

Hovedpunkter

I denne rapporten presenteres resultater fra en landsomfattende kartlegging a 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 tilfredsstillere 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 Utviklingsselskap (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 lovhenvvisning. 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 næringselskap 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 trek 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 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. 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.