

NIVI Rapport 2018:3

Regionråd i Norge

**Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og
moderniseringsdepartementet**

Av Geir Vinsand



INNHold

HOVEDPUNKTER	2
1 INNLEDNING	4
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	4
1.2 Definisjon av regionråd	4
1.3 Gjennomføring av kartleggingen	5
1.4 Resultater fra tidligere kartlegginger	5
2 LANDSOMFATTENDE OVERSIKT 2018	6
2.1 66 operative regionråd	6
2.2 Regionrådsløse kommuner	11
2.3 Endringer fra 2007	12
2.4 Største og minste regionråd	12
2.5 Dobbelmedlemmer	15
2.6 Regionråd som krysser fylkesgrense	18
3 ENDRINGER I ROLLER, ORGANISERING OG FUNKSJONALITET	19
3.1 Regionrådenes roller	19
3.2 Forholdet til fylkeskommunen og fylkesmannen	21
3.3 Organisering og juridisk form	21
3.4 Regionrådenes geografiske funksjonalitet	23
4 PROBLEMSTILLINGER I VIDERE ARBEID	27
4.1 Innholdsanalyse ut fra vedtekter og årsrapporter	27
4.2 Samarbeidsorganer i storbyregionene	27
4.3 Regionrådenes erfaringer og endringsplaner	27
4.4 Oppgavepotensial og egnethet som virkemiddelforvalter	27
4.5 Mulige casebeskrivelser	28

Hovedpunkter

I foreliggende kartlegging av regionråd er det lagt vekt på forekomst og strukturelle kjennetegn. Dagens regionrådsinndeling har følgende overordnede kjennetegn:

- Det er funnet 66 operative regionråd
- Av landets 422 kommuner deltar 395 i regionråd (95 prosent)
- Regionrådene dekker 97 prosent av landarealet
- Gjennomsnittlig innbyggertall i regionrådsområdene er 57.000, varierende fra 6.000 til 290.000 innbyggere
- Gjennomsnittlig antall deltakende kommuner er 6, varierende fra 2 til 19
- Det er funnet 27 kommuner som ikke deltar i regionråd i henhold til definisjonen. Blant disse finner vi Oslo, Bergen og Stavanger med omegnskommuner og de fleste kommunene i Vestfold fylke med unntak for Sande og Svelvik.
- Det er funnet 23 kommuner som er medlem i to regionråd. Dobbel medlemskap berører 18 regionråd og forekommer kun i Sør-Norge. Halvparten av de aktuelle kommunene finnes i Trøndelag.
- Det er funnet 10 regionråd som krysser dagens fylkesgrenser, hvorav 6-8 kan komme til å bli oppdelt av nye vedtatte fylkesgrenser fra 1.1.2020. Berørte områder gjelder grensen mellom Nordland og Troms, Kongsbergregionen, Drammensregionen, Haugalandet, Ringerike/Hadeland, Fjellregionen og ORKIdé/Orkdalsregionen.

I foreliggende kartlegging er det ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av vedtekter og dagsorden for regionrådenes arbeid. Inntrykket er likevel at regionrådenes viktigste begrunnelse knyttes sterkere til den regionale utviklingsrollen. Tendensen er merkbar i både byområder og landdistrikter. Inntrykkene kan sammenfattes i følgende punkter:

- De fleste regionråd videreføres som generalistorganer for samarbeid om både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling
- Den regionale utviklingsrollen gis høyere prioritet og ser ut til å ha vært avgjørende for nyetablering av flere regionråd. Moderne regionråd framstår som nært koplet til areal- og transportplanlegging, strategisk næringsplan, interkommunalt næringsapparat, samordning av planprosesser og avtalebasert opptreden i forhold til fylkeskommunen og/eller statlige aktører.
- Det observeres en trend mot intern todeling av regionrådenes roller. Politikerne og den politiske organiseringen orienterer seg mot rollen som samfunnsutvikler, mens rådmennene og kommuneadministrasjonene får et tyngre ansvar for å utvikle samarbeidet om administrasjon og tjenester. De regionalpolitiske interessene begrunner mobilisering i funksjonelle byregioner og større regionale landskaper, mens de kommunale produksjonsutfordringene ofte løses gjennom samarbeid i mindre enheter og ved overgang til mer fleksible former for samarbeid.
- Noen regionråd står utenfor denne typen dynamiske prosesser knyttet til regionale utviklingsoppgaver og nye former for samarbeid om tjenesteproduksjon. I deler av landet observeres en regional dagsorden preget av lokal konkurranse og uenighet om roller, ofte kombinert med at kommunene opplever mangel på kapasitet og kompetanse til å ivareta utviklingsoppgaver. En del av bildet kan også være at de regionale aktørene opptrer lite samordnet overfor kommunene og deres viktigste samarbeidsarenaer. Resultatet er store regionale ulikheter i innovasjonsressurser og virkemidler for innovasjon og omstilling i kommunene.

I rapporten redegjøres det nærmere for regionrådenes forhold til fylkeskommunen og fylkesmannen. Forholdet mellom regionrådene og fylkeskommunen preges av høyst ulike

relasjoner og forskjellig organisering i ulike deler av landet. Forholdet til fylkesmannen preges av dialog om prosjektfinansiering.

Kartleggingen gir et generelt inntrykk av at mange av regionrådene har vært gjennom en tiårsperiode preget av demokratisering, profesjonalisering og formalisering. Demokratiseringen kommer til uttrykk ved at mange av regionrådene har fått flere faste deltakere fra kommunestyrene. Profesjonaliseringen kommer til uttrykk ved at flere regionråd har fast administrasjon og et større regionalt fagmiljø å spille på. Det registreres også at mange regionråd har vært gjennom en omstillingsfase hvor vedtekter og regulering av regionrådenes virksomhet er endret.

Det antas at kommunelovens §27 er hjemmelsgrunnlag for kanskje 80-90 prosent av regionrådene. Antall regionråd som er organisert som interkommunalt selskap (IKS) ligger stabilt på rundt 10 prosent, knyttet til de samme områder av landet hvor dette har vært en tradisjon (Helgeland, Hordaland, Haugalandet).

Som grunnlag for en kort problematisering av regionrådenes geografiske funksjonalitet, er regionrådene delt inn i følgende tre grupper:

1. Små homogene regionråd som i stor grad sammenfaller med felles bo- og arbeidsmarkedsområder, typisk hverdagsregioner med stor daglig interaksjon på arbeids- og servicemarkedet
2. Mellomstore regionråd som sammenfaller med sammenhørende landskaper i form av gamle fogderier eller andre administrative inndelinger, ofte forsterket av sterke kulturelle og næringsmessige fellesskap og langvarige samarbeidstradisjoner mellom kommunene
3. Store regionråd som har karakter av å være småfylker. Også her kan regionrådsområdene gjenspeile gamle administrative inndelinger og innarbeidet samarbeid om kommunale og andre offentlige oppgaver.

Det vises til kap.3 i rapporten for omtale av eksempler og kort drøfting av relevante problemstillinger, herunder regionrådenes sammenfall med BA-regioner og relevans for samarbeid og evt. nye kommunedannelser.

Slik felles bo- og arbeidsmarkedsinndelingen i Norge så langt har vært definert, med 160 BA-regioner for hele landet, er det store avvik i forhold til regionrådsinndelingen med 66 enheter. I Distrikts-Norge finnes mange flere BA-regioner enn regionråd, mens bildet er motsatt i de store byregionene.

Til spørsmålet om regionrådsinndelingen er interessant som grunnlag for utvidet samarbeid om kommunal tjenesteproduksjon og regionale utviklingsoppgaver, er svaret ubetinget ja. Regionrådene framstår de fleste steder som kommunenes klart viktigste arena for videreutvikling av både tradisjonelt interkommunalt samarbeid om tjenester og samarbeid om regionalpolitiske oppgaver.

Mange små og mellomstore regionråd kan være godt egnet for samarbeid om både tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. For de største regionrådene kan det være aktuelt å operere med to samarbeidsnivåer, ett for hele det regionale tyngdepunktet (det regionale landskapet/byregionen) og ett for mindre grupper av kommuner (nærsamarbeid i kommuneblokker).

I kap.4 gis en kort beskrivelse av aktuelle problemstillinger for videre arbeid.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Foreliggende kartlegging har sin bakgrunn i at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser behov for en oppdatert oversikt over fungerende regionråd i hele landet. Behov for bedre kunnskap om regionrådene har sammenheng med departements pågående arbeid med en stortingsmelding om distriktspolitikken. Det har gått over 10 år siden siste nasjonale kartlegging ble gjennomført¹.

Det ble avtalt at følgende problemstillinger skulle belyses som del av kartleggingen:

- Kort presentasjon av definisjon og hovedfunn i 2007-kartleggingen
- Identifisering av alle landets regionråd med navn, deltakende kommuner og samlet innbyggertall
- En nærmere oversikt over følgende med vekt på variasjonsbredde og eksempler:
 - Regionrådenes roller og type saker som regionrådene engasjerer seg i
 - Hovedtrekk ved organiseringen, herunder bruk av ulike juridiske tilknytningsformer
 - Budsjettstørrelse og viktige finansieringskilder, herunder avhengighet til fylkeskommunen og fylkesmannen
- Oversikt over nye regionråd og de viktigste strukturelle endringer som er vedtatt eller planlagt fra 2020, så langt det foreligger informasjon om dette
- Kort analyse av regionrådenes struktur med vekt på forskjeller i folketall og en overordnet vurdering av funksjonalitet i forhold til felles bo- og arbeidsmarkedsregioner andre relevante administrative inndelinger (samhandlingsregioner, inndelinger i regional stat, inndelingsforslag fra fylkesmennene etc.)
- Produksjon av et nytt landsdekkende regionråds kart
- Forslag til problemstillinger og aktuelle case for evt. nærmere beskrivelse av regionrådenes framtidige rolle og ansvar for eventuelle videre utredninger fremover.

1.2 Definisjon av regionråd

Regionråd kan i korthet defineres som et generelt samarbeidsorgan mellom kommuner som har som formål å ivareta kommunenes felles utfordringer og interesser overfor omverden. Et regionråd er et vedtektsfestet organ. Det er ledet av et politisk styre og det må være i operativ virksomhet. Et regionråd er som regel et initierende og koordinerende organ, men kan også ivareta andre roller, inkludert produksjonsoppgaver på vegne av medlemskommunene.

I foreliggende kartlegging er de samme kriterier lagt til grunn som i den nasjonale kartleggingen fra 2007:

- Samarbeidsorganet må være et politisk samarbeidsorgan mellom kommuner der minst ordførerne deltar med stemmerett i det politiske styringsorganet. Det godtas deltakelse fra andre aktører som rådmenn, tillitsvalgte og representanter for næringslivet eller fylkeskommunen. Samarbeidsorganer hvor flere fylkeskommuner deltar og/eller som i hovedsak driver strategisk-politisk interessearbeid, vil normalt ikke bli definert som et regionråd.

¹ NIVI Rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner

- Samarbeidsorganet må være formalisert med egne vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale. Etter en nærmere vurdering i forhold til øvrige kriterier godtas også likelydende vedtak i deltakende samarbeidskommuner som det formelle grunnlaget for samarbeidsorganet.
- Samarbeidsorganet må ha mange typer saker som arbeidsfelt dvs. ikke være et sektororgan. Det er her lagt vekt på hva som er det formelle og viktigste formålet med organet. At for eksempel samarbeidsorganer med næringspolitikk som hovedformål i praksis kan brukes til koordinering av andre typer saker mellom kommuner, er normalt ikke nok til å bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være i operativ funksjon dvs. avholdt møter eller behandlet saker i løpet av det siste året.

1.3 Gjennomføring av kartleggingen

Kartleggingen er gjennomført med utgangspunkt i foreliggende adresselister og annen informasjon om landets regionråd. I arbeidet har regionrådenes hjemmesider og samtaler med administrative og politiske ledere for regionrådene vært de viktigste kildene.

Det ble raskt oppdaget at det har skjedd betydelige endringer i deltakelse og organisering av regionrådene i store deler av landet. Endringene har nær sammenheng med kommunereformen, regionreformen, endringer i statens organisering og ikke minst løpende vurderinger av kommunenes behov for interkommunalt samarbeid om tjenester og utviklingsoppgaver.

For å komme i mål med en landsomfattende oversikt har det vært nødvendig med detaljert sporing av informasjon for å fange opp flere typer endringer, herunder:

- Nedlegging av tidligere regionråd og opprettelse av nye
- Endringer i regionrådenes navn, deltakende kommuner, formål og/eller organisering
- Endret samhandling ifht. fylkeskommunen, andre regionale aktører og regionrådsliknende organer som «business regions» og interkommunale næringsselskaper
- Endringer i regionrådenes finansiering fra medlemskommunene og eksterne kilder
- Forekomst av dobbeltmedlemsskap og regionrådsløse kommuner

1.4 Resultater fra tidligere kartlegginger

Etter år 2000 er det gjennomført to nasjonale kartlegginger av regionråd. Den første ble gjennomført av Telemarksforskning-Bø² i år 2000 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Kartleggingen viste at det fantes 52 fungerende regionråd i landet og at 321 av 435 kommuner var medlem i ett eller flere regionråd (75 prosent).

Hovedtall fra NIVIs kartlegging fra 2007, som ble gjennomført på oppdrag fra KS, var som følger:

- Pr.1.9.2007 var det 69 fungerende regionråd som tilfredsstilte kriteriene. Av landets 431 kommuner var 417 medlem i ett eller flere av de kartlagte regionrådene (97%). Antall regionråd hadde med andre ord vokst fra 52 i år 2000 til 69 i 2007. Andelen av kommunene som var medlem i regionråd hadde vokst fra 74 til 97 prosent.

² Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor? En undersøkelse av flerkommunale politiske organer. Telemarksforskning-Bø, 2000, rapport nr. 167

- Gjennomsnittlig antall medlemskommuner i regionrådene var 6, varierende fra 2 kommuner i Innherred Samkommune til 13 kommuner i Ålesundregionens Utviklingsselskap (ÅRU). (To samkommuner ble regnet med i oversikten over regionråd).
- Målt i folketall var Regionrådet Bergen og Omland landets største i 2007 med 337.000 innbyggere. Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og 12-kommunesamarbeidet i Vestfold hadde begge over 200.000 innbyggere. I hele landet var det 10 regionråd med over 100.000 innbyggere.
- I andre enden viste kartleggingen i 2007 at Setesdal Regionråd var landets minste med i underkant av 7.000 innbyggere. Også Indre Namdal Regionråd og Ytre Namdal Regionråd var blant landets minste regionråd med under 10.000 innbyggere. Gjennomsnittlig folketall for alle regionrådene lå på 55.000 innbyggere.
- Målt i areal var Ávjovárre Urfoiksregion, som omfattet kommunene Porsanger, Karasjok og Kautokeino, landets største regionråd. Dette regionrådet dekket et areal på over 20.000 kvadratkilometer som er ni ganger større enn Vestfold fylke. Øst-Finnmark Regionråd var nesten like stort med nesten 19.000 kvadratkilometer og det fantes fire regionråd som dekket et areal på 10-11.000 kvadratkilometer (Fjellregionen, Salten, Indre Helgeland og Indre Namdal).
- Landets minste regionråd i areal var Regionrådet for Mosseregionen som dekket bare vel 500 kvadratkilometer. Nedre Glomma Regionråd og Follorådet var også små i geografisk utstrekning, begge under 1.000 kvadratkilometer. Gjennomsnittlig arealstørrelse for alle regionrådene var 4.600 kvadratkilometer.

Det vises til vedlegg med utførlig sammendrag fra kartleggingen i 2007 for nærmere beskrivelse av andre kjennetegn ved regionrådene. Kartleggingen i 2007 omfattet også resultater fra spørreundersøkelser blant politiske og administrative ledere. Disse omhandlet bl.a. erfaringer og endringsplaner.

2 Landsomfattende oversikt 2018

2.1 66 operative regionråd

Pr november 2018 er det funnet 66 regionråd som tilfredsstiller kriteriene. Dette antallet er basert på følgende presisering av hva som regnes som et operativt regionråd:

- Tallet omfatter ikke Midtre Namdal Samkommune (MNS) som pr dato er i operativ virksomhet, men som skal nedlegges innen 1.1.2020 som følge av at samkommuneregelverket er fjernet fra kommuneloven. Eierkommunene i MNS, Namsos, Overhalla, Fosnes og Namdalseid, deltar i nyopprettede Namdal regionråd som også erstatter Indre Namdal Regionråd og Ytre Namdal Regionråd-Kystgruppen. Den andre samkommunen, Innherred Samkommune mellom Levanger og Verdal, ble nedlagt med virkning fra 1.1.2018.
- Tallet omfatter heller ikke regionrådet i Værnesregionen som er vedtatt nedlagt fra 1.1.2019. Vedtaket er betinget av enighet om kostnadsnøkler for tjenestesamarbeidet. Regionrådet for Værnesregionen erstattes av Midt-Trøndelag regionråd, som er et nystartet stort regionråd som strekker seg fra Tydal, Selbu og Malvik i sør til Snåsa i nord.
- Tallet er inkludert regionråd som med stor sannsynlighet skal nedlegges innen 1.1.2020 som følge av vedtatte kommunesammenslutninger eller andre forhold som endrer forutsetningene for samarbeidet. Det gjelder f.eks. Regionrådet Vest, de tre deltakerkommunene Øygarden, Fjell og Sund slår seg sammen til Øygarden kommune fra 1.1.2020. Det gjelder også med stor sannsynlighet Lindesnesregionen, der tre av kommunene slår seg sammen til Lindesnes kommune (Lindesnes, Mandal og Marnardal),

mens Audnedal slår seg sammen med Lyngdal som inngår i Listersamarbeidet. De tre kommunene som danner Lindesnes kommune har nylig vedtatt tilslutning til Region Kristiansand, som er et utvidet og reformert regionsamarbeid rundt Kristiansand.

- Listen med 66 regionråd omfatter ett regionråd som har vedtatt endringer i navn og organisering som iverksettes fra 1.1.2019. Det gjelder Øvre Romerike Utvikling som blir til Gardermoreregionen fra årsskiftet.

Strukturelle kjennetegn ved dagens 66 regionråd og kart med oversikt over alle landets regionråd framgår av tabeller og figurer nedenfor.

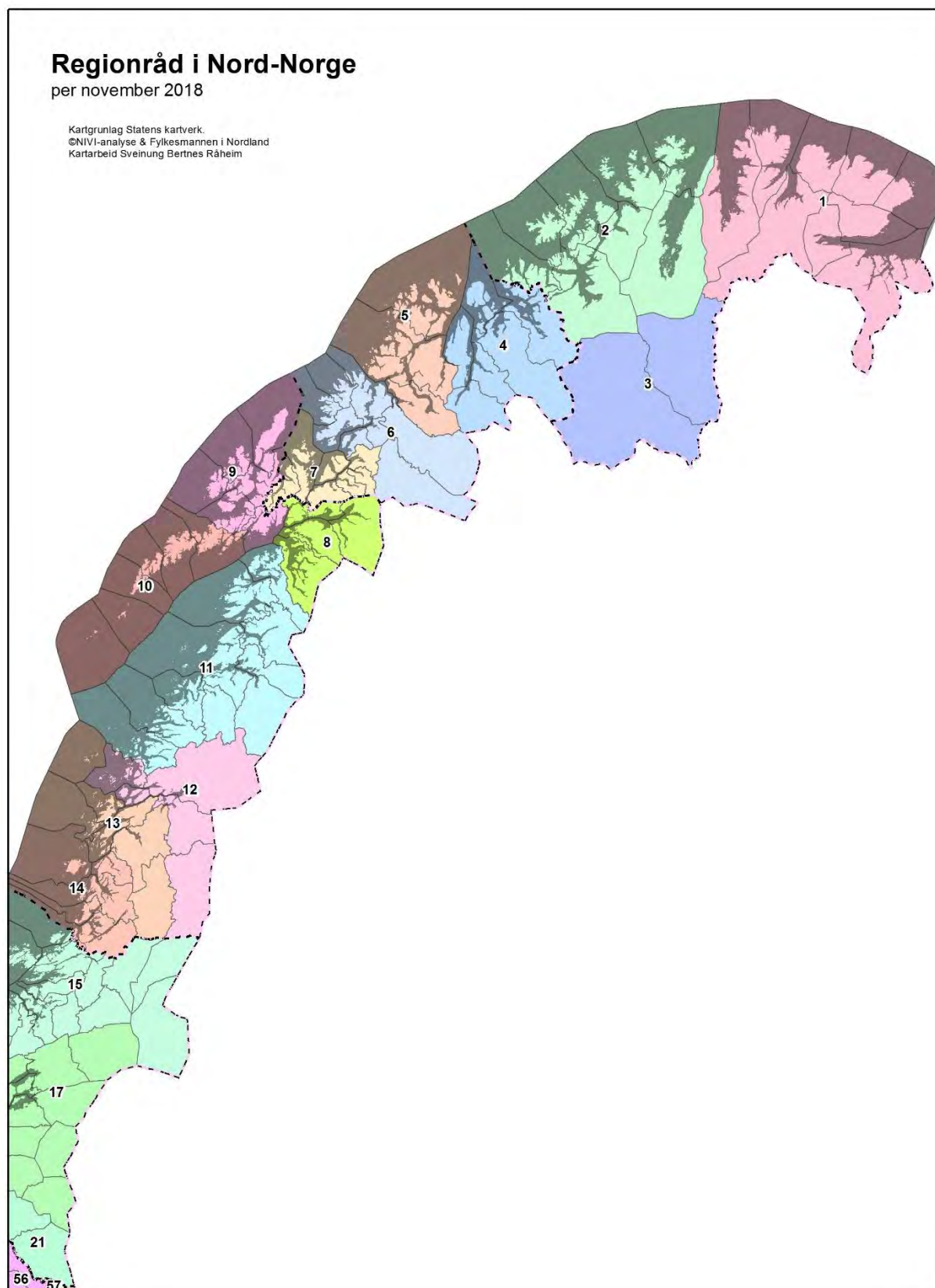
Av landets 422 kommuner er 395 medlem i et regionråd (95 prosent). Det er litt færre regionråd og en litt lavere andel av kommunene som deltar i regionråd enn for 11 år siden. Tallene skjuler likevel betydelige strukturelle og organisatoriske endringer som omtales nærmere nedenfor.

1	Kommuner	
a	Antall kommuner som samarbeider i regionråd	395
b	Andel av landes kommuner som samarbeider i regionråd	94 prosent
c	Gjennomsnittlig antall kommuner pr regionråd	6
d	Antall kommuner i regionråd med flest medlemskommuner (Sunnmøre Regionråd IKS)	19
e	Antall kommuner i regionråd med færrest medlemskommuner (Åvjavárre Urfolksregion)	2
2.	Antall innbyggere	
a	Antall innbyggere i regionrådsområdene til sammen	3607973
b	Andel av landets innbyggere i regionrådsområdene	68 prosent
c	Gjennomsnittlig innbyggertall pr regionråd	57288
d	Medianverdi for innbyggertall	36727
e	Innbyggere i største regionråd målt i folketall (Trondheimsregionen)	290331
f	Innbyggere i minste regionråd målt i folketall (Åvjavárre Urfolksregion)	5647
3	Areal i kvadratkilomter (land og ferskvann)	
a	Andel av landets totalareal som dekkes av regionråd	97 prosent
b	Gjennomsnittlig arealstørrelse pr regionråd	5062
c	Medianverdi for arealstørrelse	3705
d	Areal for landets største regionrådsområde (Øst-Finnmark Regionråd)	18751
e	Areal for landets minste regionrådsområde (Regionrådet Vest)	315

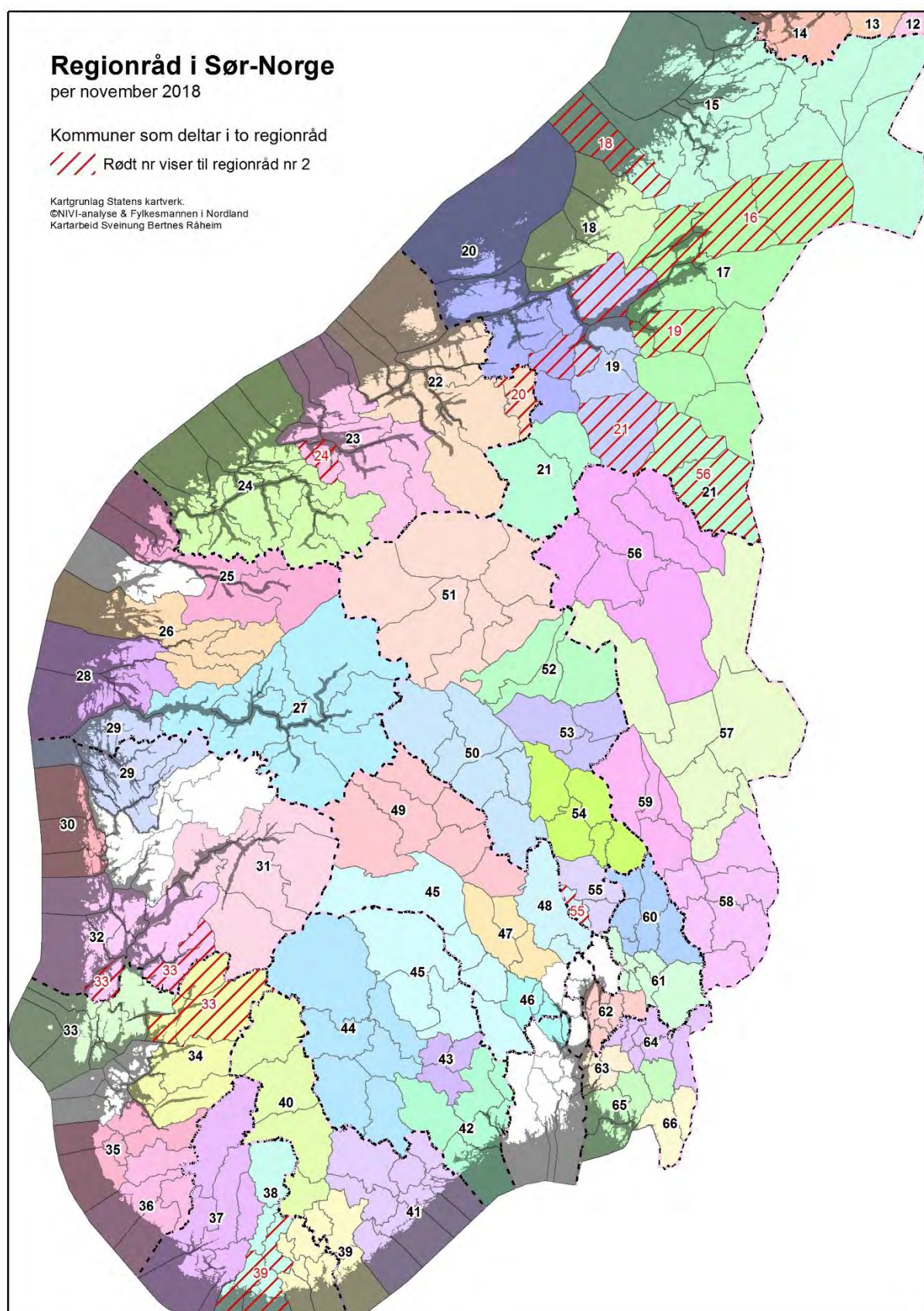
Tabell 2.1 Nøkkeltall for dagens regionråd

Nr	Fylke	Navn	Nr	Fylke	Navn
1	Finnmark	Øst-Finnmark Regionråd	34	Rogaland	Ryfylke IKS
2	Finnmark	Vest-Finnmark Regionråd	35	Rogaland	Jærrådet
3	Finnmark	Ávjovárre Urfoiksregion	36	Rogaland	Regionråd Dalane
4	Troms	Nord-Troms Regionråd	37	Vest-Agder	Listerrådet
5	Troms	Tromsø-området Regionråd	38	Vest-Agder	Lindenesregionen
6	Troms	Midt-Troms Regionråd	39	V-Agd./A-Agd.	Region Kristiansand
7	Troms	Sør-Troms Regionråd	40	Aust-Agder	Setesdal Regionråd
8	Nordland	Ofoten Regionråd	41	Aust-Agder	Østre Agder Regionråd
9	Nordland	Vesterålen Regionråd	42	Telemark	Grenlandssamarbeidet
10	Nordland	Lofotrådet	43	Telemark	Midt-Telemarkrådet
11	Nordland	Salten Regionråd	44	Telemark	Vest-Telemarkrådet
12	Nordland	Indre Helgeland Regionråd	45	Busk./Tel.	Regionrådet for Kongsbergregionen
13	Nordland	Helgeland Regionråd	46	Busk./Vestf.	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid
14	Nordland	Sør Helgeland Regionråd	47	Buskerud	Regionrådet i Midt-Buskerud
15	Trøndelag	Namdal Regionråd	48	Busk./Oppl.	Rådet for Ringeriksregionen
16	Trøndelag	Inn-Trøndelagsregionen	49	Buskerud	Regionrådet for Hallingdal
17	Trøndelag	Midt-Trøndelag Regionråd	50	Oppland	Regionstyret i Valdres
18	Trøndelag	Fosen Regionråd	51	Oppland	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal
19	Trøndelag	Trondheimsregionen	52	Oppland	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal
20	Trøndelag	Orkdalsregionen	53	Oppland	Regionrådet for Lillehammerregionen
21	Trøndelag	Regionrådet i Trøndelag sør	54	Oppland	Regionrådet for Gjøvikregionen
22	M&R/Trø.	ORKidé-Nordmøre Regionråd	55	Oppland/Busk.	Regionrådet for Hadeland
23	M&R	Romsdal Regionråd	56	Hedm./Trø.	Regionrådet for Fjellregionen
24	M&R	Sunnmøre Regionråd IKS	57	Hedmark	Regionrådet for Sør-Østerdal
25	S&Fj	Nordfjorderådet	58	Hedmark	Regionrådet for Kongsvingerregionen
26	S&Fj	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	59	Hedmark	Regionrådet for Hamarregionen
27	S&Fj	Sogn Regionråd	60	Akershus	Gardermoreregionen
28	S&Fj	HAFS Regionråd	61	Akershus	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike
29	Hord./S&Fj	Regionrådet Norhordland	62	Akershus	Follorådet
30	Hordaland	Regionrådet Vest	63	Østfold	Regionrådet for Mossregionen
31	Hordaland	Hardangerrådet IKS	64	Østfold	Indre Østfold Regionråd
32	Hordaland	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	65	Østfold	Nedre Glomma Regionråd
33	Rog./Hord.	Haugaland Vekst Regionråd	66	Østfold	Regionrådet for Halden og Aremark

Tabell 2.2 Fungerende regionråd pr november 2018. Ekskl. regionrådet i Værnesregionen som er vedtatt nedlagt 1.1.2019 og Midtre Namdal samkommune som skal nedlegges 1.1.2020. Regionrådenes nummer er påført i kartene i figur 2.1 og 2.2.



Figur 2.1 Fungerende regionråd i Nord-Norge per november 2018. Nummer refererer til navneliste i tabell 2.2.



Figur 2.2 Fungerende regionråd i Sør-Norge per november 2018. Nummer refererer til navneliste i tabell 2.2.

2.2 Regionrådsløse kommuner

I 2007 ble det funnet 14 kommuner som ikke deltok i regionråd (Halden, Oslo, Bærum, Asker, Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy, Voss, Høyanger, Oppdal og Holtålen).

I 2018 er antall kommuner som ikke deltar i regionråd steget til 27. Disse inngår som hvite felter i regionråds kartet for Sør-Norge. Samtlige kommuner i Nord-Norge deltar i regionråd.

Kommunene som ikke deltar i regionråd per november 2018 framgår av oversikten nedenfor. Det er gitt en kort omtale av andre typer samarbeidsorganer i de aktuelle områdene.

- **Oslo kommune.** Deltar i Osloregionen og flere sektorspesifikke samarbeidsorganer, særlig knyttet til areal- og transportplanlegging og finansiering av veger og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus (Oslopakke 3 og bymiljøavtale). Samarbeidsalliansen Osloregionen er et samarbeid mellom 79 kommuner og 5 fylkeskommuner i hovedstadsområdet. Formålet er å utvikle samarbeidstiltak som styrker Osloregionens posisjon som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Oslo kommune deltar også i Østlandssamarbeidet som er et frivillig nettverkssamarbeid mellom åtte fylkeskommuner på Østlandet.
- **Deler av Vestregionen: Bærum, Asker, Røyken, Hurum, Lier.** De aktuelle kommunene har deltatt i samarbeidsalliansen Vestregionen, som har omfattet 15 kommuner vest for Oslo, etablert i 1992. Vestregionen er nylig vedtatt nedlagt med virkning fra 1.1.2019. Samarbeidet tar nye former som følge av kommune- og regionreformen som innebærer etablering av nye storkommuner i Asker og Drammen og nye Viken fylke. Forsterket samarbeid for hele Vest-Viken og innenfor mer funksjonelle kommuneregioner som Drammen byregion, Asker og Bærum og evt. DAB-regionen (Drammen, Asker, Bærum), erstatter den gamle samarbeidsalliansen.
- **Kommuner i Vestfold: Holmestrand, Horten, Tønsberg, Re, Færder, Sandefjord, Larvik.** Alle unntatt Horten er berørt av pågående og nylig gjennomførte sammenslutninger. Antall kommuner i Vestfold reduseres fra 14 i 2014 til 6 kommuner i 2020. De aktuelle kommunene deltar verken i regionråd eller regionrådsliknende organer. Det tidligere 12-kommunesamarbeidet i Vestfold er nedlagt og det samme er forsøket på en etterfølger i form av Kommunesamarbeidet i Vestfold (KIV).
- **Deler av Stavangerregionen: Stavanger, Rennesøy, Finnøy, Randaberg, Sola, Kvitsøy.** De aktuelle kommunene deltar i et regionsamarbeid i Greater Stavanger som omfatter 16 kommuner og Rogaland fylkeskommune. Greater Stavanger jobber for å skape arbeidsplasser og økt verdiskapning i Stavangerregionen. Senterkommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg deltar i et formalisert samarbeid om fremkommelighet og bymiljø på Nord-Jæren gjennom Bymiljøpakken.
- **Deler av Bergensregionen: Bergen, Fusa, Samnanger, Os, Askøy, Vaksdal.** De aktuelle kommunene var deltakere i Bergen og Omland Regionråd som ble nedlagt i 2010 og erstattet av Bergensalliansen. Bergensalliansen har i dag 22 medlemskommuner og er en topp-politisk møteplass for ordførere og byrådet i Bergen. Bergensalliansen har som formål å sette felles utfordringer og utviklingsmuligheter i den funksjonelle byregionen på dagsorden. Bergensalliansen er både et interessepolitisk organ og et organ som initierer interkommunalt samarbeid i byregionen. Arbeidet med Vest brann- og redningsregion har vært samarbeidsalliansens viktigste sak. Det interkommunale næringselskapet Business Region Bergen (BRB) er nedlagt.
- **Voss kommune.** Deltar for tiden ikke i regionråd. Diskusjoner om felles strukturer for samarbeid pågår i indre del av Hordaland, bl.a. som konsekvens av nye Ullensvang kommune (Odda, Ullensvang og Jondal) og nye Voss kommune (Voss og Granvin) som

etableres fra 1.1.2020. Samarbeid mellom Voss, Vik og Aurland i Sogn er også en aktuell problemstilling.

- **Bremanger kommune.** Meldte seg ut av Nordfjordrådet i 2013, men deltar i en del av de konkrete samarbeidsordninger som er etablert i Nordfjord og ellers i fylket.

Mangelen på felles samarbeidsorgan for kommunene i Vestfold og tilsvarende for regionsenterkommunen Voss og kystkommunen Bremanger framstår kanskje som det mest spesielle ved denne listen. I de øvrige byregionene finnes andre typer samarbeidsorganer for koordinering av felles interesser på tvers av kommunegrensene.

2.3 Endringer fra 2007

I perioden etter 2007 kan viktige endringer i regionrådsstrukturen oppsummeres som følger:

- Antall regionråd er litt lavere i 2018 (66) enn det var i 2007 (69). Antallet må forventes å gå ytterligere litt ned, kanskje med 4-6 regionråd i perioden fram til 2020. En utvikling mot færre regionråd kan bl.a. komme i Østfold, i sørlige del av Agder, rundt Bergen, på Helgeland og på grensen mellom Nordland og Troms.
- Antallet kommuner som ikke deltar i regionråd har som nevnt vokst fra 14 til 27. Nye regionrådsdannelser eller etablering av andre typer fellesorganer kan komme i Vestfold og flere andre byregioner. Nye regionråd kan også aktualiseres i midtre del av Finnmark.
- Det er registrert 13 nedlagte regionråd, inkl. to samkommuner og to regionråd som etter all sannsynlighet legges ned som følge av kommunereformen:
 - Ytre Namdal Regionråd-Kystgruppen (2018)
 - Indre Namdal Regionråd (2018)
 - Midtre Namdal Samkommune (2020)
 - Innherred samkommune (2018)
 - Regionrådet for Værnesregionen (2019)
 - Søre Sunnmøre Regionråd (2012)
 - Ålesundregionens Utviklingsselskap (2012)
 - Bergen og omland regionråd (2010)
 - Regionrådet Vest (2020)
 - Knutepunkt Sørlandet (2018)
 - Lindesnesregionen (2020)
 - 12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k)
 - Kommunesamarbeidet i Vestfold (KIV)
- Nedlagte regionråd er erstattet av nye regionråd med unntak for Bergen og Omland Regionråd og kommunesamarbeidet i Vestfold
- Antall kommuner som er med i to regionråd samtidig har økt fra 12 til 23 kommuner, jf. nærmere omtale nedenfor
- Et flertall av regionrådene har gjennomført andre typer endringer dvs. fått nye vedtekter med bl.a. endringer i navn på regionen og endret organisering. Vesentlige endringer har også skjedd ved at flere av regionrådene har fornyet sine avtaler med samarbeidende næringselskap, fylkeskommunen, fylkesmannen eller andre viktige aktører.

2.4 Største og minste regionråd

Norges største regionråd i 2018 er som følger:

- Målt i antall medlemskommuner er Sunnmøre Regionråd størst med 19 medlemskommuner
- Målt i folketall er Trondheimsregionen landets største regionråd med 290.000 innbyggere

- Målt i areal er Ávjovárre Urfolksregion, som dekker kommunene Kautokeino og Karasjok, landets største med et areal på over 18.000 kvadratkilometer, som er ni ganger større enn Vestfold fylke

Norges minste regionråd er som følger:

- Målt i antall medlemskommuner er Ávjovárre Urfolksregion og det nystartede Regionrådet for Halden og Aremark minst, begge med 2 medlemskommuner
- Målt i folketall er Ávjovárre Urfolksregion minst med 5647 innbyggere
- Målt i areal er Regionrådet Vest, som dekker kommunene Øygarden, Fjell og Sund, minst med 315 kvadratkilometer. De tre kommunene slår seg sammen til Øygarden kommune fra 1.1.2020.

Nr	Regionråd	Antall deltaker-kommuner	Nr	Regionråd	Antall deltaker-kommuner
1	Sunnmøre Regionråd IKS	19	34	Vesterålen Regionråd	6
2	Namdal Regionråd	14	35	Listerrådet	6
3	Midt-Trøndelag Regionråd	12	36	Regionrådet for Sør-Østerdal	6
4	ORKidé-Nordmøre Regionråd	10	37	Regionrådet for Kongsvingerregionen	6
5	Salten Regionråd	10	38	Gardermoregionen	6
6	Haugaland Vekst Regionråd	10	39	Grenlandssamarbeidet	6
7	Region Kristiansand	10	40	Sør Helgeland Regionråd	5
8	Øst-Finnmark Regionråd	9	41	Regionrådet i Trøndelag sør	5
9	Sogn Regionråd	9	42	Ryfylke IKS	5
10	Orkdalsregionen	9	43	Lindenesregionen	5
11	Regionrådet Norhordland	9	44	Ofoten Regionråd	5
12	Trondheimsregionen	9	45	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	5
13	Regionrådet for Fjellregionen	8	46	Indre Helgeland Regionråd	5
14	Midt-Troms Regionråd	8	47	Regionrådet for Gjøvikregionen	5
15	Vest-Finnmark Regionråd	8	48	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	5
16	Indre Østfold Regionråd	8	49	Jærrådet	5
17	Romsdal Regionråd	8	50	Setesdal Regionråd	4
18	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	8	51	HAFS Regionråd	4
19	Østre Agder Regionråd	8	52	Regionråd Dalane	4
20	Hardangerrådet IKS	7	53	Inn-Trøndelagsregionen	4
21	Helgeland Regionråd	7	54	Regionrådet for Mosseregionen	4
22	Sør-Troms Regionråd	7	55	Regionrådet for Hamarregionen	4
23	Regionrådet for Kongsbergregionen	7	56	Nedre Glomma regionråd	4
24	Follorådet	7	57	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	3
25	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	7	58	Midt-Telemarkrådet	3
26	Vest-Telemarkrådet	6	59	Regionrådet i Midt-Buskerud	3
27	Nord-Troms Regionråd	6	60	Regionrådet for Hadeland	3
28	Regionstyret i Valdres	6	61	Regionrådet Vest	3
29	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	6	62	Regionrådet for Lillehammerregionen	3
30	Regionrådet for Hallingdal	6	63	Rådet for Ringeriksregionen	3
31	Lofotrådet	6	64	Tromsø-områdets Regionråd	3
32	Fosen regionråd	6	65	Ávjovárre Urfolksregion	2
33	Nordfjorderådet	6	66	Regionrådet for Halden og Aremark	2

Tabell 2.3 Landets regionråd rangert etter antall medlemskommuner per november 2018

Nr	Regionråd	Folketall 1.1.2018	Nr	Regionråd	Folketall 1.1.2018
1	Trondheimsregionen	290331	34	Sør-Troms Regionråd	36526
2	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	180300	35	Indre Helgeland Regionråd	35869
3	Region Kristiansand	164263	36	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	33951
4	Sunnmøre Regionråd IKS	152350	37	Inn-Trøndelagsregionen	33448
5	Nedre Glomma regionråd	149262	38	Sogn Regionråd	32925
6	Jærrådet	144872	39	Vesterålen Regionråd	32611
7	Follorådet	141595	40	Regionrådet for Halden og Aremark	32436
8	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	128954	41	Midt-Troms Regionråd	30461
9	Grenlandssamarbeidet	121746	42	Regionrådet for Hadeland	29612
10	Haugaland Vekst Regionråd	118594	43	Nordfjordreådet	29159
11	Midt-Trøndelag Regionråd	116440	44	Helgeland Regionråd	28315
12	Gardermoregionen	105751	45	Øst-Finnmark Regionråd	27928
13	Regionrådet for Hamarregionen	93342	46	Ofoten Regionråd	25759
14	Østre Agder Regionråd	92819	47	Lindesnesregionen	25634
15	Tromsø-området Regionråd	83554	48	Fosen regionråd	25502
16	Salten Regionråd	82960	49	Ryfylke IKS	25119
17	Regionrådet for Gjøvikregionen	71244	50	Lofotrådet	24640
18	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	64906	51	Regionråd Dalane	24292
19	Romsdal Regionråd	62733	52	Regionrådet i Trøndelag sør	23427
20	Regionrådet for Mosseregionen	61607	53	Hardangerrådet IKS	22728
21	ORKidé-Nordmøre Regionråd	58332	54	Regionrådet for Fjellregionen	22605
22	Regionrådet for Kongsbergregionen	54098	55	Regionrådet for Hallingdal	20579
23	Indre Østfold Regionråd	52115	56	Regionrådet i Midt-Buskerud	19645
24	Regionrådet for Kongsvingerregionen	49076	57	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	18700
25	Regionrådet Norhordland	45040	58	Regionstyret i Valdres	17770
26	Rådet for Ringeriksregionen	43893	59	Midt-Telemarkrådet	17428
27	Vest-Finnmark Regionråd	42592	60	Nord-Troms Regionråd	15958
28	Orkdalsregionen	42550	61	Vest-Telemarkrådet	14110
29	Regionrådet for Sør-Østerdal	39634	62	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	13328
30	Regionrådet for Lillehammerregionen	39216	63	Sør Helgeland Regionråd	13181
31	Namdal Regionråd	37812	64	HAFS Regionråd	8083
32	Regionrådet Vest	37687	65	Setesdal Regionråd	7015
33	Listerrådet	36928	66	Ávjovárre Urfolksregion	5647

Tabell 2.4 Landets regionråd rangert etter folketall per 1.1.2018

Nr	Regionråd	Areal (km ²) land og ferskvann	Nr	Regionråd	Areal (km ²) land og ferskvann
1	Øst-Finnmark Regionråd	18751	34	Nordfjorderrådet	3472
2	Árvjórré Urfofsregion	15160	35	Østre Agder Regionråd	3436
3	Vest-Finnmark Regionråd	14721	36	Fosen regionråd	3226
4	Namdal Regionråd	13021	37	Sør Helgeland Regionråd	3209
5	Regionrådet for Fjellregionen	12609	38	Regionrådet for Gjøvikregionen	3168
6	Midt-Trøndelag Regionråd	12089	39	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	3131
7	Salten Regionråd	11968	40	Region Kristiansand	3088
8	Regionrådet for Sør-Østerdal	10651	41	Vesterålen Regionråd	3039
9	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	9904	42	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	2977
10	Sogn Regionråd	9590	43	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	2901
11	Nord-Troms Regionråd	9367	44	Grenlandssamarbeidet	2829
12	Indre Helgeland Regionråd	9182	45	Sør-Troms Regionråd	2767
13	Midt-Troms Regionråd	8634	46	Regionrådet for Hamarregionen	2724
14	Regionrådet i Trøndelag sør	8249	47	Regionrådet Norhordland	2566
15	Regionrådet for Kongsbergregionen	8062	48	Regionrådet for Lillehammerregionen	2309
16	Vest-Telemarkrådet	7698	49	Lindesnesregionen	2073
17	Hardangerrådet IKS	6303	50	Gardermoregionen	2055
18	Trondheimsregionen	6059	51	Rådet for Ringeriksregionen	1974
19	ORKidé-Nordmøre Regionråd	5907	52	Regionråd Dalane	1786
20	Regionrådet for Hallingdal	5830	53	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	1751
21	Sunnmøre Regionråd IKS	5608	54	Regionrådet i Midt-Buskerud	1734
22	Regionstyret i Valdres	5406	55	Indre Østfold Regionråd	1488
23	Tromsø-området Regionråd	5110	56	Jærrådet	1476
24	Ofoten Regionråd	4991	57	Regionrådet for Hadeland	1275
25	Inn-Trøndelagsregionen	4876	58	HAFS Regionråd	1230
26	Helgeland Regionråd	4859	59	Lofotrådet	1230
27	Haugaland Vekst Regionråd	4666	60	Nedre Glomma regionråd	1224
28	Setesdal Regionråd	4594	61	Midt-Telemarkrådet	1014
29	Regionrådet for Kongsvingerregionen	4579	62	Regionrådet for Halden og Aremark	961
30	Orkdalsregionen	4479	63	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	953
31	Ryfylke IKS	4370	64	Follorådet	820
32	Listerrådet	4177	65	Regionrådet for Mossregionen	514
33	Romsdal Regionråd	3939	66	Regionrådet Vest	315

Tabell 2.5 Landets regionråd rangert etter arealstørrelse per 1.1.2018

2.5 Dobbelmedlemmer

I 2007 ble det funnet 12 kommuner som var fullverdige medlemmer av to forskjellige regionråd. I 2018 er dette tallet steget til nesten det dobbelte (23). I hele landet finnes 18 regionråd som har kommuner med dobbelt medlemskap. Dobbel medlemskap i regionråd forekommer kun i Sør-Norge.

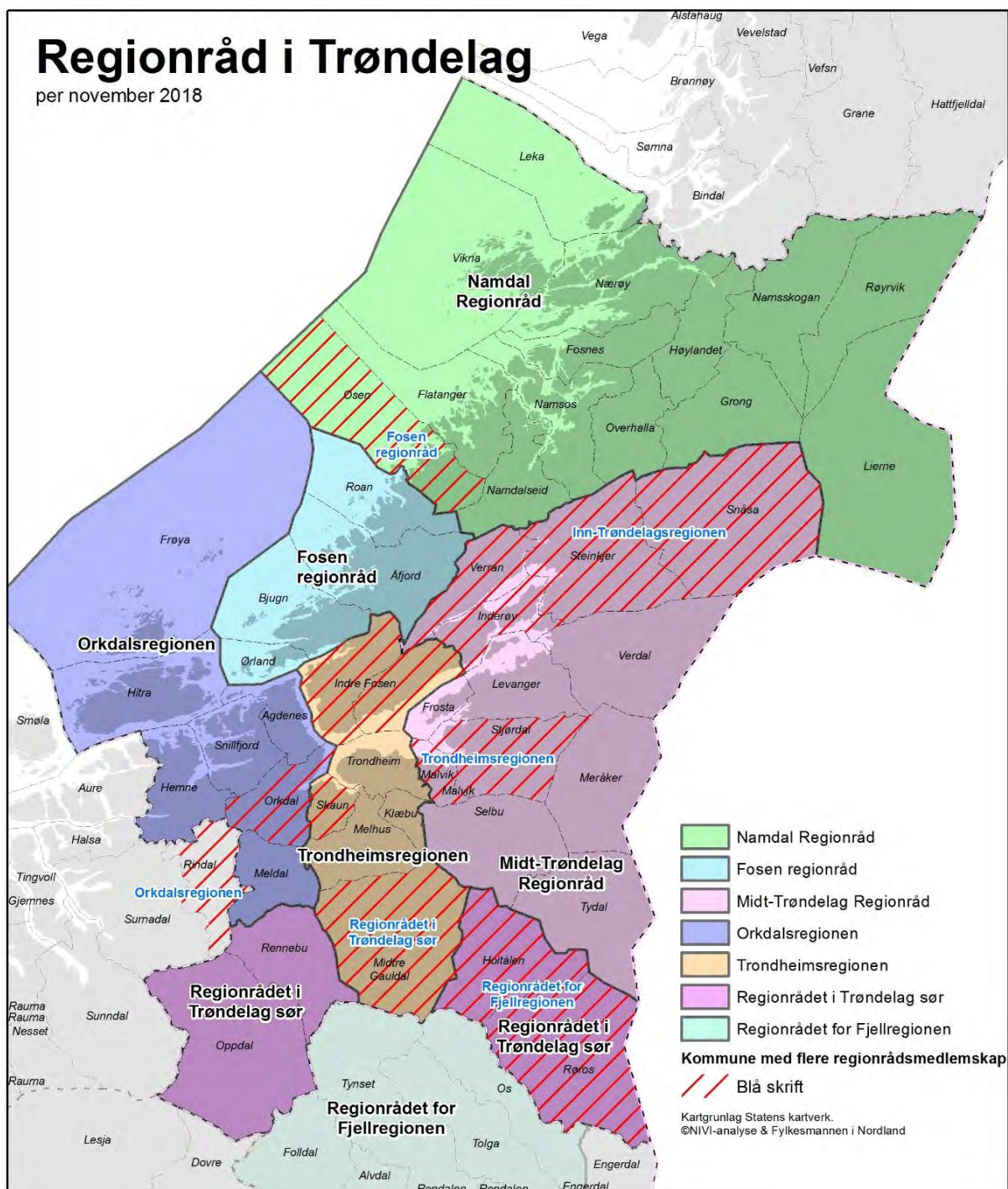
Av tabellen nedenfor går det fram at over halvparten av de aktuelle er kommuner i Trøndelag, hvor regionrådsstrukturen er vesentlig forandret de siste årene. Utover regionrådene i Trøndelag forekommer dobbeltmedlemskap særlig i regionråd som krysser fylkesgrensen, jf. nærmere omtale av disse regionrådene nedenfor.

Det skal nevnes at kommunene Stjørdal og Malvik midlertidig har satt en solid norgesrekord i interesse for regionråd. I perioden fram til 1.1.2019 er kommunene Stjørdal og Malvik medlem i tre forskjellige regionråd – Trondheimsregionen, Værnesregionen og Midt-Trøndelag Regionråd. Som nevnt ovenfor er det vedtatt av regionrådet i Værnesregionen skal legges ned fra 1.1.2019, forutsatt enighet om kostnadsnøkler for tjenestesamarbeidet.

Til tabellen nedenfor skal det bemerkes at Holtålen kommune har meldt seg ut av Regionrådet for Fjellregionen med virkning fra 1.1.2019. Fra 2019 blir Holtålen kun medlem av Regionrådet i Trøndelag sør.

Nr	Kommune	Regionråd
1	Jevnaker	Rådet for Ringeriksregionen/Hadeland Regionråd
2	Mandal	Lindesnesregionen/Region Kristiansand
3	Marnardal	Lindesnesregionen/Region Kristiansand
4	Lindesnes	Lindesnesregionen/Region Kristiansand
5	Suldal	Ryfylke IKS/Haugaland Vekst Regionråd
6	Sauda	Ryfylke IKS/Haugaland Vekst Regionråd
7	Etne	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS/Haugaland Vekst Regionråd
8	Sveio	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS/Haugaland Vekst Regionråd
9	Vestnes	Romsdal Regionråd/Sunnmøre Regionråd IKS
10	Rindal	ORKidé-Nordmøre Regionråd/Orkdalsregionen
11	Orkdal	Orkdalsregionen/Trondheimsregionen
12	Skaun	Orkdalsregionen/Trondheimsregionen
13	Indre Fosen	Fosen Regionråd/Trondheimsregionen
14	Midtre Gauldal	Regionrådet i Trøndelag sør/Trondheimsregionen
15	Holtålen	Regionrådet i Trøndelag sør/Regionrådet for Fjellregionen
16	Røros	Regionrådet i Trøndelag sør/Regionrådet for Fjellregionen
17	Malvik	Trondheimsregionen/Midt-Trøndelag Regionråd
18	Stjørdal	Trondheimsregionen/Midt-Trøndelag Regionråd
19	Steinkjer	Inn-Trøndelagsregionen/Midt-Trøndelag Regionråd
20	Verran	Inn-Trøndelagsregionen/Midt-Trøndelag Regionråd
21	Inderøy	Inn-Trøndelagsregionen/Midt-Trøndelag Regionråd
22	Snåsa	Inn-Trøndelagsregionen/Midt-Trøndelag Regionråd
23	Osen	Namdal Regionråd/Fosen Regionråd

Tabell 2.6 Kommuner som er medlemmer i to regionråd per november 2018



Figur 2.3 Regionråd i Trøndelag per november 2018. Ekskl. regionrådet i Værnesregionen som er vedtatt nedlagt 1.1.2019 og Midtre Namdal samkommune som skal nedlegges 1.1.2020.

At en kommune er medlem i to forskjellige regionråd kan innebære både fordeler og ulemper. Sett fra den enkelte kommune kan det være en fordel å kunne utnytte samarbeidsrelasjoner og etablerte virkemidler og rammebetingelser i to geografiske retninger. Kommuner som er grensekommuner mellom fylker og ulike geografiske landskaper kan ha særskilte behov og særskilte interesser knyttet til interessepolitisk arbeid og samarbeid om felles utfordringer. Grensekommuner kan også oppnå økonomiske eller kvalitetsmessige fordeler ved å søke samarbeid der kommunen får best betingelser. Ulemper kan være knyttet til fragmentering og

dårlig oversikt over det interkommunale samarbeidet, inkludert utfordringer knyttet til demokratisk styring og kontroll med et lite oversiktlig samarbeid.

Sett fra andre kommuner og regionale samarbeidspartnere kan det oppfattes som uheldig at enkeltkommuner deltar på flere arenaer. Samarbeidende nabokommuner kan ha innvendinger mot at enkeltkommuner deltar i strategisk interessepolitisk samarbeid i ulike regioner. Det kan også oppfattes som uheldig dersom grensekommuner bidrar til spill og kortsiktig shopping av tjenester fra ulike leverandører. Sett fra rammesettere og finansiører kan evt. dobbeltfinansiering og kortsiktig utnyttelse av statlige eller fylkeskommunale virkemidler være reelle problemstillinger.

Det er grunn til å understreke at dobbeltmedlemsskap kan være en midlertidig tilpasning, som løser seg i pågående omstillingsprosesser. Sett fra finansiører, rammesettere og andre nabokommuner kan det være grunn til skepsis mot permanent dobbeltmedlemsskap av særlig tre hensyn:

- Hensynet til det strategiske interessepolitiske arbeidet der samarbeidsregionens felles interesser kan stå i et konkurransemessig forhold til naboregioner
- Hensynet til et forpliktende og langsiktig interkommunalt samarbeid om felles infrastruktur og produksjon av velferdstjenester, der erfaringer tilsier at det er viktig med faste samarbeidspartnere
- Hensynet til regionrådenes formelle oppgaver og rammebetingelser, der evt. tilføring av nye oppgaver til regionrådene og utvidet formalisert samarbeid med staten eller fylkeskommunen kan stille krav til at den enkelte kommune kun deltar i ett regionråd

2.6 Regionråd som krysser fylkesgrense

I 2007 var det 11 regionråd som gikk på tvers av fylkesgrensene. I 2018 gjelder dette følgende 10 regionråd:

1. Orkdalsregionen
2. ORKidé-Nordmøre Regionråd
3. Regionrådet Nordhordland
4. Haugaland Vekst Regionråd
5. Region Kristiansand
6. Regionrådet for Kongsbergregionen
7. Drammensregionens 5-kommunesamarbeid
8. Rådet for Ringeriksregionen
9. Regionrådet for Hadeland
10. Regionrådet for Fjellregionen

Vi regner her med ORKidé-Nordmøre Regionråd og Orkdalsregionen, der Rindal kommune blir en del av Trøndelag fra 1.1.2019. Fra 1.1.2020 kan Nordmøre Regionråd dessuten miste Halså kommune som slår seg sammen med Hemne kommune som i dag er medlem av Orkdalsregionen. Regionrådstilknytning for den nye Heim kommune er foreløpig ikke bestemt.

Det registreres også endringer for Fjellregionen, der Holtålen har meldt seg ut fra 1.1.2019, mens det ikke er fattet tilsvarende vedtak i Røros kommune. Endringer kan også komme for andre regionråd som ikke er nevnt ovenfor. Det gjelder f.eks. framtidig regionrådstilknytning for enkeltkommuner som Rømskog kommune, som slår seg sammen med Aurskog-Høland fra 1.1.2020. Det gjelder også relativt befolkningstunge regionråd hvor det foreligger planer om å slå sammen regionråd på tvers av fylkesgrensen. Det gjelder Ofoten Regionråd og Sør-Troms Regionråd på grensen mellom Nordland og Troms.

De mest omfattende oppsplittinger som berøres av de nye fylkesgrensene, målt i folketall, vil være følgende sammenhørende kommuneregioner:

- Midtre Hålogaland på grensen mellom Nordland og Troms, forutsatt at pågående prosesser om å slå sammen de to regionrådene sluttføres med positive vedtak i kommunestyrene. Et evt. nytt regionråd for Midtre Hålogaland vil ha nærmere 65.000 innbyggere.
- Kongsbergregionen, der de tre Telemarkskommunene Notodden, Hjartdal og Tinn har til sammen 20.107 innbyggere pr.1.1.2018
- Drammensregionen, der de to kommunene i Nordre Vestfold, Sande og Svelvik, har til sammen 16.398 innbyggere
- Haugalandet, der Etne og Sveio i Hordaland har til sammen 9.804 innbyggere
- Ringeriksregionen og Hadeland, der Jevnaker med 6.777 innbyggere og Lunner med 9.065 innbyggere blir en del av Viken fra 1.1.2020. Gran som gjenværende kommune i Innlandet har 13.770 innbyggere.
- Fjellregionen, der Røros og Holtålen i Trøndelag har til sammen 7.691 innbyggere. Etter at Holtålen har meldt seg ut av Fjellregionen fra 1.1.2019 vil oppsplittingen kun gjelder Røros kommune med 5.663 innbyggere fra 1.1.2020.

I tillegg kommer ORKidé/Orkdalsregionen, hvor oppdelingen kan komme til å dreie seg om enkeltkommuner eller evt. en større del av Nordmøre.

3 Endringer i roller, organisering og funksjonalitet

3.1 Regionrådenes roller

I kartleggingen i 2007 ble det ut fra gjennomgang av vedtekter konkludert med at regionrådene kan ivareta minst tre viktige roller:

1. Initiere og samordne interkommunalt samarbeid om kommunal administrasjon og kommunale tjenester (tjenesterolle)
2. Interessepolitisk arbeid for å påvirke næringsliv, regionale og nasjonale aktører (interessepolitisk utviklingsrolle)
3. Samordning av løpende saker gjennom felles høringsuttalelser og saksbehandling (prosessrolle)

Resultater fra spørreundersøkelser rettet mot politiske og administrative ledere viste at tjenesterollen ble vurdert som den klart viktigste rollen for regionrådet gjennom de siste årene. I samme undersøkelser ble det også kartlagt hvilke samarbeidsområder som har vært de viktigste for regionrådet gjennom det siste året. Svarene på dette spørsmålet viste med tydelighet at saker knyttet til den regionale utviklingsrollen ble vurdert som viktigst på kort sikt, som samarbeid om næringsutvikling/strategisk næringsplan, samarbeid om samferdsel eller annen infrastruktur og samarbeid om regional utvikling og planlegging inkl. fylkesplan.

I foreliggende kartlegging er det ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av vedtekter og dagsorden for regionrådenes arbeid. Inntrykket er likevel at regionrådenes viktigste begrunnelse knyttes sterkere til den regionale utviklingsrollen. Tendensen er merkbart i både byområder og landdistrikter. Inntrykkene kan sammenfattes i følgende punkter:

- **De fleste regionråd videreføres som generalistorganer** for samarbeid om både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Generalistrollen blir slått fast på en illustrerende måte i formålsparagrafen til et av regionrådene i Telemark: *Vest-Telemarkrådet skal vere eit samarbeidsorgan for dei deltakande kommunane på alle område og alle plan, og skal vere eit organ for løysing av felles spørsmål og oppgåver for dei same kommunane.*

- **Den regionale utviklingsrollen gis høyere prioritet** og ser ut til å ha vært avgjørende for nyetablering av flere regionråd. Moderne regionråd framstår som nært koplet til areal- og transportplanlegging, strategisk næringsplan, interkommunalt næringsapparat, samordning av planprosesser og avtalebasert opptreden i forhold til fylkeskommunen og/eller statlige aktører.
- **Det observeres en trend mot intern todeling av regionrådenes roller.** Politikerne og den politiske organiseringen orienterer seg mot rollen som samfunnsutvikler, mens rådmennene og kommuneadministrasjonene får et tyngre ansvar for å utvikle samarbeidet om administrasjon og tjenester. De regionalpolitiske interessene begrunner mobilisering i funksjonelle byregioner og større regionale landskaper, mens de kommunale produksjonsutfordringene løses gjennom samarbeid i mindre enheter og ved overgang til mer fleksible former for samarbeid. Utfordringene i tjenesteproduksjonen kan i større grad bli løst gjennom kjøp og salg av tjenester eller økt bruk av interkommunale selskaper og private leverandører. Nye IKT-løsninger og økt digitalisering øker mulighetene for fleksibelt samarbeid om kommunal administrasjon og tjenester.
- **Noen regionråd står utenfor** denne typen dynamiske prosesser knyttet til regionale utviklingsoppgaver og nye former for samarbeid om tjenesteproduksjon. I deler av landet observeres en regional dagsorden preget av lokal konkurranse og uenighet om roller, ofte kombinert med at kommunene opplever mangel på kapasitet og kompetanse til å ivareta utviklingsoppgaver. En del av bildet kan også være at de regionale aktørene opptrer lite samordnet overfor kommunene og deres viktigste samarbeidsarenaer. Resultatet er store regionale ulikheter i innovasjonsressurser og virkemidler for innovasjon og omstilling i kommunene.

Nedenfor følger formålsparagraf for Midt-Trøndelag Regionråd som ble etablert i 2017 av oppstartskommunene Stjørdal, Levanger og Verdal. Regionrådet overlapper Værnesregionen, der regionrådet er vedtatt nedlagt fra 1.1.2019 og Inn-Trøndelagsregionen som består av de fire nordligste kommunene. Midt-Trøndelag Regionråd kan tolkes som en regionalpolitisk samling og mobilisering på Innherred. Regionrådet har i dag følgende 12 medlemskommuner: Malvik, Stjørdal, Selbu, Tydal, Meråker, Frosta, Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer, Verran og Snåsa.

§ 2 Formål og målsetting

Midt-Trøndelag Regionråd er et samarbeidsorgan mellom deltakerkommunene, og er organisert som et styre etter kommunelovens §27, interkommunalt samarbeid. Regionrådet søker å være et konsensusorgan.

Kommunene i regionrådet skal samarbeide om samfunns-, interesse- og næringspolitikken for å skape vekst og bærekraftig utvikling i vår region. Midt-Trøndelag regionråd bygger på at Trøndelag fremover vil være avhengig av at regioner, næringsliv, regional stat og fylkeskommune samarbeider for å hevde seg i de store nasjonale og internasjonale konkurransene.

Regionrådet skal ovenfor øvrige myndighetsorganer være et kontaktpunkt og en pådriver for utviklingen av regionen.

Midt-Trøndelag regionråd kan på eget initiativ eller på anmodning avgi uttalelser.

3.2 Forholdet til fylkeskommunen og fylkesmannen

En viktig side ved regionrådenes roller knytter seg til relasjonene til fylkeskommunen og fylkesmannen. At representanter for fylkeskommunen er fullverdige medlemmer med stemmerett i regionrådet eller deltar på regionrådenes møter med tale- og forslagsrett, forekommer flere steder i landet. Fylkesmannens rolle er som regel knyttet til finansiering av prosjekter og i noen tilfeller en ren observatørrolle.

Kartleggingen tyder på store variasjoner i regionrådenes forhold til fylkeskommunen. Noen regionråd har ingen faste relasjoner til fylkeskommunen. Andre har en langvarig og sterkt formalisert relasjon, oppgavemessig, finansielt og organisatorisk. Blant landets fylkeskommuner finnes også eksempler på differensiert praksis med ulike roller og ulik involvering i ulike regionråd.

Blant de 66 regionrådene ser vi foreløpig følgende forskjeller i regionrådenes forhold til fylkeskommunen:

- **Regionråd uten formell deltakelse fra eller formalisert avtalebasert samarbeid med fylkeskommunen.** Det ser ut til å være tilfelle i alle de tre fylkene i Nord-Norge, i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.
- **Regionråd med et formalisert avtalebasert samarbeid med fylkeskommunen.** Her ser vi spor av minst tre forskjellige modeller:
 - **Innlandsmodellen**, som forekommer i Hedmark og Oppland, med varianter i Akershus, Buskerud og Agderfylkene. Formell partnerskapsavtale og egen avtale om finansiering, herunder overføring av regionale utviklingsmidler og i noen tilfeller tilskudd til regionrådenes administrasjon, kopling til strategisk næringsplan/regionalt næringssselskap, årlige handlingsplaner. En ny modell for samarbeid mellom kommunene i Innlandet og den nye fylkeskommunen er under utvikling.
 - **Trøndelagsmodellen**, regionrådene har nylig overtatt forvaltings- og rapporteringsansvar for regionale næringsfond, herunder tilretteleggende virkemidler som tidligere ble gitt til enkeltkommuner og interkommunale samarbeid. For 2019 inngås avtale med syv regionråd, deriblant ikke det nye Midt-Trøndelag Regionråd. Trøndelag fylkeskommune er representert på regionrådenes møter fra både politisk og administrativt ledernivå. Fylkesmannen i Trøndelag følger ikke samme praksis med fast deltakelse på regionrådenes møter.
 - **Østfoldmodellen**, der de fire regionrådene i fylket har fungert som faste planregioner og arena for dialog om regional planlegging i regi av fylkeskommunen
- **Differensierte løsninger innenfor samme fylke.** Ulike roller og relasjoner ser ut til å gjelde seg gjeldende i Rogaland og Hordaland, der regionrådene er ulikt organisert og der mange kommuner ikke deltar i regionråd.

3.3 Organisering og juridisk form

Følgende problemstillinger er interessante:

- Kjennetegn ved den politiske organiseringen, herunder antall politiske styringsorganer (råd, styre og ting), forankring og representasjon fra kommunestyrene, samt deltakelse fra andre aktører som fylkeskommune, fylkesmann og evt. andre
- Kjennetegn ved den administrative organiseringen, herunder rådmennenes rolle, sekretariatsløsning, arbeidsgiveransvar og størrelse på regionrådenes administrasjon
- Regionrådsmodell ut fra kjennetegn ved den politiske og administrative organiseringen. I tidligere kartlegginger er det skilt mellom en ren ordførermodell hvor kun ordførerne utgjør det politiske styringsorganet, en ordfører/opposisjonsmodell hvor også opposisjonsledere

og evt. andre politikere fra kommunestyrene deltar, en ordfører/rådmannsmodell hvor også rådmennene deltar med stemmerett og en ordfører/opposisjons/rådmannsmodell der alle parter deltar med stemmerett.

- Juridisk hjemmelsgrunnlag, herunder regulering etter kommunelovens §27, bruk av interkommunalt selskap (IKS) eller annen lovregulering

Noen hovedtall fra kartleggingen fra 2007 var som følger:

- 61 prosent av regionrådene hadde ett politisk styringsorgan (kun råd), mens 35 prosent hadde to politiske styringsorganer i regionrådet (f.eks. styre og råd eller råd og ting)
- Fylkeskommunen var fast medlem i 10 av 69 regionråd (14 prosent). Deltakelse som observatør omfattet 29 regionråd (42 prosent).
- 65 prosent av regionrådene hadde fast sekretariat under regionrådet som hovedmodell for administrativ organisering: En andel på 10 prosent oppga at de hadde sekretariat via næringselskap eller annet interkommunalt organ, 9 prosent hadde sekretariat på rundgang mellom kommunene, 7 prosent benyttet rådmannsgruppen og 4 prosent hadde sekretariat dekket av fylkeskommunen
- 68 prosent av regionrådene hadde en administrasjon på ett årsverk eller mindre
- Den mest vanlige måten å plassere arbeidsgiveransvaret var i en av kommunene (39 prosent) eller i regionrådet (28 prosent). 15 prosent oppga at arbeidsgiveransvaret for administrasjonen lå i fylkeskommunen.
- En andel på 46% oppga kommunelovens §27 som lovgrunnlag for regionrådet. En betydelig andel på 38 prosent var etablert med utgangspunkt i en skriftlig avtale uten lovhenvising, mens 10 prosent var organisert som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper (IKS).

Det er ikke foretatt noen heldekkende kartlegging som grunnlag for rapportering av faktiske endringer i disse hovedtallene. Noen antakelser om trender i organiseringen, er som følger:

- Kartleggingen gir et generelt inntrykk av at mange av regionrådene har vært gjennom en demokratisering, en profesjonalisering og en formalisering
- Demokratiseringen kommer til uttrykk ved at den politiske forankringen i kommunestyrene antakelig har økt og at arbeidsformene antakelig har blitt mer formelle og mer lik saksbehandlingen i kommunene. Mange av regionrådene har fått flere faste deltakere fra kommunestyrene og andelen som er organisert etter ordfører/opposisjonsmodell har antakelig økt. Det har trolig også blitt mer vanlig med felles formannskap eller felles kommunestyremøte som del av regionrådets arbeidsform.
- Profesjonaliseringen kommer til uttrykk ved at flere regionråd antakelig har fast administrasjon og en større administrasjon i form av et regionalt fagmiljø enn for 11 år siden.
- Kommunelovens §27 er trolig hjemmelsgrunnlag for kanskje 80-90 prosent av regionrådene. Antall regionråd som er organisert som IKS virker å ligge stabilt rundt 10 prosent, knyttet til de samme områder av landet hvor dette har vært en tradisjon (Helgeland, Hordaland, Haugalandet). Nord-Troms regionråd er antakelig alene om å være organisert som et ansvarlig selskap med delt ansvar (DA).
- Kartleggingen tyder på at det er utviklet to ulike modeller for organisering av regionråd som IKS, en modell der selve regionrådet (i sin helhet) er organisert som IKS, en annen modell der IKSet ivaretar regionrådets økonomiske og administrative virksomhet, mens den politiske delen av regionrådet har en selvstendig regulering, antakelig som et §27-organ. Det er også funnet en variant der regionrådet er regulert som et eget organ ved siden av selskapets ordinære organer, som del av selskapsavtalen.

Det skal understrekes at disse vurderingene har karakter av hypoteser. For en betydelig andel av regionrådene har det skjedd lite nytt i organiseringen. Mange regionråd er også inne i en omstillingsfase som følge av kommunesammenslutninger og pågående restrukturering av det interkommunale samarbeidet. Innsamling og gjennomgang av vedtekter og årsmeldinger vil kunne gi mer sikker informasjon om trendene i regionrådenes organisering.

I ny kommunelov kommer et nytt regelverk som innebærer nye rettslige rammer og nye krav til regulering av regionrådene. Det nye regelverket innebærer viktige presiseringer av hva et regionråd er og kan drive med. Det kommer bl.a. krav til endring av navn på regionrådet (Interkommunalt politisk råd) og krav om representantskap som øverste politiske styringsorgan. I ny kommunelov legges det også til grunn at regionråd ikke kan være tjenesteproduserende organer. De kan heller ikke treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Regionråd skal imidlertid kunne forvalte tilskuddsmidler. Finansiering

I foreliggende kartlegging er det ikke samlet inn informasjon som kan belyse regionrådenes finansiering. Inntrykket er at regionrådenes budsjett gjennomgående er større enn det var i 2007, da de fleste av landets regionråd hadde omsetning på under 2 mill. kroner. Det er også et inntrykk at mange av landets regionråd i større grad forvalter tilskuddsmidler etter avtale og føringer fra fylkeskommunen. Partnerskapsavtaler og rammeoverføring av regionale utviklingsmidler eller avtale om forvaltningsansvar for regionalt fond ser ut til å ha blitt mer vanlig og mer formalisert blant regionråd på Østlandet og i Trøndelag. Størrelsen på årlige partnerskapsmidler kan ligge i størrelsesorden 1-3 mill. kroner. Med krav til kommunal egenandel som kan ligge i størrelsesorden 1 mill. kroner (Oppland), sikres regionrådene en forutsigbar økonomi.

Fra kartleggingen er det grunn til å nevne at Fylkesmannen i Telemark har en spesiell løsning for fast rammebasert fordeling av prosjektskjønn til regionrådene. Tildelingen av en årlig fast ramme skjer etter nærmere dialog og plan for prioritering av prosjekter. Det vanlige ellers i landet er at regionrådene søker fylkesmannen om tildelinger prosjekt for prosjekt, som én blant flere mulige finansieringskilder.

3.4 Regionrådenes geografiske funksjonalitet

Viktige spørsmål til den dokumenterte regionrådsstrukturen kan være:

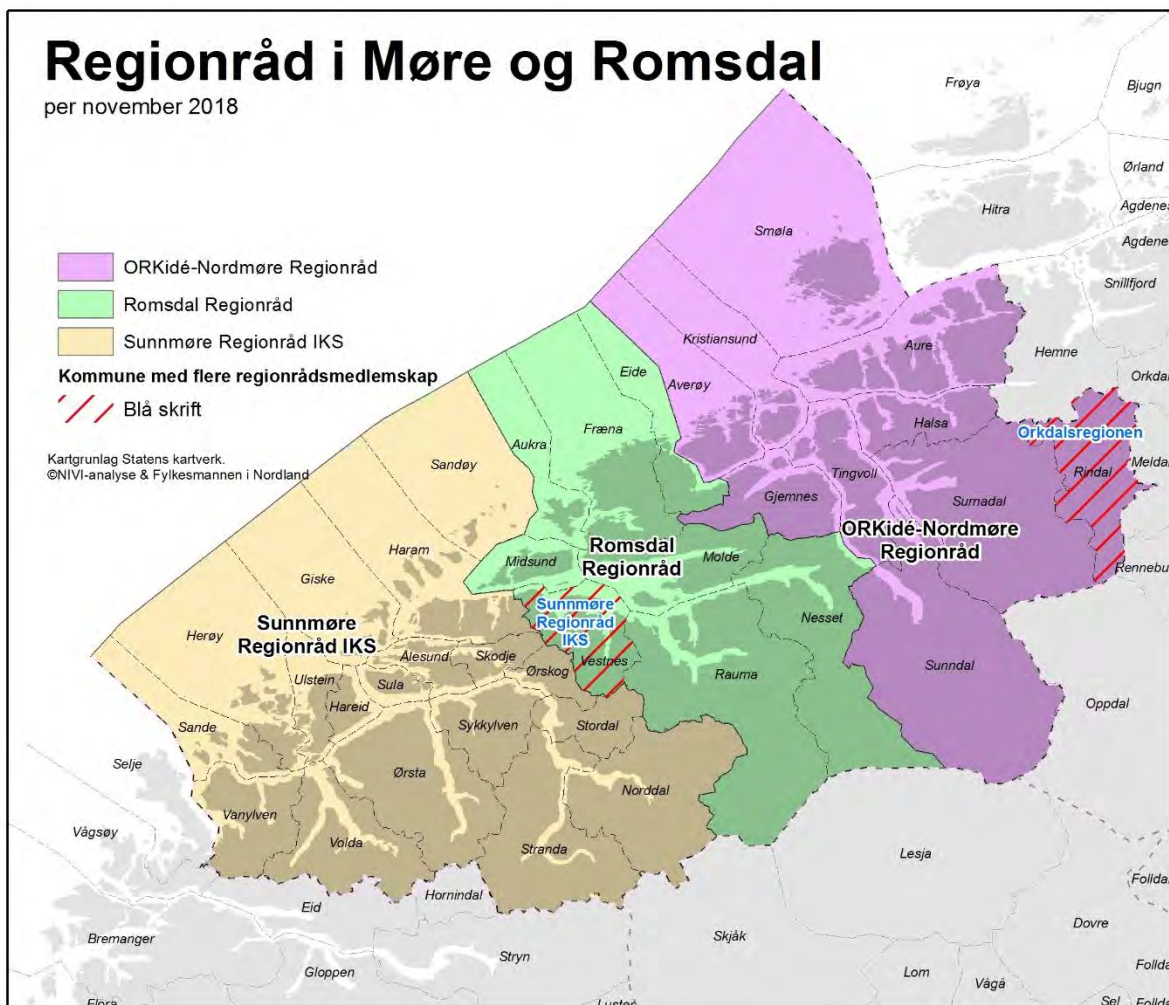
- I hvilken grad sammenfaller regionrådsområdene med grensene for bo- og arbeidsmarkedsområder?
- Er regionrådsområdene interessante som grunnlag for utvidet samarbeid om kommunal tjenesteproduksjon og regionale utviklingsoppgaver?
- Kan regionrådsområdene på sikt være relevante områder for vurdering av kommunesammenslutning (regionkommuneløsninger)?

Som grunnlag for en kort problematisering av regionrådenes geografiske funksjonalitet, kan det være nyttig å dele inn regionrådene i tre grupper.

1. **Små homogene regionråd som i stor grad sammenfaller med felles bo- og arbeidsmarkedsområder**, typisk hverdagsregioner med stor daglig interaksjon på arbeids- og servicemarkedet. Eksempler på slike regionrådsområder kan være Mosseregionen, Ringeriksregionen, Hamarregionen, Valdres, Hallingdal, Grenland, Østre Agder, Region Kristiansand, Haugalandet, Sunnfjord, Romsdal m.fl.
2. **Mellomstore regionråd som sammenfaller med sammenhørende landskaper** i form av gamle fogderier eller andre administrative inndelinger, ofte forsterket av sterke kulturelle og næringsmessige fellesskap og langvarige samarbeidstradisjoner mellom kommunene. Slike identitetslandskaper er typisk i mange av våre fylker, både distriktsfylker og sentrale fylker med store byregioner. Den gamle fogderiinndelingen i Møre og Romsdal og

tilsvarende landskapsinndelinger i Sogn og Fjordane og Hordaland kan tjene som typiske eksempler.

3. **Store regionråd som har karakter av å være småfylker.** Også her kan regionrådsområdene gjenspeile gamle administrative inndelinger og innarbeidet samarbeid om kommunale og andre offentlige oppgaver. Sunnmøre Regionråd med over 150.000 innbyggere og Salten Regionråd med over 80.000 innbyggere kan tjene som eksempler. Et evt. nytt regionråd for hele Helgeland vil ha nærmere 80.000 innbyggere som befolkningsgrunnlag. Midtre Hålogaland, der fusjon mellom Ofoten Regionråd og Sør-Troms Regionråd er til vurdering, vil ha over 60.000 innbyggere.

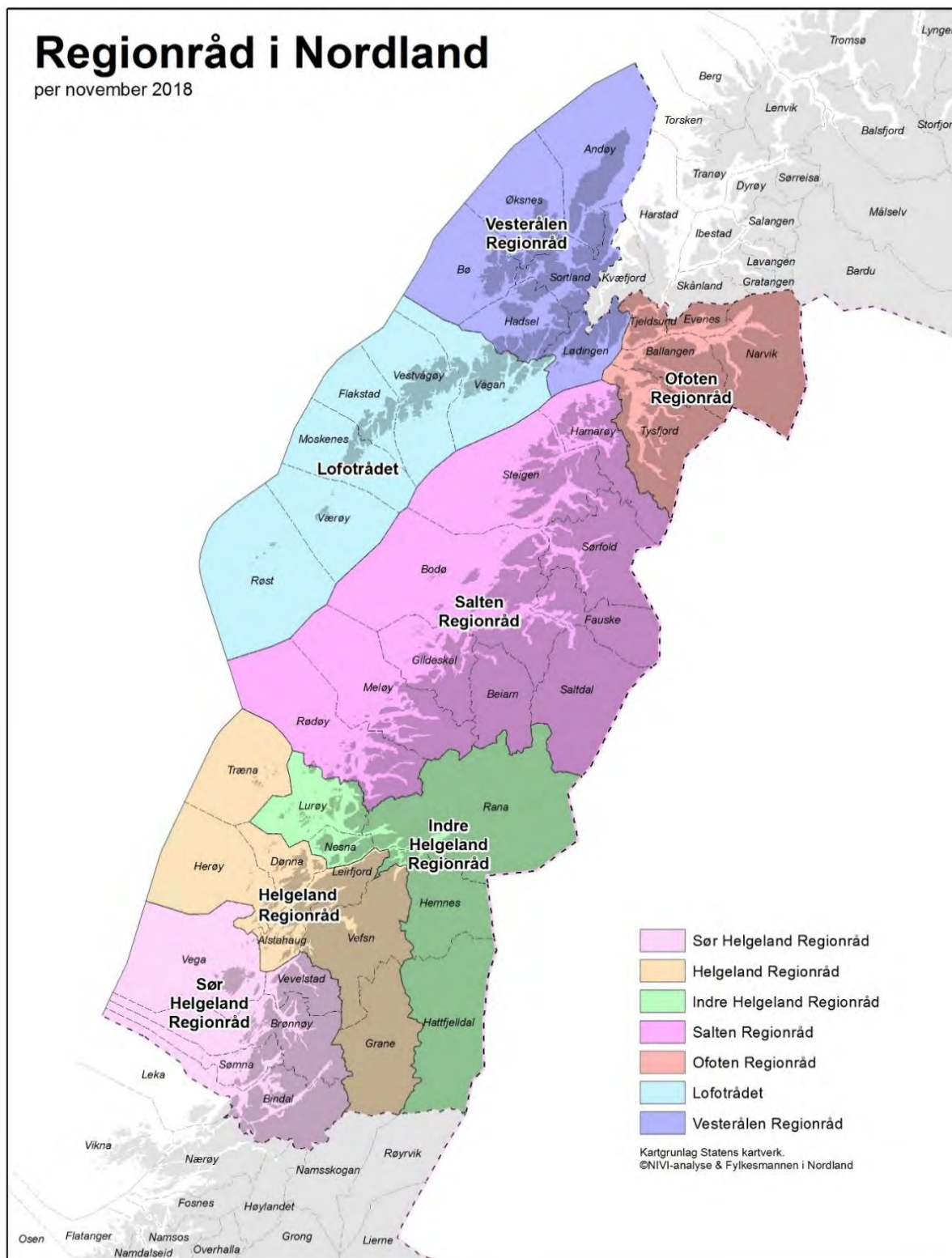


Figur 3.1 Regionråd i Møre og Romsdal per november 2018

Til regionrådskartet for Nordland kan det bemerkes at det pågår en diskusjon som kan ende i færre regionråd på Helgeland. En tilsvarende diskusjon gjelder regionråd i grenseområdet mot Troms.

Sør Helgeland Regionråd har nylig fristilt Regionalt kompetansekontor (RKK) og PPT fra regionrådet. I september 2018 fattet Sør-Helgeland Regionråd følgende enstemmige vedtak: *Sør-Helgeland Regionråd stiller seg positive til å være med på å legge en ny regionrådsstruktur på Helgeland. Sør-Helgeland Regionråd er ikke villig til å gå inn i etablerte strukturer. En forutsetning for å bygge en ny regionrådsstruktur på Helgeland er at arbeidet starter fra bunnen av, da vil partene være likeverdige i oppbyggingen av en fremtidig struktur for det politiske arbeidet med å bygge Helgeland inn i fremtiden.*

På grensen mot Troms har det over lenger tid pågått arbeid som kan ende med fusjon av Ofoten Regionråd og Sør-Troms Regionråd fra 1.1.2020. Felles intensjonsvedtak i begge regionråd foreligger og det arbeides nå med sak til kommunestyrene. Som del av den planlagte prosessen skal det arbeides med organisering og samarbeidsavtale i 2019.



Figur 3.2 Regionråd i Nordland per november 2018

Slik felles bo- og arbeidsmarkedsinndelingen i Norge så langt har vært definert³, med 160 BA-regioner for hele landet, kan vi raskt slå fast at det er store avvik i forhold til regionrådsinndelingen med 66 enheter. De viktigste forskjellene er som følger:

- I Distrikts-Norge finnes mange flere BA-regioner enn regionråd. Kravene til arbeidspendling og maksimal reiseavstand til regionalt senter gjør at mange distriktskommuner har vært definert som egne BA-regioner. I den siste inndelingen fra NIBR 2013 blir kommuner med minst 10 prosent pendling lagt til et senter når reisetiden er under 75 minutter én veg. I et fylke som Nordland betyr dette at fylket har vært inndelt i 10 BA-regioner hvor 26 av fylkets 44 kommuner inngår. 16 av de øvrige kommunene danner egne BA-regioner, mens to kommuner tilhører Harstadregionen.
- I storbyområdene og de mest urbane fylkene kan bildet være motsatt, her finnes det ofte flere regionråd enn BA-regioner. Avvikene er tydelig rundt Oslo, hvor Oslo BA-region omfatter 30 kommuner (2013) med fem regionråd på samme geografiske område. BA-regionen i Trondheim består av 10 kommuner som dekkes av for tiden seks regionråd, hvorav flere er overlappende. Bergen BA-region består av 14 kommuner, hvor flere kommuner ikke deltar i regionråd, likevel finnes tre regionråd representert i regionen. Stavanger BA-region dekker 14 kommuner og 2 regionråd. Også her finnes flere kommuner som står utenfor regionråd. Endringene i kommunestruktur og etablerte samarbeidsorganer i storbyregionene tyder på at utviklingen i disse områdene har gått i retning av en flerkjernet storbyutvikling, i motsetning til klassiske byutvidelser etter prinsippet «ett bysamfunn én kommune».

Det er liten tvil om at begrepet «felles bo- og arbeidsmarked» i dag ofte brukes på en mer inkluderende måte enn det kriteriene fra 2013 tilsier. Det gjelder i Distrikts-Norge, hvor det ikke er uvanlig å høre at for eksempel regionrådsområdene i Nordland omtales som felles bo- og arbeidsmarkedsområder. I storbyområdene kan det være motsatt, ved at også subregionale inndelinger brukes som benevnelse på felles BA-område. Regionrådsområdene i Akershus kan tjene som gode eksempler.

Det er neppe tvil om at landskaps- og regionrådsinndelingen virker mer treffende og mer relevant i pågående og kommende forvaltningsfaglige diskusjoner sammenliknet med dagens statistiske definisjon av felles bo- og arbeidsmarkedsområder. NIVI er kjent med at KMD nylig har tatt initiativ til en revisjon av BA-inndelingen, inkludert en vurdering av kriteriene som så langt har vært lagt til grunn.

Til spørsmålet om regionrådsinndelingen er interessant som grunnlag for utvidet samarbeid om kommunal tjenesteproduksjon og regionale utviklingsoppgaver, er svaret ubetinget ja. Regionrådene framstår de fleste steder som kommunenes klart viktigste arena for videreutvikling av både tradisjonelt interkommunalt samarbeid om tjenester og samarbeid om regionalpolitiske oppgaver.

Det er likevel grunn til å peke på en viktig forskjell i funksjonalitet for samarbeid om tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver for en del av de største regionrådene. Det kan dels gjelde regionråd i gruppe 3 ovenfor og dels regionråd som dekker svært store areal som i Finnmark. Innenfor slike regionråd kan det være aktuelt å operere med to samarbeidsnivåer, ett for hele det regionale tyngdepunktet (byregionen/det regionale landskapet) og ett for mindre grupper av kommuner (nærsamarbeid i faste kommuneblokker).

Til det siste spørsmålet, om regionrådsstrukturen kan være relevant for kommende sammenslutninger, er svaret både ja og nei. Regionrådene i særlig gruppe 1 ovenfor er åpenbart

³ NIBR-rapport 2013:1

relevante for mulige sammenslutninger. I ett tilfelle er det allerede vedtatt sammenslutning av alle kommunene som i dag inngår i regionrådet. Det gjelder Regionrådet Vest, der kommunene Øygarden, Fjell og Sund slås sammen fra 1.1.2020. En tilsvarende situasjon kan bli resultatet i Lindesnesregionen, kanskje også i Indre Østfold.

Også for regionråd i gruppe 2 kan det være relevant å vurdere sammenslutning til en regionkommune, men da antakelig under forutsetning av et videre arbeid med en ny kommunemodell som kan tilpasses senterstruktur og lange interne reiseavstander (balansert flersenterkommune, evt. med formell kommunedelsorganisering).

For regionråd i gruppe 3 kan det være mest naturlig å vurdere etablering av flere regionkommuner tilpasset den interne senterstrukturen og avstander.

4 Problemstillinger i videre arbeid

Regionrådene representerer en stor og tilnærmet landsdekkende samarbeidsgeografi, som de fleste steder er inne i en spennende dynamisk utvikling. I flere av landets fylker framstår regionrådene som mer formalisert og bedre organisert for å ivareta regionalpolitiske oppgaver og roller innenfor samfunnsutvikling enn de var for 10 år siden.

I kartleggingen er forekomst av regionråd og analyse av strukturelle kjennetegn og utviklingstrekk gitt prioritet. Innenfor gitte tids- og ressursrammer har det ikke vært mulig å gjennomføre representative analyser av regionrådenes roller, organisering og finansiering. I et evt. oppfølgende arbeid kan det pekes på flere interessante problemstillinger.

4.1 Innholdsanalyse ut fra vedtekter og årsrapporter

Ved å samle inn og gå gjennom vedtekter og årsrapporter kan følgende sider ved regionrådene beskrives mer i detalj:

- Formål og definerte roller, herunder typiske saker i regionrådene
- Modeller for politisk og administrativ organisering, herunder valg av juridisk tilknytningsform og antall ansatte i regionrådenes administrasjon
- Finansiering, herunder fylkeskommunenes, fylkesmannens og andre aktørers formelle engasjement og involvering

4.2 Samarbeidsorganer i storbyregionene

Kartleggingen kan om ønskelig omfatte alle viktige politiske og administrative arenaer for samordning mellom kommuner og mellom forvaltningsnivåene. Både generelle og spesielle regiondannelser og samarbeidsorganer kan være av interesse.

4.3 Regionrådenes erfaringer og endringsplaner

Det kan gjennomføres undersøkelser rettet mot nøkkelpersonell i regionrådene for å kartlegge erfaringer, endringsplaner, foreliggende strategier og evt. interesse for ulike typer roller og oppgaver. Undersøkelser kan rettes mot politiske og administrative ledere for regionrådene, evt. med samme type spørsmål som ble stilt i tilsvarende undersøkelser i 2007. Egne spørsmål kan utformes for å kartlegge synspunkter på rolleutvikling og mulige endringer i oppgavefordeling.

4.4 Oppgavepotensial og egnethet som virkemiddelforvalter

Slike analyser kan bygge på nærmere kartlegginger, intervjuer og evt. en survey som beskrevet ovenfor. Viktige problemstillinger kan bl.a. være å vurdere krav til rettslig regulering og administrativ kapasitet for å ivareta mulige oppgaver. Håndtering av forskjeller i forekomst og

organisering av regionrådene mellom fylkene og mellom by og land kan også være en viktig problemstilling.

4.5 Mulige casebeskrivelser

For å beskrive interessante modeller og tilpasninger nærmere, vil det være enkelt å beskrive noen konkrete regionråd fra ulike deler av landet. Som eksempler på mulig interessante kandidater fra typiske distriktsfylker, kan følgende nevnes:

- Øst-Finnmark regionråd (evt. Vest-Finnmark regionråd): Regionrådene er større enn mange av våre fylker ellers i landet. Utfordringer og mulige løsninger for å stimulere til aktiv samfunnsutvikling i små og mellomstore samfunn med ekstreme avstander kan studeres nærmere i Finnmark. Aktuelle kandidater kan også være Nord-Troms Regionråd eller Salten i Nordland.
- Ofoten og Sør-Troms regionråd: Regionrådene er i prosess for å slå sammen og danne et felles regionråd for hele Midtre Hålogaland. Regionen har karakter av et småfylke med en betydelig og et stort potensial for økt verdiskapning og næringsutvikling.
- Namdal regionråd: Et godt eksempel på felles politisk mobilisering i et helhetlig landskap i nye Trøndelag fylke. Det nye regionrådet erstatter en samkommune og to tidligere regionråd.
- Regionrådene i Telemark: Regionrådene i Telemark forvalter bl.a. prosjektskjønnsmidler etter avtale med Fylkesmannen
- Regionrådene i Innlandet: Regionrådene har et særlig tett forhold til fylkeskommunene, finansielt og styringsmessig gjennom partnerskapsavtaler

Hvis det er aktuelt å belyse politiske og administrative samarbeidsorganer i byene kan de fire største storbyregionene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, være interessante å følge opp. Byregionene kan evt. utvides med andre byregioner som er aktuelle for byvekstavtaler, herunder Tromsøområdet, Kristiansandsområdet, Grenland, Buskerudbyen og Nedre Glomma.

Region Kristiansand er et godt eksempel på en ny og moderne form for politisk regiondannelse i en funksjonell byregion. Region Kristiansand erstatter Knutepunkt Sørlandet og innebærer en utvidelse av den funksjonelle byregionen sørover, inkl. Lindesnes, Mandal og Marnardal.

Fra foreliggende kartlegging kan det også pekes på flere andre interessante kandidater fra sentrale deler av landet:

- Midt-Trøndelag Regionråd: Nytt stort regionråd i sentrale deler av Trøndelag som samler sterke kommuner på Innherred. Mange kommuner med deltakelse i overlappende kommuneregioner. Dynamikk i oppgavefordeling og roller, inkludert samarbeidsforhold til Trøndelag fylkeskommune og fylkesmannen.
- ORKidé-Nordmøre Regionråd: Grenseregion mot Trøndelag bestående av mange kommuner. Eksempel på regionråd i mobiliseringsfase med utviklingspotensial både sørover mot Romsdal og nordover mot Trøndelag.
- Sunnmøre Regionråd: Eksempel på en nært sammenhørende region med mange kommuner og en sterkere senterkommune i nye Ålesund kommune som har som mål å være en motor for regional utvikling på Nordvestlandet. Regionrådet er landets største målt i antall medlemskommuner og det knytter seg bl.a. spenning til om Sunnmøre vil utvikles som en sentrert samordnet byregion eller en flerkjernet byregion med flere regionale tyngdepunkter (Ålesund, Ørsta/Volda, Ytre Søre Sunnmøre, Indre Sunnmøre).
- Haugaland Vekst regionråd: Interessant eksempel på planmessig mobilisering og en felles organisering av arbeidet for næringsutvikling og innovasjon i offentlig sektor. Regionrådet dekker hele Haugalandet, inkludert 10 kommuner, hvorav 8 i Rogaland og 2 i Hordaland (Sveio og Etne).

Vedlegg: Hovedpunkter fra NIVIs kartlegging fra 2007

Hovedpunkter

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

69 fungerende regionråd

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

Store strukturelle forskjeller

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

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

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

Blandet samarbeidshistorie

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

Samarbeid om regionale utviklingsoppgaver

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

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

Lovgrunnlag og formalisering

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

Ett politisk styringsnivå og ordførermodellen dominerer

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

De fleste har egen administrasjon

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

Økende aktivitetsnivå

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

Få nyetableringer av formelle interkommunale ordninger

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

Moderat omsetning

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

Finansiering fra medlemskommunene

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

Økt påvirkningskraft og bedre samarbeidsrelasjoner

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

Manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet

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

Ulik geografisk funksjonalitet

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

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

For det andre vurderes regionrådenes geografisk nedslagsfelt å være mer funksjonelt i forhold til lokal kultur og identitet blant innbyggerne, enn tilsvarende i forhold til samarbeid om administrasjon og tjenesteyting og samarbeid om utviklingsoppgaver. Det kan ha sammenheng

med sterke regionale identitetsbånd i mange av de regionene vi her snakker om, samtidig som den politiske og administrative integrasjonen antakelig ikke har kommet særlig langt.

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

Stort endringsbehov og moderate endringsplaner

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

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