



Sammendrag NIVI Rapport 2009:4

Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer?

Følgeevaluering av fire regionråd

Utarbeidet på oppdrag av KS

Av Jørund K Nilsen og Geir Vinsand



Sammendrag

Tunge samfunnstrender

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

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

Interkommunalt samarbeid som løsningsalternativ

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

Behov for økt kunnskap om regionråd og interkommunalt samarbeid

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

Deltakerne i prosjektet

Følgende regionråd har deltatt i følgeevalueringen:

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

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

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

NIVIs samlede inntrykk av de fire regionrådene

Få formaliserte ordninger på regionrådsnivå

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

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

Utviklingsarbeid og interessehevdning

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

Tradisjonell styringsmodell

De fire regionrådene har alle en tradisjonell styringsmodell. Begrepet styringsmodell brukes som betegnelse på det samlede systemet for interkommunalt samarbeid. Systemet består forholdet mellom regionrådet, de konkrete interkommunale ordningene og kommunene. Regionrådene har en initierende og samordnende rolle, beslutningsmyndighet er ikke lagt til regionrådene og regionrådene er konsensusorganer. Politisk og administrativ organisering vurderes for hver enkelt oppgave som får sin egen organisering utenfor regionrådet, for eksempel i nettverk og prosjekter, vertskommuneløsninger og/eller styrer organisert etter § 27 i kommuneloven eller selskapslovgivningen.

Praktisk pragmatiske samarbeidsstrategier

En samarbeidsstrategi angir overordnede mål og hovedprinsipper for samarbeidet, herunder hva som er formålet med samarbeidet, hvilken type oppgaver som det er aktuelt å samarbeide om, holdning til myndighetsoverføring fra kommunestyrene, samt prinsipper for deltakelse. Alle de fire regionrådene som inngår i denne evalueringen hviler på pragmatiske samarbeidsstrategier. Det interkommunale samarbeidet betraktes som et praktisk supplement og ikke som en selvstendig oppgavestrategi. Ingen av medlemskommunene har delegert ansvar for lovpålagte oppgaver eller beslutningsmyndighet knyttet til formelle samarbeidsordninger til regionrådet.

Geografisk utstrekning gir utfordringer

Salten, Kongsbergregionen og Vest-Finnmark regionråd er geografisk svært store og alle er over dobbelt så store som gjennomsnittet av regionråd i Norge. Kun ¼ av medlemmene i de

deltakende regionrådenes formannskap ser regionen som naturlig ift samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon. Geografiske forhold kan være en viktig forklaring på hvorfor interesse- og utviklingsperspektivet fremstår som så fremtredende og at utvikling av tjenestesamarbeid er mindre i fokus. Knutepunkt Sørlandet skiller seg klart ut i forhold til de andre regionene. Knutepunkt Sørlandet er en sentrert region med korte avstander og med et klart senter i Kristiansand.

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

Ønske om tettere relasjoner med fylkeskommunen

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

Resultater

Samtlige regionråd kan vise til at regionrådet har gitt resultater, både i form av ny og forbedret oppgaveløsning, styrkede fagmiljøer, gjennomslag for felles interesser, mer utviklingsarbeid og økt tillit og forståelse mellom kommunene. Aktiviteten i regionrådene er stor og involverer kommunene på politisk, faglig og administrativt nivå. I samtlige regionråd er nettverk og interkommunale ordninger etablert, samtlige mener selv deres påvirkningsarbeid har gitt resultater, kontakten mellom næringsliv og kommunene er styrket og infrastruktur i form av f eks bredbånd er bygd ut. I tillegg fremheves at regionrådenes arbeid styrker kunnskapen og tilliten mellom kommunene både på politisk og administrativt nivå.

Utfordringer

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

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

Stort samarbeidspotensial

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

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

Men potensialet er ikke utnyttet

NIVI mener at samtlige av regionrådene som inngår i denne evalueringen ikke har tatt ut sitt potensial for samarbeid om viktige kommunale oppgaver. Vårt inntrykk er at dette samsvarer med brorparten av landets øvrige regionråd. Dagens samarbeid framstår ikke som en hovedløsning for å møte tunge samfunnstrender. Den viktigste svakheten er at regionrådene har kommet for kort i samarbeid om både nødvendig IKT-infrastruktur og kompetansekrevende velferdstjenester. Til en viss grad nyanserer samarbeidet i subregioner innad i våre fire regionråd dette bildet, men hovedkonklusjonen er entydig: Potensialet for samarbeid er neppe utnyttet verken på regionrådsnivå eller på subregionalt nivå.

Utfordrende geografi for tjenestesamarbeid

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

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

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

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

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

Tradisjonell styringsmodell neppe tilstrekkelig

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

Styringsutfordringene kan bli kritiske ved et visst omfang av frittstående formaliserte ordninger. Erfaringer fra Nord-Trøndelag tilsier en kritisk øvre kapasitetsgrense på rundt fem prosent av den samlede kommunale virksomhet. Samarbeid utover et slikt nivå utfordrer den tradisjonelle modellen. Den tradisjonelle modellen er antakelig også dårlig tilpasset framtidige reformer fordi disse kan stille krav til en formell avtalepart som kan sikre en samordnet og forpliktende opptreden mellom flere kommuner, for eksempel i forbindelse med den varslede samhandlingsreformen innenfor helsetjenesten.

Samlet interkommunalt styringsgrep nødvendig

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

Ved et visst omfang av formalisert samarbeid vil et styringssystem som er basert samkommuneprinsipper etter vår vurdering være å foretrekke framfor tradisjonelt samarbeid ut fra både prinsipielle og praktiske hensyn. Samkommunemodellen kan ivareta både demokratiske, styringsmessige og effektivitetsmessige hensyn på en bedre måte enn den tradisjonelle modellen, forutsatt at det i utgangspunktet er ønskelig med et omfattende interkommunalt samarbeid. Både dokumenterte erfaringer med Innherred Samkommune og øvrige erfaringer med evaluering av regionråd som har etablert omfattende samarbeid, støtter opp om en slik konklusjon. Erfaringene fra Finland, som ikke har fylkeskommuner og en kommunestruktur som tilsvarer den norske, viser at samkommunemodellen er en aktuell modell for omfattende samarbeid om lovpålagte velferdstjenester.