



Stiftelsen Østfoldforskning

Mosseregionmodellen

En helhetlig modell for partnerskaps-
basert, strategisk samarbeidsallianse

Helge Ramsdal

Steinar Normann

Stiftelsen Østfoldforskning

OR.13.05

Juni 2005

www.sto.no

RAPPORTFORSIDE

Rapportnr: OR.13.05	ISBN nr: 82-7520-542-5 ISSN nr: 0803-6659	Rapporttype: Oppdragsrapport
Rapporttittel: Mosseregionmodellen – en helhetlig modell for partnerskapsbasert samarbeidsallianse		Forfatter(e): Helge Ramsdal Steinar Normann
Prosjektnummer:	Prosjekttittel: Samarbeidsmodell for Mosseregionrådet	
Oppdragsgiver(e): Regionrådet i Moss v/Moss, Rygge, Råde og Våler Kommune Oppdragsgivers referanse: Ordfører Thorbjørn Meyer/Rådmann Helge Støwer		
<p>Sammendrag</p> <p>Mandatet for dette prosjektet har vært å utrede en ny organisasjonsmodell for det regionale samarbeidet (regionrådet) som sikrer en effektiv styringsform, samtidig som den demokratiske styring og kontroll ikke svekkes i for stor grad. Vi mener å kunne presentere en helhetlig modell som etter vår oppfatning er en spennende organisatorisk innovasjon, og vil både kunne ivareta en målrettet og fokusert strategi for de felles utfordringer regionen har og samtidig innebære at en ikke overfører myndighet i for stor grad til overlokale organ. Også denne modellen er uferdig i den forstand at den fremstår som et konsept som må fylles med et konkret innhold. Et viktig poeng er at en i dette arbeidet med å konkretisere modellen, kan ta utgangspunkt i partnerskapsorganisering og prosjektorganisering som hjelpemidler.</p> <p>Både partnerskapsorganisering og prosjektarbeid er etter hvert velkjente virkemidler i norsk offentlig (og privat) virksomhet. Likevel vil dette være et pionerarbeid i organisering av regionalt samarbeid i norsk lokalforvaltning, og det bør være av stor nasjonal interesse i å bidra til at prinsippene knyttet til ”strategisk allianse”- modellen blir utprøvd. Samtidig må det understrekes at det kreves en styrt prosess som vil ta noe tid – som i alt samarbeid - før denne modellen er implementert, og når en kan evaluere hvordan den fungerer i praksis.</p> <p>Samarbeid krever vilje og dialog og et minimum av interessefellesskap. De to sistnevnte forholdene mener vi er tilstede og vi har gjennom modellforslaget forsterket mulighetene til å opprettholde og utvikle dette videre gjennom å fokusere på møteplasser og betydningen av hyppig informasjon og kommunikasjon. Men <i>viljen</i> – konkretisert gjennom for eksempel viljeserklæringer, kan bare partene selv bidra med.</p> <p>Del 1: tar for seg bakgrunn og mandat for dette prosjektet og reiser noen sentrale problemstillinger knyttet til grunnlaget for samarbeidet.</p> <p>Del 2: begrunner og beskriver det konkrete forslaget til et styrket samarbeid på kort sikt med eksisterende regionråd som utgangspunkt og der kravet har vært å foreslå en realistisk og gjennomførbar modell. Denne delen av arbeidet har i tillegg til en teoretisk utredning også vært gjennomført i interaksjon med noen berørte parter.</p> <p>Del 3: Representerer et ”bakteppe” og refleksjonsgrunnlag for rammebetingelser for regionalt samarbeid som vi oppfatter som en lokalforvaltning i støpeskjeen. Vi har valgt å ta med dette for å beskrive en fremtidig utfordring og mulig utvikling i et noe lengre perspektiv og som samtidig danner et grunnlag og plattform for en regionforståelse vi tror vil utvikle seg fremover.</p>		
Emneord: <ul style="list-style-type: none"> • Regionråd • Strategisk samarbeidsallianse • Interkommunalt samarbeid • Organisatoriske utfordringer 	Tilgjengelighet: Åpen Denne side: Åpen Denne rapport: Åpen	Antall sider inkl. bilag: 40
<p>Godkjent Dato: 30.06.2005</p>		
Steinar Normann Prosjektleder (sign)	Torbjørn Korsvold Forskningsleder (sign)	

Forord

Stiftelsen Østfoldforskning presenterer med dette det vi har valgt å kalle ”*Mosseregionmodellen - en helhetlig modell for partnerskapsbasert samarbeidsallianse*”. Dette er vårt forslag til styrking av det regionale samarbeidet i Mosseregionen med eksisterende regionråd som utgangspunkt.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for regionrådet i Mosseregionen, og er utført i perioden april-juni 2005. Prosjektgruppen har bestått av dosent i statsvitenskap Helge Ramsdal ved Høyskolen i Østfold og seniorrådgiver Steinar Normann ved Stiftelsen Østfoldforskning. Rapporten er skrevet etter nivå-prinsippet og består av tre deler:

- Del 1: Tar for seg bakgrunn og mandat for dette prosjektet.
- Del 2: Skrevet av Helge Ramsdal og Steinar Normann og begrunner og beskriver det konkrete forslaget til et styrket samarbeidet på kort og mellomlang sikt med eksisterende regionråd som utgangspunkt og der kravet er en realistisk og gjennomførbar modell.
- Del 3: Skrevet av Helge Ramsdal og representerer et ”bakteppe” og refleksjonsgrunnlag for rammebetingelser for regionalt samarbeid som vi oppfatter som en lokalforvaltning i støpeskjeen. Vi har valgt å ta med dette for å beskrive en fremtidig utfordring og mulig utvikling i et noe lengre perspektiv.

I utgangspunktet ønsket oppdragsgiver seg en mer ”teoretisk” gjennomgang basert på litteraturstudier av tilsvarende problemstillinger og gjennomgang av eksisterende plandokumenter etc. , men denne typer prosesser krever interaksjon og dialog med parter og interessenter i tillegg. De økonomiske rammene har vært noe begrensede til å gjennomføre en bred dialog med representanter fra alle involverte, men vi har likevel valgt å gjennomføre med relativt hyppig kontakt, men begrenset til ordførere og rådmenn. Dette har gitt oss mulighet til å diskutere løsninger til organisering underveis, og denne kontakten har også bidratt ikke bare til å kvalitetsikre deler av innholdet i rapporten, men også skapt det vi oppfatter som en forankring og eierskap til ”modellen” hos denne gruppen.

I tillegg har vi benyttet oss av erfaringer og innspill fra personer som kjenner problemstillingene godt fra andre eller tilsvarende situasjoner, og vi vil særlig takke leder av Follo-rådet – Grethe Salvesvold, nærings sjef i Fredrikstad Kommune - Per-Erik Simonsen og rektor ved Høyskolen i Østfold – Knut Aarvak for velvillig bistand i gjennomføringen.

En tidligere rådmann er mye sitert på følgende utsagn:

”Et sterkere interkommunalt samarbeid kommer ikke som resultat av avansert teknologisk-byråkratisk arbeid. Det handler ikke om matematikk, ingeniørkunst eller andre vanskelige utredninger. Det handler og vilje, vilje og vilje. Vi kommer ikke av flekken før vi selv vil det”.

En av de store utfordringene fremover blir selvfølgelig å fylle den foreslåtte ”infrastrukturen” med innhold. Vi håper denne rapporten kan bidra til det.

Fredrikstad, den 30. juni 2005

Stiftelsen Østfoldforskning
Steinar Normann
Prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning

DEL 1 Bakgrunn, mandat og problemstillinger

Utfordringer for regionalt samarbeid i Mosseregionen	side 6
Regionrådenes økte betydning i.f.t. omverdenen:	

DEL 2 Alternative regionale samarbeidsmodeller

To hovedprinsipper for interkommunalt samarbeid	side 10
Aktuelle organisasjonsløsninger i Mosse-regionen	side 17
Strategisk samarbeidsallianse - konkretisering av modellforslaget .	side 22
Oppsummering av kritiske suksessfaktorer	side 24
Endringsbehov knyttet til forslaget	side 25
Modellen	side 26
Beskrivelse av prosesser og funksjoner	side 27

DEL 3 Interkommunalt samarbeid

Rammebetingelser for regionalt samarbeid – en lokalforvaltning i støpeskjeen	side 31
Endringer i regional forvaltning	side 33
Regionale endringer som premisser for interkommunalt samarbeid.....	side 35
”Robuste kommuner”	side 36
Modifisering av generalistkommune ?	side 38

Innledning

Interkommunalt samarbeid er svært utbredt i Norge. Ca. 75% av kommunene er formelt knyttet til et regionråd. KS hevder imidlertid i utredning om alternative organisasjonsmodeller at .. *”til tross for et omfattende samarbeid ...viser det seg at det samarbeides om konkrete oppgaver med liten grad av helhetlig strategisk betydning, eller oppgaver som ikke berører lokalisering eller medfører økonomiske utlegg for kommunene”* (KS 2005a:s.2). Det blir hevdet at de viktigste grunner til å opprette interkommunale samarbeidsordninger er stordriftsfordeler og/eller etablere og rekruttere til kompetanseenheter, for å heve kvaliteten på tjenestene eller for å drive mer effektivt. Dette er også tilfellet i Mosse-regionen, som har et relativt omfattende interkommunalt samarbeid knyttet til for eksempel MOVAR og legevaktordningen og IKT-samarbeid.

Samtidig bekrefter regionens samarbeidsløsninger at det i mindre grad dreier seg om strategiske beslutninger knyttet til for eksempel lokaliseringsspørsmål eller planlegging. Mosseregionens egen RUP-prosess (Mosseregionens Regionale Utviklingsplan, heretter kalt MosseRUP) har imidlertid representert et unntak i så måte, ettersom en her har gått sammen om en delplan til fylkesplanen der en har hatt et utbredt samarbeid om en felles strategi. Spørsmålet som nå melder seg dreier seg om hvordan en kan organisere det interkommunale samarbeidet på en mer effektiv måte. Dette spørsmålet synes dels å ha sin bakgrunn i MosseRUP-prosessen, dels i at rammebetingelsene for kommunen endrer seg raskt. Særlig fordi kommunestruktur – og særlig kommunesammenslåinger er blitt så fokusert er det naturlig å gjennomtenke det regionale samarbeidet på nytt. En underliggende problemstilling, som kan motivere til en slik gjennomtenkning, er selvsagt at et styrket interkommunalt samarbeid både kan ses på som et alternativ til, eller som et grunnlag for, kommunesammenslåing i neste omgang. Dette spørsmålet oppfatter vi imidlertid å ligge utenfor mandatets for denne utredningen.

Det er en rekke drivkrefter for å videreutvikle interkommunalt samarbeid mer generelt: For det første er kommunenes økonomi presset, og dersom en kan finne mer kostnadseffektive måter å drive på er dette selvsagt et viktig argument. Et annet argument er behovet for å planlegge i forhold til felles utfordringer i regionen. Som vi skal komme tilbake til er dette særlig viktig i forhold til de mange ”nye” samarbeidsformene som nå er introdusert.

Mandat, bakgrunn og problemstillinger

Mandat og bakgrunn

Mosseregionrådet har etablert et eget prosjekt med sikte på styrking av det interkommunale samarbeidet. Fra selve prosjektbeskrivelsen henter vi følgende:

”Regionens kommuner er på det rene med at det regionale samarbeide trenger fornyelse og modernisering. Generelt sett er det stort reformfokus på det offentlige Norge, både på kommunalt, regionalt og statlig nivå. I tillegg til ubalansen mellom oppgaver og ressurser, går debatten om fremveksten av større og mer handlekraftige regioner og behovet for større kommuner.

Ønsket om et styrket regionalt samarbeid, slik det fremgår av regionrådsak 16/04, den 13.10.2004, er derfor begrunnet med en forventning om å høste av fordelene til en stor enhet, samt å unngå ulempene med en kommunesammenslutning. Myndighet og oppgaver for det ”nye” samarbeidet vil være særlig viktig å avklare i det forestående utredningsarbeidet.

Likeledes fremstår det som en absolutt utfordring å etablere et sekretariat for regionrådet med særlig kompetanse på å sikre en god oppfølging av de sentrale satsingsområder i utviklingsplanen - dvs. boligutvikling, næring, areal, transport, miljø og regionalt samarbeid.

Kommunestyrene er inne i det andre året av kommunevalgperioden. Et resultat av den regionale planprosessen vil være å iverksette en felles rullering av kommuneplanene. Dette vil være en krevende samordningsprosess som vil ha en karakter av et pilotprosjekt, som antas å kunne ha en overføringsverdi for andre regioner i Østfold.

I fylkesplanen ”Grenseløse Østfold” ligger det klare føringer på at det regionale partnerskapet skal styrkes og utvikles. De utfordringene Østfold står foran i årene fremover må møtes gjennom en aktiv regional utviklingspolitikk basert på samhandling og partnerskap. Østfold fylkeskommune som regional utviklingsaktør antas å måtte skape denne samhandlingen med regionrådene i fylket. I en slik sammenheng vil det stå helt sentralt å utvikle og konkretisere et slikt forpliktende partnerskap.

Prosjektets hovedmål:

Regionrådet for Mossedistriktet skal utvikles til å fremstå som et effektivt og robust samarbeidsorgan for kommunene Råde, Rygge, Moss og Våler.

Prosjektets delmål:

- 1. Utrede en ny organisasjonsmodell for det regionale samarbeidet (regionrådet) som sikrer en effektiv styringsform, samtidig som den demokratiske styring og kontroll ikke svekkes i for stor grad.*
- 2. Iverksette de samarbeidstiltak- og oppgaver som kommunene står samlet om i Regional Utviklingsplan for Mosseregionen – herunder felles rutiner for rullering av kommuneplanene samt nyskaping og innovasjon for næringslivet.*
- 3. Utrede og implementere en partnerskapsmodell for regional planlegging med Østfold fylkeskommune i egenskap av regional utviklingsaktør*

Det ovenstående beskriver de overordnede problemstillingene knyttet til dette prosjektet, mens mandatet for arbeidet beskrevet i denne rapporten er avgrenset til problemstillinger knyttet til pkt. 1 over. Kravet til modellen er at den skal være realistisk og gjennomførbar.

Hva er et effektivt og robust organ?

I mandatet ligger det at regionrådet skal utvikles til et *effektivt og robust* samarbeidsorgan for håndtering av de sentrale satsingsområdene i utviklingsplanen; boligutvikling, areal, transport, miljø og regionalt samarbeid.

Det kan selvfølgelig diskuteres hva som ligger i begrepene effektivitet og robusthet, men holder vi oss til den betydningen KS har lagt til grunn for begrepet robusthet, vil det for de aktuelle samfunnsutviklingsoppgavene bl.a. handle om

- Helhetlig politikk for arealplanlegging, utbygging, samferdsel, næringsutvikling, miljøvern og kultur
- En god styringsstruktur
- Nødvendig kompetanse i bredde og dybde

Dette er tunge og til dels komplekse oppgaver som krever stor grad av samordning og interaksjon med ulike interessenter.

Med *effektivitet* er det naturlig i denne sammenhengen å trekke frem betydningen av hvor *raskt* et system responderer på behovet for en tilpasning i.f.t. endring i omgivelsene og hvilken *treffsikkerhet* man oppnår med utviklingstiltakene. Omsatt i praksis til de oppgavene dette handler om, vil bl.a. følgende være knyttet til begrepet effektivitet:

- Hvor lang tid prosesser som utredninger/analyser samt løsningsforslag tar (kapasitet, kompetanse, kvalitet)
- Hvor lang tid administrativ behandling forøvrig tar
- Hvor lang tid bruker man på politisk behandling og beslutning
- Hvilken finansieringsevne man har

Suksessfaktorer og status for samarbeidet

Når det gjelder suksessfaktorer for samarbeid i regionråd spesifikt, har Telemarksforskning foretatt en systematisk kartlegging av erfaringer fra regionrådsamarbeidet (Sanda 2000). Om vi benytter disse suksessfaktorene og foretar en vurdering av status for region-samarbeidet i Mosse-regionen, kan følgende skisseres:

SUKSESSFAKTORER	STATUS/VURDERING
Ta utgangspunkt i naturlige regioner	Gitt
Etabler et godt formelt grunnlag: vedtekter, kjøreregler, viljeserklæringer og handlingsplaner	Vedtekter finnes, men er de klare nok?
Sørg for god politisk forankring gjennom involvering og deltagelse	Har gjennomført én bredt forankret prosess i.f.m. RUP-arbeidet
Bygg regionale relasjoner i kommuneadministrasjonen gjennom etablering av uformelle nettverk på mange nivåer	Flere eksempler på samarbeidsprosjekter samt IKS
Regionrådet må disponere personellressurser som kan fokusere innsatsen sin på regionen og regionale problemstillinger (Ca. 75% av regionrådene 2000 har fast sekretariat)	Svakt i.f.t. andre og i.f.t. anbefalt
Regionrådet må disponere forutsigbare økonomiske ressurser	Ikke tilfelle pr. idag
Bygg samarbeidet opp rundt sikre suksesser – la stridsspørsmålene modnes	Eksempel: felles plankontor foreslått, men ikke modent nå
Arbeid både med kort- og langsiktige resultater for øyet	Prioriteringer er ikke foretatt
Markedsfør resultatene som regionale	Hvem gjør dette i dag ?
Legg bort ”småsøskenkranglinga” og se regionens beste	”Østfoldsyndromet” eller første fase i samarbeidsutviklingen ?

Som nevnt i innledningen er samarbeidet i Mosseregionen på enkelte områder godt utviklet og fungerer bra, men når det gjelder strategisk viktige problemstillinger knyttet til for eksempel lokaliseringsspørsmål eller planlegging, ser samarbeidserfaringene ut til å være av betydelig mindre omfang. Man er likevel enige om – grovt sett – hva det skal samarbeides om, men utfordringen er altså *hvordan*.

Prosjektet har avklart at det er en viss forskjell i kommunenes ambisjonsnivå og sannsynligvis forståelse av nødvendige virkemidler for å oppnå det man kan legge i begrepene *effektivt og robust* organ. Selv om undersøkelsen til Sanda oppfordrer til å ”*la stridsspørsmålene modnes*” og ”*etabler et godt formelt grunnlag*” og ”*forankring, involvering og deltagelse*” vet man samtidig at samarbeidsforsøk mellom ulike parter ofte er preget av at *den som vil minst, bestemmer mest*.

Dagens regionråd må kunne defineres som en minimumsløsning sett i.f.t. ”dagens standard” og de oppgavene Mosseregionen har satt på dagsordenen og som kort kan oppsummeres i følgende sentrale ”svakheter”:

- Ingen definerte arbeidsoppgaver utover overordnede satsingsområder
- Ingen myndighet
- Ingen definert strategi
- Begrenset kapasitet
- Begrenset betydning

Vi mener to problemstillinger står særlig sentralt i denne sammenhengen:

1) *Grunnlaget for det regionale samarbeidet i regionen:*

Hvilke forutsetninger er til stede for å utvikle et godt regionalt samarbeid (vilje, konsensus, tillit).

2) *Hvilke alternative samarbeidsmodeller kan ivareta regionens samarbeidsbehov?*

Alternative regionale samarbeidsmodeller.

To hovedprinsipper for interkommunalt samarbeid

Som det fremgår av rapportens Del 3 og senere i denne delen av rapporten, er det i utgangspunktet et vidt spekter av aktuelle samarbeidsformer. Betegnelsen på enkelte av modellene er overlappende, avhengig av hvilket fagmiljø, rapporter og utredninger begrepene er hentet fra.

Imidlertid kan det skisseres to hovedprinsipper for interkommunalt samarbeid (ECON 16/02):

- Samarbeid basert på arbeidsdeling mellom kommunene og uten organisatorisk overbygning
- Samarbeid med organisatorisk overbygning, ofte som egen juridisk enhet

I den første gruppen er samarbeidet basert på en eller annen form for avtalt kommunal arbeidsdeling hvor oppgaveløsningen foregår i en eller flere av kommunene. Samarbeidet utgjør ikke en organisatorisk overbygning og er ikke en selvstendig juridisk enhet med egen administrasjon og personale. Viktige beslutninger og ansvar ligger i det enkelte kommunestyre.

I den andre gruppen er ansvaret for oppgaveløsningen lagt til en felles organisatorisk overbygning i form av et styre utgått fra kommunene. Samarbeidet kan få så stor grad av selvstendighet at den må regnes som eget rettssubjekt og med egen administrasjon. De to hovedmodellene har ulike egenskaper når det gjelder hensynet til demokratisk kontroll, styring og effektivitet.

Som med offentlig virksomhet for øvrig, opplever en at interkommunale samarbeidsløsninger knyttes til ulike organisasjonsmodeller i et konglomerat av muligheter. Det kan være vanskelig å holde mange av disse modellene fra hverandre, og det kan ofte være mer som forener enn som skiller enkelte av dem fra hverandre. Både KRD og KS har, sammen med aktive forskningsmiljøer, lansert en rekke ulike modeller (jf. KS-notat 2005). En svakhet ved mange av de forslagene som er lansert er at de ofte fremstår mer som prinsipp-skisser enn som konkrete grunnlag for organisering. Det er også grunn til å påpeke at det er et stort gap mellom de mange modeller som lanseres og det en har forskningsmessig belegg

for å hevde fungerer i praksis. En rekke studier har også vist at mange av de organisasjonsmodellene som lanserer for lokalstyret er for abstrakte og mangetydige til at en uten videre kan hevde at slike modeller ”leverer” de resultatene som de hevder å gjøre. Den samme overordnede modellen kan gi gode resultater i en kommune, men skape uforutsette negative konsekvenser i en annen. Lokalstyreforskningen er relativt entydig om at dette skyldes at de lokale forutsetninger er svært ulike - det gjelder for eksempel historie, politisk kultur, organisatoriske særegenheter som størrelse, kompetansesammensetningen osv. (Michelsen, Ramsdal og Aarsæth 2002, Aarsæth og Vabo 2002.) . Sett på grunnlag av dette må et forslag til organisasjonsløsning for samarbeidet i enhver region innebære at en legger lokale forhold til grunn for at de resultater en ønsker skal oppnås.

Ut fra det relativt spesifikke mandat denne utredningen skal forholde seg til, kan det derfor være mulig å avgrense diskusjonen av alternative samarbeidsmodeller. En viktig premis, slik vi har tolket mandatet, er at en skal bygge videre på, og styrke *regionrådets* funksjoner. På dette grunnlag vil enkelte organisasjonsløsninger fortone seg som mindre relevante i denne sammenheng, selv om de kunne være spennende å konkretisere i en situasjon der en kunne gå mer ”synoptisk” til verks – det vil si der en bygger organisasjonen fra grunnen av. Etter vår vurdering er det imidlertid helt avgjørende for at det regionale samarbeidet skal styrkes at en tar utgangspunkt i de erfaringene en allerede har med samarbeidsorganene i regionen og viderefører disse . I dette arbeidet er det sentralt å avklare følgende spørsmål:

- Hvordan finne balanse mellom selvstendighet og samarbeid?
- Hvordan finne balanse mellom demokratiske hensyn og beslutningseffektivitet?

Ulike modeller for interkommunalt samarbeid.

Det mest aktuelle utgangspunkt for en diskusjon av alternative organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid er KS-notatet fra 2005 som omhandler nettopp dette. KS skiller her mellom det de betegner som ”tradisjonelt interkommunalt samarbeid” og ”nye modeller for interkommunalt samarbeid”. Utgangspunktet som vanligvis legges til grunn for diskusjonen om interkommunale samarbeidsløsninger, er basert på et skille mellom interkommunale samarbeidsformer som enten er rettet mot et fokus på interne oppgaver i kommunene (”innenrikspolitik”, for eksempel ulike kommunale tjenester etc.) eller på samarbeid i forhold til interesser utenfor kommunene (”utenrikspolitik”, for eksempel felles

strategier overfor fylkeskommunale eller statlige myndigheter, næringsutvikling og samfunnsbygging etc. (Sandar et al 2003). Et annet skille går etter hvilken grad av forpliktelse en har tillagt samarbeidet.

Med utgangspunkt i dette skillet opererer en så med ulike former for samarbeid som kan settes på en akse der en begynner med relativt lite forpliktende samarbeid og ender opp med sterk grad av integrasjon mellom kommuneorganisasjonene:

- Kontakt i enkeltsaker
- Uformelle nettverk
- Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker
- Helhetlig kommunalt samarbeid
- Regionalt samarbeid

I notatet fra KS blir det påpekt at det ”tradisjonelle” interkommunale samarbeidet er kritisert for å være lite beslutningseffektivt, og for å mangle politisk styring og åpenhet. Det er åpenbart dette som ligger til grunn for at både statlige myndigheter og KS har ment at regionale samarbeidsløsninger hittil har vært for lite ambisiøse.

De ”nye” modellene for interkommunalt samarbeid ” er i stor grad tuftet på de forslagene som er fremkommet gjennom KRD/KS-prosjektet om ”fremtidens kommunestruktur”, der en gjennom lokale prosesser har søkt å utvikle grunnlag for etablering av en fremtidig struktur med ”robuste kommuner”.

Med utgangspunkt i Senter for bygdeforsknings utredning (2003) har en vært opptatt av at noen karakteristika må være til stede mellom de kommunene som inngår samarbeidet etter disse ”nye” modellene: ”de tre i-er” *integrasjon, identifikasjon og institusjoner*.

”*Integrasjon*” viser her til at kommunen må være et felles ABS-område, det vil si ha et felles arbeidsmarked, boligområder- og servicefunksjoner. ”*Identifikasjon*” innebærer at det samarbeidende området må fremstå som noe eget i forhold til områdene rundt – en kulturell dimensjon der en fremhever særpreg og tilhørighet til regionen. ”*Institusjonsbygging*” innebærer at en bygger ut felles organisasjonsløsninger og tjenester, slik at innbyggerne etter hvert opplever et felleskap knyttet til barnehager, skoler, næringsvirksomhet og kulturtiltak. En nærliggende tanke er at disse kjennetegnene på regionale samarbeidsformer må forstås

som en prosess, der en tar utgangspunkt i eksisterende situasjon, og forutsetter at en kan bygge videre på disse slik at de regionale forutsetningene for et effektivt regionalt samarbeid etter hvert blir bedre.

De ”nye” samarbeidsformene som er lansert av KS/KRD for å styrke regionale samarbeidsløsninger er som nevnt innledningsvis mange. Det er imidlertid nødvendig å peke på at mens noen representerer organisasjonsformer som er relativt velkjente, er andre mer å betrakte som skisser på eksperimentstadiet. Det er også en fare for at mange slike løsninger fremstår som attraktive nettopp fordi de er abstrakte modeller basert på ”moderne” organisasjonskonsepter, gjerne importert fra private produksjonsbedrifter, mens deres løsningspotensiale fordunster i møtet med den konkrete sammenheng hvor de skal implementeres.

De ”nye” organisasjonsløsningene som er lansert er:

Samkommune

- Regionkommune
- Konsernkommune
- Kjernekommune
- Senterkommune
- Strategisk allianse

Disse modellene innebærer sterkere forpliktelser og et klarere fokus på helhetlige organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid enn flere av de formene som er skissert under betegnelsen ”tradisjonelle”. Disse modellene er også alle ”moderne” i den forstand at de har mange underliggende teoretiske likhetstrekk med nyere kommunale organisasjonsmodeller slik disse er utviklet i sitt mangfold etter at kommuneloven ble revidert i 1993. De fleste av ”nye” samarbeidsmodellene fordrer dispensasjon fra kommunelovens bestemmelser, men en anser det som relativt uproblematisk ved at forsøksloven da kommer til anvendelse.

Til sammen gir disse ”tradisjonelle” og ”nye” alternativene inntrykk av at en kan velge og vrake i forhold til varer i et supermarked – noe som til en viss grad er korrekt idet forutsetningene for å kunne ”finne” en modell for det interkommunale samarbeidet som er tilpasset kommunenes egne behov faktisk er svært store. I den grad det finnes vilje til

regionalt samarbeid, vil det være gode alternativer for hånden! Samtidig har, slik KS skisserer, de ulike samarbeidsformene styrker og svakheter som 1) kan diskuteres og vurderes i generelle organisasjons- og forvaltningsteoretiske termer – det vil si uten å trekke inn regionale og lokale forhold, og 2) som kan - og bør - legges til grunn for en drøfting av hvordan den enkelte modell kan anvendes som grunnlag for lokale løsninger. I forhold til denne utredningen er det derfor nødvendig å dels reflektere over de generelle styrker/svakheter de mest aktuelle samarbeidsmodellene har, og deretter diskutere mer konkret hvilke utfordringer, muligheter og begrensninger Mosse-regionen har som tilsier at noen modeller kan anbefales foran andre.

De utredningene som er gjennomgått har lansert til sammen 11 ulike interkommunale samarbeidsformer, noen ”tradisjonelle” og noen ”nye”. Samtidig kan en meget vel kombinere enkelte modeller, slik at alternativene i realiteten er legio. Det er en viss ulikhet i tilnærmingen til ”modellene” her, ved at de ”tradisjonelle” dreier seg om ”samarbeidsformer” uten sterk vekt på konkrete, helhetlige organisasjonsmodeller, mens de ”nye” i langt større grad er knyttet til helhetlige organisasjonskonsepter og relativt klart avgrensede og spesifikke organisasjonsmodeller.

Det er naturlig å starte drøftingen av disse ulike alternativene med en mer teoretisk tilnærming, der ”styrke” og ”svakheter” med modellene danner grunnlag for den videre drøftingen. Dette kan imidlertid vise seg å være en noe unødvendig øvelse, idet - som nevnt foran - lett kan vise seg at de lokale forholdene har større betydning for resultat enn de teoretiske overlegningene. Likevel vil det være åpenbare fordeler og ulemper med noen av modellene som kan gi føringer for hvordan en kan prioritere eller eliminere noen løsninger i forhold til lokale behov. De til sammen 11 ”modellene” som vi tar utgangspunkt i her, kan særlig vurderes i forhold til effektivitet – når det gjelder regionalt samarbeid gjelder dette særlig beslutningseffektivitet - og effektiv tjenesteproduksjon på den ene siden, og hensynet til å ivareta lokaldemokratiske prosesser på den annen side. Det som særlig skiller de ”tradisjonelle” og de ”nye” organisasjonsløsningene er at de førstnevnte er forankret i relativt liten grad av gjensidige forpliktelser for de samarbeidende kommunene. Det er samtidig lett å hevde at disse modellene generelt også er godt forankret i lokaldemokratiske prosesser, og at de hviler på at de kommunale aktørene som deltar i dette samarbeidet hele tiden har god ryggdekning for hvor langt samarbeidet kan strekkes. Et viktig ankepunkt er imidlertid at det i stor grad er de lokalpolitiske eliter som deltar og har innsikt i disse

regionale samarbeidsformene, og at de er lite transparente for lokalbefolkningen generelt. Det også lett å hevde at dette samarbeidet ikke er særlig effektivt. Også i denne utredningen har vi møtt på synspunkter som tilsier at en opplever beslutningsprosesser som tungroddede og i mange sammenhenger ineffektive, og at regionrådets arbeid preges av å være omsluttet av rammebetingelser som skaper forsiktighet og en følelse av at en hele tiden ”ser seg bakover”, for å sørge for ryggdekning for de regionale initiativ som tas. Et eksempel som er trukket frem i flere sammenhenger er at forslaget om å etablere en felles regional planenhet strandet, og at dette kan ses som en indikasjon på hvor langt en kan strekke det regionale samarbeidet i forhold til å overføre myndighet eller, som i dette tilfellet utredningskompetanse, til et ”overkommunalt” organ.

Likevel er det ikke uten videre slik at det regionale samarbeidet som er tuftet på noen av de ”tradisjonelle” formene i seg selv er ineffektive. Dette avhenger av de oppgavene eller utfordringene som skal løses. Dersom disse utfordringene defineres på mer ambisiøse måter vil det være nødvendig å kritisk vurdere om de tradisjonelle ordningene er tilstrekkelige. Det må også pekes på at det er en grense for når ineffektive løsninger mister politisk oppslutning, selv om det er nettopp hensynet til de enkelte kommunenes politiske ”selvstyre” som er grunnlaget for de ”forsiktige” løsningene en velger. I lengden vil relevansen av de oppgavene en arbeider med være avgjørende for politisk oppslutning. Et regionalt samarbeid som blir oppfattet som for lite relevant og ambisiøst, kan lett bli grunnlag for et lokaldemokratisk system på tomgang.

Dette viser frem mot de mer omfattende og helhetlige ”nye” modellene. I de utredningene som KS har systematisert, er det skissert enkelte løsninger som forutsetter at en overfører myndighet i større eller mindre grad til regionale samarbeidsorgan, og der hensynet til effektivitet er i fokus. (For en skissemessig beskrivelse av disse modellene vises til KS’ utredning fra 2004). Flere av de samarbeidsmodellene som her er skissert må kunne hevdes å både ha organisatoriske svakheter som kan utledes teoretisk. Det som er særlig viktig er at mange av disse modellene ikke er utprøvd eller kun utprøvd i avgrensede områder. Kunnskapen om hvordan de har fungert der de er prøvet ut er relativt begrenset, blant annet fordi de ikke har fungert i særlig lang tid. Som nevnt foran er teoretiske utlegninger av potensielle fordeler og ulemper med slike modeller begrenset, selv om en forsøksvis kan diskutere teoretisk fordeler og ulemper i forhold til ulike hensyn som skal ivaretas. Under har vi foretatt en enkel vurdering på dette grunnlag av de ”tradisjonelle” og ”nye”

modellene. Dette må anses som en svært foreløpig vurdering, og hovedpoenget er at dette lett blir en akademisk øvelse, både fordi en mangler kunnskaper, fordi koplingene mellom ”effektivitet” og ”lokaldemokratiske” hensyn er for komplekse til å ivaretas i entydige størrelser, og fordi alle diskusjonen her mangler forankring i konkrete forhold. Likevel kan en slik ”øvelse” være nyttig fordi den illustrerer at ”moderne” organisasjonsløsninger ikke uten videre fungerer bedre enn ”tradisjonelle” – dette må vurderes konkret i forhold til de behov og ambisjoner en legger inn i det regionale samarbeidet.

Tabell 1. Styrke og svakheter ved ulike interkommunale samarbeidsformer.

Samarbeidsformer	grad av forpliktelse	Effektivitet	Lokaldemokrati
Kontakt i enkeltsaker	svært liten	”liten”?	”liten”?
Uformelle nettverk	svært liten	”liten”?	”liten”?
Samarbeid om enkeltsaker	liten	”avgrenset”	”liten”?
Helhetlig kommunalt samarbeid	liten	”stor”	”avgrenset”?
Regionalt samarbeid	liten	”stor”	”avgrenset”?
Samkommune	meget stor	ukjent	”avgrenset”
Regionkommune	meget stor	ukjent	”liten”?
Konsernkommune	meget stor	ukjent/”stor”?	”liten”?
Kjernekommune	meget stor	”ukjent/”stor”?	”liten”?
Senterkommune	meget stor	ukjent	”liten”?
Strategisk allianse	stor	ukjent	”stor”/avgrenset?

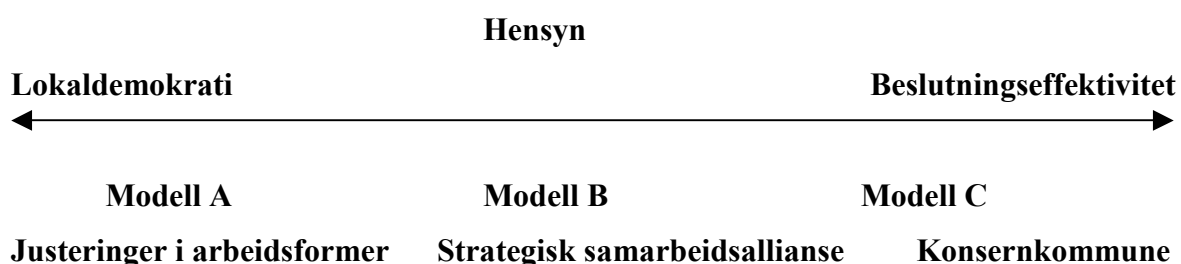
Aktuelle organisasjonsløsninger i Mosse-regionen

I vår sammenheng må en kunne hevde at noen av de alternativene som er lansert under etiketten ”nye” bryter med de lokale forutsetninger på en måte som ikke gjør dem aktuelle i forholdet til denne utredningens mandat. Det gjelder slik vi kan forstå for samkommune, regionkommune, kjernekommune og senterkommune. Alle disse modellene innebærer at modellen overfører for mye myndighet til det overlokale organet, i tillegg til at flere av disse løsningene må hevdes å være preget av en rekke problemer i forhold til de signaler om begrensinger i hvor langt en i regionen ønsker å gå med hensyn til å overføre myndighet til overkommunale samarbeidsorgan. Flere av disse modellene forutsetter et politisk organ med folkevalgt sammensetning og egne ”regionale” valg. Samtidig er grensesnittet mellom de oppgaver som legges til kommunene og det regionale samarbeidet i flere av modellene relativt uklart og plastisk. For øvrig er det flere likhetspunkter mellom noen av disse modellene og de prinsipper som legges inn i konsernkommunen, som skal gis en mer detaljert vurdering under.

Vi har ut fra de utfordringene regionen står overfor, og med grunnlag i de synspunktene vi har gjengitt foran, valgt å fokusere på tre alternative organisasjonsformer for det regionale samarbeidet i Mosseregionen:

- A) En videreføring og styrking gjennom en justering av det eksisterende regionale samarbeid – det vil si innenfor rammene av ”tradisjonelle” former
- B) Etablering av en ”strategisk samarbeidsallianse”
- C) Etablering av en ”konsernkommune”

Disse tre samarbeidsmodellene viser spennvidden i alternativene, og befinner seg på ulike plasseringer på aksene lokaldemokratiske hensyn – beslutningseffektivitet.



Modell A: Justeringer av regionrådets arbeidsformer

Denne modellen tar utgangspunkt i den eksisterende organiseringen basert på de vedtekter som er gitt og de samarbeidserfaringer som er opparbeidet. Ved videreutviklingen av denne modellen er det i begrepet ”justeringer” lagt til grunn en ”innskjerping” i forhold til hvordan vedtektene etterleves eventuelt støttet med spesielle tiltak som for eksempel tydeliggjøring av oppgaver og myndighet, informasjons- og kommunikasjonsflyt som i dag kan virke noe uklare.

Av dette ser vi at å foreta mindre justeringer basert på dagens arbeidsmåter ikke uten videre vil føre frem uten at man må vurdere andre og mer grunnleggende virkeprinsipper.

Modell B: Strategisk samarbeidsallianse (SSA)

Denne modellen har også som utgangspunkt det eksisterende samarbeidet i regionrådet, og de erfaringene en har med interkommunale samarbeid på avgrensede tjenesteområder/IKS-er. Målet med SSA er å løse felles utfordringer i regionen i et kort til mellomlangt perspektiv. ”En strategisk allianse er et tillitsbasert og forpliktende samarbeid som er basert på løpende prosesser innenfor et fast samarbeidsområde med en begrenset administrativ og politisk overbygging over kommunene”. Den viktigste oppgaven for denne ”overbyggingen” er å drøfte hvilke samarbeidstiltak som skal etableres mens det politiske beslutningsnivået fremdeles ligger i den enkelte kommune.

Agenda-rapporten (R3506), som har beskrevet modellen for Midtre Namdal, blir oppsummert i følgende punkter:

- Etablert innenfor et fast geografisk område
- Har som formål å etablere forpliktende samarbeid på viktige strategisk områder
- Et regionråd har ansvar for å utrede og komme med forslag til nye samarbeidsordninger overfor kommunestyrene,
- Regionrådet er et støtteorgan for kommunen og har ikke egen avgjørelsesmyndighet
- Regionrådet kan være sammensatt av folkevalgte og rådmenn og kan ha egen administrasjon
- Hver enkelt samarbeidsordning er organisert og finansiert for seg
- Det er vanlig å etablere en fast arbeidsdeling mellom kommunene etter et vertskommuneprinsipp.

Som en ser av dette er Strategisk samarbeidsallianse en videreføring av måten regionråd fungerer – også i Mossregionen. Det nye er at en etablerer det en kan betegne som ”partnerskap” på avgrensede, men strategisk viktige områder der kommunene har felles interesser. Disse strategiske viktige områdene kan en utvikle gjennom **prosjektorganisering og partnerskapsprinsippet**. Denne modellen er etablert i Midtre Namdal, og er grundig beskrevet i Agendas analyse (Vinsand 2002).

Modell C. Konsernkommune

Konsernkommune er basert på oppgavedifferensiering mellom konsernnivået og enkeltkommunene (Amdam et al.2004). De oppgavene som krever et kommuneoverskridende perspektiv eller ressursgrunnlag løses av konsernkommunen. I praksis er dette en blandingsmodell, der en både opererer med en selvstendig konsernkommune, med direkte valg på konsernnivå og til enkeltkommunene. Samtidig blir oppgaver som ikke anses som kommuneovergripende/regionale, ivaretatt av enkeltkommunene. Det er verdt å merke seg at denne modellen forutsetter at det er konsernkommunen som delegerer oppgaver til enkeltkommunene. Poenget med denne modellen er å ivareta behovet for fleksibilitet i oppgaveløsning og samtidig bevare lokal forankring og lokalpolitisk ansvar for utførelse av tjenester har en konsernledelse (adm.) og en generalforsamling (pol). I enkeltkommunen som delegeres til enkeltkommunene. Konsernkommunen vil fremstå som egen forvaltningsenhet og i juridisk forstand være sideordnet enkeltkommunene – det er oppgavedelingen som her er poenget.

Fordelene med denne modellen er at den kan ivareta behov for at de regionale utfordringene knyttet til arbeidsmarked og næringsutvikling, arealplanlegging og ”tunge” tjenesteoppgaver der en i de enkelte kommunene har få saker som krever særlig høy eller spesialisert kompetanse, blir ivaretatt på en faglig god måte, samtidig som disse oppgavene er underlagt direkte politisk kontroll.

Dersom en forutsetter at det er direkte valg til politiske organer både i konsernkommunen og enkeltkommunene, vil organiseringen innebære at en på konsernkommunenivå videreføres dagens ordning med kommunestyre og andre politiske organ, samt en administrasjon ledet av en administrasjonssjef. De enkelte kommuner vil dessuten selv bestemme hvordan det politisk-administrative systemet skal organiseres innenfor de vide rammer Kommuneloven setter. I denne modellen vil også enkeltkommunene kunne holde på sine lokale særtrekk og

lokale fortrinn”. Med en fleksibel organisering kan en kombinere dagens lokalkommuner med sine sterke sider og storkommunens sterke sider” (KS 2005:8).

Denne modellens viktigste fordel er at den er fleksibel i forhold til oppgaveløsning. Det blir i litteraturen hevdet at ulempen først og fremst er at de ”marginale” eller ”små” kommunene kan tape i oppmerksomhet og ressursfordeling gjennom styringsmodellen, men at dette vil være avhengig av måten en velger å organisere både konsernkommunen og enkeltkommunene på.

Ulempene er imidlertid også knyttet til mer prinsipielle sider ved modellen. For det første innebærer den at enkeltkommunene må frasi seg myndigheter over sentrale kommunale oppgaver til en ”storkommune”. Samtidig er de ”divisjonene” som enkeltkommunene representerer sårbare, ved at oppgavene blir delegerte til dem fra konsernkommunen. Det viktigste argumentet er imidlertid at konsernorganisering i offentlig sektor ikke alltid er bærekraftig/robust på noe lengre sikt: konsernet kan oppløses ved at mandatet ”trekkes tilbake” av de politiske organ i enkeltkommunene, eller at enkeltkommunenes som selvstendige divisjoner ikke fungerer optimalt i forhold til behov for samordning, og at en derved etablerer en storkommune – gjerne i ”light-versjon” med geografiske ”kommunedeldivisjoner” i første omgang. Erfaringer fra bl.a. Fredrikstad viser at kommunedelsorganisering kun fungerte i en overgangsfase før etter noen år etablerte en sterkere enhetlig, samordnet kommune uten kommunedeler.

Det er også verdt å merke seg at i organisasjonsteorien blir konsernorganisering betegnet som ”ved veis ende, på kanten av stupet”, og at den etter en tid tenderer mot å enten oppløses ved at divisjonene blir selvstendige (her: tilbake til enkeltkommunene), eller ved at konsernnivået styrkes og divisjonene nedlegges (her: etablering av storkommune gjennom kommunesammenslåing) (Mintzberg 1989).

Valg av modell

Basert på de opplysninger og vurderinger som er fremkommet i dette prosjektet, kan vi slå fast at det bør være grunnlag for å gå et skritt videre i forhold til dagens organisering og arbeidsmåte. Det er også vår vurdering at den foreslåtte *Utviklingsavtalen* med Østfold Fylkeskommune om RUP-midler med tilhørende aktiviteter gir ganske klare føringer for hvordan dette arbeidet må innrettes, og ikke minst at det er nødvendig at samarbeidet må

utvikles ytterligere. De utfordringene Mosse-regionen har med hensyn til omfattende og tunge felles samfunnsutviklingsoppgaver, blant annet knyttet til befolkningsvekst, utfordringer i næringsutvikling, og mer konkret de utfordringene sivil flyplass på Rygge og forbedring av vannkvaliteten i Vansjø representerer, tilsier at en har behov for mer forpliktende samarbeidsformer enn det de ”tradisjonelle” kan tilby. Samtidig er det trekk ved konsernmodellen som tilsier at den både vil innebære for omfattende overføring av myndighet til overkommunale organ til at dette synes aktuelt i regionen. Samtidig er det en rekke uavklarte spørsmål og teoretiske svakheter med denne modellen til at den synes som et realistisk alternativ.

Tilbake står en da med alternativet *strategisk samarbeidsallianse*. Denne modellen er en spennende organisatorisk innovasjon, og vil både kunne ivareta en målrettet og fokusert strategi for de felles utfordringer regionen har knyttet til de foran nevnte samfunnsoppgaver, og samtidig innebære at en ikke overfører myndighet i for stor grad til overlokale organ. Som nevnt foran er imidlertid også denne modellen uferdig, og fremstår på mange måter som et konsept som må fylles med et konkret innhold. Et viktig poeng er at en i dette arbeidet med å konkretisere modellen, kan ta utgangspunkt i *partnerskapsorganisering* og *prosjektorganisering* som hjelpemidler. Vi skal senere vise hvordan en kan konkretisere en modell for prosesser og strukturer som kan være et mer konkret utgangspunkt for den videre organisering. Både partnerskapsorganisering og prosjektarbeid er etter hvert velkjente virkemidler i norsk offentlig (og privat) virksomhet. Likevel vil dette være et pionerarbeid i organisering av regionalt samarbeid i norsk lokalforvaltning, og det bør være stor nasjonal interesse i å bidra til at prinsippene knyttet til ”strategisk allianse”-modellen blir utprøvd. Samtidig må det understrekes at det kreves en styrt prosess som vil ta noen tid før denne modellen er implementert, og når en kan evaluere hvordan den fungerer i praksis.

Vår anbefaling er derfor at i forhold til de tre modellalternativene som er diskutert i det foregående, vil legge til grunn Modell B:

Forbedringer i regionrådets arbeidsformer gjennom organisering av en *strategisk samarbeidsallianse*.

Strategisk samarbeidsallianse - konkretisering av modellforslaget

I sin rapport om utviklingen av samarbeidet i Nedre Romerrike, legges ytterligere et perspektiv til grunn for vurdering av hva som skal til for å lykkes med det regionale samarbeidet (Agenda 2004). Her benyttes begrepet ROP – tre forutsetninger for å lykkes - og som står for Region, Organisering og Program. Spørsmålet som stilles her, er om det er tilstrekkelig interesse og oppmerksomhet knyttet til ROP. Fra rapporten siterer vi følgende:

Den første forutsetningen(region) har med regionforståelsen og bevisstheten om hva det betyr å etablere en samarbeidsregion å gjøre. Det er liten vits å være med å etablere en slik region hvis kommunen ikke har en regional dagsorden, noe den skal ha løst eller noe den ønsker å bidra med til de andre kommunene i regionen. Usikkerhet om regional tilhørighet og langsiktige konsekvenser av å innlede samarbeid på strategiske områder kan være helt greit. Men da tilsier hensynet til de andre deltakerne at man spiller med åpne kort og eventuelt går i seg selv for å finne ut om man skal være med eller ikke.

Den andre forutsetningen (organisering) peker på at alle deltakerne må ha vilje til et minimum av organisasjonsbygging på regionalt nivå. Intensjonen med den regionale organisasjonen må gjenspeiles i vedtektene eller samarbeidsavtalen. Kommunene må bruke organisasjonens organer aktivt og konstruktivt. De må gjøre det som er nødvendig for å få til et tillitsbasert samarbeid. Viljen til handling må være felles og den må være sterk. Det er samtidig ikke nødvendig at alle kommunene må delta i alle samarbeidstiltakene. Det viktigste er at alliansen bidrar til løsninger på de behov for samarbeid som deltakerne har. Bilaterale løsninger kan gi læring som er viktig ved etablering av regionale fellesløsninger.

Den tredje forutsetningen (program) er at samarbeidsorganet bør ha et program for det interkommunale samarbeidet. Et handlingsprogram kan trekke opp mål og prinsipper, det kan inneholde en plan for hva man skal samarbeide om og ikke minst angi retningslinjer for hvordan og når omstillingene skal skje.

Vi tror det er en blanding av disse elementene og en generell usikkerhet rundt kommunenes framtidige rammebetingelser som gjør at det ikke er større driv i det interkommunale samarbeidet.

Vi mener dette er relevante fokusområder i likhet med de bl.a. Sanda (2000) har trukket frem i sine undersøkelser, der informantene ble spurt om hvilke tiltak de mente ville være viktigst for å bedre resultatet av regionrådssamarbeidet. Utfallet av dette ble slik:

Styrke den regionale administrasjonen	31 %
Mer makt og beslutningsmyndighet til regionrådet	29 %
Sterkere forankring blant ”menige” politikere i kommunen	23 %
Mer regionalt tankesett blant politikerne	23 %
Mer midler til regionale satsninger og felles prosjekt	21 %
Sterkere forankring blant de kommunale administrasjonene	15 %
Mer konkret nytte for kommunene	12 %
Sterkere kobling mellom fylkeskommune og regionråd	12 %
Kommunene må aktivisere seg mer – utfordre regionrådet	8 %
Mer lovverk for å bedre beslutningsmyndighet	6 %

Hvordan lykkes med samarbeid

For å lykkes med samarbeid generelt, viser forskningen knyttet til regionråd (Sanda 2000) og praktiske erfaringer fra et større samhandlingsprosjekt mellom det offentlige, næringslivet og kompetansemiljøer i Østfold (Normann 2003) at følgende faktorer er av avgjørende betydning:

- En klar visjon og målsetting
- At alle samarbeidende parter ser seg tjent med samarbeidet
- At det er vilje til å få samarbeidet til å fungere
- At det er etablert felles møteplasser/arenaer for informasjon og kommunikasjon
- At det samarbeides om oppgaver der resultatene synes
- At det er etablert en drivende kraft

Som man ser av dette, utfordres samarbeidet på ulike nivåer, både strategisk og operativt. For regionrådsamarbeid betyr det utfordringer både m.h.t. politisk lederskap, forankring og gjennomføring basert på hyppig kontakt og en ”drivende kraft” som bl.a. må sørge for informasjon og kommunikasjon mellom partene gjennom organisering av møteplasser, infoskriv m.m..

Effekten av dette vil normalt kunne gi positive samarbeidsrelasjoner som er med på å bygge opp tillitt, vilje og konsensus.

Partnerskap og betydningen av det

I løpet av de siste årene har det skjedd store endringer i det regionalpolitiske regimet både i Europa og i Norge. Det handler om en endring fra en fordelingsorientert til en mer innovasjonsorientert utviklingsmodell. Dette har skapt behov for nye politiske rammer for utviklingspolitikken, og har medført en økende grad av organisering i partnerskap med deltagelse på tvers av tradisjonelle institusjonsgrenser. Dette innebærer (Bukve, Onsager/Selstad 2004) en overgang fra hierarkiske og myndighetsbaserte beslutningsprosedyrer til samordning mellom formelt uavhengige, men reelt gjensidig avhengige aktører. De beskriver overgangene som en vending fra hierarkisk organisering til nettverksorganisering og som en overgang fra government (styring av hierarki) til governance (nettverksstyring).

Begrepet partnerskap ser ut til å stamme fra USA på 1970-tallet og ble brukt til å betegne et samarbeid mellom myndigheter og næringslivsinteresser om økonomisk utvikling. EU tok senere begrepet i bruk og brakte det inn i regionalpolitikken der det er lagt stor vekt på dette

prinsippet i gjennomføringen av sine programmer for regional næringsutvikling. (Bukve et.al.)

Begrepet er fleksibelt nok til å beskrive flere former for samarbeid, men omfatter som regel en endring der styring gjennom myndighet blir erstattet av styring gjennom (utviklings)avtaler mellom uavhengige aktører. Regionens egne krefter må mobiliseres for å skape utvikling nedenfra og private aktører må trekkes inn og involveres.

I Norge har partnerskap blitt satt på dagsorden ovenfra, der fylkeskommunen har fått ansvaret for gjennomføringen. Dette har sammenheng med det som blir kalt ”ansvarsreformen” som bl.a. går ut på at fylkeskommunen skal utvikles til å bli en regional utviklingsaktør.

Partnerskapet har ingen definitiv autoritet som kan ta avgjørelser når partene ikke blir enige; og partene skal i prinsippet være jevnbyrdige deltagere i felles utviklingsprosesser.

Partnerskap handler først og fremst om å utvikle tillitt gjennom bred og hyppig kontakt på ulike nivå og mellom selvstendige og uavhengige parter. Et kjent virkemiddel er bruk av møteplasser for å skape et større engasjement.

”Nettverks- og partnerskapsidéen uttrykker også likeverdighet, og gir det offentlig en ny rolle, gjerne som initiativtager og tilrettelegger, men innebærer også at det offentlige trer inn som likeverdige partnere i et interessefellesskap om å ”skape noe” enten det gjelder næringsutvikling, lokalsamfunnsutvikling eller helsefremmende tiltak” (Ramsdal, Holt, Tolsby, Normann 2004)

Men partnerskap krever også **ledelse** og **legitimitet** for å kunne drive arbeidet frem.

Oppsummering av kritiske suksessfaktorer

I sum mener vi det ovenstående gir et rimelig godt bilde av hva det er viktig å legge vekt på ved vurdering av og utvikling av samarbeidsmodeller for et forsterket regionråd i Mossregionen.

Konkrete anbefalinger for økt effekt av regionrådet

- Det må organiseres for en bredere politisk involvering
- Sekretariatsfunksjonen må styrkes på fast basis
- Samarbeidet må baseres på felles viljeserklæringer og visjoner for samarbeidet

- En strategisk plan må utvikles
- Saker (prosjekter) som mobiliserer må prioriteres
- Bruk tid på mobilisering og planlegging av samarbeidsprosjekter
- Sats på informasjons- og bevisstgjøringstiltak
- Avklar finansieringsmuligheter
- Næringslivet og andre interessenter bør involveres
- Legg trykk på gjennomføringen ved fokus på lederrolle og klar ansvarsfordeling

De store utfordringene

Vi ønsker i denne sammenhengen også gi noen oppspill til prosessen videre. Erfaringsmessig kan man utfordre samarbeidsviljen i systemet ved å stille noen nøkkelspørsmål :

- Er kommunestyrene villige til å delegere?
- Kan viljeserklæringer utarbeides og undertegnes?
- Er man villige til å finansiere en felles funksjon over tid ?

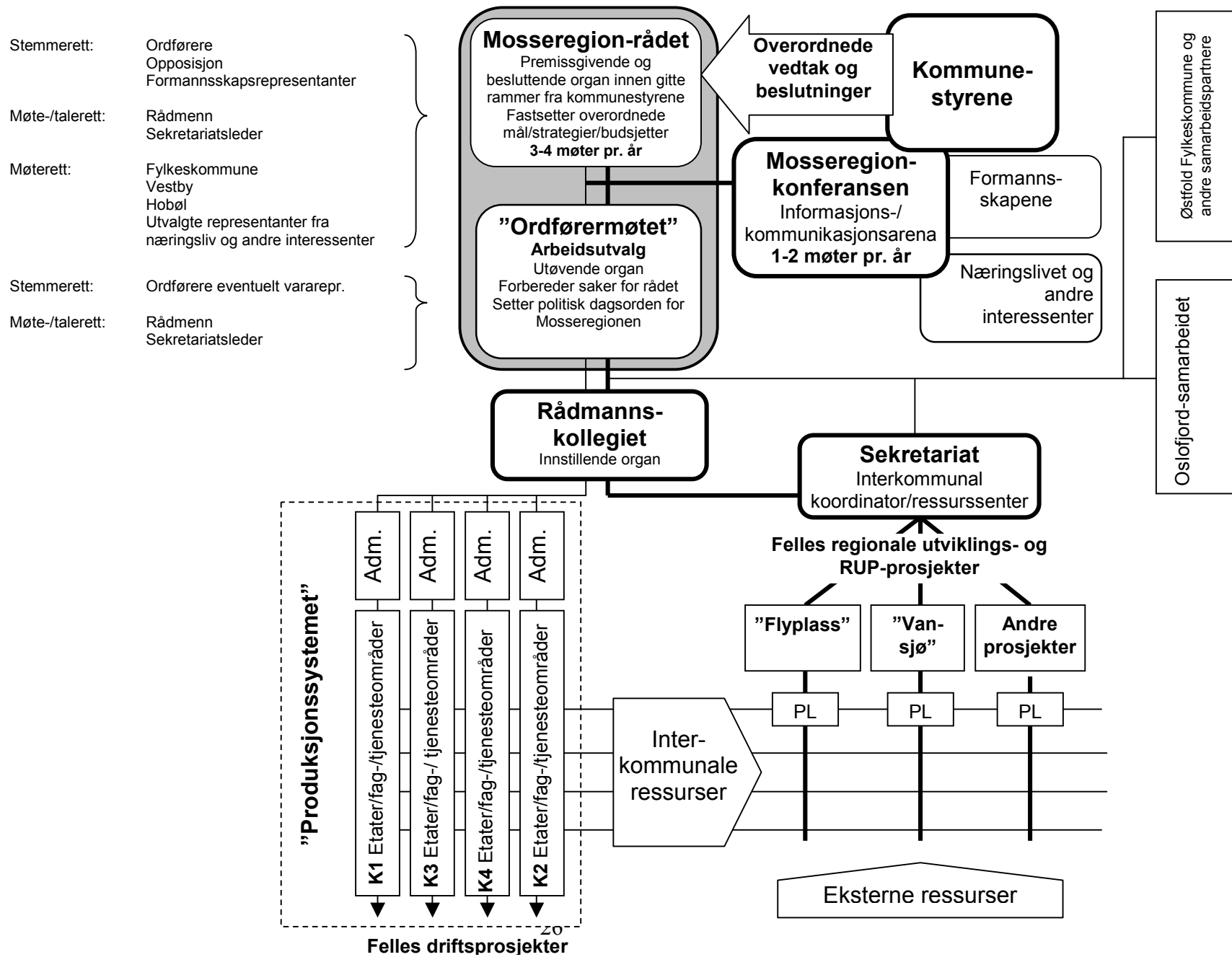
Endringsbehov knyttet til forslaget

Modellforslaget bygger på dagens ordning, men forsterkes ved bruk av følgende virkemidler:

1. Den positive erfaringen fra arbeidet med RUP-prosessen, der både formannskap og kommunestyrene deltok aktivt i utviklingsprosessen, må formaliseres og gjøres til et årlig arrangement for å sikre en bredere politisk forankring.
2. Næringslivet og andre interessenter trekkes sterkere inn i prosessen, dels ved deltagelse på Mosseregionkonferansen, men også med møterett til Mosseregionrådet.
3. Det opprettes et fast sekretariat som en felles ressurs. Bør ikke rulleres som i dag, men funksjonen etableres som en ”drivende kraft” og må gis muligheter til å sikre kontinuitet og handlefrihet innen gitte rammer. Hvordan sikre rett person som sekretariatsleder ?
4. Regionforståelsen og betydningen av økt ansvar for samfunnsutviklingen i politikken bør utvikles hos lokalpolitikere generelt. Dette innebærer økt satsing på bevisstgjøring ved intensivert informasjons- og kommunikasjonsarbeid.

På bakgrunn av dette foreslår vi følgende organisatoriske modell for Mosseregionrådet som vi velger å kalle en *helhetlig modell for strategisk samarbeidsallianse i Mosseregionen (Mosseregionmodellen)*:

Mosseregionmodellen, en helhetlig modell for strategisk samarbeidsallianse



Beskrivelse av prosesser og funksjoner

Kommunestyrene

Kommunestyrene har fortsatt det overordnede ansvaret politisk og økonomisk. Kommunestyrene og politikernes viktigste rolle knyttet til regionrådet er :

- Vedta strategi og rammer for enkelttiltak eller programmer
- Bestille tjenester og kvalitetssikre leveransene
- Budsjettansvar

Til den praktiske gjennomføringen av interkommunale fellesanliggender – det å sette politikken ut i livet i form av utviklingsprosjekter – har man jo etablert regionrådet for å håndtere. Regionrådets tidligere sammensetning er styrket, og er fortsatt å betrakte som det operative organet, og nå representert med *Ordførermøtet (se under)*.



Mossegrionrådets funksjoner

Som modellen viser, skal regionrådet ha et bredt perspektiv på saker som håndteres, men i.f.t. dagens beskrivelse i vedtektene, må det strategiske fokuset og saker som håndteres i regionrådet ”spisses” og formuleres tydeligere. Regionrådet har tre hovedfunksjoner (Econ 16/02):

- Internt driftssamarbeid
- Internt utviklingsarbeid
- Eksternt regionalpolitisk arbeid

Regionrådet skal håndtere to hovedstrømmer av oppgaver: *driftsoppgaver og utviklingsoppgaver*. Det modellen først og fremst er dimensjonert for, er i større grad å kunne håndtere tyngre utviklingsoppgaver av stor betydning for regionene og som gjerne har en langsiktig karakter. Det totale produksjons- og beslutningsapparatet består av de politiske systemene og de administrative forvaltningssystemene og fagressurser i de ulike kommunenes etater, det man også kan kalle strategiske, henholdsvis operative funksjoner og ressurser.

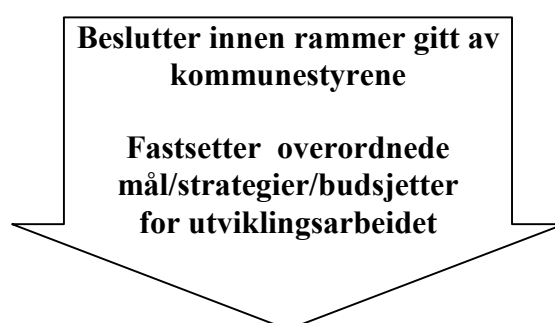
Det nye elementet – ”fast sekretariat” - er i utgangspunktet avhengig av å hente sine ressurser fra det eksisterende ”produksjonssystemet”, eventuelt styrket med eksterne ressurser der det anses nødvendig for å gjennomføre prosjektene.. Gjennomføringsprinsippet for utviklingsoppgavene skiller seg i relativt liten grad fra interkommunale samarbeidsprosjekter som man har erfaring med fra før (regnskapssystemer, bredbånd, IKT etc.), men det er sannsynligvis mer snakk om utfordringer knyttet til oppgavenes *kompleksitet* både med hensyn til faglige, tidsmessige, økonomiske og kvalitative problemstillinger.

Kommunestyrene prioriterer og formulerer overordnede mål og strategier for utviklingsarbeidet og benytter Mosseregionrådet med tilhørende system til å sette det ut i livet. Mosseregionrådet handler altså på vegne av *kommunestyrene*.

For at kommunestyrene skal kunne gi gode tilbakemeldinger og fylle sin *bestillerrolle*, er de avhengig av beslutningsunderlag som Mosseregionrådet fremskaffer ved hjelp av ”produksjonssystemet” samt eventuelle innspill fra *Mosseregionkonferansen* der kommunestyrene også deltar.

I tillegg til mål og strategier må kommunestyrene gjennom en omforent saksbehandling vedta budsjetttrammer knyttet til strategisk viktige prosjekter og programmer. *I hovedsak vil arbeidet foregå etter samme prinsipper som for MosseRUP-prosessen.*

Eksempler på hvordan dette kan foregå, er at kommunestyrene kan avsette 1 mill. til utviklingstiltak som skal ”bedre vannkvaliteten i Vansjø”, mens det da blir opp til Mosseregionrådet å avgjøre hvilke tiltak som skal gis prioritet ut fra en nærmere faglig vurdering levert fra ”produksjonssystemet ved de ulike fagetatene.



Ordførermøtets funksjoner

Ordførermøtet utgjør det operative og utøvende organet i Mosseregionrådet og bidrar til å sette den politiske dagsordenen for Mosseregionen i form av konkretiserte utviklingstiltak og planer. Saker forberedes for Mosseregionrådet som i sin tur sørger for besluttede vedtak i kommunestyrene. Til faglige utredninger og utvikling og vurdering av prosjektforslag går veien via *rådmannskollegiet* som – når det gjelder felles utviklingsprosjekter av regional karakter – benytter *Sekretariatet* som prosjektleder til gjennomføringen. I denne type prosjekter fungerer *Ordførermøtet* som styringsgruppe.

Rådmansskollegiet

Rådmansskollegiets viktigste oppgave vil være å skape forståelse for bruk av egen organisasjons ressurser til beste for felles utviklingsprosjekter samt sikre allokering av ressurser til gjennomføring. Erfarings fra tilsvarende arbeid har man som nevnt i interne drifts- og utviklingssamarbeid gjennomført tidligere. Rådmannskollegiet vil ha ansvar for at de innstillingene de gjør etter oppdrag fra Mosseregionrådet, er kvalitetsmessig forsvarlig gjennomført.

Sekretariatsfunksjonen

Funksjonen er i dag ivaretatt ved rådmennene på ”rundgang”. Dette er neppe en tilfredsstillende løsning med økte krav til innhold og fokus som vil kreve mer ressurser og tid til å utøve oppgaven. Basert på Mosseregionens egne erfaringer og erfaringer fra andre regioner samt anbefalinger som kan konkluderes ut fra denne rapporten, foreslås følgende funksjoner og oppgaver lagt til den nye funksjonen:

- Ivareta sekretariatsfunksjonen for Ordførermøtet og Mosseregionrådet
- Pådriver for utvikling av det regionale samarbeidet
- Ta initiativ til ulike utviklingstiltak
- Lede og følge opp nye og pågående prosjekter
- Forestå utredninger og saksforberedelse for Ordførermøtet/Regionrådet
- Holde kontakt med faggrupper
- Forestå informasjons-, bevisstgjørings- og koordineringstiltak
- Organisere møteplasser

Som det fremgår av dette vil funksjonen få en svært sentral plass i forslaget til forsterket organisering av regionrådet.

Vi foreslår – basert på felles gjennomgang og diskusjon i dagens regionråd - at funksjonen rent administrativt innordnes rådmannskollegiet, men at *Ordførermøtet* skal kunne gi klare politiske styringskriterier i tråd med intensjonen for en politisk prioritert oppgaveportefølje som inneholder felles utviklingsprosjekter. Ordførermøtet vil som nevnt normalt fungere som styringsgruppe for felles utviklings- og RUP-prosjekter. (Se for øvrig figuren for sammensetning.)

Behov for nye roller i politikken

Det er flere som hevder at i den nye regionalpolitikken, utfordres også de tradisjonelle oppgavene og rollene i det politiske og forvaltningsmessige systemet. (Bukve og Offerdal 2002)

Nedenstående tabell er dels basert på ansvar og myndighetsområder slik det vanligvis defineres (Bukve 1997) og hva de ulike funksjonene utfordres på basert på våre egne vurderinger av som kan være særlig aktuelt for Mosseregionen:

ROLLE	ANSVAR I DAG	MYNDIGHET I DAG	HVA MÅ ENDRES/FORSTERKES
Politiker	”Fordelingsekspert” Stillingstaking Prioritering Kvalitet og omfang	Styring Tilsyn Beslutning Delegering	Mer helhetstenking Mer innovasjonsorientert Mer delegering Endret rolleforståelse Strategisk tenking Styrke bestiller-rollen (Bestille/kvalitetssikre)
Ordfører	Forplikter rettslig Konsensusorientert Setter saker på dagsorden og tidspunkt for møter	I.h.t. det kommunestyrene gir	Opprettholde/styrke konsensusorientering Pragmatisk lederskap Styrket visjonært (politisk) lederskap
Rådmann	Helhetlig ansvar for drift og utredning Strategisk administrativt lederskap (ref. Kommuneloven)	Innstillingsrett I.h.t. det kommunestyrene gir	Strategisk administrativt lederskap

Interkommunalt samarbeid.

Rammebetingelser for regionalt samarbeid – en lokalforvaltning i støpeskjeen

Innledning.

Det er en rekke drivkrefter for å videreutvikle interkommunalt samarbeid mer generelt: For det første er kommunenes økonomi presset, og dersom en kan finne mer kostnadseffektive måter å drive på er dette selvsagt et viktig argument. Et annet argument er behovet for å planlegge i forhold til felles utfordringer i regionen. Som vi skal komme tilbake til er dette særlig viktig i forhold til de mange ”nye” samarbeidsformene som nå er introdusert.

Både KS og KRD er åpenbart av den oppfatning at ambisjonsnivået knyttet til eksisterende interkommunalt arbeid er for lavt. Begge har derfor engasjert seg i arbeidet med å utvikle alternative organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid, og også flere forskningsmiljø har vært opptatt av å evaluere etablerte, og å komme med forslag til nye, organisasjonsløsninger. Samtidig som en er opptatt av å finne løsninger som kan styrke interkommunalt samarbeid er det imidlertid liten tvil om at slike samarbeidsløsninger befinner seg i et brennpunkt mellom ulike hensyn og verdier knyttet til lokalstyret (Bukve og Offerdal 2002). Det er et spenningsfelt mellom de som argumenterer for større kommuner gjennom sammenslåing på den ene side og de som argumenterer for å styrke samarbeidet nettopp for å unngå at argumentene om sammenslåing skal blir forsterket. Slik sett vil en altså finne til dels svært ulike motiver bak samme prosess og løsning, noe som selvsagt spiller en viktig rolle i den generelle debatten om kommunestrukturen i landet.

Interkommunalt samarbeid er regulert gjennom Kommuneloven. Ved at denne også åpner for forsøksvirksomhet, og at det oppfordres til slike forsøk med ulike måter å organisere det interkommunale samarbeide på, har vi i det følgende nedtonet de juridiske begrensingene som utgangspunkt for diskusjonen av alternative modeller. Det må samtidig understrekes at rammene for interkommunalt samarbeid (og som en del av dette regionalt samarbeid) opplever usikkerhet om fremtidens kommunestruktur og det regionale samarbeidets status og rolle. Dette henger sammen med flere forhold; og vi skal her summarisk ta for oss de tre forholdene som etter vår vurdering særlig vil ha betydning for regionalt samarbeid: opprettelse av regioner som alternativ til fylkeskommunen, ideen om ”robuste kommuner”, og spørsmålet om modifisering av prinsippet om generalistkommunen. Disse forholdene er

selvsagt sammenvevd, og dreier seg i bunn og grunn om hvordan en skal organisere kommunen som det viktigste ledd i den moderne velferdsstaten.

Med utgangspunkt i ECON analyse kan det skisseres to hovedprinsipper for interkommunalt samarbeid (ECON 16/02):

- Samarbeid basert på arbeidsdeling mellom kommunene og uten organisatorisk overbygning
- Samarbeid med organisatorisk overbygning, ofte som egen juridisk enhet

I den første gruppen er samarbeidet basert på en eller annen form for avtalt kommunal arbeidsdeling hvor oppgaveløsningen foregår i en eller flere av kommunene. Samarbeidet utgjør ikke en organisatorisk overbygning og er ikke en selvstendig juridisk enhet med egen administrasjon og personale. Viktige beslutninger og ansvar ligger i det enkelte kommunestyre.

I den andre gruppen er ansvaret for oppgaveløsningen lagt til en felles organisatorisk overbygning i form av et styre utgått fra kommunene. Samarbeidet kan få så stor grad av selvstendighet at den må regnes som eget rettssubjekt og med egen administrasjon. De to hovedmodellene har ulike egenskaper når det gjelder hensynet til demokratisk kontroll, styring og effektivitet.

De diskusjoner vi skal foreta her tar utgangspunkt i noen viktige forutsetninger: at kommunene fortsatt skal være generalistkommuner, og at en ikke vil foreta endringer i kommunestruktur gjennom statlig tvang. Det siste er blant annet forankret i at de kommunene som utgjør Mosse-regionen ikke selv har tatt initiativ til kommunesammenslåing(er). Det må likevel kunne sies at i et overordnet perspektiv er – særlig Moss og Rygge – sterkt integrerte lokalsamfunn, og på mange måter er i samme situasjon som de ”inneklemt bykommuner” som ble slått sammen med omlandskommunen i 1994.

Samtidig vet vi at disposisjoner som ligger utenfor kommunenes direkte påvirkningsmulighet vil kunne få stor betydning for kommunestrukturen. Særlig vil oppgavefordeling mellom stat og kommuner, og den statlige styringen med kommunal virksomhet, være viktig her. Her er det for tiden en påvirkning i retning av kommunesammenslåinger. Men samtidig som en ofte er svært opptatt av de potensielle gevinster slike sammenslåinger forventes å gi (men som er diskutabelt ut fra den forskningen som foreligger), er det som en kraft i motsatt retning viktig å

peke på at det er store transaksjonskostnader (det vil si kostnader knyttet til selve omorganiseringsprosessen) som i mange sammenhenger er undervurdert. Slike kostnader dreier seg ikke bare om økonomiske utgifter, men også den slitasje på lokalstyrets fundament – den historisk forankrede, sterke legitimitet kommuneinstitusjonen har i befolkningen (Lyngstad 2003). De prosesser vi nå observerer knyttet til endringene i overordnede rammebetingelser og eksperimentering med nye organisasjonsmodeller, vil kunne hevdes å trekke kommunestrukturen i ulike retninger: ikke minst må en forvente at endringer i retning større regioner som erstatning for fylkeskommunen vil kunne legge grunnlaget for omfattende og radikale endringer i kommunestruktur, og i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Endringer i regional forvaltning

Ideen om regioner som alternativ til den nåværende fylkeskommune er kanskje den viktigste rammebetingelse for interkommunalt samarbeid som kan endres i løpet av relativt kort tid. Både statsforvaltningen og den fylkeskommunale forvaltningen er i støpeskjeen. Et påfallende trekk ved dagens situasjon er den fragmentering i beslutningssystemet forvaltningspolitikken preges av. Organisering, lokalisering og styringsopplegg i statlige myndigheter følger i stor grad sin egen logikk, relativt uavhengig av hvilke konsekvenser endringer i statens disposisjoner får for kommunene. Viktigst i vår sammenheng er imidlertid at fylkeskommunen som mellomnivå mellom stat og kommuner mister (ytterligere) oppslutning i kjølvannet av helsereformen i år 2000. Det arbeides nå på flere hold med å finne alternativer til fylkeskommunen, og det er ikke urimelig å forvente at det vil bli en avklaring av dette spørsmålet i neste Stortingsperiode.

Valg av modell for forvaltningsnivåene ”over” kommunen vil selvsagt ha store konsekvenser. Det dreier seg her om minst tre sammenvevde forhold: for det første vil den modellen en velger bety at det geografiske og befolkningsmessige ”nedslaget” i varierende grad legger et rom for kommunestrukturen. Dersom en går så langt som å velge ikke å erstatte fylkeskommunen med et annet regionalt nivå (en såkalt to-nivå-modell) vil dette selvsagt ha særlig stor betydning for dette. For det andre vil de oppgavene kommunene blir tillagt måtte ses i sammenheng med oppgavefordelingen på de øvrige nivåene. Og for det tredje vil valg av forvaltningsmodell ha betydning for kommunene som lokalpolitiske arenaer. Valg av forvaltningsstruktur over kommunenivået vil selvsagt ha stor betydning for den status og rolle lokaldemokratiet har i det nasjonale politiske systemet. Det vil ut fra dette være svært

vanskelig å forsvare at en foretar en drøfting av regionale samarbeidsformer uten å se dette i sammenheng med måten det regionale nivået organiseres.

De overveielsene som skjer om ulike måter å organisere mellomnivået på – som en videreføring eller alternative modeller for fylkeskommunen – er i stor grad preget av å være forankret i statlige myndigheters problemoppfatninger. Her fremstår staten som premissleverandører, mens kommunene må forholde seg til, og i stor grad tilpasse seg, de endringene som skjer eller vil kunne skje i overordnede forvaltningsstrukturer. Det er for eksempel påfallende at helsereformen har lagt grunnlag for disposisjoner som har stor innflytelse på hvordan kommunenes helse- og sosialtjeneste skal fungere, uten at dette i nevneverdig grad var trukket inn som et hensyn da reformen ble gjennomført.

På samme måte som en kan utvikle scenarier for kommunenivået, utvikles det modeller for fremtidens statsforvaltning og regionale ordninger. De politiske partiene har utredet spørsmålet, Kommunenes Sentralforbund (KS) har naturlig nok vært svært opptatt av dette – og professor Tor Selstad har levert en omfattende utredning om regionalisering i Norge (Selstad 2003). Regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet har også foretatt en ”faglig utredning”, som ble presentert i oktober 2004.

Et eksempel på hvilken betydning disse alternativene vil kunne få for regionale samarbeidsløsninger, er KRD’s arbeid med alternativer til fylkeskommunen. Her blir det presentert fem ulike modeller, som nødvendigvis vil kunne ha svært ulike konsekvenser for kommunenes fremtidige status og rolle. Modell 1 er en modell med *landsdelsregioner* bl.a. kjennetegnet av 3 forvaltningsnivå, få og store regionale enheter, overføring av statlige oppgaver til regionene. Sterke utviklingsaktører. Modell 2 innebærer *to forvaltningsnivå* (Dagens fylkeskommunale oppgaver fordeles mellom staten og kommunene). Modell 3 er den såkalte *Samarbeidsmodellen* (Tre forvaltningsnivåer, regioner som samarbeidsorgan mellom kommunene med indirekte valg). Modell 4 betegnes som *differensiert forvaltning på mellomnivå* (regionalt nivå som hjelpeorgan for kommunene, avhengig av hvilke oppgaver kommunene selv velger å overføre myndighet for til regionnivået. Ulike løsninger ulike steder i landet), og Modell 5 er en videreutvikling av ideen om *enhetsfylke* (tre forvaltningsnivå, fylkeskommunen og fylkesmannen slås sammen, nåværende fylkesgrenser opprettholdes).

KRD’s alternative modeller utelater en av de løsningene som samfunnsgeografen Tor Selstad har presentert: en inndeling i 80 såkalte ABS-regioner. Selstad taler her om ”livskraftige”

regioner, som defineres primært gjennom høy score på en rekke ulike strukturelle og dynamiske aspekter, men der særlig befolkningssammensetning og befolkningsutvikling er viktige.

Et viktig poeng er at en nå i større grad må se regionens funksjoner i forhold til evnen til innovasjon, og at livskraftige regioner vil være preget av mulighetene til å tilby kompetanseutvikling gjennom forskning og utdanning, og næringsrettet regionalpolitikk vil være et mantra her. Uten å gå nærmere inn på dette her, kan en konstatere at Selstad lanserer to forslag til regioninndeling. Den første deler landet i 7 regioner, der ”Øst-Viken” omfatter Oslo, Akershus og Østfold. Denne regionen defineres som en av de mest livskraftige. Det andre alternativet han lanserer er etablering av ca. 80 regioner for hele landet. Her er Østfold delt i fire regioner, slik også lokale diskusjoner om regionalisering tar utgangspunkt i. Det er viktig å understreke at Selstads utredning er basert på samfunnsgeografiske beregninger, mens de politisk-administrative implikasjonene av valg mellom de ulike regionforslagene ikke berøres eksplisitt.

Regionale endringer som premisser for interkommunalt samarbeid.

Ut fra de signaler som er gitt i den politiske og faglige debatten om forvaltningsstrukturen og regionalisering i fremtiden, kan en se for seg tre premisser for utviklingen:

For det første synes det som om fylkeskommunens dager er talte. Etter en periode der en fra visse hold søkte å demme opp for avvikling synes det nå som om en i de fleste kretser der saken diskuteres aksepterer dette som utgangspunkt for diskusjonen. En arbeidsgruppe i Arbeiderpartiet har lagt frem et innspill til partiets programkomite der den går inn for å etablere færre, folkevalgte regioner til erstatning for fylkeskommunen. Etter vår vurdering vil det være rimelig at dette også legges til grunn for utredningen vi foretar her.

For det andre synes det som om noen at de alternativene til fylkeskommunen som KRD lanserer ikke vil overleve i debatten videre. Dette gjelder etter vår vurdering særlig modell 4 – ”Differensiert forvaltning på mellomnivå” og alternativ 5 – ”Enhetsfylke”. Det sistnevnte innebærer at de nåværende fylkesgrenser opprettholdes, noe som ikke synes å være realistisk selv om ideen første gang den kom opp ble lansert nettopp for å gi fylkesnivået med eksisterende grenser ny kraft. En annen ting er at enhetsfylke kan legge grunnlag for

etablering av en ”enhetsregion” av et regionalt folkevalgt organ kombinert med regionale statsorgan. Dette diskuterer vi imidlertid ikke videre her.

For det tredje synes det som om den politiske prosessen videre vil oppfatte noen av de øvrige modellene som for komplekse og kompromissaktige. Dette gjelder særlig Samarbeidsmodellen og modell 4, Differensiert forvaltningsnivå. Her vil særlig internasjonale utviklingstendenser, der regionalisering går i retning av enklere forvaltningsstrukturer, bli påpekt som mer effektive og enhetlige. I Norge vil det kunne argumenteres for at når en først foretar en såpass gjennomgripende forvaltningsreform som avviklingen av fylkeskommunen innebærer, vil en måtte unngå for mange ”hybridløsninger”. Kravet til ”rene” og ”effektive” modeller vil være sentralt her.

Som nevnt innledningsvis i dette punktet vil disse modellene forventes å ha ulike, men viktige konsekvenser for kommunenes status og rolle, og derigjennom for forutsetningene for å utvikle interkommunalt samarbeid: Det bør nevnes at for Østfolds vedkommende vil Selstads modell med 80 regioner i en to-nivå-struktur ligge nær opp til diskusjonen om fire regionkommuner. Her vil Mosse-regionen fremstå som en sterk ABS-region. I vår sammenheng viser de alternative løsningene som nå diskuteres, og der regioninndeling med 5 – 7 folkevalgte regioner synes mest sannsynlig sammen med to-nivå-alternativet – først og fremst at det vil være viktig å etablere en organisering av det regionale samarbeidet som er fremtidsrettet, og som vil kunne tåle endringer i de overordnede rammebetingelsene. Når det i mandatet for denne utredningen er påpekt at en ønsker å etablere robuste regionale løsninger, må dette utlegges som at det stilles krav om at de organisasjonsmodellene som etableres skal være fremtidsrettet, det vil si kan bygges videre på dersom den overordnede forvaltningsstrukturen endres.

”Robuste kommuner”.

I løpet av 1990-årene har en diskutert hvordan fremtidens kommunestruktur bør være med utgangspunkt i begrepet ”robuste kommuner”. Begrepet er knyttet til et samlet initiativ fra Krd og KS om å bidra til en bredere drøfting av kommunestrukturen – enten som et alternativ til, eller som en begrunnelse for, kommunesammenslåinger. Gjennom lokale prosesser har en drøftet hvordan en skal bidra til at kommunene i fremtiden fremstår som ”robuste”. Selve robusthetsbegrepet er koplet til at kommunene nå og i fremtiden skal ivareta omfattende samfunnsoppgaver, og de dimensjonene som identifiseres med ”robusthetsbegrepet” ivaretar

på mange måter en multifunksjonell tilnærming til kommunene. Diskusjonen har kommet til å dreie seg om fire sentrale politiske funksjoner som må styrkes dersom kommunene skal fremstå som mer robuste enn de er i dag. Det dreier seg om

- **Samfunnsutvikling/-utbygging**, som omfatter helhetlig politikk for arealplanlegging, utbygging, samferdsel, verdiskaping, næringsliv, miljøvern og kultur, styringsstruktur, og nødvendig kompetanse i bredde og dybde.
- **Lokaldemokratiutvikling**, som omfatter medvirkning, engasjement og deltakelse, evne til å ta utvidet ansvar, og der en stiller spørsmålet om kommunestyret steller med de viktige sakene,
- **Tjenesteproduksjon og administrasjon**, som omfatter stordriftsfordeler, kapasitet og kompetanse, styringssystemer, økonomi, organisering, effektivisering, kvalitet, verdier og holdninger, IT, HMS, Risiko- og sårbarhetsanalyser, og beredskapsplaner
- **Innbyggernes rettsikkerhet**, som omfatter kompetanse innen bl.a. jus og rettighetslovgivning (KS 2004)

På mange måter er disse dimensjonene et uttrykk for at kommunene ikke bare har mange oppgaver, men at de også skal ivareta en rekke ulike hensyn. Kommunen skal være effektive tjenesteytere, sterke samfunnsbyggere, lokaldemokratiske organ og ivareta profesjonelle hensyn til faglig kvalitet. Mange av disse hensynene vil best kunne ivaretas hver for seg gjennom organisasjonsløsninger som vil stå i motstrid til andre hensyn. Derved er det viktig å se at kommunene ikke er å oppfatte som vanlige bedrifter, men som komplekse organisasjoner (Ramsdal og Skorstad 2004). Interkommunale samarbeidsløsninger må på den ene siden bidra til å skape ”robuste” løsninger på de felt det samarbeides om, uten at det oppfattes å gå på bekostning av andre hensyn. Det viktigste dilemmaet i forbindelse med regionale samarbeidsløsninger vi senere skal diskutere, er hvordan en skal ivareta lokaldemokratiet og ideen om folkevalgt styring med de oppgaver som blir tillagt regionale samarbeidsorgan, samtidig som disse organene skal være beslutningseffektive.

Modifisering av generalistkommunen?

Norske kommuner blir betegnet som generalistkommuner, ved at de har et totalt ansvar for de oppgaver som er tillagt dem gjennom Kommuneloven. Dette innebærer at samtlige kommuner har et ansvar for de kommunale oppgaver, selv om en har delegert dette ansvaret til interkommunale organ. Samtidig innebærer generalistkommuneprinsippet at kommunene må ivareta oppgaver enten de er store eller små. Særlig har det vært stilt spørsmål ved om de minste kommunene makter å sikre faglig kvalitet og rettsikkerhet i forhold til oppgaver som er krever høy kompetanse. I forbindelse med utredningene om den store NAV-reformen, der sosialkontorvirksomhet, trygdekontor og arbeidskontor skal samordnes (men der sosialkontorene fortsatt skal være kommunale), har det vært lansert tanker om å overlate til større kommuner å ivareta enkelte oppgaver (innenfor barnevern og psykiatri særlig), og frata de minste kommunene dette ansvaret (KS 2005). Det er imidlertid store betenkeligheter ved en slik løsning, ikke minst ved at samordning mellom de oppgavene som blir overlatt den større kommunen og de øvrige kommunale oppgavene kan bli vanskeliggjort. Vi drøfter derfor ikke dette reformforslaget videre her, men påpeker at det i vår sammenheng – dersom det overhodet skulle være aktuelt - ville kunne stimulere til en ”sentrumskommune”/”kjernekommune”-modell slik vi kortfattet skisserer denne senere.

På kort sikt kan en sannsynligvis se bort fra de problemstillingene som regionalisering som alternativ til fylkeskommunen reiser. Det er likevel slik at et ”robust” regionalt samarbeid i Mossregionen forutsetter at en kan ”svare” på de utfordringene en slik utvikling representerer. Dette vil kunne skje ved at en søker å ivareta en oppgavefordeling mellom kommunene og de regionale samarbeidsorgan som er robuste, det vil si som ivaretar de mange ulike hensyn som de multifunksjonelle kravene betegnelsen ”robuste kommuner” omfatter. Viktigst i så måte er at en skaper effektive og relevante samarbeidsorgan, som samtidig har legitimitet i befolkningen og i det politiske miljøet i den enkelte kommune. Så vidt vi kan se innebærer dette at de samarbeidsrelasjoner som foreslås, må bygge videre på den eksplisitte forutsetning at de skal videreføre og styrke de eksisterende kommunene som selvstendige enheter i fremtiden.

Litteratur:

KS-notat 5.3.2005: Interkommunalt samarbeid – styrker og svakheter ved ulike modeller

KS: Samfunnet regionaliseres – politikken må kobles til

KS: Ny arbeids- og velferdsreform åpner for oppgavedifferensiering

ECON Analyse: Hva er – og hvordan utvikle en samkommune? KS-Rapport 2004- 121

KS: Sterke regioner – tid for reform. Strategidokument for kommunesektoren 2005

ECON Analyse: Styringsmodell for interkommunalt samarbeid i Vestfold. Rapport 16/02

Bråthen, Vibeke, A.I.Strandvik og O.Pettersen: Hvordan ivareta medbestemmelsesretten for tillitsvalgtapparatet og ansatte i forhold til samarbeidsråd og regionråd?

Nord-Odal og Sør-Odal kommuner: Interkommunalt samarbeid – Oppsummering av sluttrapport. Vedtatt av styringsgruppa 24.1.2005.05.

Regionrådet for Bergen og Omland: Organsering og vedtekter. Rapport fra arbeidsgruppen. 20.10.1997

Asplan Viak/Telemarksforskning: Gjennomføring av kommunesammenslutninger – suksessfaktorer og snublesteiner, mars 2005-05

Brandtzæg, Bent Aslak og K.G.Sanda: Vellykkede kommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra kartlegging høsten 2002. Rapport nr. 204- 2003, Telemarksforskning, Bø.

Onsager, Knut og T. Selstad (red.): *Regioner i utakt*. NFR/Tapir akademisk forlag, Trondheim 2004

Amdam, Roar og O. Bukve (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge*. NFR/Tapir akademisk forlag, Trondheim 2004

Heieraas, Hans: Politisk styring i interkommunalt samarbeid, konferanseinnlegg HiNT 14.4.2005

Vinsand, Geir: Nye samarbeidsmodeller. Utredning,prosess og resultat. Ageda Utredning og utvikling AS, R3506, Oslo 2002

Vinsand, geir: Alternative strategier for interkommunalt samarbeid. Innlegg Regionrådet i Midtre Namdal 23.5.2002

Agenda Utredning og Utvikling: Bør kommunene ha forskjellige oppgaver?
Generalistprinsippet og differensiert oppgavefordeling. Agendarapport 25.4.2005-05-27
Asplan Viak/Agenda: Styringsutfordringer i Osloregionen. 29.4.2005

ECON Analyse: Hva er – og hvordan utvikle en samkommune?

Minzberg, H. : Organization in fives. *The structuring of Organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 1989

Aarsæther, Nils og S. Vabo: *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Noreg*. Samlaget 2002

Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad: *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Fagbokforlaget 2004

Michelsen, Svein, H. Ramsdal og T. Aarseth: Kommunal organisering og posisjoneringa til profesjonane, i Bukve, O. og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Samlaget 2002.

Amdam et al: *Konsernkommune i Sunnmøre-regionen*. Møreforskning 2004

Lyngstad, Rolv: *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Fagbokforlaget 2003