



NIVI Rapport 2007:2

**Landsomfattende kartlegging
av regionråd
– status, utfordringer og
endringsplaner**

Utarbeidet på oppdrag av KS

Av Geir Vinsand og Jørund K Nilsen



FORORD

På oppdrag fra KS har NIVI Analyse AS gjennomført en landsomfattende kartlegging av regionråd og liknende samarbeidsorganer mellom kommuner.

Målet med prosjektet har vært å fremskaffe en totaloversikt over alle regionråd i landet mht. forekomst, deltakelse og overordnede kjennetegn ved organisering. I forbindelse med kartleggingen er det sendt ut spørreskjema til politiske ledere og sekretariatsledere for å ta ytterligere rede på faktiske forhold. Det er også stilt spørsmål om erfaringer og endringsplaner.

Prosjektet vurderes å gi en meget god oversikt over fungerende regionråd med utgangspunkt i de kriterier som er trukket opp. Resultatene fra prosjektet skal bl.a. brukes til en oppdatering av KS og KRDs database for interkommunalt samarbeid (www.kommunesamarbeid.no).

Prosjektet er gjennomført i samarbeid med Brit Eirin Bøe Olsson og Tor-Magne Fredriksen i KS. Respons AS ved Idar Eidset har bistått ved gjennomføring av to spørreundersøkelser, inkludert statistisk tilrettelegging og dokumentasjon av resultater. GIS-koordinator Espen Sveen ved Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har vært ansvarlig for utarbeidelse av kartmateriale.

Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Geir Vinsand (prosjektleder) og Jørund K Nilsen.

Oslo, 2. november 2007

INNHOLD

HOVEDPUNKTER.....	3
1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG TILNÆRMING.....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Definisjon av regionråd	8
1.4 Metode og datagrunnlag	9
2 FOREKOMST AV REGIONRÅD OG LIKNENDE ORGANER.....	13
2.1 Landsoversikt med 69 regionråd.....	13
2.2 Strukturelle kjennetegn	18
2.3 Fylkesoversikt.....	20
2.4 Nærmere om regionrådsliknende organer.....	24
3 FAKTA OM REGIONRÅD.....	25
3.1 Innledning	25
3.2 Samarbeidshistorie.....	25
3.3 Viktigste rolle	27
3.4 Viktigste samarbeidsområder	28
3.5 Grad av formalisering	29
3.6 Politisk organisasjonsmodell og deltakelse	31
3.7 Administrative organisasjonsmodeller	35
3.8 Aktivitetsnivå.....	38
3.9 Nyetableringer av interkommunale ordninger.....	38
3.10 Omsetning og finansiering	39
4 ERFARINGER OG ENDRINGSPLANER	41
4.1 Vurdering av gevinster.....	41
4.2 Vurdering av svake sider	42
4.3 Naturlig region?	43
4.4 Endringsplaner	45

Hovedpunkter

I denne rapporten presenteres resultater fra en landsomfattende kartlegging av regionråd. Som del av kartleggingen er det gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot politiske ledere av regionrådene og sekretariatsledere. Spørreundersøkelsene ble gjennomført i ukene før kommunevalget i september 2007. Oppnådde svarprosenten ligger på 62 for de politiske lederne og 100 for sekretariatslederne. Med regionråd menes politiske samarbeidsorganer mellom kommuner, som er formalisert med egne vedtekter eller samarbeidsavtale og som har et bredt arbeidsfelt. Det stilles også krav til at samarbeidsorganet må være i operativ funksjon.

69 fungerende regionråd

Pr.1.9.2007 er det kartlagt 69 fungerende regionråd som tilfredsstiller kriteriene. Av landets 431 kommuner er 417 medlem i ett eller flere av de kartlagte regionrådene (97%). Det har dermed vært en markert vekst i antall regionråd etter år 2000. Kartleggingen fra Telemarksforskning-Bø for syv år siden viste at det fantes 52 fungerende regionråd i landet og at 321 av 435 kommuner (74%) var medlem i ett eller flere regionråd. I hele landet finner vi 12 kommuner som er fullverdige medlemmer i to forskjellige regionråd. I fylkene utenom Oslo varierer antall regionråd fra 1 regionråd (Vestfold) til 7 regionråd (Nordland). Det er kartlagt til sammen 11 regionråd som krysser eksisterende fylkesgrenser.

Store strukturelle forskjeller

Gjennomsnittlig antall medlemskommuner i regionrådene er 6, varierende fra 2 kommuner i Innherred Samkommune til 13 kommuner i Ålesundregionens Utviklings-selskap (ÅRU).

Målt i folketall er Regionrådet Bergen og Omland landets største med 337.000 innbyggere. Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og 12-kommunesamarbeidet i Vestfold har begge over 200.000 innbyggere. I hele landet finnes det 10 regionråd med over 100.000 innbyggere. I andre enden finner vi Setesdal Regionråd som er landets minste med i underkant av 7.000 innbyggere. Også Indre Namdal Regionråd og Ytre Namdal Regionråd er blant landets minste regionråd med under 10.000 innbyggere. Gjennomsnittlig folketall for alle regionrådene ligger på 55.000 innbyggere.

Målt i areal er Ávjovárre Urfolksregion, som omfatter kommunene Porsanger, Karasjok og Kautokeino, landets største regionråd. Dette regionrådet dekker et areal på over 20.000 kvadratkilometer som er ni ganger større enn Vestfold fylke. Øst-Finnmark Regionråd er nesten like stort med nesten 19.000 kvadratkilometer og vi finner fire regionråd som dekker et areal på 10-11.000 kvadratkilometer (Fjellregionen, Salten, Indre Helgeland og Indre Namdal). Landets minste regionråd er Regionrådet for Mosseregionen som dekker bare vel 500 kvadratkilometer. Nedre Glomma Regionråd og Follorådet dekker også små geografiske områder på under 1.000 kvadratkilometer. Gjennomsnittlig arealstørrelse for alle regionrådene ligger på vel 4.600 kvadratkilometer.

Blandet samarbeidshistorie

En fjerdedel av regionrådene oppgis å være stiftet med dagens medlemskommuner og organisering i løpet av de siste 3-4 årene. Fra nær 60% av regionrådene blir det bekreftet at det tidligere har vært et regionråd eller felles samarbeidsorgan i regionen. I materialet finner vi mange regionråd med lang samarbeidshistorie, noen tilbake til 1950 og -60 årene. Det gjelder for eksempel Regionrådet for Hallingdal, Jærrrådet og Regionrådet for Nordhordland. Lengst samarbeidshistorie har Vesterålen Regionråd som viser til etablering av samarbeidsorganer i regionen så tidlig som i 1936.

Samarbeid om regionale utviklingsoppgaver

Gjennomgang av regionrådenes vedtekter bekrefter at svært mange regionråd ofte ivaretar flere roller, både løpende samordning av felles saker, initiering av konkrete samarbeidsordninger og samordning mot næringsliv, fylkeskommunen eller andre regionale aktører.

På spørsmål om hva som har vært regionrådets viktigste roller de siste årene, framhever mange utvikling av interkommunale ordninger mellom medlemskommunene. På spørsmål om viktigste samarbeidsområder, framheves tre typer oppgaver som særlig viktige: Samarbeid om næringsutvikling/strategisk næringsplan, samferdsel/annen infrastruktur og regional utvikling/planlegging inkl. fylkesplan. Under 20% peker på samarbeid om hhv. administrative støttefunksjoner og tjenesteproduksjon som de viktigste oppgavene. Det er dermed de regionale utviklingsoppgavene som framheves som de viktigste, ikke integrasjon av administrasjon og tjenesteproduksjon.

Lovgrunnlag og formalisering

Nærmere halvparten av regionrådene oppgir kommunelovens §27 som lovgrunnlag for regionrådet. Nær 40% oppgis å være basert på skriftlig avtale uten lovhenviing. Mange av disse må tolkes å være innenfor kommunelovens §27. Lov om interkommunale selskaper utgjør lovgrunnlag for 10% av regionrådene. Blant regionrådene finner vi ett eksempel på at forsøksloven må tolkes som lovgrunnlag for samarbeidet. Det gjelder Innherred Samkommune, som utgjør en egen form for samarbeid som skiller seg fra alle øvrige regionråd i landet. Alle regionrådene har skriftlige vedtekter, samarbeidsavtale eller liknende formelle dokumenter som grunnlag. Nærmere 80% av regionrådene bekrefter at det er foretatt gjennomgang av vedtekter eller samarbeidsavtale de siste fire årene. Rundt 70% har utarbeidet årsmelding eller årsrapport for 2006 og en like stor andel kan vise til en skriftlig strategi eller handlingsplan for regionrådet.

Ett politisk styringsnivå og ordførermodellen dominerer

Ca 60% av regionrådene oppgir at det kun inngår ett politisk organ i den politiske organiseringen av regionrådet. De fleste øvrige regionråd har to politiske styringsnivåer, enten gjennom et "råd" og et bredere sammensatt "ting", eller et styre og et representantskap for regionråd som er organisert etter lov om interkommunale selskaper. Når det gjelder faste medlemmer i det operative organet, dominerer ordførermodellen, som betyr at kun ordførerne deltar som faste medlemmer med stemmerett. Rundt 45% av regionrådene er organisert etter denne modellen, mens ca. en tredjedel har en ordfører-/opposisjonsmodell, som innebærer en bredere politisk representasjon

fra medlemskommune. Modeller med deltakelse fra administrasjonen (rådmennene) omfatter ca en fjerdedel av regionrådene.

De fleste har egen administrasjon

65% av regionrådene har et fast tilsatt sekretariat direkte underlagt regionrådet. Andre modeller kan være at sekretariatsfunksjonen dekkes av næringssselskap eller går på rundgang mellom kommunene. Nærmere 70% av regionrådene har en liten administrasjon på ett årsverk eller mindre.

Økende aktivitetsnivå

På spørsmål om utviklingen i antall saker gjennom de siste fire årene, svarer 58% at de har inntrykk av økende antall saker, 30% svarer liten forandring og bare 6% svarer synkende antall saker. Det tyder på økt arbeidsmengde i flertallet av landets regionråd. Normal møtehyppighet for regionrådene varierer fra 4-5 møter pr. år til 10-12 møter.

Få nyetableringer av formelle interkommunale ordninger

I undersøkelsen er det kartlagt hvor mange nye formelle interkommunale samarbeidsordninger som er etablert i regi av regionrådet gjennom de siste fire årene. Svarene tyder på at nyetableringstakten har vært lav. Et flertall på ca 60% av landets regionråd har maksimalt etablert 2 nye formelle samarbeidsordninger gjennom de siste fire årene. Det tyder på at regionrådene i den siste fireårsperioden først og fremst har bidratt til mer samtale og nettverksbasert koordinering, i mindre grad til nye organisasjoner for felles administrasjon og tjenesteproduksjon.

Moderat omsetning

I undersøkelsen er det gjort et forsøk på å kartlegge regionrådenes samlede omsetning til drift, prosjekter og utviklingstiltak i 2006, samt hvordan driften av regionrådets virksomhet er finansiert. Svarene varierer fra under 1 million kroner i omsetning til maksimalt 19 millioner. I flertallet av landets regionråd ligger omsetningstallene på under 2 millioner pr. år.

Finansiering fra medlemskommunene

Når det gjelder finansiering av driften av regionrådenes virksomhet, oppgir 96% at de mottar tilskudd fra medlemskommunene. Tilskudd fra fylkeskommunen er relativt vanlig og forekommer i 39% av tilfellene, mens tilskudd fra fylkesmannen oppgis av 10%. Finansiering på annen måte nevnes av 16% .

Økt påvirkningskraft og bedre samarbeidsrelasjoner

Som de viktigste gevinstene ved samarbeidet gjennom regionrådet framheves økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører og bedre samarbeidsrelasjoner mellom kommune. Det tyder på at regionrådene vurderes som viktige både som utenriks- og innenrikspolitiske organer.

Manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet

Politikerne framhever manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet som de viktigste svakhetene ved samarbeidet gjennom regionrådet. Sekretariatslederne peker også på manglende samarbeidsvilje som en hovedutfordring. Sekretariatslederne er samtidig betydelig mer opptatt av fordelingskonflikter enn politikerne. De er også mer opptatt av styringsproblemer og manglende finansiering enn politikerne.

Ulik geografisk funksjonalitet

Både de politiske lederne og sekretariatslederne er stilt spørsmål om i hvilken grad regionrådets geografiske nedslagsfelt utgjør en naturlig region i forhold til fire forskjellige kriterier, hhv. lokal kultur og identitet, samarbeid om administrasjon og tjenesteyting, samarbeid om utviklingsoppgaver og regionalpolitikk, samt sammenfall med felles bolig- og arbeidsmarkedsområde. Svarene fra politikerne og sekretariatslederne er i store trekk sammenfallende og inneholder tre delvis overraskende resultater.

For det første finner vi store andeler som mener at dagens geografiske nedslagsfelt for regionrådet er lite funksjonelt. Det gjelder i forhold til alle de anvendte kriteriene. Andelen som svarer at regionen i liten grad utgjør en naturlig geografisk enhet ligger på mellom 45 og 81%. Det kan tyde på at geografiske funksjonalitetsbetraktninger i liten grad har være avgjørende for hvilke kommuner som samarbeider i regionrådene.

For det andre vurderes regionrådenes geografiske nedslagsfelt å være mer funksjonelt i forhold til lokal kultur og identitet blant innbyggerne, enn tilsvarende i forhold til samarbeid om administrasjon og tjenesteyting og samarbeid om utviklingsoppgaver. Det kan ha sammenheng med sterke regionale identitetsbånd i mange av de regionene vi her snakker om, samtidig som den politiske og administrative integrasjonen antakelig ikke har kommet særlig langt.

For det tredje mener et flertall av de politiske lederne at dagens regionråd i liten grad er sammenfallende med felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Bare 12% mener det er stor grad av sammenfall mellom regionrådets geografiske nedslagsfelt og grensene for det felles bolig- og arbeidsmarkedsområdet.

Stort endringsbehov og moderate endringsplaner

I undersøkelsen er politikerne spurt om de i dag ser de ser det som aktuelt å foreta endringer i seks konkrete sider ved regionrådets funksjonsmåte eller organisering. Svarene tilsier at en stor andel av de politiske lederne ser behov for endringer. Det gjelder ført og fremst overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet og endringer i finansieringen av regionrådets virksomhet. Relativt mange ser også behov for endringer i formål eller oppgaver for regionrådet, i antall medlemskommuner og organiseringen.

Sekretariatslederne ble spurt om det foreligger planer eller utredninger som kan medføre endringer i de samme forholdene som politikerne ble spurt om. Relativt få av sekretariatslederne bekrefter at det foreligger konkrete endringsplaner. Det mest aktuelle kan være å endre formål eller oppgaver for regionrådet, som nevnes av rundt en fjerdedel. Som den minst aktuelle endringen vurderes endringer i antall medlemskommuner og overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet. Bare rundt 10% kan vise til planer eller utredninger som kan gjøre slike endringer aktuelt.

1 Bakgrunn, problemstillinger og tilnærming

1.1 Bakgrunn

Sommeren 2007 tok NIVI Analyse initiativ til en kartlegging av status for organisering og utvikling av regionråd i Norge. Bakgrunnen var at det i etterkant av den nasjonale kommunestrukturdiskusjonen legges det større vekt på interkommunalt samarbeid, noe som har medført at regionrådene har fått økt betydning. Regionrådene har ofte en politisk samordningsrolle og en initierende funksjon for utvikling av konkret interkommunalt samarbeid om administrasjon, tjenester og utviklingsoppgaver. Endringene i kommuneloven om interkommunalt samarbeid vurderes lokalt og skaper nye muligheter og utfordringer for regionrådene.

Fra KS ble det vektlagt at kunnskap om omfanget, organisering og ambisjoner og vil kunne benyttes i KS og KRDs videre utviklingsarbeid overfor regionrådene og kommunene. En kartlegging er også relevant i forhold til etablering av de nye regionene, både ved evt. vurdering av alternative fylkesgrenser og endringer i arbeidsform og samordning mellom de framtidige regionene og kommunenivået, der regionrådene vil kunne få en styrket rolle.

Siste nasjonale kartlegging av regionråd i Norge ble foretatt av Telemarksforskning-Bø¹ i 2000 på oppdrag fra KRD. Kartleggingen viste at det fantes 52 fungerende regionråd i landet og at 321 av 435 kommuner var medlem i ett eller flere av disse regionrådene. Undersøkelsen omfattet faktaopplysninger om organisasjon, økonomi, oppgaver og resultater, og ble fulgt opp med en kartlegging av suksessfaktorer og fallgruver. Planer om framtidig utvikling var ikke en del av undersøkelsen.

På oppdrag av KS forsøkte ECON i 2006 å kartlegge omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge. Undersøkelsen hadde ambisjon om å kartlegge alle typer samarbeidstiltak – også regionråd. På grunn av manglende oversikt i kommunene resulterte undersøkelsen i at kun 158 av 431 kommuner besvarte undersøkelsen. Nåværende oversikt over regionråd i databasen www.kommunesamarbeid.no er ufullstendig og på et overordnet nivå.

1.2 Problemstillinger

I samråd med oppdragsgiver ble det bestemt at prosjektet skulle bidra til klargjøring av følgende fire problemstillinger:

- Fremskaffe en oppdatert og mest mulig fullstendig oversikt over fungerende regionråd i Norge, herunder navn på samarbeidsorganene og hvilke kommuner som deltar, inkl. kartfesting av geografiske grenser for samarbeidet, forekomst av dobbeltmedlemskap og kryssing av fylkesgrenser
- Innhente nærmere faktainformasjon om regionrådenes rolle, organisering og funksjonsmåte
- Kartlegge erfaringer, utfordringer og mulige utviklingsretninger

¹ Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor? En undersøkelse av flerkommunale politiske organer. Telemarksforskning-Bø, 2000, rapport nr. 167

- Tilrettelegge tilgjengelig faktainformasjon for oppdatering av databasen www.kommunesamarbeid.no

1.3 Definisjon av regionråd

I Norge finnes det i dag en rekke ulike typer flerkommunale og regionrådslignende organer mellom kommuner. Som utgangspunkt for kartleggingen var det derfor nødvendig å fastlegge kriterier for hva som menes med regionråd. For å unngå å utelate viktige samarbeidsorganer med regionrådslignende funksjoner, ble det valgt å innføre et skille mellom hhv. regionråd og beslektede samarbeidsorganer.

For å bli definert som regionråd er det brukt følgende kriterier:

- Samarbeidsorganet må være et politisk samarbeidsorgan mellom kommuner der minst ordførerne deltar med stemmerett i det politiske styringsorganet. Det godtas deltakelse fra andre aktører som rådmenn, tillitsvalgte og representanter for næringslivet eller fylkeskommunen. Samarbeidsorganer hvor flere fylkeskommuner deltar og/eller som i hovedsak driver strategisk-politisk interessearbeid, vil normalt ikke bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være formalisert med egne vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale. Etter en nærmere vurdering i forhold til øvrige kriterier godtas også likelydende vedtak i deltakende samarbeidskommuner som det formelle grunnlaget for samarbeidsorganet.
- Samarbeidsorganet må ha mange typer saker som arbeidsfelt dvs. ikke være et sektororgan. Det er her lagt vekt på hva som er det formelle og viktigste formålet med organet. At for eksempel samarbeidsorganer med næringspolitikk som hovedformål i praksis kan brukes til koordinering av andre typer saker mellom kommuner, er normalt ikke nok til å bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være i operativ funksjon dvs. avholdt møter eller behandlet saker i løpet av det siste året.

Disse kriteriene er i hovedsak de samme som ble brukt av Telemarksforskning-Bø i kartleggingen for syv år siden.

For å bli definert som et regionrådslignende samarbeidsorgan er det brukt følgende kriterier:

- Bredere sammensatte samarbeidsorganer hvor kommuner sammen med to eller flere fylkeskommunen og evt. andre regionale aktører har stemmerett i det politiske styringsorganet
- Må ikke nødvendigvis være formalisert i form av vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale, intensjonserklæringer eller liknende dokumenter er tilstrekkelig
- Kan være etablert som et interessepolitisk organ for samarbeid på avgrensede områder som for eksempel felles interesser i forhold til forvaltningsreformen eller samarbeid på spesielle saksfelt som regional planlegging eller næringsutvikling

- Kan være organer med svingende eller lavt aktivitetsnivå

I kartleggingen er det lagt vekt på å få oversikt over fungerende regionråd i henhold til det innledende settet med kriterier. Regionrådsliknende organer er tatt med først og fremst i geografiske områder av landet hvor det ikke finnes ordinære regionråd eller der slike organer kommer i tillegg til vanlige regionråd, ofte på et høyere geografisk nivå. Undersøkelsen gir dermed ikke en fullstendig oversikt over regionrådsliknende organer.

1.4 Metode og datagrunnlag

Kartleggingen er foretatt i følgende tre steg som omtales nærmere nedenfor:

1. Landsomfattende kartlegging av forekomst, herunder navn på samarbeidsorganet og deltakende kommuner
2. Gjennomføring av spørreundersøkelse mot hhv. politiske ledere av regionråd og sekretariatsledere
3. Analyse av innsamlet informasjon og rapportering

1.4.1 Innledende kartlegging

I første steg ble det foretatt en innledende kartlegging av regionråd og likende samarbeidsorganer i de ulike deler av landet. I den innledende fasen var vi ute etter følgende informasjon:

- Forekomst av regionråd og regionrådsliknende organer i henhold til kriteriene
- Navn på regionrådet og evt. andre samarbeidsorganer
- Deltakende kommuner
- Kontaktinformasjon for nåværende politisk leder og sekretariatsleder, inkl. web-adresser til bruk i spørreskjemaundersøkelsen
- Forekomst av nettsider med informasjon om samarbeidet, herunder bl.a. vedtekter

I informasjonsinnhenting ble det i hovedsak brukt to metodiske tilnæringer, dels sporing gjennom søk på internett og dels sporing pr. telefon til nøkkelpersoner i kommuner, fylkeskommuner og/eller fylkesmenn. Denne fasen innebar et omfattende arbeid med å få konstatert eller avkreftet forekomst av aktuelle samarbeidsorganer og hvilke kommuner som deltar. Det har også vært et betydelig arbeid med å fremskaffe kontaktinformasjon til riktige personer.

1.4.2 Spørreskjemaundersøkelse

I neste steg ble det sendt ut spørreskjema til to målgrupper, hhv. politiske ledere av det utøvende styringsorganet og sekretariatsledere for regionrådene. Det ble vurdert som viktig å sende spørreskjema til de nåværende politiske lederne av regionrådene som har bred erfaringsbakgrunn. Det innebar at undersøkelsen ble sendt ut noen uker før kommunevalget. Det ble ikke sendt spørreskjema til regionrådsliknende organer.

Spørreskjemaet til de politiske lederne omhandlet følgende temaer vedrørende regionrådet:

- Viktigste rolle
- Viktigste samarbeidsområder
- Vurdering av gevinster
- Vurdering av svake sider
- Vurdering av regionenes geografiske funksjonalitet i forhold til ulike kriterier
- Vurdering av behov for ulike typer endringer i regionrådets organisering eller funksjonsmåte
- Forventet aktivitetsnivå framover

Spørreskjemaet til sekretariatslederene inneholdt en del av de samme spørsmålene som ble stilt til de politiske lederne, med tillegg av en del faktaspørsmål. Spørreskjemaet til sekretariatslederene inneholdt følgende temaer:

- Etableringsår og samarbeidshistorie
- Viktigste rolle
- Viktigste samarbeidsområder
- Grad av formalisering
- Politisk organisasjonsmodell og deltakelse
- Administrativ organisasjonsmodell
- Faktisk aktivitetsnivå
- Omsetning og finansiering
- Vurdering av gevinster
- Vurdering av svake sider
- Vurdering av geografisk funksjonalitet i forhold til ulike kriterier
- Forekomst av planer eller utredninger som kan medføre ulike typer endringer

Begge spørreundersøkelsene ble gjennomført ved utsendelse av mail med link til elektroniske spørreskjemaer. Spørreskjemaene ble utformet og kodet i CATI-format og var tilgjengelig for informantene på server i perioden 21.august til 7.september 2007. Det ble gjennomført tre purringer i feltperioden, med tillegg av personlig og intensiv oppfølging av i første rekke sekretariatsledere som ikke hadde svart.

Bruttoutvalg, frafall og svarprosent framgår av tabellen nedenfor. Det ble sendt ut spørreskjema til 68 politiske ledere og vi fikk svar fra 42, som gir en svarprosent på 62. Videre ble det sendt ut spørreskjema til 68 sekretariatsledere med tillegg av ytterligere en sekretariatsleder for et regionråd som ble oppdaget etter den innledende kartleggingen. Av til sammen 69 utsendte skjema fikk vi svar fra samtlige.

Tabell 1.1 Bruttoutvalg, frafall og svarprosent

Målgruppe	Antall utsendte skjemaer	Antall svar	Frafallsprosent	Svarprosent
Politiske ledere	68	42	38	62
Sekretariatsledere	69	69	0	100

Vi er godt fornøyd med svarprosentene og har stort sett gode erfaringer fra gjennomføringen. I ett tilfelle ble det reagert på tilfeller av begrensning av antall kryss på noen av spørsmålene (viktigste rolle og samarbeidsområder), og det ble også oppdaget en feil ved kodingen av ett av spørsmålene (flere svar mulig på spørsmål om deltakelse i regionrådet). Dette ble løst ved at respondentene har benyttet åpen ”annet-kategori” på de aktuelle spørsmålene. For øvrig var det noen få respondenter som meldte om tekniske problemer, noe som ble løst gjennom oversendelse av skjema på nytt med mulighet for utfylling av spørreskjema i word-format.

Datakvaliteten fra undersøkelsene vurderes som meget god. I undersøkelsen blant sekretariatslederne har vi svar fra samtlige, noe som er ganske uvanlig for denne typen undersøkelser. Blant politikerne har vi inntrykk av at tidspunktet for gjennomføringen i forkant av kommunevalget, samt generell svartretthet som følge av mange spørreskjemaer, er viktige årsaker til frafallet.

1.4.3 Analyse av innsamlet informasjon

Det er gjennomført tre typer analyser og sammenstillinger av innsamlet informasjon:

- En oppsummering av overordnet informasjon om forekomst av regionråd og regionrådsliknende organer, herunder navn på samarbeidsorganene og hvilke kommuner som deltar. Det er gjort egne analyser av strukturelle kjennetegn mht. antall deltakere, befolkningsgrunnlag, størrelse i areal, kryssing av fylkesgrenser, dobbeltmedlemskap og ikke-medlemskap i regionråd. Videre er det laget et landsdekkende kart med geografiske grenser for alle regionrådene. Endelig er det laget en fylkesvis beskrivelse av hvilke regionråd og regionrådsliknende samarbeidsorganer som finnes. Dette framgår av kap.2.
- Det er fortatt en sammenstilling av øvrig faktainformasjon om regionrådene med utgangspunkt i data fra spørreundersøkelsene dvs. hovedsakelig spørsmål stilt til sekretariatslederne. Denne informasjonen er stort sett presentert i form av hovedfrekvenser på de aktuelle spørsmålene. Det foreligger muligheter for ytterligere analyse i form av nedbrytninger og krysskjøringer mellom ulike substansspørsmål som i denne omgang ikke er gjennomført. Fakta om regionrådene bygger på svar fra samtlige regionråd og framgår av kap.3.

- Endelig er svar på vurderende spørsmål om sterke og svake sider, geografisk funksjonalitet og endringsplaner er gjennomgått og kommentert. På disse spørsmålene foreligger data fra både sekretariatslederne og de politiske lederne, jf. kap.4.

Kartleggingen er dokumentert gjennom denne sluttrapporten som bl.a. bygger på statistiske kjøring av resultater fra spørreundersøkelsen. Den statistiske tilretteleggingen er gjennomført av Respons AS.

2 Forekomst av regionråd og liknende organer

2.1 Landsoversikt med 69 regionråd

Kartleggingen viser at det pr. 1.9.2007 finnes 69 fungerende regionråd i henhold til kriteriene. Av landets 431 kommuner er 417 medlem i ett eller flere av de kartlagte regionrådene (97%).

Foreliggende kartlegging tyder på at det har vært en markert vekst i antall regionråd etter år 2000. Kartleggingen fra Telemarksforskning-Bø for syv år siden viste at det fantes 52 fungerende regionråd i landet og at 321 av 435 kommuner (74%) var medlem i ett eller flere regionråd.

Følgende 14 kommuner er pr. dato ikke medlem av et regionråd i henhold til den anvendte definisjonen: Halden, Oslo, Bærum, Asker, Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy, Voss, Høyanger, Oppdal og Holtålen.

De fleste av disse kommunene deltar i andre typer samarbeidsorganer. Det gjelder Halden, Oslo, Bærum og Asker, som er med i Samarbeidsalliansen Osloregionen. Samarbeidsalliansen Osloregionen er et regionalpolitisk samarbeidsorgan mellom 57 kommuner (inkl. Oslo) og 2 fylkeskommuner (Akershus og Østfold), som samarbeider om framtidig forvaltningsutvikling og typiske spørsmål som næringspolitikk og areal- og transportstrategi. Samarbeidsalliansen Osloregionen dekker et geografisk område med 9 forskjellige regionråd. Disse er representert i styret for Osloregionen.

Bærum og Asker er i tillegg til å være medlemmer i Osloregionen med i Vestregionen, som er et strategisk, regionalt interessepolitisk organ mellom 13 kommuner og 2 fylkeskommuner. I Vestregionen finnes to ordinære regionråd, hhv. Rådet for Drammensregionen og Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen, som begge tar seg av operativt samarbeid på kommunale tjenesteområder. Mellom Asker og Bærum utvikles bilaterale samarbeidsordninger uten noen form for formalisert overbygning i form av et regionråd.

Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Rennesøy og Kvitsøy er med i Stavangerregionen, som er et samarbeid mellom 9 kommuner rundt Stavanger og 5 kommuner i Ryfylke. Stavangerregionen har et styre, men ikke vedtekter og må betraktes som et næringspolitisk organ med ansvar for regionale utviklingstiltak og markedsføring av regionen. Samarbeidet om næringsutvikling blir nå formalisert gjennom opprettelse av et akseselskap (Stavangerregionen Næringsutvikling AS). Innenfor Stavangerregionen finnes både Jærrådet og Ryfylke Interkommunale Samarbeid (RIKS), som begge er klassifisert som ordinære regionråd. Mellom kommunene rundt Stavanger utvikles sektorielle og bilaterale samarbeidsordninger uten noen form for regionråd.

Voss var med i Hardanger & Voss Regionråd fram til 2001, men er nå ikke med i noe regionråd. Videre er Høyanger utmeldt fra Sogn Regionråd for 2 år siden.

Oppdal er med i prosjektet "Blilyst" som er et utviklingsprogram for innlandskommuner i Sør-Trøndelag og Rindal i Møre og Romsdal. Gjennom "Blilyst" samarbeides det om næringsutvikling, omdømmebygging og desentralisert utdanning. Oppdal er også med i Dovrefjellrådet, som er et sektoravgrenset plansamarbeid mellom fire fylkeskommuner

og åtte kommuner rundt Dovrefjell. Dovrefjellrådet har forvaltningsmyndighet for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Holtålen var tidligere medlem av Regionrådet for Fjellregionen, men er nå med i ”Blilyst”.

Det vises til kap.2.3 for en nærmere oversikt over regionrådslignende organer.

Nedenfor følger nr, fylke(r) og navn på alle regionrådene, samt kart som viser hvor i landet de ligger. Kommuner som er medlemmer i flere regionråd er skraveret. Følgende 12 kommuner er fullverdige medlemmer av to forskjellige regionråd:

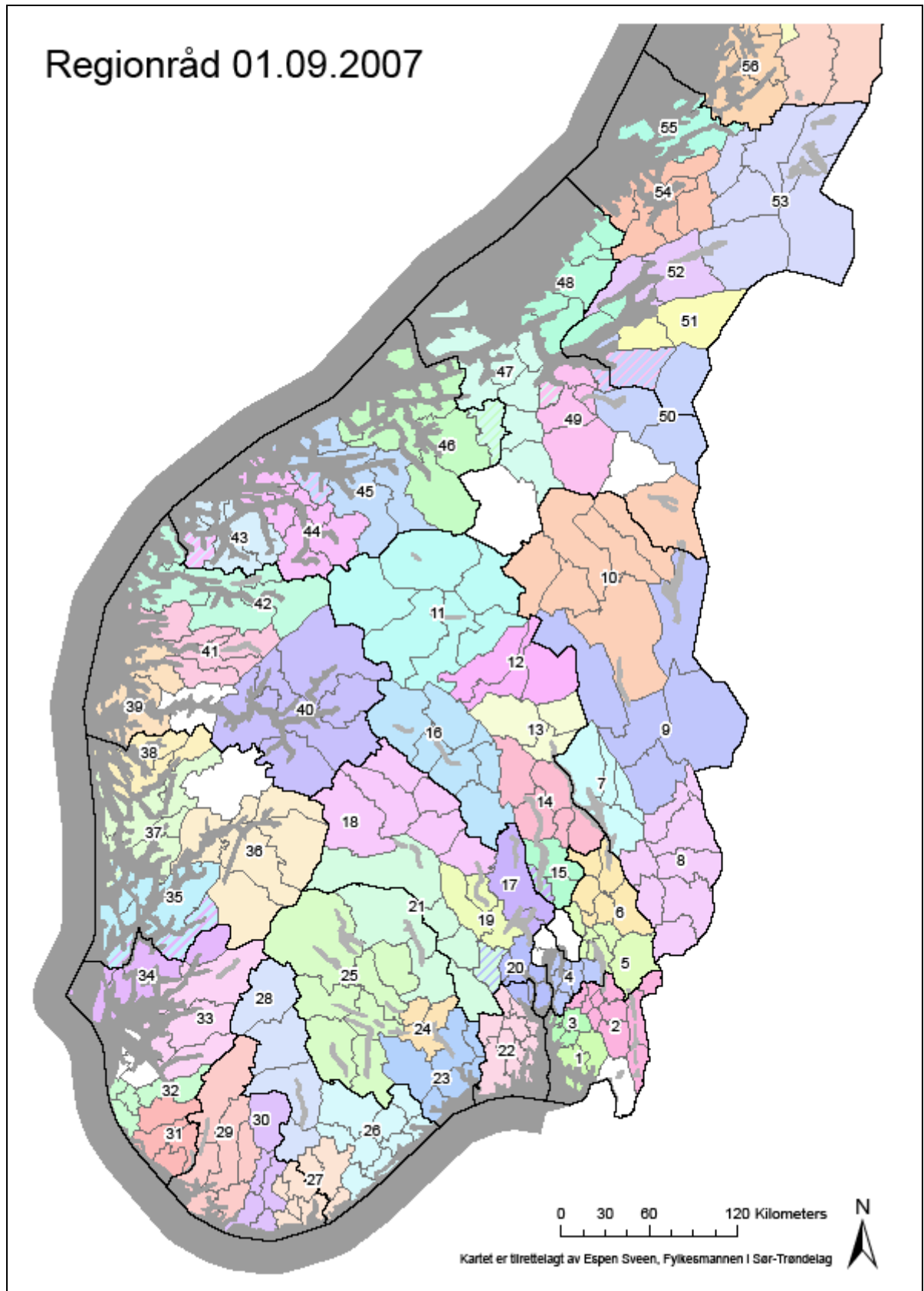
- Jevnaker er medlem i Regionrådet for Hadeland og Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen
- Øvre Eiker er medlem i Rådet for Drammensregionen og Regionrådet for Kongsbergregionen
- Etne og Sveio er medlemmer av Haugalandrådet og Samarbeidsrådet for Sunnhordland
- Austevoll er medlem av Samarbeidsrådet for Sunnhordland og Regionrådet for Bergen og Omland
- Vanylven er medlem av Søre Sunnmøre Regionråd og Ålesundregionens Utviklingsselskap (ÅRU)
- Vestnes og Sandøy er medlemmer av Ålesundregionens Utviklingsselskap (ÅRU) og Romsdal Regionråd
- Rindal er medlem av Ordfører- og Rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidè) og Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen
- Skaun er medlem av Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen.
- Malvik og Stjørdal er medlemmer av Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og Regionrådet for Værnesregionen

I hele landet finner vi følgende 11 regionråd som krysser fylkesgrensen: Regionrådet for Fjellregionen (Hedmark/Sør-Trøndelag), Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen (Buskerud/Oppland), Rådet for Drammensregionen (Buskerud/Vestfold), Regionrådet for Kongsbergregionen (Buskerud/Telemark), Knutepunkt Sørlandet (Vest-Agder/Aust-Agder), Haugalandrådet (Rogaland/Hordaland), Samarbeidsrådet for Sunnhordland (Hordaland/Rogaland), Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen (Sør-Trøndelag/Møre og Romsdal), Fosen Regionråd (Sør-Trøndelag/Nord-Trøndelag), Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen (Sør-Trøndelag/Nord-Trøndelag) og Regionrådet for Værnesregionen (Nord-Trøndelag/Sør-Trøndelag).

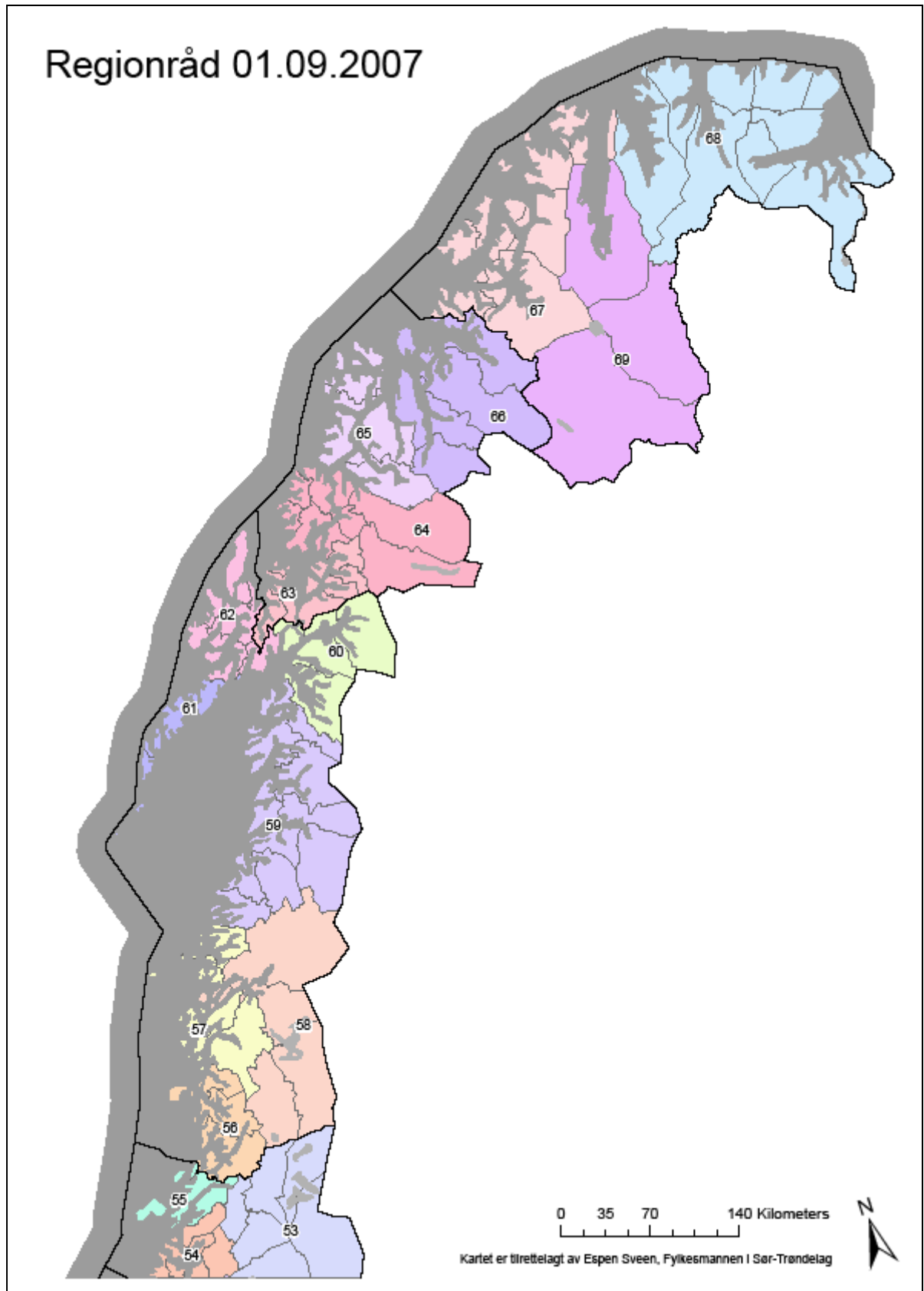
Videre finner vi 7 kommuner som er medlem i to forskjellige regionråd, hvorav minst ett av regionrådene krysser fylkesgrensen. Det gjelder følgende kommuner: Jevnaker, Etne, Sveio, Rindal, Skaun, Malvik og Stjørdal.

Tabell 2.1 Fungerende regionråd pr. 1.9.2007.

Nr	Fylke	Navn
1	Østfold	Nedre Glomma Regionråd
2	Østfold	Indre Østfold Regionråd
3	Østfold	Regionrådet for Mosseregionen
4	Akershus	Follorådet
5	Akershus	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike
6	Akershus	Øvre Romerike Utvikling
7	Hedmark	Regionrådet for Hamarregionen
8	Hedmark	Glåmdal Regionråd
9	Hedmark	Regionrådet for Sør-Østerdal
10	Hedmark/Sør-Trøndelag	Regionrådet for Fjellregionen
11	Oppland	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal
12	Oppland	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal
13	Oppland	Regionrådet for Lillehammerregionen
14	Oppland	Regionrådet for Gjøvikregionen
15	Oppland	Regionrådet for Hadeland
16	Oppland	Regionrådet for Valdres
17	Buskerud/Oppland	Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen
18	Buskerud	Regionrådet for Hallingdal
19	Buskerud	Regionrådet for Midt-Buskerud
20	Buskerud/Vestfold	Rådet for Drammensregionen
21	Buskerud/Telemark	Regionrådet for Kongsbergregionen
22	Vestfold	12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k)
23	Telemark	Grenlandssamarbeidet
24	Telemark	Midt-Telemarkrådet
25	Telemark	Vest-Telemarkrådet
26	Aust-Agder	Østre Agder 2015
27	Vest-Agder/Aust-Agder	Knutepunkt Sørlandet
28	Aust-Agder	Setesdal Regionråd
29	Vest-Agder	Listerrådet
30	Vest-Agder	Lindesnesregionen
31	Rogaland	Dalenerådet
32	Rogaland	Jærrådet
33	Rogaland	Ryfylke Interkommunale Samarbeid (RIKS)
34	Rogaland/Hordaland	Haugalandrådet
35	Hordaland/Rogaland	Samarbeidsrådet for Sunnhordland
36	Hordaland	Hardangerrådet
37	Hordaland	Regionrådet Bergen og Omland
38	Hordaland	Regionrådet Norhordland
39	Sogn og Fjordane	HAFS Regionråd
40	Sogn og Fjordane	Sogn Regionråd
41	Sogn og Fjordane	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)
42	Sogn og Fjordane	Nordfjorderådet
43	Møre og Romsdal	Søre Sunnmøre Regionråd
44	Møre og Romsdal	Ålesundregionens Utviklingsselskap IKS (ÅRU)
45	Møre og Romsdal	Romsdal Regionråd
46	Møre og Romsdal	Ordfører- og Rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé)
47	Sør-Trøndelag/Møre og Romsdal	Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen
48	Sør-Trøndelag/Nord-Trøndelag	Fosen Regionråd
49	Sør-Trøndelag/Nord-Trøndelag	Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen
50	Nord-Trøndelag/Sør-Trøndelag	Regionrådet for Værnesregionen
51	Nord-Trøndelag	Innherred Samkommune
52	Nord-Trøndelag	Samarbeidsordninger mellom kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer - INVEST
53	Nord-Trøndelag	Indre Namdal Regionråd
54	Nord-Trøndelag	Midtre Namdal Regionråd
55	Nord-Trøndelag	Ytre Namdal Regionråd
56	Nordland	Sør Helgeland Regionråd
57	Nordland	Helgeland Regionråd
58	Nordland	Indre Helgeland Regionråd
59	Nordland	Salten Regionråd
60	Nordland	Ofotsamvirket
61	Nordland	Lofotrådet
62	Nordland	Vesterålen Regionråd
63	Troms	Sør-Troms Regionråd
64	Troms	Midt-Troms Regionråd
65	Troms	Balsfjord, Karlsøy og Trømsø Regionråd
66	Troms	Nord-Troms Regionråd
67	Finnmark	Vest-Finnmark Regionråd
68	Finnmark	Øst-Finnmark Regionråd
69	Finnmark	Ávjovárre Urfolksregion



Figur 2.1. Fungerende regionråd i Sør-Norge pr. 1.9.2007. Nummer referer seg til liste over regionråd i tabell 2.1. Kommuner som er med i flere regionråd er skravert.

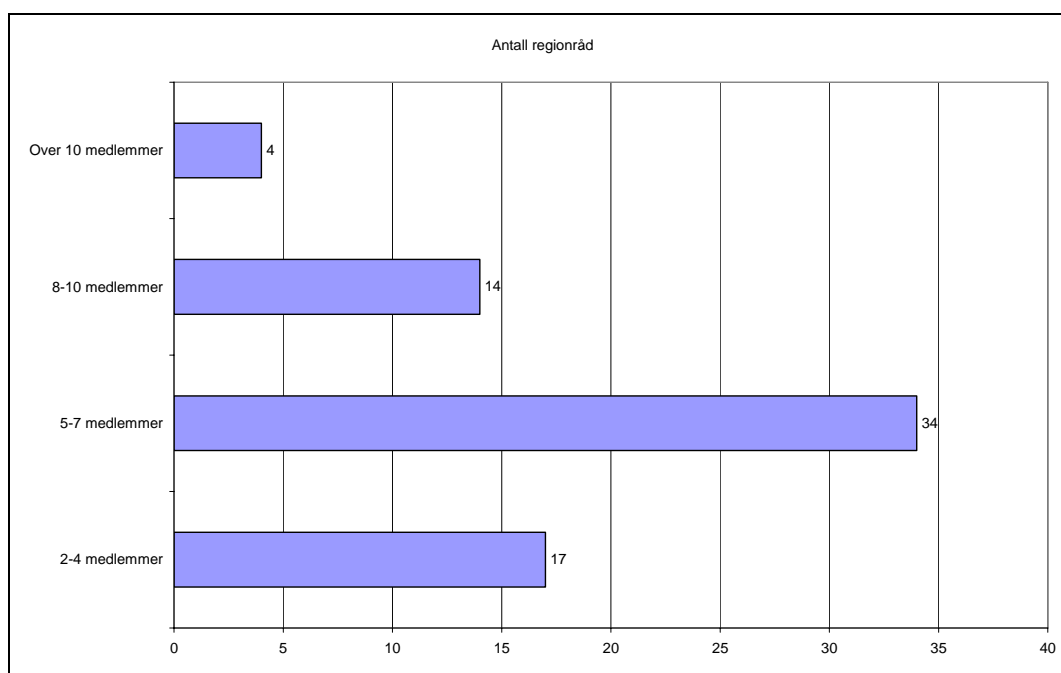


Figur 2.2. Fungerende regionråd i Nord-Norge pr. 1.9.2007. Nummer referer seg til liste over regionråd i tabell 2.1.

2.2 Strukturelle kjennetegn

Det er utarbeidet oversikter over antall fullverdige medlemskommuner, folketall og areal på det geografiske nedslagsfeltet for alle de 69 regionrådene. Dette er variabler som kan være viktige for å forklare kompleksitet og utfordringer i samarbeidet.

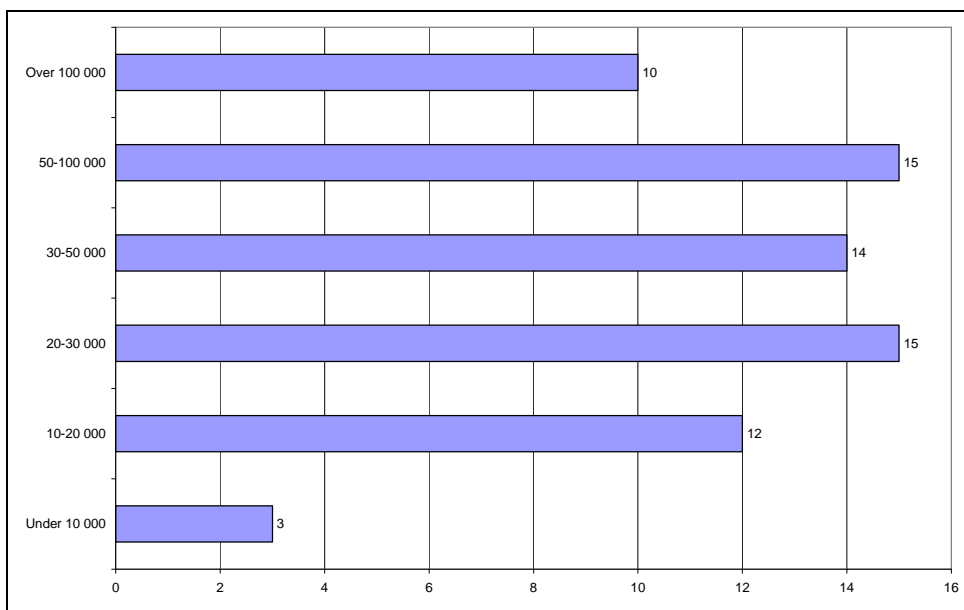
Gjennomsnittlig antall medlemskommuner er 6, varierende fra 2 kommuner i Innherred Samkommune til 13 kommuner i Ålesundregionens Utviklingsselskap (ÅRU). Blant regionråd med over 10 medlemskommuner inngår Ordfører- og Rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé)², 12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k) og Regionrådet Bergen og Omland. Strukturen mht. antall medlemmer framgår av figuren nedenfor. I oversikten har vi ikke talt med fylkeskommuner eller andre medlemmer av regionrådene, jf. nærmere omtale i kap.3.6.



Figur 2.3 Landets regionråd fordelt etter antall medlemskommuner. n=69.

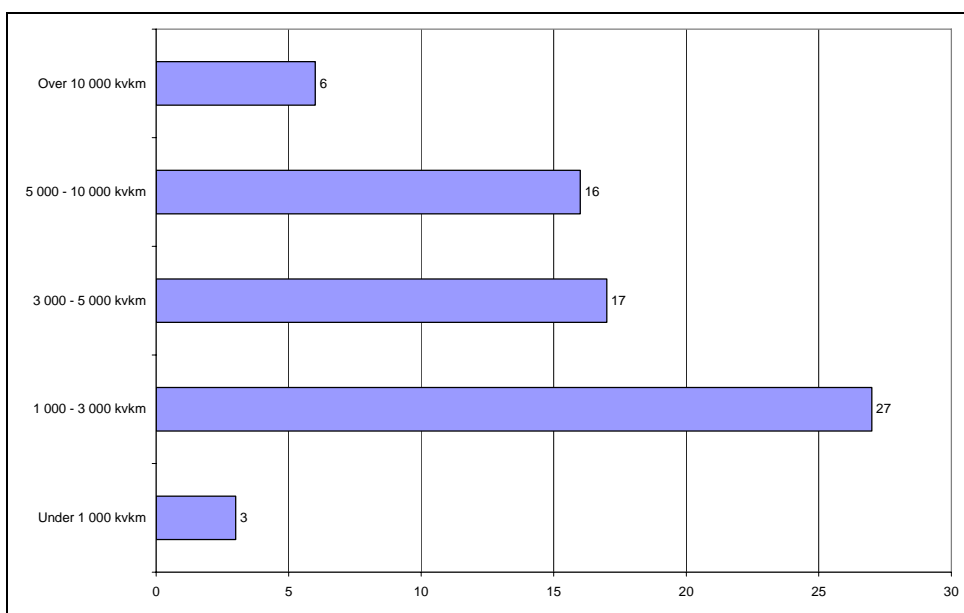
Landets største regionråd målt i folketall er Regionrådet Bergen og Omland som dekker et geografisk område med 337.000 innbyggere. Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og 12-kommunesamarbeidet i Vestfold har begge over 200.000 innbyggere. I hele landet finnes det 10 regionråd med over 100.000 innbyggere. I andre enden finner vi Setesdal Regionråd som er landets minste med i underkant av 7.000 innbyggere. Også Indre Namdal Regionråd og Ytre Namdal Regionråd er blant landets minste regionråd med under 10.000 innbyggere. Gjennomsnittlig folketall ligger på 55.000 innbyggere. Regionrådenes fordeling etter folketall framgår av figuren nedenfor.

² Fræna og Nesset deltar i IKT-samarbeid, men er ikke fullverdige medlemmer



Figur 2.4 Landets regionråd fordelt etter størrelse målt i folketall. Antall regionråd. n=69.

Målt i areal (landareal og ferskvann) er Ávjovárre Urfolksregion, som omfatter kommunene Porsanger, Karasjok og Kautokeino, landets største regionråd. Dette regionrådet dekker et areal på over 20.000 kvadratkilometer som er ni ganger større enn Vestfold fylke. Øst-Finnmark Regionråd er nesten like stort med nesten 19.000 kvadratkilometer og vi finner fire regionråd som dekker et areal på 10-11.000 kvadratkilometer (Fjellregionen, Salten, Indre Helgeland og Indre Namdal). Landets minste regionråd er Regionrådet for Mosseregionen som dekker bare vel 500 kvadratkilometer. Nedre Glomma Regionråd og Follorådet dekker også små geografiske områder på under 1.000 kvadratkilometer. Gjennomsnittlig arealstørrelse for alle regionrådene ligger på vel 4.600 kvadratkilometer. Regionrådenes fordeling etter arealstørrelse framgår av figuren nedenfor.



Figur 2.5 Landets regionråd etter størrelse målt i areal. Antall regionråd. n=69.

2.3 Fylkesoversikt

I oversikten nedenfor er det gitt en fylkesvis beskrivelse av antall fungerende regionråd i henhold til kriteriene, inkl. øvrige nøkkeltall for hvert fylke. Lokalisering av største senterkommune er brukt for å bestemme fylkestilhørighet for regionråd som krysser fylkesgrensen. Det betyr for eksempel at Regionrådet for Værnesregionen er telt med i Nord-Trøndelag fordi Stjørdal er største senterkommune (omfatter kommunene Stjørdal, Meråker og Frosta i Nord-Trøndelag og kommunene Tydal, Selbu og Malvik i Sør-Trøndelag). I fylkesoversikten er det også tatt med korte omtaler av regionrådslignende organer. Omtalen av slike organer er imidlertid ikke fullstendig.

Fylke	Antall regionråd	Antall medl.kommuner	Antall ikke-medlemmer	Statusbeskrivelse
Østfold	3	17	1	Tre regionråd omfatter alle kommunene unntatt Halden. Det største regionrådet målt i antall medlemmer er Indre Østfold Regionråd som omfatter 10 kommuner. Nedre Glomma Regionråd dekker tvillingbyene Fredrikstad og Sarpsborg og i tillegg Hvaler. Regionrådet for Mosseregionen omfatter fire kommuner rundt Moss. Ingen dobbeltmedlemskap eller kryssing av fylkesgrensen.
Akershus	3	20	2	Tre regionråd som dekker alle kommuner unntatt Bærum og Asker som er med i Vestregionen. Follo, Nedre Romerike og Øvre Romerike har hvert sitt regionråd. Regionrådet på Nedre Romerike og i Follo er blant landets ti største regionråd målt i folketall. Alle kommuner i fylket er for øvrig med i Oslo-regionen. Ingen dobbeltmedlemskap eller kryssing av fylkesgrensen.
Oslo	0	0	1	Oslo er med i Samarbeidsalliansen Osloregionen ble stiftet 17. desember 2004. Alliansen består av 57 kommuner inkl. Oslo kommune, og to fylkeskommuner, hhv. Akershus fylkeskommune og Østfold fylkeskommune. Samtlige kommuner i fylkene Akershus og Østfold er med, samt kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland. Målet er å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa.
Hedmark	4	22	0	Fire regionråd dekker alle kommunene i fylket. Røros i Sør-Trøndelag er medlem i Regionrådet for Fjellregionen. Hedmark fylkeskommune er

				representert i alle regionrådene og bidrar med sekretariatsressurser. Tynset og Follidal er med i Dovrefjellrådet. Ingen dobbeltmedlemskap.
Oppland	6	26	0	Seks regionråd dekker alle kommunene i fylket. Jevnaker er med i både Regionrådet for Hadeland (Oppland) og Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen (Buskerud). Oppdal, Dovre og Lesja er med i Dovrefjellrådet. Oppland fylkeskommune er representert i regionrådene. 1 dobbeltmedlemskap (Jevnaker).
Buskerud	5	21	0	Fem regionråd dekker alle kommunene i fylket. Tre av regionrådene krysser fylkesgrensen, både Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen hvor Jevnaker i Oppland er med, Rådet for Drammensregionen hvor Svelvik og Sande i Vestfold er med, og Regionrådet for Kongsbergregionen hvor Notodden og Tinn i Telemark er med. Øvre Eiker er medlem i to regionråd, både Regionrådet for Kongsbergregionen og Rådet for Drammensregionen. Sistnevnte regionråd er landets fjerde største målt i folketall (160.000 innb). 1 dobbeltmedlemskap (Øvre Eiker).
Vestfold	1	14	0	Alle kommunene i fylket unntatt Svelvik og Sande deltar i 12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k). Svelvik og Sande er med i Rådet for Drammensregionen. 12k er landets tredje største regionråd målt i folketall og det eneste regionrådet som dekker tilnærmet et helt fylke. 12k har et styre med samtlige ordførere og rådmenn og egen administrasjon. Målet er å utvikle tjenestetilbud og samordne kommunenes plan-, areal- og næringspolitikk. 12k tar initiativ, utreder og utvikler samarbeid gjennom prosjekter, men er ikke en organisasjon for drift av fellestiltak. Ingen dobbeltmedlemskap.
Telemark	3	18	0	Tre regionråd dekker alle kommunene i fylket med unntak for Notodden og Tinn som er medlemmer i Regionrådet for Kongsbergregionen. Grenlands-samarbeidet, hvor Porsgrunn og Skien deltar sammen med Bamle, Drangedal, Kragerø og Siljan, er blant landets ti største regionråd mål i folketall. Ingen dobbeltmedlemskap.
Aust-Agder	2	15	0	To regionråd dekker 12 av fylkets 15 kommuner, alle unntatt Birkenes, Lillesand og Iveland som er medlemmer i Knutepunkt Sørlandet rundt Kristiansand i Vest-Agder. Østre Agder 2015 er en videreføring av 8k-samarbeidet rundt Arendal. Iveland har meldt seg ut av Setesdal Regionråd som

				er landets minste regionråd målt i folketall (6.800 innb). Sporadisk samarbeid forekommer mellom alle kommunene på Indre Agder. Alle kommunene i Aust-Agder er med i Agderrådet, som er et samarbeidsorgan for kommuner, fylkeskommuner og organisasjoner i Aust- og Vest-Agder. Ingen dobbeltmedlemskap i etablerte regionråd.
Vest-Agder	3	15	0	Tre regionråd dekker alle fylkets kommuner. Knutepunkt Sørlandet omfatter fire kommuner rundt Kristiansand i Vest-Agder og tre nabokommuner i Aust-Agder (Birkenes, Lillesand og Iveland). Tidligere Indre Vest-Agder Regionråd er nedlagt og deltakerne er fordelt på hhv. Listerrådet (Hægebostad, Sirdal og Kvinesdal) og Lindesnesregionen (Audnedal, Marnardal og Åseral). Ingen dobbeltmedlemskap.
Rogaland	4	20	6	Fire regionråd dekker 20 av 26 kommuner i fylket, alle unntatt Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Rennesøy og Kvitsøy. 9 kommuner rundt Stavanger og 5 kommuner i Ryfylke deltar i et samarbeid om hovedsakelig næringsutvikling i Stavangerregionen. 7 av fylkets kommuner deltar i Haugalandrådet sammen med 2 kommuner i Sunnhordland (Etne og Sveio). Tidligere Ølen og Vindafjord kommuner, som ble sluttet sammen til Vindafjord kommunene 1.1.2006, deltar i Haugalandrådet. Hele Haugesundhalvøya er dermed samlet i Haugalandrådet på tvers av fylkesgrensen. Ingen dobbeltmedlemskap mellom regionråd iht. definisjonen.
Hordaland	4	32	1	Fire regionråd dekker alle kommunene, unntatt Voss, som fram til 2001 var med i et felles regionråd med kommunene i Hardanger. Etne og Sveio er medlemmer i både Haugalandrådet og Samarbeidsrådet for Sunnhordland. Austevoll er medlem av både Regionrådet Bergen og Omland og Samarbeidsrådet for Sunnhordland. Regionrådet Bergen og Omland er landets største målt i folketall (337.000 innb). 3 dobbeltmedlemskap (Austevoll, Etne og Sveio).
Sogn og Fjordane	4	25	1	Fire regionråd dekker alle kommunene i fylket unntatt Høyanger som tidligere var medlem av Sogn Regionråd. Ingen dobbeltmedlemskap eller kryssing av fylkesgrensen.
Møre og Romsdal	4	37	0	Fire regionråd, hvorav to på Sunnmøre, ett i Romsdal og ett på Nordmøre dekker alle fylkets 37 kommuner. Ålesundregionens utviklingsselskap (ÅRU) og Ordfører- og Rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidè) har hhv. 13 og 12 medlemskommuner,

				<p>som er høyest i landet. 3 av kommunene er medlemmer i to av regionrådene i fylket (Vanylven, Vestnes og Sandøy). I tillegg er Rindal medlem i både Ordfører- og Rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidè) og Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen i Sør-Trøndelag. 4 dobbeltmedlemskap (Vanylven, Vestnes, Sandøy og Rindal).</p>
Sør-Trøndelag	3	23	2	<p>Tre regionråd, ett på Fosen, ett i Trondheimsregionen og ett i Orkdalsregionen dekker 23 av fylkets 25 kommuner, alle unntatt Oppdal og Holtålen. Oppdal var med i Regionrådet for Midtre Gauldal, Oppdal og Rennebu, som nå er nedlagt. Midtre Gauldal deltar i Trondheimsregionen, mens Rennebu deltar i Regionrådet for Orkdalsregionen. Holtålen var tidligere medlem i Fjellregionen og er ikke tilnyttet noe regionråd. I fylket finnes to tilfeller av dobbeltmedlemskap ved at Skaun er med i både Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen, mens Malvik er med i både Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og Regionrådet for Værnesregionen. Både Regionrådet for Værnesregionen og Fosen Regionråd krysser fylkesgrensen mot Nord-Trøndelag. I tillegg krysser Orkdalsregionen fylkesgrensen mot Møre og Romsdal (Rindal). Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen er landets nest største regionråd målt i folketall (227.000 innb). 2 dobbeltmedlemskap (Skaun og Malvik).</p>
Nord-Trøndelag	6	24	0	<p>Seks regionråd dekker alle fylkets 24 kommuner, hvorav tre i Namdalen (hhv. Indre, Midtre og Ytre Namdal Regionråd) med tillegg av INVEST (rundt Steinkjer), Innherred Samkommune (Levanger og Verdal) og Regionrådet for Værnesregionen. To av fylkets kommuner (Leksvik og Mosvik) er med i Fosen Regionråd. Regionrådet for Værnesregionen omfatter tre kommuner lengst sør (Frosta, Stjørdal og Meråker) og i tillegg tre kommuner i Sør-Trøndelag (Malvik, Selbu og Tydal). Stjørdal kommune er med i både Regionrådet for Værnesregionen og Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen. Syv kommuner fra Stjørdal i sør til Steinkjer i nord er i tillegg medlemmer i Regionsamarbeidet Frostating. Frostating ble etablert i 1997 med ambisjoner om å etablere samarbeid om kommunal tjenesteyting og regionale utviklingsoppgaver. Frostating har hatt varierende aktivitet og fungerer i dag mer som et forum for debatt og utveksling av informasjon mellom rådmenn og ordførere. 1 dobbeltmedlemskap</p>

				(Stjørdal).
Nordland	7	44	0	Syv regionråd dekker alle fylkets kommuner. På Helgeland er det etablert tre regionråd, hhv. Sør-Helgeland, Helgeland og Indre Helgeland Regionråd. Salten Regionråd dekker hele 9 kommuner og er samtidig landets fjerde største regionråd målt i areal. Ingen dobbeltmedlemskap eller kryssing av fylkesgrenser.
Troms	4	25	0	Fire regionråd dekker alle fylkets 25 kommuner. Regionrådet rundt Tromsø omfatter kun tre kommuner (Balsfjord, Karlsøy og Tromsø). For øvrig har regionrådene i Sør-Troms, Midt-Troms og Nord-Troms fra 6-8 medlemmer. Ingen dobbeltmedlemskap eller kryssing av fylkesgrenser.
Finnmark	3	19	0	Tre regionråd dekker alle fylkets 19 kommuner. Ávjovárre Urfolksregion, som er et regionråd mellom kommunene Karasjok, Kautokeino og Porsanger, er landets største regionråd målt i areal (over 20.000 kvadratkilometer). Også regionrådene i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark er svært store i utstrekning. Ingen dobbeltmedlemskap eller kryssing av fylkesgrenser.

2.4 Nærmere om regionrådslignende organer

I tidligere avsnitt er det omtalt et utvalg regionrådslignende organer dvs. samarbeidsorganer som antakelig ikke oppfyller den fastsatte definisjonen på et regionråd. Det vises til hjemmesidene for nærmere informasjon om disse samarbeidsorganene:

- Osloregionen (www.osloregionen.no)
- Vestregionen (www.vestregionen.no)
- Agderrådet (www.agderradet.no)
- Stavangerregionen (www.greaterstavanger.com)
- Dovrefjellrådet (www.dovrefjellradet)
- Utviklingsprogrammet "blilyst" (www.blilyst.no)
- Regionsamarbeidet Frostating (www.frostating.no)

Vi gjør også oppmerksom på at det for øvrig finnes flere andre interkommunale og regionale samarbeidsorganer hvor kommuner kan være medlemmer.

3 Fakta om regionråd

3.1 Innledning

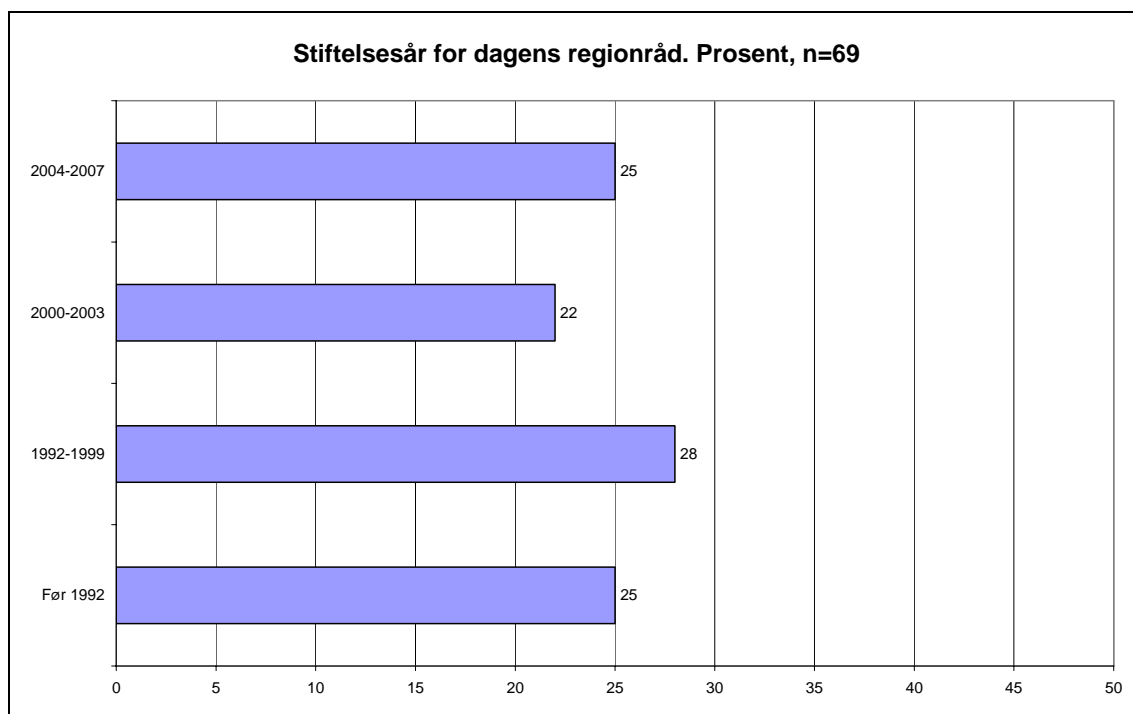
I dette kapitlet presenteres ulike typer faktainformasjon om regionrådenes funksjoner og organisering. Opplysningene er i hovedsak basert på informasjon fra spørreundersøkelsen til sekretariatslederne, hvor vi har svar fra alle de 69 regionrådene.

Innenfor visse temaområder er det også tatt med informasjon fra de politiske lederne. Det gjelder spørsmålene om hva som har vært regionrådets viktigste rolle, viktigste samarbeidesområder og aktivitetsnivå gjennom de siste årene.

3.2 Samarbeidshistorie

Til sekretariatslederne ble det stilt tre spørsmål om den historiske bakgrunnen for dagens regionråd, hhv. når dagens regionråd ble stiftet, hvorvidt det tidligere har vært et regionråd eller annen type samarbeidsorgan i regionen, samt spørsmål om det har skjedd endringer i antall medlemskommuner i siste kommunestyreperiode.

Det første spørsmålet, om stiftelsesår, lød som følger: *Når ble dagens regionråd/felles samarbeidsorgan stiftet dvs. med dagens medlemskommuner og organisering?* Svarene tyder på at nærmere halvparten av dagens regionråd er stiftet etter år 2000, jf. figur 3.1.



Figur 3.1 Stiftelsesår for dagens regionråd. Prosent. n=69

I undersøkelsen finner vi 17 regionråd som oppgis å være stiftet med dagens medlemskommuner og organisering i løpet av de siste 3-4 årene. Det gjelder følgende regionråd:

- Nedre Glomma regionråd
- Regionrådet for Mossregionen

- Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal
- Regionrådet for Valdres
- Rådet for Drammensregionen
- Regionrådet for Midt-Buskerud
- Regionrådet for Kongsbergregionen
- 12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k)
- Grenlandssamarbeidet
- Østre Agder 2015
- Lindesnesregionen
- Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen
- Regionrådet for Værnesregionen
- Helgeland regionråd
- Sør-Troms regionråd
- Øst-Finnmark regionråd
- Ávjovárre Urfolksregion

I undersøkelsen stilte vi også følgende spørsmål: *Har det tidligere vært et regionråd eller felles samarbeidsorgan i regionen, evt. med annen deltakelse eller organisering?* På dette spørsmålet svarte 58% bekreftende, 30% avkreftende og 12% ikke sikker. Blant de som svarte avkreftende finner vi bl.a. Regionrådet for Gjøvikregionen, Rådet for Drammensregionen, Grenlandssamarbeidet, Regionrådet for Værnesregionen og Balsfjord, Karlsøy og Tromsø Regionråd. Disse bør dermed være nyetableringer etter år 2000, uten samarbeidshistorie tilbake til likne organer. Usikkerhet om etableringsår og tidligere samarbeidshistorie gjør at det antakelig finnes flere slike nyetableringer etter år 2000.

I undersøkelsen bekrefter en fjerdedel av regionrådene at det har skjedd endringer i antall medlemskommuner i løpet av den siste kommunestyreperioden: 19% oppgir at det har skjedd innmeldinger i perioden, 4% svarer at det har skjedd utmeldinger og 3% begge deler. Det tyder på at det har vært en betydelig dynamikk i deltakelsen og dermed endringer i regionrådenes geografiske nedslagsfelt i siste kommunestyreperiode. Trenden har gått i retning av at flere kommuner har sluttet seg til regionråd.

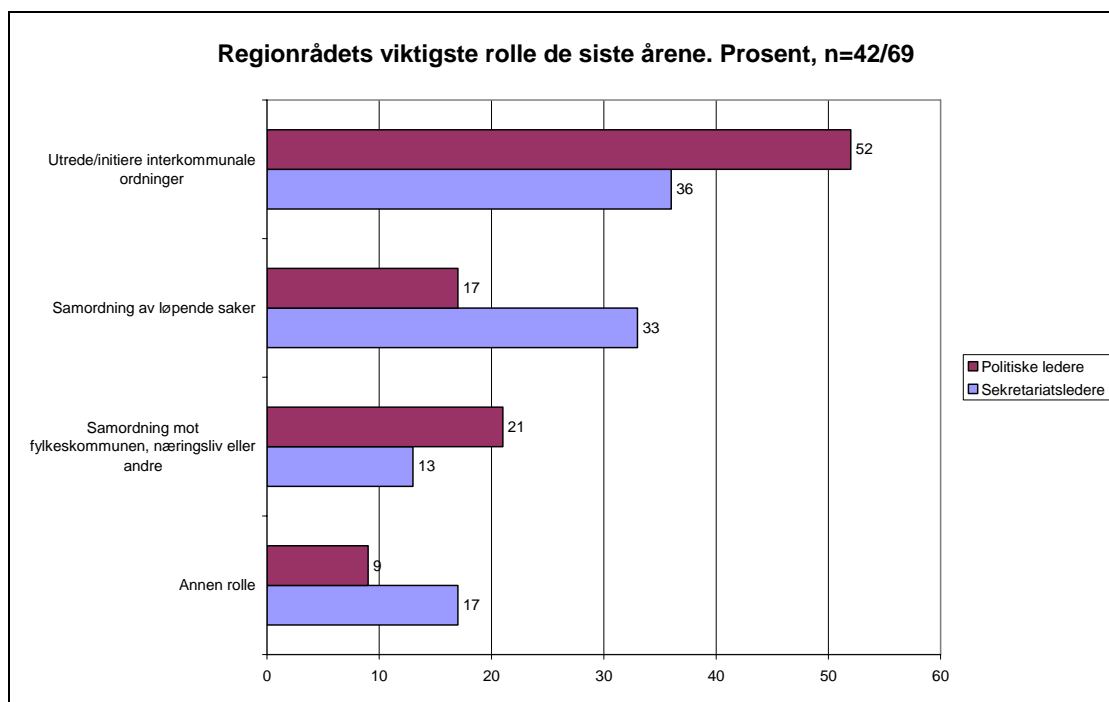
I materialet finner vi også mange regionråd med lang samarbeidshistorie, noen tilbake til 1950 og -60 årene. Det gjelder for eksempel Regionrådet for Hallingdal, Jærrådet og Regionrådet for Nordhordland. Lengst samarbeidshistorie har Vesterålen Regionråd som viser til etablering av samarbeidsorganer i regionen så tidlig som i 1936.

3.3 Viktigste rolle

I definisjonen av et regionråd ligger det at dette i utgangspunktet er samarbeidsorganer mellom kommuner med mange typer saker som arbeidsfelt. Kommuner steller med en rekke forskjellige typer oppgaver som spenner fra administrasjon og forvaltning, til tjenesteproduksjon og ulike typer utviklingsoppgaver som planlegging, næringsutvikling og miljøvern. Regionrådenes rolle kan være knyttet til utvikling og etablering av felles samarbeidsordninger innenfor alle disse områdene. I noen tilfeller kan målet være å bedre den interne samordningen innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon (innenrikspolitikk), i andre tilfeller kan målet være å etablere samarbeid om utviklingsoppgaver med sikte på økt påvirkningskraft i forhold til omgivelsene (utenrikspolitikk). Endelig kan regionrådenes rolle forstås ut fra dybden og graden av formalisering av samarbeidet. Noen kan være rene konsensusorganer, som begrenser seg til å avgi felles uttalelser i løpende saker, mens andre regionråd kan ivareta et mer omfattende oppgaveansvar og fått overført beslutningsmyndighet fra kommunestyrene.

Gjennomgang av regionrådenes vedtekter bekrefter at svært mange regionråd ofte ivaretar flere roller, både løpende samordning av felles saker, initiering av konkrete samarbeidsordninger og samordning mot næringsliv, fylkeskommunen eller andre regionale aktører. Ut fra kjennskap til regionrådenes generelle utgangspunkt, ble det stilt et mer avgrenset spørsmål som lød som følger: *Hva har vært regionrådets viktigste rolle gjennom de siste årene?* Dette spørsmålet ble stilt til både sekretariatslederne og de politiske lederne. Det var kun mulig å avgi ett svar på spørsmålet.

Av svarene går det fram at mange framhever utvikling av interkommunale samarbeidsordninger mellom medlemskommunene som den viktigste rollen gjennom de siste årene, jf. figur 3.2.



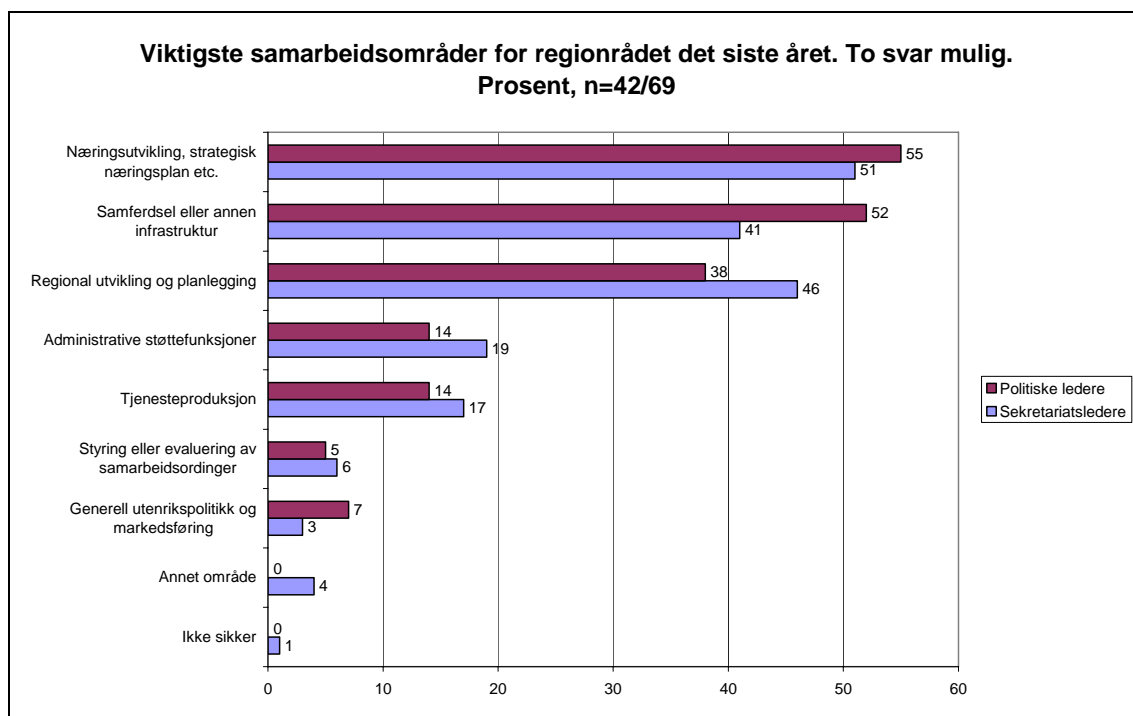
Figur 3.2 Regionrådets viktigste rolle de siste årene. Ett svar mulig. Prosent. n=42/69

Tallene tyder på at det er en viss forskjell i oppfatninger mellom sekretariatslederne og politikerne når det gjelder hva som har vært regionrådets viktigste rolle. Vi ser at politikerne i større grad vektlegger utvikling av nye interkommunale ordninger som det viktigste, mens sekretariatslederne og framhever samordning av løpende saker som tilnærmet like viktig. Ulike oppfatninger kan skyldes at administrasjonen og politikerne ivaretar ulike roller i samarbeidet.

Under "Annen rolle" (åpen svarkategori) blir det særlig framhevet at regionrådet ivaretar alle de aktuelle rollene, eller for eksempel at to av rollene har vært likverdige. I noen tilfeller blir det også sagt at regionrådets viktigste rolle har vekslet gjennom de siste årene. Fra et av regionrådene i Oppland blir det understreket at regionrådet steller med regional utvikling i vid forstand med utgangspunkt i partnerskapsmidlene som regionrådet disponerer. Inngåelse av partnerskapsavtale og disponering av partnerskapsmidler er typisk for regionrådene i Oppland, der fylkeskommunen er representert i regionrådene. En liknende formell kopling mellom regionrådene og fylkeskommunen finner vi i Hedmark, der fylkeskommunen bl.a. bidrar med sekretariatsressurser til regionrådene.

3.4 Viktigste samarbeidsområder

Følgende spørsmål ble også stilt til både sekretariatslederne og de politiske lederne: *Hvilke samarbeidsområder har vært de viktigste for regionrådet gjennom det siste året?* På dette spørsmålet var det mulig å avgi to svar.



Figur 3.3 Regionrådets viktigste samarbeidsområder det siste året. To svar mulig. Prosent. n=42/69

På dette spørsmålet er oppfatningene blant sekretariatslederne og politikerne ganske samstemte. Tre typer oppgaver framheves som særlig viktige i begge målgrupper dvs. samarbeid om næringsutvikling/strategisk næringsplan, samarbeid om samferdsel eller annen infrastruktur og samarbeid om regional utvikling og planlegging inkl. fylkesplan.

Vi ser at under 20% peker på samarbeid om hhv. administrative støttefunksjoner og tjenesteproduksjon som de viktigste oppgavene.

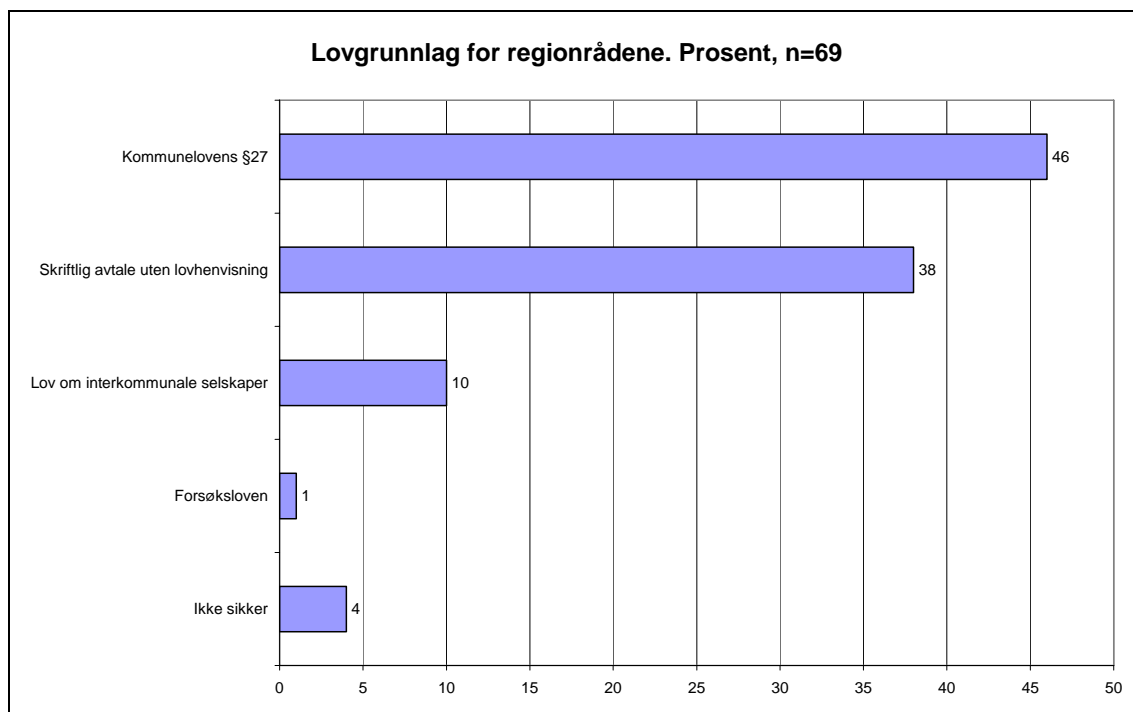
Vi merker oss at det er de regionale utviklingsoppgavene som framheves som de viktigste, ikke integrasjon av administrasjon og tjenesteproduksjon.

Under "Annet område" (åpen svarkategori) blir det bl.a. opplyst at regionrådet har fungert som et informasjonsorgan for å fremme "merkevaren Jæren". Fra Ávjovárre Urfolksregion blir det opplyst at samarbeidet bl.a. har dreid seg om samiske spørsmål og etablering av flerspråklige tjenestetilbud for den samiske og kvenske befolkningen i regionen.

3.5 Grad av formalisering

I undersøkelsen er det kartlagt hva som er lovgrunnlaget for regionrådet med tillegg av tre andre indikatorer som sier noe om graden av formalisering, hhv. forekomst av skriftlige vedtekter eller samarbeidsavtale, årsmelding/årsrapport for 2006 og skriftlig strategi- eller handlingsplan for regionrådet. Opplysningene om dette er gitt av sekretariatslederne.

Nærmere halvparten (46%) oppgir kommunelovens §27 som lovgrunnlag for regionrådet. En betydelig andel på 38% er etablert med utgangspunkt i en skriftlig avtale uten lovhenvising. Denne kategorien inkluderer noen regionråd som kun er basert på likelydende kommunestyrevedtak om organisering og deltakelse i regionråd. Formelt vil kommunelovens §27 normalt utgjøre hjemmelsgrunnlag også for regionråd som er basert på skriftlig avtale uten lovhenvising.



Figur 3.4 Lovgrunnlag for regionrådene. Prosent. n=69

Lov om interkommunale selskaper utgjør lovgrunnlag for 10% av regionrådene. Følgende syv regionråd oppgis å være organisert som interkommunale selskaper:

- Ryfylke Interkommunale Samarbeid
- Samarbeidsrådet for Sunnhordland
- Hardangerrådet
- Regionrådet Norhordland
- Ålesundregionens Utviklingsselskap
- Helgeland Regionråd
- Nord-Troms Regionråd

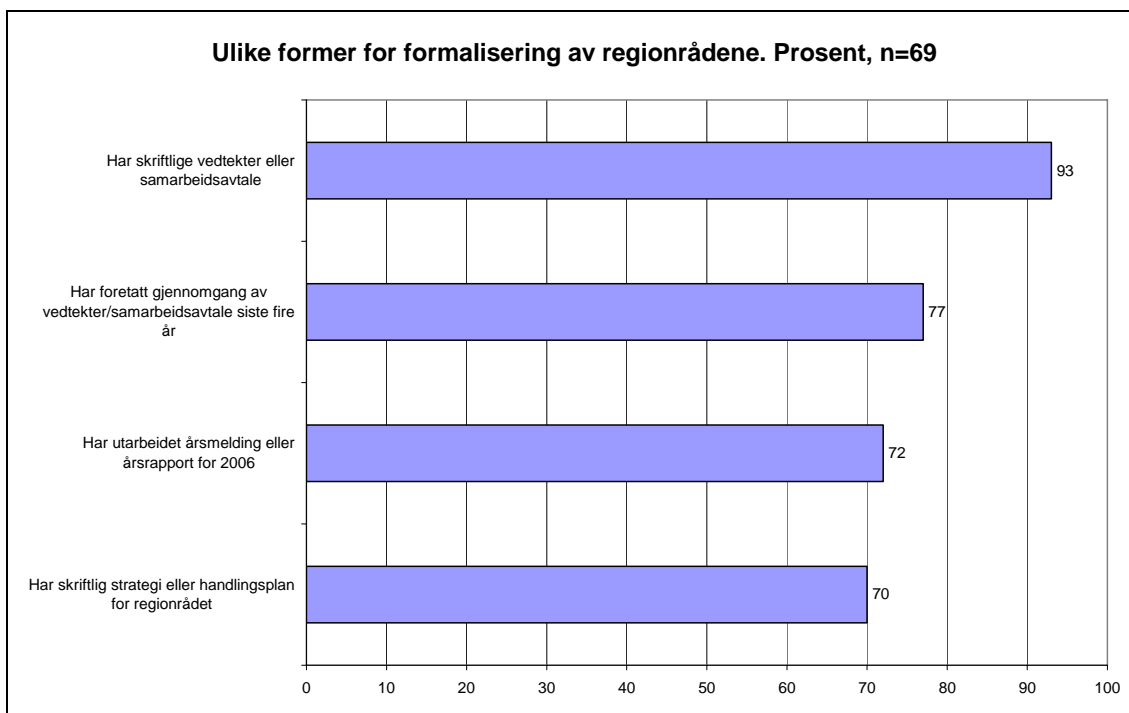
Blant regionrådene finner vi ett eksempel på at forsøksloven må tolkes som lovgrunnlag for samarbeidet. Det gjelder Innherred Samkommune, som her er definert som et regionråd, til tross for at en samkommune kan hevdes å utgjøre en egen form for sterkt formalisert samarbeid som skiller seg fra alle øvrige regionråd i landet. I Innherred Samkommune er det overført myndighet på en rekke områder fra kommunestyrene til et indirekte valgt samkommunestyre bestående av ni kommunestyrepolitikere fra hhv. Levanger kommune og Verdal kommune. Verken kommuneloven eller særlovgivningen inneholder hjemler for den aktuelle myndighetsoverføringen. Den er derfor gjennomført med hjemmel i forsøksloven.

I materialet finner vi ingen eksempler på at lov om aksjeselskaper utgjør lovgrunnlag for et regionråd. Det er lite overraskende når vi tar hensyn til hva slags offentlig virksomhet dette dreier seg om og så lenge kommunene kan velge organisering etter lov om interkommunale selskaper.

I 4% av tilfellene uttrykkes usikkerhet om lovgrunnlaget for regionrådet. Denne usikkerheten kan være større, bl.a. i lys av at 38% oppgir at samarbeidet er avtalebasert uten en konkret lovhenvisning. Andre erfaringer kan tyde på at bevissthetsnivå og kunnskaper om regelverket for interkommunalt samarbeid er variabelt i kommunesektoren.

I undersøkelsen oppgir 93% av regionrådene at det er utformet skriftlige vedtekter eller samarbeidsavtale for regionrådet, jf. figur 3.5. De resterende 7%, som utgjør 5 regionråd, oppgir at de verken har vedtekter eller skriftlig avtale. Alle disse regionrådene har imidlertid andre typer formelle dokumenter som utgjør grunnlaget for samarbeidet. Det kan ha form av strategidokumenter, intensjonserklæringer eller andre typer skriftlige dokumenter som er vedtatt av kommunestyrene.

Av figur 3.5 går det også fram at de fleste regionrådene har foretatt gjennomgang av vedtekter eller samarbeidsavtale gjennom de siste fire årene. Slike gjennomganger kan for eksempel ha vært aktuelt i forbindelse med endret deltakelse i regionrådet eller andre typer utfordringer som har krevd justeringer regionrådets politiske eller administrative organisering. Tallene tilsier at det er høyst vanlig at regionrådene utarbeider årsmeldinger/årsrapport. Det er også høyst vanlig at arbeidet er basert på skriftlige strategi- og handlingsplaner.



Figur 3.5 Indikatorer på formalisering av regionrådene. Prosent. n=69

3.6 Politisk organisasjonsmodell og deltakelse

I undersøkelsen er det kartlagt tre aspekter ved regionrådenes politiske organisering:

- Antall politiske styringsorganer eller nivåer som inngår i den politiske organiseringen av regionrådet
- Hvem som deltar som faste medlemmer med stemmerett i det operative politiske organet. Med operativt organ menes det løpende saksforberedende og/eller beslutende organet, ikke representantskap, ”ting”, årsmøte eller andre bredere sammensatte organer.
- Andre deltakere i det operative organet dvs. representanter med møte-, tale- og/eller forslagsrett, inkludert observatører

Avhengig av hvem som deltar i det operative organet, kan det skilles mellom ulike regionrådsmodeller. Nedenfor redegjøres det for alle disse sidene ved den politiske organiseringen.

3.6.1 Politiske styringsnivåer

Når det gjelder antall politiske nivåer som inngår i den politiske organiseringen av regionrådet, oppgir 61% at regionrådet kun består av ett politisk organ og dermed ett politisk styringsnivå. En andel på 35% oppgir at regionrådet består av to politiske organer. Det gjelder bl.a. de interkommunale selskapene som har et styre og et bredere sammensatt representantskap. Det gjelder også regionråd som er organisert med ”råd” og ”ting”. I Midt-Telemark finner vi eksempel på det siste, hvor Midt-Telemarkrådet er det operative og koordinerende organet, mens Midt-Telemarktinget fungerer som et representantskap som behandler viljeserklæring og strategisk plan for samarbeidet, inkl. budsjett og regnskap for det interkommunale samarbeidet.

I to tilfeller er det opplyst at det innenfor regionrådet finnes tre politiske organer. Det gjelder bl.a. Regionrådet for Valdres, som har en litt spesiell organisering. Under Valdres Natur- og kulturpark inngår to organer med politisk representasjon, hhv. Valdresrådet og Utviklingsstyret. Valdresrådet behandler utviklingsplaner, regnskap og budsjett og består av 12 politikere (ordførere og opposisjonsledere fra 6 kommuner) og 10 næringslivsrepresentanter oppnevnt av Valdres Næringsforum. Utviklingsstyret, som er det operative organet, består av 3 ordførere, 3 næringslivsrepresentanter og 1 representant fra Merkevarestyret. I tillegg til disse to organene finnes et regionstyre bestående av 6 ordførere og 2 representanter fra Oppland fylkeskommune. Regionstyret ivaretar politisk styring og økonomiske rammer, inkl. oppfølging av en egen partnerskapsavtale med Oppland fylkeskommune.

Det andre tilfellet med tre nivåer gjelder Samarbeidsrådet for Sunnhordland, som er et interkommunalt selskap med styre og representantskap. I tillegg er det i dette tilfellet regnet med styringsgrupper for ivaretagelse av særskilte oppgaver som et eget politisk nivå. I den grad slike styringsgrupper ivaretar sektorspesifikke oppgaver eller tidsbegrensede prosjekter, ligger det utenfor hva vi her var ute etter å kartlegge.

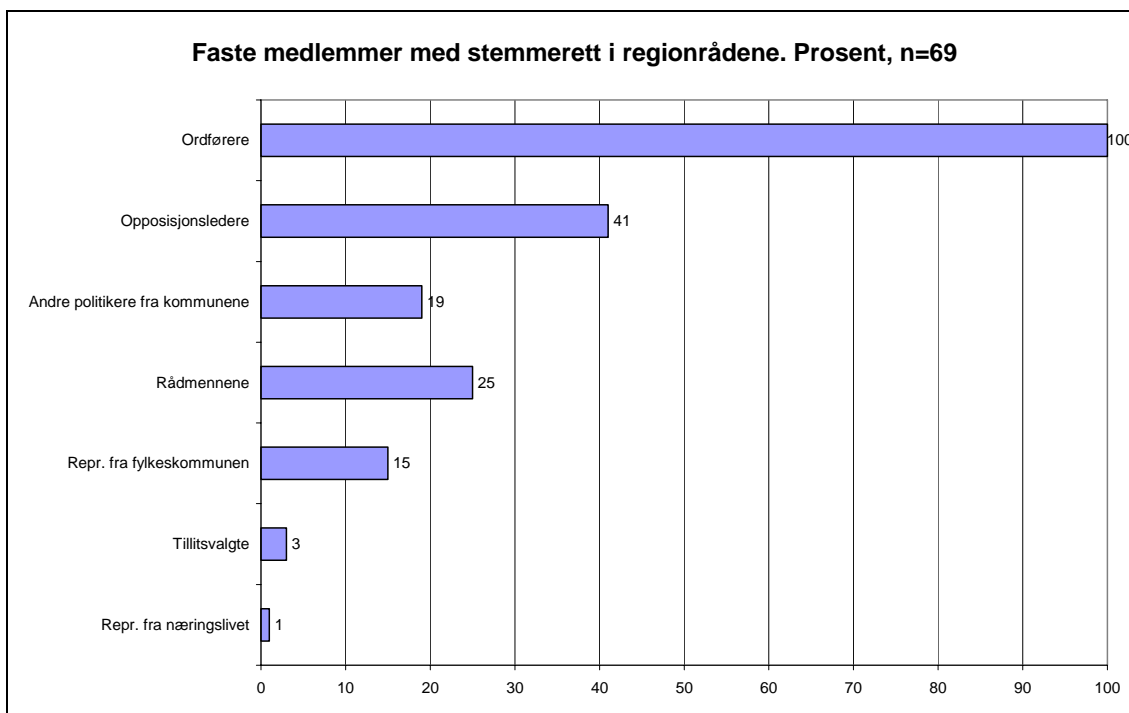
Uansett er det viktig å være klar over at antall politiske styringsnivåer i organiseringen av selve regionrådene kommer i tillegg til politisk styring gjennom frittstående interkommunale ordninger og ordinære kommunale organer. Det er ganske vanlig at politikerne deltar i styrene for sektorspesifikke interkommunale ordninger, som det noen steder kan være mange av. Politisk og administrativ samordning mellom disse ulike organene og nivåene kan være en av hovedutfordringene ved interkommunalt samarbeid.

3.6.2 Faste medlemmer med stemmerett i regionrådet

Ordførerne deltar som faste medlemmer med stemmerett i alle de 69 regionrådene. Med noen få unntak betyr det at ordførerne i alle medlemskommunene er representert i regionrådet. Et unntak er Regionrådet for Valdres, hvor Utviklingsstyret er definert som det operative organet og hvor bare tre av seks ordførere er faste medlemmer.

Øvrige medlemmer med stemmerett framgår av figuren nedenfor. Det er relativt vanlig at opposisjonsledere, varaordfører eller andre politikere deltar. I noen tilfeller blir en bredere politisk representasjon sikret ved at et likt antall politikere deltar fra hver medlemskommune. I andre tilfeller er den politiske representasjonen avhengig av størrelsen på kommunene, slik at store kommuner i folketall har flere representanter enn små kommuner. Det siste gjelder for eksempel Knutepunkt Sørlandet og Regionrådet for Hamarregionen.

Vi ser at rådmennene deltar med stemmerett i ca. en fjerdedel av regionrådene. Fylkeskommunen deltar som fast medlem i minst 10 forskjellige regionråd, som utgjør 15%. Grunnen til at vi her ikke kan operere med sikre tall, er at en del av respondentene kan ha tatt med medlemmer som kun har tale- og forslagsrett i regionrådet. I en del tilfeller har vi sjekket opplysningene mot vedtektene og evt. foretatt korreksjoner, men vi har ikke hatt tilgang sikre opplysninger for alle de 69 regionrådene.



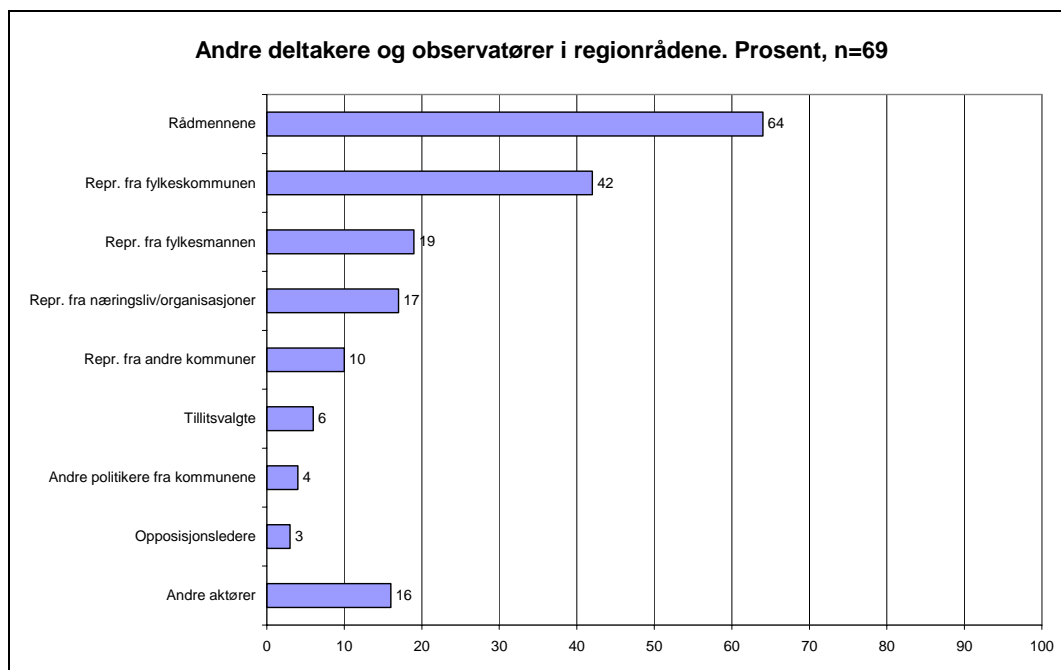
Figur 3.6 Medlemmer med stemmerett i regionrådene. Flere svar mulig. Prosent. n=69

3.6.3 Andre deltakere i regionrådene

I undersøkelsen oppgir 88% at det deltar andre aktører med begrensede rettigheter i regionrådet. Det mest vanlige er at rådmennene deltar med tale- og forslagsrett. Vi ser også at fylkeskommunen er representert i 42% av regionrådene og at også fylkesmannen deltar som observatør i god del regionråd.

Representanter fra de tillitsvalgte er representert i under 10% av landets regionråd, inkl. alle former for representasjon. Det er kanskje litt overraskende tatt i betraktning av at regionrådene kan fatte viktige beslutninger som angår de ansatte. På den annen side kan de tillitsvalgte være representert i prosjekt- og forskjellige typer styringsgrupper, som kan være vel så relevante og viktige organer for de ansatte. Svak representasjon fra de tillitsvalgte henger antakelig sammen med at svært mange av regionrådene ikke har beslutningsmyndighet eller direkte driftsansvar for egne oppgaver.

Under kategorien "Andre aktører" er det bl.a. oppgitt at leder av rådmannsforum, andre representanter fra administrasjonen eller sekretariatsleder i KS, kan delta med begrensede rettigheter. Det gjelder også fylkestingsrepresentanter fra regionen. Deltakelse fra administrasjonen i kommunene kan variere avhengig av tema.



Figur 3.7 Deltakere med begrensede rettigheter i regionrådene. Prosent. n=69

3.6.4 Regionrådsmodeller

Som nevnt kan det skilles mellom ulike regionrådsmodeller ut fra hvem som deltar som faste medlemmer i det operative organet. I kartleggingen til Telemarksforskning-Bø, er det pekt på at forskjellene i organiseringen av det operative regionorganet utspiller seg langs tre hoveddimensjoner:

- Rent kommunalt organ eller også fylkeskommunal deltakelse
- Rent politisk organ eller politisk/administrativt organ
- Smal eller bred forankring i de respektive kommuner.

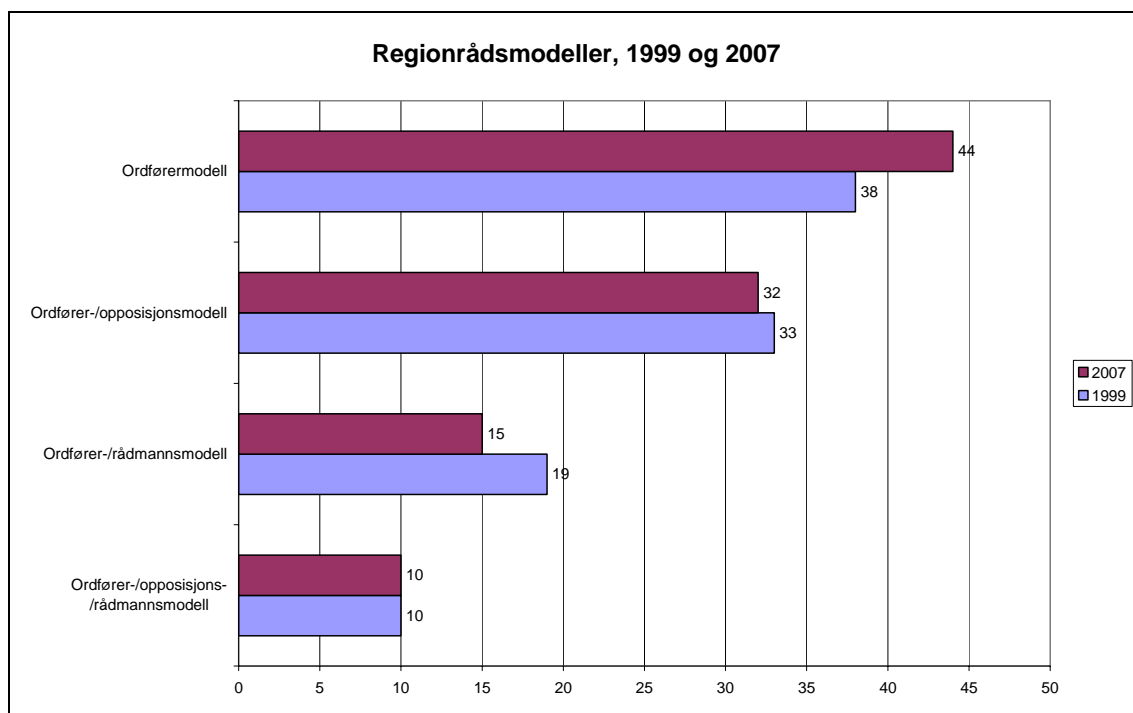
Telemarksforskning-Bø la vekt på at det er sjeldent at fylkeskommunen deltar med fulle rettigheter og brukte derfor de to siste dimensjonene til å klassifisere regionrådene. Det ble operert med følgende fire regionrådsmodeller:

- **Ordførermodellen**, som innebærer at kun ordførerne utgjør det politiske styringsorganet. Modellen innebærer smal politisk representasjon fra kommunestyrene.
- **Ordfører-/opposisjonsmodellen**, som betyr at opposisjonsledere, varaordfører eller andre politikere fra kommunene deltar i tillegg til ordførerne. Modellen sikrer en bredere form for representasjon fra kommunestyrene.
- **Ordfører-/rådmannsmodell**, som betyr at ordførerne og rådmennene deltar med fulle rettigheter. Modellen gir en blanding av politikk og administrasjon med smal representasjon fra begge nivåer.
- **Ordfører-/opposisjons-/rådmannsmodellen**, som betyr at en bred representasjon fra politikerne kombineres med fulle rettigheter til rådmennene.

Ovenfor er det dokumentert at fylkeskommunen i dag deltar som fast medlem med stemmerett i rundt 10 av 69 regionråd. Deltakelse som observatør omfatter 29 regionråd og dermed langt mer vanlig.

En klassifisering av dagens 69 regionrådene med utgangspunkt i definisjonen ovenfor, gir som resultat at ordførermodellen er den mest utbredte, jf. figur 3.8. Ordfører-opposisjonsmodellen, som sikrer bredere politisk representasjon fra medlemskommunene, er den nest vanligste modellen. De to andre modellene er relativt lite utbredt.

Til tross for en sterk vekst i antall regionråd siden kartleggingen i 1999, finner vi relativt små variasjoner i fordelingen mellom modellene. Ordførermodellen har blitt noe mer vanlig, mens andelen som har valgt ordfører- rådmannsmodellen har gått litt ned.

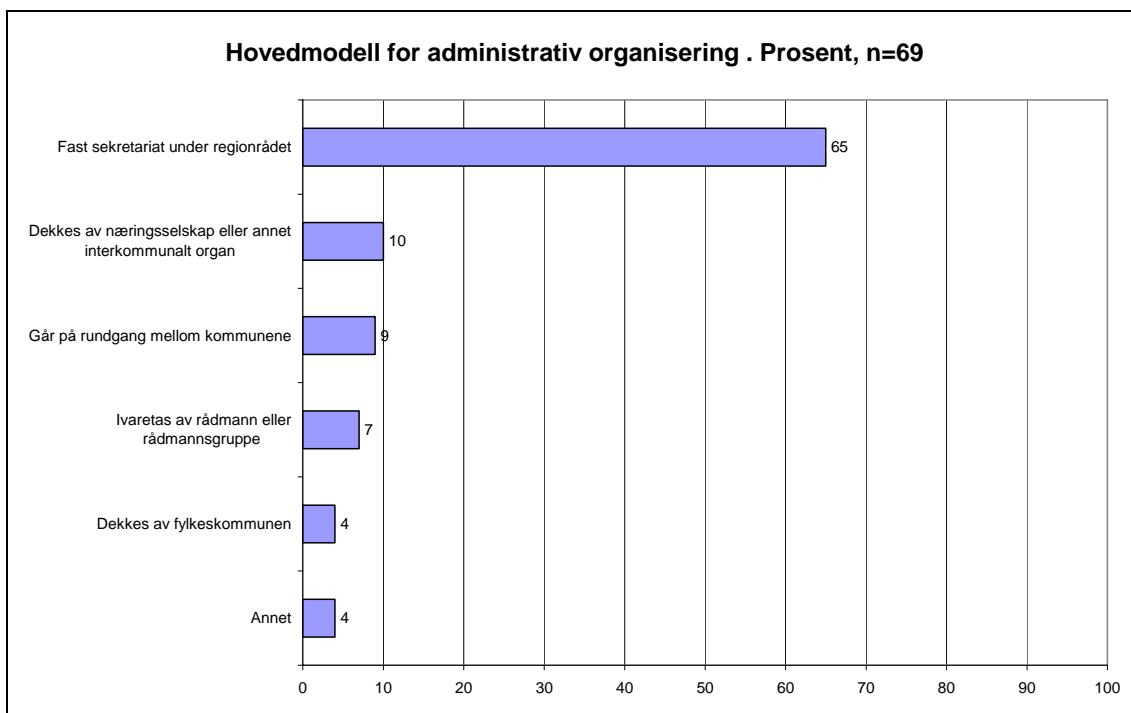


Figur 3.8 Fordeling av regionråd på ulike regionrådsmodeller i 1999 og 2007. Prosent.

3.7 Administrative organisasjonsmodeller

Som hovedmodell for administrativ organisering er det mest vanlig at det er etablert et permanent sekretariat direkte under regionrådet. Denne løsningen er valgt i 65% av regionrådene. Den nest vanligste modellen er at sekretariatsfunksjonen dekkes av et næringssselskap, næringsråd eller liknende. Andre løsninger kan være at sekretariatsfunksjonen på rundgang mellom kommunene eller at en rådmann eller en rådmannsgruppe fungerer som sekretariat, jf. figur 3.9.

Bare tre regionråd (4%) har oppgitt at hovedmodellen er at sekretariatsfunksjonen dekkes av fylkeskommunen. Det er kjent at fylkeskommunen yter økonomisk støtte til sekretariatsressurser til betydelig flere regionråd, bl.a. i Hedmark, Oppland og Nord-Trøndelag. Regionrådene kan imidlertid ha avsatt egne sekretariatsressurser som kommer i tillegg til bidraget fra fylkeskommunen. Det kan forklare at relativt få regionråd baserer seg kun på sekretariatsressurser fra fylkeskommunen.

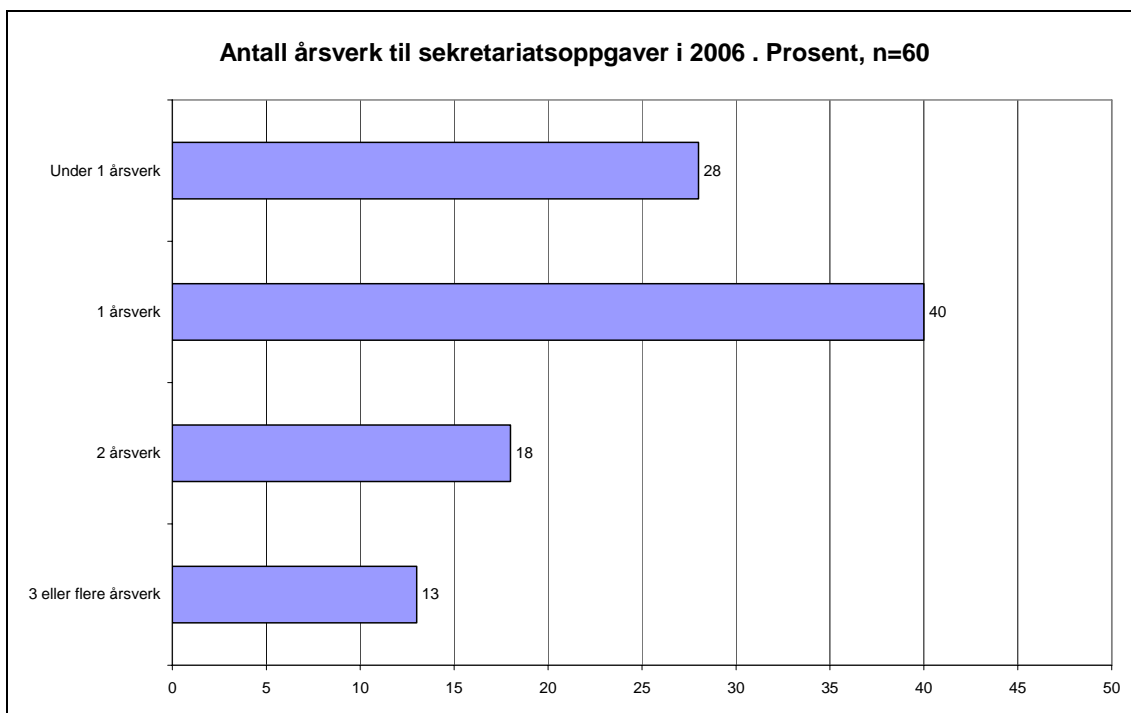


Figur 3.9 Hovedmodell for administrativ organisering. Prosent. n=69

I undersøkelsen ble det også bedt om eksakte tall eller anslag på antall faste årsverk som ble brukt til sekretariatsoppgaver i 2006. Det ble i denne sammenheng presisert at det ikke skulle tas med stillinger som inngår i selvstendige samarbeidsordninger. Spørsmålet ble besvart for 60 av 69 regionråd.

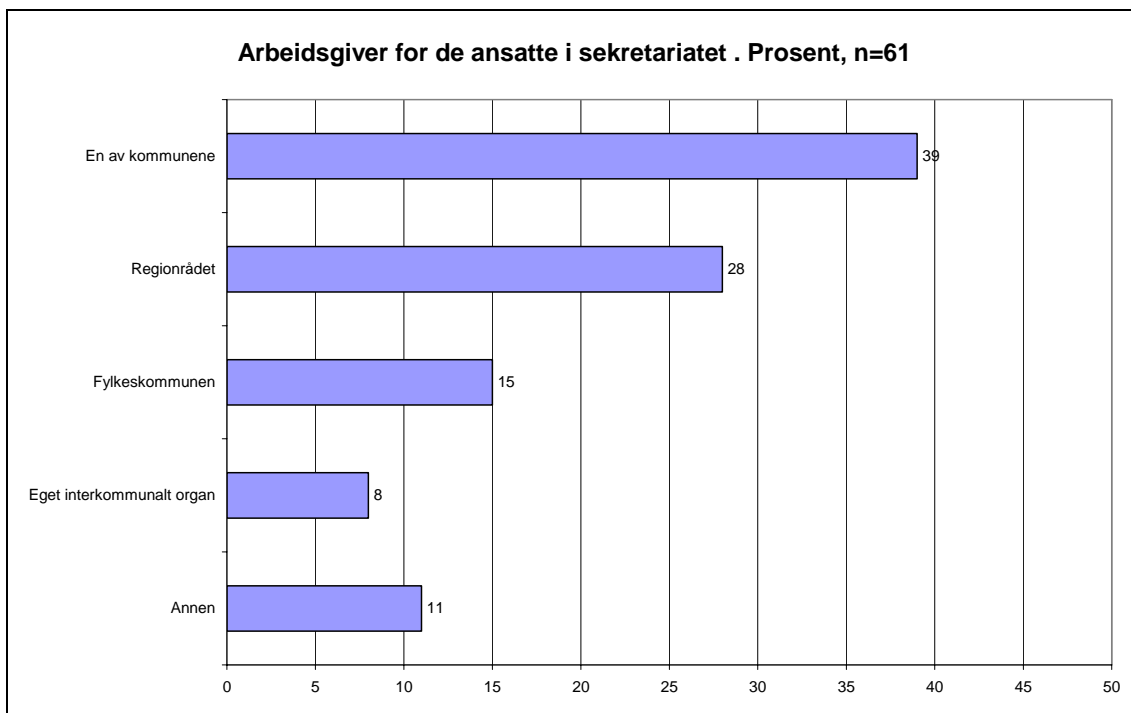
Resultatene tyder på at de aller fleste regionråd har en liten administrasjon på ett årsverk eller mindre, jf. figur 3.10.

Vesterålen regionråd er det regionrådet som har oppgitt flest stillinger i sekretariatet med 12 årsverk. I dette tilfellet er det tatt med stillinger i regionalt kompetansekontor, bokbusstjeneste, reiselivskontor etc, som inngår som en del av regionrådets samlede administrasjon. Regionrådets faste sekretariatsressurser utgjør ca. 3 årsverk. For øvrig finner vi ett regionråd som har oppgitt 5 årsverk (Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal), mens to har oppgitt 4 årsverk (Regionrådet for Valdres og Rådet for Drammensregionen).



Figur 3.10 Antall faste årsverk til sekretariatsoppgaver. Prosent. n=60

Videre er det kartlagt hvem som er arbeidsgiver for de ansatte i sekretariatet. Som regel er det enten en av kommunene eller regionrådet, jf. figur 3.11. I tilfeller hvor regionrådet er arbeidsgiver for egne ansatte, taler det for at regionrådet er et eget rettssubjekt.



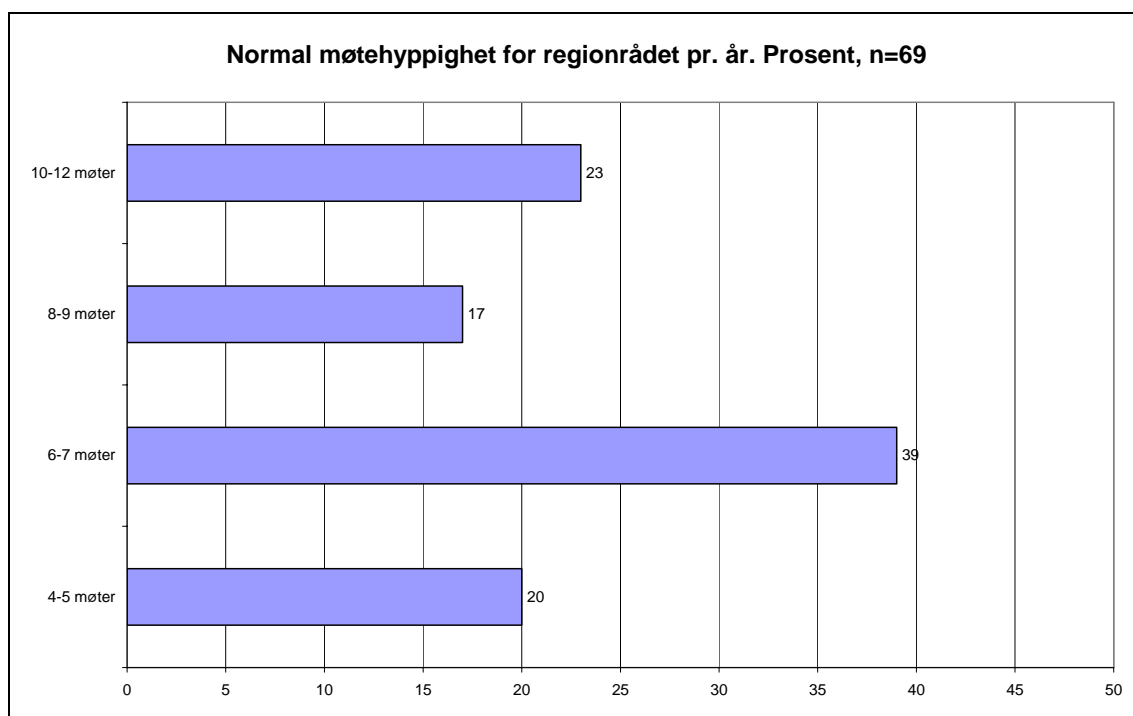
Figur 3.11 Arbeidsgiveransvar for ansatte i regionrådets sekretariat. Prosent. n=61

3.8 Aktivitetsnivå

I undersøkelsen til sekretariatslederne ble det stilt tre spørsmål om aktivitetsnivå i regionrådet:

- Normal møtehyppighet for det operative organet i løpet av et år
- Hvorvidt antall saker i regionrådet har vært økende eller synkende i løpet av de siste fire årene

Normal møtehyppighet for regionrådene varierer fra 4-5 møter pr. år til 10-12 møter, jf. figur 3.12.



Figur 3.12 Normal årlig møtehyppighet for regionrådene. Prosent. n=69

På spørsmål om utviklingen i antall saker gjennom de siste fire årene, svarer 58% at de har inntrykk av økende antall saker, 30% svarer liten forandring og bare 6% svarer synkende antall saker. Det tyder på økt arbeidsmengde i flertallet av landets regionråd.

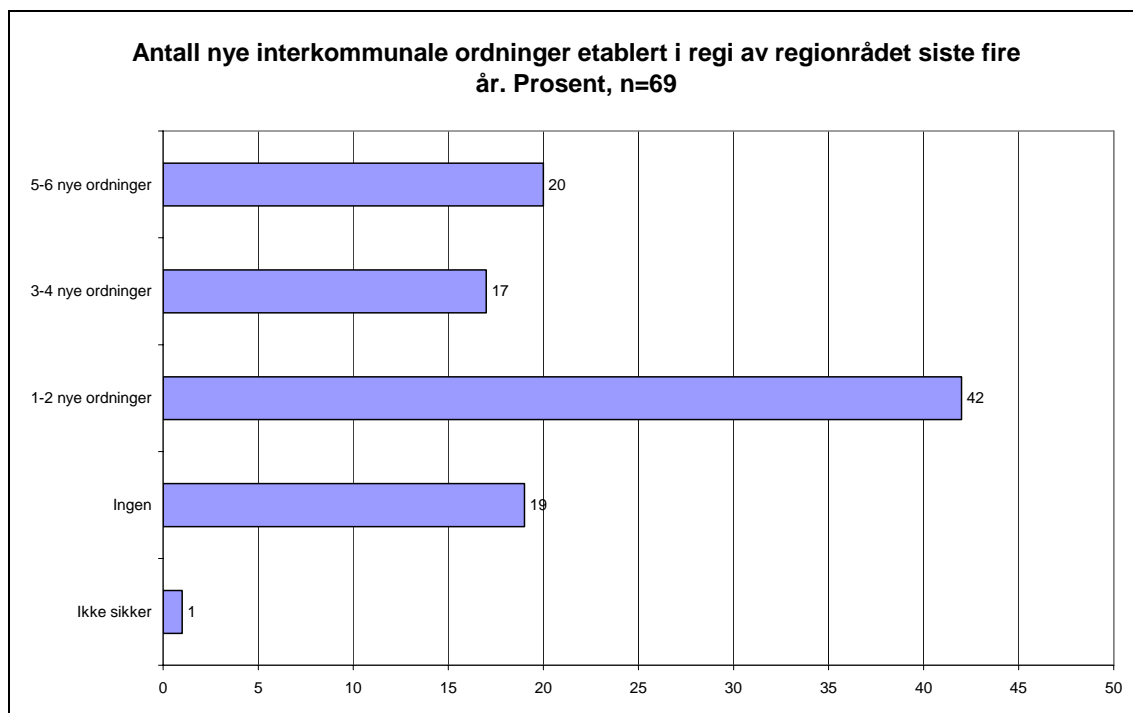
3.9 Nyetableringer av interkommunale ordninger

Et interessant spørsmål dreier seg om hvor mange nye formelle interkommunale samarbeidsordninger som er etablert i regi av regionrådet gjennom de siste fire årene. Informasjon om dette er innhentet fra sekretariatslederne. Det ble kun bedt om angivelse av antall formelle samarbeidsordninger i form av selskaper, ordninger med eget styre eller vertskommuneløsninger.

Integrasjon gjennom etablering av nye samarbeidsordninger er nevnt som den viktigste rollen for mange regionråd, jf. kap.3.3. Det kan også være sterke faglige argumenter for å etablere flere samarbeidsordninger ut fra sterkt geografisk integrasjon mellom mange av landets kommuner. Hensynet til kompetanse, kvalitet, effektivitet og påvirkningskraft, kan tale for å etablere flere samarbeidsordninger, mens andre hensyn

kan tale mot at det er ønskelig å utvide det interkommunale fellesskap. Motargumentene kan være knyttet til sektorisering og fragmentering, styringsproblemer, demokratisk underskudd, fordelingskonflikter, høye prosesskostnader etc.

Svarene tyder på at nyetableringstakten har vært lav i den siste kommunestyreperioden. Et flertall på ca 60% av landets regionråd har maksimalt etablert 2 nye formelle samarbeidsordninger gjennom de siste fire årene, jf. figur 3.13. Det tyder på at regionrådene i den siste fireårsperioden først og fremst har bidratt til mer samtale og nettverksbasert koordinering, i mindre grad til nye organisasjoner for felles administrasjon og tjenesteproduksjon.



Figur 3.13 Antall nye formelle interkommunale samarbeidsordninger som er etablert i regi av regionrådet i løpet av de fire siste årene. Prosent. n=69

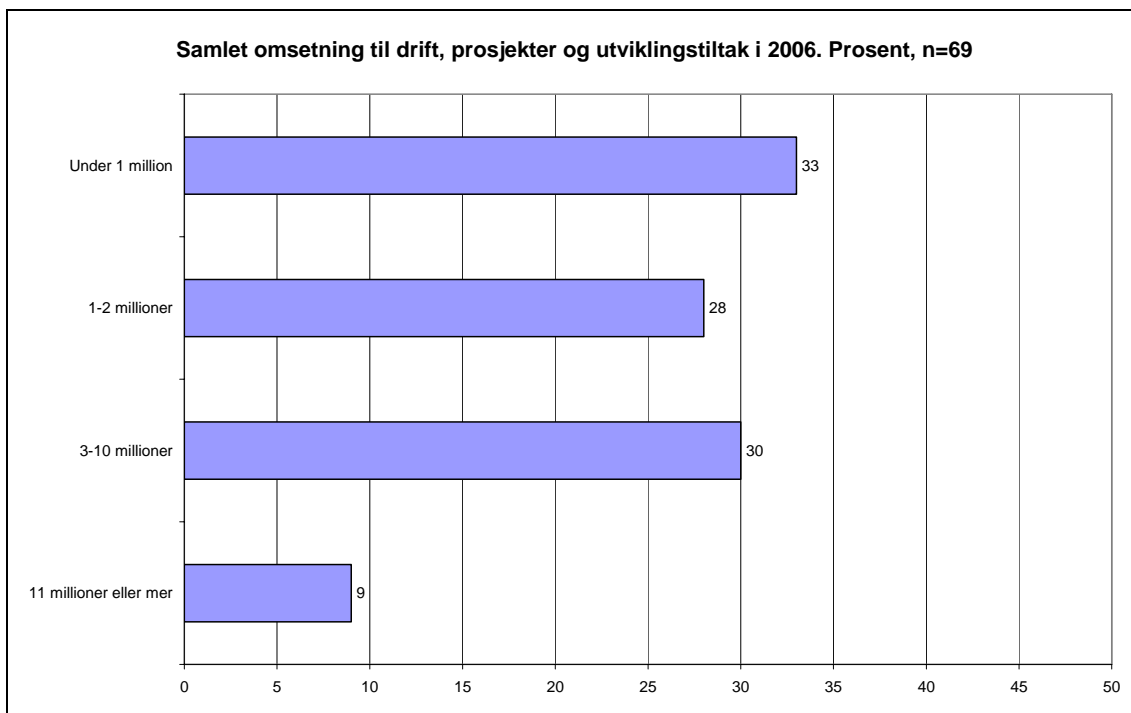
3.10 Omsetning og finansiering

I undersøkelsen er det gjort et forsøk på å kartlegge regionrådenes samlede omsetning til drift, prosjekter og utviklingstiltak i 2006, samt hvordan driften av regionrådets virksomhet er finansiert. I omsetningen skulle det tas med utgifter til styringsorganer i form av råd, representantskap, ting etc, mens utgifter til selvstendige samarbeidsordninger skulle holdes utenfor. Tallene er sårbare for ulik praksis mht. hva som er regnet med, bl.a. når det gjelder prosjektaktivitet. De må derfor tolkes med forsiktighet.

Svarene varierer fra under 1 million kroner i omsetning til maksimalt 19 millioner. I flertallet av landets regionråd ligger omsetningstallene på under 2 millioner pr. år. I materialet finner vi seks regionråd som oppgir at de har over 10 millioner i omsetning:

- Rådet for Drammensregionen
- Setesdal Regionråd
- Fosen Regionråd

- Ytre Namdal regionråd
- Salten Regionråd
- Samarbeidsrådet for Sunnhordland



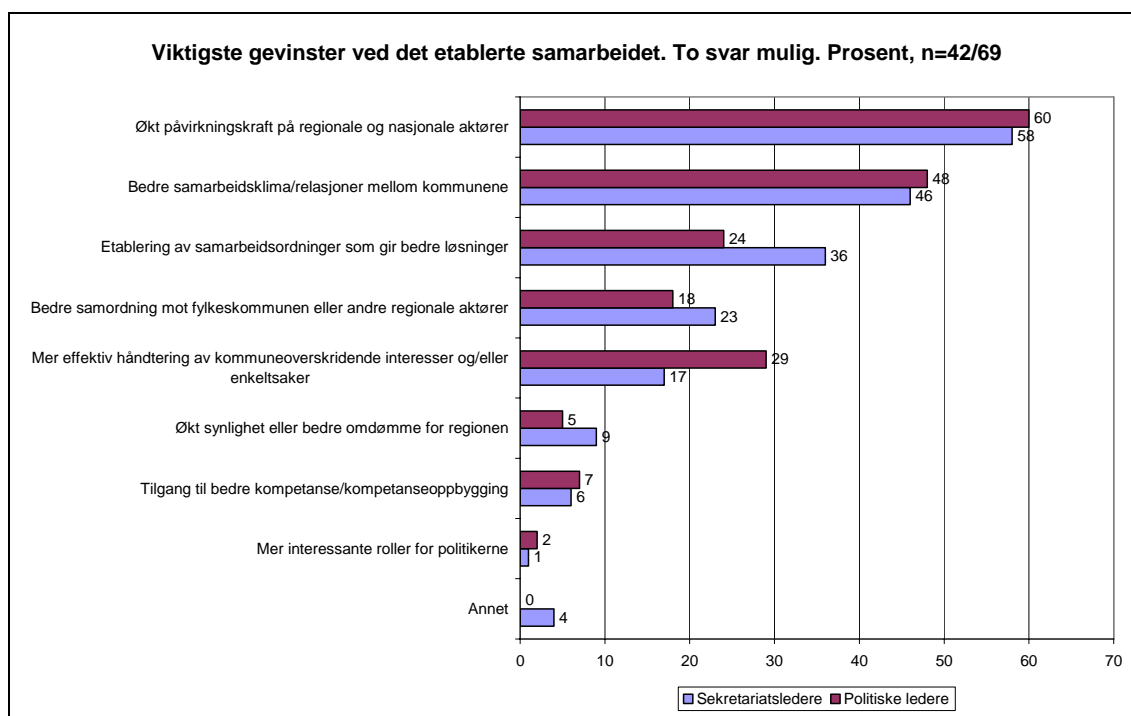
Figur 3.14 Regionrådenes samlede omsetning til drift, prosjekter og utviklingstiltak i 2006. Prosent. n=69.

Når det gjelder finansiering av driften av regionrådenes virksomhet, oppgir 96% at det mottas tilskudd fra medlemskommunene. Tilskudd fra fylkeskommunen er relativt vanlig og forekommer i 39% av tilfellene, mens tilskudd fra fylkesmannen oppgis av 10%. Finansiering på annen måte nevnes av 16% .

4 Erfaringer og endringsplaner

4.1 Vurdering av gevinster

Følgende spørsmål ble stilt til både sekretariatslederne og politikerne: *Hva er de viktigste gevinstene ved det etablerte samarbeidet? Forsøk å gi en samlet vurdering, ikke kun ut fra egen kommune.* På spørsmålet var det mulig å sette av to kryss på en liste med ni forskjellige svarkategorier, inkludert ”andre gevinster” hvor det var mulig å oppgi andre svar.



Figur 3.15 Vurdering av de viktigste gevinstene ved samarbeidet gjennom regionrådet. To svar mulig. Prosent. n=42/69

Svarene tyder på at de viktigste gevinstene knytter seg til økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører og bedre samarbeidsrelasjoner mellom kommune. Rundt halvparten av respondentene i begge målgrupper peker på denne typen gevinster. Det tyder på at regionrådene vurderes som viktige både som utenriks- og innenrikspolitiske organer.

I andre rekke framheves tre typer gevinster: Etablering av konkrete samarbeidsordninger, bedre samordning mot fylkeskommunen eller andre regionale aktører, og mer effektiv håndtering av kommuneoverskridende interesser og enkeltsaker. Av svarene ser vi at sekretariatslederne i større grad enn politikerne legger vekt på etablering av samarbeidsordninger som viktige gevinster. Vi ser samtidig at politikerne legger større vekt på bedre håndtering av kommuneoverskridende interesser og enkeltsaker sammenliknet med sekretariatslederne.

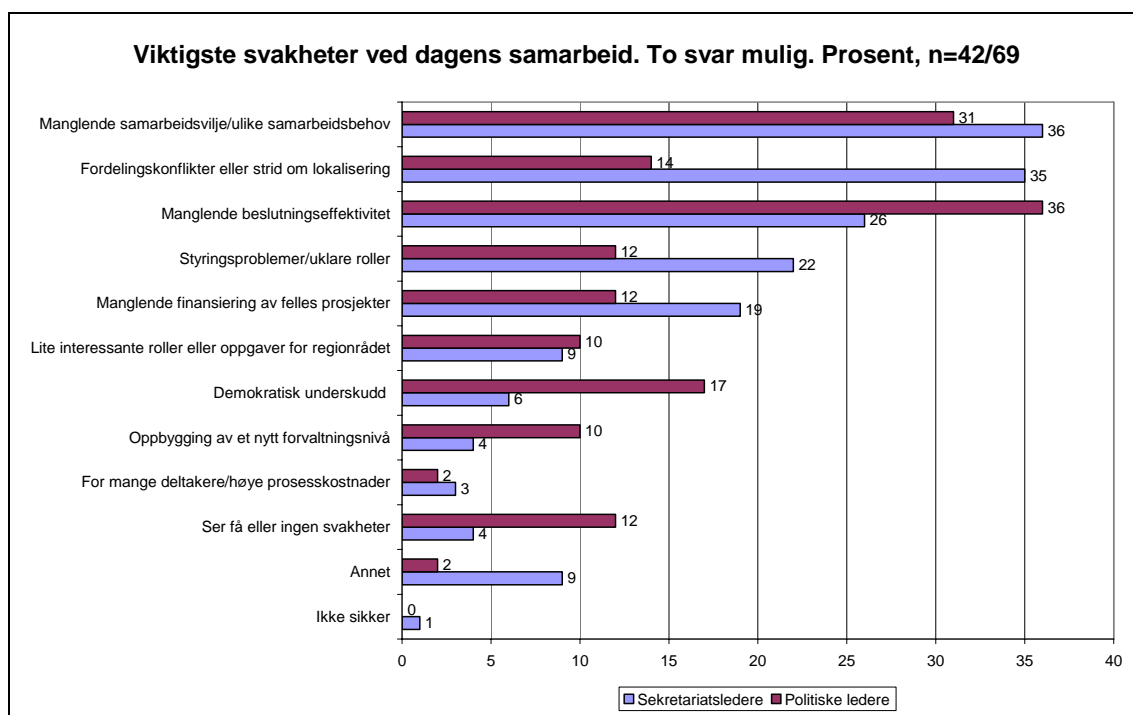
Relativt få mener at samarbeidet har medført gevinster i form av økt synlighet eller bedre omdømme for regionen. Det er også få som legger vekt på kompetansegevinster

og mer interessante roller for politikerne. Endelig er det også svært få som trekker fram andre typer gevinster av samarbeidet.

I de åpne svarene blir det bl.a. sagt at samarbeidet medfører bedre kostnadseffektivitet gjennom felles anbud, at det iverksettes felles prosjekter som kan bidra til utvikling og vekst i regionen, samt at regionrådet har en viktig rolle når det gjelder utvikling av regionale strategier og iverksetting av felles utviklingstiltak, for eksempel innenfor kultur og næring.

4.2 Vurdering av svake sider

Spørsmålet lød: *Hva er de viktigste svakhetene ved dagens samarbeid gjennom regionrådet.* Spørsmålet ble stilt til begge målgruppene og det var mulig å kryss av for to forskjellige svar.



Figur 3.16 Vurdering av de viktigste svakhetene ved samarbeidet gjennom regionrådet. To svar mulig. Prosent. n=42/69

Som det framgår er det større uenighet mellom politikerne og sekretariatslederne på dette spørsmålet. Politikerne framhever manglende samarbeidsvilje og manglende beslutningseffektivitet som de viktigste svakhetene. En del nevner også demokratisk underskudd som en viktig svakhet, men kanskje ikke så mange som man kunne forvente.

Sekretariatslederne peker også på manglende samarbeidsvilje som en hovedutfordring. Sekretariatslederne er samtidig betydelig mer opptatt av fordelingskonflikter enn politikerne. De er også mer opptatt av styringsproblemer og manglende finansiering enn politikerne.

I undersøkelsen er det relativt få som framhever lite interessante roller eller mangel på oppgaver som en viktig svakhet. Det er også få som ser svakheter knyttet til oppbygging

av et nytt forvaltningsnivå, for mange deltakere eller høye prosesskostnader i samarbeidet. I de åpne svarene framheves følgende svakheter:

- Manglende formell myndighet tillagt regionrådet og krav til konsensus
- For lite midler avsatt til administrasjon
- Utfordringer knyttet til samarbeid mellom forskjellige kommuner dvs. mellom en "storebror" og to "småøsken". "Småøskenene" føler at "storebror" tar for mye oppmerksomhet og at litt for mange prosjekter havner hos han.
- Det blir sagt at "samarbeid er pr. dato den eneste realistiske måten å løse omfattende utfordringer for primærkommunene" og at "det er et paradoks at både lovgivning og hovedavtale er mer til hinder enn støtte i utviklingsprosessene"
- Det blir understreket at samarbeid krever arbeid og tar ressurser, samt at behovet for større kompetansemiljøer må overstige samarbeidskostnadene

4.3 Naturlig region?

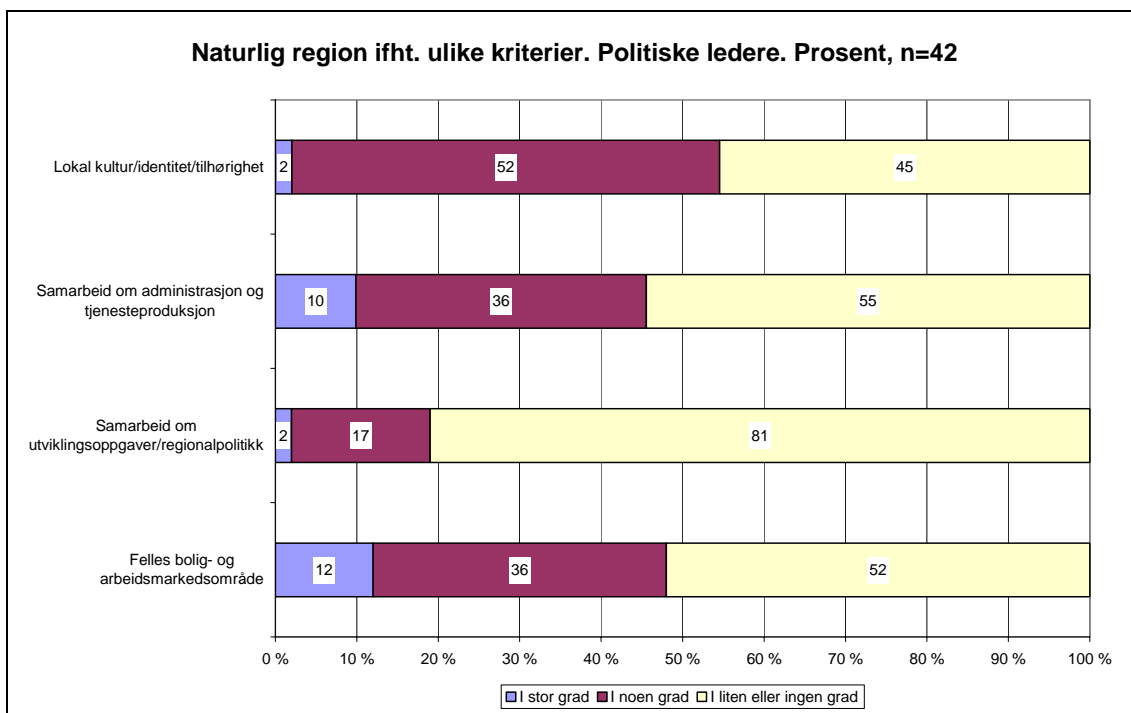
Begge målgrupper er stilt spørsmål om i hvilken grad regionrådets geografiske nedslagsfelt utgjør en naturlig region i forhold til fire forskjellige kriterier hhv. lokal kultur og identitet, samarbeid om administrasjon og tjenesteyting, samarbeid om utviklingsoppgaver og regionalpolitikk, samt sammenfall med felles bolig- og arbeidsmarkedsområde. I den første figuren nedenfor gjengis svarene fra politikerne.

Politikernes vurderinger er ganske overraskende på tre måter. For det første finner vi store andeler som mener at dagens geografiske nedslagsfelt for regionrådet er lite funksjonelt. Det gjelder i forhold til alle de anvendte kriteriene. Andelen som svarer at regionen i liten grad utgjør en naturlig geografisk enhet ligger på mellom 45 og 81%. Det kan tyde på at geografiske funksjonalitetsbetraktninger i liten grad har vært avgjørende for hvilke kommuner som samarbeider i regionrådene.

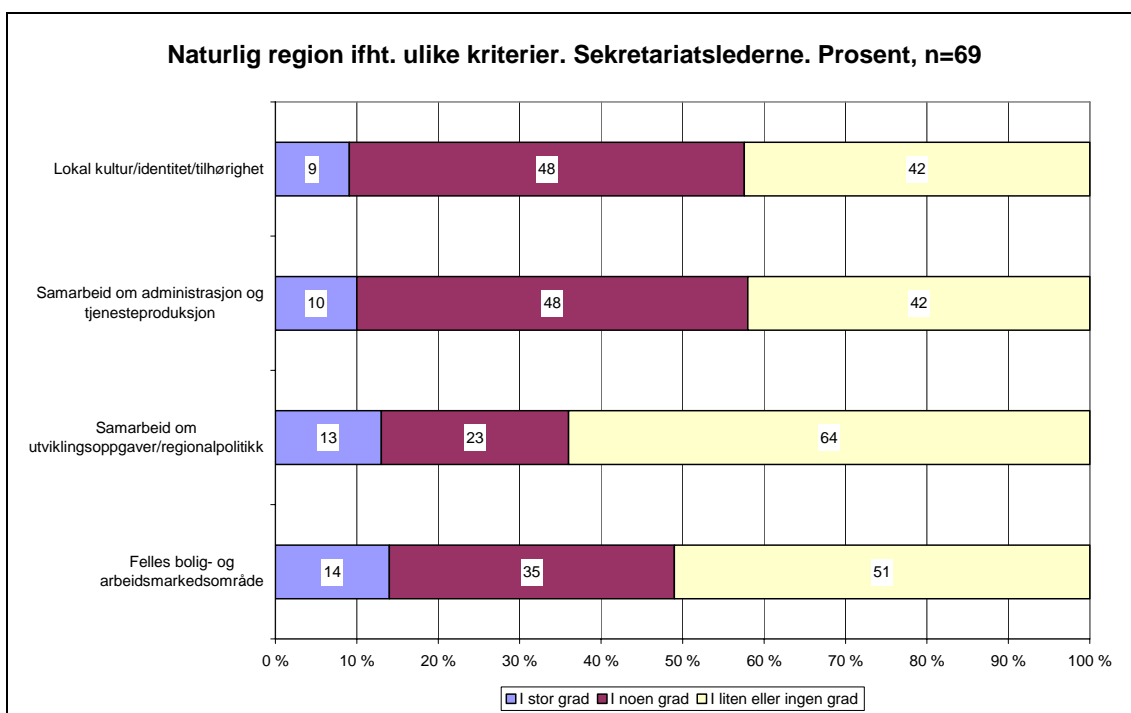
For det andre vurderes regionrådenes geografisk nedslagsfelt å være mer funksjonelt i forhold til lokal kultur og identitet blant innbyggerne, enn tilsvarende i forhold til samarbeid om administrasjon og tjenesteyting og samarbeid om utviklingsoppgaver. At dagens regionråd vurderes å være mer funksjonelle i forhold til lokale identitetsforhold enn samarbeid om utviklingsoppgaver, er motsatt av hva vi hadde forventet. Det kan ha sammenheng med sterke regionale identitetsbånd i mange av de regionene vi her snakker om, samtidig som den politiske og administrative integrasjonen antakelig ikke har kommet særlig langt.

For det tredje er det vert å merke seg at et flertall av de politiske lederne mener at dagens regionråd i liten grad er sammenfallende med felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Bare 12% mener det er stor grad av sammenfall mellom regionrådets geografiske nedslagsfelt og grensene for det felles bolig- og arbeidsmarkedsområdet.

Svarene fra sekretariatslederne viser seg i store trekk å være sammenfallende med vurderingene fra politikerne, jf. figur 3.18.



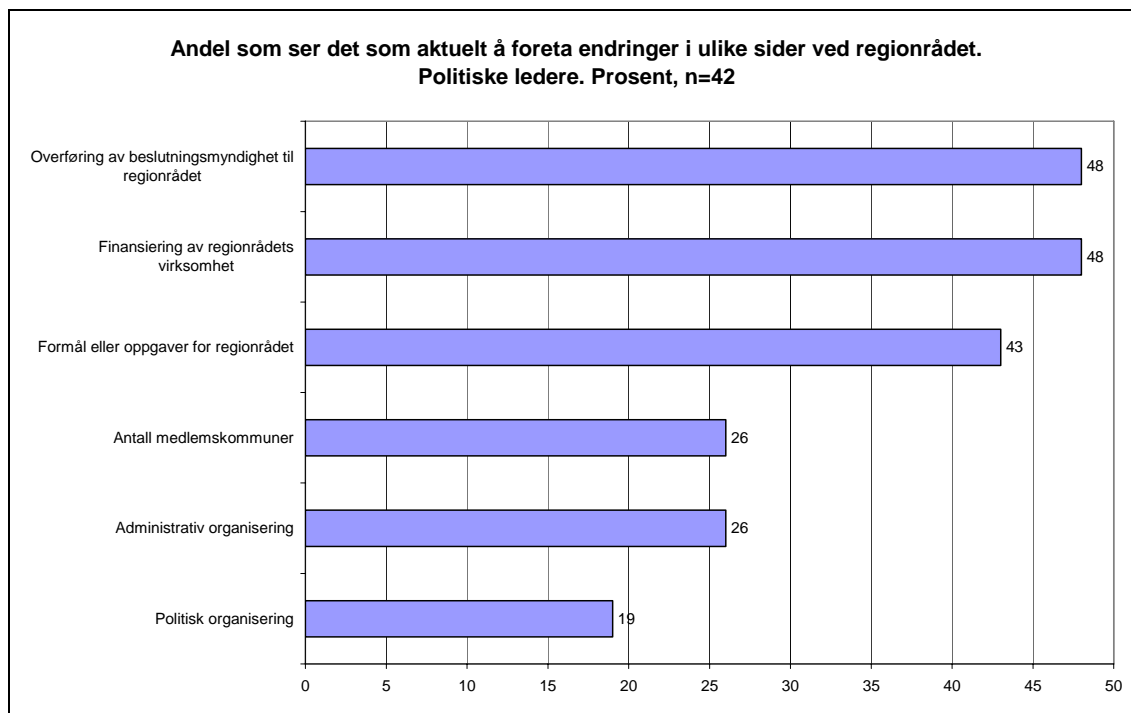
Figur 3.17 Politikernes vurdering av regionrådets geografiske nedslagsfelt i forhold til ulike kriterier. Prosent. n=42



Figur 3.18 Sekretariatsledernes vurdering av regionrådets geografiske nedslagsfelt i forhold til ulike kriterier. Prosent. n=69

4.4 Endringsplaner

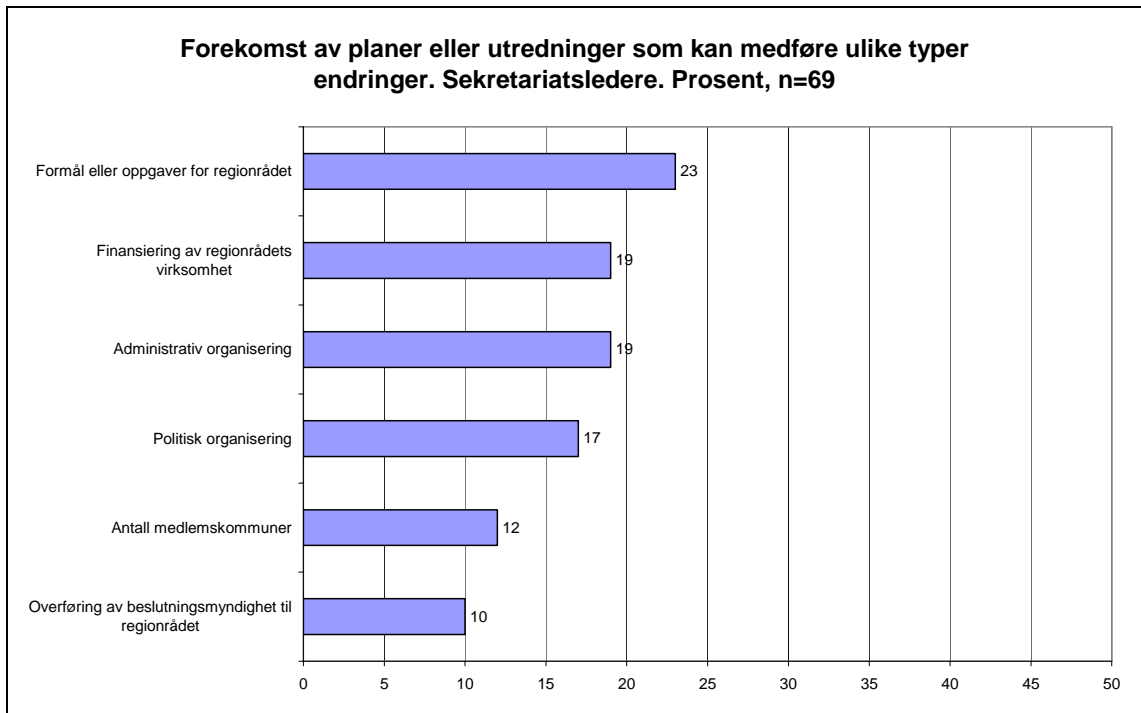
I undersøkelsen er politikerne spurt om de i dag ser de ser det som aktuelt å foreta endringer i seks konkrete sider ved regionrådets funksjonsmåte eller organisering. Svarene tilsier at en stor andel av de politiske lederne ser behov for endringer. Det gjelder først og fremst overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet og endringer i finansieringen av regionrådets virksomhet. Relativt mange ser også behov for endringer i formål eller oppgaver for regionrådet, i antall medlemskommuner og organiseringen.



Figur 3.19 Andel av de politiske lederne som ser behov for endringer i ulike sider ved regionrådet.. Prosent. n=42

Til sekretariatslederne ble det stilt følgende spørsmål: *Foreligger det planer eller utredninger som kan medføre endringer i følgende forhold?* Det ble spurt om de samme forhold som ovenfor. Spørsmålet kan tolkes som en indikator på hva som kan forventes av ulike typer endringer.

Som det framgår av figur 3.20 er det under en fjerdedel som bekrefter at det foreligger konkrete endringsplaner i de aktuelle forholdene. Det mest aktuelle kan være å endre formål eller oppgaver for regionrådet, som nevnes av rundt en fjerdedel. Som den minst aktuelle endringen vurderes endringer i antall medlemskommuner og overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet. Bare rundt 10% kan vise til planer eller utredninger som kan gjøre slike endringer aktuelt. Det er dermed et betydelig gap mellom politikernes vurderinger av behovet for endring og foreliggende planer og utredninger som kan medføre endringer i de aktuelle forholdene.



Figur 3.20 Andel av sekretariatslederne som bekrefter at det finnes planer eller utredninger som kan medføre endringer i ulike sider ved regionrådet. Prosent. n=69.