonen i Kristiansand kommune. Regionale saker ivaretas som hovedprinsipp av fylkeskommunene.
- Koordinert innstilling i saker til ATP-utvalget gis av Vest-Agder fylkeskommunes og Kristiansand kommunes administrasjon. Rådmannsutvalget i KnpS supplert med fylkesrådmennene innstiller etter forslag fra sekretariatet for ATP-utvalget til ATP-utvalget i saker som skal sluttbehandles i kommunestyrrene og fylkestingene. Leder av rådmannsutvalget har møte- og forslagsrett i ATP-utvalget

Tiltak for å styrke nettverkene i KnpS

Nettverkene og prosjektene i KnpS dekker både velferdstjenester, støtteoppgaver og utviklingsoppgaver. Nettverkene og prosjektene er avtalebaserte samarbeider. Nettverkene iverksetter og styrer prosjekter, arbeidsgrupper og prosesser innen sine respektive virksomhetsområder. Nettverkene skal rapportere til rådmannsutvalget.

I desember 2008 og januar 2009 gjennomførte NIVI Analyse på oppdrag av Kristiansand kommune og KnpS en undersøkelse rettet mot deltakerne i 10 nettverk samt rådmennene i KnpS⁶. Et stort flertall av deltakerne i undersøkelsen og særskilt de tunge tjenesteområdene, mente netteverket/prosjektet var ganske vellykket eller svært vellykket. Samlet ble det i undersøkelsen gitt et ganske positivt bilde av samarbeidet, selv om det variktige unntak. Representantene fra næringsutvalget, økonominettverket og IKT-nettverket var lang mer kritiske i sin vurdering av samarbeidet.

Over 2/3 av samtlige spurte mente det var behov for tiltak for å styrke samarbeidet. Selv om et flertall oppfattet samarbeidet som ganske eller svært vellykket, gis det altså uttrykk for et markert behov for å gjennomføre endringer.

⁶ NIVI-notat 2009:2 Undersøkelse blant nettverk og prosjekter i Knutepunkt Sørlandet

Svarefordelingen tydet på at respondentene så behov for mange typer tiltak. Flest pekte på behov for å tydeliggjøre rolle, mål og mandat for nettverket/prosjektet. Deretter fulgte tydeligere integrering inn mot kommunenes fagområder og ordinære styringssystem og styrket kontakt med rådmannsutvalget i KnpS.

I NIVI notat 1:2009⁷ omtales utfordringene for nettverksorganiseringen som følger:

”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”.

I etterkant av undersøkelsene har rådmannsutvalget tatt initiativ til en strategi- og tiltakeprosess for bl.a. å drøfte og svare på de utfordringer undersøkelsen avdekker. I rådmannsutvalgets notat til felles møte mellom rådmenn og ordførere i Lillesand august 2009 peker utvalget bl.a. på følgende oppfølgingspunkter for å styrke KnpS administrative og faglige organisering:

- Koplingen mellom rådmannsutvalget og nettverkene bør styrkes. Forankring av nettverkens arbeid er nødvendig. Eksempler på tiltak kan være at rådmennene klargjør 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 resultatrapporering og informasjon om nettverket utvikles.
- Arbeidet med å styrke styring og forankring av aktiviteten i tjenestenettverkene må fortsette, og i samsvar med hovedfunn i NIVI rapporten ”kartlegging av nettverk og prosjekter”. En bør inntil videre være varsom med igangsetting av nye nettverk, og slik at det kan gjennomføres en konsolidering der antall nettverk, deres målsettinger og deres organisering gjøres gjenstand for en gjennomgang og eventuell ny prioritering.
- Samarbeidet bør i økt grad settes på dagsorden i egen kommune.

I notatet fra rådmennene konkluderes det med at rådmannsutvalget bør fortsette arbeidet som er igangsatt med målsetting om å styrke det administrative samarbeidet og videreutvikling av konkrete samarbeidsområder. Hovedprioritet er

⁷ NIVI notat 1:2009 Status og utviklingsmuligheter for KnpS

å tydeliggjøre det interkommunale mandatet til tjenestenettverkene slik at det fra 2010 kan etableres en felles strategi og tiltaksplan for det interkommunale samarbeidet. Dette innebærer bl.a. vurdering av mulige oppgaver som kan løses bedre med en interkommunal organisering. Dette kan være oppgaver både innen tjenesteproduksjon, stabs- og støttefunksjoner, utviklingsoppgaver og samhandling med staten og fylkeskommunene. Det legges opp til at rådmannsutvalget skal ivareta den administrative ledelsen av arbeidet for å identifisere og vurdere mulige interkommunale oppgaveområder.

KnpS som politisk styringsorgan og verksted

Forventningene til KnpS som felles vitalt 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. I NIVI-notat 2009:1 fremheves at 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 innfri, ble det fra NIVI pekt på behov for vitalisering og styrking av KnpS. Slike ambisjoner krever forventningsavklaring, forankring og felles definerte mål og aksept i samtlige av kommunene. NIVI pekte også på at den konkrete interkommunale virksomheten i nettverk og selskaper i større grad burde koples til den politiske debatt og utviklingsarbeid i representantskapet.

Videre ble det i NIVI-notat 2009:1 pekt på at styringsmodellen bør fremme en bedre overordnet styring av interkommunale selskaper i regionen. Det har sammenheng med at representantskapet kun er et eierorgan og således har en tilbaketrukket rolle i forhold til de operative organene. Selve begrunnelsen for å etablere selskap er å fristille og profesjonalisere ett oppgaveområde med oppgaver og myndighet er lagt til styre og administrasjon. Konsekvensen er mindre mulighet for detaljstyring og mer behov for strategisk overordnet eierstyring.

Endringer i KnpS organisering og tiltak for å styrke og videreutvikle samarbeidet

Arbeidsutvalget i KnpS har i november 2009 fremlagt sak til representantskapet for å forankre en strategi for å vitalisere KnpS med sikte på mer fokus på resultater. I saken til representantskapet fastslås at langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Knutepunkt Sørlandet kommunene er viktig og nødvendig for landsdelens utvikling og for innbyggernes tjenestetilbud. KnpS har gode forutsetninger for videreutvikling av et sterkt samarbeid. Med bakgrunn i erfaringene med den nye styringsmodellen tilrår arbeidsutvalget (AU) at KnpS iverksetter en tiltaksprosess våren og høsten 2010 for å styrke og konkretisere gevinstene av samarbeidet. Representantskapet sluttet seg enstemmig til saken fra AU i slutten av november 2009.

Politisk organisering

I saken heter det at AUs utgangspunkt er at KnpS skal videreutvikles slik at oppmerksomheten og ressurser settes inn mot å utvikle og levere konkrete resultater av interkommunale samarbeidsordninger som gir gevinst for innbyggerne og kommunene. AU ser det ikke som aktuelt nå å overføre ytterligere

oppgaver eller myndighet til KnpS (samkommunemodellen). Imidlertid er det aktuelt å foreslå overføring oppgaver og myndighet til formaliserte enkeltordninger dersom forutgående utredninger tilsier gevinster.

AU mener forventingene til representantskapet som politisk arena og verksted ikke er innfridd til nå. AU mener hovedårsaken til det ligger i at KnpS er et rådgivende organ med begrenset myndighet og ressurser. Representantskapets møter er kjennetegnet av lite engasjement og konsensuspregede debatter. Etter AUs vurdering kan en vitalisering av representantskapet kreve overføring av oppgaver og ressurser fra kommunene og til KnpS (samkommunemodellen). Men så langt oppfatter ikke AU det slik at kommunene ser behov for eller ønsker en slik utvikling.

AU tilrår at representantskapet fremover rendyrkes som generalforsamling for KnpS og utvikles som felles eierskapsorgan for interkommunale selskaper i regionen. I tillegg foreslår AU at representantskapet kalles inn i forbindelse med større saker som kan kreve kommuneoverskridende diskusjoner og forankring.

I saken heter det at AUs rolle som aktivt politisk styringsorgan må tydeliggjøres. Av dette følger at AU oppfatter at det er et betydelig flertall i alle by- og kommunestyrer som ønsker et langsiktig og forpliktende samarbeid i den flerkommunale storbyregionen. AU må på vegne av kommunene og representantskapet uttrykke klare forventninger, ambisjonsnivå og oppdrag for videreutviklingen av KnpS. Målsettingen er samarbeidet skal bidra til at kommunene blir en felles utviklingsaktør, samarbeider om spesielle tjenester med store krav til faglig dyktighet og tar ut stordriftsfordeler på støttetjenester mm.

Oppfølging og intensivering av nettverkenes utviklingsarbeid

AU vil intensivere utviklingsarbeid i utvalgte nettverk med sikte på å etablere konkrete interkommunale samarbeidsordninger dersom utredninger tilsier nettogevinster samlet sett, ikke nødvendigvis for hver kommune for hvert enkelt samarbeid/oppgaveområde.

AU vil være bestiller og følge opp nettverkens arbeid på overordnet nivå, deres ambisjonsnivå/mandater og deres fremdrift. AU er også åpne for å innhente eksterne utredningskompetanse for å støtte opp om utredningsarbeidet. Utredningene som foregår i nettverk og utvalg må i større grad dreie seg rundt problemstillinger som ”hvordan gevinster kan hentes ut av samarbeidet” og i mindre grad om ”hvilke og hvorvidt gevinster kan hentes ut”. Sistnevnte problemstilling skal AU ta stilling til i det videre arbeid

Prioriterte oppgaveområder

I sak til representantskapet fremheves følgende prioriterte oppgaveområder i det videre samarbeid:

- AU mener utvikling av en felles IKT plattform og infrastruktur vil være en nødvendig forutsetning for videre utvikling av samarbeidet i KnpS. Felles IKT legger grunnlag for ytterligere samarbeid både innen tjeneste-, støtte- og utviklingsfunksjoner.

- AU mener den kommende samhandlingsreformen fra 2012 vil kreve at innsatsen i helse- og omsorgsnettverket dreies i retning av å forberede reformen. Et viktig spørsmål er hvordan kommunene skal samarbeide og utvikle seg for å kunne ivareta nåværende oppgaver eller funksjoner som i dag er lagt til helseforetakene og/eller nye krav til kommunehelsetjenesten samt samhandlingen med helseforetakene.
- AU peker også på at kommunenes stabs- og støttefunksjoner og kompetansekrede og etterspørsellabile tjenester er naturlige oppgaveområder som bør vurderes nærmere.

AU ser det som hensiktsmessig at flere oppgaveområder utredes parallelt med sikte på en samlet etterfølgende vurdering og slik at gevinst kan ses i sammenheng. Det legges opp til at arbeidsplassene knyttet til eventuelle felles ordninger kan lokaliseres balansert. Dersom samtlige kommuner ikke ønsker deltagelse i en ordning, forhindrer ikke det at enkelte kommuner deltar for senere å åpne opp for ytterligere deltagelse fra medlemmene i KnpS.

AU peker på behov for å begrense enkeltkommuners samarbeid med andre kommuner enn KnpS-kommunene. Det framheves at KnpS må være kommunenes foretrukne samarbeidsregion. Ifølge AU vil omfattende deltagelse i samarbeid utenfor KnpS kunne svekke KnpS som allianse, regionens utviklingskraft og evne til å etablere gevinstgivende samarbeid.

Tilknytningsformer

AU mener erfaringene med nåværende kompetansesamarbeid innenfor nettverk er positive. Men som nevnt over, ønsker AU å ta stilling til konkrete utredninger som eventuelt kan innebære formalisering av samarbeidsområder og enkeltordninger. Formalisering av samarbeidsordninger vil måtte skje innenfor rammene av kommunelovens §27 (felles styre), §28 b eller c (vertskommunemodellen med eller uten politisk nemnd) eller lov om interkommunale selskaper.

Når det gjelder samhandlingsreformen, er vertskommunemodellen med felles politisk nemnd eneste aktuelle alternativ så lenge samkommunemodellen ikke er aktuell i KnpS.

Iverksetting vår 2010

AU skal våren 2010 intensivere sin møteplan tilnærmet samme antall som rådmannsutvalget for å følge opp ambisjonene for gevinstrealisering for det regionale samarbeidet.

4.5 NIVIs vurdering av utviklingsarbeidet

Nedenfor gir vi vår vurdering av utviklingsarbeidet, og vi retter spesiell oppmerksomhet mot hvilke oppgaveområder utviklingsarbeidet har vært innrettet mot, organiseringen og fremdriften.

Vest - Finnmark

Vest-Finnmark har primært fokus på utviklingsarbeid og interesseheving og i mindre grad på utvikling av samarbeid om velferdstjenester. Årsmeldingen for 2008 påpeker at det ligger utfordringer i å videreutvikle samarbeidsformer og mulig felles tjenesteproduksjon mellom medlemskommunene.

I 2007 vedtok regionrådet at leder og rådmenn skulle gi innspill på hvilke tjenesteområder kommunene kan samarbeide om. Det ble pekt på at formålet med et tjenestesamarbeid bl.a. skulle være å bedre kvaliteten, effektivisere, utvikle spisskompetanse og redusere sårbarhet. Regionrådet bestilte en utredning fra Bedriftskompetanse som tilrådde samarbeid innenfor minst 2 av følgende områder: IKT, lønn, skatt og arbeidsgiverkontroll, arealplanlegging og barnevern.

Som oppfølging av dette arbeidet ble det tatt initiativ til utvikling av formalisert samarbeid innen IKT og plan. Innenfor sistnevnte område er det nå utarbeidet en utredning om felles interkommunal planenhet som skal behandles av regionrådet og kommunene. Det har tatt lengre tid å vurdere mulighetene for et IKT samarbeid. Sent høst 2009 er utredningsarbeidet nylig startet.

Vi er litt overrasket over at ovennevnte utredning fra Bedriftskompetanse kun peker på 5 oppgaveområder hvor det foreligger potensial for å imøtekjemme bedre kvalitet, stabilitet, effektivisering mv. F eks er helse og sosialområdet ikke berørt. I prosjektperioden er det utredet kun én felles samarbeidsordning som foreløpig ikke er behandlet i regionrådet eller i kommunene. Manglende fremdrift i utvikling av samarbeid om administrative funksjoner og smale kompetansekrevene velferdstjenester står i kontrast til svarene i statusundersøkelsen i Vest-Finnmark fra 2008. 90 prosent så det den gang som ønskelig å utvikle mer interkommunalt samarbeid om kommunale oppgaver og over 70 pst pekte på behov for mer samarbeid om denne typen oppgaver. I samme statusundersøkelse svarte kun 32 pst at de anså hele Vest-Finnmark som en naturlig region for samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon. Ved siden av manglende prioritering av utredningsarbeid om tjenester og administrative støttefunksjoner, kan regionrådets store geografiske omfang være en medvirkende årsak til svak framdrift og resultatoppnåelse så langt.

Vest-Finnmark regionråd har en utviklet en felles tiltaksplan for regionrådet som skal rulleres årlig. Tiltaksplanen er utarbeidet innenfor vedtatt strategi for regionrådet fra 2005. Etter vår vurdering vil et verktøy som felles tiltaksplan kunne styrke og koordinere regionrådets utviklingsarbeid. Felles tiltaksplan kan bidra til å skape forutsigbarhet, langsiktighet og ansvarsavklaring i regionrådets utviklingsarbeid.

I Vest-Finnmark omfatter tiltaksplanen 5 hovedstrategier med ulike tiltak. Mange av tiltakene er relativt overordnede og av en utredningsmessig eller prosessuell karakter. De er også kjennetegnet av å være ”ufarlige” og knyttet opp til kommunenes felles interesser overfor omverdenen. Tiltaksplanen omhandler i liten grad tiltak som kan få konsekvenser for lovpålagte og andre viktige oppgaver i kommunene. Vi ser heller ikke at tiltaksplanen gir noen gode svar på hvordan kommunene gjennom organisatoriske tiltak skal kunne møte lange avstander og spredte kompetansemiljøer i regionen.

Tiltaksplanen er klar på at den skal ha et realistisk ambisjonsnivå og vektlegger såkalte ”Små Sikre Saksesser” framfor en bred tilnærming til mange oppgaveområder samtidig. Når det gjelder fremdrift, virker det imidlertid som om gjennomføring av konkrete initiativ er utsatt og skjøvet fram i tid og/eller at ambisjonene for tiltakene er nedjustert. Det gjelder for eksempel innenfor entreprenørskap og prosjekter et dynamisk Vest-Finnmark, kartlegging av petroleumskompetanse og samferdselsplan.

Årsakene virker dels å være at forutsetningene for arbeidene er endret, men også at tiltakene krever medfinansiering fra andre aktører enn kommunene. For oss virker det som om tiltaksplanen og innholdet i denne er vedtatt uten at tilstrekkelig dialog og forankring er sikret hos eksterne samarbeidspartnerne. I den sammenheng ser det spesielt ut til at kontakten med fylkeskommunen kunne vært bedre (omtalt nærmere nedenfor).

I tiltaksplanen for 2009 anbefales det at regiontinget bør vurdere behovet for nye mål og strategier i løpet av 2009. Nåværende strategi ble vedtatt av regionrådets styre i 2005. Foreløpig er det imidlertid ikke tatt initiativ en ny strategidiskusjon. Etter vår vurdering kan det være naturlig at regionrådet på nytt drøfter innholdet i nåværende strategi både for å vurdere samarbeidstreningen og for å forankre samarbeidsstrategien i regiontinget, blant kommunene og ikke minst blant de regionale aktørene.

På administrativt nivå har næringsnettverket hovedansvaret for oppfølgingen av tiltaksplanen. Det er mulig en slik løsning er et pragmatisk svar for å utvikle og konkretisere samarbeidet, men den er uvanlig. I andre regionråd er det vanlig at et rådmannsutvalg har det administrative ansvaret for oppfølging av tiltak etter forutgående prosesser i etablerte faggrupper. Etter vår vurdering kan det være naturlig å vurdere en slik løsning for å sikre ansvarliggjøring av rådmannsgruppen.

Vest-Finnmark regionråd ønsker å utvikle et nærmere samarbeid med fylkeskommunen for å komme i inngrep med fylkets strategiske utviklingsprogram. Regionrådet ønsker å etablere en partnerskapsavtale der regionrådet ut fra egne strategier og behov kan disponere utviklingsmidler og se tiltak i sammenheng. Regionrådet viser i den sammenheng til Salten regionråd. Ønsket om et nærmere samarbeid med fylkeskommunen er forankret i kommunene. I statusundersøkelsen fra 2008 peker nærmere 70 pst på behovet for mer samarbeid med fylkeskommunen.

Etter NIVIs vurdering har regionrådets ønske om sterkere eierskap og innflytelse på utviklingsprogrammet med tilhørende ressurser mye for seg. For det første vil sterkere kommunal medvirkning til utviklingsprogrammet både kunne tilføre lokal kunnskap og styrke koblingen mellom fylkeskommunens virkemidler og komplementære oppgaver kommunene har ansvaret for. Samarbeidet kan bidra til at aktørene drar i samme retning. For det andre vil en desentralisering av utviklingsmidler kunne imøtekjempe behovet for forutsigbarhet for gjennomføring av prosjekter i regi av regionrådet. Som nevnt ovenfor har mange prosjekter initiert av regionrådet strandet pga manglende avklaring av rammer med eksterne samarbeidspartnere inkl. fylkeskommunen.

NIVI opplever at Vest-Finnmarks initiativ samsvarer godt med tenkningen i det nystartede prosjektet Lokal samfunnsutvikling i kommunene i regi av Kommunal- og regionaldepartementet. Målet for dette prosjektet er nettopp å utvikle et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene og mellom flere kommuner for å styrke kommunen sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling. En ev desentralisering av ressurser til regionrådet vil stille krav til forankret strategi for utviklingsarbeidet, samt avklarte ansvarsforhold for oppfølging av strategien og tiltakene mellom fylkeskommunen, regionrådet og kommunene.

Salten

Utvikling av tjenestesamarbeid inngår i Salten regionråds hovedstrategier og arbeidet for å vurdere interkommunale samarbeidsordninger er vedtektsfestet. Imidlertid er ikke utvikling av mer tjenestesamarbeid fremtredende i Salten-strategiene. Regionen har ikke etablert felles samarbeid om velferdstjenester i særlig grad og det ser ikke ut til at det fremover er spesielt mye oppmerksomhet rettet mot utvikling av de lovpålagte oppgavene i kommunene. Handlingsprogram for å følge opp strategien for utvikling av interkommunal tjenesteproduksjon ble utsatt og først behandlet i regionrådet nærmere om lag ¾ år etter at strategien ble vedtatt av kommunene. IKT er en viktig bunnplanke for samarbeid om øvrige kommunale oppgaver, men så lenge ambisjonene for samarbeid om IKT er nedsjustert og fortsatt ikke igangsatt høsten 2009, kan det svekke potensialet for mer tjenestesamarbeid i regionen.

Det skal imidlertid påpekes at regionrådet nå tar felles initiativ for arbeid med å forberede Samhandlingsreformen. I intervjuene fremkommer behovet for at Salten tar til seg en rolle og legger premissene for videre samarbeid med helseforetakene og bidrar til lokal tilpasning og forankring av samhandlingsreformen. Videre har Salten etablert prosjektet Felles ansvar Salten (med deltakelse også fra kommuner utenfor regionrådet).

I regionrådets regi har rådmenn og fagfolk utredet mulighetene for formalisert samarbeid om barnevern. Utredningen peker på både løsninger som umiddelbart kan trå i kraft i et Salten-perspektiv og langsigte formaliserte løsninger i subregioner i Salten. Etter NIVIs vurdering kan det med bakgrunn i geografiske avstander være gode grunner til at formalisering av tjenestesamarbeid skjer på et subregionalt nivå. Samtidig kan et Salten-perspektiv i utredningsarbeidet sikre nødvendig kompetanse og kunnskapsoverføring mellom kommunene. Inntrykket fra intervjuene understøtter dette: Konkret utvikling av tjenestesamarbeid bør skje i et subregionalt perspektiv og det framheves som ønskelig at regionrådet bidrar med kompetanse og som fødselshjelper. Over tid er det mulig å se for seg at utvikling av subregionale tjenesteenheter kan fungere som oppstartsløsninger for utvikling av bredere regionale løsninger for hele Salten,

For NIVI ser det ut til at politisk nivå i regionrådet i liten grad bestiller eller følger opp konkret utredningsarbeid i Salten. Bestiller- og oppfølgingsansvar er ofte lagt til rådmenn og berørte faggrupper. For eksempel har barnevernsutredningen og IKT-prosjektet vært organisert slik. En slik praksis innebærer at viktige sider ved det løpende utviklingsarbeidet er fristilt fra politikernes og regionrådets administrasjon. Dermed kan bestillinger og presset på oppfølging og framdrift svekkes. Inntrykk fra intervjuene understøtter dette synspunktet og peker på at prosjektstyringen kan være for svak i regi av regionrådet.

Regionrådet har i det siste året arbeidet mye med utviklingen av samarbeidsavtalen ”Partnerskap Salten”. Avtalen innebærer at fylkeskommunen desentraliserer betydelige ressurser til regionrådet ved et eget partnerskapsstyre. Styret skal arbeide med tiltak innenfor rammene av Salten strategiene og overordnede rammer lagt av fylkeskommunen. For NIVI virker en slik modell fornuftig og Nordland fylkeskommune er antagelig blant de fremste i landet når det gjelder å aktivisere og benytte regionrådene i utviklingsarbeidet.

Organiseringen av forholdet mellom regionrådet og fylkeskommunen virker likevel å være ganske komplisert. Dette understøttes av våre intervjuer der kompleksiteten og byråkrati fremheves som utfordringer i utviklingsarbeidet. Det er oppnevnt et eget styre for oppfølgingen av partnerskapet. Riktignok er styret en del av Salten Regionråds virksomhet, men styret har deltakere utenfra, en egen administrativ koordinator og egen møteplan. Konsekvensen blir at ansvaret for oppfølgingen av utviklingsoppgavene er delt mellom regionrådet og partnerskapsstyret og det er gråsoner i ansvarsforhold f eks ved at oppgaver under regionrådets ansvarsområde forutsetter finansiering fra partnerskapsstyret.

Behovet for bedre koordinering av utviklingsarbeidet er også erkjent i Salten-strategiene hvor det heter at ”vi arbeider for mye parallelt og uten god koordinering”. I strategien blir det pekt på at det etableres en ny utviklingsadministrasjon i regionen i lys av programmet ”Vekstkraft gjennom regionale partnerskap”. Et mulig eksempel på kompleksiteten og farene for parallelle initiativer kan være omdømmeprosjektet Bodø i vinden som skal bidra til å markedsføre Bodø som et spennende bo- og arbeidssted. Programmet har et eget styre, men inngår i Team Bodø KF (Bodø kommunes næringssselskap). Samtidig har Partnerskap Salten ansvaret for et Profil- og rekrutteringsprogram for hele Salten som inngår som en hovedsatsning i Salten-strategiene.

Ved siden av regionrådet og opprettelsen av Partnerskap Salten er en rekke andre aktører involvert i utviklingsarbeidet. Salten Invest AS er et selskap som kan investere i oppstart/gründerselskap i Salten som kan resultere i nye arbeidsplasser i regionen. Salten forvaltning IKS har en rolle i regionalt utviklingsarbeid og er tilrettelegger og pådriver for interkommunalt samarbeid i regionen. Overskuddet fra selskapet går bl.a. til å utvikle interkommunalt samarbeid. Ved siden av de ovennevnte har kommunene selv og flere kommunale /interkommunale næringssselskaper et ansvar i utviklingsarbeidet. Organiseringen av utviklingsarbeidet, utfordringene og mulige tiltak er omtalt nærmere i NIVI-notat 2008:2 Organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten.

Oppfølgingen av Salten-strategiene med tilhørende handlingsplaner er krevende og stiller krav om avklaring av roller, kommunikasjon mellom aktørene og ikke minst en robust regionrådsadministrasjon med ressurser til å følge opp. Manglende framdrift og utsettelse av saker i 2009 viser at regionrådets administrasjon er sårbar og at den samlede aktiviteten og ambisjonene for regionrådet må ses i lys av kapasiteten regionrådet samlet har.

Kongsbergregionen

I Kongsbergregionens nye strategi fremheves regionen som en utviklingsregion med vekt på næringsutvikling, kommunikasjoner, stedsutvikling, kunnskapsutvikling og tjenesteutvikling. Regionens formål er primært å bidra med

kunnskap og kompetanse for å styrke kommunene og fremme regionens påvirkningskraft overfor omverdenen. Strategien peker på en lang rekke arbeidsformer med vekt på ulike typer prosjekter, nettverk og partnerskap.

Når det gjelder den fasen som er tilbakelagt, virker Kongsbergregionen i liten grad å ha oppmerksomheten mot utvikling av mer formalisert samarbeid om felles tjenester (i likhet med Vest-Finnmark og Salten). Regionen har etablert en rekke fagnettverk og programmer som også omfatter tjenestesektorene, mens formaliserte samarbeidsordninger som regel er utviklet på subregionalt nivå. Fortsatt er barnevernssamarbeidets utredning fra 2008 om mulig felles barnevernsvakt ubehandlet av regionrådet, og barnehageprogrammet avsluttet i 2009. Samhandlingsreformen og mulige kommunale svar og utfordringer som følge av reformen har så langt vi kan se ikke vært gjenstand for grundige drøftelser i regionrådet. Imidlertid kan det være en utfordring at kommunene tilhører ulike fylker, helseforetak og sykehus og at det dermed ikke er sikkert at samhandlingsreformen er egnet for samarbeid gjennom regionrådet.

Felles innkjøpsordning og tilrådingen om å etablere en permanent samarbeidsorganisasjon for IKT Strategi og Utvikling er et konkret eksempel på en styrket formalisering av samarbeid på regionrådsnivå. Innenfor IKT drift er ambisjonene om å samle aktuelle driftsoppgaver foreløpig ikke nådd. Det pågående prosjektet er forlenget i to år. I det foreliggende IKT-programmet er det pekt på viktige erfaringer fra utredningsarbeidet og kritiske forutsetninger for det videre arbeid dersom kommunene skal lykkes.

I Kongsbergregionen er omfanget av nettverk og prosjekter stort og berører mange områder. Etter NIVIs gjennomgang av status får vi inntrykk av at aktivitetsnivået og framdriften i det nettverksbaserte samarbeidet er variabelt. Regionrådets hjemmeside omtaler mange av nettverkene og prosjektene, men omtalene virker ofte å være lite oppdaterte. NIVI er ikke kjent med hvorvidt resultatene fra nettverkenes arbeid er vurdert eller synliggjort på annen måte. Imidlertid slår halvårsrapporten fra regionen for 1. halvår 2009 fast at nettverkene bl.a. kan bidra konkret både i arbeidet med utforming/utvikling og gjennomføring av prosjekter, utredninger og saksforberedelser. Det heter også at nettverkene er med på å bygge en regional identitet i administrasjonene som kan fremme den videre regionale utviklingen.

NIVI har inntrykk av at nettverkene og prosjektene i varierende grad er integrert i regionrådet og rådmennenes virksomhet. Mange av nettverkene virker relativt fristilt fra løpende administrativ og politisk oppmerksomhet. Vi oppfatter dette som en mulig svakhet ved det pågående samarbeidet fordi det kan svekke trykket i utviklingsarbeidet og medlemskommunenes interesse for aktiv deltagelse. I intervjuer blir det pekt på at mange nettverk og prosjekter oppfattes som ”ganske fjerne” og det blir sagt at mange av disse antakelig ikke burde vært igangsatt. Det påpekes fare for å bruke ressurser på prosjekter som ikke er ”liv laga”. Det uttales at prioriteringer og vurderinger av prosjekter må gjøres i en tidlig fase med sikte på å unngå å igangsette prosjekter som det er lav kommunale interesse for. I den sammenheng påpekes også at summen av gode initiativ og tiltak må tilpasses regionrådets administrative ressurser.

NIVI har også et inntrykk av at mange nettverk og prosjekter ikke har kommet i gang i påvente av avklaringer om finansiering og/eller rekruttering av

medarbeidere. Prosjektet Samordnet næringsapparat er for eksempel ikke igangsstatt av slike årsaker. Prosjektet har avventet finansiering fra Telemark fylkeskommune som etter lang tids vurdering har kommet til at de ikke vil være med på finansieringen. Programmet Reiseliv/Opplevelsesnæring skal ses i lys av næringsapparatsprosjektet og er dermed også utsatt.

Også for Kongsbergregionens del er det relevant å nevne statusundersøkelsen fra 2008 viste at Kongsbergregionen bare i begrenset grad vurderes som en naturlig samarbeidsregion. Kongsbergregionen framstår som den minst funksjonelle samarbeidsregionen av alle de fire regionrådene som deltar i denne studien. Nøkkelaktørene som den gang ble spurt mente at Kongsbergregionen ikke bare er en lite naturlig region for samarbeid om kommunale tjenester, men også for samarbeid om utviklingsoppgaver og regionalpolitikk. Etter vår vurdering virker det ganske sannsynlig at mange av utfordringene i dagens samarbeid knyttet til konkretisering, framdrift og løpende forankring, nettopp henger sammen med at Kongsbergregionen er en sammensatt region. Et fleksibelt nettverksbasert samarbeid kan være en forutsetning for å lykkes med interkommunalt samarbeid på dette nivået og en slik strategi er muligens også det eneste realistiske alternativet for utvikling av tjenestesamarbeid i et regionrådsperspektiv.

Knutepunkt Sørlandet

Kristiansand kommune har i motsetning til andre store byer også hovedperspektiv på tjenesteutvikling i regionrådssamarbeidet ved siden av arbeidet for utvikling og påvirkning. Et tilsvarende tjenesteperspektiv er ikke like fremtredende i byer som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. At storkommunen Kristiansand tar ansvar for deltagelse i tjenesteutviklingen er etter vår vurdering et svært positivt kjennetegn ved samarbeidet i regionen.

KnpS utmerker seg også ved at regionen i samarbeid med begge fylkeskommunene og spesielt Vest-Agder fylkeskommune har videreutviklet samarbeidet innenfor areal og transport. Arbeidet har resultert i at utfordringer i større grad har blitt sett i sammenheng over kommune- og fylkesgrenser og forvaltningsnivåer. Regionen er av de fremste i landet når det gjelder samarbeid innenfor areal og transport.

KnpS kjennetegnes ved et svært omfattende system og omfang av nettverk er etablert etter forutgående forstudier for å avdekke behovet og ønsket om et nettverkssamarbeid. Nettverkene omhandler både støttetjenester og sentrale velferdsområder. Mange av nettverkene har fått i oppgave å utrede alternative modeller og muligheter for gevinsten av en sterkere formalisering av samarbeid, f. eks innenfor IKT og økonomi. Erfaringene fra nettverkenes faglige arbeid vurderes som gode fra aktørene i regionen. Imidlertid har nettverkenes arbeid så langt ikke kommet fram med forslag til mer formaliserte løsninger til tross for at dette har inngått i deres mandat.

For NIVI virker det som om nettverkene har vært for fristilt politikernes og rådmennenes oppmerksomhet. Det virker som om aktørene lokalt deler vår oppfatning. Fremdriften til nettverk som skal utrede kontroversielle spørsmål er svak og det virker som om de samme spørsmål sjeldent blir drøftet i rådmannsutvalget eller arbeidsutvalget. Kontroversielle spørsmål er i liten grad på dagsorden i rådmannsutvalg eller i arbeidsutvalg. For å få mer fremdrift i utviklingsarbeidet bør de politiske og administrative bestillinger etter NIVIs

vurdering bli klarerere og arbeid må forankres bedre slik at ressurser settes av og slik at kontroversielle problemstillinger kan diskuteres.

I notat fra NIVI våren 2009 til KnpS (NIVI notat 2009:1) konkluderte vi med at 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. Det heter videre i notat fra våren 2009 at 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 sak vedtatt av representantskapet i november 2009 følges utfordringen opp med tiltak for å forsterke nettverkenes kontakt med politisk og administrativ ledelse og intensivering av utviklingsarbeid i utvalgte nettverk med sikte på å etablere konkrete interkommunale samarbeidsordninger. NIVI vil i den sammenheng peke på behovet for at AU intensiverer sin møtevirksomhet og at flere oppgaveområder ses i sammenheng for å styrke oppfølgingen og beslutningsgrunnlaget for kommunesamarbeidet samlet sett.

Når det gjelder KnpS som politisk arena, har KnpS i prosjektperioden hatt ambisjoner om å utvikle representantskapet som politisk verksted og politisk styringsorgan i regionen. Imidlertid viser erfaringene i to-årsperioden at forventingene ikke er innfridd. Representantskapets møter er kjennetegnet av lite engasjement og konsensuspregede debatter. Etter vår vurdering ligger den viktigste årsaken til dette i at kommunene ikke har delegert oppgaver eller ressurser til KnpS. Så langt har imidlertid kommunene ikke hatt ønske om å deleger oppgaveområder til KnpS. Representantskapet valgte i november 2009, etter forutgående forslag fra arbeidsutvalget, å tone ned representantskapet slik at det framover mer fremstår som en generalforsamling og organ for drøfting av større kommuneoverskridende saker. KnpS utvikles dermed i større grad som de øvrige regionrådene i dette prosjektet og ellers i landet, ved at regionrådens overordnede organ får en mer tilbaketrukket rolle.

NIVI vil fremheve at de ansattes organisasjons rolle i KnpS skiller seg ut i forhold til de fleste andre regionråd. Tillitsvalgte er medlem av AU og i mange av nettverkene som er etablert og skal bidra til å forankre og gi de ansatte medbestemmelse i utviklingsarbeidet. Erfaring viser at forankring og involvering av medarbeiderne i utviklingsarbeid er avgjørende og vi tror modellen i KnpS er en vesentlig styrke i det kommende utviklingsarbeid. Imidlertid påpekes det fra KnpS at det kan ligge utfordringer ift hovedavtalens bestemmelser om medvirkning om medvirkning og forpliktende utviklingsarbeid mellom kommuner.

5 NIVIs samlede inntrykk av regionrådene

I dette kapitlet gir vi våre samlede tolkninger og vurderinger av regionrådene. Vi drøfter følgende hovedtemaer:

- Regionrådens profil
- Regionrådenes styringsmodell og samarbeidsstrategier
- Regionrådenes geografi
- Forholdet til fylkeskommunen
- Viktige resultater av regionrådenes arbeid
- Regionrådenes utfordringer

5.1 Kjennetegn ved regionrådene

Profil: Utvikling og påvirkning

Samtlige fire regionråd har nedskrevet målsettinger om å legge til rette for utviklingsarbeid, initiere samarbeid om felles tjenester og interessepolitisk arbeid. Målsettinger som å styrke næringsgrunnlaget, tjenestesamarbeid og profilering er gjennomgående i samtlige av regionrådene.

Samtidig viser regionrådets strategier, tiltaksplaner og konkrete utviklingsarbeid at det er innenfor regional utvikling og påvirkning at oppmerksomheten og ressursinnsatsen er størst. Regionrådenes profiler fremstår relativt like. I intervjuene fremholdes at det er innenfor påvirkningsarbeidet og regional utvikling at regionrådet har sine sterkeste sider. Motivasjonen for interessehevdning kan kortfattet oppsummeres med at sammen kan kommunene oppnå mer enn hver for seg – samlet kommunikasjon utad gir politiske muskler. Intervjupersonene fremholder også regionrådenes arbeid for å sikre bosetting, næringsutviklingsarbeidet og samspillet by - omland som viktige drivkrefter i regionrådets arbeid. Det fremholdes at arbeid for felles interesser der det er konsensus enklest lar seg arbeide med i regionråd. Profilen sammenfaller i stor grad med hva tidligere studier av regionråd viser. I NIVI rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd, oppsummeres det med at svært mange regionråd framhever påvirknings- og utviklingsarbeid som regionrådenes viktigste rolle, mens integrasjon av administrasjon og tjenesteproduksjon ikke framheves som en like sentral begrunnelse for regionrådenes virksomhet.

De 4 regionrådene har alle en tradisjonell 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. 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 skiller mellom to prinsipielt forskjellige styringsmodeller: Den tradisjonelle modellen der regionrådet opptrer som initierende organ for frittstående interkommunale samarbeidsordninger eller en modell der regionrådet tillegges beslutningsansvar med tilhørende ressurser og myndighet (samkommunemodellen).

Regionrådene som inngår i dette prosjektet har alle organisert seg etter den tradisjonelle modellen. Regionrådene har en initierende og samordnende rolle, beslutningsmyndighet er ikke lagt til regionrådene og regionrådene er konsensusorganer. Det er kommunestyrrene som bestemmer i alle prinsipielle og viktige saker, men regionrådene har ofte en initierende rolle og utvikler felles forslag til saker for behandling i kommunene. Politisk og administrativ organisering vurderes for hver enkelt oppgave som får sin egen organisering utenfor regionrådet, for eksempel i nettverk og prosjekter, vertskommuneløsninger og/eller styrer organisert etter § 27 i kommuneloven eller selskapslovgivningen.

Viktige fordeler med den tradisjonelle styringsmodellen kan være at den legger til rette for utvikling av spesialiserte enheter som kan gi attraktive fagmiljøer som igjen kan medføre mer spesialiserte tjenester til innbyggerne. Modellen kan gi 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 innebære interessante roller for politikerne, dersom det opprettes egne politiske styrer eller nemnder for å ivareta spesielle oppgaver.

Viktige ulemper kan være at modellen innebærer fare for sektorisering og en mindre oversiktig forvaltning for innbyggerne. Mange ulike administrative løsninger kan gjøre det uklart hvem som er ansvarlig for oppgaveløsningen. Modellen kan innebære fragmentering der den politiske styringen skjer både gjennom kommunestyrrene, regionrådet og frittstående interkommunale enheter. Løsningen kan også 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. Modellen kan også medvirke til liten beslutningseffektivitet og dårlige betingelser for politisk mobilisering

Utdringene ved den tradisjonelle styringsmodellen knytter seg først og fremst til regionråd som har utviklet et visst omfang av interkommunalt samarbeid. Erfaringene fra Nord-Trøndelag, hvor kommunesamarbeidet trolig har kommet lengst i landet, 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.

Praktisk pragmatiske samarbeidsstrategier

En samarbeidsstrategi angir overordnede mål og hovedprinsipper for samarbeidet, 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 deltakelse.

Med bakgrunn i NIVIs øvrige arbeid med interkommunalt samarbeid, mener vi det er grunnlag for å skille mellom to ulike samarbeidsstrategier mellom kommuner: praktisk pragmatisk samarbeid (det vanlige i Norge) og forpliktende strategisk samarbeid. Alle de fire 4 regionrådene som inngår i denne evalueringen hviler på pragmatiske samarbeidsstrategier fra kommunestyrenes side. Regionrådene skal ha sitt primærfokus på interessehevding, påvirkningsarbeid overfor regionale og nasjonale myndigheter og løpende utviklingsarbeid. Det interkommunale samarbeidet betraktes som et praktisk supplement og ikke som en selvstendig oppgavestrategi. Ingen av medlemskommunene har delegert ansvar for lovpålagede oppgaver eller beslutningsmyndighet knyttet til formelle samarbeidsordninger til regionrådet. Den bakenforliggende idé virker å være at den enkelte kommune i hovedsak kan og skal klare oppgavene gjennom enhetskommunale løsninger underlagt politisk styring fra kommunestyret.

Alternativet til praktisk pragmatisk samarbeid er forpliktende strategisk samarbeid. Denne strategien kjennetegnes ved at formålet er å samarbeide om både strategiske og praktiske oppgaver, inkl. oppgaver som berører kjernevirksmheten i kommunene. Den bakenforliggende idé er at utfordringer og tygden i kommuneoppdraget tilsier at interkommunalt samarbeid bør utvikles som en selvstendig strategi for oppgaveløsning. Et sterkt og forpliktende samarbeid er nødvendig for å overleve som egen kommune. Strategien kan innebære myndighetsoverføring til interkommunalt organ og stiller krav til forpliktende deltagelse mellom faste partnere. I Norge er Midtre Namdal Samkommune og Innherred Samkommune de klareste eksempler på forpliktende strategisk samarbeid om kommunale kjerneoppgaver.

Geografisk utstrekning gir utfordringer

De tre regionrådene Vest-Finnmark, Salten og Kongsberg er geografisk store med betydelige avstander. Gjennomsnittlig arealstørrelse for alle regionrådene i landet ligger på vel 4.600 kvadratkilometer. Det betyr at både Salten, Kongsberg og Vest-Finnmark er rundt dobbelt så store som gjennomsnittet. Alle disse er større i utstrekning enn flere av våre fylker. I spørreundersøkelsen fra 2008 fremkommer at kun om lag $\frac{1}{4}$ fra de tre store regionrådene ser regionen som naturlig ift samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon. Når det gjelder utviklingsoppgaver svarer om lag 60 pst at regionen er naturlig.

Knutepunkt Sørlandet skiller seg klart ut i forhold til de andre regionene. Knutepunkt Sørlandet er med sitt sentrerte bosettingsmønster og sine vel 2.000 kvadratkilometer blant våre minste regionråd og sammenfaller med de kriterier som er brukt for å dele inn landet i bolig- arbeidsmarkedsregioner (BA). I undersøkelsen fra 2008, mener et betydelig flertall at regionen i stor grad er en naturlig region for samarbeid om både utviklingsarbeid, administrasjon og tjenesteproduksjon.

Etter NIVIs vurdering kan geografiske forhold være en viktig forklaring på hvorfor interesse- og utviklingsperspektivet fremstår som så fremtredende i de tre regionrådene med størst geografisk utstrekning, mens Knutepunkt Sørlandet i

tillegg har betydelig fokus på administrasjon og tjenesteproduksjon uten at det så langt har resultert i etablering av felles produksjonsenheter.

Forholdet til fylkeskommunen

I spørreundersøkelsen fra 2008 fremkommer det relativt klart at relasjonene til fylkeskommunen er viktig for regionrådene. Et flertall ser for seg tettere kontakt med fylkeskommunen i form av f eks mer forpliktende avtaler eller gjensidig samordning av regionrådet aktiviteter med fylkeskommunen. Også i intervjuene fremholdes tilsvarende synspunkter. Vår vurdering er at dette er en naturlig konsekvens av at både regionrådene og fylkeskommunene har regional utvikling som prioritert innsatsområde. I Nordland virker dialogen med fylkeskommunen nær og kontakten har materialisert seg i desentralisering av betydelige fylkeskommunale midler til Salten regionråd. Regionrådet forvalter midlene innenfor rammen av Salten-strategiene, men fylkeskommunene har lagt visse føringer på arbeidet, herunder krav om opprettelse av et eget partnerskapsstyre for samarbeidet. I KnpS har regionrådet og fylkeskommunene hatt et langvarig tett samarbeid spesielt innen for areal og transport. I Kongsgbergregionen er det en utfordring at regionrådet forholder seg til to fylkeskommuner.

I Vest-Finnmark virker ikke kontakten mellom fylkeskommunen og regionrådet så nært som i de øvrige. Det kan illustreres med at det til sak for regionrådets behandling i desember 2009 heter at ”erfaringer siste år har vist at Finnmark fylkeskommune er lite villig til å overlate ansvar for regional utvikling til partnerskap av den type som regionrådene representerer. I stedet prioriteres funksjonsstyring og prosjektkontroll som dominerende styringsform. På lokalt nivå fører dette til fragmentering og løsninger som er lite robust”.

5.2 Resultater og suksesser

Samtlige regionråd kan vise til at regionrådet har gitt resultater, både i form av ny og forbedret oppgaveløsning, styrkede familjører, gjennomslag for felles interesser, mer utviklingsarbeid og økt tillit og forståelse mellom kommunene. Omfanget og aktiviteten i regionrådene er stor mellom kommunene på politisk, faglig og administrativt nivå. Nedenfor gir vi eksempler som er ment å illustrere bredden i arbeidet og viktige resultater.

Nettverk og ordninger er etablert

Gjennom initiativ fra regionrådene, er flere nettverk, prosjekter og formaliserte ordninger etablert mellom kommunene. Fra alle regionrådene rapporteres om eksempler på vellykket samarbeid. Det fremkommer i NIVIs kontakt med regionrådene og gjennom intervjuene.

I Vest-Finnmark fremheves nettverket for kompetanseutvikling og utvikling av kompetansesamarbeidet spesielt rettet mot skole- og barnehagesektoren. Også næringsnettverket fremheves som viktig.

I Salten er det etablert felles brann og redningstjeneste. Salten regionråd har også initiert etableringen av Salten Kultursamarbeid som en viktig arena for å styrke kulturengasjementet i regionen og befolkningens identitetsfølelse og tilhørighet. I tillegg må Salten Friluftsråd og Felles Ansvar Salten nevnes som viktige

ordninger som resultater av regionrådets arbeid. I Salten er det også etablert flere fagnettverk med formål om å styrke faglig kompetanse og læring over kommunegrensene.

I Kongsbergregionen fremheves bl.a. Kulturprosjektet "Den Blå Timen" som inneholder kulturopplevelser tilpasset bo- og omsorgsinstitusjoner. I Kongsbergregionen er det etablert felles ordning for kommunale innkjøp. I regionen er det også etablert et stort antall fagnettverk innefor både administrasjon og støttetjenester, velferdstjenester og innen regionalt utviklingsarbeid. I 2010 videreføres et langsiktig samarbeid innenfor IKT Strategi og utvikling som kan gi viktige resultater.

I KnPS er det også etablert et omfattende antall fagnettverk og prosjekter, herunder nettverk innen de viktigste velferdstjenester, administrative støttefunksjoner og utviklingsoppgaver. Nettverkene har styrket kompetansen i kommunene og bidratt til bedre arbeidsformer og kapasitet i kommunene. Videre må etableringen av areal- og transportutvalget nevnes. Utvalget har nasjonal oppmerksamhet og har bidratt til en bedre koordinert transport- og arealpolitikk i regionen. Gjennom utvalgets arbeid har en lykkes i å se arealpolitikk i sammenheng med infrastrukturtiltak innen samferdsel og driftstiltak innen kollektivtransporten. Fra KnPS kan også fremheves at regionrådet har etablert felles brann- og redningstjeneste. Felles gjeldsrådgiver og pedagogisk rådgiver innen skoleutvikling er to andre eksempler på vellykket utviklingsarbeid i KnPS.

Påvirkningsarbeid

Samtlige regionråd har som et viktig mål å hevde regionenes interesser overfor omverdenen. I samtlige regionråd fremheves arbeidet overfor fylkeskommuner og staten for å styrke samferdselsinfrastrukturen og transporttilbuddet. Andre områder kan være f eks knyttet til kamp for lokalsykehús, lobbyvirksomhet for at inntektssystemet skal falle heldigst mulig ut for egne kommuner og lokalisering av statlige arbeidsplasser, for eksempel knyttet til forsvaret. Regionrådene arbeider alle for å utvikle høgskole- og universitetstilbuddet og videregående opplæringstilbud. På Sørlandet har KnPS sitt arbeid for å sammenslutte Agder-fylkene vært viktig for at fylkeskommunene nå utredet sammenslutning. Regionrådet har også vært kommunenes meningsytrer med hensyn til utvikling av Kjekk flyplass, organisering av lensmannskontorer i Agder politidistrikt med mer. NIVIs inntrykk er at medlemmene av regionrådene mener felles opptreden har vært viktige for å sikre fortsatt tilbud og også styrke tilbuddet i egen region innenfor ansvarsområder som er tillagt andre aktører

Utviklingsarbeid

Regionrådene arbeider alle for å styrke kontakten mellom offentlige aktører og næringslivet. I Kongsbergregionen har for eksempel regionrådets arbeid bidratt til å kople de store industrilokomotivene i regionen med lokale underleverandører. I KnPS er det utviklet felles strategisk næringsplan med et eget utvalg og fast tilsatt næringsrådgiver for å følge opp utviklingsarbeidet. I Salten er det etablert et eget investeringsselskap og regionrådet har inngått i partnerskap med fylkeskommunen for å styrke regional utvikling, herunder utvikling av profileringsprogrammer for Salten-regionen. I Vest-Finnmark har næringsnettverket en sentral rolle for

entreprenørskap og planleggingsarbeid bl.a. i samarbeid med bedrifter og høgskolen.

En annen dimensjon ved utviklingsarbeidet er etablering av ny og bedre infrastruktur. Det er etablert felles bredbånd og høyhastighetsnett. I Salten er det etablert felles elektronisk kartløsing. I KnP-S kan utarbeidelsen av interkommunal arealplan for å tilrettelegge for en mer transporteffektiv og miljømessig arealforvaltning fremheves som viktige resultater av regionrådets arbeid.

Tillit og forståelse

Regionrådenes arbeid bidrar til å styrke kunnskapen og tilliten mellom kommunene på politisk og administrativt nivå. Arenaen regionrådet utgjør vurderes å være en medvirkende årsak til at kjemien mellom kommunene er god og bedre enn tidligere, fremholdes det i mange intervjuer. Kunnskap om hverandre og tillitsfulle relasjoner er kanskje ikke direkte målbare størrelser, men kan likevel være et viktig resultat av regionrådenes arbeid. Økt kunnskap om hverandre kan gi positive resultater i den daglige kommunale virksomhet og vil være viktig som grunnlag for et evt. styrket samarbeid på sikt.

5.3 Utfordringer

Selv om det er lett å peke på positive resultater av regionrådenes arbeid, står regionrådene også overfor tunge utfordringer. Demokratisk forankring, framdrift og resultater, prosesskostnader og organisatoriske veivalg fremholdes som viktige utfordringer. Dette gjelder i alle fire regionrådene i evalueringen.

Forankring, felles vilje og informasjonsflyt

Forankringen av regionrådene i kommunene både politisk og administrativt, fremstår som en hovedutfordring. Regionrådene og utviklingen av interkommunalt samarbeid er avhengig av at kommunene har vilje til å støtte opp om samarbeidet. Det er i kommunene de overordnede valg skal fattes, og kommunene må ha en felles virkelighetsforståelse og en felles vilje til samarbeid dersom samarbeidet skal lede til gode resultater. I intervjuene med politikerne i alle regionråd kommer det tydelig fram at deltakerne i regionrådene strever med å forankre regionrådes arbeid i kommunestyrene og formannskap. Den alminnelige kommunestyrerrepresentant er for lite kjent med regionrådets arbeid og ledende politikere har vanskeligheter med å vekke de øvrige politikeres interesse for regionrådets virksomhet. Manglende forankring kan både svekke framdrift og muligheten for å utvikle regionale løsninger. Det fremholdes som en viktig oppgave fremover å få kommunale politikere til å tenke på regionrådet som redskap for å løse egen kommunes utfordringer.

Samtidig peker mange av intervjupersonene på at erfaringene fra strategiutviklingsarbeidet gjennom involvering og dagsordensetting ikke minst i Salten og Kongsbergregionen, har styrket bevisstheten og forankringen av regionrådenes arbeid.

Også administrativt har samtlige regionråd en utfordring ift forankringen. Administrativ forankring og prioritering av regionalt arbeid er en forutsetning for opprioritering av regionrådenes virksomhet. En sterkere prioritering av regionalt

arbeid vil på den annen side kunne gå noe på bekostning av den ordinære oppgaveløsning i kommunene.

Oppfølgingen og informasjonsflyten fra regionrådenes politiske og administrative nivå og til rådmannsgruppene er en utfordring. Tilsvarende er det utfordringer mellom regionrådsnivå og/eller rådmannsgruppen og den enkelte ordning eller nettverk. Spesielt gjelder det i regionråd hvor omfanget av nettverk og ordninger er stort (KnpS, Kongsbergregionen og Salten). For eksempel kan det nevnes at regionrådets administrasjon ikke alltid er fast deltaker i møter i rådmannsgruppene, at rådmannsgruppene ikke alltid deltar i regionrådets politiske møter, at konkrete nettverk og prosjekter opplever seg som fristilte fra rådmannsgruppens oppmerksomhet og at møteplaner til rådmannsnettverket ikke alltid er tilpasset møtene i regionrådet. Sistnevnte kan innebære at saker til politisk behandling ikke har vært underlagt behandling hos rådmennene. Det kan resultere i utsettelse av behandling eller svekket administrativ oppfølging av vedtak.

Ikke beslutningsmyndighet i regionrådet

De fire regionrådene som deltar i denne evalueringene er alle organisert etter en tradisjonell styringsmodell. Oppgaver og myndighet er ikke lagt til regionrådet. I den grad det skal legges myndighet til interkommunale organer, legges det til egne enheter. Flere intervjugpersoner fremhever at manglende myndighet svekker fremdriften i regionale saker og dermed regionrådet som politisk organ. Debatter blir preget av konsensus, det er få saker å engasjere seg i og det tar lang tid å avgjøre saker i påvente av kommunal behandling. Samtidig påpekes paradokset ved at oppgaver samtidig kan være fristilt til egne enheter utenfor regionrådet.

Utalmodighet

Mange intervjugpersoner påpeker behov for raskere fremdrift og flere konkrete resultater av regionrådets arbeid. Spesielt fra politisk hold fremholdes at regionrådet trenger å vise til flere suksesshistorier og raskere etablering av konkrete tiltak for å markedsføre samarbeidet i kommunene og blant innbyggerne.

Kostnader

Mange aktører og arenaer er involvert i regionrådssamarbeid: Kommunestyrene, kommunale administrasjoner, regionrådets politiske ledelse, rådmannsgruppene, regionrådenes administrasjon og de enkelte ordninger. Regionrådssamarbeid er kjennetegnet av omfattende prosesser. Saker må diskuteres i ulike fora og saker må forankres og ofte godkjennes på flere nivå i deltakerkommunene. Samtidig skal de berørte medarbeidere i kommunene og i interkommunale enheter involveres. Tradisjonelt regionrådsarbeid av et visst omfang innebærer betydelige kostnader til koordinering og administrasjon av mange interkommunale ordninger med ulike administrative systemer.

Fra statlig og fylkeskommunalt nivå bevilger årlig store beløp til utvikling av interkommunalt samarbeid gjennom regionrådene.

6 Regionrådene et svar på kommunale utfordringer?

6.1 Økt krav til samarbeid

Interkommunalt samarbeid kan være et av virkemidlene for å møte underliggende utfordringer i kommunesektoren knyttet til demografisk utvikling, arbeidskraftsbehov og strammere offentlige budsjetter. Både små kommuner i Distrikts-Norge og kommuner i sammenhengende byområder må se over grensene i oppgaveløsingene, men med noe ulik begrunnelse. Mange små kommuner kan mangle kompetanse og nødvendig kapasitet for å løse lovpålagte tjenester, mens kommuner i sentrale byområder møter utfordringer knyttet til samordning av arealutnyttelse og tjenester på tvers av nært sammenhørende områder.

Nye oppgaver og nye krav til kommunene aktualiserer mer forpliktende samarbeidsmodeller, bl.a. nye krav i plan- og bygningsloven og desentralisering av oppgaver som i dag er tillagt helseforetakene (samhandlingsreformen). Offentlig samforvaltning mellom stat og kommune utover NAV-området, må forventes å vokse i årene framover.

Kommuneloven og sektorlovgivningen er i endring og vil fremover i større grad legge til rette for interkommunal oppgaveløsning som innebærer delegering av makt og myndighet fra kommunene. Regjeringen vil utrede og vurdere å lovfeste samkommunemodellen. Begrunnelsen er økt behov for samarbeid om lovpålagte tjenester. Interkommunalt samarbeid framstår derfor som en viktig strategi for både sentrale og lokale myndigheter for å løse viktige samfunnsoppgaver.

6.2 Stort potensial for samarbeid

NIVI mener regionrådene som inngår i denne evalueringen, i likhet med de fleste øvrige regionråd i landet, har et betydelig potensial for økt oppgaveløsning. Mulighetene til å oppnå stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster er store på en rekke kommunale ansvarsfelt, enten det gjelder samarbeid om kommunaladministrative støttefunksjoner (IKT, lønn, skatt og regnskap), samarbeid om standardisert forvaltning (landbruk, byggesak og brannvern), smale kompetansekrevende tjenester (barnevern, kommuneoverlege, PPT) eller utviklingsoppgaver (planlegging, næringsutvikling, miljøvern mv).

Gjennomførte evalueringer av interkommunale samarbeidsordninger viser at etableringsfasen er kritisk og at de fleste konkrete ordninger er velfungerende når de først er etablert. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større enheter kan medføre bedre ressursbruk og på sikt økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver.

6.3 Men potensialet er ikke utnyttet

NIVI mener at samtlige av regionrådene som inngår i denne evalueringen ikke har tatt ut sitt potensial for samarbeid om kommunale oppgaver. Det gjelder i særlig grad samarbeid om administrative funksjoner og velferdstjenester. Vårt inntrykk er at dette samsvarer med brorparten av landets øvrige regionråd (se f eks NIVI-rapportene 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag - status, utfordringer og veivalg og 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag).

Dagens samarbeid framstår ikke som en hovedløsning for å møte tunge samfunnstrender. Den viktigste svakheten er at regionrådene har kommet kort i samarbeid om både nødvendig infrastruktur og kompetansekrevende velferdstjenester. Dagens samarbeidsløsninger på regionrådsnivå viser at samarbeidet i liten grad berører den formelle produksjonsstrukturen for lovpålagte kommunale velferdstjenester. Til en viss grad nyanserer samarbeidet i subregioner innad i våre fire regionråd dette bildet, men hovedkonklusjonen er entydig: potensialet for samarbeid er neppe utnyttet verken på regionrådsnivå eller på subregionalt nivå i de fire regionrådsområdene.

6.4 Utfordrende geografi

Etter vår vurdering står de aller fleste geografisk store regionråd i landet overfor en felles utfordring: De oppfattes ikke å være naturlige ift utvikling av konkret tjenestesamarbeid.

En kommunal hovedstrategi kan derfor være å finne nærregionale partnere og utvikle samarbeid med disse i subregioner. I den sammenheng kan regionrådet ha en viktig rolle i å være pådriver, styrke utredningskompetanse og bidra med erfaringsoverføring samt nødvendig infrastruktur innenfor IKT.

En alternativ strategi er å utvikle også tjenestesamarbeid på regionrådsnivå til tross for komplisert geografi. Samordning av ledelse og kompetansesystemer trenger ikke innebære samlokalisering av fagpersonale og kan tilrettelegges slik at tjenester som krever nærhet til innbyggerne og kommunale institusjoner fortsatt er lokalisert lokalt. Gevinstene ved å tilhøre et større fagmiljø kan realiseres innenfor rammen av en desentralisert forvaltningsmodell.

Et tredje alternativ er å nedtone tjenestedimensjonen i de store regionrådene og etablere nye tjenesteregionråd i mindre og mer funksjonelle regioner for å forenkle arbeidet med å utvikle felles løsninger innen tjenesteproduksjon og administrasjon. Det vil i så fall være en to-sporet løsning med regionråd for interesse- og utviklingsarbeid i store regioner, og regionråd for felles tjenesteproduksjon og administrative fellesløsninger i mindre geografier.

Hva som vil være tjenlig utviklingsstrategi i tiden fremover vil være betinget av så vel interne forhold i det enkelte regionråd (trekk ved samarbeidet som modenhet, vilje etc.) som eksterne føringer i form av nasjonale krav og forventninger til hva kommunene skal samarbeide om, jf samhandlingsreformen.

6.5 Tradisjonell styringsmodell neppe tilstrekkelig

Våre fire regionråd arbeider gjennom en tradisjonell styringsmodell. Så lenge omfanget av forpliktende samarbeid er relativt lite og så lenge utviklings- og påvirkningsarbeid har hovedfokus, kan den tradisjonelle modellen være en grei løsning. Imidlertid har den tradisjonelle modellen svakheter og er neppe et tilstrekkelig svar for å møte sentrale utfordringer innenfor kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon. Modellen innebærer sterke begrensninger i kapasitet til å ivareta kommunale oppgaver uten at det oppstår styringsproblemer, demokratiske ubalanser og svak effektivitet.

Tidligere erfaringer fra Nord-Trøndelag tilsier en kritisk øvre kapasitetsgrense på rundt 5 prosent av den samlede kommunale virksomhet. Samarbeid utover det nivå utfordrer den tradisjonelle modellen. Den tradisjonelle modellen er antakelig også dårlig tilpasset framtidige reformer fordi disse kan stille krav til en formell avtalepart som kan sikre en samordnet og forpliktende opptreden mellom flere kommuner, for eksempel i forbindelse med den varslede samhandlingsreformen innenfor helsetjenesten.

6.6 Samlet interkommunalt styringsgrep nødvendig

Dersom interkommunalt samarbeid skal utvikles videre som en oppgavestrategi og være et svar på nåværende og kommende samfunnsutfordringer, vil det etter vår vurdering være behov for et samlet styringsgrep på det interkommunale samarbeidet. Tyngden og bredden i de oppgaver som skal samordnes tilsier samarbeid innenfor faste geografiske samarbeidsregioner underlagt politisk og administrativ styring.

Begrunnelsene for faste samarbeidsregioner er både av prinsipiell og praktisk karakter. De prinsipielle argumentene henger sammen med at kommunens virksomhet er basert på det territorielle samordningsprinsipp og at samarbeidsbehovet berører flere lovpålagte kjerneoppgaver, bl.a. innenfor helsesektoren. De praktiske argumentene henger nært sammen med erfaringer som viser at forpliktende samarbeid forutsetter langsiktige partnere som kan være med å dele kostnader og gevinstner ved de viktigste interkommunale ordningene. Det gjelder bl.a. investeringer i felles IKT-systemer, som er en grunnleggende forutsetning for effektivt samarbeid på fleste kommunale tjenesteområder

Etter vår vurdering vil et styringssystem som er basert samkommuneprinsipper være å foretrekke framfor tradisjonelt samarbeid ut fra både prinsipielle og praktiske hensyn. 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. Både dokumenterte erfaringer med Innherred Samkommune og øvrige erfaringer med evaluering av regionråd som har etablert omfattende samarbeid støtter opp om en slik konklusjon.

Erfaringene fra Finland, som ikke har fylkeskommuner og en kommunestruktur som tilsvarer den norske, viser at samkommunemodellen legger til rette for robuste og varige samarbeidsordninger for å løse oppgaver som den enkelte kommune ikke har kompetanse og kapasitet til å løse alene. I den pågående kommunalreformen, er utvidet interkommunalt samarbeid et alternativ til

sammenslutning. For at kommunene skal bli større og mer robuste tjenesteenheter er det stilt overfor to valg; enten kommunesammenslutninger eller restrukturering av det interkommunale samarbeidet innenfor faste samarbeidsområder. Av hensyn til primærhelsetjenesten og sosialtjenesten er det stilt krav om befolkningsgrunnlag på minst 20 000 innbyggere.

Organisering etter samkommuneprinsipper, slik forsøk med denne ordningen har vært innrettet i Norge, innebærer at alle viktige interkommunale oppgaver samles under ett felles politisk styringsorgan. Det er kommunestyrrene som utpeker representanter til samkommunestyret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. Kommunene har også ansvar for finansiering av samkommunen. Samkommunestyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver og kan oppnevne politiske utvalg for å ivareta oppgaver som krever særskilt kompetanse. Politikerne i samkommunen forholder seg til en permanent administrasjon som er leder for interkommunale fagenheter (resultatenheter). Fagenhetene organiseres som en del av kommunenes egne organisasjoner, men er underlagt administrasjonssjefen i samkommunen og samkommunestyret. For samkommunen gjelder forvaltningsloven. Tilsyn og klagesaksbehandling følger prinsippene i særlovgivningen. Samkommunen er dermed organisert etter de samme prinsipper som en vanlig kommune.

Mulige fordeler med samkommunemodellen kan være knyttet til følgende:

- Et felles politisk styringsorgan kan sikre samordning og politisk styring av de interkommunale oppavene.
- Høy effektivitet som følge av at samkommunestyret har beslutningsmyndighet for egne oppgaver og som følge av samkommunens fagenheter er underlagt en enhetlig administrasjon
- Oversiktighet og klar ansvarsfordeling i forhold til kommunene og innbyggerne i de deltakende kommuner
- Bedre ivaretakelse av demokratiske hensyn knyttet til mer rettferdige representasjonsordninger som kan ivareta ulik kommunestørrelse og behov for partimessig forankring i kommunestyrrene
- Faglige og kvalitetsmessige gevinster knyttet til egne fagenheter, samt gode betingelser for å ta ut økonomiske stordriftsfordeler
- Fordeler knyttet til at en samkommune følger de samme regler for åpenhet og saksbehandling som gjelder for kommuner gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven
- Interessant mottaksapparat for evt. statlige eller fylkeskommunale oppgaver, inkl. gode betingelser for formell samhandling med andre aktører

Det er kjent at Kommunal- og regionaldepartementet arbeider med å lovfeste regler om samkommunemodellen i kommuneloven. Lovarbeidet henger nært sammen med nye behov som følge av samhandlingsreformen og det ser ut til at departementet mener at samkommunemodellen bør være en lovlig modell på linje med vertskommunemodellene.