



Agderforskning

**Prosjektrapport
nr. 25/2008**

Østre Agder 2015

Utredning av alternative styringsmodeller



Forfattere:

Morten Jeppesen
Helge Røed

Prosjektrapport nr. 25/2008

Østre Agder 2015

Utredning av alternative styringsmodeller

Forfattere: Morten Jeppesen og Helge Røed

Tittel	Østre Agder 2015
Forfattere	Morten Jeppesen og Helge Røed
Rapport	Prosjektrapport nr. 25/2008
ISSN-nummer	0808-5544
Trykkeri	Edgar Høgføldt, 4626 Kristiansand

Bestillingsinformasjon

Utgiver	Agderforskning Gimlemoen 19 N-4630 Kristiansand
Telefon	48 01 05 20
Telefaks	38 14 22 01
E-post	post@agderforskning.no
Hjemmeside	http://www.agderforskning.no

Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE.....	I
SAMMENDRAG	II
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Bakgrunn.....	1
1.2 Avgrensning og noen underliggende problemstillinger.....	2
1.3 Rapportens oppbygning	4
2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE – STATUS OG UTVIKLINGSTREKK.....	5
2.1 Generelt om interkommunalt samarbeid i Norge.....	5
2.2 Drivkrefter og motiver for samarbeid	6
2.3 Utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid	7
2.4 Nærmere om fremveksten av regionråd.....	9
2.5 Om merverdien av å samarbeide gjennom regionråd	13
3 ØSTRE AGDER.....	14
3.1 Begrepsavklaring: Hva er Østre Agder?	15
3.2 Østre Agder – en naturlig samarbeidsregion?.....	16
3.3 Etablerte samarbeidsaktiviteter i Østre Agder	30
3.4 Gjeldende mandat for Østre Agder 2015	32
3.5 Behov for en mer forpliktende og robust organisering av samarbeidet i Østre Agder?.....	33
4 INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG REGIONRÅD – JURIDISKE RAMMER	36
4.1 Regionråd i et sammensatt juridisk landskap.....	36
4.2 Avtalebasert samarbeid uten lovhenviisning	37
4.3 Samarbeid basert på kommunelovens § 27.....	40
4.4 Kommunelovens § 28: Vertskommunemodellen.....	43
4.5 Lov om interkommunale selskaper (IKS).....	46
4.6 Lov om forsøk i offentlig forvaltning (Forsøksloven).....	47
4.7 Oppsummering og anbefalinger.....	49
5 ULIKE MODELLER FOR ORGANISERING AV SAMARBEIDET	50
5.1 Innledning	50
5.2 Modeller for politisk organisering	51
5.3 Administrativ organisering	59
5.4 Oppsummering og anbefalinger.....	65
6 FINANSIERING	68
7 VEIEN VIDERE	71
8 LITTERATURLISTE.....	75
FOU INFORMASJON.....	77

Sammendrag

Denne utredningen er blitt gjennomført på oppdrag fra Arbeidsutvalget (AU) i Østre Agder 2015. Siktemålet med utredningen har vært å fremme et beslutningsgrunnlag knyttet til den fremtidige organiseringen av det interkommunale samarbeidet mellom kommunene Arendal, Froland, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. Rapporten tar utgangspunkt i eksisterende samarbeidstiltak/interkommunale virksomheter og går i liten grad inn på potensialet for utvidet samarbeid og spørsmålet om hva slags oppgaver kan det være aktuelt å legge inn i samarbeidet i fremtiden.

Interkommunalt samarbeid innebærer at to eller flere kommuner går sammen om å løse en konkret oppgave eller for å forsøke å realisere felles interesser og målsetninger. Rapporten presenterer noen sentrale utviklingstrekk knyttet til dette feltet i Norge. Interkommunalt samarbeid blitt en naturlig del av måten norske kommuner løser sine oppgaver og ivaretar sine interesser på. Utviklingen drives frem bl.a. av krav til økt kompetanse, krav til bedre kvalitet og krav til økonomisk effektivitet og produktivitet i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Rapporten ser nærmere på fenomenet *regionråd*. Et regionråd kan defineres som et flerkommunalt politisk organ som er opprettet for å håndtere saker av felles interesse (Sanda 2000). Regionråd omfatter minst to kommuner og er utpreget *politiske* organer. Det vanlige er at minimum ordførere deltar i regionrådet. Et annet kjennetegn ved regionråd er at de gjennomgående er *sektorovergrepene* organer. Regionrådene kan ses på som arenaer hvor kommunene kan løfte frem spørsmål av grenseoverskridende (regional) karakter og samtidig forsøke å se ulike samfunnsområder og sektorer i sammenheng.

Rapporten anfører at merverdien for kommunene av å samarbeide i regionråd kanskje først og fremst ligger i muligheten for økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale myndigheter. I tillegg tjener regionråd ofte som en katalysator for interkommunalt samarbeid om mer avgrensede tjenester, oppgaver eller prosjekter.

Hoveddelen av rapporten drøfter ulike modeller for *juridisk forankring* og *politisk og administrativ organisering* av Østre Agder 2015. I tillegg belyses og drøftes en del andre tiltak som kan bidra til å gjøre Østre Agder 2015 til en mer verdifull samarbeidsarena og et nyttig verktøy for deltakerkommunene i arbeidet med det vi oppfatter å være en felles, underliggende ambisjon: Å fremme en positiv utvikling for den enkelte kommune, for kommunenes

innbyggere og for regionen som helhet. Nedenfor følger en punktvis oppsummering/oppstilling av de tilrådsninger og forslag til vedtak som gis i ulike deler av rapporten. Punktene først og fremst hentet fra kapittel 4.7 (juridisk forankring), kapittel 5.4 (politisk og administrativ organisering) og kapittel 7 (veien videre).

Oppsummering av tilrådsninger og forslag til vedtak

- Det tilrås at Østre Agder-samarbeidet forankres juridisk i *Kommune-lovens paragraf 27*. Dette innebærer en omlegging fra dagens ordning (avtalebasert samarbeid uten lovhenviisning) og stiller krav til at det etableres et eget *styre* og utarbeides formelle *vedtekter* for samarbeidet.
- Det foreslås en *ny politisk styringsmodell* med to nivåer; et *styre* bestående av ordfører og én representant for den politiske opposisjon i hver kommune, og et *arbeidsutvalg* bestående av 3 personer valgt fra styret. Arendal kommune skal ha ett av de tre medlemmene i arbeidsutvalget; de øvrige to medlemmene alternerer mellom de andre kommunene.
- Styret er samarbeidets øverste organ. Styret er ansvarlig for den strategiske utviklingen av samarbeidet og vedtar målsettinger, strategier, handlingsplaner, budsjett, årsrapport m.m. Styret skal samtidig være et levende forum for strategiske drøftinger knyttet til utviklingen i regionen.
- Arbeidsutvalget skal ivareta funksjoner knyttet til den løpende driften av samarbeidet i tett dialog med *sekretariatet* og et *rådmannsutvalg* (se nedenfor).
- Det foreslås at det opprettes et eget *rådmannsutvalg* i Østre Agder-samarbeidet. Rådmannsutvalgets oppgaver består bl.a. i å innstille til vedtak (tilrå) i saker som skal behandles i styret etter forslag fra sekretariatet.
- Det foreslås at kommunene etablerer et eget *sekretariat* og tilsetter en *regional koordinator* for Østre Agder-samarbeidet. Sekretariatet skal bl.a. ivareta praktiske oppgaver knyttet til driften og utviklingen av samarbeidet; arbeide for regionens og kommunenes felles interesser; og være et informasjonsknutepunkt knyttet til Østre Agder 2015 og andre interkommunale samarbeidsordninger i regionen. Den regionale koordinatoren skal forberede saker for styret og tilse at vedtak fattet i de politiske organer (styre og arbeidsutvalg) blir iverksatt.
- Prinsippet om *gjennomgående representasjon* mellom den politiske overbygningen (Østre Agder 2015) og andre interkommunale samarbeidsordninger (dvs. interkommunale selskaper, vertskommune-

samarbeid, virksomheter med felles styrer o.l.) kan være hensiktsmessig og tas opp til nærmere vurdering.

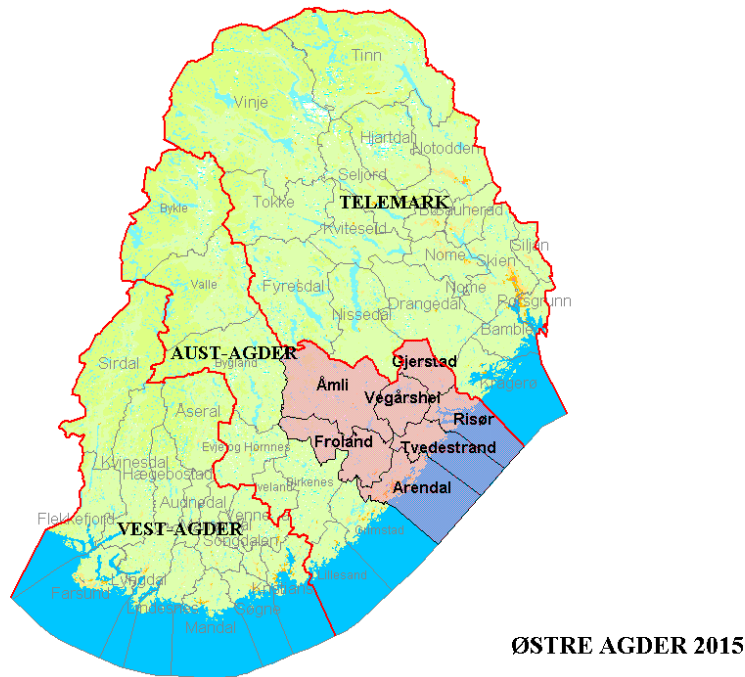
- Det bør etableres klarere rutiner for rapportering fra samarbeidet (referater, årsmelding o.l.) og effektive kanaler for distribusjon av informasjon m.m. til politikere, kommunenes administrasjoner og offentligheten. Spesielt bør det iverksettes tiltak med sikte på å sikre god informasjonsflyt til deltakerkommunenes by-/kommunestyre.
- Rapporten tilrår at det etableres en egen internettside for Østre Agder-samarbeidet.
- Tilføyelsen "2015" i samarbeidets navn foreslås fjernet. Siktemålet med dette grepet er å signalisere en sterkere grad av forpliktelse til samarbeidet og å synliggjøre at samarbeidet i utgangspunktet har en ubegrenset tidshorisont.
- Rapporten tilrår også at det tas grep med sikte på å identifisere et begrenset antall strategiske samarbeidsprosjekter eller prioriterte områder for koordinering, samhandling og dialog. Dette med sikte på å strukturere og konkretisere innholdet i kommunenes drøftinger knyttet til utviklingen i regionen.

Flere av disse punktene/forslagene er begrunnet i hensynet til politisk styring og demokratisk innsyn og kontroll. I tillegg har vi i utredningen forsøkt å synliggjøre verdien av å få på plass en noe sterkere formalisering av samarbeidet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Østre Agder 2015 er et regionalt samarbeidsforum som omfatter kommunene Arendal, Froland, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli. Samarbeidet ble formelt etablert høsten 2006 og skal være ”en arena for strategiske drøftinger knyttet til regionens utvikling”.¹ Østre Agder-samarbeidet vokste frem i forlengelsen av prosjektet 8K, hvor også Grimstad kommune deltok.



Kart over Østre Agder-kommunene.

Samarbeidet i Østre Agder 2015 er i dag organisert med et overordnet, styrende organ (ordfører-/ rådmannsmøte) og et arbeidsutvalg (AU) bestående

¹ Formuleringen er hentet fra vedtaket som ble fattet på ordfører-/rådmannsmøtet i Åmli den 3. november 2006.

av to ordførere og tre rådmenn. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av rådgiver Ole Jørgen Etholm i Arendal kommune (Plan- og utviklingsenheten).

Siden oppløsningen av 8K og etableringen av Østre Agder 2015 har det vært gjennomført et kommunevalg som medførte skifte av ordførere i flere av deltakerkommunene. Valget bidro således til liten kontinuitet i den gruppen som var satt til å lede arbeidet i Østre Agder 2015. I tillegg vedtok Grimstad kommunestyre høsten 2007 å tre ut av det nye samarbeidsforumet.

Samarbeidet mellom de gjenværende syv kommunene preges fortsatt av ulike synspunkt og oppfatninger om hva som skal være innholdet i og ambisjonsnivået for samarbeidet. Samtidig har det fra flere hold blitt pekt på behovet for en mer helhetlig politisk tilnærming og styring av samarbeidet. I lys av dette er det blitt anført at det uansett kan være fornuftig å se på om man kan foreta grep – *med utgangspunkt i de oppgavene man samarbeider om i dag* – som kan bidra til å gjøre Østre Agder 2015 til en mer verdifull arena og et nyttig verktøy for deltakerkommunene i arbeidet med å sikre en positiv utvikling i regionen.

Basert på samtaler med AU i april-mai og et møte med ordførere og rådmenn fra alle deltakerkommunene i mai 2008 fikk Agderforskning i oppdrag å utrede alternative måter å organisere samarbeidet på. Siktemålet med utredningen har vært å fremme et beslutningsgrunnlag knyttet til den videre organiseringen av arbeidet.

Arbeidet med utredningen er blitt gjennomført i perioden juni-oktober 2008.

1.2 Avgrensning og noen underliggende problemstillinger

Som nevnt over har fokuset i dette arbeidet vært på organisering av samarbeidet med utgangspunkt i den felles oppgaveløsningen og de samarbeidsaktiviteter som allerede er etablert. Vi har derfor *i liten grad gått inn på potensialet for utvidet samarbeid og hva slags oppgaver det kan være aktuelt å legge inn i samarbeidet i fremtiden*. Dette er temaer og problemstillinger som vil være en naturlig del av både den løpende politiske debatten innad i den enkelte kommune og i de strategiske drøftinger kommunene fører innenfor rammen av Østre Agder 2015.

Vi har oppfattet at AU gjennom utredningen har ønsket å få belyst hensiktsmessigheten av å organisere Østre Agder på en annerledes måte og å kartlegge mulige kostnader og gevinster (merverdier) av å organisere virksomhe-

ten annerledes mest mulig uavhengig av det fremtidige omfang, bredden og dybden i samarbeidet. En eventuell omorganisering vil i seg selv neppe kunne løse utfordringer knyttet til uenighet om f.eks. innhold, målsetninger og visjoner for samarbeidet. Man kan slik vi ser det ikke organisere seg bort fra denne typen problemstillinger.

På den annen side har det vært uttrykt et ønske om å se på organiseringen av samarbeidet i Østre Agder 2015 bl.a. ut fra hensynet til helhetlig politisk styring og demokratisk innsyn og kontroll. Interkommunalt samarbeid representerer alltid en utfordring i forhold til å sikre tilstrekkelig politisk styring og demokratisk innsyn og kontroll. Samtidig vil organiseringen av slikt samarbeid også måtte basere seg på en avveining mellom flere ulike hensyn. Mer eller mindre uavhengig av samarbeidets omfang, bredde og dybde kan det altså foreligge et behov for å vurdere hvorvidt samarbeidet totalt sett er organisert på en fornuftig og hensiktsmessig måte. Vi oppfatter at dette er noe av utgangspunktet for AUs ønske om å utrede alternative styringsmodeller for Østre Agder 2015.

Til hjelp i arbeidet med å vurdere hvorvidt det kunne være hensiktsmessig å organisere Østre Agder 2015 på en annerledes måte enn i dag, har vi tatt utgangspunkt i et sett av problemstillinger som vi oppfatter som relevante både i forhold til en videreføring av samarbeidet langs de linjer og med det omfang og innhold som man ser i dag, og (på den annen side) eventuelle fremtidige endringer i samarbeidets innhold, strategiske innretning, målsetninger og ambisjoner. Disse problemstillingene er:

- Er dagens samarbeidsmodell hensiktsmessig i forhold til å kunne videreutvikle *eksisterende* samarbeidsaktiviteter/-områder?
- Er dagens samarbeidsmodell hensiktsmessig i forhold til å kunne *utvide* samarbeidet og *ta opp i seg nye oppgaver* og flere kommunale tjenesteområder?
- Gir dagens modell tilstrekkelige muligheter for *helhetlig politisk styring*?
- Gir dagens modell tilstrekkelige muligheter for *demokratisk innsyn og kontroll*?
- Er dagens modell egnet som samordnings- og koordineringsverktøy i forholdet til omverdenen og i møtet med myndigheter o.a. på regionalt og nasjonalt nivå?
- Er dagens modell egnet til å løfte frem større utviklingsoppgaver i regionen knyttet til for eksempel arealplanlegging, samferdsel og miljø?

Hvilke vurderinger den enkelte kommune eller kommunepolitiker måtte gjøre seg i forhold til disse spørsmålene, og hvilke svar man måtte komme frem til, vil til en viss grad kunne gjenspeile oppfatninger om både verdien av Østre Agder 2015 i dag og ønskeligheten av det å samarbeide mindre eller tettere i fremtiden. På denne bakgrunn kan man forvente at diskusjonen rundt *organiseringen* av Østre Agder 2015 også vil kunne anspore til diskusjon om *innholdet* i samarbeidet og om ønskeligheten av å utvide eller redusere omfanget av samarbeid i fremtiden.

Dette er en diskusjon kommunene bør ønske velkommen. Ingen er tjent med at det utvikles samarbeidsrelasjoner i Østre Agder som ikke oppfattes som legitime eller formålstjenlige av politikere eller innbyggerne, eller som ikke ivaretar deltakerkommunenes interesser og målsettinger. Et overordnet hensyn i den forbindelse må være at alle kommunene i samarbeidet opplever at samarbeidet har en merverdi – enten direkte, ved at det bidrar til kvalitetsmessig bedre tjenester til innbyggerne og økonomisk effektive løsninger for kommunene som deltar; eller indirekte, ved at samarbeidet bidrar til en positiv utvikling i regionen som helhet og til å ivareta deltakerkommunenes felles interesser i en større sammenheng.

1.3 Rapportens oppbygning

Denne rapporten er organisert på følgende måte: Kapittel 2 belyser sentrale utviklingstrekk knyttet til interkommunalt samarbeid i Norge, og ser spesielt på fremveksten av såkalte regionråd. Kapittel 3 belyser og drøfter forhold knyttet til Østre Agder som geografisk og funksjonell region. Kapitlet ser også nærmere på mandatet til samarbeidsarenaen Østre Agder 2015, og reiser deretter problemstillinger knyttet til organiseringen av dette samarbeidet. Disse problemstillingene danner utgangspunktet for denne utredningen. De to påfølgende kapitlene drøfter ulike modeller for hhv. juridisk forankring (kapittel 4) og politisk og administrativ organisering (kapittel 5) av Østre Agder 2015. Her gis også noen konkrete anbefalinger knyttet til de mest aktuelle samarbeidsmodellene. Kapittel 6 skisserer kort noen finansieringsmodeller som er i bruk i norske regionråd. Kapittel 7 er vår oppsummering. Her peker vi i tillegg på noen grep som kommunene kan vurdere i forhold til veien videre for Østre Agder 2015.

2 Interkommunalt samarbeid i Norge – status og utviklingstrekk

Siktemålet med dette kapitlet er å belyse interkommunalt samarbeid som fenomen og å presentere en del av den kunnskapen som foreligger med hensyn til drivkrefter, utfordringer og muligheter på dette området. Kapitlet ser også nærmere på fremveksten av regionråd.

2.1 Generelt om interkommunalt samarbeid i Norge

Interkommunalt samarbeid innebærer at to eller flere kommuner går sammen om å løse en konkret oppgave eller for å forsøke å realisere felles interesser og målsetninger. Slike samarbeidsrelasjoner kan plasseres på en skala som går fra sporadiske kontakter knyttet til enkeltsaker; via uformelle nettverk eller møteplasser for utveksling av informasjon og erfaringer; til mer formaliserte samarbeid om å løse én eller flere oppgaver i fellesskap (Sanda 2000). Spennet kan også gå fra mer kortsiktig og uforpliktende kontakt til et mer helhetlig, varig og tett integrert samarbeid om kommunale kjerneoppgaver. Samarbeidet kan dessuten omfatte to eller et større antall kommuner.

ECON Analyse gjennomførte i 2005-2006 en omfattende kartlegging av interkommunalt samarbeid i Norge (ECON 2006). Studien viser at omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig; at det har økt i omfang de siste tiårene; og det omfatter mange viktige velferds- og utviklingsoppgaver. Oppgaver som går igjen i mange samarbeidsrelasjoner er administrasjon og støttefunksjoner (IKT, økonomi/regnskap m.m.); enkelte helsetjenester; kultur; næringsutvikling; brann, ulykkesvern og beredskap; og vann, avløp og renovasjon. Blant områdene hvor det samarbeides relativt lite, er plan og bygg, samferdsel, grunnskole, barnehager og pleie- og omsorg.

Vi ser m.a.o. at svært få kommuner har utviklet et helhetlig samarbeid om de store kommunale tjenesteområdene. En nyere kartlegging viser dessuten at det har vært relativt lav nyetableringstakt for interkommunalt samarbeid de senere årene, og at samarbeidsmønstre med hensyn til både typer oppgaver og organisering av samarbeid har endret seg forholdsvis lite de siste 10-20 årene (Vinsand og Nilsen 2008).

Unntaket her er fremveksten av såkalte *regionråd*, som vi skal se nærmere på i et senere avsnitt, og hvor etableringen av Østre Agder 2015 kan ses på som ett konkret eksempel.

2.2 Drivkrefter og motiver for samarbeid

Norsk forvaltning består av tre nivåer: Kommuner, fylker og stat. Gjennom flere tiår har det vært mye debatt om både oppgavefordelingen mellom de tre nivåene og om selve kommunestrukturen. Etter en bølge av kommunesammenslåinger på 1960- og 1970-tallet har imidlertid kommunestrukturen vært relativt stabil. I dag har vi 430 primærkommuner og 19 fylker i Norge. Fra sentralt politisk hold har det lenge vært lagt til grunn at kommunesammenslåinger skal initieres nedenfra og baseres på prinsippet om frivillighet.

Interkommunalt samarbeid kan ses på som et *supplement* til den tjenesteproduksjon og oppgaveløsning som finner sted i primærkommunene og på fylkesnivå. Sentrale myndigheter har gjennomgående sett positivt på interkommunalt samarbeid og oppfordret til økt samhandling på tvers av kommunegrensene.

Ettersom den tidligere varslede regionreformen nå er lagt på is, og ettersom det heller ikke foreligger signaler om snarlig forestående endringer av selve kommunestrukturen, er det grunn til å forvente at det fra sentralt hold fortsatt vil gjøre seg gjeldende både forventninger, incitament og/eller et visst politisk påtrykk i retning av å ta i bruk interkommunale løsninger i økt omfang.

Kommunenes økonomi blir ofte fremhevet som en viktig drivkraft for interkommunalt samarbeid. Flere studier indikerer imidlertid at slikt samarbeid utvikles *ikke først og fremst med sikte på økonomiske innsparinger*, men snarere for å sikre bedre kvalitet på tjenestene og bedre ressurseffektivitet (Brandtzæg og Sanda 2003; Vinsand og Nilsen 2008). Mange interkommunale samarbeid vokser frem på bakgrunn av et samspill mellom flere ulike forhold og incitament:

- **Krav til økt kompetanse i forbindelse med spesialiserte tjenester.** Mange kommuner samarbeider om lovpålagte oppgaver som barnevern og PPT ut fra ønsket om å skape større og faglig mer robuste enheter. Dette kan være tjenestoområder som er relativt små og som for mange kommuners vedkommende ikke krever store personellressurser, men hvor det likevel er behov for en minimumsbemanning. Dette skaper en viss sårbarhet i forhold til både løpende tjenesteproduksjon og mer langsiktig kompetansebygging og faglig oppdatering. Andre eksempler på dette kan være deler av kommunehelsetjenesten, rus, innvandring, tilsyn barnehage, juridiske tjenester m.m.
- **Krav til økt kvalitet på tjenestene.** Både innføring av nasjonale minimumsstandarder og en generelt økt bevissthet i befolkningen

omkring kvalitet og innhold i offentlige tjenester utfordrer kommunene som tjenesteprodusenter. Mange kommuner søker sammen for å oppnå best mulig resultater.

- **Krav til økonomisk effektivitet og produktivitet.** Interkommunalt samarbeid handler i betydelig grad om å få mer ut av hver krone. Kartlegginger har da også vist at utstrakt samarbeid finner sted spesielt på områder hvor man kan forvente å ta ut stordriftsfordeler (Brandtzæg og Sanda 2003).

Det er m.a.o. ikke nødvendigvis innsparinger på *totalkostnaden* til en tjeneste som motiverer kommunene til samarbeid, men ofte heller utsikten til økt produktivitet (dvs. lavere pris per produserte enhet) og bedre kvalitet på tjenestene.

I tillegg til de nevnte faktorene har kommunene også erfart endringer i sine ytre omgivelser som skaper et økt samordnings- og koordineringsbehov og som stimulerer til økt samhandling og samarbeid på tvers av kommunegrensene. Blant disse endringene er:

- Fremveksten av nye funksjonelle regioner for statlige myndighetsaktører (bl.a. Statens Vegvesen og de statlige helseforetakene).
- Fylkeskommunenes bruk av regionrådene i sin dialog med primærkommunene
- Fremveksten av ulike typer regionale partnerskap, (formelle og uformelle) samarbeidsstrukturer og bredt sammensatte arenaer for dialog og samhandling mellom for eksempel offentlige og private aktører eller mellom myndigheter, næringsliv og academia.

Slike utviklingstrekk har i mange regioner skapt en følelse hos kommunene av at det kan være fornuftig å søke tettere sammen. Mulighetene for å påvirke aktører utenfor regionen oppfattes å være større dersom man står flere kommuner sammen. Til en viss grad kan vi si at dette dreier seg om å utvikle en felles utenrikspolitisk plattform.

2.3 utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid

Det er ikke vanskelig å finne eksempler på utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid eller forhold som gjør det krevende for kommuner å samarbeide. Én hovedutfordring består kort og godt i at ulike kommuner har ulike interesser, målsetninger og behov, slik at samarbeid gjerne ikke fremstår som naturlig eller ønskelig. Når kommuner likevel samarbeider, må dette

forstås som et uttrykk for at de i mange tilfeller opplever å ha sammenfallende – eller i hvert fall delvis sammenfallende – interesser, målsetninger og behov.

Samtidig vil det gjerne være en del kostnader forbundet med det å samarbeide, både i forbindelse med etablering og gjennomføring/drift av felles aktiviteter og tiltak. Dermed kreves både vilje og evne til å sette av de ressurser som er nødvendig for at et samarbeid skal lykkes. På generelt grunnlag vet vi dessuten at samarbeid kompliseres når antallet aktører som skal samarbeide, øker.

De nevnte faktorene fremstår på mange måter som selvinnslysende og gjelder for mange typer samarbeidsrelasjoner, dvs. ikke bare i forholdet mellom kommuner. Ser vi på forskning som omhandler interkommunalt samarbeid i Norge, er det likevel en del faktorer som går igjen og som synliggjør viktige utfordringer spesielt knyttet til samarbeid på tvers av kommunegrensar.

Den nasjonale kartleggingen fra ECON Analyse (2006) pekte bl.a. på at ”interkommunalt samarbeid har betydelige svakheter i forhold til politisk styring og kontroll”. Dette var et hovedinntrykk basert på mange av de samarbeidsrelasjonene som kartleggingen tok for seg. Intervjuene som inngikk i undersøkelsen viste dessuten at mange politikere opplevde ikke å ha tilstrekkelig oversikt over samarbeidet. Det var videre en utbredt følelse av at administrasjonen har størst innflytelse i mange samarbeidsrelasjoner, og at politikernes mulighet for påvirkning og styring var lite tilfredsstillende.

Andre studier (bl.a. Vinsand og Nilsen 2007) støtter under disse funnene: Politikere opplever ofte at de er svakere organisert enn administrasjonen, og dette skaper en følelse av avmakt og begrensninger i mulighetene for politisk styring og kontroll. Når politikere, rådmenn og andre sentralt plasserte aktører blir bedt om å peke på svakheter ved etablerte samarbeid eller på faktorer som vanskeliggjør interkommunalt samarbeid, fremholder de også kulturelle motsetninger; sektorisering/sterke sektorinteresser; styringsproblemer; demokratisk underskudd; mangelfull åpenhet/innsyn; fordelings- og lokaliseringskonflikter; høye transaksjonskostnader; manglende vilje til samarbeid; samt liten handlekraft og lav beslutningseffektivitet i de styrende organer (ibid). Dette er m.a.o. forhold som mange kommuner i sterkere eller mindre grad opplever som utfordringer og frustrasjonselementer i samarbeidet med andre kommuner.

2.4 Nærmere om fremveksten av regionråd

Et regionråd kan defineres som et flerkommunalt politisk organ som er opprettet for å håndtere saker av felles interesse (Sanda 2000). Regionrådene omfatter *minst to kommuner* og er *politiske organer*. I tillegg er det vanlig å si at regionråd innebærer *en grad av formalisering* (i form av formell avtale, vedtekter eller lignende); at samarbeidet er *basert på frivillighet*; og at det *ikke er sektorspesifikt*. Et typisk regionråd vil m.a.o. være et sektorovergripende organ med ansvar for oppgaver av generell samfunnsmessig karakter.

Et regionråd er imidlertid ikke en *overkommune*; det er et politisk organ *sammensatt av flere uavhengige kommuner*. Det kan derfor ikke fatte vedtak som pålegger medlemmene å føre en politikk eller fatte beslutninger de ikke er enig i. Rådets eksistens innebærer m.a.o. ikke at de enkelte kommuner forsvinner eller får svekket sin formelle stilling som forvaltningsorgan.

De nevnte kriteriene kan være nyttige for å skille regionråd fra andre typer regionale samarbeidsorganer og -relasjoner. Kravet om at samarbeidet omfatter *kommuner* og er av *politisk karakter* gjør bl.a. at vi kan skille dem fra konstellasjoner hvor også andre aktører (f.eks. næringsliv, interesseorganisasjoner o.a.) deltar. Kravet om en grad av *formalisering* innebærer på sin side at mer løst sammensatte og uformelle arenaer for konsultasjon og samhandling utelukkes fra definisjonen.

Regionråd er likevel ikke noen entydig størrelse, og i enkelte tilfeller kan det være vanskelig å avgjøre hvorvidt en samarbeidskonstellasjon er et regionråd eller et regionrådslignende organ. I praksis ser det likevel ut til at folk med tilknytning til lokal forvaltning intuitivt forstår hva som ligger i begrepet (Sanda 2000).

I en nyere kartlegging gjennomført av NIVI Analyse på oppdrag fra KS er det identifisert totalt 69 fungerende regionråd i Norge (pr. september 2007) (Vinsand og Nilsen 2007). Av landets 431 kommuner er 417 kommuner (97%) medlem i ett eller flere av disse regionrådene. 12 kommuner er fullverdige medlemmer av to regionråd, og 11 regionråd krysser eksisterende fylkesgrenser.

Studien viser at det har funnet sted en betydelig vekst i antall regionråd i løpet av de siste 8-10 årene (se bl.a. Sanda 2000; Brandtzæg og Sanda 2003). Kartleggingen fra NIVI bekrefter samtidig funn fra tidligere studier som viser at det er stor variasjon i regionrådene med hensyn til antall deltakere, be-

folkningsstørrelse, geografisk utstrekning, grad av integrasjon, hva slags oppgaver som inngår i samarbeidet, økonomi m.m.

Gjennomsnittlig antall medlemskommuner i regionrådene er 6 (varierer mellom 2 og 14). 10 regionråd dekker områder med mer enn 100.000 innbyggere, med Regionrådet Bergen og Omland som landets største (337.000 innbyggere). Setesdal Regionråd er landets minste regionråd målt i antall innbyggere (ca. 7000).

De største regionrådene målt i areal befinner seg i Nord-Norge, med Øst-Finnmark Regionråd som landets største med ca. 19.000 kvadratkilometer. Gjennomsnittsstørrelsen for landets 69 regionråd ligger på vel 4.600 kvadratkilometer.

Regionråd representerer på mange måter et spesielt fenomen i norsk forvaltning. De er ikke tradisjonelle forvaltningsorgan og er heller ikke tillagt noen formell rolle i vårt politiske system. Man finner faktisk ikke begrepet regionråd i lovverket som regulerer virksomheten i norske kommuner, og bare sporadisk forekommer begrepet i offisielle dokumenter som omhandler kommunal virksomhet og interkommunalt samarbeid.

Mange har på denne bakgrunn vært kritiske til fremveksten av regionråd. De blir bl.a. sett på som et fjerde forvaltningsnivå som ikke er underlagt direkte folkevalgt styring og kontroll, samtidig som deres rolle og virksomhet i liten grad er regulert gjennom lovverk eller på annen måte styrt av sentrale myndigheter. Dette fremstår for enkelte som en lite ønskelig utvikling.

Samtidig fremstår mange regionråd som robuste politiske konstellasjoner og viktige arenaer for samarbeid mellom norske kommuner. Som tidligere nevnt har det vært en betydelig vekst i antallet regionråd i Norge de siste 8-10 årene. Samtidig har det vært svært få utmeldinger fra denne typen organer. Dette indikerer at kommunene oppfatter regionrådene som relevante og nyttige verktøy i arbeidet med å realisere kommunenes målsetninger.

Blant oppgavene som går igjen i mange regionråd finner vi bl.a.:

- Initiering og drøfting av nye interkommunale samarbeidsløsninger
- Politisk samordning og koordinering i forhold til andre aktører (næringsliv, myndighetsaktører o.a.)
- Utvikle elementer i en felles "utenrikspolitikk"; arbeid med å påvirke nasjonale og regionale rammebetingelser og ivareta kommunenes felles interesser utad (f.eks. innspill til Nasjonal Transportplan; hø-

ringsuttalelser i forbindelse med større nasjonale eller regionale utredninger med konsekvenser for kommunenes virksomhet osv.)

- Regionalt utviklingsarbeid – f.eks. saker som berører forvaltning av kyst-/strandsonen, praktisering av nasjonale retningslinjer m.m.

Man har også sett at fylkeskommunene i tiltakene bruker regionrådene i sin dialog med kommunene og som høringsinstanser i forbindelse med saker som berører kommunenes virksomhet (Sanda 2000; Vinsand og Nilsen 2007). Dette indikerer at regionrådene *de facto* er i ferd med å få – eller også tilta seg – en rolle som politiske aktører i skjæringspunktet mellom de tre mer formelle nivåene i forvaltningen. Dette er en utvikling som den enkelte kommune vil måtte forholde seg til.

2.4.1 Nærmere om regionrådene i vår landsdel

I vår landsdel (Agderfylkene) har vi i dag fem ulike kommunekonstellasjoner som kan klassifiseres som regionråd: Setesdal Regionråd, Listerrådet, Lindesnesregionen, Knutepunkt Sørlandet og Østre Agder 2015. De fem rådene har ulike formål og ivaretar ulike funksjoner og tiltak for deltakerkommunene. Felles for dem er likevel at de gjenspeiler politiske ambisjoner om å utrette ting i fellesskap og å arbeide for å realisere målsetninger på tvers av etablerte kommunegrenser.

- **Setesdal regionråd.** Omfatter kommunene Bykle, Valle, Bygland og Evje og Hornnes. Rådet har vært i funksjon siden 1999. Hovedsatsningsområdene er arbeid med regional infrastruktur (veinett og IKT/bredbånd), næringsutvikling og tilrettelegging for interkommunale samarbeidsløsninger (knyttet til både drift og tjenesteproduksjon). Rådet er organisert med et representantskap (5 fra hver kommune), et styre (operativt organ; 2 fra hver kommune) og daglig leder.²
- **Lindesnesregionen.** Omfatter kommunene Audnedal, Lindesnes, Mandal, Marnardal og Åseral. Fempartssamarbeidet er i en oppstartsfase etter at Åseral sluttet seg til samarbeidet i 2007 (vedtekter datert 23.11.2007). Bygger på etablerte samarbeidsrelasjoner mellom enkelte av kommunene om bl.a. renovasjon og næringsutvikling. P.t. prioriteres arbeidet med en felles fylkesdelplan. Samarbeidet har nylig opprettet stilling som daglig leder. Vest-Agder fylkes-

² For mer informasjon, se www.setesdal.no/.

kommune har vært en viktig fødselshjelper og fungert som sekretariat før tilsetting av daglig leder.³

- **Listerrådet.** Omfatter kommunene Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lyngdal og Sirdal. Til grunn for samarbeidet ligger bl.a. en felles fylkesdelplan (Listerplanen) som skisserer visjoner og hovedmålsettinger for utviklingen i regionen. Den første planen ble vedtatt i 1998. Samarbeidet omfatter i dag bl.a. næringsutvikling (der det for tiden utarbeides en felles næringsplan), PPT, barnevern og miljø/klima/energi.⁴
- **Knutepunkt Sørlandet.** Omfatter kommunene Lillesand, Birkenes, Iveland, Vennesla, Songdalen, Søgne og Kristiansand. Tett integrert samarbeid på en rekke områder, herunder areal og transportplanlegging (ATP), næringssamarbeid, IKT, felles innkjøp og brannvern. Felles barnevern og felles gjeldsrådgivningstjeneste er blant områdene som er under utredning. Knutepunktsamarbeidet skiller seg ut (også i nasjonal sammenheng) ved at man er kommet svært langt i å formalisere samarbeid på en rekke områder. Utgangspunktet for dagens samarbeid var samarbeid om næringsutvikling allerede tidlig på 1990-tallet og en ambisiøs viljeserklæring fra 1997.⁵
- **Østre Agder 2015.** Etablert høsten 2006. (Behandles i detalj i kapittel 3).

Oversikten viser at Agder til en viss grad er i ferd med å bli regionalisert i form av fem uavhengige og geografisk atskilte samarbeidskonstellasjoner. Som vi ser forekommer det ingen dobbeltmedlemskap. Knutepunkt Sørlandet krysser fylkesgrensen ved at Birkenes og Lillesand kommuner (begge Aust-Agder) deltar sammen med fem kommuner fra vestfylket. Av kommunene i Agder er det kun Grimstad som p.t. ikke deltar i noe regionråd.⁶

I tillegg til de fem regionrådene kan det være grunn til å nevne Agderrådet i denne sammenheng. I motsetning til tradisjonelle regionråd – som gjerne defineres som et samarbeid utelukkende mellom *kommuner* (og evt. også fylkeskommuner) – kan Agderrådet sies å være et regionrådslignende organ. I Agderrådet deltar alle kommunene i Agder, i tillegg til begge fylkeskommunene, KS Agder, NHO, LO og Universitetet i Agder. På årsmøtet i Agderrådet kan dessuten begge fylkesmennene og stortingsrepresentantene fra Agder

³ For mer informasjon, se www.vaf.no/hoved.aspx?m=8&amid=33540.

⁴ For mer informasjon, se www.lister.no/.

⁵ For mer informasjon, se www.knutepunktsorlandet.no/.

⁶ I tillegg til de nevnte fem regionrådene har 14 kommuner i indre Agder etablert en noe løse samarbeidskonstellasjon (K14) som kommer sammen ved behov eller i forbindelse med bestemte saker. Denne konstellasjonen har m.a.o. et sterkere *ad-hoc*-preg.

møte med talerett, men uten stemmerett. Agderrådet utgjør dermed en noe bredere sammensatt aktørkonstellasjon enn tradisjonelle regionråd.⁷

2.5 Om merverdien av å samarbeide gjennom regionråd

I den landsomfattende kartleggingen som NIVI Analyse (Vinsand og Nilsen 2007) gjorde av norske regionråd, ble sentrale aktører i samarbeidsorganene (politiske ledere og sekretariatsledere) bedt om å identifisere hva de opplever som de viktigste *gevinstene* av samarbeidet.

På dette spørsmålet var det særlig to forhold som pekte seg ut: 1) økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører og 2) generelt bedre samarbeidsrelasjoner mellom kommunene. Ca. 60% av respondentene opplever at arbeidet i regionrådet gir økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører, og de vurderer dette som den klart viktigste gevinsten av samarbeidet. Rundt halvparten (48%) fremholder et generelt bedre samarbeidsklima mellom kommunene som den viktigste gevinsten av regionrådets virksomhet.⁸

Disse svarene indikerer at den kanskje viktigste merverdien for kommunene av å samarbeide i regionråd består i muligheten det gir for å identifisere og fronte felles interesser bl.a. overfor aktører som påvirker rammebetingelsene for kommunenes virksomhet. Regionrådet utgjør m.a.o. en arena hvor deltakerkommunene kan koordinere sine synspunkt og samle sine ressurser i møte med omgivelsene og/eller i saker hvor den enkelte kommune alene kan fremstå som svak. Når flere står sammen, kan det være lettere å bli sett og hørt utad.

Det andre forholdet som skilte seg ut var opplevelsen av at etablerte samarbeidsaktiviteter fremmer et generelt bedre samarbeidsklima mellom kommunene. Vi vet at bl.a. interessemotsetninger og kulturforskjeller kan vanskeliggjøre samarbeid på tvers av politiske, administrative og institusjonelle grenser. Erfaringene fra mange regionråd viser at det tar lang tid å etablere en konstruktiv dialog og å bygge opp den tillit som kreves for å få samarbeid til å lykkes. Dette gjelder på politisk nivå, i administrasjonene og i kommunenes fagmiljøer. Svarene fra politikere og sekretariatsledere i norske regionråd indikerer at rådernes eksistens *i seg selv* bidrar til å fremme gjensidig

⁷ For mer informasjon, se www.agderradet.no/.

⁸ Spørsmålet ble fremmet med ni forhåndsdefinerte svaralternativer og mulighet for å sette to kryss. For detaljer, se Vinsand og Nilsen (2007: 41-42).

tillit, svekke betydningen av interessemotsetninger og senke terskelen for å initiere nye samarbeidstiltak mellom kommunene.

Som vi tidligere har sett kan det imidlertid være både vanskelig og ressurskrevende å etablere et velfungerende interkommunalt samarbeid. Dette gjelder både i forhold til etablering av regionråd og i forbindelse med samarbeidstiltak og -aktiviteter av mer avgrenset karakter. I en oppsummering av viktige forutsetninger for at interkommunalt samarbeid skal bli vellykket, peker Brandtzæg og Sanda (2003) særlig på tre grunnleggende forhold:

- De som samarbeider må ha et klart formål med å operere i fellesskap
- Alle kommunene må se seg tjent med å velge en samarbeidsløsning
- Det må foreligge en sterk vilje til å få samarbeidet til å fungere – også i vanskelige tider

For kommunene i Østre Agder tilsier dette at man må tørre å diskutere hva kommunene ønsker med samarbeidet og se nærmere på hvilke formål og hva slags innretning på samarbeidet man kan enes om. Dersom avstanden mellom de underliggende perspektivene på samarbeidets formål og innretning blir for stor, er utsikten til et vellykket samarbeid mindre lovende. I tillegg kan det være grunn til å minne om at samarbeidet må være bygget på en oppriktig vilje til å få det til, og til å overkomme utfordringer som man må forvente dukker opp i forbindelse med etablering og gjennomføring av prosjekter og tiltak.

3 Østre Agder

Siktemålet med dette kapittelet er å beskrive noen trekk ved Østre Agder som geografisk og funksjonell region og å drøfte i hvilken grad regionen utgjør en naturlig eller hensiktsmessig ramme for interkommunalt samarbeid. Dette gjør vi først ved å avklare hva man kan forstå med begrepet Østre Agder. Deretter ser vi bl.a. på tall for arbeidspendling som kan si noe om hvor tett kommunene er knyttet sammen som funksjonell region. Kapittelet gir også en kort beskrivelse av eksisterende samarbeidsaktiviteter/-tiltak/-virksomheter i denne regionen og av selve regionrådskonstellasjonen Østre Agder 2015. Avslutningsvis reises problemstillinger knyttet til *organiseringen* av samarbeidet, som er tema i de etterfølgende kapitlene.

3.1 Begrepsavklaring: Hva er Østre Agder?

Østre Agder er ingen entydig størrelse. Folk flest vil nok likevel oppfatte at vi snakker om et geografisk område i den østlige delen av *landsdelen* Agder, som omfatter Aust- og Vest-Agder fylker. Østre Agder befinner seg dermed mellom et ikke nærmere definert sentrum av Agderfylkene (i vest) og Telemark fylke (i øst). Hvor langt *vest* i Agder man kan bevege seg før det blir meningsløst å si at området hører til Østre Agder, finnes det imidlertid ikke noe entydig svar på.

I mange sammenhenger vil en følelse av tilhørighet, og hvorvidt aktører selv definerer seg som innenfor eller utenfor, være til hjelp når vi skal avklare grensene til en region. Regionsbegrepet handler da i første rekke om *identitet* eller *forestilte fellesskap*.

I politiske og administrative sammenhenger kan slike forestillinger representere en stor utfordring. I den politiske og administrative verden fremstår grenser gjerne som absolutte størrelser. Slike grenser kan fortegne virkeligheten i den forstand at de undertrykker eller skygger for flyten i samfunnet og for forhold som i sin natur er av grenseoverskridende karakter. Mennesker samhandler og beveger seg på tvers av grenser på en måte som kan være bestemmende for deres følelse av tilhørighet og identitet uavhengig av vedtatte administrative (politisk-territorielle) grensene. Dermed er det ikke alltid samsvar mellom de formelle grensene og grensene som handler om ulike typer samhandling, identitet og forestilte fellesskap.

Kommunegrenser og fylkesgrenser er eksempler på dette. Vi glemmer ofte at kommune- og fylkesgrenser er tilfeldige i den forstand at de er satt på et gitt tidspunkt i historien uten at de tar hensyn til den flyten som finner sted på mange plan samfunnet, eller til at samfunnet endrer seg over tid. Nedenfor skal vi relatere dette nærmere til forestillingen om Østre Agder som region.

Med 'Østre Agder 2015' vises det her til samarbeidskonstellasjonen Risør, Gjerstad, Vegårshei, Tvedestrand, Arendal, Froland og Åmli kommune. Disse syv kommunene utgjør en sammenhengende geografisk enhet. Ettersom denne enheten både grenser mot Telemark i øst og dekker den østligste delen av Agderfylkene, gir det intuitivt mening å omtale konstellasjonen som Østre Agder. Tilføyelsen '2015' peker på det tidsperspektiv som kommunene foreløpig har lagt til grunn i det interkommunale samarbeidet, som altså ble opprettet høsten 2006.

De syv kommunene i Østre Agder bebos i dag av ca. 64.500 innbyggere (tall fra SSB pr. 1.1.2008).⁹

3.2 Østre Agder – en naturlig samarbeidsregion?

I lys av den relativt korte historien til Østre Agder 2015 kan det være grunn til å reise problemstillingen om denne kommunekonstellasjonen utgjør en naturlig eller hensiktsmessig samarbeidsregion. Noen kriterier for å vurdere dette kan for eksempel være:

- Foreligger det en følelse av *felles identitet*? Er det forhold ved områdets geografi, historie, kultur e.a. som gir en naturlig avgrensning av henholdsvis ”innenforskap” og ”utenforskap”?
- Utgjør området et *felles bo- og arbeidsmarked*?

Disse spørsmålene tar utgangspunkt i egenskaper ved regionen som til en viss grad kan måles eller som kan sies å ha en form for objektiv eksistens. Identitet handler bl.a. om distinksjon eller en følelse av annerledeshet, mens forestillingen om bo- og arbeidsmarked tar utgangspunkt i økonomiske og materielle størrelser knyttet til mellommenneskelig aktivitet (her: forholdet bosted/arbeidssted/pendling).

Hvis man derimot ser på kommunenes *oppgaver* og hva det kan være aktuelt å samarbeide om, kan man bl.a. spørre:

- Er det forhold som tilsier at terskelen for å samarbeide om *tjeneste-produksjon* eller *administrative støttefunksjoner* er særskilt høy eller lav?
- Er det forhold som tilsier at grunnlaget for å samarbeide om *regionalpolitikk* og *større utviklingsoppgaver* er særskilt stort eller lite?

Mens de to første kriteriene altså kan sies å dreie seg om (mer eller mindre objektivt) målbare størrelser, vil svaret på de to siste spørsmålene i sterkere grad være influert av politiske preferanser og oppfatninger basert på ulike aktørers perspektiv eller ståsted.

⁹ Innbyggertallet for den enkelte kommune er: Risør – 6.875; Arendal – 40.680; Gjerstad – 2.510; Vegårshei – 1.880; Tvedestrand – 5.880; Froland – 4.865; og Åmli – 1.840. Tallene er hentet fra Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (SSB); se www.ssb.no.

3.2.1 Nærhet, identitet og forestilte fellesskap

Ser vi først på spørsmålet om felles identitet, er det i utgangspunktet lite som tilsier at Østre Agder *sett utenfra* kan betraktes som en historisk og kulturelt sammenhengene enhet, eller som noe distinkt og entydig annerledes i forhold til områdene rundt. Østre Agder har som tidligere nevnt ingen naturlige grenser – verken topografisk, kulturelt eller historisk.

Alle de syv kommunene ligger imidlertid i Aust-Agder, noe som tilsier at både politiske og administrative bånd gjerne vil være tettere og fremstå som mer naturlig i forholdet *mellom* disse kommunene enn hva som vil være tilfellet med båndene *ut av* regionen – f.eks. til kommuner i nabofylket Telemark. Dette bildet vil imidlertid fortone seg noe ulikt sett fra Risør sammenliknet med f.eks. Arendal.

Samtidig er det i en større norsk sammenheng relativt små avstander mellom kommunene i Østre Agder, noe som kan påvirke følelsen av samhörighet og felles identitet. Identitet vil i vår sammenheng være avledet av bl.a. geografisk *nærhet* eller *distanse*.

Et annet forhold som kan påvirke folks oppfatning av regional identitet og tilhørighet er hva mennesker leser, har kunnskap om og snakker om. Aviser kan derfor ha en viktig identitetsbyggende funksjon. Agderposten kan sies å utgjøre regionavisen i denne delen av Agder. Avisen har en dekningsgrad på mellom 36 og 82% av alle husstander i de syv Østre Agder-kommunene (Eltingsen; kommer). I tillegg finnes det en rekke lokalaviser med mer avgrenset nedslagsfelt, f.eks. Aust-Agder Blad (Risør) og Tvedestrandsposten (Tvedestrand og omegn). Hvorvidt dette er forhold som bidrar til å skape eller undergrave forestillinger om regionen Østre Agder, er imidlertid vanskelig å vurdere.

Identitet handler grunnleggende sett om forestilte fellesskap, men det vil ofte være slik at fellesskapets markører eller byggeklosser ikke nødvendigvis er gitt eller lar seg beskrive på en helt entydig måte. Dermed vil heller ikke grensene for fellesskapet – dvs. hva (eller hvem) som er innenfor og hva (eller hvem) som er utenfor – være intuitive eller objektive størrelser. I et politisk landskap som består av handlende aktører – f.eks. kommuner og kommunestyre – vil fellesskapets grenser ofte kunne bli gjenstand for diskusjon.

Et eksempel på dette kan hentes fra historien til Østre Agder 2015: Da Grimstad kommunestyre i september 2007 – med 17 mot 16 stemmer – vedtok å ikke videreføre deltakelsen i Østre Agder 2015, ble det bl.a. argumentert med at det er mer naturlig for Grimstad å styrke båndene til Arendal og Fro-

land, og samtidig se vestover mot Kristiansand og kommunene i Knutepunkt Sørlandet.¹⁰ En rimelig tolkning av dette vedtaket er at det gjenspeiler en utbredt følelse blant politikere i Grimstad av at kommunen ligger i *skjæringspunktet* mellom øst og vest i Agder, og at man derfor ikke ønsker å stille kommunen i en situasjon som kan begrense mulighetene for å samarbeide vestover. Grimstad oppleves m.a.o. ikke å ha noen naturlig tilhørighet til et fellesskap som også omfatter kommunene lengst øst i Agder. (I tillegg har det i Grimstad – i likhet med flere av de andre kommunene – vært en viss skepsis til Østre Agder 2015 med basis i erfaringene fra 8K.)

Tilsvarende har vi sett at enkelte av kommune lengst øst i fylket (Risør, Gjerstad, Vegårshei, Åmli og Tvedestrand) har gått sammen for å løse en rekke oppgaver på tvers av kommunegrensene uten at Arendal eller Froland har fremstått som naturlige samarbeidspartnere. Her har trolig geografisk avstand og funksjonalitetsbetraktninger vært medvirkende årsaker. For enkelte av disse kommunene kan man imidlertid anta at også nærheten til Telemark og kommuner i dette fylket utfordrer forestillingen om et identitetsfellesskap med kommunene lenger vest i Agder (Froland, Arendal).

3.2.2 Pendlingsdata

For å definere og beskrive en region kan man også ta utgangspunkt i ulike typer samhandlingsmønstre eller materielle størrelser knyttet til bl.a. befolkning og økonomi. Et vanlig kriterium i Norge (og internasjonalt) har vært å se på *arbeidspendling*, som indikerer i hvilken grad en region er knyttet sammen ved at folk pendler på tvers av kommunegrensene. Slike tall brukes gjerne i kombinasjon med andre faktorer.

Arbeidspendling oppfattes gjerne som et uttrykk for et mer omfattende regionalt samspill på tvers av kommunegrensene. Samtidig viser reisevaneundersøkelser fra SSB og Transportøkonomisk institutt at arbeidspendling bare utgjør mellom én tredjedel og én fjerdedel av den samlede private reisevirksomheten i Norge. Andre typer reiser omfatter bl.a. besøk hos venner og familie, reise til og fra fritidsaktiviteter, handling/innkjøp m.m. Arbeidspendling kan like fullt ses på som en viktig indikator på hvordan en region ser ut; den sier nemlig noe om regionens *funksjonelle* kjennetegn.¹¹

¹⁰ Se *Agderposten* 26.9.2007 for referat fra kommunestyremøtet hvor vedtaket ble fattet.

¹¹ Se rapport nr. 868/2006 *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005. Arbeids- og tjenestereiser* fra Transportøkonomisk institutt (TØI). Rapporten er basert på tallmateriale fra SSB og er tilgjengelig via hjemmesidene til Transportøkonomisk institutt; www.toi.no (20.08.2008).

SSBs inndeling i *økonomiske regioner* (SSB 2000/2002) baserer seg hovedsakelig på arbeidsmarkedsstatistikk og pendlingsdata, men tar også hensyn til omsetningstall fra handelsnæringene (varehandelsstatistikk) og befolkningsstørrelse for å definere sammensetningen av og grensene mellom ulike norske regioner. Sistnevnte kriterier utgjør imidlertid kun et supplement til hovedkriteriet, som er omfanget av og retningen for arbeidspendlingen.

Tilsvarende legger også NIBRs inndeling i *bo- og arbeidsmarkedsregioner* (Juvkam 2002) stor vekt på pendlingstall, men deres inndeling tar i tillegg hensyn til reisetid/reiseavstand både innad i og mellom ulike kommuner. NIBRs inndeling tar m.a.o. hensyn til at kommuner kan være store eller små (i areal/geografisk utbredelse) og gjerne også omfatte flere befolkningsentra med ulik avstand til omkringliggende kommuner. Slike faktorer kan sies å påvirke potensialet for pendling mellom kommuner og gir dermed et supplerende bilde av hvor sterkt pendlingsbåndet mellom ulike kommuner er i øyeblikket.

Både SSB og NIBR opererer på bakgrunn av sine beregninger med to regioner i Østre Agder. En region (Arendalsregionen) omfatter kommunene Arendal, Grimstad, Vegårshei, Tvedestrand, Froland og Åmli. Den andre regionen (Risørregionen) omfatter kun to kommuner; Risør og Gjerstad.

Både SSB og NIBR anvender m.a.o. kriterier i sine regioninndelinger som skaper et skille mellom Arendalsregionen i vest og Risørregionen i øst. Der som man går nærmere inn i tallmaterialet som ligger til grunn for disse inndelingene, finner man imidlertid at dette skillet ikke er veldig skarpt eller entydig. De to kommunene Risør og Gjerstad er tett knyttet sammen og har relativt korte reiseavstander seg i mellom, men begge kommunene har samtidig en betydelig utpendling til nabokommunene i vest.

I realiteten ser det ut som om det er reiseavstanden til Arendal kommune spesielt – som regionsentrum i vest – som er utslagsgivende for at Risør og Gjerstad blir stående som en separat region. Begge kommunene har nemlig betydelig utpendling til Arendals *nabokommuner*, slik at summen av pendling fra Risørregionen til kommunene i vest *samlet sett* – dvs. til Arendalsregionen – overskrider den grensen som NIBR har satt for å tilordne mindre kommuner til et større regionalt sentrum. NIBR skriver derfor om Risørregionen at ”en sammenslåing med Arendalsregionen er aktuell” (Juvkam 2002: 100). En fremtidig oppgradering av E-18 med ny trasé fra Arendal og østover vil potensielt kunne bidra til å forstørre den funksjonelle regionen og til å styrke forestillingen om et felles bo- og arbeidsmarked øst i Agder.

Nedenfor følger en oppstilling av tall fra SSB (2000 og 2007) som belyser omfanget av arbeidspendling mellom kommunene i østre del av Agder. Tallene for 2007 vil bli kommentert spesielt (se nedenfor), mens tallene for 2000 kun er tatt med for å gi leseren en mulighet til å danne seg et bilde av utviklingen siden årtusenskiftet. Tallene viser at *hovedbildet* fra 2000 i stor grad fortsatt gjør seg gjeldende, selv om det altså har funnet sted endringer både i antall sysselsatte og i omfanget av pendling mellom enkeltkommuner. Vi understreker dog at statistikken er sårbar for svingninger fra år til år som ikke nødvendigvis gjenspeiler reelle, underliggende endringer i pendlingen.¹²

¹² Pendlingstallene fremkommer ved å sammenlikne statistikk over hjemmehørende befolkning med registrerte sysselsatte. Er du registrert som hjemmehørende i én kommune og sysselsatt i en annen, legger SSB til grunn at du pendler fra hjemkommunen til sysselsettingskommunen. Vi må derfor anta at tallene fra SSB ikke gir et helt korrekt bilde av den *reelle* pendlingen i en region. Vi skylder også å nevne at en del grupper sysselsatte (bl.a. ansatte i forsvaret, sjøfolk i utenriksfart) enten ikke er registrert i statistikken i det hele tatt eller er registrert med arbeidssted i den kommunen hvor rederiet er registrert. Også for en del andre kategorier sysselsatte (bl.a. handelsreisende, personer i bygg- og anlegg) kan det være problemer knyttet til innplassering i faste kategorier. Statistikken vurderes likevel å gi et rimelig godt bilde av arbeidspendlingen mellom kommuner.

		Arbeidssted							
		0901 Risør	0904 Grimstad	0906 Arendal	0911 Gjerstad	0912 Vegårshei	0914 Tvedestrand	0919 Froland	0929 Åmli
Bosted	0901 Risør	2114	20	284	102	30	171	5	3
	0904 Grimst.	9	5300	1691	2	1	23	65	8
	0906 Arendal	51	1293	14632	7	30	208	251	30
	0911 Gjerst.	154	4	62	639	13	38	1	2
	0912 Vegårs.	59	5	110	14	437	72	4	30
	0914 Tvedes.	191	47	447	32	46	1455	9	9
	0919 Froland	5	119	1034	2	3	5	770	19
	0929 Åmli	3	12	78	0	11	17	13	575
2007									
	0901 Risør	2150	21	320	115	33	203	5	0
	0904 Grimst.	11	5952	2070	8	6	39	74	9
	0906 Arendal	49	1533	15356	15	25	344	321	52
	0911 Gjerst.	156	9	75	681	22	63	3	3
	0912 Vegårs.	42	16	143	17	494	123	7	28
	0914 Tvedes.	156	49	555	21	51	1612	16	11
	0919 Froland	4	170	1133	1	6	18	787	22
	0929 Åmli	1	9	86	1	18	24	7	603

Bostedskommune er her angitt *nedover* i kolonnen til venstre, mens arbeidssted er angitt *bortover* i kolonnene mot høyre. Tallene med *farge* (diagonalt) viser hvor mange personer som bor og arbeider i *samme kommune*. For å lese hvor mange som pendler *ut* fra en kommune, tar man altså utgangspunkt

i den av radene i kolonnen til venstre som angir kommunen man er interessert i. *Utpendlingen* fra denne kommunen til andre kommuner kommer da til uttrykk ettersom man beveger seg bortover mot høyre i tabellen.

For å finne *innpendlingen* til en kommune, tar man utgangspunkt i *kolonnene* bortover mot høyre. Tallene som kommer til uttrykk når man forflytter seg nedover i tabellen viser da hvor mange personer som pendler *inn* fra de ulike kommunene som er angitt i radene nedover.

I tabellene er Grimstad tatt med bl.a. fordi kommunen er definert som en del av *Arendalsregionen* både i SSBs oversikt over norske økonomiske regioner og i NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner.

For **Risør** viser tabellen (2007) bl.a. at 2150 personer både bor og jobber i kommunen. Arbeidspendlingen *ut* fra Risør går i første rekke til Arendal (320 pers.), Tvedestrand (203) og Gjerstad (120). Arbeidspendlingen til Arendal er m.a.o. betydelig, og ligger her faktisk over den 10%-grensen som NIBR opererer med (men som altså må ses i sammenheng med andre faktorer). I følge statistikken er det ingen personer som bor i Risør med arbeidssted i Åmli. Den største innpendlingen til Risør kommer fra Tvedestrand og Gjerstad (156 personer fra begge kommunene).

Grimstad har ifølge statistikken en arbeidsstyrke på 5952 personer som både bor og jobber i kommunen. Grimstad har også en betydelig arbeidsutpendling til Arendal (2070 pers.). Utpendlingen til andre kommuner er relativt beskjeden; mest til Froland (74 pers.) og Tvedestrand (39). Innpendlingen til Grimstad kommer i første rekke fra Arendal (1533), dernest fra Froland (170) og Tvedestrand (49).

Arendal er regionens desidert største kommune målt i både antall innbyggere og antall sysselsatte. Tabellen viser at Statistisk sentralbyrå har registrert 15356 personer som bor og arbeider i kommunen. I tillegg har Arendal en samlet utpendling til de syv omkringliggende kommunene på mer enn 2300 personer. Statistikken viser videre at innpendlingen til Arendal kommer fra hele regionen; flest fra Grimstad (2070 pers.), dernest fra Froland (1133), Tvedestrand (555) og Risør (320). Selv de små kommunene med størst avstand til Arendal – Åmli og Gjerstad – ”avgir” hhv. 86 og 75 personer til regionsenteret gjennom arbeidspendling. Den relative betydningen av denne pendlingen er imidlertid stor, og pendlingsmulighetene bidrar således til å opprettholde bosettingen i disse kommunene.

Gjerstad ligger på grensen til Telemark fylke og er den tredje minste kommunen i Østre Agder målt i både folketall og antall sysselsatte (registrert i SSBs pendlingsstatistikk). 681 personer er registrert med både bosted og arbeidssted i kommunen. Samtidig er det 331 personer som pendler ut til andre kommuner i regionen; flest til Risør (156), dernest til Arendal (75), Tvedestrand (63) og Vegårshei (22). Tilflyten av arbeidskraft kommer i første rekke fra Risør (115 personer), som står for ca. 2/3 av innpendlingen til Gjerstad. Gjerstad har dessuten bare begrenset utpendling til Telemark (se lenger nede).

Både **Vegårshei** og **Tvedestrand** har betydelig arbeidsutpendling til nabokommunene og ikke minst til Arendal. Vegårshei har 494 personer som både bor og jobber i kommunen, mens 143 personer pendler til Arendal og 123 personer til Tvedestrand. For Tvedestrand viser tabellen at hele 555 personer (av de totalt 2470 personene som inngår i denne delen av statistikken) pendler til Arendal. Utpendlingen fra Tvedestrand går ellers i første rekke til Risør (156 pers.), Vegårshei (51) og Grimstad (49). Tvedestrand er dermed Vegårsheis største "bidragsyter" på arbeidskraftsiden; 51 personer bor i Tvedestrand og jobber i Vegårshei.

For **Froland** kan man bl.a. merke seg at et flertall av arbeidsstyrken faktisk jobber *utenfor* kommunen. Mens 787 personer bor og jobber i Froland, er det hele 1133 personer som pendler til Arendal. Det er m.a.o. nesten 45% flere som drar til Arendal for å jobbe sammenliknet med dem som jobber i hjemkommunen. Vesentlig færre reiser fra Froland for å jobbe i Grimstad (170 pers.), og utpendlingen til de øvrige kommunene i regionen er liten. Froland har samtidig betydelig *arbeidsinnpendling* fra Arendal (321 pers.) og Grimstad (74 pers.). Froland er m.a.o. tett knyttet til nabokommunene – først og fremst Arendal, men til en viss grad også Grimstad – gjennom bevegelser på bolig- og arbeidsmarkedet.

I **Åmli** har hoveddelen av arbeidsstyrken bosted og arbeidssted i egen kommune; 603 personer er registrert i denne kategorien. Det forhold at hoveddelen av arbeidsstyrken bor og jobber i samme kommune har naturligvis sammenheng med den relativt store avstanden fra kommunesenteret i Åmli til andre kommuner i regionen. Utpendlingen fra Åmli går i første rekke til Arendal (86 pers.), deretter til Tvedestrand (24) og Vegårshei (18). Innpendlingen til kommunen utgjør i størrelsesorden 125 personer og kommer i første rekke fra Arendal (52), Vegårshei (28) og Froland (22).

Det må igjen understrekes at tallene som er gjengitt og kommentert over ikke omfatter hele arbeidsstyrken i de angjeldende kommunene, og at denne

typen statistikker også vil være befyngt med feilkilder og/eller svakheter som gjør at man ikke får et 100% korrekt bilde av arbeidspendlingen.

Samlet sett gir tallene fra SSB likevel et rimelig godt bilde av flyten av arbeidskraft på tvers av kommunegrensene i regionen. Arendals rolle som regionalt sentrum trer tydelig frem. Tabellen støtter dessuten opp under det man kunne forvente om at geografisk avstand og reisetid *har* betydning: Pendlingen er – med få unntak – størst mellom kommuner som grenser til hverandre.

Et vesentlig unntak har vi imidlertid i utpendlingen fra Risør til Arendal, som må sies å være betydelig (>10%). Dette har trolig sammenheng med et relativt svakt arbeidsmarked i Risør over en lang periode. Tallene fra 2007 støtter dermed opp under NIBRs tidligere vurdering (Juvkam 2002) av at inndelingen i to separate regioner – med sentrum i hhv. Arendal og Risør – ikke representerer noe skarpt funksjonelt skille. Samtidig så vi at nyere tall for Gjerstad tyder på at det har funnet sted en viss vekst i utpendlingen herfra til hhv. Arendal og Tvedestrand sammenliknet med utpendlingen til Risør. En alternativ tolkning av disse tallene ville derfor være at *Risør og Gjerstad ligger i ytterkanten av en større Arendalsregion, samtidig som integrasjonen mellom Risør og Gjerstad fortsatt fremstår som sterk.*

Forholdet mellom de to største kommunene Arendal og Grimstad kan være verdt å kommentere spesielt. Vi ser av tallene fra 2007 at 1533 personer bor i Arendal og jobber i Grimstad, mens 2070 personer pendler den andre veien (dvs. bor i Grimstad og jobber i Arendal). Ved første øyekast kan denne forskjellen fremstå som relativt liten og skape inntrykk av en form for likevekt i forholdet mellom de to. Sett i forhold til størrelsen på arbeidsstyrken i hver av de to kommunene, fremstår imidlertid Arendal med vesentlig større tiltrekningskraft på arbeidskraften i Grimstad enn omvendt. For mens pendlingen fra Arendal til Grimstad utgjør ca. 8,7% av de sysselsatte bosatt i Arendal, utgjør utpendlingen fra Grimstad til Arendal hele 25% av Grimstads arbeidsstyrke.¹³ Dette gjør at Arendal fremstår som en vesentlig sterkere magnet på arbeidskraften i regionen og utgjør et klarere regionalt sentrum

¹³ Dvs. ikke av den *totale* arbeidsstyrken, men snarere av den delen av arbeidsstyrken som er registrert i statistikken. Prosenttallene som er angitt her vil reelt sett være lavere for begge kommunene dersom man ser pendlingen i forhold til den totale arbeidsstyrken i de to kommunene. Dette undergraver dog ikke hovedpoenget om at Arendal har sterkere tiltrekningskraft på arbeidskraft fra Grimstad enn omvendt (målt i både absolutte tall og sett i forhold til kommunenes arbeidsstyrke).

sammenliknet med Grimstad, til tross for sistnevntes rolle som bl.a. universitetsby og som hjemkommune for mye internasjonalt rettet næringsliv.¹⁴

I tabellen nedenfor har vi i tillegg til arbeidspendlingen *innad i regionen* tatt med tall (fra 2007) som viser arbeidspendlingen mellom Østre Agderkommunene og kommuner *utenfor regionen*. De absolutte tallene for hver av de 8 opprinnelige kommunene er m.a.o. uendret, men den utvidede tabellen omfatter også pendlingstall til og fra *andre kommuner i landsdelen*.

Som man kunne forvente viste en første gjennomgang av tallene fra SSB at det primært er i forhold til kommunene Kragerø (i øst) og Lillesand og Kristiansand (i vest) at ut- og innpendling har et omfang og en karakter som er av betydning i vår sammenheng. Nedenfor har vi derfor valgt kun å kommentere forholdet til disse tre kommunene.¹⁵

¹⁴ Selv om de absolutte tallene (dvs. størrelsen på arbeidsstyrken som inngår i tabellen) har økt fra 2006 til 2007 i både Grimstad og Arendal, er det ingen endring i det relative forholdet (dvs. ut-/innpendling mellom Arendal og Grimstad målt i forhold til deres totale arbeidsstyrke). Bildet ser m.a.o. ikke ut til å ha endret seg fra 2006 til 2007.

¹⁵ I arbeidet med pendlingstall fra SSB har vi m.a.o. også sett på ut-/innpendling mellom Østre Agderkommunene og andre kommuner i landsdelen, herunder kommunene i Setesdal og Vest-Telemark. Tallene her er imidlertid så små og omfatter en så liten del av kommunenes respektive arbeidsstyrker at vi ikke kommenterer dem spesielt.

2007		Arbeidssted									
Bosted	0815 Kragerø	0901 Risør	0904 Grimstad	0906 Arendal	0911 Gjerstad	0912 Vegårshei	0914 Tvedestrand	0919 Froland	0926 Lillesand	0929 Åmli	1001 Kristiansand
0815 Kragerø	4050	34	13	33	31	3	7	0	1	1	52
0901 Risør	36	2150	21	320	115	33	203	5	4	0	31
0904 Grimstad	4	11	5952	2070	8	6	39	74	293	9	501
0906 Arendal	7	49	1533	15356	15	25	344	321	133	52	595
0911 Gjerstad	50	156	9	75	681	22	63	3	2	3	9
0912 Vegårshei	3	42	16	143	17	494	123	7	4	28	10
0914 Tvedestrand	7	156	49	555	21	51	1612	16	3	11	53
0919 Froland	3	4	170	1133	1	6	18	787	23	22	70
0926 Lillesand	0	1	218	152	0	0	4	9	2448	0	1258
0929 Åmli	1	1	9	86	1	18	24	7	2	603	17
1001 Kristiansand	6	8	156	217	14	1	0	6	314	0	34415

Det kanskje mest iøynefallende ved den utvidede tabellen er Kristiansands sterke tiltrekningskraft på arbeidstakere fra hele landsdelen, herunder kommunene øst i Agder (se kolonnen helt til høyre i tabellen). Bare i Arendal og Grimstad er det registrert nesten 1100 arbeidstakere med jobb i Kristiansand, men også kommuner lenger øst i fylket (Froland, Tvedestrand og Risør) har et betydelig antall arbeidspendlere til Kristiansand. Kristiansand har på sin side relativt liten utpendling til kommuner øst for fylkesgrensa (se nederste rad), selv om alle de tre kystkommunene Lillesand (314), Grimstad (156) og Arendal (217) har en del innpendlere herfra.¹⁶

¹⁶ Utpendlingen fra Kristiansand går i første rekke til Vennesla, Søgne og Songdalen.

For **Grimstad** viser tallene at den samlede arbeidsutpendlingen *vestover* er betydelig, med nesten 800 pendlere til Lillesand (293) og Kristiansand (501). Grimstad står m.a.o. med én fot i arbeidsmarkedet i og rundt Kristiansand, et forhold som kan komme til å bli forsterket når ny E-18 på strekningen Grimstad-Kristiansand åpner sommeren 2009. Samtidig viser tallene fra 2007 at den funksjonelle koplingen til Arendal (gjennom arbeidspendling) fortsatt er vesentlig sterkere enn det tilsvarende båndet til Kristiansand. Arbeidsutpendlingen fra Grimstad til Arendal var på hele 2070 personer, mens 1533 personer var registrert bosatt i Arendal med jobb i Grimstad.

Også for **Arendal** kan man merke seg omfanget av utpendling vestover (mot Kristiansand). Nesten 600 personer er registrert bosatt i Arendal med jobb i Kristiansand, mens 133 personer pendler til Lillesand. Selv om dette bare utgjør en liten del av Arendals samlede arbeidsstyrke, kan tallene leses som en illustrasjon på flyten av mennesker og arbeidskraft på tvers av administrative grenser i landsdelen.

Lenger øst i landsdelen ser det ut til at fylkesgrensen mellom Aust-Agder og Telemark i noe sterkere grad speiles i flyten på arbeidsmarkedet (dvs. arbeidspendlingen). Som vi ser har både **Risør** og **Gjerstad** en viss arbeidspendling til Kragerø; hhv. 36 og 50 personer pendler fra disse to kommunene til Kragerø. Tallene er likevel små målt i både absolutte og relative tall. **Risør** har tilnærmet like stor utpendling til som innpendling fra Kragerø (hhv. 36 og 34 pers.). Pendlingen fra Risør til Kragerø utgjør likevel bare rundt én tiendedel av pendlingen til Arendal, noe som synliggjør Risørs funksjonelle kopling vestover som vi har vært inne på tidligere. I den grad slike tall også kan leses som et uttrykk for identitet og tilhørighet, hører Risør naturlig hjemme i en større Arendalsregion.

Også for **Gjerstad** er pendlingen til Kragerø (50 pers.) *mindre* enn til hver av kommunene Risør (156), Arendal (75) og Tvedestrand (63). Dette bryter med det man kunne forvente ut fra geografisk avstand (som isolert sett skulle tilsi mer omfattende arbeidspendling til kommuner i Vest-Telemark). Tallene må naturligvis ses i lys av historiske forhold og kommunens politiske og administrative tilhørighet til Aust-Agder.

Tallene i den utvidede tabellen endrer således ikke det hovedbildet som avtegnet seg når vi så på Østre Agder-kommunene isolert, nemlig at kommunene i denne delen av Agder – inkludert Grimstad – er tett koplet sammen gjennom bevegelser på arbeidsmarkedet (les: pendling). Tallene i den utvidede tabellen kan imidlertid tjene som *et nyttig korrektiv* til forestillingen om

at Østre Agder utgjør en entydig funksjonell enhet med klare grenser til omgivelsene.

Pendlingstallene fra SSB gir strengt tatt ikke mer enn en indikasjon på hvordan regionen ser ut når vi tar for oss ett forhold av relativt objektiv og målbar karakter. Pendlingstall representerer dessuten bare én måte å beskrive en region på. Tallene fra SSB kan også inneholde feil eller være befengt med mangler eller svakheter som tilsier at man bør være forsiktig med å tillegge dem altfor stor betydning i vår sammenheng. Flere forhold tilsier m.a.o. at man skal være varsom med hensyn til hvordan disse tallene blir brukt. Som en illustrasjon på hvordan kommunene i Østre Agder er knyttet sammen mener vi likevel at tallmaterialet har en verdi.

3.2.3 Andre faktorer

For å få et enda bedre bilde av hvordan regionen ser ut i funksjonell og økonomisk forstand, kan man også ta utgangspunkt i andre forhold. Det foreligger ingen offisiell statistikk som kan si noe om omfanget av andre typer reiser (ifm fritidsaktiviteter, innkjøp/handling osv.) innad i regionen. Nyere tall for *detaljvarehandel og omsetning av personlige tjenester* (2006) viser imidlertid at av de syv kommunene som deltar i Østre Agder 2015, er det kun Arendal (+19%) og Tvedestrand (+0,2%) som har et *handelsoverskudd* forstått som summen av alle handelsstrømmene inn og ut av kommunen (Hodne, Jøsendal og Fosse 2007). Dette synliggjør ytterligere Arendals rolle som regionalt økonomisk tyngdepunkt.¹⁷

Alle de øvrige kommunene hadde i 2006 et *handelsunderskudd* som varierte fra ÷8% (Åmli og Risør) til hele ÷65% (Froland). Også Grimstad hadde et svakt handelsunderskudd (÷0,5%). Målt i absolutte tall var omsetningen i Arendal ca. 2,6 ganger større enn omsetningen i Grimstad, som var nummer to i Aust-Agder fylke. Målt i folketall har imidlertid Grimstad ca. halvparten så mange innbyggere som Arendal. Tallene indikerer m.a.o. at Grimstad står svakere enn Arendal også i betydningen regionalt handelssentrum.

¹⁷ Tallene er basert på forholdet mellom *potensiell* og *reell* omsetning, hvor førstnevnte gjenspeiler et forventet omsetningstall basert på antallet innbyggere i kommunen. Et *handelsunderskudd* indikerer dermed at den reelle omsetningen av varer og tjenester ligger under det man kunne forvente ut fra befolkningstall, mens *handelsoverskudd* indikerer at realomsetningen ligger over det man kunne forvente. Kommuner med store kjøpesentre som tiltrekker seg handlende fra et stort omland/omkringliggende kommuner (som for eksempel Stoaområdet i Arendal) vil i en slik statistikk gjerne komme ut med positive tall. Enkelte kostbare varetyper som i liten grad omsettes på små steder vil også kunne slå kraftig ut i denne statistikken.

Disse tallene omhandler forhold som det er vanskelig å måle og som også kompliseres av demografiske forhold og variasjoner i inntektsnivå mellom kommunene. Tallene bør derfor tolkes med varsomhet og ikke tillegges for stor betydning. Sett i sammenheng med annen kunnskap vi har om regionen kan disse tallene likevel gi en *indikasjon* på hvordan regionen ser ut i økonomisk forstand. Arendal fremstår her igjen i en særstilling sammenliknet med de andre kommunene.

En mulig tolkning av disse tallene er at mange av kommunene i realiteten opplever en form for handelslekkasje til Arendal – en lekkasje som til en viss grad også sammenfaller med tallene for arbeidspendling. I så fall ligger det kanskje under disse tallene at mange av dem som jobber i Arendal, og som bor i én av de omkringliggende kommunene, handler en del av sine varer og tjenester i Arendal på vei til eller fra jobb. Tallene kan imidlertid også være et resultat av separate reiser som foretas til Arendal med handling/innkjøp som primærsiktemål.¹⁸ Uansett viser tallene i den nevnte rapporten at Arendal står i en særstilling som handelsmessig tyngdepunkt i regionen.

3.2.4 Mot en konklusjon: En naturlig samarbeidsregion?

På bakgrunn av avsnittene 3.2.1, 3.2.2 og 3.2.3 er det nærliggende å konkludere med at Østre Agder ikke utgjør noen naturlig region hvis man med dette forstår et område med entydige geografiske, topografiske eller historisk-kulturelle grenser til omgivelsene. Det foreligger videre ingen sterk eller entydig *identitet* på tvers av kommunegrensene i denne delen av Agder. Regionen utgjør heller ikke noen entydig *funksjonell* region.

Pendlingstallene viser imidlertid at alle kommunene i Østre Agder – inkludert Grimstad – er tett knyttet sammen gjennom bevegelser på arbeidsmarkedet, og at Arendal på mange måter står i en særstilling og utgjør et tydelig sentrum i noe som likner en større og sammenhengende funksjonell region.

Vi så at selv kommunene Risør og Gjerstad har såpass stor utpendling vestover (til Arendal og omegn) at de fremstår som *delvis integrert* i en større Arendalsregion, og at det skillet som SSB opererer med, i realiteten ikke utgjør noe entydig eller skarpt *funksjonelt* skille. I praksis ser det ut til at det er Risørs geografiske avstand til Arendal som ligger under dette skillet.

¹⁸ Også andre tolkninger er naturligvis mulig her.

Det at Østre Agder ikke utgjør noen naturlig eller entydig *funksjonell* region betyr dessuten ikke at regionen er lite egnet eller en lite hensiktsmessig konstellasjon for interkommunalt samarbeid – det være seg på enkeltområder eller i form av et mer omfattende og overgripende regionrådssamarbeid.

Ett av funnene i NIVIs kartlegging av norske regionråd (Vinsand og Nilsen 2007) var nettopp at det ikke er en forutsetning for vellykket regionrådssamarbeid at kommunene hører naturlig sammen, eller at det må foreligge en utbredt følelse av felles identitet på tvers av kommune for at samarbeidet skal fungere. Både denne og andre studier viser dessuten at det er lite sammenfall mellom landets bo-, service- og arbeidsregioner på den ene siden og etableringen av regionråd på den andre. Også geografiske funksjonalitetsbetraktninger ser i mange tilfeller ut til å ha hatt begrenset betydning for hvilke kommuner som har gått sammen og dannet regionråd.

Likevel; det forhold at Østre Agder verken har noen naturlige grenser eller fremstår som en klar enhet utad kan innebære at det kreves en særskilt politisk vilje og et oppriktig og sterkt ønske om å få ting til i felleskap for at samarbeid skal lykkes. Dette er et forhold som bl.a. er blitt trukket frem som en forutsetning for vellykket *tjenestesamarbeid* (Sanda 2001), men kravet er etter vår vurdering relevant også i forhold til etablering og utvikling av en samarbeidsplattform av mer strategisk og overordnet karakter.

3.3 Etablerte samarbeidsaktiviteter i Østre Agder

Kommunene i Østre Agder har over lang tid utviklet samarbeid på flere områder av sin virksomhet og tjenesteproduksjon. Mange av samarbeidsaktivitetene og -tiltakene omfatter kun *et utvalg* av de syv kommunene som inngår i Østre Agder 2015, mens samarbeid om andre oppgaver også involverer kommuner *utenfor regionen* – herunder i nabofylket Telemark. I tillegg er mange av kommunene representert i ulike formelle og uformelle fora og arenaer, tosidige avtaler om løsningen av konkrete oppgaver, møteplasser med ulike ikke-kommunale aktører i region (næringsliv, representanter for statlige myndigheter m.m.).

Det sier seg selv at vi ikke har plass til å gi en fullstendig oversikt over alle eksisterende interkommunale samarbeidsaktiviteter, møtearenaer og felles prosjekter/tiltak i denne rapporten.¹⁹ For å synliggjøre hva slags aktiviteter,

¹⁹ Parallelt med Agderforskningens utredning har kommunene i Østre Agder 2015 selv foretatt en gjennomgang og kartlagt eksisterende interkommunale samarbeidsordninger. Resultatet av

tiltak og arenaer vi snakker om, bringer vi her likevel et knippe eksempler på samarbeidsordninger mellom ulike aktører i regionen som eksisterer i dag:

Oppgaver hvor Arendal kommune har rolle som vertskommune:

- **Legevakten i Arendal.** Omfatter alle kommunene i Østre Agder-samarbeidet i tillegg til Grimstad, Fyresdal og Nissedal (begge Telemark). Legevakten betjener rundt 85.000 mennesker.
- **Interkommunal arbeidsgiverkontroll.** Omfatter i alt 19 kommuner i Agder. Kontrollavdelingen (8 ansatte) er lokalisert i Grimstad, men Arendal kommune er vertskommune.
- **Østre Agder brannvesen.** Etablert 1.1.2008. Omfatter i tillegg til brannberedskap også regional alarmsentral og regional akuttforurensningsberedskap.

Oppgaver som løses gjennom egne interkommunale selskaper (IKS'er):

- **IKT Agder IKS.** Interkommunalt IKT-driftsselskap som omfatter Arendal, Grimstad og Froland kommuner, samt Aust-Agder fylkeskommune.
- **Risør og Tvedestrandregionens Avfallsselskap A/S.** Avfallshåndtering for Risør, Gjerstad, Tvedestrand og Vegårshei.
- **Agder Renovasjon A/S.** Avfallshåndtering for Arendal, Grimstad og Froland.

Andre oppgaver som ledes av felles styrer

- **Region Arendal turistkontor.** Turistinformasjon for alle kommunene i Østre Agder (www.arendal.com).
- **Friluftsrådet Sør.** Fellesorgan for de syv Østre Agder-kommunene pluss Grimstad. Arbeider bl.a. med å sikre og tilrettelegge friluftsområder for offentlig bruk, informere om og fremme et aktivt friluftsliv i regionen (www.friluft-sor.no).
- **Opplæringskontoret for Midt- og Østregionen.** Felles opplæringskontor for lærlinger i den østlige delen av Agder (inkludert Grimstad). Lokalisert i Arendal (fylkeshuset).

I tillegg til de nevnte eksemplene er det etablert en rekke interkommunale samarbeidsløsninger som omfatter 2-5 kommuner og som knytter seg til bestemte tjenester eller oppgaver. Enkelte aktørkonstellasjoner går igjen; for eksempel finner man øst i regionen flere eksempler på samarbeid mellom noen av (i enkelte tilfeller; alle) kommunene Risør, Gjerstad, Vegårshei,

denne gjennomgangen vil bli presentert på en felles samling for alle kommunestyrene i Arendal den 12. november d.å..

Tvedestrand og Åmli. Dette gjelder bl.a. på områdene renovasjon/avfallstjeneste, jordmorstjeneste, kulturskole, PPT, skatteoppkreving og felles landbrukskontor. I andre sammenhenger har samarbeidet sitt utspring i aktørkonstellasjonen Arendal-Froland-Grimstad.

Denne litt summariske gjennomgangen av eksisterende samarbeidsaktiviteter og -tiltak i Østre Agder viser at kommunene i mange tilfeller har funnet det både ønskelig og formålstjenlig å søke sammen for å løse bestemte oppgaver eller utfordringer. Praksisfeltet viser m.a.o. at det foreligger klare incitamenter i retning av å samarbeide interkommunalt i denne regionen, og dessuten at slikt samarbeid er både mulig og bærekraftig over tid.

Likevel finner vi få eksempler på samarbeid hvor *alle* de syv (eller åtte) kommunene inngår i samarbeidet. Og i de tilfellene hvor alle syv (eller åtte) kommunene deltar, omfatter samarbeidet gjerne *flere kommuner* – det være seg fra Aust-Agder, Vest-Agder eller Telemark. Dette bidrar til å skape et inntrykk av at samarbeidsrelasjonene i regionen per i dag er noe mer fragmentert enn hva man finner i en del andre norske regionråd.

En slik observasjon er neppe egnet til å overraske aktører som er kjent med det politiske landskapet i Østre Agder eller som har vært involvert i etableringen og utviklingen av interkommunale samarbeidsløsninger i regionen. Én av erfaringene fra 8K-samarbeidet var jo nettopp at regionen *som helhet* ikke fremsto som en naturlig ramme for – eller var moden for – et omfattende og tett integrert samarbeid om *tjenesteproduksjon*. 8K hadde etter hvert begrenset legitimitet i det politiske miljø, og dette var bakgrunnen for at prosjektet ikke ble videreført.

Dette var også bakgrunnen for at fokuset ikke skulle være på tjenestesamarbeid da Østre Agder 2015 ble etablert høsten 2006.

3.4 Gjeldende mandat for Østre Agder 2015

Som nevnt i innledningen ble Østre Agder 2015 vedtatt opprettet på et ordfører-/rådmannsmøte i Åmli i november 2006. Vedtaket kan oppsummeres i følgende punkter:

- Østre Agder 2015 skal være en arena for strategiske drøftinger knyttet til regionens utvikling
- Det skal arrangeres to møter hvert halvår; ett for politisk og administrativ ledelse, og ett hvor også organisasjoner, næringsliv o.a. inviteres.

- Det etableres et arbeidsutvalg bestående av to ordførere og tre rådmenn for å forberede møtene. Sekretariatet legges til den kommunen som har lederen for arbeidsutvalget.
- Samarbeidet finansieres gjennom et årlig bidrag fra deltakerkommunene på kr. 10,- pr. innbygger.
- Deltakerkommunene kan tre ut av samarbeidet i overgangen fra én kommunevalgperiode til en annen.

3.5 Behov for en mer forpliktende og robust organisering av samarbeidet i Østre Agder?

Bakgrunnen for at arbeidsutvalget i Østre Agder 2015 tok kontakt med Agderforskning våren 2008 var ønsket om å se nærmere på hvordan man kan sikre en mer helhetlig politisk styring av samarbeidet i regionen – herunder hvorvidt det kan være hensiktsmessig å etablere en sterkere og mer tydelig politisk overbygning over allerede eksisterende (og eventuelle nye/fremtidige) samarbeidsaktiviteter og -oppgaver.

Én av erfaringene fra 8K-samarbeidet var som tidligere nevnt at regionen (som helhet) ikke opplevdes å utgjøre en naturlig region for *tjenesteproduksjon*. Den nye konstellasjonen (Østre Agder 2015) skulle derfor være en arena hvor deltakerkommunene kunne drøfte problemstillinger og prosjekter av mer overordnet og strategisk karakter. Vi har i denne rapporten lagt til grunn at disse vurderingene og synspunktene fortsatt skal være retningsgivende for virksomheten i det nye organet.

Både i nasjonal sammenheng og sett i forhold til andre regionråd (og regionrådslignende konstellasjoner) i Agder fremstår Østre Agder 2015 i dag som en relativt lite forpliktende og lite formalisert samarbeidsarena. Til grunn for denne påstanden ligger bl.a. formuleringen i etableringsvedtaket av om at Østre Agder 2015 skal være ”en arena for strategiske drøftinger knyttet til regionens utvikling”. Hva betyr egentlig *strategisk* i denne sammenheng, og hvilke forhold kan sies å ha betydning for *regionens* utvikling? Et slikt mandat stiller som man forstår store krav til dem som skal fylle de strategiske drøftingene med innhold, ettersom en mer detaljert agenda, saksbredde m.m. nødvendigvis må ta form underveis (og selv gjenspeile ulike oppfatninger om utviklingen i regionen og hva deltakerne kan gjøre for å fremme en *ønsket* utvikling).

Etableringsvedtaket innebærer heller ingen forpliktelser til å bidra økonomisk eller på andre måter *utover* det årlige bidraget som avledes av innbyggertallet i den enkelte kommune.

Videre foreligger det ingen årsmelding/årsberetning for virksomheten i Østre Agder 2015, og det er heller ikke vedtatt noen handlingsplan eller strategi for den videre utviklingen av samarbeidet. Selv tittelen på samarbeidet – med bruk av ”2015” – kan sies å signalisere noe temporært og dermed noe mindre forpliktende enn om man bare brukte ”Østre Agder”.

Generelt sitter vi derfor med et inntrykk av at samarbeidet mellom kommunene i denne delen av Agder er etablert – og fortsatt utvikler seg – uten at det foreligger en felles, underliggende forståelse mellom kommunene om den strategiske retningen for og innholdet i samarbeidet. Det er tilsynelatende få aktører som kjenner til hele omfanget av eksisterende samarbeidsaktiviteter, og det har foreløpig vært begrenset bevegelse i samarbeidet – i form av f.eks. utvidelse av eksisterende samarbeid, nyetableringer, felles uttalelser, vedtak om å gjennomføre felles prosjekter/tiltak o.l. – etter at den nye arenaen for strategiske drøftinger ble innstiftet.²⁰

Siktemålet med rapporten du nå leser har imidlertid ikke vært å jobbe frem flere interkommunale samarbeidsaktiviteter eller å stimulere til endringer i samarbeidets innhold. Siktemålet har snarere vært å se nærmere på hensiktsmessigheten av å organisere samarbeidet på en annen måte enn i dag med sikte på å sikre muligheter for bedre politisk styring og mer demokratisk innsyn og kontroll med eksisterende (og evt. fremtidige) aktiviteter og tiltak.

Den potensielle gevinsten av å organisere seg noe mer robust og gjøre Østre Agder 2015 til en mer forpliktende arena for samarbeid ligger slik vi vurderer det både i mulighetene for å få til en bedre ressursutnyttelse innad i regionen og samtidig skape betingelser for en bedre koordinering, samhandling og ivaretagelse av kommunenes felles interesser utad.

Ikke minst på det ”utenrikspolitiske” området vil verdien av en tettere dialog være stor. I et nasjonalt politisk landskap hvor regionrådene i tiltakende grad dels tillegges, og dels tiltar seg, en rolle som viktige regionale utviklingsaktører og som naturlige høringsinstanser og samarbeidspartnere for andre nasjonale og regionale aktører (offentlige myndighetsaktører, næringsliv o.a.), kan det argumenteres for at kommunene i Østre Agder vil kunne styrke sin

²⁰ Et viktig unntak her er likevel etableringen av Østre Agder Brannvesen (1.1.2008).

mulighet for påvirkning og innflytelse gjennom å organisere seg på en noe mer robust måte og i sterkere grad fremstå som én integrert samarbeidskonstellasjon. Dette vurderes som vi tidligere har sett å være den kanskje viktigste gevinsten av regionrådssamarbeid andre steder i Norge (Vinsand og Nilsen 2007).

Det samme argumentet kan imidlertid gjøres gjeldende innenfor en landsdelskontekst som omfatter begge Agderfylkene – et forhold som aktualiseres i disse dager i lys av debatten om fylkessammenslåing. Etter at Regjeringens varslede regionreform ble lagt på is våren 2008, har tre av kommunene i Aust-Agder – Lillesand, Birkenes og Evje og Hornes – gjennom separate vedtak i sine kommunestyrer bidratt til å få i gang en ny debatt om ønskeligheten av å slå sammen Aust- og Vest-Agder. Dersom den senere tids bevegelse på dette feltet skulle lede frem til en sammenslåing av Agderfylkene i løpet av de nærmeste årene, kan det være et poeng for kommunene øst i østfylket å ha utviklet en noe mer robust plattform for håndtering av felles interesser *innenfor et større Agderfylke*.

Dette ikke minst sett i lys også av utviklingen i Knutepunkt Sørlandet, som beveger seg i retning av et stadig tettere og mer omfattende samarbeid, og som må forventes å utgjøre et økonomisk og politisk tyngdepunkt i et eventuelt nytt storfylke. Men også i forhold til de andre regionrådene i landsdelen vil Østre Agder trolig kunne ha nytte av å fremstå noe mer samlet enn i dag og å tale med én stemme utad i saker hvor dette fremstår som naturlig.

Sagt med andre ord: I et regionalt politisk landskap hvor man på ny kan stå overfor utsikten til *ett Agderfylke*, og hvor det i landsdelen avtegner seg *fem ulike regionråd* som en fremtidig fylkeskommune (og andre aktører) kan bruke i sin dialog og samhandling med kommunene, kan det være av stor verdi å forsøke å utvikle en noe mer robust plattform for artikulering av østkommunenes felles interesser, ønsker og ambisjoner. I motsatt fall – dersom Østre Agder 2015 blir et sovende organ uten reelt politisk innhold – foreligger det en risiko for at kommunene øst i Agder vil kunne bli marginalisert og få svekket sine muligheter for å påvirke den regionale utviklingen.

4 Interkommunalt samarbeid og regionråd – juridiske rammer

Siktemålet med dette kapittelet er å belyse og drøfte hvilke muligheter og begrensninger som foreligger med hensyn til juridisk forankring av Østre Agder-samarbeidet.

4.1 Regionråd i et sammensatt juridisk landskap

Som vi skrev i kapittel 3, representerer regionråd på mange måter et spesielt fenomen i norsk forvaltning. Regionrådene er ikke tradisjonelle forvaltningsorgan²¹ og er heller ikke tillagt noen formell rolle i vårt politiske system. Begrepet 'regionråd' finnes så vidt vites ikke noe sted i lovverket som regulerer virksomheten til norske kommuner, og bare sporadisk forekommer begrepet i andre offisielle dokumenter som omhandler kommunenes virksomhet og interkommunalt samarbeid.

Samtidig har vi de siste årene sett en betydelig vekst i antallet regionråd og et økende aktivitetsnivå i form av en vekst i antallet saker som disse regionrådene befatter seg med (Vinsand og Nilsen 2007). Regionrådene ser m.a.o. ut til å ha styrket sin rolle som regionale politiske aktører og arenaer for samhandling mellom norske kommuner.

Denne utviklingen har ført til et visst misforhold mellom på den ene siden lovverket som regulerer interkommunalt samarbeid, og på den andre siden et regionalt og lokalt politisk landskap hvor regionrådene *de facto* tiltar seg – og blir tillagt – nye og mer omfattende oppgaver. Misforholdet består i at det politiske landskapet er underregulert i den forstand at det ikke foreligger entydige juridiske rammer for hvordan kommunene kan eller bør organisere seg med henblikk på samarbeid av mer omfattende og sektorovergripende karakter. Det er ikke utviklet juridiske modeller som på en fullgod måte treffer regionrådene slik disse er i ferd med å utvikle seg. Samarbeid gjennom regionråd er m.a.o. et felt hvor terrenget ikke alltid har noen entydig referanse til et juridisk kart (eller hjemmelsgrunnlag), og hvor politikere og administrasjonene i kommunene ikke har klare juridiske rammer å orientere seg etter.

²¹ Et forvaltningsorgan er et organ (eller en person) som er bemyndiget til å gjøre forvaltningsvedtak med hjemmel i norsk lov; dvs. vedtak som berører innbyggernes forhold til myndighetene.

I den grad det likevel eksisterer noen slike rammer, kan disse deles inn i fem ulike juridiske modeller:

- Avtalebasert samarbeid uten lovhenvising
- Kommunelovens paragraf 27
- Lov om interkommunalt samarbeid (IKS-loven)
- Lov om forsøk i offentlig forvaltning (Forsøksloven)
- Kommunelovens paragraf 28 (Vertskommunesamarbeid)

I den tidligere nevnte kartleggingen fra NIVI Analyse (Vinsand og Nilsen 2007) har man bl.a. sett på lovgrunnlaget til de ulike regionrådene. Kartleggingen viser at nærmere halvparten av disse har Kommunelovens paragraf 27 som sitt lovgrunnlag. Videre er ca. 40% av regionrådene basert på skriftlig avtale *uten* lovhenvising. Mange av disse må imidlertid tolkes å ligge innenfor formålet til eller bestemmelsene i den nevnte paragraf 27. *Samlet sett har dermed et overveiende flertall av landets regionråd sitt lovmessige hjemmelsgrunnlag i Kommunelovens paragraf 27.*

Lov om interkommunale selskap (IKS) utgjør lovgrunnlaget for ca. 10% av regionrådene, mens ett regionråd – Innherred Samkommune – har den såkalte forsøksloven (Lov om forsøk i offentlig forvaltning) som sin legale basis.

Ingen regionråd er organisert etter vertskommunemodellen.

I avsnittene nedenfor drøftes fordeler og ulemper knyttet til de ulike modellene og enkelte andre faktorer som det vil være naturlig å vurdere eller ta hensyn til i forbindelse med en eventuell omorganisering av det eksisterende samarbeidet i Østre Agder.

4.2 Avtalebasert samarbeid uten lovhenvising

Som nevnt er nesten 40% av regionrådene i Norge etablert uten eksplisitt henvisning til noe juridisk lov-/hjemmelsgrunnlag. Østre Agder 2015 er et eksempel på et slikt samarbeid. Opprettelsen av en interkommunal arena for strategiske drøftinger forutsetter ingen formell godkjenning fra norske myndigheter, og kommunene er naturligvis i sin fulle rett til å etablere denne typen møteplasser. Mange kommuner finner at slike arenaer er både nyttige og verdifulle verktøy i arbeidet med å realisere kommunenes målsettinger.

I regionråd som er etablert uten noen formell lovhenvising, er samarbeidsorganet gjerne forankret i en skriftlig avtale, et omforent strategidokument, likelydende vedtak i deltakerkommunenes by-/kommunestyre e.l. Østre Ag-

der 2015 ble etablert gjennom vedtaket på ordfører-/ rådmannsmøtet i november 2006, og er senere blitt stadfestet gjennom vedtak i de respektive by-/kommunestyrene.²²

Det er i prinsippet ikke noe i veien for at Østre Agder 2015 kan videreføre dagens ordning basert på vedtaket fra ordfører-/rådmannsmøtet i november 2006 og påfølgende vedtak i de respektive by-/kommunestyre. Dette innebærer i så fall at kommunene viderefører en form for avtalebasert samarbeid som ikke er formelt knyttet til noe juridisk dokument eller en lovparagraf, men som like fullt representerer en *bindende overenskomst* mellom partene. Denne overenskomsten forplikter deltakerkommunene til bl.a. å finansiere regionrådets virksomhet gjennom årlige bidrag på kr. 10,- pr. innbygger. I tillegg er man enige om at samarbeidet fortsetter så lenge partene finner det hensiktsmessig. Den enkelte kommune står samtidig fritt til å trekke seg ut av samarbeidet, men dette må i så fall skje i forbindelse med overgangen mellom to kommunevalgperioder (etter forutgående varsel).

En fordel med dagens ordning er at den er relativt entydig og lite komplisert med hensyn til hvilke rettigheter og forpliktelser som følger av samarbeidet. Samtidig har etableringsvedtaket tilsynelatende utgjort et tilstrekkelig robust og lite problematisk juridisk rammeverk for samarbeidet frem til i dag. Riktignok fremstår selve samarbeidsavtalen – dvs. etableringsvedtaket og de formuleringene som inngikk i dette vedtaket – som lite formalisert i både form og innhold sammenliknet med hva man finner hos en del andre regionråd. Det foreligger imidlertid ingen formelle krav eller retningslinjer som tilsier at kommunene *må* forankre denne typen samarbeid (regionråd) eksplisitt i Kommuneloven eller andre lover. Østre Agder 2015 står m.a.o. på trygg juridisk grunn i forhold til de oppgaver og målsetninger man per i dag har lagt til regionrådet.

En videreføring av dagens juridiske modell (dvs. avtalebasert samarbeid uten lovhenvisning) kan naturligvis gjerne gå hånd i hånd med en videreføring også av samarbeidets *innhold* og *innretning* slik vi kjenner det i dag. Dette innebærer i så fall bare at regionrådet – eller nærmere bestemt; ordfører-/rådmannsmøtet – i første rekke blir et konsultasjonsforum og en arena for dialog og gjensidig informasjonsutveksling på tvers av kommunegrensene mellom sentrale politiske og administrative aktører i regionen. Forumet kan også tjene som fødselshjelper for nye samarbeidstiltak og bidra til å initiere

²² Flere av kommunene har hatt etableringsvedtaket for Østre Agder 2015 oppe til formell behandling i by-/kommunestyret med sikte på formell godkjenning/sanksjonering av kommunens deltakelse i samarbeidet. De øvrige by-/kommunestyrene har gitt sin tilslutning indirekte bl.a. gjennom budsjettvedtak.

ulike prosesser på tvers av de samme kommunegrensene. En videreføring av dagens ordning vil heller ikke ha direkte konsekvenser for de samarbeidstiltak som allerede er etablert, og som er organisert gjennom separate avtaler, IKS'er, vertskommuneløsninger e.l.

En videreføring av dagens modell vil så vidt vi kan se heller ikke begrense kommunenes fremtidige handlingsrom med hensyn til *hva* man kan samarbeide om eller *på hvilke måter* man kan organisere samarbeidet utover de muligheter og begrensninger som kan avledes av lovverket om kommunenes virksomhet. Fenomenet *regionråd* er som vi så underregulert i den forstand at det i liten grad er omtalt eller behandlet i lovverket. Dermed har vi lite å forholde oss til med hensyn til hva regionrådene faktisk har lov til, og ikke har lov til, å gjøre.

Hva *kommunene* har lov til, og ikke har lov til, er imidlertid noe helt annet; her gjelder bl.a. Kommunelovens bestemmelser og en rekke særlover som legger begrensninger på hva norske kommuner faktisk kan samarbeide om – det være seg gjennom regionråd eller andre interkommunale løsninger. Poenget her er at en videreføring av dagens juridiske modell (dvs. avtalebasert samarbeid uten lovhenviing) *i seg selv* legger få begrensninger på kommunenes handlingsrom hva angår det fremtidige innholdet i og praktiske organisering av samarbeidet.

Ulempen med en slik løsning er bl.a. at den innebærer en videreføring av et relativt løst, uformelt og lite forpliktende samarbeidsforum, noe som bl.a. kan påvirke legitimiteten til forumet som sådan og de beslutninger som regionrådet måtte fatte. Dette kan i sin tur bidra til å undergrave muligheten for politisk innflytelse på ulike prosesser og beslutninger som kommunene i fellesskap – dvs. som regionråd – måtte ønske å påvirke.

Med andre ord: Dersom ulike aktører i regionen eller kommunenes egne samarbeidspartnere oppfatter at Østre Agder 2015 er en i overkant uformell og lite forpliktende arena, kan dette bidra til å begrense rådets innflytelse og/eller til å svekke gjennomslagskraften til de prosjekter og tiltak man måtte bli enige om å iverksette. I den forbindelse kan også negative oppfatninger av forløperen (8K-samarbeidet) bidra til å forsterke kritiske oppfatninger av Østre Agder 2015 som samarbeidsforum.

Blant faktorene som kan si noe om graden av formalisering i et samarbeid vil vi særlig trekke frem spørsmålet om det foreligger formelle vedtekter, en viljesklæring og/eller en felles strategi eller handlingsplan for samarbeidet; hvorvidt det er etablert klare retningslinjer og praksis knyttet rapportering

(møtereferat; årsrapport; regnskap osv.); og hvilke rutiner og ansvarsforhold som gjelder mht informasjonsflyt/-utveksling mellom aktørene i samarbeidet. En klargjøring og formalisering av slike forhold kan potensielt bidra til å styrke forumets legitimitet som politisk samarbeidsorgan.

Et annet viktig spørsmål dreier seg imidlertid om hva Østre Agder 2015 som regionråd formelt sett kan stå juridisk ansvarlig for. Per i dag utgjør Østre Agder 2015 ikke noe selvstendig juridisk subjekt. Den svake graden av formalisering tilsier imidlertid at regionrådet bare i begrenset grad vil kunne fremstå som juridisk ansvarlig for prosesser og prosjekter som 1) omfatter oppgaver som gjennom lov er tillagt kommunene, og/eller som 2) innebærer at forumet påtar seg økonomiske eller andre forpliktelser på vegne av kommunene (selv om dette skjer etter fullmakt fra de samme kommunene).

Et rent avtalebasert samarbeid har slik vi ser det en klar ulempe i forhold til andre samarbeidsmodeller ved at det formelt sett kan bli satt spørsmålsteget ved den juridiske statusen til samarbeidsforumet (regionrådet). Dermed kan det også stilles spørsmål ved både lovligheten av og juridiske ansvarsforhold knyttet til den virksomheten rådet omfatter.

Etableringsvedtaket til Østre Agder 2015 innfrir f.eks. ikke de krav som kommunelovens paragraf 27 stiller til opprettelse av et eget styre og utforming av et sett formelle vedtekter for virksomheten til et interkommunalt samarbeid (se nedenfor). Dette har frem til nå ikke vært noe problem, og det vil neppe representere noen stor utfordring i fremtiden heller dersom innholdet i og omfanget av samarbeidet ikke endrer seg vesentlig.

Dersom samarbeidet i Østre Agder 2015 derimot skulle utvikle seg til å bli mer omfattende og ta opp i seg oppgaver som medfører et høyere aktivitetsnivå, større økonomiske forpliktelser og/eller mer komplekse samarbeidsrelasjoner, vil imidlertid regionrådets noe uklare juridiske status kunne være en hemsko og bli en kilde til uønskede situasjoner; ikke bare i forholdet mellom kommunene, men også i regionrådets forhold til omgivelsene. For å sikre seg mot en slik utvikling kan det derfor være hensiktsmessig å forankre samarbeidet i et noe mer entydig og forpliktende juridisk rammeverk.

4.3 Samarbeid basert på kommunelovens § 27

Kommunelovens paragraf 27 er en generell lovbestemmelse som er utviklet med sikte på å legge til rette for at norske kommuner (og fylkeskommuner) skal kunne løse oppgaver i fellesskap. Paragrafens første ledd lyder:

To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Som vi ser, stiller paragraf 27 (første ledd) krav om at det skal opprettes et eget styre dersom kommuner skal samarbeide om å løse oppgaver i fellesskap. Paragrafens andre ledd stiller også krav om at det skal utarbeides egne vedtekter som skal inneholde bestemmelser om styrets sammensetning, områdene for styrets virksomhet, forhold knyttet til kommunenes økonomiske innskudd og muligheten for å ta opp lån eller pådra deltakerne andre økonomiske forpliktelser, samt regler for uttreden og oppløsning av samarbeidet.

Denne lovbestemmelsen er historisk og til en viss grad utdatert i den forstand at utviklingen av interkommunalt samarbeid har gjort bestemmelsen noe mindre relevant som juridisk hjemmelsgrunnlag for slikt samarbeid. Kommunelovens paragraf 27 ble opprinnelig utformet med tanke på interkommunalt samarbeid om oppgaver av mer driftsmessig (eller forretningsmessig) karakter. Norske kommuner samarbeider i dag om et mye bredere spektrum av kommunale oppgaver enn det man hadde i tankene da loven ble utarbeidet, og paragraf 27 fremstår derfor ikke som et spesielt egnet juridisk hjemmelsgrunnlag for deler av dagens samarbeidsmønster.

Videre er det i løpet av det siste tiåret kommet til enkelte nye lovbestemmelser som presiserer de juridiske rammene for interkommunalt samarbeid. Til disse nye bestemmelsene hører i første rekke Lov om interkommunale selskap (IKS-loven; f.o.m. 1999) og den nye paragraf 28 i Kommuneloven, som omhandler såkalt vertskommunesamarbeid (f.o.m. 2007). Disse bestemmelsene vil bli belyst nærmere i senere avsnitt, men man kan altså merke seg at begge griper inn i – og til en viss grad også har overtatt – juridiske funksjoner som tidligere var søkt ivaretatt gjennom Kommunelovens paragraf 27.

I forbindelse med innføringen av vertskommunemodellen og ny paragraf 28 i Kommuneloven vurderte KRD faktisk å foreslå å fjerne hele paragraf 27 fra den samme loven. Dette altså fordi siktemålet med den nye paragraf 28 dels var sammenfallende med paragraf 27, men også fordi paragraf 27 allerede tidligere hadde mistet deler av sin berettigelse med innføringen av Lov om interkommunale selskap (1999). Med ny paragraf 28 (om vertskommunesamarbeid) vurderte KRD at paragraf 27 langt på vei ville bli gjort overflødig.

I den endelige behandlingen av loven ble paragrafen likevel stående, først og fremst pga. usikkerhet knyttet til statsstøttereglene i EØS-avtalen og loven om interkommunale selskaper.²³ Det er m.a.o. fortsatt fullt mulig å anvende kommunelovens paragraf 27 som hjemmelsgrunnlag for interkommunalt samarbeid, og det foreligger ingen signaler om at det vil skje endringer på dette feltet med det første.²⁴

Én av fordelene med å forankre et regionrådssamarbeid i Kommunelovens paragraf 27 er at deltakerne gjennom utarbeidelse av vedtektene tvinges til å tenke gjennom hva som skal være rammene for både regionrådets og styrets arbeid, herunder bl.a. formålet med samarbeidet, hva som skal være styrets formelle virkeområde, hvem som skal sitte i styret og hvordan styret skal utpekes, hvilke økonomiske forpliktelser styret kan påta seg på vegne av deltakerkommunene m.m.

En formalisering av samarbeidet i form av skriftlige vedtekter som klargjør rammene for samarbeidet kan også gjøre det lettere å unngå uønskede konflikter knyttet til f.eks. oppgaveløsning, ansvar og økonomi. Dette vil være særlig viktig dersom deltakerkommunene på et tidspunkt i fremtiden skulle ønske å utvide samarbeidets faglige eller saksmessige omfang, bredde og/eller dybde. Jo mer omfangsrikt og komplisert et interkommunalt samarbeid blir, desto viktigere blir det at spørsmål knyttet til for eksempel juridiske ansvarsforhold og økonomi er avklart *før* uenighet og konflikter oppstår.

En formell kopling av Østre Agder-samarbeidet til Kommunelovens paragraf 27 vil også kunne bidra til å styrke samarbeidets legitimitet i den forstand at det vil kunne fjerne grunnlaget for spørsmål av typen ”hva slags forum eller samarbeidsarena er dette egentlig?”. Østre Agder 2015 vil med en formell kopling til Kommuneloven være et interkommunalt samarbeidsorgan ikke bare i politisk forstand, men også i lovens (bokstavelige) forstand. Dette er imidlertid et forhold som man etter vårt skjønn ikke bør tillegge veldig stor vekt. Generelt vil samarbeidets legitimitet i første rekke være bestemt av

²³ Se for øvrig departementets egen drøfting i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*.

²⁴ I forbindelse med denne utredningen har Agderforskning vært i kontakt med Kommunalavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet for å avklare status i forhold til denne problemstillingen. Siden behandlingen av Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) har det ikke vært tatt noe initiativ knyttet til endringer i eller fjerning av Kommunelovens paragraf 27, og det foreligger heller ingen signaler om at dette vil bli gjort i nær fremtid.

samarbeidets *innhold* og av de *prosesser* og *resultater* som kjennetegner eller kommer ut av kommunenes samhandling.

4.4 Kommunelovens § 28: Vertskommunemodellen

Stortinget vedtok høsten 2006 en endring i Kommuneloven som består i en ny paragraf 28 som omhandler samarbeid mellom kommuner etter den såkalte vertskommunemodellen. Endringen trådte i kraft fra 1.1.2007.

Lovens paragraf 28a, første ledd, lyder som følger:

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegerer myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningslovens paragraf 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter paragrafene 28 b og 28 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.

Bakgrunnen for denne bestemmelsen var Stortingets ønske om å innføre en generell hjemmel for interkommunalt samarbeid om oppgaver som kommunene er pålagt gjennom ulike særlover, herunder også overføre *beslutningsmyndighet* knyttet til oppgaver som den enkelte kommune etter loven er tillagt og dermed har et juridisk ansvar for. Frem til 2007 har det i prinsippet vært påkrevd med en særskilt bestemmelse i de ulike særlovene for at et slikt samarbeid – dvs. som innebærer overføring av beslutningsmyndighet – skal kunne finne sted. Siktemålet med den nye paragraf 28 har vært å gi kommunene en generell åpning for å overføre beslutningsmyndighet med mindre særlovene eksplisitt begrenser denne muligheten. Man har m.a.o. radikalt lagt om kommunenes mulighet til å samarbeide også om oppgaver av forvaltingsmessig karakter (offentlig myndighetsutøvelse) og til å avgi deler av sin formelle beslutningsmyndighet.

Samtidig kan nok denne omleggingen i like stor grad ses på som en *klargjøring av rettstilstanden* på et felt hvor mange kommuner allerede hadde inngått samarbeid som innebar (delvis) overføring av både oppgaveløsning og beslutningsmyndighet til andre aktører. Lovreguleringen av vertskommunemodellen kan m.a.o. ses på som myndighetenes svar på en utvikling av nye interkommunale samarbeidsmønstre som allerede var i gang. En klargjøring av rettstilstanden hadde tidligere vært etterspurt fra flere hold.

Vertskommunesamarbeid innebærer i praksis at én eller flere kommuner (samarbeidskommunene) overlater bestemte oppgaver og tilhørende beslut-

ningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen). Modellen innebærer således ikke at det opprettes noe nytt juridisk subjekt som skal ivareta eller utføre oppgavene på vegne av den enkelte samarbeidskommune. Det er *vertskommunen* som etter avtale med samarbeidskommunen(e) overtar den myndighet som i utgangspunktet tilligger samarbeidskommunen(e). Modellen forutsetter imidlertid at det inngås en skriftlig samarbeidsavtale hvor det fremgår klart hvilke typer saker som inngår i samarbeidet, hva slags myndighet som overføres til vertskommunen, økonomiske betingelser m.m..

Det at det ikke opprettes noe nytt juridisk subjekt innebærer bl.a. at det er vertskommunen som er arbeidsgiver for de ansatte som utfører oppgavene i samarbeidet. Arbeidsplassene kan imidlertid legges både til vertskommunen og til (én eller flere av) samarbeidskommunen(e). Likevel er det fortsatt den enkelte kommune som er ansvarlig for at oppgavene blir ivaretatt på en forsvarlig måte og iht. lovens krav og retningslinjer.

I Østre Agder er legevakt, arbeidsgiverkontroll og brannvern organisert som vertskommunesamarbeid med Arendal kommune som vertskommune.

Vertskommunemodellen foreligger i to ulike varianter – én *uten* folkevalgt nemnd (såkalt administrativt vertskommunesamarbeid; jf. Kommunelovens paragraf 28 b) og én *med* folkevalgt nemnd (jf. lovens paragraf 28 c). Skillet mellom de to går på hvorvidt samarbeidet åpner for å overføre beslutningsmyndighet knyttet til ”saker av prinsipiell betydning”. Siktemålet med dette skillet er å sikre folkevalgt innflytelse på saker som oppfattes å være av særskilt karakter; ukurante saker; eller saker som er så spesielle at de ikke kan håndteres innenfor rammen av et beslutningssystem for rutinemessige saker.

Hva dette innebærer i praksis, er ikke alltid helt åpenbart. Formuleringen er imidlertid likelydende med den man finner i mange kommuners interne delegasjonsreglement knyttet til forholdet mellom *politisk* og *administrativt* nivå. Slike delegasjonsreglement er som regel hjemlet i andre bestemmelser i Kommuneloven; først og fremst paragraf 23 og paragraf 10. Formuleringen ”saker av prinsipiell betydning” er m.a.o. en formulering som kommunene tør være kjent med og som ikke nødvendigvis kompliseres når delegasjonen finner sted i forholdet mellom to (eller flere) samarbeidende kommuner. Her vil ofte et innslag av politisk skjønn være avgjørende for hvorvidt enkeltsaker kan sies å være av prinsipiell betydning eller ikke.

Vertskommunemodellen vil for mange kommuner kunne være en hensiktsmessig måte å organisere samarbeid på – også om mer grunnleggende velferdstjenester og forvaltningsoppgaver. I mange tilfeller vil en slik organisering

ring kunne gi en tilstrekkelig garanti for politisk styring og demokratisk inn-syn og kontroll. Løsningen med folkevalgt nemnd gir en rimelig god garanti for at samarbeidet ikke avpolitiseres. Samarbeidet vil like fullt innebære en reell overføring av ressurser og myndighet fra samarbeidskommunene til vertskommunen. Dette kan i sin tur bidra til å skape en følelse av større av-stand mellom den som er ansvarlig for oppgaven (samarbeidskommunen) og den som utfører oppgaven og fatter beslutninger basert på delegert myndig-het (vertskommunen).

Det er i prinsippet ikke noe i veien for å legge flere ulike oppgaver til én og samme vertskommune. Det kan imidlertid anføres at utstrakt bruk av vertskommunesamarbeid – ved at modellen brukes på flere felt/om flere oppga-ver; og hvor disse oppgavene kan være beslektede eller ulike i karakter – kan gå på bekostning av muligheten for å holde oversikt og å se de ulike oppga-vene i sammenheng. Det kan m.a.o. være en risiko for at kommunenes evne til å se på tvers av ulike sektorer og fagområder blir utfordret dersom et vertskommunesamarbeid blir veldig sammensatt. Dermed kan også evnen til å utvikle den totale oppgaveløsningen bli svekket. En slik løsning vil under alle omstendigheter stille større krav til kompetanse og representasjon sam-menliknet med et vertskommunesamarbeid som omfatter et mer avgrenset saksfelt.

Dette er én av grunnene til at vi ikke vil anbefale å bruke vertskommunemo-dellen som juridisk modell for *overbygningen* i Østre Agder-samarbeidet. Som nevnt i innledningen er det per i dag ingen regionråd som er organisert som et vertskommunesamarbeid. Dette gjenspeiler slik vi ser det både en historisk dimensjon (vertskommunemodellen er ny; regionrådene har utvik-let seg over lang tid), men også regionrådenes funksjon som utpreget politis-ke og sektorovergripende organer.

Vertskommunemodellen er i første rekke utviklet med sikte på samarbeid innenfor avgrensede saksfelt; om oppgaver som kommunene er pålagt ved lov (herunder kommunale kjerneoppgaver); og som innebærer overføring av beslutningsmyndighet knyttet til disse oppgavene.²⁵

Østre Agder 2015 er et eksempel på interkommunalt samarbeid hvor formål og innhold i liten grad samsvarer med disse kriteriene. Forumet er tenkt å være en arena for strategiske drøftinger. Oppgavene defineres langt på vei av kommunene selv og knytter seg i første rekke til regionale utviklingspørs-

²⁵ Se Regjeringens høringsnotat forut for *Ot.prp. nr. 95 (2005-2006)* (Om endringer i kom-muneloven/interkommunalt samarbeid). Her fremholdes det at modellen er utformet primært med sikte på samarbeid ”på mer avgrensede områder, typisk samarbeid på en bestemt sektor”.

mål. I tillegg vil det i liten grad være aktuelt å overføre beslutningsmyndighet til én av kommunene; overbygningen må i større grad ses på som en arena for informasjonsutveksling, uformelle konsultasjoner og konsensusbygging knyttet til saker av felles interesse.

4.5 Lov om interkommunale selskaper (IKS)

Lov om interkommunale selskaper (IKS) ble vedtatt i Stortinget i 1999 og trådte i kraft året etter. Loven er utviklet først og fremst med tanke på samarbeid mellom kommuner om *selvfinansierende tjenester og oppgaver av nærings- eller forretningsmessig karakter*. Loven har derfor mange likhetstrekk med Lov om aksjeselskaper (Aksjeloven), men gjenspeiler et politisk ønske om å ha et særskilt rettslig rammeverk for selskaper hvor alle deltakerne er offentlige aktører – kommuner, fylkeskommuner eller andre IKSer.

Interkommunale selskaper er egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar. Dette innebærer at den enkelte deltaker (kommune/fylkeskommune) hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser som tilsvarer kommunens eierandel i IKS'et. Blant de vanligste områdene hvor IKS i dag brukes som samarbeidsmodell er bl.a. vann, avløp og renovasjon (VAR); vedlikehold av kommunal eiendom og infrastruktur; og drift av ulike administrative støttefunksjoner (IKT, regnskap m.m.). I tillegg har en del kommuner gått sammen om å etablere næringsutviklingsselskaper som er organisert som IKS'er.

Det er i prinsippet ikke noe i veien for at et overordnet og strategisk innrettet samarbeid – eller et politisk og sektorovergripende samarbeid – kan organiseres som et IKS. Som tidligere nevnt fant man i kartleggingen fra NIVI Analyse at syv (av 69) norske regionråd er organisert som IKS'er (Vinsand og Nilsen 2007).²⁶ I den grad man kan finne fellestrekk blant disse syv, ser det ut til at *næringsutvikling* har en fremtredende plass og er et høyt prioritert samarbeidsområde i alle disse syv regionrådene. Flere av dem opererer likevel med et relativt bredt formål og har en oppgaveportefølje som likner på det man finner i mange av de regionrådene som er avtalebaserte eller hjemlet i Kommunelovens paragraf 27. I praksis ser det derfor ut til at disse syv ikke står i en særstilling med hensyn til rådenes respektive formål og oppgaver.

Den kanskje viktigste fordelene med IKS-modellen er at den gir stor fleksibilitet med hensyn til samhandling med omgivelsene og omfanget av økono-

²⁶ Disse syv er: Ryfylke IKS, Samarbeidsrådet for Sunnhordland, Regionrådet for Nordhordland, Helgeland Regionråd, Nord-Troms Regionråd, Hardangerrådet og Ålesundregionens Utviklingsselskap.

miske forpliktelser som selskapet kan påta seg. Et IKS vil som regel også være et eget juridisk subjekt, og dette kan gjøre det mindre risikofylt for aktører i omgivelsene å inngå avtaler med selskapet.

Ulempen er i første rekke at et IKS i utgangspunktet gir mindre mulighet for politisk styring og kontroll med virksomheten sammenliknet med andre samarbeidsmodeller. IKS-loven ble som tidligere nevnt utviklet først og fremst med tanke på selvfinansierende tjenester og oppgaver av forretnings- eller næringsmessig karakter. Dette er oppgaver som i utgangspunktet ikke stiller veldig store krav til politisk styring. I et IKS vil det derfor ikke være naturlig å gi den enkelte kommune instruksjonsrett eller myndighet til å overprøve beslutninger fattet i IKS'et.

Selv om ulempene knyttet til politisk styring langt på vei kan løses gjennom tilpasninger og formuleringer i den skriftlige selskapsavtalen som må ligge til grunn for IKS'et (jf. IKS-lovens paragraf 4), vil vi fremholde at dette i praksis betyr at man ignorerer lovens siktemål og anvender IKS-modellen på en type samarbeid som går langt ut over det modellen er utviklet for å ivareta. Samlet sett vurderer vi IKS-løsningen som mindre egnet enn Kommune-lovens paragraf 27 når det gjelder juridisk forankring av Østre Agder-samarbeidet.

4.6 Lov om forsøk i offentlig forvaltning (Forsøksloven)

Lov om forsøk i offentlig forvaltning (1992) gir store muligheter for å eksperimentere med nye løsninger i forvaltningen. Siktemålet med loven er å prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling og bedre offentlige tjenester.

På det interkommunale området har det kun vært gjennomført ett omfattende forsøk som det kan være relevant å se på i forhold til juridiske modeller for regionrådssamarbeid. Det er Innherred Samkommune. Siden 2004 har kommunene Levanger og Verdal drevet et forsøk som innebærer svært tett samarbeid om et bredt sett av kommunale oppgaver. Som et ledd i forsøket er det etablert et eget *samkommunestyre* med ansvar for bl.a. næringsutvikling, økonomi, lønn/personal, IKT, skatteoppkreving, landbruk, plan, byggesak, barnevern, PPT, arkiv, helsesøstertjenester m.m. Samkommunestyret er indirekte valg fra de to kommunestyrene og har altså fått overført beslutningsmyndighet knyttet til alle de nevnte saksfeltene og fagområdene.²⁷

²⁷ For detaljer om forsøket med samkommune, se: www.innherred-samkommune.no.

En omfattende evaluering av dette forsøket konkluderer bl.a. med at:

”Det overordnede resultatet er at en samkommune gir god politisk kontroll og er egnet til styring av et omfattende kommunalt samarbeid” (Sand m.fl. 2007).

Videre heter det i evalueringen:

”Samlet sett må samkommuneforsøket betraktes som en suksess. Forholdet mellom de to relativt jevnstore nabokommunene Levanger og Verdal var tidligere preget av rivalisering og lite samarbeid. På kort tid har samkommunen bidratt til å etablere et omfattende samarbeid og oppnådd betydelige effektiviseringsgevinster i form av bedre tjenester eller besparelser innen en rekke områder”.

Forsøket er nå forlenget til ut 2009.

Samkommunemodellen er foreløpig ikke regulert i form av egne lovbestemmelser. Departementet har imidlertid ved flere anledninger gitt uttrykk for at man gjerne ser at flere kommuner gjør forsøk med interkommunalt samarbeid basert på denne modellen. Forutsetningen er at slike forsøk skal innebære ”mer omfattende interkommunale samarbeidsordninger”, dvs. at det må omfatte mange samarbeidsområder og gjerne også flere kommuner.²⁸

For Østre Agder 2015 vurderer vi det som lite hensiktsmessig å tenke i retning av et forsøk med samkommune. Dette først og fremst fordi et samkommuneprosjekt forutsetter en særlig sterk og omforent politisk vilje blant kommunene i regionen til å bevege seg i retning av et tett, sektorovergripende og dyptgripende samarbeid. Samkommunemodellen representerer på mange måter et steg i retning av kommunesammenslåing.

Forsøket med Innherred Samkommune er som nevnt unikt, og det foreligger derfor svært begrenset erfaringsgrunnlag for kommuner som måtte ønske å prøve ut en slik samarbeidsmodell. En utprøving vil under alle omstendigheter innebære store omstillinger for deltakerkommunene. I fraværet av et noe bredere erfaringsgrunnlag stiller vi oss likevel tvilende til om samkommunemodellen kan representere et egnet juridisk rammeverk for Østre Agder 2015.

²⁸ Se bl.a. *St.prp. nr. 67* (Kommuneproposisjonen 2008) og *St.prp. nr. 57* (2007-2008) (Kommuneproposisjonen 2009).

4.7 Oppsummering og anbefalinger

Vi innledet dette kapittelet med å peke på at det foreligger et visst misforhold mellom på den ene siden lovverket som regulerer interkommunalt samarbeid i Norge, og på den andre siden et regionalt og lokalt politisk landskap hvor mange kommuner samhandler og samarbeider på stadig nye områder og i stadig større omfang eller utstrekning enn tidligere. Dette misforholdet består bl.a. i at det ikke foreligger noen lovregulert modell som på en fullgod måte treffer *regionrådssamarbeid* eller den typen bredt og likeverdig kommunesamarbeid som Østre Agder 2015 er et uttrykk for.

Siktemålet med dette kapittelet har vært å drøfte fordeler og ulemper knyttet til det juridiske rammeverket som faktisk eksisterer og de modellene for juridisk forankring som er tatt i bruk i ulike norske regionråd.

Vi så at hhv. Kommunelovens paragraf 27 og avtalebasert samarbeid uten lovhenviing er de to mest vanlige modellene for juridisk forankring av regionrådssamarbeid. Dette gjenspeiler noe man kunne forvente ut fra regionrådenes tiltenkte rolle og funksjon: De er gjennomgående *sektorovergripende* organer med ansvar for saker av *politisk* karakter. Dette bidrar til at lov om IKS for mange regionråd ikke representerer et relevant eller hensiktsmessig lovgrunnlag, ettersom denne loven er utformet primært med tanke på virksomheter som ikke stiller store krav til politisk styring.

Tilsvarende fremstår heller ikke vertskommunemodellen som spesielt egnet for samarbeid av mer sektorovergripende og politisk karakter. Modellen er utviklet først og fremst med sikte på å legge til rette for at kommuner skal kunne overføre myndighet knyttet til lovpålagte oppgaver av mer avgrenset karakter til en annen kommune (vertskommunen)). Eksempler på slikt samarbeid har man allerede etablert i gjennom felles legevakt, brannvern og arbeidsgiverkontroll, men modellen er slik vi ser det mindre egnet for *overbygningen* (regionrådet) Østre Agder 2015.

Samlet sett vurderer vi at dersom Østre Agder 2015 skal være et samarbeidsorgan med strategisk innretning og ha et sektorovergripende siktemål, og samtidig være kjennetegnet av gode muligheter for politisk styring, vil det være mest hensiktsmessig å hjemle samarbeidet i Kommunelovens paragraf 27.

Én av fordelene med paragraf 27 er at den sikrer at den formelle vedtaksmyndigheten fortsatt ligger i den enkelte kommune. En forankring i denne paragrafen gir også stor fleksibilitet og mulighet for å utarbeide vedtekter

som definerer relativt tydelig hva samarbeidet skal bestå i (formål m.m.); hva som er den enkelte deltakerkommunes rettigheter og plikter; hva som er styrets (og evt. andre organers) ansvar, rettigheter og plikter; økonomiske forhold; regler for inn- og uttreden m.m. En forankring i paragraf 27 innebærer samtidig en noe sterkere formalisering av samarbeidet sammenliknet med dagens løsning (dvs. et avtalebasert samarbeid), noe som kan sikre en større grad av forpliktelse til samarbeidet for og samtidig tilføre Østre Agder 2015 en sterkere formell legitimitet som regionalt politisk samarbeidsorgan.

Dersom man skulle finne det hensiktsmessig å forankre Østre Agder 2015 i Kommunelovens paragraf 27, forutsettes det at det etableres et eget styre og utarbeides formelle vedtekter for samarbeidet.

Forslag til vedtak:

- Østre Agder 2015 skal være et interkommunalt samarbeid organisert med hjemmel i Kommunelovens paragraf 27. Arbeidsutvalget får i oppdrag å utarbeide forslag til vedtekter for samarbeidet.

5 Ulike modeller for organisering av samarbeidet

Siktemålet med dette kapittelet er å drøfte ulike modeller for politisk og administrativ organisering av samarbeidet i Østre Agder 2015.

5.1 Innledning

Når man skal organisere et interkommunalt samarbeid, kan det være mange ulike hensyn eller kriterier som skal ivaretas. Slike hensyn kan bl.a. være:

- Ønsket om (ressurs- og beslutnings-) effektivitet, resultater, fremdrift og utvikling
- Politisk styring og kontroll
- Partipolitisk representativitet i de styrende organer
- Kjønnsmessig balanse i de styrende organer
- Geografisk balanse – f.eks. proporsjonal representasjon fra kommunene basert på innbyggertall eller et annet kriterium
- Åpenhet og mulighet for demokratisk innsyn og kontroll
- Oversiktighet og enkelthet – unngå unødig kompleksitet

- Flexibilitet – mulighet for løpende tilpasning til endringer i omgivelsene, oppgaveportefølje m.m.

Det sier seg selv at ingen styringsmodell vil kunne ivareta eller sikre alle hensyn like godt. Styringsmodeller som vektlegger visse kriterier, vil gjerne score dårligere på andre. For eksempel kan man tenke seg at en modell som sikrer stor grad av geografisk og partipolitisk representativitet kan innebære at beslutningssystemet blir mindre effektivt. Siktemålet må derfor være å finne en modell som forener mange ulike hensyn og ivaretar flest mulig kriterier på en god – eller i det minste; tilstrekkelig god – måte.

Vi skal ikke gå inn på en drøfting her av hvilke forhold som er viktigst eller som bør tillegges størst vekt i valget av samarbeidsmodell. Dette er slik vi ser det et politisk spørsmål som må avklares i forholdet mellom kommunene.

Med grunnlag i forskning som har avdekket svakheter knyttet til demokrati og politisk styring i en del interkommunale samarbeidsordninger, finner vi likevel at det kan være nyttig å presisere hva man kan legge i disse begrepene.

Politisk styring og kontroll kan bl.a. innebære

- At de styrende organer består av folkevalgte representanter
- At politikerne ikke delegerer for stor myndighet til administrasjonen
- At den enkelte kommune har reell mulighet for innflytelse i rådet
- At den eller de som representerer kommunen i regionrådet, har forankring og støtte i sitt eget kommunestyre

Med begreper som *åpenhet* og *demokratisk innsyn og kontroll* menes i denne sammenheng

- At det er mulig for innbyggere, media og andre å få innsyn i saker som behandles i rådet
- At prosesser og vedtak dokumenteres (etterprøvbarehet)

I avsnittene nedenfor drøfter vi alternative modeller for politisk og administrativ organisering av Østre Agder 2015. Siktemålet med drøftingen er å se i hvilken grad og på hvilken måte ulike hensyn kan ivaretas innenfor de ulike organiseringsmodellene.

5.2 Modeller for politisk organisering

Når det gjelder politisk organisering av regionrådene, kan man bl.a. se på *hvor mange nivåer* med folkevalgt representasjon det er behov for og *hvem*

som skal delta på de ulike nivåene, herunder også det samlede antallet politikere i de styrende organer.

Kartleggingen fra NIVI (Vinsand og Nilsen 2007) viser at ca. 60% av regionrådene i Norge er organisert med *ett* politisk nivå. Disse har m.a.o. kun ett politisk organ som utgjør overbygningen i det interkommunale samarbeidet. De øvrige regionrådene opererer med *to* politiske nivåer.²⁹ Disse består av et *overordnet* organ i form et bredere sammensatt ting, et representantskap e.l., og et *operativt* organ i form av et arbeidsutvalg e.l. Terminologien varierer, og vi finner derfor at begreper som i enkelte regionråd henviser til det *overordnede* organet brukes om det *operative* organet i andre regionråd. Tonivåmodellen omfatter bl.a. alle de syv regionrådene som er organisert som IKS'er. Disse har alle et styre og et bredere sammensatt representantskap.

Man kan naturligvis tenke seg flere politiske nivåer i et interkommunalt samarbeid, for eksempel i form av sektorgrupper eller komiteer med ansvar for mer avgrensede sakfelt eller fagområder. Dette vil imidlertid være mest aktuelt dersom samarbeidet skulle få et omfang og en karakter som krever høyere grad av politisk spesialisering og tettere politisk oppfølging av de enkelte samarbeidsområder. Vi velger derfor å holde denne muligheten utenfor drøftingen i dette kapittelet. Det samme gjelder i stor grad også mer frittstående interkommunale ordninger med politisk representasjon. Fokus her vil være organiseringen av den regionale og sektorovergripende *overbygningen*.

5.2.1 Modeller med ett politisk styringsnivå

1) Ordførermodellen

Den vanligste modellen i regionråd med ett politisk styringsnivå er den såkalte *ordførermodellen*. Denne brukes i ca. 45% av regionrådene og innebærer at regionrådet består av ordføreren fra alle deltakerkommunene. En slik modell er oversiktlig, lite komplisert og vil også kunne være en beslutnings-effektiv og ressurseffektiv styringsmodell.

Én åpenbar svakhet med denne modellen er at den er lite representativ. Den gir f.eks. ingen garanti for at flere ulike partier eller begge kjønn er representert i regionrådet. Dette kan bidra til å gi det politiske organet begrenset legitimitet.

²⁹ Dog med to litt spesielle unntak som ikke vil bli behandlet her. For detaljer, se Vinsand og Nilsen (2007: 32).

2) "Ordfører +"-modellen

En del regionråd har derfor valgt å utvide representasjonen til det styrende organet til også å omfatte varaordfører og/eller leder for den politiske opposisjonen i kommunene (en "ordfører +"-modell). Rundt én tredjedel av landets regionråd har slike løsninger. Fordelen med en slik løsning vil bl.a. være at den involverer flere politikere i beslutningsprosessene og samtidig øker sjansen for at flere partier og begge kjønn er representert når beslutninger skal fattes. En slik løsning kan også gi noe bredere innsyn i regionrådets arbeid, en bredere politisk forankring av samarbeidet i hver enkelt kommune og dermed også økt legitimitet til samarbeidet som sådan.

3) Blandede modeller – ordførere og rådmenn

I mange regionråd har rådmennene i deltakerkommunene tale- og forslagsrett i det styrende organet, men ikke stemmerett. Blant regionrådene med ett styringsnivå finner vi imidlertid også *blandede modeller* hvor politikere og representanter for administrasjonen (les: rådmenn) i fellesskap utgjør regionrådet, og hvor rådmennene deltar med fulle rettigheter i beslutningsprosessen.

Et argument *for* en slik løsning kan være at det kan bidra til større kontinuitet og bedre gjennomføringskraft i regionrådsarbeidet, bl.a. fordi administrasjonen kan ha en sterkere følelse av eierskap til beslutninger fattet i regionrådet.

På den annen side kan man hevde at en slik sammenblanding av politiske og administrative funksjoner kan fremstå som uryddig og lite demokratisk, og at den i praksis kan føre til at administrasjonen (ved rådmennene) kan få utilbørlig stor innflytelse på prosesser og beslutninger som bør styres av politikere. Vi vil komme tilbake denne problemstillingen i avsnittene som omhandler administrativ organisering (se nedenfor).

Det vanlige i regionråd med ett politisk styringsnivå er at alle kommuner veier like mye i beslutningssammenheng: Én kommune, én stemme. Det er m.a.o. ikke vanlig med vektet stemmegivning (basert f.eks. på innbyggertall) eller utvidet representasjon for større kommuner i regionråd med ett politisk styringsnivå.

5.2.2 Modeller med to politiske styringsnivåer

En modell med to politiske styringsnivåer innebærer i praksis at man har et *overordnet* organ som er ansvarlig for den strategiske utviklingen av samarbeidet og som vedtar målsettinger, strategier, handlingsplaner, budsjett

m.m.; og dernest et *operativt* organ som ivaretar den løpende driften og utviklingen av samarbeidet, men som altså handler innenfor rammer fastlagt av det overordnede organet. Det vanlige er at det overordnede organet har ett til to møter i året, mens det operative organet møtes vesentlig hyppigere.

Som indikert varierer terminologien noe med hensyn til hvilke begreper som brukes om hhv. det overordnede organet (ofte "ting" eller "representantskap") og det operative organet. Begrepene 'regionråd' og 'styre' forekommer begge med referanse til både overordnede og operative organer.

Østre Agder 2015 er i dag i prinsippet organisert som en tonivåmodell, med *ordfører-/rådmannsmøtet* som det overordnede organet og *arbeidsutvalget* som det operative organet. Det forhold at man ikke skiller veldig skarpt mellom politisk deltakelse (ordførere) og administrasjon (rådmenn) i arbeidsutvalget, bidrar imidlertid til at styringsmodellen ikke lar seg plassere helt entydig. Dette er et forhold vi kommer tilbake til i drøftingen av modeller for administrativ organisering (kapittel 5.3).

Nedenfor har vi gitt noen eksempler på modeller med to politiske nivåer og kort beskrevet hvordan de to styringsnivåene er sammensatt.³⁰

- **Vest-Finnmark Regionråd** (7 kommuner) – et *regionting* bestående av 5 folkevalgte fra hver kommune (ordfører + 4 fra kommunestyrene); og et *styre* bestående av ordførerne i alle kommunene pluss én folkevalgt representant fra hver av de to største kommunene (Alta og Hammerfest).
- **Regionrådet for Kongsbergregionen** (8 kommuner) – et *representantskap* bestående av alle formannskapene; og et *regionråd* bestående av alle ordførerne.
- **Salten Regionråd** (9 kommuner) – et *regionråd* bestående av 18 ordinære medlemmer; ordfører + representant for opposisjon i den enkelte kommune, samt 9 rådmenn (med tale- og forslagsrett); i tillegg har man et *arbeidsutvalg* som består av 5 valgte medlemmer (og 2 varamedlemmer) fra rådet.
- **Knutepunkt Sørlandet** (7 kommuner) – et *representantskap* bestående av 43 medlemmer, hvorav 3 fra hver kommune og resten basert på folketall og areal (jf. nøkkelen for fordeling av norske stortingsrepresentanter); og et *arbeidsutvalg* bestående av alle de 7 ordfører-

³⁰ Eksemplene her er hentet fra KS' følgeevalueringsprosjekt *Med politikere i front* (Vinsand og Nilsens 2008b).

ne, to tilleggsrepresentanter for Kristiansand og 4 representanter for arbeidstakerorganisasjonene.

Disse eksemplene er langt fra uttømmende og gir ikke noe komplett bilde av hvordan norske regionråd har organisert seg. De illustrerer likevel viktige variasjoner og kan brukes til å belyse og drøfte noen av de grunnleggende hensyn denne typen samarbeidsmodeller søker å ivareta.

Tonivåmodellene gir gjennomgående en bedre garanti for høy partipolitisk representativitet og kan samtidig bidra til å fremme en bedre kjønnsbalanse i de styrende organer sammenliknet med modeller med ett styringsnivå. I likhet med en utvidet ettnivåmodell ("ordfører +"-modell) vil en tonivåmodell dessuten føre til at flere politikere blir involvert i de politiske drøftingene og kan påvirke beslutningsprosessene i regionrådet. En slik løsning kan dermed gi flere aktører innsyn i og oversikt over regionrådets arbeid; en bredere politisk forankring av samarbeidet i hver enkelt kommune; og potensielt også økt legitimitet til Østre Agder 2015 som samarbeidsforum.

Alle tonivåmodellene vi kjenner til er videre kjennetegnet av *gjennomgående representasjon*; dvs. at der hvor man opererer med to politiske nivåer/organer, er det alltid noen som deltar på begge nivåene/i begge politiske organer. I praksis innebærer dette at i regionråd som består av et bredt sammensatt ting eller representantskap, sitter som oftest alle ordførerne både i tinget/representantskapet (det overordnede organet) og i arbeidsutvalget (det operative organet). I regionråd hvor det overordnede organet kun består av ordførerne, er arbeidsutvalget gjerne valgt fra denne forsamlingen. Dette er en ordning som bl.a. kan bidra til å styrke den politiske styringen av samarbeidet og fremme beslutningseffektivitet i regionrådets arbeid.

Som vi ser har to av regionrådene i eksemplene over (hhv. Vest-Finnmark Regionråd og Knutepunkt Sørlandet) gitt utvidet representasjon til de største kommunene (målt i innbyggertall) som inngår i samarbeidet. I Vest-Finnmark har man gjort dette kun i styret (dvs. det operative organet). I Knutepunkt Sørlandet har Kristiansand kommune fått utvidet representasjon i *begge* de to politiske styringsorganene. Kristiansand er likevel sterkt underrepresentert i forhold til hva man skulle hatt av representasjon og stemmevekt dersom man utelukkende hadde sett på innbyggertall. Modellen utelukker dessuten muligheten for at Kristiansand kommune kan ha flertall alene når beslutninger skal fattes.

I Østre Agder 2015 kunne man naturligvis tenkt seg at Arendal kommune – som p.t. har ca. 63% av innbyggerne i de syv kommunene – fikk noe utvidet

representasjon. Dette fremstår i så fall som mer aktuelt innenfor rammene av en tonivåmodell sammenliknet med en modell med bare ett politisk nivå.

Slik samarbeidet fungerer i dag, hvor fokuset i stor grad er på politiske *drøftinger* og i mindre grad på politiske *vedtak* (i saker som kan være mer omstridte og/eller kjennetegnet av motstridende interesser og konflikt), vil riktignok betydningen av økt representasjon eller vektet stemmerett være relativt begrenset. Dersom regionrådet i fremtiden skulle bli tillagt et større ansvar og en bredere oppgaveportefølje (for eksempel i form av ansvar og oppgaver knyttet til *tjenesteproduksjon*), er det imidlertid vår oppfatning at kommunene bør vurdere å gi Arendal kommune noe større formell representasjon og/eller utvidet stemmevekt i regionrådets arbeid.

Som vi ser benytter Regionrådet for Kongsbergregionen en styringsmodell som er nærmest identisk med den som ble brukt i 8K-samarbeidet frem til 2006. Her opererte man med et *strategiorgan* bestående av alle formannskapene i kommunene og en *styringsgruppe* bestående av alle ordførerne. En slik modell gir bred partipolitisk representasjon sammenliknet med den modellen som benyttes i Østre Agder 2015 i dag. En mulig innvending mot 8K-modellen (sammenliknet med ordførermodellen) er at den kan være noe mer ressurskrevende og også mindre beslutningseffektiv enn sistnevnte.

Dette er en innvending som i prinsippet kan gjøres gjeldene i forhold til mange tonivåmodeller. En tonivåmodell *med bred politisk deltakelse i det overordnede organet kan* – med det ambisjonsnivå, det omfang og den innretningen man p.t. har på Østre Agder-samarbeidet – fremstå som unødig kompleks og ressurskrevende. Denne innvendingen må imidlertid veies opp mot ønskeligheten av å involvere flere aktører, sikre større representativitet og å tilføre samarbeidet mer ressurser, handlekraft og legitimitet. Denne avveiningen er naturligvis et politisk anliggende som må avklares i forholdet mellom deltakerkommunene.

I styringsmodellen for Knutepunkt Sørlandet kan man merke seg at også arbeidstakerorganisasjonene er representert i arbeidsutvalget (det operative organet). Begrunnelsen for dette er bl.a. ønsket om å sikre muligheter for reell medbestemmelse og å skape et eierforhold blant de ansatte til de beslutninger som fattes, noe som i sin tur også kan styrke legitimiteten til Knutepunktet som regional samarbeidsarena. Dette er et forhold som bør vurderes dersom Østre Agder 2015 tar steg i retning av et mer omfattende og tettere integrert samarbeid innenfor tjenesteproduksjon. Per i dag vurderer vi imidlertid at merverdien av en slik representasjon er begrenset (også for arbeidstakerne selv).

Spørsmålet om *politisk* representasjon er imidlertid noe annet. Dersom det foreligger et ønske om å få til en noe bredere representasjon i den politiske styringen av Østre Agder 2015 *uten at samarbeidsmodellen i seg selv skal bli veldig ressursdrivende*, kan man tenke seg to hovedvarianter:

- Alternativ 1: En utvidet ettnivåmodell (dvs. ”ordfører +”-modellen); hvor deltakelsen i ordfører-/rådmannsmøtet utvides til også å omfatte varaordfører eller en valgt representant for den politiske opposisjon i hver kommune. Dette innebærer i så fall at man fjerner arbeidsutvalget, noe som etter vår vurdering bør kompenseres ved at det tas visse grep i forhold til den *administrative* organiseringen av samarbeidet (se mer nedenfor).
- Alternativ 2: En smal tonivåmodell med et overordnet organ bestående av f.eks. ordfører + varaordfører (en ”ordfører +”-modell) eller ordfører og en representant for den politiske opposisjon; og et operativt organ (arbeidsutvalg e.l.) på 3-5 personer valgt fra det overordnede organet. Dette er i praksis en modell som ligger nær dagens organisering, men som altså gir én ekstra representant fra hver kommune i det overordnede (styrende) organet. Et eksempel på dette har vi i Salten Regionråd (se over).

Begge disse alternativene vil slik vi ser det kunne bidra til å styrke den strategiske dialogen og fremme legitimiteten til Østre Agder 2015 som samarbeidsarena, ettersom den sikrer en noe bredere politisk forankring i den enkelte kommune for beslutninger som fattes i rådet. Gjennom bredere politisk representasjon og dermed også økt kunnskap i det politiske miljø om viktige regionale og interkommunale problemstillinger vil en omlegging av samarbeidsmodellen i en slik retning også kunne virke positivt på utsikten til et tettere og mer omfattende samarbeid i fremtiden.

Dersom man ønsker en enda bredere representasjon og i ytterligere grad vil understreke behovet for å forankre Østre Agder 2015 bredt i alle deltakerkommunene, vil det være naturlig å tenke i retning av en *utvidet* tonivåmodell:

- Alternativ 3: En bred eller utvidet tonivåmodell. Her ser vi for oss to mulige varianter:
 - a) En gjeninnføring av 8K-modellen (eller noe som likner denne) i form av et bredt sammensatt ting/representantskap

- bestående av alle formannskapene (eller tilvarende); og et operativt organ bestående av alle ordførerne.
- o b) En modell hvor tinget består av 2-4 valgte representanter fra hver kommune kombinert med en vektet representasjon i forhold til innbyggertall; og et operativt organ bestående av ordførerne. I en slik utvidet modell vil det etter vårt skjønn være naturlig å se på hvorvidt Arendal kommune skal ha utvidet representasjon også i det operative organet (arbeidsutvalget e.l.).

Begge modellene i alternativ 3 ivaretar særlig hensynet til representativitet, politisk styring og demokrati. En samarbeidsmodell av denne typen er imidlertid mer omfattende mht deltakelse, noe som kan gjøre det mer ressurskrevende og potensielt også svekke beslutningseffektiviteten i regionrådet. Med dagens ambisjonsnivå – hvor Østre Agder 2015 primært skal være en arena for strategiske drøftinger – kan en slik modell fremstå som vel omfattende.

Avslutningsvis vil vi her kort skissere en mulighet som foreligger i forholdet mellom den interkommunale *overbygningen* (ordfører-/rådmannsmøtet eller regionrådet) og *andre deler av det interkommunale samarbeidet*. Enkelte regionråd har organisert seg på en slik måte at man får gjennomgående representasjon også i forholdet mellom *det sektorovergripende regionrådet* og de mer avgrensede saksfeltene, oppgavene eller tjenesteområdene som inngår samarbeidet. Ett eksempel på dette har vi i Regionrådet for Setesdal, hvor styret i regionrådet (som består av to representanter fra hver kommune; ordfører og varaordfører) også utgjør representantskap i de interkommunale selskapene (bl.a. Setesdal brannvesen IKS, Setesdal Miljø og Gjenvinning IKS, Setesdalsmuseet IKS og Setesdal Revisjonsdistrikt IKS).³¹

En slik løsning innebærer at politikere som sitter i regionrådet og behandler spørsmål av regional og sektorovergripende karakter, også har en rolle i styringen av samarbeidet innenfor enkeltsektorer/-områder. Dette gir m.a.o. en mulighet for at regionrådet kan se den enkelte sektor eller tjenesteområde i en større sammenheng, og samtidig ha blick for de mer overgripende regionale mulighetene og utviklingsperspektivene.³²

³¹ Bygland kommune har riktignok oppnevnt andre representanter til enkelte av selskapene. For detaljer, se årsmeldingen til Setesdal Regionråd for 2007 (tilgjengelig på www.setesdal.no).

³² En slik modell kompliseres naturligvis av at det ikke alltid er samsvar mellom kommunenes deltakelse i Østre Agder 2015 og medlemskapet i de ulike IKS'ene. Her kan det hende at man må se på vedtektene til det enkelte IKS for å avklare hvilke muligheter og begrensninger som foreligger. I utgangspunktet skulle det imidlertid ikke være noe i veien for at kommunene i

Tilsvarende kan man tenke seg muligheten for å gjøre grep som sikrer at i tilfellene hvor kommunene allerede har et *vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd*, skal én eller flere av medlemmene i nemnda også sitte i regionrådet. Fordelene med en slik løsning er de samme som i eksemplet over med IKS'er. En ulempe med slik gjennomgående representasjon kan imidlertid være at man konsentrerer mange politiske verv på relativt få personer. Modellen kan m.a.o. bidra til undergrave en eventuell målsetning om bred (eller bredest mulig) politisk deltakelse i det interkommunale samarbeidet.³³

5.3 Administrativ organisering

Avsnittene nedenfor drøfter to hovedproblemstillinger: 1) Spørsmålet om det kan være hensiktsmessig å etablere et permanent sekretariat for Østre Agder-samarbeidet og/eller å ha en regional koordinator med mandat fra kommunene til å jobbe for saker av felles interesse; og 2) hvordan skal rolle- og oppgavefordelingen være mellom politikere og administrasjon i regionråds-sammenheng? I tilknytning til den siste problemstillingen drøftes rådmennes rolle spesielt.

5.3.1 Om hensiktsmessigheten av et eget sekretariat

Når det gjelder administrativ organisering, registrerer vi at hele 65% av regionrådene i Norge har etablert et permanent sekretariat eller tilsatt en regional koordinator som er direkte underlagt regionrådet (Vinsand og Nilsen 2007). Noen regionråd har lagt sekretariatsfunksjonene til et eget næringssselskap, et næringsråd eller et særskilt interkommunalt organ. Andre løsninger som er i bruk er at sekretariatsfunksjonen går på rundgang mellom kommunene; at en rådmann eller en rådmannsgruppe fungerer som sekretariat; eller at sekretariatsoppgavene ivaretas av fylkeskommunen. Dette gjelder imidlertid for et begrenset antall regionråd.

Kartleggingen fra NIVI Analyse viser videre at sekretariatene eller regionrådsadministrasjonene gjennomgående er små; ofte bare i størrelsesorden ett årsverk. Arbeidsgiveransvar er gjerne tillagt enten regionrådet selv (der hvor

Østre Agder 2015 blir enige om at deres representasjon i ulike IKS'er skal søke å ivareta en form for gjennomgående representasjon mellom hhv. overbygning og IKS.

³³ Modellen behøver ikke å være utformet slik at den blir en tvangstrøye for kommunene. Det kan for eksempel legges inn i vedtektene at gjennomgående representasjon skal være et *hovedprinsipp*, men at kommunene likevel kan avvike fra en slik praksis dersom det enkelte kommunestyre finner det ønskelig (f.eks. ut fra hensynet til bredere politisk deltakelse).

regionrådene utgjør egne juridiske subjekter) eller den kommunen hvor sekretariatet har sin base.

Det kanskje viktigste poenget med å ha et eget sekretariat er at man etablerer en funksjon og setter av personellressurser som kan vie sitt fulle engasjement til det interkommunale samarbeidet og ha sin lojalitet utelukkende knyttet til regionrådet og de oppgaver det politiske organet vedtar for samarbeidet. Det å få et interkommunalt samarbeid til å lykkes, krever at man har personer som er dedikert til samarbeidet; som ønsker at det skal lykkes; og som bruker tid og sitt engasjement på å få det til å lykkes. En regional koordinator kan være nettopp dette: En aktør som jobber aktivt for kommunenes felles interesser og som kan tale på vegne av hele regionen – uten at det blir stilt spørsmålstegn ved vedkommendes tilhørighet eller lojalitet.

Naturlige oppgaver for sekretariatet vil i første rekke være praktisk tilrettelegging for regionrådets arbeid og ivaretagelse av tradisjonelle sekretærfunksjoner (f.eks. utarbeide møteplan; lage og sende ut møteinnkallinger; skrive og sende ut referater fra møter osv.). I mange regionråd ser vi imidlertid at sekretariatet og den regionale koordinatoren har en viktig rolle også som faglig tilrettelegger og som pådriver i forhold til det å initiere og fremme forslag til konkrete prosjekter og tiltak, sonderer det politiske og praktiske mulighetsrommet mellom kommunene osv.

Sekretariatene har også en viktig funksjon som kunnskaps- og informasjonsknutepunkt i regionrådene; de representerer et sted hvor medier, politikere o.a. kan henvende seg med spørsmål som angår virksomheten i regionrådet. Tilrettelegging og drift av en nettside for regionrådet inngår gjerne i oppgavene til sekretariatet. Disse funksjonene kan ses på som viktige med hensyn til ønsket om å sikre åpenhet og demokratisk innsyn i regionrådets arbeid.

Per i dag ivaretas sekretariatsfunksjonen i Østre Agder 2015 av en rådgiver som formelt sett er tilsatt i Arendal kommune.³⁴ Rammene for, og ressursene avsatt til denne funksjonen er imidlertid ikke klart definert. Dersom kommunene i Østre Agder 2015 finner det formålstjenlig å gjøre enkelte andre grep knyttet til *formalisering av samarbeidet* (slik dette blir drøftet andre steder i denne rapporten), vil vi også anbefale at det tas steg i retning av å klargjøre

³⁴ I opprettelsesvedtaket fra 2006 heter det at sekretariatet skal ligge i den kommunen som har lederen for arbeidsutvalget (p.t.; Vegårshei). Etter nærmere avtale har partene kommet til at det er mer hensiktsmessig at funksjonen ivaretas som skissert i teksten.

sekretariats rolle, oppgaver og formelle mandat, samt å definere hvilke ressurser sekretariatet kan trekke på og bruke i sitt arbeid.³⁵

Vi tror også det ville være en styrke for samarbeidet om sekretariatsfunksjonen ble tydeligere skilt fra Arendal kommune; f.eks. ved at det ble tilsatt en egen regional koordinator, daglig leder e.l., eller at den/de som utfører funksjonen i dag, fikk et tydeligere og mer eksplisitt mandat knyttet til Østre Agder 2015.

En *fysisk* samlokalisering av sekretariatet til Østre Agder 2015 og Arendal kommune representerer naturligvis ikke noe stort problem. Tilsvarende bør det i utgangspunktet ikke være noe til hinder for at én og samme person kan jobbe både som sekretær/koordinator for Østre Agder 2015 og for Arendal (eller en annen) kommune slik det tilfellet er i dag. Poenget er først og fremst at det kan være hensiktsmessig å synliggjøre både internt og eksternt at det foreligger et *funksjonelt* skille mellom de to, og at sekretariatet/den regionale koordinatoren gis et mer tydelig og eksplisitt mandat fra Østre Agder 2015 til å jobbe i forhold til *regionale* problemstillinger og oppgaver.³⁶

5.3.2 Om forholdet mellom politikk og administrasjon

Med henblikk på administrativ organisering bør det også sies noe om rådmennenes og kommuneadministrasjonenes rolle. Ett grunnleggende spørsmål er som vi tidligere var inne på hvorvidt rådmennene skal ha rett til å møte regionrådets styrende organer – og i så fall med hvilke rettigheter; fulle eller begrensede?

I forvaltningsmessig sammenheng er det vanlig å skille skarpt mellom hhv. *politiske* og *administrative* funksjoner; administrasjonen forbereder, tilrår og iverksetter, mens politikerne stemmer og fatter vedtak. Dette skillet bygger på prinsippet om at all myndighet i utgangspunktet ligger i folkevalgte organer (her: kommunestyret). All annen myndighet er delegert myndighet (dvs. avgitt av de folkevalgte).

³⁵ Vi oppfatter m.a.o. ikke at en slik klargjøring er veldig påkrevd med det mandatet og de oppgaver Østre Agder 2015 befatter seg med i dag (2008).

³⁶ En ordning som innebærer at én og samme person er ansatt i to ulike funksjoner/har to ulike roller kan naturligvis gå på bekostning av muligheten for å gjøre en tilstrekkelig god jobb i én eller begge funksjoner. Dette er imidlertid slik vi ser det i større grad en praktisk utfordring enn en prinsipiell innvending mot en slik løsning. Her vil bl.a. arbeidsoppgavenes omfang og karakter være bestemmende for om det er ønskelig med en slik ordning.

Når vi snakker om *regionråd*, ser vi at skillet mellom politikk og administrasjon ikke alltid er like entydig. Det vanlige ser ut til å være at rådmennene kan møte med tale- og forslagsrett i enten ett eller begge politiske organer. Kartleggingen fra NIVI (Vinsand og Nilsen 2007) viser imidlertid at i mange regionråd har rådmennene også stemmerett og deltar på lik linje med de politiske representantene. Dette gjelder faktisk i rundt en fjerdedel av landets regionråd.

En slik løsning bidrar åpenbart til å svekke den *formelle* politiske styringen i samarbeidet, og den kan også føre til at de folkevalgtes *reelle* innflytelse blir svekket. Hvorvidt dette representerer en stor demokratisk utfordring, vil imidlertid i stor grad avhenge av innholdet i samarbeidet og graden av konflikt/motsetning i de sakene som diskuteres. I tilfeller hvor regionrådet i første rekke er et konsultasjons-/drøftingsforum og beslutningsprosessen er utpreget konsensusorientert, vil rådmennenes stemmerett i praksis ikke representere noen veldig stor demokratisk utfordring. I mer sammensatte spørsmål, eller i saker hvor motsetningene er mer fremtredende, kan imidlertid formell stemmerett til rådmennene representere en demokratisk utfordring.

Østre Agder 2015 kan ses på som en blandingsmodell i denne sammenheng. Ordførere og rådmenn møtes i dag i samme forum, det såkalte ordfører-/rådmannsmøtet. Uten at dette er formelt nedfelt i etableringsvedtaket eller andre skriftlige vedtekter, er det imidlertid kun ordførere som har stemmerett i dette forumet. I arbeidsutvalget (AU), derimot, som består av to ordførere og tre rådmenn, forstår vi at alle deltar med samme rettigheter. Dette innebærer m.a.o. at folkevalgte og representanter for kommuneadministrasjonene formelt sett stiller på lik linje når beslutninger skal fattes i AU.

Vi vurderer imidlertid at dette per i dag ikke utgjør noe stort problem, ettersom arbeidsutvalgets mandat, rolle og funksjoner jo er relativt begrensede og dessuten avledet av vedtak fattet av *ordførerne* (i ordfører-/rådmannsmøtet). På prinsipielt grunnlag vil vi likevel anføre at Østre Agder 2015 med fordel kunne avklare vedtaks-/beslutningsprosedyrer og stemmerettsreglene i samarbeidsorganet – dvs. både i ordfører-/rådmannsmøtet og i AU. Dette med sikte på å fjerne risikoen for at man skal kunne komme i en situasjon hvor uenighet i en konkret sak kompliseres av uenighet om prosedyre og stemmerettsregler.

I enkelte regionråd hvor man enten har etablert eller er i ferd med å utvikle et tettere og mer integrert samarbeid innenfor flere områder/flere saksfelt, ser man også tegn til at det utvikles *egne administrative samarbeidsorganer* som spiller den politiske overbygningen – f.eks. i form av et eget rådmannsfo-

rum/-utvalg, men også i form av mer permanente faggrupper, nettverk, underutvalg e.l. hvor fagpersonell fra de ulike kommunene møtes for å koordinere tiltak og arbeide for å realisere målsetninger definert (eller forankret) på politisk nivå.

Knutepunkt Sørlandet er et eksempel på dette. Her har man etablert både et *rådmannsutvalg* og flere faste *underutvalg* og *faglige nettverk* bl.a. knyttet til næringsutvikling; helse, sosial og omsorg; kriminalitet; folkehelse og IKT. I tillegg kommer mer tidsavgrensede prosjektgrupper o.l.. Her ser man m.a.o. konturene av en svært omfattende samarbeidsmodell som også reiser nye problemstillinger knyttet til forholdet mellom administrasjonen i den enkelte kommune og administrasjonen i regionrådet.

På kort sikt er det slik vi ser det kun spørsmålet om rådmennene skal ha et eget møteforum i Østre Agder 2015 (og i så fall; hva slags rolle/funksjoner dette forumet skal ha i forhold til det politiske forumet) som bør diskuteres.

Per i dag – dvs. med dagens aktivitetsnivå og den plattformen (mandatet) man har for samhandling i Østre Agder 2015 i dag (“en arena for strategiske drøftinger knyttet til regionens utvikling”) – er vi usikre på hvorvidt det å ha et eget rådmannsforum vil tilføre samarbeidet en betydelig merverdi. Én fordel med et slikt forum kan imidlertid ligge i det at rådmennene får anledning til å bli nærmere kjent både med hverandre og med kommunenes respektive virksomheter, noe som kan åpne nye perspektiver på og muligheter for samarbeid. Slike muligheter og perspektiver kan deretter bringes over i det politiske forumet.

Enkelte rådmenn vil kanskje også føle at man står noe friere til *uformelt* å kunne lufte ideer og perspektiver på samarbeidet som man er noe mer tilbakeholden med å ta opp i et forum sammensatt av både ordførere og rådmenn. Hvorvidt dette faktisk vil være tilfellet, er imidlertid vanskelig å si på forhånd.

Med henblikk på mulige *ulempes* med å ha et eget rådmannsforum er det nærliggende å tenke på de relativt begrensede administrative og økonomiske kostnadene det vil medføre at disse møtes med jevne mellomrom for å drøfte interkommunale og regionale problemstillinger og for å forberede saker til det politiske forumet. I tillegg vil enkelte kanskje fremholde at det foreligger en risiko for rådmennene gjennom et slikt forum får styrket sin formelle stil-

ling i samarbeidet og at dette i sin tur kan bidra til å svekke eller undergrave den politiske styringen av Østre Agder 2015.³⁷

Vår vurdering er at denne risikoen ikke er veldig stor og derfor ikke bør tillegges stor vekt. Hensynet til behov og funksjonalitet (hensiktsmessighet) bør veie mer i dette spørsmålet.

Det kanskje viktigste argumentet *for* å etablere et eget rådmannsforum er at det vil bringe samarbeidet inn i en form som i større grad samsvarer med tradisjonell forvaltningspraksis og ivaretar prinsippet om å skille mellom *politikk* og *administrasjon*. Dette prinsippet kan ses på som en viktig del av vårt demokratiske system, ettersom det synliggjør ulike roller/funksjoner og samtidig plasserer ansvaret for vedtak og beslutninger på folket (ved politikerne). Ut fra grunnleggende demokratihensyn kan det derfor argumenteres for at man i det minste bør skille tydelig mellom politiske og administrative funksjoner.

Hvorvidt dette taler for at rådmennene i Østre Agder 2015 bør ha et eget møteforum, er imidlertid ikke like opplagt. Et kanskje like viktig grep i denne sammenheng kan være å avklare rådmennenes formelle rolle og rettigheter innenfor rammen av dagens ordfører-/rådmannsmøte (se tidligere avsnitt).

Vår anbefaling i tilknytning til dette spørsmålet vil derfor være at spørsmålet om rådmennene skal ha et eget møteforum tas opp som en del av drøftingen av den politiske og administrative organiseringen av Østre Agder 2015. *Der som rådmennene selv vurderer at det kan være hensiktsmessig å ha et eget møteforum, bør denne vurderingen tillegges vekt.* På prinsipielt grunnlag har vi imidlertid anført at det å skille mellom politiske og administrative *funksjoner* kan ses på som en viktig del av demokratiet, og at etablering av separate møtefora kan være én måte å få til dette på. Et separat rådmannsforum vil samtidig kunne ivareta en del oppgaver for Østre Agder 2015 (bl.a. forberede og innstille saker til regionrådet; gjensidig informasjonsutveksling; arena for lufting av ideer og drøfting av regionens mulighetsrom m.m.) som kan bidra til et godt samarbeidsklima og en positiv utvikling i og for regionen. Etablering av et slikt forum kan m.a.o. også ses på som en langsiktig investering i tettere dialog og samhandling mellom kommunene på det administrative topplernivå.

³⁷ Vi ser for oss at det å forberede og innstille i saker som skal behandles i det politiske forumet vil være en viktig del av rådmannsforumets funksjon.

Dersom Østre Agder 2015 over tid skulle utvikle seg til å bli noe annet enn i dag – og eventuelt også ta opp i seg større deler av det kommunale oppgave- og tjenestespekteret – vil flere av problemstillingene knyttet til administrativ organisering og spørsmålet om mer permanente faglige møteplasser, samarbeidsfora og nettverk naturlig tvinge seg frem. Per i dag vurderer vi imidlertid at behovet for denne typen administrative verktøy er begrenset.

5.4 Oppsummering og anbefalinger

Dette kapittelet har hatt som siktemål å drøfte ulike modeller for politisk og administrativ organisering av Østre Agder 2015 og å gi noen anbefalinger i så henseende.

Den kanskje viktigste avveiningen når det gjelder den *politiske* organiseringen av interkommunalt samarbeid står mellom på den ene siden ønsket om effektivitet (både økonomisk effektivitet og beslutningseffektivitet), fremdrift og konkrete resultater, og på den andre siden behovet for politisk styring og demokratisk innsyn og kontroll. Samtidig må *organiseringen* av samarbeidet stå i forhold til *innholdet* i samarbeidet; den politiske overbygningen må ikke bli så kompleks eller ressurskrevende at den undergraver legitimiteten til samarbeidet som sådan eller til de målsetninger og prosesser som samarbeidet omfatter.

Det finnes som vi har sett ikke noen enkeltmodell som på en fullgod måte ivaretar alle hensyn som ble listet opp i innledningsavsnittene. Dette innebærer av valg av styringsmodell vil måtte skje ved at ulike hensyn veies opp mot hverandre, og at man forsøker å ivareta mange hensyn på en så god måte som mulig.

For modeller med ett politisk styringsnivå har vi bl.a. sett at ordførermodellen innebærer en relativt smal politisk representasjon inn i det styrende organ. En slik modell kan skape inntrykk av at regionrådet er en møteplass for de få, og at spørsmål og problemstillinger av overgripende, regional karakter dermed blir forbeholdt et begrenset antall politikere. Slike oppfatninger kan være uheldige fordi de kan bidra til å undergrave legitimiteten til samarbeidet som sådan og dermed også svekke gjennomslagskraften til tiltak man blir enige om å gjennomføre; redusere tyngden av felles uttalelser o.l.

Sagt med andre ord: Dersom Østre Agder 2015 har gjennomgående svak legitimitet og begrenset forankring i den enkelte kommune, i det politiske mil-

jø og blant innbyggerne i regionen, kan det være vanskelig å få gjennomført tiltak og skape resultater knyttet til det vi oppfatter er en felles underliggende målsetning for kommunene: Å fremme en positiv utvikling i regionen som helhet.

Én måte å redusere denne risikoen på kan være å utvide representasjonen til ordfører-/rådmannsmøtet til også å omfatte varaordfører eller en representant for den politiske opposisjonen i hver kommune (se alternativ 1 og alternativ 2 skissert i drøftingen). Dette kan gi en noe bredere kjønns- og partipolitisk representasjon i de drøftingene som finner sted i Østre Agder 2015. Samtidig er det slik at deltakelse forplikter: Det at flere får innsyn i og involveres i beslutningsprosessene kan bidra til at flere får et eierskap til de beslutninger som fattes i det politiske forumet.

En mer omfattende omlegging vil være å gå over til det vi har kalt en bred (eller utvidet) tonivåmodell (alternativ 3). En slik omlegging må imidlertid ses i lys av de målsetninger og det ambisjonsnivået kommunene har for Østre Agder 2015. Per i dag kan en slik modell fremstå som i overkant omfattende og ressurskrevende.

På bakgrunn av drøftingen og de problemstillinger og tiltak som har vært belyst i dette kapittelet vil vi fremme følgende anbefalinger (forslag til vedtak):

Forslag til vedtak:

- Østre Agder 2015 organiseres med to politiske styringsnivåer; et *styre* bestående av ordfører og én representant for den politiske opposisjon i hver kommune; og et *arbeidsutvalg* bestående av 3 personer valgt fra styret. Arendal kommune skal ha ett av de tre medlemmene i arbeidsutvalget; de øvrige to medlemmene alternerer mellom de andre kommunene.
- Styret er samarbeidets øverste organ. Styret er ansvarlig for den strategiske utviklingen av samarbeidet og vedtar målsettinger, strategier, handlingsplaner, budsjett, årsrapport m.m. Styret skal samtidig være et levende forum for strategiske drøftinger knyttet til utviklingen i regionen.
- Arbeidsutvalget skal ivareta funksjoner knyttet til den løpende driften av samarbeidet i tett dialog med *sekretariatet* og *rådmannsutvalget* (se nedenfor).
- Det etableres et eget *rådmannsutvalg* i Østre Agder 2015. Rådmannsutvalget skal være et fast møteforum for rådmennene i deltakerkommunene. Rådmannsutvalgets oppgave består bl.a. i å tilrå

(innstille til vedtak) i saker som skal behandles i styret etter forslag fra sekretariatet. Rådmannsutvalget gis også fullmakt til å føre en strategisk dialog og drive informasjonsutveksling som kan bidra til å fremme tettere interkommunalt samarbeid med sikte på å bidra til en positiv utvikling i regionen som helhet. Møter i rådmannsutvalget kan gjerne samordnes med andre møter hvor de samme rådmennene deltar.

- Kommunene i Østre Agder 2015 etablerer et eget *sekretariat* og tilsetter en *regional koordinator* som bl.a. skal ivareta praktiske oppgaver knyttet til driften og utviklingen av samarbeidet og være et informasjonsknutepunkt knyttet til Østre Agder 2015 og øvrige interkommunale samarbeidsordninger i regionen.
- Sekretariatet og den regionale koordinatoren får et bredt mandat til å jobbe aktivt for å fremme kommunenes felles og hele regionens interesser. Den regionale koordinatoren skal også forberede saker for styret og tilse at vedtak fattet i de politiske organer (styre og arbeidsutvalg) blir iverksatt.
- Spørsmålet om *gjennomgående representasjon* i forholdet mellom den politiske overbygningen (Østre Agder 2015) og andre interkommunale samarbeidsordninger og virksomheter (IKS'er; vertskommunesamarbeid; virksomheter med felles styre o.l.) tas opp til nærmere vurdering.

Flere av disse forslagene/anbefalingene er begrunnet i hensynet til *politisk styring og demokratisk innsyn og kontroll*. En rekke studier har vist at interkommunalt samarbeid i Norge ofte har betydelige svakheter knyttet til disse grunnleggende hensynene. I mange tilfeller vil imidlertid slike hensyn måtte veies opp mot hensynet til bl.a. beslutningseffektivitet, fleksibilitet, økonomisk effektivitet og resultatorientering.

Vår vurdering er likevel at kommunene i Østre Agder 2015 med fordel kan vurdere enkelte mindre grep som kan bidra til å fremme en høyere grad av demokratisk innsyn og kontroll uten at det nødvendigvis innebærer store økonomiske eller administrative kostnader. Her tenker vi f.eks. på:

- Formulere et sett formelle vedtekter for Østre Agder 2015 som kan gi publikum bedre innsyn i rammene som er vedtatt for den strategiske dialogen mellom kommunene³⁸
- Etablere klarere rutiner for rapportering (referater, årsmelding o.l.)

³⁸ En forankring av Østre Agder-samarbeidet i Kommune-lovens paragraf 27 vil som vi tidligere har vært inne på stille *krav om* formelle vedtekter.

- Sikre god informasjonsflyt til deltakerkommunenes kommunestyre
- Etablere en internettside for samarbeidet

Det er forhold som kan diskuteres og grep som kan foretas i stor grad uavhengig av hvilke andre beslutninger man måtte fatte i forlengelsen av denne utredningen. Ikke minst vil en internettside kunne representere et verdifullt verktøy i arbeidet med å informere politikere, innbyggere og andre om planer, prosesser, resultater m.m. knyttet til interkommunalt samarbeid i denne delen av Agder.

Vi har knyttet enkelte forbehold til noen av de vurderingene og anbefalingene som er gitt i dette kapittelet. En del av de mulighetene/alternativene som skisseres her med hensyn til *organisering* vil være vesentlig mer aktuelle å gå inn på dersom kommunene i Østre Agder 2015 skulle bli enige om å justere mandatet for samarbeidet; definere et sett av mer entydige målsetninger; eller også utvide ambisjonsnivået for samarbeidet. En slik utvikling betinger imidlertid en *sterkere politisk vilje* til å samarbeide og til å bruke ressurser på å utvikle regionen basert på noen felles underliggende visjoner og målsetninger, men også et tydeligere *politisk lederskap* enn hva som har vært tilfellet siden Østre Agder 2015 ble formelt etablert høsten 2006.

En slik omforent politisk vilje kan tenkes frembrakt og uttrykt på flere måter. Et første steg på veien kunne være at kommunene satte seg ned for å identifisere helt eksplisitt hvilke felles interesser og utfordringer man har og hvilke saker av mer overgripende og regional karakter som kan representere et minste felles grunnlag for strategisk samhandling og dialog. Resultatet av en slik prosess kunne være en form for viljeserklæring hvor man artikulere det grunnlaget og skisserer noen visjoner og/eller mer konkrete målsetninger for Østre Agder 2015. Mange av regionrådene i Norge i dag er vokst frem over tid på grunnlag av denne typen viljeserklæringer, strateginotater eller dokumenter som skisserer felles utfordringer, visjoner og målsetninger.

6 Finansiering

Vi skal ikke bruke mye plass i denne rapporten på å drøfte spørsmål knyttet til finansieringen av Østre Agder-samarbeidet. Dette først og fremst fordi det ikke foreligger veldig mange alternative finansieringsmodeller som fremstår som realistiske/realiserbare (selv om det kan tenkes mange variasjoner knyttet til samme underliggende modell), men også fordi oppgaveporteføljen i

stor grad vil være bestemmende både for omfanget av finansiering og for hvordan denne finansieringen organiseres og administreres. Variasjoner i oppgaveportefølje (definerte målsetninger; sammensetningen av prosjekter, utviklingstiltak/-prosesser o.l.) gjør det dessuten vanskelig å sammenlikne ulike regionråd med hensyn til finansiering og økonomi.

Kartleggingen fra NIVI Analyse (Vinsand og Nilsen 2007) viser imidlertid at finansieringen av norske regionråd i all hovedsak er basert på kommunenes egne midler. Det er m.a.o. budsjettbidrag fra den enkelte kommune som finansierer driften av regionrådene, herunder bl.a. utgiftene til sekretariat og/eller lønn til personer som er ansatt i eller av regionrådet. Den vanligste finansieringsmodellen ser ut til å være at deltakerkommunene overfører et fast kronebeløp per innbygger per år (med innbyggertallet året før som beregningsgrunnlag). En del regionråd mottar i tillegg bidrag enten fra fylkeskommunen (gjelder 39%), fra fylkesmannen (10%) eller fra andre kilder.³⁹

Østre Agder 2015 finansieres i dag med NOK 10,- per innbygger per år. Dette gir et samlet årlig finansieringsgrunnlag på ca. 645.000,-, hvilket plasserer Østre Agder 2015 i den nederste tredjedelen av norske regionråd med hensyn til budsjettstørrelse.⁴⁰ Mange regionråd har imidlertid store svingninger fra år til år i budsjetttrammene basert bl.a. på endringer i rådernes målsetninger og oppgave- og prosjektporteføljer. Enhver sammenlikning av regionrådenes finansielle basis må derfor behandles med forsiktighet og ses i lys av slike variasjoner.⁴¹

En del regionråd benytter finansierings-/kostnadsfordelingsnøkler som i tillegg til et fast beløp *per innbygger* baserer seg på et kronebeløp fra hver *deltakerkommune*. For eksempel har man i Vest-Finnmark Regionråd en modell hvor 40% av regionrådets budsjett er basert på *likt innskudd* (i kr) fra alle deltakerkommunene, mens de øvrige 60% dekkes gjennom *bidrag etter folketall*. Tilsvarende har det nye regionrådet i Lindesnesregionen lagt seg på

³⁹ Det understrekes her at det i disse tallene ikke foreligger et klart skille mellom midler som går til drift av regionrådet (overbygningen) og midler som må anses å være mer prosjektrelatert eller knyttet til spesifikke tiltak. Tallmaterialet må derfor tolkes med forsiktighet.

⁴⁰ 1/3 av regionrådene disponerer under 1 million kroner per år, ifølge tall fra NIVI Analyse (Vinsand og Nilsen 2007: 40).

⁴¹ Som en illustrasjon kan man likevel peke på et par eksempler. I den nye samarbeidsavtalen for Setesdal Regionråd er det lagt opp til årlige bidrag på 1,3 millioner fra hver av de fire deltakerkommunene, I Knutepunkt Sørlandet yter hver kommune 28,- per innbygger per år.

en 50-50-løsning; 50% av kostnadene til sekretariatet fordeles likt mellom kommunene, mens 50% dekkes gjennom bidrag etter folketall.⁴²

Slike variasjoner kan som man forstår brukes til å fremme en fordeling av kostnadene som kommunene samlet sett finner rimelig eller hensiktsmessig. For kommuner med høyt folketall vil for eksempel en kombinert modell (f.eks. 50-50) kunne gi en noe lavere andel av fellesutgiftene enn en modell basert utelukkende på bidrag etter folketall. Tilsvarende vil en modell hvor alle kommuner yter *like store bidrag* (i kroner) belaste små kommuner (målt i folketall) med større utgifter enn en modell basert på bidrag *etter folketall*.

For øvrig ser vi også at større prosjekter og utredningsarbeider i mange regionråd gjerne finansieres særskilt; enten av kommunene selv gjennom separate budsjettvedtak/bevilgninger, og/eller med finansiell støtte fra stat, fylkeskommune eller andre aktører.

Vi vil som tidligere signalisert ikke gi noen tilrådning her med hensyn til verken budsjettstørrelse eller valg av finansieringsmodell for Østre Agder 2015. Dette er forhold som etter vår vurdering primært må avledes av aktivitetsnivået og av de målsetninger, oppgaver, prosjekter, tiltak o.a. som Østre Agder-kommunene definerer for sin strategiske dialog og samhandling.

Dersom kommunene i forlengelsen av denne utredningen skulle finne det formålstjenlig å etablere et mer permanent sekretariat for Østre Agder 2015, vil man også påta seg en løpende utgift knyttet til driften av dette. Et slikt sekretariat vil m.a.o. kreve en årlig grunnfinansiering av Østre Agder 2015 som er stor nok til å bære dette, og som samtidig kan gi sekretariatet og de politiske organer et visst finansielt handlingsrom til å utvikle samarbeidet i ønsket retning. Hvor dette nivået ligger, må kommunene komme frem til i fellesskap.

⁴² For samarbeid om mer avgrensede *tjenesteområder* (under regionrådsparaplyen) ser man derimot at utgifts-/kostnadsdelingen gjerne er basert på kommunenes respektive bruk av tjenesten. For detaljer, se for eksempel Brandtzæg og Sanda (2003).

7 Veien videre

Hovedsiktemålet med denne utredningen har vært å se på organiseringen av Østre Agder 2015 og å drøfte alternative modeller for politisk styring, administrativ organisering og juridisk forankring av denne samarbeidsarenaen. Vi har i den forbindelse skissert noen muligheter og også kommet med noen tilrådninger, anbefalinger og forslag til vedtak der hvor vi har funnet at det er grunnlag for slike. Disse er oppsummert i kapittel 4 og 5.

Vi har forsøkt å belyse hensiktsmessigheten av å organisere Østre Agder 2015 på en annerledes måte og å kartlegge mulige kostnader og gevinster (merverdier) *mest mulig uavhengig av det fremtidige omfang, bredden og dybden i samarbeidet*. Utredningen har m.a.o. tatt som utgangspunkt at oppdragsgiver ønsker å se om det kan være fornuftig å foreta grep – *med utgangspunkt i de oppgavene man samarbeider om i dag* – som kan bidra til å gjøre Østre Agder 2015 til en mer verdifull arena og et mer nyttig redskap for deltakerkommunene i arbeidet med å sikre en positiv utvikling i regionen som helhet.

På denne bakgrunn har vi i liten grad sett på potensialet for utvidet samarbeid eller drøftet hva slags oppgaver det kan være aktuelt å legge inn i samarbeidet i fremtiden. Dette er temaer og problemstillinger som vil være en naturlig del av den løpende politiske debatten både innad i den enkelte kommune og i de strategiske drøftingene kommunene fører seg imellom.

I innledningen til denne rapporten skrev vi imidlertid at Østre Agder-samarbeidet i dag preges av til dels sprikende oppfatninger om hva som skal være innholdet i og ambisjonsnivået for samhandlingen mellom kommunene. Østre Agder 2015 har også et relativt lite konkret og lite forpliktende mandat: Det skal i følge etableringsvedtaket av 3.11.2006 være ”en arena for strategiske drøftinger knyttet til regionens utvikling”. Et slikt mandat kan tolkes som et uttrykk nettopp for ulike syn på hensiktsmessigheten av å søke et tettere eller mer omfattende interkommunalt samarbeid i regionen.

Én av utfordringene i dag består slik vi ser det i at man ennå ikke har klart å fylle den strategiske dialogen med (tilstrekkelig) innhold. Man kunne derfor tenke seg at et steg i retning av en noe tettere dialog og mer substansielle drøftinger kunne bestå i at kommunene identifiserte noen konkrete temaer eller problemstillinger som skulle opp på agendaen i Østre Agder 2015 i tiden som kommer. Eksempler på slike temaer kunne være arbeidet med samferdsel og regional infrastruktur (f.eks. trasévalg E-18 fra Arendal og østover

og utviklingen av veinettet til omkringliggende kommuner) eller arealplanlegging knyttet til regional næringsutvikling.⁴³ Et tredje eksempel kunne være at kommunene startet en prosess med sikte på å fremme felles innspill til arbeidet med en felles regionplan for Agderfylkene (Regionplan Agder 2010).⁴⁴

Siktemålet med en slik konkretisering av den strategiske dialogen kan være todelt. For det første vil den potensielt kunne bringe kommunene nærmere hverandre og skape grunnlag for felles vedtak, beslutninger, uttalelser e.a. i konkrete politiske saker. På den måten vil man også kunne bevege seg i retning av å oppnå konkrete politiske *resultater* i forlengelsen av den strategiske dialogen.

For det andre vil en slik konkretisering av den strategiske dialogen kunne bidra til økt kunnskap om kommunenes respektive perspektiv, interesser og målsetninger knyttet til ulike regionale problemstillinger og til å skape økt tillit og forståelse mellom politikere på tvers av kommunegrensene. Dersom kommunene i Østre Agder 2015 virkelig ønsker å føre ”strategiske drøftinger knyttet til regionens utvikling”, må man ha et klima og en kultur i forholdet mellom kommunene som preges av åpenhet og gjensidig respekt, og som samtidig gjør det naturlig å konsultere hverandre og snakke om de store, overgripende spørsmålene – herunder også spørsmål hvor kommunene i utgangspunktet kan ha delvis motstridende perspektiv eller interesser. Drøftinger som skjer innenfor slike rammer kan over tid bidra til å fremme en felles regionforståelse og omforente perspektiver på utfordringene og mulighetene i denne delen av Agder.

Vi har flere steder i rapporten belyst faktorer som tilsier at Arendal – i kraft av sin økonomiske tyngde, befolkningsstørrelse og geografiske beliggenhet – kan ses på som et regionalt sentrum. Dette – kombinert med det forhold at kommunen disponerer større finansielle og administrative ressurser enn de andre kommunene i regionen – innebærer at Arendal også kan være en motor og en pådriver i det interkommunale samarbeidet som utvikles i Østre Agder-regionen. Regionale utviklingsoppgaver står gjerne høyere på den po-

⁴³ I 2006 gjennomførte konsulentgruppen HKKR en større regional næringsanalyse for 8K-kommunene. Denne utredningen belyste bl.a. styrker, svakheter, muligheter og trusler (utfordringer) som regionen står overfor ut fra et næringsutviklingsperspektiv. HKKR skisserte også fire mulige satsningsområder som kunne danne grunnlaget for felles handlingsplaner og konkrete prosjekter knyttet til regional utvikling. De fire områdene som ble skissert var hhv. infrastruktur/samferdsel, kompetanse, handelspolitikk og næringspolitikk.

⁴⁴ For informasjon om rammene for arbeidet med en felles regionplan for Aust- og Vest-Agder fylker, se www.regionplanagder.no.

litiske dagsorden og føles gjerne mer påtrengende for større kommuner sammenliknet med mindre kommuner. Dette fordrer at den største kommunen utviser lederskap i å synliggjøre relevante regionale perspektiver og å arbeide for tiltak som kan styrke regionen som helhet.

Samtidig må interkommunale samarbeidskonstruksjoner bygge på et underliggende premiss om formell likeverdighet og ha som målsetning at alle skal tjene på samarbeidet. Kommunene deltar og bidrar i samarbeidet som likeverdige aktører og har dermed krav på å få sine interesser, hensyn og målsetninger hørt. Over tid må alle kommunene også føle at de har noe igjen for delta og bidra i utviklingen av samarbeidet.

Disse forholdene tilsier at det kan være behov for både lederskap og en grad av romslighet og imøtekommenhet fra Arendals side for å få samarbeidet til å fungere til beste for *felleskapet*, og for å få frem resultater og gevinster som tjener regionen som *helhet*. Denne romsligheten kan komme til uttrykk bl.a. i spørsmål knyttet til ressursbruk, lokalisering av samarbeidstiltak o.l.

Avslutningsvis skal vi bare kort berøre et par forhold som i begrenset grad har vært gjenstand for drøfting tidligere i utredningen. Det ene dreier seg om forholdet til Grimstad kommune og det mer prinsipielle spørsmålet om andre kommuners deltakelse i Østre Agder-samarbeidet. Det andre dreier seg om selve navnet "Østre Agder 2015".

Grimstad kommune har med basis i et kommunestyrevedtak høsten 2007 valgt å stille seg utenfor Østre Agder 2015. I lys av drøftingene i kapittel 3 vil vi anbefale at kommunene i Østre Agder 2015 i prinsippet stiller seg åpne for at Grimstad kommune kan slutte seg til dette samarbeidsforumet på et senere tidspunkt. Hva som skal være betingelsene for en slik inntreden, ønsker vi ikke å ta stilling til her. Vårt hovedpoeng er at *funksjonelle betraktninger* – herunder tallene for arbeidspendling – viser at Grimstad er tett integrert spesielt med Arendal og kan ses på som en del av en større Arendalsregion. Grimstad kommune deltar også mange av de interkommunale samarbeidsordningene (IKS'er m.m.) som er etablert knyttet til bestemte tjenester og oppgaver. Disse forholdene tilsier at kommunene i Østre Agder-samarbeidet bør være prinsipielt åpne for å diskutere Grimstads deltakelse på et senere tidspunkt dersom sistnevnte signaliserer et ønske om å delta og vilje til å påta seg det ansvar og de forpliktelser som følger av deltakelsen.

Så til det mer prinsipielle spørsmålet: Dersom kommunene i forlengelsen av denne utredningen finner det formålstjenlig å utarbeide et sett mer formelle vedtekter for Østre Agder 2015, bør disse også omfatte bestemmelser som

regulerer inn- og uttreden (betingelser, prosedyre). Ett av siktemålene med en slik formalisering vil være å skape forutsigbarhet og ryddighet i forhold til deltakelse i Østre Agder-samarbeidet. Samtidig vil en slik bestemmelse også signalisere at forumet er en forpliktende arena for deltakerkommunene.

Det bringer oss over til spørsmålet om samarbeidsarenaens *navn* (eller tittel). Vi har i denne utredningen forslått flere mindre grep eller tiltak som kan bidra til en sterkere formalisering av samarbeidet og større grad av forpliktelse til Østre Agder 2015 som samarbeidsarena. I forlengelsen av denne tenkingen vil vi anbefale at tilføyelsen "2015" fjernes fra samarbeidsorganets tittel. Et slikt grep vil slik vi ser det ikke innebære noen (nevneverdige) kostnader. På den annen side vil det kunne ses på som et tydelig signal til verden utenfor om at forumet er en forpliktende samarbeidsarena som i utgangspunktet har en ubegrenset tidshorisont. Tilføyelsen "2015" gir fort assosiasjoner i retning av noe tidsavgrenset (et prosjekt) og dermed mindre forpliktende i det lange løp.

Det å drive interkommunalt samarbeid kan være både krevende og utfordrende. Som vi så i kapittel 2 er det ikke vanskelig å finne eksempler på utfordringer som oppstår når to eller flere kommuner skal samarbeide. På den annen side kan det kanskje være på sin plass å minne om at kommunegrenser først og fremst er *politisk-territorielle* og *administrative* grenser som i liten grad tar hensyn til hvor folk bor, arbeider, handler, trener, har familie m.m. Kommunegrensene faller m.a.o. i liten grad sammen med ulike funksjonelle mønstre og den totale flyten av mennesker, tjenester, handel m.m. som finner sted i en region – og som bl.a. gjenspeiler folks ønsker og behov.

Kommunepolitikere – som skal ivareta rettigheter, interesser og målsetninger for *sine* innbyggere og *sin* kommune – har dermed et ansvar for å se utover kommunens egne grenser og å søke sammen med andre der hvor dette kreves for å sikre at utviklingen går i ønsket retning. Interkommunalt samarbeid vokser frem nettopp som et svar på denne typen krav og utfordringer.

8 Litteraturliste

Brandtzæg, Bent Aslak og Karl Gunnar Sanda (2003) *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Rapport nr. 204. Bø: Telemarksforskning-Bø.

ECON (2006) *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. ECON-rapport nr. 2006-057. Oslo: ECON Analyse A/S.

Ellingsen, Winfried (kommer) *Regionalitet og regionalisering – Arendal*. Rapport. Kristiansand: Agderforskning A/S.

Hodne, Torbjørn, Kari Jøsendal og Jens Kristian Fosse (2007). *Detaljhandelsrapporten 2007*. Prosjektrapport nr. 6/2007. Utarbeidet av IRIS, Agderforskning og Sparebank 1 SR Bank.

Juvkam, Dag (2002) *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Sand, Roald, Jørund Aasetre og Roald Lysø (2007) *Evaluering av Innherred samkommune*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling A/S.

Sanda, Karl Gunnar (2000) *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?* Rapport nr. 167. Bø: Telemarksforskning-Bø.

Sanda, Karl Gunnar (2001) *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid*. Arbeidsrapport nr. 5. Bø: Telemarksforskning-Bø.

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2000/2002) *Standard for økonomiske regioner*. Tilgjengelig på www.ssb.no. Oslo/Kongsvinger: SSB.

Vinsand, Geir og Jørund K. Nilsen (2007) *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI Rapport 2007:2. Oslo: NIVI Analyse A/S.

Vinsand, Geir og Jørund K. Nilsen (2008) *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling*. NIVI-notat 2008:1. Oslo: NIVI Analyse A/S.

Vinsand, Geir og Jørund K. Nilsen (2008b) *Følgeevalueringsprosjektet: Med politikere i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller*. NIVI Rapport 2008: 1. Oslo: NIVI Analyse A/S.

Fou informasjon

Tittel	Østre Agder 2015
Prosjektnr	1498
Oppdragets tittel	Østre Agder 2015. Utredning alternative av styringsmodeller
Prosjektleder	Morten Jeppesen
Forfattere	Morten Jeppesen og Helge Røed
Oppdragsgiver	Arbeidsutvalget i Østre Agder 2015
Rapport type	Prosjektrapport
Rapport nr	25/2008
ISSN-nummer	0808-5544
Tilgjengelighet til rapporten	Offentlig
4 emneord	Østre Agder, kommuner, interkommunalt samarbeid

Sammendrag

Rapporten drøfter alternative styringsmodeller for Østre Agder 2015 med utgangspunkt i eksisterende samarbeidsaktiviteter og -tiltak mellom kommunene Arendal, Froland, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli.