



# Fremtidens ORKidé

## Evaluering av Ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre

KJETIL LIE , ANJA HJELSETH, AUDUN THORSTENSEN og TOR ERIK BAKSÅS

TF-rapport nr. 336

2014

**Tittel:** Fremtidens ORKidé  
**Undertittel:** Evaluering av Ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre  
**TF-rapport nr:** 336  
**Forfatter(e):** Kjetil Lie, Audun Thorstensen og Anja Hjelseth (Telemarksforskning) og Tor Erik Baksås (EY)  
**Dato:** 09.04.2014  
**ISBN:** 978-82-7401-699-6  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** 180,- (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no))  
**Framsidedfoto:** Istock.com  
**Prosjekt:** Fremtidens ORKidé  
**Prosjektnr.:** 20130840  
**Prosjektleder:** Kjetil Lie  
**Oppdragsgiver(e):** ORKidé – Ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre

**Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:**

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

Ordfører og rådmannskollegiet på Nordmøre (ORKidé) har vinteren 2013/2014 fått utarbeidet en rapport om «Fremtidens ORKidé». Rapporten tar for seg dagens situasjon i ORKidé, og vurderer ulike utviklingsmuligheter fra ORKidé framover. Rapporten ser blant annet på organisering, styringsmekanismer, samarbeidsoppgaver og økonomi, og vurderer «Fremtidens ORKidé» ut fra 4 ulike utviklingsmodeller.

# Forord

Telemarksforskning – i samarbeid med Ernst & Young AS – har på oppdrag fra Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé) evaluert regionsamarbeidet ORKidé og kommer med forslag til forbedringer av samarbeidet.

Kjetil Lie fra Telemarksforskning har vært prosjektansvarlig og Anja Hjelseth fra Telemarksforskning gjennomføringsansvarlig. I tillegg har Tor Erik Baksås fra EY gjennomført mye av det praktiske prosjektarbeidet, og Audun Thorstensen fra Telemarksforskning har bidratt med praktisk gjennomføring av spørreundersøkelsene.

Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært sekretariatsleder i ORKidé, Monika Eeg, som vi vil takke for samarbeidet i prosjektperioden. Ellers har flere bidratt med opplysninger og grunnlagsmateriale, og vi vil takke for gode bidrag.

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden november 2013 – april 2014.

Bø, 9. april 2014

Kjetil Lie

Prosjektansvarlig

Anja Hjelseth

Gjennomføringsansvarlig

# Innhold

Kort sammendrag.....	6
<b>Innledning .....</b>	<b>8</b>
1.1    Bakgrunn og mandat .....	8
1.2    Om ORKidé .....	9
1.2.1    Arbeidsoppgaver .....	10
1.2.2    Organisering av ORKidé .....	11
1.3    Interkommunalt samarbeid på Nordmøre .....	12
1.4    Metode og gjennomføring .....	14
1.4.1    Spørreundersøkelse.....	14
1.4.2    Intervjuer.....	14
1.4.3    Dokumentstudier.....	15
<b>2.    Regionråd i Norge .....</b>	<b>16</b>
2.1    Regionrådssamarbeid .....	16
2.2    Omfang av regionråd og interkommunalt samarbeid i Norge .....	16
2.3    Ulike hovedgrupper for regionråd og interkommunalt samarbeid – erfaringer fra andre <sup>17</sup>	
2.3.1    Regionrådet – interessefellesskapet.....	18
2.3.2    Tjenestesamarbeid – motsvaret til kommunestrukturendringer? .....	20
2.3.3    Samkommunen – en «one-hit-wonder?» .....	22
2.4    Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåinger ...	24
<b>3.    Oppfattelsen av ORKidé og eventuelle endringer.....</b>	<b>27</b>
3.1    Oppfattelsen av ORKidé.....	27
3.2    Organisering .....	29
3.2.1    Medlemmer .....	29
3.2.2    Forankring og representasjon .....	31
3.2.3    Sekretariat .....	32
3.3    Styringsmekanismer.....	33
3.4    Samarbeidsoppgaver.....	34

3.5	Økonomi .....	35
<b>4.</b>	<b>Vurdering av «Fremtidens ORKidé» .....</b>	<b>38</b>
4.1	Modellstruktur for interkommunalt regionrådssamarbeid.....	38
4.2	Vurderingskriterier for fremtidens ORKidé .....	40
4.2.1	Oppfattelsen av ORKidé .....	41
4.2.2	Organisering.....	41
4.2.3	Styringsmekanismer.....	45
4.2.4	Samarbeidsoppgaver.....	47
4.2.5	Økonomi.....	52
4.3	Ønsket integrasjonsgrad fra kommunene .....	54
4.3.1	Kommunestruktur .....	56
4.4	Ulike modellalternativer for fremtidens ORKidé .....	58
4.4.1	Tillitsbyggende allianse, og talerør for Nordmøre .....	59
4.4.2	Prosjektbasert integrator for Nordmøre .....	60
4.4.3	Samordnet regional tjenesteyter (spesialistkommune, samkommune).....	62
4.4.4	Talerør for ett Nordmøre, men med færre og mer robuste generalistkommuner enn i dag.....	64
<b>5.</b>	<b>Oppsummering og anbefalinger .....</b>	<b>67</b>
	<b>Referanser .....</b>	<b>71</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>73</b>
	Vedlegg 1: Skjema spørreundersøkelse.....	73
	Vedlegg 2: Resultater spørreundersøkelse .....	79
	Vedlegg 3: Intervjuguide .....	84

# Kort sammendrag

Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé) består av de elleve kommunene på Nordmøre; Aure, Averøy, Eide, Gjemnes, Halså, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Sunndal og Tingvoll. Regionrådet har eksistert siden 1990, og satte i 2013 i gang prosjektet «Fremtidens ORKidé» for å vurdere ulike utviklingsmodeller for videre samarbeid.

Med utgangspunkt i prioriterte arbeidsoppgaver for et regionråd, som er strategiske oppgaver og utviklingsoppgaver, har vi vurdert fire ulike utviklingsmodeller for videre samarbeid i ORKidé:

1. ORKidé – tillitsbyggende allianse, og talerør for Nordmøre.
2. ORKidé – prosjektbasert integrator for Nordmøre.
3. ORKidé – samordnet regional tjenesteyter (spesialistkommune, samkommune).
4. ORKidé – talerør for ett Nordmøre, men med færre og mer robuste generalistkommuner enn i dag.

Det finnes grovt sett 3 ulike strategiske utviklingsbaner for videre samarbeid ut fra nullpunktet; enten et strategisk utviklingssamarbeid, et tjenestesamarbeid, eller begge deler. Vi mener en viktig beslutning ORKidé må ta framover er hvorvidt en ønsker å etablere et tettere tjenestesamarbeid som i større grad er koordinert av ORKidé. Det vil legge føringer på hvilken utviklingsmodell ORKidé velger framover, og hvorvidt ORKidé blir tettere integrert enn i dag. Dersom kommunene ønsker en tettere strategisk integrasjon vil arbeidet i stor grad orientere seg rundt politisk arbeid som i dag. Dersom kommunene ønsker en mer operasjonell integrasjon betyr dette tettere tjenestesamarbeid.

Rapporten gir for øvrig noen andre klare anbefalinger til ORKidé:

- Vi mener Rindal og Eide kommuner, som er medlem i to regionråd, bør ta en vurdering av om de skal fortsette å være det eller velge et regionråd å være medlem av. Vi anbefaler derimot ikke at ORKidé skal «ekskudere» noen medlemmer.
- Vi foreslår at kollegiemøtet utvides med en representant for opposisjonen i hver kommune. Denne representanten bør ha fulle rettigheter med møte-, tale-, forslags- og stemmerett. Rådmennene bør fortsatt møte i kollegiemøtene til ORKidé, men rettighetene begrenses til møte- og talerett. ORKidé kan og vurdere om de ønsker et eget rådmannsforum som et supplement til kollegiemøtet, og om de ønsker et Nordmøreting som består av formannskapene (eventuelt en del av formannskapene) i hver av medlemskommunene, som øverste organ.
- Vi foreslår at ORKidé på sikt bygger opp sitt eget sekretariat som kan ivareta flere oppgaver enn i dag hvor det med begrensede midler kjøpes administrative tjenester fra Nordmøre Næringsråd.
- En konsekvens av å øke sekretariatsressursen er at hver av medlemskommunene må bidra med midler inn i samarbeidet. Vi foreslår å enten vurdere å endre kostnadsnøkkelen mellom kommunene hvor den innbyggerbaserte andelen går ned på 70 %, eller en finansieringsmodell hvor en tar hensyn til hver av kommunenes inntektsnivå.
- Vi anbefaler å innføre en vedtaksform med *konsensus med reservasjonsrett*. I et system med konsensus med reservasjonsrett vil det fortsatt være konsensus som er hovedprinsip-

pet, men det gir mulighet til å kunne reservere seg dersom 1 eller 2 kommuner ikke kan stå inne for et vedtak som kollegiet ønsker å fatte.

# Innledning

## 1.1 Bakgrunn og mandat

---

Bakgrunnen for regionens forespørsel om en ekstern gjennomgang, analyse og evaluering, er blant annet et ønske om å bli en enda sterkere og mer samlende kraft for utviklingen av Nordmøre som region. I forlengelsen av det gir Ordfører og Rådmannskollegiet for Nordmøre (heretter: ORKidé) uttrykk for ønske og behov om å få en tydeligere organisasjons- og arbeidsform enn en har i dag. En mener det er behov for å se hva ORKidé skal være de neste 20 årene, i forhold til strategi og organisering. I tilbudsforespørselen står det at målet er å videreutvikle et regionsamarbeid med handlingskraft og handlingsrom.

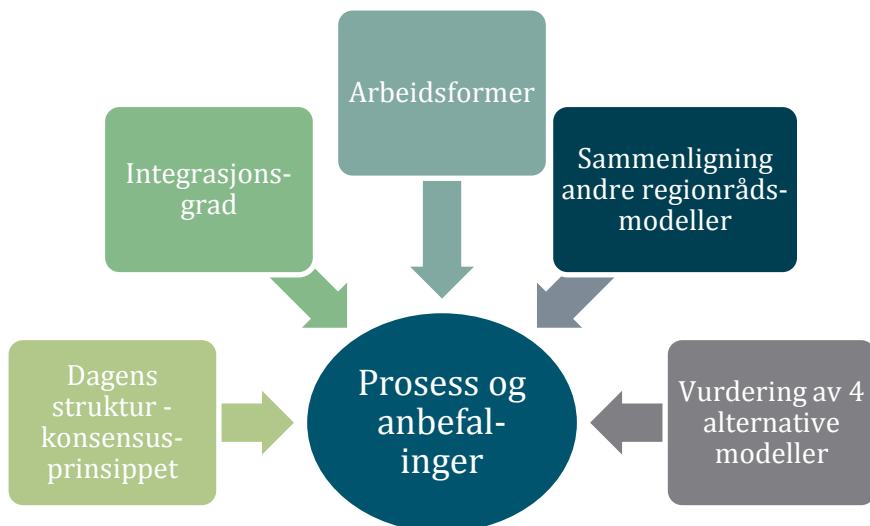
Regionen angir vurdering av en ønsket fremtidig integrasjonsgrad for regionsamarbeidet som sentralt for utredningsoppdraget, og vurdering av hvilke arbeidsformer som fremmer dette. Som et ledd i utredningen ber også ORKidé om at det synliggjøres andre modeller for interkommunalt samarbeid som har vært i bruk i andre deler av landet.

Orkidé ønsker å gjennomføre en utredning som viser hvilken eller hvilke utviklingsretninger som er mest hensiktsmessig fremover for å utvikle en sterk region gjennom samspillet mellom kommunene og regionrådet. Det er skissert fire modeller som skal utredes med vurdering av konsekvenser for regionrådet, sekretariatet i regionrådet og for kommunene. Disse er:

1. ORKidé – tillitsbyggende allianse, og talerør for Nordmøre
2. ORKidé – prosjektbasert integrator for Nordmøre
3. ORKidé – samordnet regional tjenesteyter (spesialistkommune, samkommune)
4. ORKidé – talerør for ett Nordmøre, men med færre og mer robuste generalistkommuner enn i dag.

Figur 1 viser omfanget av oppdraget. Vi tar utgangspunkt i dagens struktur i ORKidé, og konsensusprinsippet som vedtaksform. Ønsket integrasjonsgrad vurderes, en ser på arbeidsformer og sammenligner med andre regionråd. Til slutt gis det en vurdering av de 4 modellene.





Figur 1 Oppdragsomfang

## 1.2 Om ORKidé

Ordfører og Rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé) er et formalisert samarbeid mellom kommunene på Nordmøre. Disse er Kristiansund, Smøla, Aure, Halså, Rindal, Surnadal, Tingvoll, Sunndal, Gjemnes, Averøy og Eide, som til sammen har i overkant av 61.000 innbyggere. ORKidé fungerer som et regionråd.



Figur 2 Kart over kommunene på Nordmøre<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.fosnakultur.no/Lokalhistorie/index.htm>

I 1987 fikk kommunene Aure, Averøy, Frei, Kristiansund, Smøla, Tingvoll og Tustna utarbeidet og lagt fram et "Handlingsprogram for å bedre rammebetingelsene for næringsvirksomhet i Kristiansundsregionen". Handlingsprogrammet bygde på hovedkonklusjonene i en næringsanalyse utført for regionen og overordnede mål i fylkesplanen. Programmet tok for seg hovedtemaene "Næringsliv", "Undervisning" og "Samferdsel", med hovedvekt på tiltak av regional betydning.

I 1989 ble det oppnevnt en arbeidsgruppe som skulle vurdere samarbeidsoppgaver og organisering på Nordmøre i mer formelle former enn det til da hadde vært praktisert.

Problemstillingene og konklusjonene som kom fram i analysen fra 1987 gjaldt i stor grad alle Nordmørekommunene, og de resterende seks kommunene ble invitert med. Kommunene Gjemnes og Halså sluttet seg til samarbeidet, mens Rindal, Sunndal og Surnadal valgte å fortsette sine uformelle ordfører- og rådmannsmøter og takket nei. Eide kommune, som tidligere ikke hadde vært med i det uformelle samarbeidet eller i Nordmøre Næringsråd, ba selv om å bli invitert med, men kommunestyret gikk imot invitasjonen og kommunen ble dermed stående utenfor.

Handlingsprogrammet ble derfor utvidet til å omfatte ni kommuner og utvidet med flere hovedtema, programposter og konkrete tiltak. Den 20. september 1990 ble ORK (Ordfører- og Rådmannskollegiet for Kristiansund – Aureregionene) stiftet. I 1992 ble Rindal, Sunndal og Surnadal medlem av kollegiet, og Eide sluttet seg til ORKidé fra 1.1.97.<sup>2</sup> Siden har medlemskommunene vært de samme, men med kommunesammenslåing mellom Aure og Tusta i 2006 og mellom Kristiansund og Frei i 2008 har antallet medlemskommuner gått fra 13 til 11.

Siste evaluering av ORKidé ble gjennomført i 2003, tittelen på denne var «videreutvikling av ORKidé». Målet med prosjektet den gangen var å «utvikle og utprøve måter å organisere politisk og administrativt samarbeid på tvers av kommunegrensene – for å skaffe erfaringer med felles løsningen, styrke fagkompetansen og Nordmørsregionen som helhet».<sup>3</sup> Prosjektet var den gang konsentrert om interkommunalt samarbeid på blant annet tjenesteområder:

- Barnevern
- Innkjøp
- Interkommunalt plankontor
- Samarbeid om kart/oppmåling
- Felles saksbehandling ved høringsuttalelser
- Samarbeid om personalutvikling/samkjøring av kursbehov

Til sammen var det over 40 ulike samarbeidsområder som ble diskutert, men en valgte å konsentrere seg om de 6 ovennevnte.

## 1.2.1 Arbeidsoppgaver

Kollegiet fungerer som et utviklingsverktøy for regionen. I fellesskap løser de oppgaver og tar tak i nye muligheter. I vedtektene står det at:

- ORKidé skal arbeide til fremme for regionen i fellesskap.

---

<sup>2</sup> Jubileumsheftet ORKidé 20 år, utarbeidet i 2010

<sup>3</sup> Sluttrapport for «videreutvikling av ORKidé», 30.06.2003

- ORKidé skal gi uttalelser og saklig informasjon rettet mot offentlige politiske og administrative miljø.

Særlig viktige saker for samarbeidet er:

- Næringslivs- og kompetanseutvikling
- Utdanning og kultur
- Samferdsel

ORKidé har de siste årene fått i gang flere vellykkede interkommunale samarbeidsformer innenfor felles innkjøp, kart og oppmåling, barnevern, havnesamarbeid og IKT. ORKidé har sammen med Nordmøre Næringsråd stått bak prosjekter som Heimatt til Nordmøre, Regionalt Etablerings- og Nyskapingssenter på Nordmøre, Regionalt utviklingsprogram for Skjellnæringen og diverse analyser vedrørende struktur og utvikling.

Arbeidsformen i ORKidé er å komme fram til enighet mellom kommunene i en sak av felles interesse (konsensusprinsippet). Kan en ikke det, må hver kommune jobbe for seg selv.

## 1.2.2 Organisering av ORKidé

ORKidé har to organ; kollegiet og arbeidsutvalget.

Kollegiet er ORKIdés øverste organ og består av ordførere og rådmann fra hver av deltakerkommunene. Kollegiet har tre faste møter i året, og møtes ellers ad hoc etter behov.

Arbeidsutvalget (AU) består av fire ordførere og to rådmenn fordelt på valgkretsene på Nordmøre. De politiske representantene velges med personlig varamedlem fra følgende fire regioner:

1. En fra Averøy, Gjemnes og Eide
2. En fra Aure, Halså og Smøla.
3. En fra Kristiansund
4. En fra Sunndal, Surnadal, Tingvoll og Rindal

Lederen velges blant de fire politiske representantene, mens Kristiansund har nestledere som en fast ordning. AU møtes 7-10 ganger i året etter fast oppsatt plan, og sørger for å sette aktuelle saker på dagsordenen utenom kollegiemøtene. Andre faste oppgaver er økonomistyring, planlegging av kollegiemøter og andre møter, jury for ORKideprisen og å representere ORKide i møter med ulike instanser.

Sekretariatet står for den daglige driften av regionrådet, og oppgavene ivaretas av Nordmøre Næringsråd. Nordmøre Næringsråd har 600 timer, tilsvarende cirka 35 % stilling, til å ivareta den daglige sekretariatsfunksjonen. Sekretariatet står for det daglige arbeidet med handlingsprogram, arbeidsprogram, møteforberedelse og andre tekniske sekretariatsfunksjoner, planlegging og tilrettelegging av annet arbeid med mer. Konsulenthjelp blir benyttet til spesielle/konkrete prosjekt.

Kontingenten for å være medlem i ORKidé er 10 kroner pr innbygger. Dersom en skal finansiere spesielle prosjekter utover dette, er det vanlig med en 30-70 fordeling, det vil si at 30 prosent er et fast beløp fordelt på alle og 70 prosent er basert på innbyggertall.

## 1.3 Interkommunalt samarbeid på Nordmøre

NIVI Analyse har i 2013 på oppdrag fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal i samarbeid med KS Møre og Romsdal gitt ut en rapport om status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal (Vinsand og Langset, 2013). Funnene fra rapporten viser at det blant de 36 kommunene i fylket er 253 formelle interkommunale samarbeidsordninger. Hvis vi ser på kommunene på Nordmøre er det Kristiansund som deltar i flest interkommunale samarbeid, men Smøla deltar i færrest.

Under har vi, med utgangspunkt i rapporten, listet opp en rekke interkommunale samarbeid som kommunene på Nordmøre inngår i. Listen er ikke uttømmende, men viser at det er en stor bredde i samarbeidsområder på Nordmøre.

Tabell 1 Eksempler på interkommunalt samarbeid på Nordmøre. Kilde: Vinsand og Langset 2013.

Område	Samarbeid	Antall kommuner fra Nordmøre
Arkiv	IKA Møre og Romsdal	11
Revisjon	Distriktsrevisjon Nordmøre IKS	8
Kontrollutvalgssekretariat	Nordmøre kontrollutvalgssekretariat IKS	8
Kemner	Nordmøre kemnerkontor	4
Arbeidsgiverkontroll	Arbeidsgiverkontroll for Nordmøre	9
Innkjøp	Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid	11
IKT	IKT ORKIdé	11
Øyeblikkelig hjelp	Felles ø-hjelpsavd. i Kristiansund	4
Samhandling	Samhandlingsenheten i Orkdalsregionen	3
Legevakt	Interkommunal legevakt i Kristiansund	4
Legevakt	Interkommunal legevakt Halså, Smøla og Aure	3
Legevakt	Legevakten i Orkdalsregionen (LiO)	2
Jordmor	Felles jordmortjeneste Eide og Gjemnes	2
Legeskyssbåt	Samarbeid om legeskyssbåt Halså, Aure og Smøla	3
Incestsenter	Overgrepsmottaket i Kristiansund	3
Krisesenter	Nordmøre krisesenter IKT	7
Barnevern	Barneverntjenesten for Kristiansund og Averøy	2
Barnevern	Barneverntjenesten for Surnadal, Halså og Rindal	3
Barnevern	Barneverntjenesten for Sunndal, Tingvoll og Nesset	2
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	PPT for ytre Nordmøre	4
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	PPT for Surnadal, Rindal og Halså	3
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	PPT for Sunndal, Tingvoll og Nesset	2
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	PPT for Gjemnes, Eide og Fræna	2

Landbruk	Felles landbrukskontor Gjemnes og Kristiansund	2
Veterinær	Veterinærvakt Kristiansund, Eide og Gjemnes	3
Veterinær	Veterinærvakt Rindal, Surnadal og Halså	3
Veterinær	Veterinærvakt Aure og Smøla	2
Veterinær	Veterinærvakt Tingvoll og Sunndal	2
Veterinær	Veterinærvakt Averøy og Fræna	1
Renovasjon	Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap IKS (NIR)	7
Renovasjon	Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR)	2
Renovasjon	HAMOS Forvaltning IKS	2
Klima- og energiplaner	ORKidé Krafttak	7
Energi	Nordmøre Energiverk AS	5
Bompenge- og utbyggingsselskap	Nordre Nordmøre Bru- og Tunnelselskap AS	3
Beredskap mot akutt forurensning	IUA Nordmøre	11
Plan	Interkommunal kommunedelplan for sjøarealene på Nordmøre	10
Tilsyn byggesak	Interkommunalt tilsyn i byggesaker	11
Reiseliv	Destinasjon Kristiansund og Nordmøre AS	9
Havnevirksomhet	Kristiansund og Nordmøre Havn IKS	9
Kulturskole	Felles kulturskole Gjemnes og Nesset	1
Kulturskole	Kulturskolen i Indre Nordmøre	3
Bibliotek	Kjøp av biblioteksjef fra Kristiansund	3

Som vi ser av oversikten over, så er det forholdsvis få samarbeid hvor alle kommunene på Nordmøre inngår. Unntaket er blant annet IKT ORKidé og det interkommunale innkjøps samarbeidet. Som vi ser av tabellen under er samarbeid med 2 til 3 kommuner det mest utbredte, men dette inkluderer og samarbeid som går mot Orkdalsregionen i Sør-Trøndelag eller mot Romsdal hvor en eller flere av Nordmørekommunene inngår.

Tabell 2 Antall kommuner på Nordmøre i ulike samarbeid

Antall kommuner	Antall samarbeid
11	5
8-10	6
5-7	4
4	4
3	11
>2	13

## 1.4 Metode og gjennomføring

---

Vi har valgt å vektlegge ulike former for datainnsamling for å få et best mulig grunnlag for evalueringen og vurderingene: spørreundersøkelse, intervjuer og dokumentstudier av informasjon og data fra ORKidé.

### 1.4.1 Spørreundersøkelse

For å få et bredest mulig innblikk i hvordan ORKidé oppfattes og fungerer, har vi tatt i bruk spørreundersøkelse som metode. Dette gir oss et godt grunnlag for å vurdere ulike forhold rundt ORKidé. Respondentene har gitt graderte svar på spørsmål av typen: ”På en skala fra 1 – 6 der 1 er helt uenig og 6 er helt enig, hvor enig er du i følgende påstander”. Det ble utformet påstander innenfor følgende kategorier:

- Om ORKidé
- Medlemmer
- Forankring
- Oppgaver
- Arbeidsform

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om krysse av for om

- de var politikere eller administrasjon
- hadde deltatt i ORKidé-sammenheng eller ikke
- hvilken kommune de kommer fra

Spørreundersøkelsen ble sendt til kommunestyrene i hver av kommunene, den administrative ledelsen og ansatte i samarbeidsprosjekter i ORKidé. Av hensyn til anonymitet ble det ikke laget et eget avkrysning for ansatte i ORKidé, disse inngår i administrativt ansatte. Hele spørreundersøkelsen er lagt ved rapporten som vedlegg 1.

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 14.01.14 til 30.01.14. Det ble sendt to purringer (den 21.01 og 28.01).

Av de 350 respondentene som fikk spørreskjemaet tilsendt, var det 9 respondenter der spørreskjemaet kom i retur grunnet feil e-post, e-postfilter eller lignende. Det reelle utvalget utgjør dermed 341 respondenter. Blant disse er det 191 som har gjennomført undersøkelsen, og 150 som ikke har gjennomført, det vil si en svarprosent på 56. Det er et tilfredsstillende resultat, som gir et godt grunnlag for å bruke resultatene fra undersøkelsen i analysene.

Spørreundersøkelsene ble gjennomført ved hjelp av det elektroniske spørreskjemaverktøyet SurveyXact.

### 1.4.2 Intervjuer

I forbindelse med oppstartsmøtet 13. desember ble det gjennomført intervju med daglig leder i ORKidé og gruppeintervju med AU i ORKidé. Siden ble det gjennomført en kombinasjon av personlige intervjuer og gruppeintervjuer på telefon i tidsrommet 3. – 15. januar.

Utvalg:

- Arbeidsutvalget
- Daglig leder ORKidé
- Leder av IKT ORKidé
- Prosjektleder for interkommunalt samarbeid om sjøområdene
- Ordfører, rådmann og representant for opposisjonen i hver av de 11 medlemskommunene

Intervjuene ga oss meget god dybdekunnskap om flere forhold rundt ORKidé. Intervjuguiden er vedlagt som vedlegg 3.

### 1.4.3 Dokumentstudier

I forkant og etterkant av intervjuene, fikk vi oversendt dokumenter og annen bakgrunnsinformasjon som beskriver og dokumenterer samarbeidet i ORKidé. Bakgrunnsinformasjonen vi fikk tilsendt var blant annet:

- Vedtekter
- Årsmelding 2012
- Handlingsprogram for ORKidé 2012-2016.
- Sluttrapport for «videreutvikling av ORKidé» datert 30.06.2003.
- Sluttrapport om regional utviklingsanalyse for Nordmøre. Utarbeida av Agenda Utredning og Utvikling AS. Datert 10.11.2003.
- ORKidé 20 år – 1990-2010. Jubileumshefte utarbeidet i forbindelse med jubileet i 2010.
- Nordmøre næringsråd – 1976-2001. Jubileumshefte utarbeidet i forbindelse med 25-årsjubileet i 2001.
- Flere utkast til og vedtatte Handlingsprogram i perioden 1987-2000.
- Innkallinger og referat fra AU-møter i 2013
- Innkallinger og referat fra kollegiemøter i 2013

I tillegg ble vi orientert om at NIVI på oppdrag av Møre og Romsdal fylkeskommune har gjennomført en kartlegging av samarbeidsområdene i Møre og Romsdal (Vinsand og Langset 2013). Denne har vi sett på for å få en oversikt over interkommunalt samarbeid på Nordmøre.

## 2. Regionråd i Norge

De fleste av landets kommuner inngår i et eller flere regionrådssamarbeid. Regionrådene er ulike i sin struktur og omfang. Noen regionråd fungerer mest som relativt løselig tilknyttede interessefellesskap, som har oppstått med utgangspunkt i et eller flere saksområder der flere kommuner har sammenfallende interesser, for eksempel knyttet til samferdselsutbygginger og så videre. Andre regionråd har utviklet seg mer i retning av å være forpliktende, og etter hvert relativt omfattende tjenestesamarbeid. Som enda mer integrerte samarbeid finner vi samkommunemodellen (ECON, 2003). Samkommunemodellen så første gang dagens lys i Norge i 2004, som et svar på KS kommunestrukturprosjekt, og ble av mange spådd å bli det neste store innenfor kommunesektoren. Erttertiden har imidlertid så langt vist at samkommunemodellen har blitt lite utbredt i Norge, til fordel for andre interkommunale samarbeidsmodeller som interkommunale selskaper og vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 27. Interkommunalt samarbeid i Norge har hovedsakelig 4 selskaps-/samarbeidsformer; enten AS der kommunene eier sine respektive eierandeler i selskapet. Tilsvarende har en interkommunale selskap (IKS) som fungerer stort sett på samme måten, men som er hjemlet i et annet lovverk enn aksjeloven. Videre har en interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, hvor samarbeidet har et felles styre Og til slutt vertskommunesamarbeid hjemlet i kommunelovens § 28, der en kommune er vert i form av blant annet arbeidsgiveransvar for samarbeidstiltaket. Her avgir de andre kommunene myndighet til vertskommunen, samtidig som de kjøper tjenester fra vertskommunen.

I dette kapittelet vil vi beskrive interkommunalt samarbeid med fordeler og ulemper. Videre vil vi se på det som er gjort av tidligere evalueringer av interkommunale samarbeid og regionråd, der vi vil se på flere samarbeidskonstellasjoner, som har ulik grad av integrasjon i sitt samarbeid og regionråd.

### 2.1 Regionrådssamarbeid

---

Regionråd i Norge kan deles inn i hovedsakelig 2 grupperinger;

1. Interessefellesskap mellom 2 eller flere kommuner som koordinerer og samler deltagerkommunene om felles mål i en eller flere sentrale saker med betydning for samfunnsutviklingen i sitt virkeområde. Regionrådene er som regel politisk initiert og styrt, med deltakelse fra alle kommunene, der regionrådet fatter sine kollegiale vedtak.
2. Interkommunale tjenestesamarbeid. Mange regionråd har i tillegg til å ha en politisk paraply-organisering, også et mer eller mindre utstrakt interkommunalt samarbeid. Interkommunale tjenestesamarbeid utvikler seg gjerne over tid og springer gjerne ut fra en regionrådsorganisering.

### 2.2 Omfang av regionråd og interkommunalt samarbeid i Norge

---

Siden 1976 og etablering av fylkeskommunene som folkevalgt forvaltningsorgan har Norge hatt 3 forvaltningsnivå; stat, fylke og kommune.



Om lag fra oppstartstidspunktet av ORKidé og frem til i dag har denne forvaltningsstrukturen blitt utfylt av et betydelig antall regionråd og interkommunale samarbeid.

I 1999 var det etablert 52 regionråd, som dekket ca 75 % av landets kommuner (Sanda, 2000). I 2007 ble det gjennomført en ny undersøkelse vedrørende omfanget av interkommunalt samarbeid, og da var antall regionråd kommet oppe i 69 og dekket hele 97 % av landets kommuner (Vinsand & Nilsen, 2007:1). Med andre ord; i praksis alle landets kommuner deltar i en eller annen form for regionalpolitisk sammenslutning sammen med en eller flere andre kommuner. I flere av disse regionrådene er det også flere kommuner som er medlemmer i flere regionråd, på linje med det som er tilfelle for to av kommunene i ORKidé.

Oversikten i avsnittet over viser at de fleste kommuner i Norge samarbeider i en eller annen form for regionråd. Men den oversikten sier ikke noe i seg selv om hvor dypt samarbeidet går.

IRIS (International Research Institute of Stavanger) har sammen med Nordlandsforskning, Rokkansenteret og Høyskolen i Oslo og Akershus på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet laget en rapport om konsekvenser, muligheter og interkommunalt samarbeid (Leknes et al, 2013). I denne rapporten blir det trukket frem at det er omtrent dobbelt så mange interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge. Det betyr at hver kommune i snitt er med i mer enn ett samarbeid. I snitt viser det seg at hver kommune deltar i 11 interkommunale samarbeid. Det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid tilsvarer om lag 10 % av kommunenes driftsutgifter.

Hva samarbeider så regionrådene om? I undersøkelsen fra 2007 (Vinsand & Nilsen, 2007:1) er de tre viktigste sakene regionene trekker frem:

- 1) Næringsutvikling
- 2) Samferdsel og infrastruktur
- 3) Regional utvikling

Disse 3 områdene er i stor grad i tråd med det som er omfanget av dagens ORKidé-samarbeid. Dette er samarbeidsområder der kommunene inngår i et samarbeid med utgangspunkt i et interessefellesskap, knyttet til en eller flere utviklingsoppgaver.

Undersøkelsen fra 2007 har også undersøkt flere områder som regionrådene samarbeider om. På de neste plassene etter de 3 fremste samarbeidsområdene, som er nevnt i teksten over, kommer:

- 4) Administrative tjenester og støttefunksjoner
- 5) Tjenesteproduksjon innenfor en eller flere kommunale sektorer
- 6) Styring av samarbeidsordninger

Disse tre samarbeidsområdene er områder som ORKidé i mindre grad har vært involvert i frem til nå. Disse 3 samarbeidsområdene dreier seg i større grad om et mer forpliktende samarbeid knyttet til en eller flere kommunale tjenester eller støttefunksjoner.

## 2.3 Ulike hovedgrupper for regionråd og interkommunalt samarbeid – erfaringer fra andre

---

Det er gjennomført mange evalueringer av regionråd og interkommunale samarbeid i Norge. Som en del av denne evalueringen har vi også sett litt på erfaringer andre har gjort seg med ulike for-

mer for interkommunalt samarbeid. Vi har valgt å presentere de ulike samarbeidsformene etter hvilken karakter, hvilket omfang og hvilket integrasjonsnivå et samarbeid har. Som nevnt i innledningen i dette kapittelet kan vi si at det er 3 hovedgrupper av interkommunalt samarbeid, som er ulike i omfang og struktur:

- Regionråd som interessefelleskap. En relativt løs allianse, sammenlignet med andre samarbeidsformer.
- Tjenestesamarbeid gjennom enten vertskommunesamarbeid, IKS eller andre samarbeidsformer. Mange har løftet frem interkommunale tjenestesamarbeid som et motsvar til debatten om kommunestrukturendringer.
- Samkommune. Her slår 2 eller flere kommuner seg sammen om et eller aller helst flere tjenesteområder i en ny samkommune, men beholder en del tjenester i primærkommunen. Styres av et felles samkommunestyre.

### 2.3.1 Regionrådet – interessefelleskapet

Regionråd som interessefelleskap er et naturlig utgangspunkt for et interkommunalt samarbeid. Interkommunale samarbeid starter gjerne med at to eller flere kommuner ser seg tjent med å samarbeide om felles saker. Et eksempel på et slikt regionråd kan være Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, som ble evaluert av Telemarksforskning i 2008 (Brandtzæg & Sanda, 2008). Her trekkes det frem at samarbeidsrådet, som er det de kaller regionrådet på Nedre Romerike, har som formål å styrke og videreutvikle samarbeidet mellom deltagerne. Samarbeidsoppgavene i et slikt samarbeid vil ofte i hovedsak være konsentrert om saker som er felles for deltagerne. Dette gjelder særlig i saker der deltagerne har felles interesser i forhold til andre myndighetsnivåer.

Typiske oppgaver som et regionråd av denne typen kan engasjere seg i er ifølge Brandtzæg og Sanda (2008):

- Arealspørsmål
- Næringssaker
- Infrastruktursaker
- Miljøvern
- Andre offentlige tjenester (eks. høyskole, sykehus osv.)

Regionråd som interessefelleskap vil typisk være organisert med faste møteplasser for ordførere og rådmenn. Noen steder er også opposisjonen og formannskapene involvert/invitert til møteplassene. Organisasjonskartet under viser, som et eksempel, hvordan samarbeidsrådet for Nedre Romerike er organisert (Brandtzæg & Sanda, 2008).



Figur 3 Organisering Samarbeidsrådet for Nedre Romerike

Det som er utfordringene ved denne typen samarbeid er at forankringen til samarbeidsorganet ikke blir god nok, siden regionrådet som et konsensusorgan uten utstrakt tjenestesamarbeid blir oppfattet som for tannløst, og som en mindre relevant samarbeidspartner for eksterne interessenter. Samtidig kan regionrådet bli for perifert for de som eier regionrådet; de lokale kommunestyrene.

I tilfeller der deltagerkommunene også har forskjellig utgangspunkt i geografisk plassering og i størrelse, vil det ofte resultere i at en ikke har sammenfallende syn på en del viktige saker for regionen, og med et overordnet konsensusprisnipp fører dette til at en dreier fokuset over på de ufarlige (og kanskje mindre viktige) sakene.

I evalueringen av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike trekker Brandtzæg og Sanda (2008) frem to alternative veier fremover:

- 1) Regionrådet fortsetter som en møteplass for utveksling av informasjon og håndtering av saker med felles interesser. En slik arena kan videreføres med en relativt enkel organisering (enklere enn den som er skissert i figuren over).
- 2) Videreutvikle regionrådet til å bli et mer strategisk og forpliktende regionalt samarbeid. Dersom en velger å utvikle det mer uforpliktende interessefellesskapet i denne retning er det nødvendig å sette noen felles mål for ønsket fremtidig utvikling i regionen. Det innebærer også at en må behandle saker som er mer krevende for samarbeidet.

Slik vi har oppfattet evalueringsoppdraget fra ORKidé er det et lignende veiskille en står overfor også på Nordmøre; enten å fortsette mer eller mindre som i dag, eller å utvide samarbeidet til å bli både bredere (i form av flere deltagere, og flere saksfelt som dekkes av samarbeidet), og eventuelt også dypere (i form av et mer utstrakt tjenestesamarbeid).

### 2.3.2 Tjenestesamarbeid – motsvaret til kommunestrukturrendringer?

Stadig flere regionråd og interkommunale samarbeid utvikler seg i retning av å gå mer og mer inn på tjenestesamarbeid, i tillegg til å være et regionalt interessefellesskap forankret i regionrådet.

Det er gjort flere evalueringer av denne typen samarbeid, blant annet har Telemarksforskning foretatt en evaluering av Nordhordlandsregionen sett opp mot kommunereformen og mulige kommunestrukturrendringer (Lie et al, 2013), og evalueringen av Midt-Telemarksamarbeidet utført av NIVI-analyse (Vinsand & Nilsen, 2007:2)

Regionen i Nordhordland kan på mange måter ligne i struktur på Nordmøre; Det er ganske mange kommuner med i regionrådet, det er både små og store kommuner med, og selv om Nordhordland ikke har noen stor by i regionrådet har en allikevel et relativt klart definert senter i området Lindås/Meland. Denne regionen har også relativt store avstander og en «vestlandsk» infrastruktur med fjordarmer som naturlige geografiske avgrensninger.

I eksempelet fra Nordhordland er det 9 kommuner (8 i Hordaland og 1 Sogn og Fjordane) som har hatt et utstrakt samarbeid, som er bygd opp gjennom de siste 50 årene (Lie et al., 2013). Samarbeidet springer ut fra et regionråd sammensatt på samme måte som ORKidé med ordførere og rådmenn. Regionrådet har i tillegg et eget fast ansatt sekretariat, og et Nordhordlandsting bestående av formannskapene i deltagerkommunene som møtes 1-2 ganger i året. Ved siden av regionrådet har kommunene rundt 50 ulike interkommunale tjenestesamarbeid. Disse samarbeidene styres ikke særskilt fra regionrådet, men har ulike samarbeidsmodeller; vertskommunesamarbeid, IKS-samarbeid og så videre. Erfaringene herfra er at tjenestesamarbeidet fungerer godt og er en styrke for både små og store kommuner i regionen, ved at en lykkes i å bygge opp et sterkere fagmiljø i fellesskap enn det en klarer hver for seg. I tillegg ser det ut til å være positive erfaringer med oppfattet kvalitet i tjenestene, som leveres interkommunalt. I de rundt 50 ulike tjenestesamarbeidene er det litt forskjeller i deltagelse. Ingen kommuner er med i alle tiltakene. Noen av samarbeidstiltakene favner de fleste av kommunene, mens andre tjenester har funnet undergrupperinger, for det meste innenfor (men også noe utenfor), regionen bestående av de 9 kommunene.

Erfaringene fra Nordhordland viser at det er lite samordning mellom samarbeidstiltakene, lite forankring oppover mot det politiske nivået og regionrådet (Lie et al., 2013). Siden tjenestesamarbeidet har utviklet seg over tid er det også i noen grad tilfeldig hvordan samarbeidstiltakene har oppstått og utviklet seg. Når et samarbeidstiltak først er etablert litt på siden av etablerte styringsstrukturer er det veldig vanskelig å hente det inn igjen. Det gjelder i enda sterkere grad når samarbeidstiltakene er blitt mange og store i omfang. Vår oppfatning er derfor at en bør utarbeide en plan/strategi for hvordan en skal etablere, drifte og styre tjenestesamarbeid før tjenestesamarbeidet iverksettes. På den måten er det mulig å få en helhetlig struktur på et eventuelt samarbeid fra starten av, fremfor å skulle ta fatt på en nærmest umulig oppgave med å etablere en felles struktur når et samarbeidstiltak kan ha pågått og fått utvikle seg over kanskje flere tiår.

Midt-Telemarksregionen består av 3 mellomstore kommuner i Telemark. Her er det relativt korte avstander, og regionen ligner på mange måter lite på Nordmøre. Vi vil allikevel ta med dette som et case her, siden en i dette eksempelet har koblet tjenestesamarbeidet tettere opp mot regionrådet.

I Midt-Telemarkrådet består regionrådet av ordførere, opposisjonsleder og rådmann fra hver av deltagerkommunene. Å være leder i regionrådet er et verv som går på rundgang mellom ordførerne med 2 års turnus. Midt-Telemarkrådet har et eget sekretariat som også drifter og har arbeidsgiveransvaret for flere utviklingsprosjekter, for eksempel innenfor samhandlingsreformen, velferdsteknologi også videre. Av tjenestesamarbeid har Midt-Telemarkregionen i overkant av 10

tjenestesamarbeid, som driftes etter vertskommunemodellen.<sup>4</sup> Alle deltagerkommunene har vertskommuneansvar for mer enn ett av samarbeidstiltakene. Midt-Telemarkregionen har også en praksis med et Midt-Telemarkting bestående av formannskapene fra deltagerkommunene, som møtes 2-3 ganger i året, og behandler blant annet budsjett for samarbeidstiltakene. En har også en relativt fast praksis med å ha 1-2 felles kommunestyremøter i løpet av året, der alle de tre kommunestyrene samles. Erfaringene med felles kommunestyremøter er at det er relativt variabelt oppmøte.

Evalueringen fra 2007 (Vinsand & Nilsen) så både på erfaringene med styringssystemet, de enkelte samarbeidstiltakene og på fremtidig utvikling for samarbeidet. Konklusjonene kan sammenfattes slik:

### Styringssystem:

- Rolle- og ansvarsfordelingen mellom de enkelte kommunene og regionrådet var uklart, særlig knyttet til budsjetteringsprosessen av fellestiltakene.
- Regionrådet ble av mange oppfattet å få for mye makt på bekostning av kommunestyrene.
- Evalueringen stilte også spørsmålsteget ved om rådmennene skulle ha stemmerett i regionrådet, og at muligens flere beslutninger burde løftes opp til Midt-Telemarktinget for å styrke den politiske forankringen til beslutninger fattet i regionrådet.
- Informasjon og dialog mellom regionrådet, styrene i samarbeidstiltakene og de enkelte kommunene ble sett på som å være en flaskehals der det var et forbedringspotensial.

### Erfaringer med de enkelte samarbeidstiltakene:

- Ledere og ansatte i samarbeidstiltakene oppfatter flere fordeler ved interkommunalt tjenestesamarbeid. Først og fremst går forbedringene på høyere kompetanse og økt kvalitet, mens også større muligheter til en mer kostnadseffektiv drift. Det blir særlig trukket frem at en i fellesskap står sterke mot andre regionale og nasjonale myndigheter, og at en på en del viktige tjenesteområder (for eksempel barnevern) har oppnådd styrket rettssikkerhet for brukerne.
- Av ulemper som blir trukket frem oppleves det å være noe manglende nærhet til kommunene, og de beslektede tjenesteområdene som kommunene betjener på egenhånd. I forlengelsen av dette oppleves det også å være noe uklarhet i rolle- og ansvarsfordeling.
- Det oppleves som krevende å skulle kjøre en koordinert og felles budsjettprosess for samarbeidstiltakene i alle deltagerkommunene parallelt.

### Fremtidig utvikling

- I evalueringen fra 2007 blir det særlig trukket frem to forhold som burde bli forbedret i det eksisterende samarbeidet. For det første en klargjøring av de demokratiske rollene i samarbeidet, og en bedre samordnet økonomistyring og budsjettprosess.

---

<sup>4</sup> <http://www.midt-telemark.no/mtraadet/interkommunale-samarbeid>

- Aktørene i samarbeidet så fordelene som klart større enn ulempene ved å samarbeide om flere tjenesteområder. Anbefalingen fra evalueringen av Midt-Telemarkssamarbeidet var at samarbeidet burde utvides.

For å oppsummere vår vurdering av et interkommunalt tjenestesamarbeid vurdert opp mot evalueringen av ORKidé er det etter vår oppfatning særlig to forhold en bør være bevisst på, dersom en skal inngå flere forpliktende tjenestesamarbeid:

1. En bør etablere en strategi for interkommunale tjenestesamarbeid før en starter samarbeidet. Dette for både å ha en mest mulig helhetlig tanke bak summen av interkommunale tjenestesamarbeid, og for å sikre tilstrekkelig demokratisk styring og forankring.
2. En bør fra starten av etablere gode rutiner for økonomistyring, budsjettutarbeidelse og fordelingsnøkler.

### 2.3.3 Samkommunen – en «one-hit-wonder»?

For om lag 10 år siden oppstod begrepet samkommune i den norske debatten om utvikling av fremtidens kommunesektor. En del så på samkommunen som et alternativ til kommunesammenslåing, slik at en kunne opprettholde små og desentraliserte driftsenheter der det er mulig, og etablere en større sammenslutning (samkommunen) der det er nødvendig. Kritikerne til samkommunedebatten hevdet på sin side at samkommunen var en hybridform som ville føre til unødvendig byråkratisering, og etablering av et fjerde forvaltningsnivå i Norge som kommer i tillegg til kommunen, fylket og staten.

Etableringen av en samkommune innebærer at en oppretter et nytt politisk organ; et samkommunestyre, indirekte valgt fra kommunestyrene i deltagerkommunen (Vinsand & Nilsen, 2007:2). De som blir med i samkommunestyret overtar ansvaret for de oppgavene som samkommunen får ansvaret for. Disse oppgavene kan gå både på forvaltningsmessige oppgaver, levering av tjenester, eller mer rettet mot utviklingsoppgaver. Deltagerkommunene står i fellesskap fritt til å fastsette samkommunens oppgaveportefølje. Beslutningene i samkommunestyret fattes med alminnelig flertall, som på vanlig måte i et kommunestyre. Samkommunen er avhengig av å få overført ressurser fra morkommunene for de oppgavene som samkommunen skal løse. Samkommunen vil også få en egen administrasjon.

Den første samkommunen her i landet er Innherred samkommune, en samkommune mellom Levanger og Verdal kommuner. Denne samkommunen ble etablert 1. februar 2004 og er fortsatt i virksomhet (Sand et al., 2007). I evalueringen av dette samkommuneforsøket viser det seg at erfaringene med samkommunen var positive. Evalueringen av Innherred-forsøket viste at det var mulig å spare betydelige midler på en del administrative funksjoner, og få til en mer effektiv saksbehandling på en rekke områder, blant annet innenfor byggesaker som et eksempel. På de tyngre tjenesteområdene, som for eksempel pleie og omsorg ble også dette forsøkt løst gjennom samkommunen, men her gikk en tilbake til primærkommunene etter 2,5 år. De tyngre tjenestene ble oppfattet å være viktigere å ha nærmest mulig brukerne, slik at samkommunemodellen i dette tilfellet ikke var vellykket. Lokaldemokratiet ble også oppfattet å bli styrket ved at en fikk et eget legitimt politisk organ, som dog var indirekte valgt, men som hadde bred forankring og god politisk legitimitet. En annen positiv effekt av samkommuneforsøket i Innherred var at to tidligere rivaliserende kommuner fikk etablert et mye bedre samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Hvordan oppgavene løses i samkommunen vil være opp til samkommunestyret. Selv om en har en samkommune, kan en fortsatt ha desentralisert leveransene av tjenestene til innbyggerne.

Å organisere seg i en samkommune var frem til 2012 hjemlet i forsøksloven. Så langt vi kjenner til har alle kommuner som ønsker å etablere samkommuneforsøk fått innvilget dette i departementet. Rundt 2006-2007 oppfordret sågar både departementet og Stortingets kommunalkomite til at det ble etablert forsøk knyttet til samkommuner.

I 2012 ble det gjort en endring i kommunelovens §28 som gjør kommunene suverene til å avgjøre om de ønsker å etablere en samkommune eller ikke:

*§ 28-2 a. Samkommune*

- 1. To eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner (deltakerkommunene) kan vedta å opprette en samkommune for å løse felles oppgaver. Vedtak om deltakelse i en samkommune treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv.*

Vinsand & Nilsen (2007:2) har oppsummert følgende kjennetegn ved en samkommune:

### En samkommune...

- Har et geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner.
- Har et politisk valgt styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene.
- Har ansvar for flere oppgaver.
- Har beslutningsmyndighet over egne oppgaver.
- Har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert.
- Er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltageransvar.
- Har en egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene).
- Medarbeiderne kan være ansatt i opprinnelig arbeidskommune, men underlagt samkommunens administrasjon og ledelse.

Siden samkommunene ble presentert som en mulig fremtidig forvaltningsmodell har det vært mye diskusjon om modellen, og relativt få samkommuner som er etablert. Avslutningsvis vil vi oppsummere det som har vært trukket frem som fordeler og ulemper ved samkommunemodellen.

### Fordeler ved samkommunemodellen:

- Styrker effektiviteten i interkommunalt samarbeid, ved at det blir lettere å samkjøre behandling av sakene i et felles organ; samkommunestyret.
- Lokaldemokratiet styrkes sammenlignet med ordinære interkommunale samarbeid ved opprettelsen av samkommunestyret.
- Samkommunestyret og administrasjonen i samkommunen blir ordinære organ og møteplasser som sikrer åpenhet omkring samarbeidstiltakene.
- Samkommunemodellen gir muligheter til å realisere både stordriftsfordeler og kvalitetsfordeler ved interkommunalt samarbeid.
- Samkommunen blir en mer interessant samarbeidspartner for fylke, stat og andre aktører enn de eksisterende kommunene.
- Samkommunen kan bidra til å gi økt tyngde i den regionale utviklingen.
- Samkommunemodellen er fleksibel ved at den både kan tilpasses ønsker fra deltagerkommunene, og til eventuelle endringer i de sentralt gitte rammebetingelsene.

## Ulemper ved samkommunemodellen:

- Samkommunen fører til etablering av et fjerde forvaltningsnivå. Dette kan føre til uklare styringslinjer og opparbeidelse av uønsket byråkrati.
- Samkommunen gir et svakere og indirekte valgt lokaldemokrati sammenlignet med å ha alle beslutninger i de eksisterende direkte folkevalgte kommunestyrene.
- Samkommunen kan bli en konkurrent til både de eksisterende kommunene og til fylkeskommunen.
- Den omstillingen som er nødvendig for å etablere samkommunen kan være krevende.

De siste 10 årene har det vært etablert få samkommunesamarbeid. I forbindelse med kommunereformen har signalene så langt også vært i retning av at en ikke ønsker samkommuner (Helleland, 2012).

De signalene som er gitt så langt i arbeidet med kommunereformen, og den relativt beskjedne utbredelsen samkommunene har fått i Norge de siste 10 årene, medfører at vi anser at samkommunemodellen ikke kommer til å få vesentlig større utbredelse i årene som kommer utover de allerede etablerte samkommunene.

## 2.4 Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåinger

---

De viktigste årsakene som blir trukket frem for å styrke det interkommunale samarbeidet, er små og sårbare fagmiljø, og utfordringer ved rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, kombinert med stadig økte krav til kommunene. Interkommunale samarbeid gir muligheten til å styrke fagmiljøene og heve kvaliteten på tjeneste- og forvaltningsoppgaver på en mer effektiv måte enn det den enkelte kommune er i stand til å klare på egenhånd. Samtidig kan det bli sett på som utfordrende at samarbeidene har utviklet seg i en tilfeldig retning etter hvert som nye utfordringer har dukket opp, noe som har resultert i at kommunene til dels samarbeider i ulike retninger uten faste samarbeidskonstellasjoner, der ikke alle kommunene er involvert i alle samarbeidstiltakene. På den annen side kan det også være naturlig at det utvikler seg undergrupper av samarbeidskonstellasjoner i et regionråd. Særlig i de regionene der det er mange kommuner med, kan det være unaturlig at alle samarbeider om alt, men at kommunene finner sammen i undergrupperinger. Det finnes også eksempler på samarbeidstiltak som også går utenfor regionens grenser (Lie et al., 2013).

Dersom det interkommunale samarbeidet skal utvikles i en relativt tilfeldig retning i tida som kommer, kan dette resultere i at de interkommunale samarbeidstiltakene blir uoversiktlige og vanskelige å følge opp. Med tanke på å utvikle et mer helhetlig opplegg for interkommunalt samarbeid vil det være en fordel om kommunene går sammen for å avklare aktuelle samarbeidsområder, hva slags samarbeid en vil etablere, hvordan en vil samarbeide og organisere samarbeid, og hvor samarbeidstiltakene skal lokaliseres. I tekstboksen under er det skissert sentrale problemstillinger en kommune må besvare før en går inn i et interkommunalt samarbeid.



*Hva skal en samarbeide om?*

*Hvem skal en samarbeide med?*

*Hvordan skal en samarbeide?*

*Hvor skal samarbeidstiltaket plasseres?*

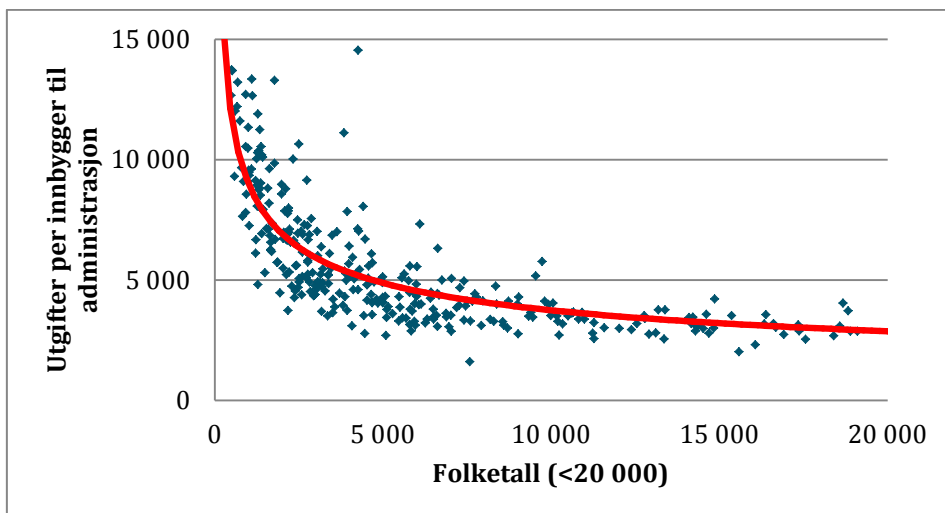
Figur 4 Spørsmål om interkommunalt samarbeid

Det går en grense for hvor langt det er fornuftig å utvikle et interkommunalt samarbeid, ut fra hensynet til demokratisk styring. I en situasjon der en har et utstrakt interkommunalt samarbeid på en rekke sentrale tjenesteområder risikerer en å flytte beslutningsmyndighet ut fra de folkevalgte kommunestyrene og inn i de indirekte valgte regionråd eller selskapsstyrer. Av demokratiske hensyn går det derfor en grense mellom der interkommunalt tjenestesamarbeid slutter å være effektivt, og der kommunesammenslåing som alternativ starter å fremstå som mer formålstjenlig. Hvor denne grensen går er det vanskelig å gi noe konkret svar på. Når det gjelder ORKidé er en imidlertid ikke ved den grensen ut fra et tjenesteperspektiv sett i lys av lokaldemokratiet, siden en per i dag innenfor ORKidé har relativt lite interkommunalt tjenestesamarbeid sammenlignet med mange andre regioner. Det gjelder både innenfor ORKidé-paraplyen og kommunene imellom.

Ved interkommunale samarbeid blir vertskommunemodellen i mange sammenhenger trukket frem som den mest aktuelle organisasjonsformen for samarbeidstiltak. Noe av begrunnelsen for dette er at en på denne måten ikke løfter samarbeidstiltakene ut av den kommunale organisasjonen (i den kommunen som blir vertskommune).

Sett i forhold til kommunesammenslåing vil interkommunalt samarbeid i utgangspunktet virke mindre sentraliserende. Men i denne sammenhengen vil det være en trade-off mellom realiserte kostnadsbesparelser og strukturendringer. Dersom en skal hente ut maksimalt av kostnadsbesparelser må en ventelig gjøre en del upopulære grep knyttet til struktur.

I forbindelse med mulige kommunesammenslåinger er kostnadsbesparelser et tema som ofte blir omtalt, også ved gjennomgang av erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger (for eksempel Brandtzæg 2009 og Brandtzæg et al. 2010). Dette gjelder spesielt i forhold til administrasjon. I figuren under viser vi sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbygger og kommunesørrelse for hele landet. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart innsparingspotensial når det gjelder sammenslåing av små kommuner.



Figur 5 Utgifter pr. innbygger til administrasjon. Kilde: KOSTRA 2009

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattende stordriftsfordeler i administrasjonen opp til en kommunestørrelse på 5000 innbyggere, men det er stordriftsgevinster opp til en kommunestørrelse på 15000-20000 innbyggere. Uavhengig av om en gjennomfører en kommunesammenslåing eller ikke, er det mulig å hente ut også deler av disse fordelene ved et utstrakt interkommunalt samarbeid, dersom en er beredt til å gjøre nødvendige beslutninger knyttet til rasjonalisering av struktur. Med andre ord sentralisere en del oppgaver.

For å oppsummere fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid, kan vi referere til en undersøkelse som ble gjennomført på oppdrag fra KS i 2006, som i hovedtrekk oppsummerer særlig forhold knyttet til omfang, styring og kontroll i interkommunalt samarbeid (ECON, 2006). Undersøkelsen oppsummerer fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid slik:

- Lokalpolitikerne opplever ikke å ha tilstrekkelig oversikt over interkommunalt samarbeid. Det er behov for bedre oversikt og økt informasjon om det interkommunale samarbeidet. Formannskapsmedlemmer ser ut til å ha bedre kjennskap, og eierskap til det interkommunale samarbeidet enn øvrige kommunestyremedlemmer.
- Den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid ser ut til å være manglende politisk styring. Administrasjonen anses å ha størst innflytelse.
- Regionrådet anses å være et viktig organ, men politikere opplever manglende innflytelse.
- Flertallet tror ikke interkommunalt samarbeid endrer innbyggernes interesse for lokalpolitikk.
- Flertallet ønsker å utvide omfanget av interkommunalt samarbeid.
- Kommunestørrelse ser ikke ut til å ha betydning for hvordan en oppfatter interkommunalt samarbeid.

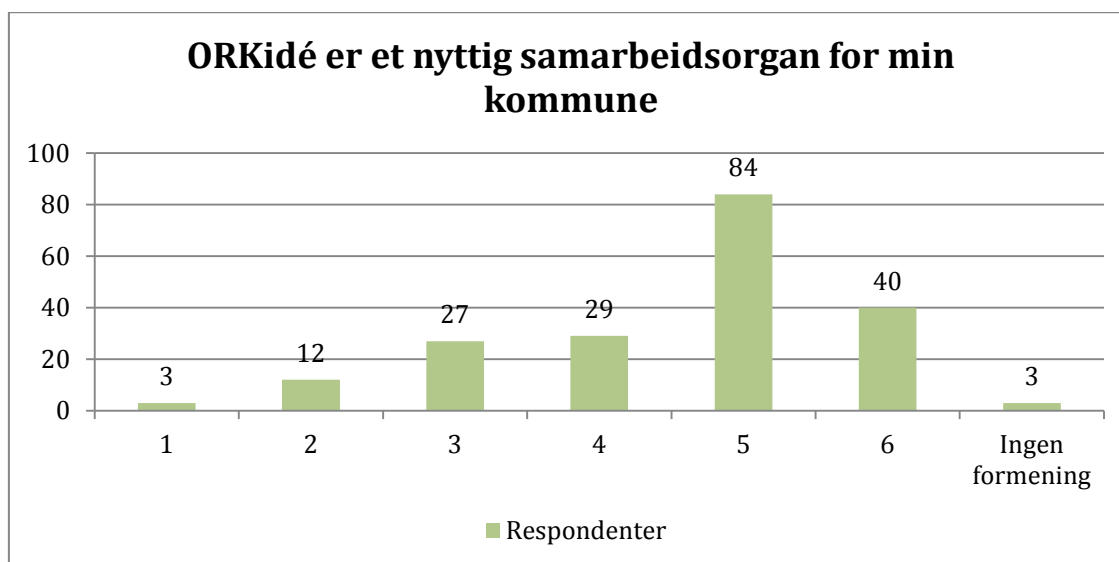
For å oppsummere viser denne undersøkelsen, slik vi tolker den, at det er gjennomgående positive holdninger til interkommunalt samarbeid og omfanget av dette. Samtidig ser det ut til at det er behov for å styrke den demokratiske påvirkningen på interkommunalt samarbeid.

# 3. Oppfattelsen av ORKidé og eventuelle endringer

For å kunne vurdere hvordan ORKidé fungerer, og vurdere hvordan fremtidens ORKidé bør se ut, starter vi med å se på dagens situasjon i ORKidé og hvordan ORKidé oppfattes. I tillegg vil dette kapittelet ta for seg hva regionen mener om ulike forslag til endringer framover. Vi har gjennom intervjuer, dokumentstudier og spørreundersøkelse fått et generelt inntrykk av at samarbeidsklimaet i ORKidé er godt, og at en oppfatter ORKidé som et nyttig organ. Men at en gjerne skulle ha mer styringsfart og konkrete resultater å vise til. I det videre vil vi gå nærmere inn på hva administrativt ansatte mener versus politikere, hva de som har vært representert i ORKidé versus de som ikke har vært der mener og til slutt hva representanter fra de enkelte kommunene mener om ulike spørsmål. I vedlegg 2 har vi sammenlignet gjennomsnittssvaret fra de ulike «gruppene» og kommunene. I gjennomsnittet inngår de respondentene som har svart på påstanden (de som ikke har noen formening er trukket ut). Et gjennomsnitt over 3,5 vil si at et flertall av respondentene heller i retning av å være enig i aktuell påstand, mens et gjennomsnitt under 3,5 vil si at et flertall heller i retning av å være uenig.

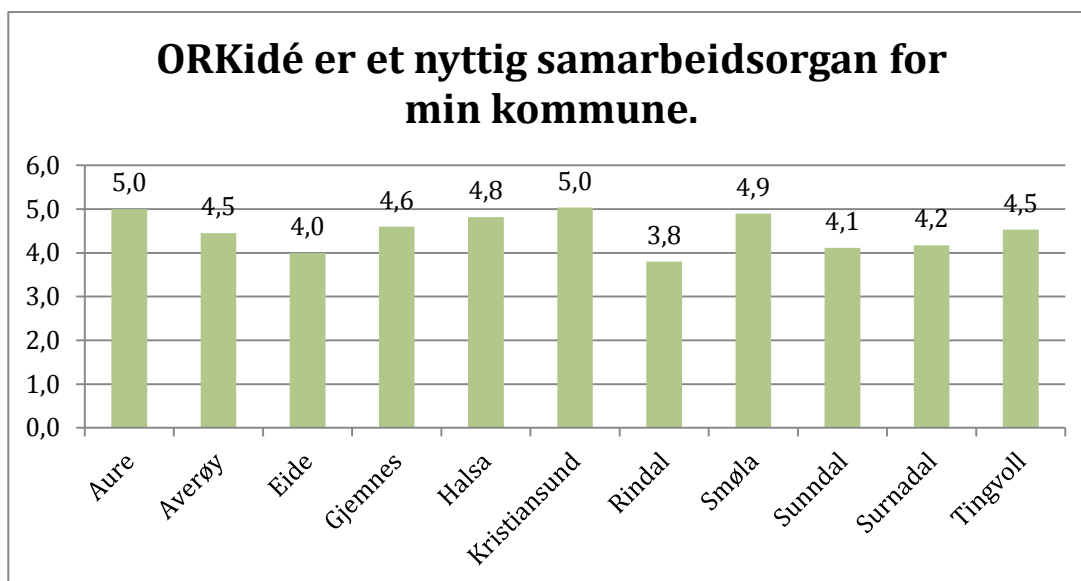
## 3.1 Oppfattelsen av ORKidé

Generelt mener alle at ORKidé er et nyttig samarbeidsorgan for sin kommune. Som fordelingen under viser er det mange som er helt enig. Det er derimot flere administrativt ansatte som mener at ORKidé er nyttig enn politikere, og det er flere av dem som har vært representert i ORKidé som er positive enn dem som ikke har vært det.



Figur 6 Svarfordeling på påstand «ORKidé er et nyttig samarbeidsorgan for min kommune», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Dersom vi ser på gjennomsnittet av de som har svart fra de ulike kommunene, spriker svarene mellom kommunene. Som vi ser av figur 7, så er det Aure, Kristiansund og Smøla som er mest positive til at ORKidé er et nyttig samarbeid, mens Eide, Rindal og Sunndal er minst positive. Gjennomsnittet for alle respondenter er på 4,5. Dette resultatet samsvarer med det vi fant i intervjurundene. Både Eide, Rindal og Sunndal er randkommuner på Nordmøre. Rindal er og fullverdig medlem i Orkdalsregionen, mens Eide og er medlem i Romsdal regionråd (ROR). Disse to er de eneste av kommunene i ORKidé som har «dobbel» medlemskap. Videre mener vi det er positivt at Kristiansund er så positive til ORKidé, som største kommune har de en viktig rolle i et regionsamarbeid. Oversikten over interkommunalt samarbeid i kapittel 1 viser og at Kristiansund er kommunen på Nordmøre som er involvert i flest interkommunale samarbeid.



Figur 7 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «ORKidé er et nyttig samarbeidsorgan for min kommune», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Når det gjelder svar på påstand om at «Det er godt kjent for meg hvilke mål og oppgaver ORKidé har», så får den et gjennomsnittlig resultat på 4,4. Påstanden «ORKidé er en synlig og tydelig pådriver for Nordmøres interesser» får et gjennomsnittlig resultat på 4,2. Vi ser fordelingen mellom ulike grupper i tabell 3.

Tabell 3 Gjennomsnittlig svar alle respondenter, administrativt ansatte og politisk representanter, representert samarbeidsorgan og ikke representert samarbeidsorgan på to påstander «Om ORKidé».

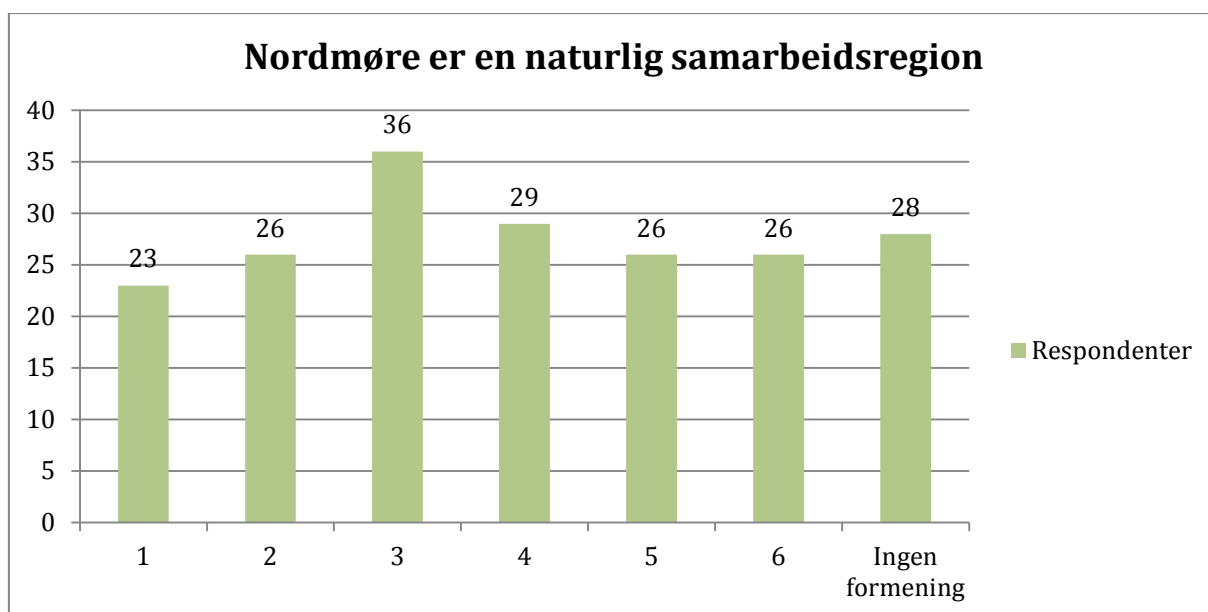
	Alle	Adm. ansatt	Pol. repr.	Repr. samarbeidsorgan	Ikke repr. samarbeidsorgan
<b>Respondenter</b>	<b>203</b>	<b>74</b>	<b>128</b>	<b>73</b>	<b>127</b>
Det er godt kjent for meg hvilke mål og oppgaver ORKidé har.	4,4	4,6	4,3	4,8	4,2
ORKidé er en synlig og tydelig pådriver for Nordmøres interesser.	4,2	4,5	4,0	4,4	4,1

## 3.2 Organisering

Som vist til i kapittel 1 er ORKidé organisert med to organ; kollegiet og arbeidsutvalget. Sekretariatet er lokalisert til Nordmøre Næringsråd, og utgjør 600 timer årlig. I kollegiet har ordfører og rådmann fra hver av de 11 kommunene tale-, forslags- og stemmerett. Arbeidsutvalget består av 4 politikere, og to rådmenn. Medlemmene i ORKidé er de 11 kommunene på Nordmøre.

### 3.2.1 Medlemmer

Når det gjelder medlemmer har vi begynt med å spørre om en ser Nordmøre som en naturlig samarbeidsregion. Som en ser av figuren under er det til dels delte meninger om dette. Men gjennomsnittet av de som har en formening om spørsmålet er på 4,4, og er dermed enig i påstanden. Igjen – som over – er de administrativt ansatte mer positive til ORKidé enn politikerne, og de som har deltatt i ORKidé er mer positive enn de som ikke har gjort det. Når vi ser på bakgrunnstallene på kommunenivå, ser vi at respondentene fra Eide og Rindal er uenige i påstanden om at Nordmøre er en naturlig samarbeidsregion (gjennomsnitt på hhv 3,0 og 2,7). Samtlige andre kommuner er enig i påstanden i varierende grad. Igjen finner vi Kristiansund i den ytterste enden av skalaen som er veldig enig, med et gjennomsnitt på 5,4.



Figur 8 Svarfordeling på påstand «Nordmøre er en naturlig samarbeidsregion», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Hva som er en naturlig samarbeidsregion kan være vanskelig å definere. I Møre og Romsdal er Nordmøre, Romsdal og Sunnmøre klart definerte regioner. En annen mulighet er å ta utgangspunktet i definerte bo- og arbeidsmarkedsregioner. Norge kan totalt sett deles inn i 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner (Gundersen & Juvkam 2013). Bo- og arbeidsmarkedsregionene danner geografiske områder med begrenset intern reiseavstand, der avgrensningen er knyttet til forholdet mellom bosted og arbeidsplasser (Juvkam 2002). Hvis vi tar utgangspunkt i denne definisjonen inngår kommunene på Nordmøre i 6 bo- og arbeidsmarkedsregioner, hvor 3 av regionene består av en kommune. Dette er illustrert i tabell 4. Dersom en tenker regionrådsarbeid vil en slik inndeling neppe være veldig hensiktsmessig, siden flere av kommunene vil utgjøre en region alene. Men inndelingen sier likevel noe om avstander og hvor pendlerstrømmer beveger seg.

Tabell 4 Inndeling av Nordmøre i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Kilde: Gundersen og Juvkam 2013

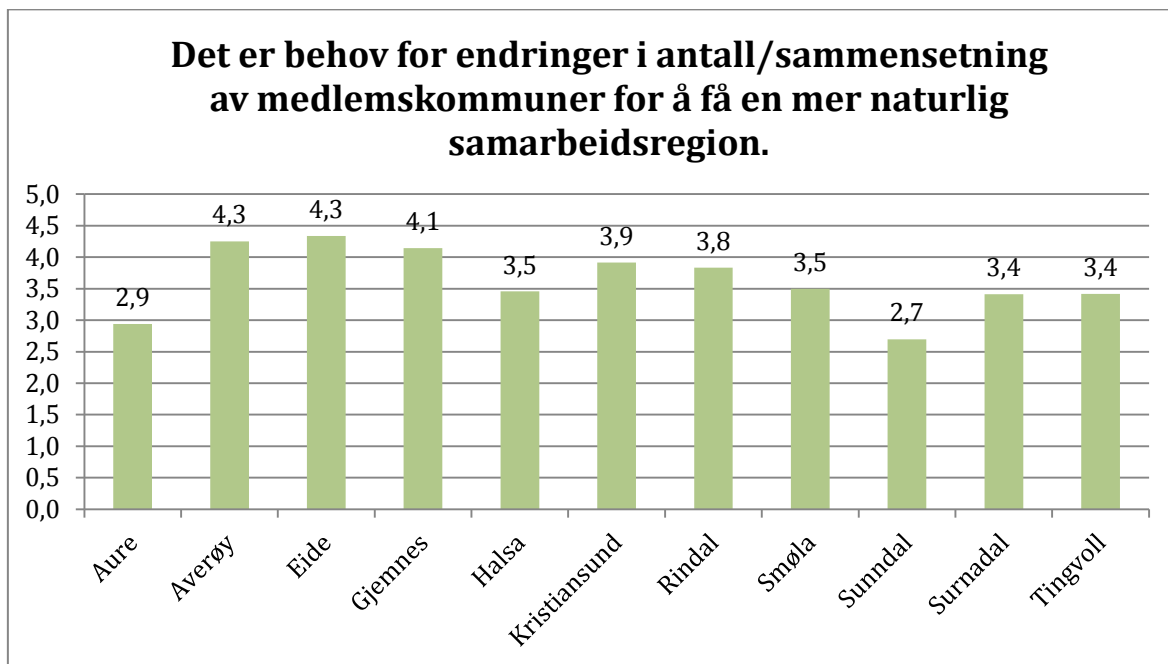
Arbeidsmarkedsregion	Kommuner
Kristiansund	Kristiansund, Averøy og Tingvoll
Molde	Gjemnes og Eide
Sunnadal	Sunnadal
Surnadal	Surnadal, Rindal og Halså
Smøla	Smøla
Aure	Aure

Når vi går nærmere inn på medlemskommunene i ORKidé kommer det tydelig fram i intervjuene at det er ulike oppfatninger av om kommuner skal ha «lov» til å være medlem av to regionråd samtidig. I ORKidé sitt tilfelle gjelder dette Eide og Rindal kommuner. I spørreundersøkelsen ble derfor respondentene bedt om å gi sin vurdering av følgende påstander:

«Det er behov for endringer i antall/sammensetningen av medlemskommuner for å få en mer naturlig samarbeidsregion»

«Det bør ikke være mulig for enkeltkommuner å være medlem i to regionråd»

Når det gjelder den første påstanden er gjennomsnittet på 3,5 – det betyr at respondentene i gjennomsnitt er nøytrale til påstanden. De er verken enig eller uenig. Det er noe variasjon mellom gruppene, men både når en ser på politikere/administrasjon og møtte i ORKidé/ikke møtt i ORKidé, svinger gjennomsnittene rundt 3,5. Det er derimot større variasjoner mellom kommunene. Figur 9 viser at i Aure, Sunndal, Surnadal og Tingvoll er det flertall som mener at det ikke er behov for endringer, mens i Averøy, Eide, Gjemnes, Kristiansund og Rindal er det et flertall som mener det er behov for endringer. Halså og Smøla er nøytrale i svaret.



Figur 9 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «Det er behov for endringer i antall/sammensetning av medlemskommuner for å få en mer naturlig samarbeidsregion», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Når det gjelder den andre påstanden om at enkeltkommuner ikke skal kunne være medlem i to regionråd, er det en svak støtte til dette med et gjennomsnitt på 3,7. Altså er en tilnærmet nøytral

til dette. Dersom en ser på kommunenivå får en resultatet tilsvarende tabellen under. Ikke overraskende er Eide og Rindal blant kommunene som mener en kan være medlem i to regionråd. Med et gjennomsnitt på 4,6 er Kristiansund den kommunen som er mest skeptisk til at kommuner kan være medlem i to regionråd.

Tabell 5 Oversikt over hva kommunene mener om medlemskap i to regionråd

Kan være medlem i to	Verken enig eller uenig	Kan ikke være medlem i to
Eide	Aure	Averøy
Rindal	Halsa	Gjemnes
Surnadal		Kristiansund
		Smøla
		Sunndal
		Tingvoll

### 3.2.2 Forankring og representasjon

Når vi ser videre på organisering og hvorvidt en skal endre dagens organisering av ORKidé er det greit å ha med seg bakteppet om hvorvidt en oppfatter at det er god informasjon om ORKidé ute i samarbeidskommunene. Ut fra intervjuene ble det gitt et inntrykk av at det er stor variasjon. Noen kommuner har bare ORKIdés handlingsplan til behandling en gang i perioden, mens andre har mer jevnlig informasjon. Når det gjelder påstanden «det gis god informasjon om ORKidé ute i samarbeidskommunene» gis det en svak støtte til dette med et gjennomsnitt på 3,7. Her er det forholdsvis lite variasjon mellom respondentene, men det kan være verdt å merke seg at Smøla er den kommunen hvor respondentene er mest fornøyde med informasjonen.

I ORKIdé sitt handlingsprogram er det en målsetning at handlingsprogrammet skal brukes i det kommunale planarbeidet. Når respondentene blir spurt om å vurdere påstanden «kommunen vår bruker ORKIdés handlingsprogram i kommuneplanarbeidet» er det en svak støtte til dette.

Svarene tyder på at det kan være behov for bedre forankring av ORKIdés arbeid i medlemskommunene. Det kan gjøres på flere måter. Enten ved å bedre rutinene for å rapportere tilbake til formannskap og kommunestyret, eller ved å utvide representasjonen i ORKIdé. Respondentene ble derfor bedt om å vurdere flere påstander rundt representasjon i spørreundersøkelsen. Som vi ser av tabell 4 var det tre påstander som ble framsatt:

«Det bør være bredere politisk representasjon i ORKIdé.»

«Det bør etableres et eget fora for rådmenn i ORKIdé.»

«Ansatte og tillitsvalgte bør få en tydeligere rolle i ORKIdé.»

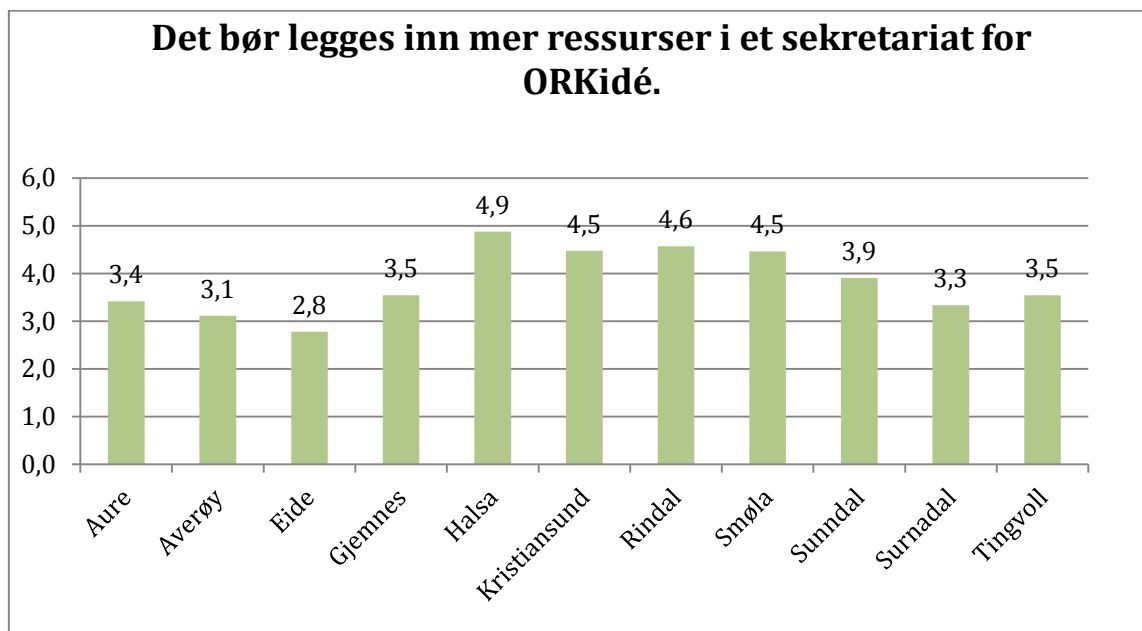
I disse spørsmålene ser vi at det er ulike svar blant de administrativt ansatte og de politiske representantene. Politikerne er positive til bredere politisk representasjon, men heller i retning av å være uenig i at det er behov for et eget fora for rådmenn. De administrativt ansatte er mer positive til et eget rådmannsfora.

Tabell 6 Gjennomsnittlig svar alle respondenter, administrativt ansatte og politisk representanter på tre påstander om forankring

Påstand	Alle respondenter	Administrativt ansatt	Politisk representant
Det bør være bredere politisk representasjon i ORKidé.	4,0	3,7	4,1
Det bør etableres et eget fora for rådmenn i ORKidé.	3,6	4,0	3,4
Ansatte og tillitsvalgte bør få en tydeligere rolle i ORKidé.	3,8	4,4	3,6

### 3.2.3 Sekretariat

Når det gjelder sekretariatet er respondentene nøytrale til om ORKidé fortsatt bør kjøpe sekretariatressurs fra Nordmøre Næringsråd som i dag, mens det er en svak støtte til at det bør legges mer ressurser i et sekretariat for ORKidé. Størst støtte til at sekretariatet bør styrkes kommer fra de administrativt ansatte (gjennomsnitt på 4,2) og de som har deltatt i ORKidé-samarbeidet (gjennomsnitt på 4,4). De som ikke har deltatt i ORKidé-samarbeidet er mest skeptisk til at det behov for mer ressurser i sekretariatet (gjennomsnitt på 3,4). Som vi ser av figuren under er det delte meninger blant kommunene om det bør legges inn mer ressurser i et sekretariat for ORKidé. De som er mest positive er Halså, Kristiansund, Rindal, Smøla og Sunndal. Når det gjelder Kristiansund må en være oppmerksom på at noen av de som er ansatt i ulike organisasjoner i ORKidé inngår i respondentene. Aure, Averøy, Eide og Surnadal er i ulik grad uenig i at det bør legges inn mer ressurser i et sekretariat for ORKidé, mens Gjemnes og Tingvoll er nøytrale til påstanden.



Figur 10 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «Det bør legges inn mer ressurser i et sekretariat for ORKidé», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.



### 3.3 Styringsmekanismer

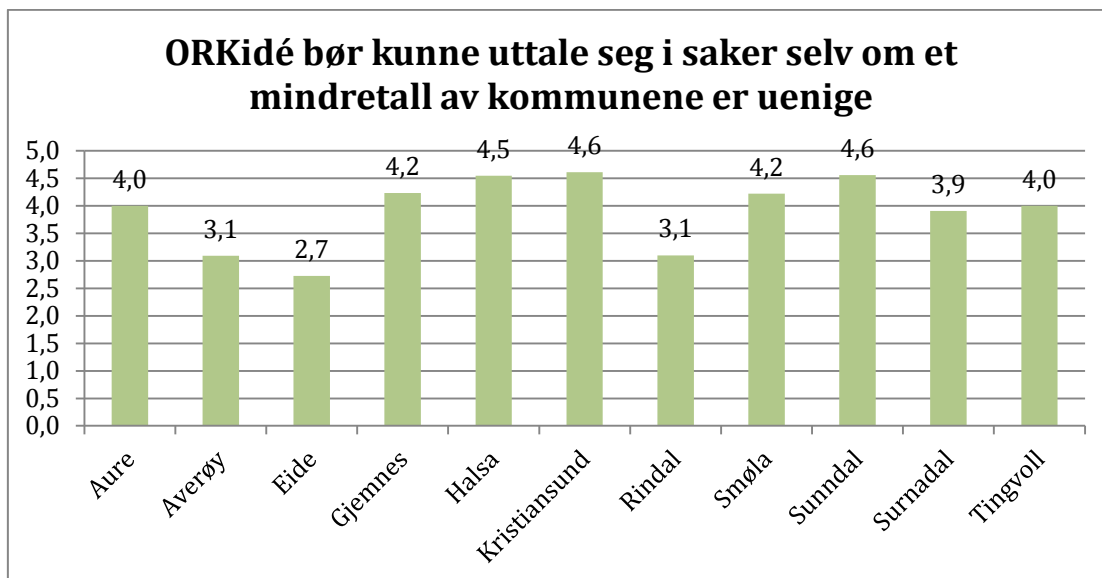
Et tema som stadig blir mer drøftet i ORKidé-sammenheng er hvordan avgjørelser skal tas i kollegiet. I dag styrer en etter konsensusprinsippet, som betyr at alle kommunene må være enige før kollegiet kan uttale seg eller gå videre med saker. I spørreundersøkelsen framsatte vi flere påstander når det gjelder beslutningsformer, og resultatene kommer fram i tabellen under. Som tabellen under viser gis det større støtte til at ORKidé bør arbeide etter konsensusprinsippet som i dag, enn at avgjørelser i fremtiden skal kunne gjøres ved flertallsbeslutninger.

Tabell 7 Gjennomsnittlig svar alle respondenter, administrativt ansatte og politisk representanter på tre påstander om arbeidsform

	Alle	Adm. ansatt	Pol.repr	Repr samarbeids organ	Ikke repr. samarbeidsorgan
<b>Respondenter</b>	<b>203</b>	<b>74</b>	<b>128</b>	<b>73</b>	<b>127</b>
ORKidé bør arbeide etter konsensusprinsippet (som i dag).	4,2	3,8	4,5	3,8	4,5
Avgjørelser i ORKidé bør i fremtiden kunne gjøres ved flertallsbeslutninger.	3,6	3,9	3,4	3,8	3,4
ORKidé bør kunne uttale seg i saker selv om et mindretall av kommunene er uenige.	4,0	4,4	3,8	4,3	3,9

Når det gjelder om ORKidé bør arbeide etter konsensusprinsippet som i dag, er det politikerne og de som ikke har vært representert i samarbeidsorganet som i størst grad er enig i dette. Logisk nok er det omvendt når det gjelder om avgjørelser i fremtiden skal kunne gjøres ved flertallsbeslutninger. Her er politikerne og de som ikke har vært representert i samarbeidsorganene litt uenige i påstanden.

Det er støtte til at ORKidé bør kunne uttale seg i saker selv om et mindretall av kommunene er uenige med et snitt på 4,0. Her er igjen politikerne og de som ikke har møtt i samarbeidsorganene mindre positive enn de administrativt ansatte og de som har møtt i samarbeidsorganene. I figur 11 under har vi gjort en fordeling av svarene på denne påstanden per kommune. Som vi ser er flertallet av kommunene i varierende grad enig i at det bør være mulig at ORKidé uttaler seg i saker selv om et mindretall av kommunene er uenige. De kommunene som er mest positive er Halså, Kristiansund og Sunndal. Averøy, Eide og Rindal er uenige i at dette bør være mulig.



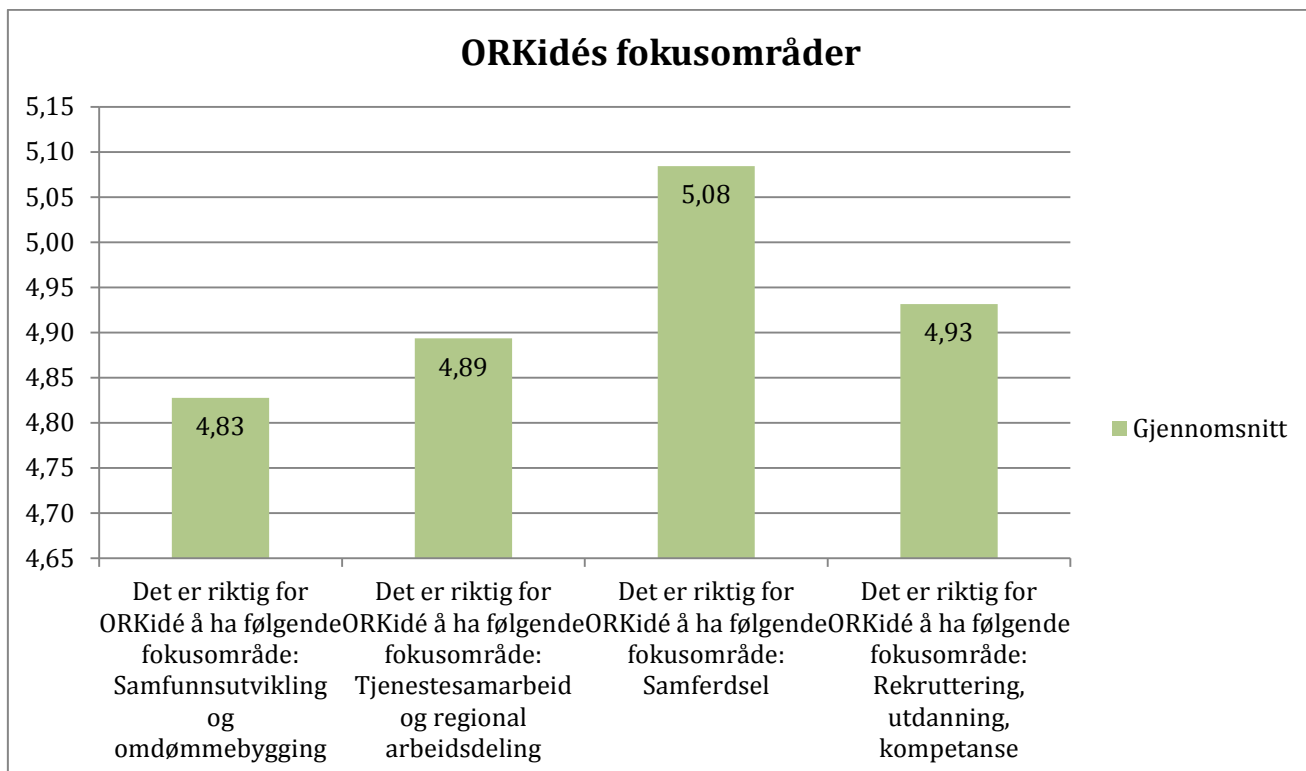
Figur 11 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «ORKidé bør kunne uttale seg i saker selv om et mindretall av kommunen er uenige», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

### 3.4 Samarbeidsoppgaver

I handlingsprogrammet for ORKidé som gjelder fra 2012-2016 er det pekt ut 4 fokusområder som regionrådet skal arbeide spesielt med. Dette er:

1. Samfunnsutvikling og omdømmebygging
2. Tjenestesamarbeid og regional arbeidsdeling
3. Samferdsel
4. Rekruttering, utdanning og kompetanse

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om gi en tilbakemelding på om det er riktig at ORKidé har disse fokusområdene. Som vi ser av gjennomsnittet på svarene som vi har illustrert i figur 12, gir respondentene støtte til alle fire fokusområdene. Det området som har høyest oppslutning er samferdsel. Den positive tilbakemeldingen gjelder alle grupper og alle kommuner. Det er ingen som har et gjennomsnitt som ikke gir støtte til fokusområdene.



Figur 12 Gjennomsnittlig svar fra alle respondenter på påstandene «Det er riktig at ORKidé har følgende fokusområde: hhv. samfunnsutvikling og omdømmebygging, tjenestesamarbeid og regional arbeidsdeling, samferdsel og rekruttering, utdanning og kompetanse », der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

### 3.5 Økonomi

Gjennom intervjuene kom det tydelig fram at de fleste kommunene synes kostnaden for deltagelse i ORKidé, og fordelingen mellom kommunene er ok slik den er i dag. Som vist til i innledningskapittelet har ORKidé en medlemskontingent som utgjør 10 kroner per innbygger. Med utgangspunkt i oppdaterte befolkningstall fra SSB 1. januar 2014 gir det medlemskontingent for hver av de 11 kommunene som vist i tabellen under.

Tabell 8 Medlemskontingent i ORKidé med utgangspunkt i dagens modell og oppdaterte innbyggertall fra 1. januar 2014

Kommune	Innbyggertall pr 1.1.2014	Medlemskontingent (i 1000 kroner)
1571 Halså	1606	16060
1573 Smøla	2180	21800
1567 Rindal	2061	20610
1557 Gjemnes	2557	25570
1560 Tingvoll	3116	31160
1551 Eide	3476	34760
1576 Aure	3570	35700
1554 Averøy	5651	56510
1566 Surnadal	5927	59270
1563 Sunndal	7205	72050
1505 Kristiansund	24131	241310
<b>SUM</b>	<b>61480</b>	<b>614800</b>

Som vi ser av oversikten over utgjør medlemskontingenten i ORKidé i overkant av 614 000 når en tar hensyn til oppdaterte innbyggertall. Dette gjelder driften av ORKidé, utgifter til prosjektarbeid og tjenestesamarbeid som IKT ORKidé kommer i tillegg.

Dette er en beskjeden sum sammenlignet med andre regionråd. Vi har sett på noen av naboregionrådene til ORKidé, og samtlige av dem har høyere faste kostander enn ORKidé. Sunnmøre regionråd består av flere kommuner enn ORKidé, mens Romsdals regionråd, Orkdalsregionen og Regionrådet Nord-Gudbrandsdalen har færre medlemskommuner enn ORKidé. Det som og er ulikt ORKidé er at alle de fire andre regionrådene har minst 1 fast stilling som er knyttet til regionrådet. Når det gjelder regionrådet i Nord-Gudbrandsdalen har de hele 5 faste stillinger, men som summen indikerer er ikke alle disse finansiert gjennom kontingent fra medlemskommunene.

Tabell 9 Deltager kommuner, finansieringsmodell, utgifter til drift av regionrådet og antall årsverk sekretariat i 4 utvalgte regionråd (Romsdal, Orkdalsregionen, Sunnmøre og Nord-Gudbrandsdalen)

Regionsamarbeid	Deltagerkommuner	Finansieringsmodell	Utgifter til drift av regionrådet	Antall årsverk sekretariat
Romsdals regionråd	Molde, Fræna, Midsund, Aukra, Vestnes, Nesset, Rauma og Eide.	50 prosent fordeles likt – 50 prosent innbyggertall	1,6 millioner	1
Orkdalsregionen	Agdenes, Frøya, Hemne, Hitra, Meldal, Orkdal, Rennebu, Rindal, Skaun og Snillfjord.	«Agdenesmodell» - fordeling basert på kommunens frie inntekter	1 million	1
Sunnmøre regionråd	Giske, Haram, Hareid, Herøy, Norddal, Sande, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørskog, Ørstad og Ålesund.	Basert på innbyggertall i hver kommune	2,4 millioner	2
Regionrådet Nord-Gudbrandsdalen	Dovre, Lesja, Lom, Skjåk, Sel og Vågå.	50 prosent fordeles likt – 50 prosent innbyggertall	1,8 millioner	5

# 4. Vurdering av «Fremtidens ORKidé»

I dette kapittelet vil vi skissere flere alternative utviklingsbaner for fremtidens ORKidé, som regionen kan ta stilling til.

Først vil vi presentere en modellstruktur for interkommunalt regionrådssamarbeid. På den måten kan en gå inn og se på hvilken type regionråd en ønsker seg. Sagt på en annen måte; hva vil regionen med ORKidé?

De strategiske utviklingsbanene må ses i sammenheng med de vurderingskriteriene vi mener er relevante for ORKidé, etter å ha gjennomført en rekke intervjuer og spørreundersøkelse i regionen. Her vil vi ta for oss hvordan ORKidé kan bli oppfattet både internt og eksternt i fremtiden. Deretter vil vi se på ulike alternativer for organisering og styringsmekanismer for fremtidens ORKidé. Videre derfra vil vi se på hvilke type samarbeid og utvikling en ser for seg innenfor rammene til regionrådssamarbeidet. Her vil dette bli direkte koblet opp mot de strategiske utviklingsbanene. Til slutt vil vi se på økonomi i samarbeidet som et vurderingskriterium.

Etter å ha presentert både en modellstruktur for det videre regionsamarbeidet og omtalt ulike vurderingskriterier for samarbeidet, vil vi se dette opp mot 4 ulike alternativer til fremtidens ORKidé som regionrådet ønsker svar på gjennom denne evalueringsrapporten.

## 4.1 Modellstruktur for interkommunalt regionrådssamarbeid

---

I avsnitt 2.2 presenterte vi hvordan regionrådssamarbeid har utviklet seg i Norge de siste 15 årene, og litt om hvilke typer oppgaver et regionråd typisk samarbeider om.

Rapporten fra 2007 (Vinsand & Nilsen, 2007:1) fant at regionråd ser ut til å ha denne prioriteringsrekkefølgen for hvilke oppgaver det er naturlig at et regionråd samarbeider om:

## Strategiske utviklingsoppgaver



- Næringsutvikling
- Samferdsel og infrastruktur
- Regional utvikling

## Tjenestesamarbeid



- Administrative tjenester og støttefunksjoner
- Tjenesteproduksjon
- Styring av samarbeidsordninger

Figur 13 Struktur og fordeling på interkommunale samarbeid

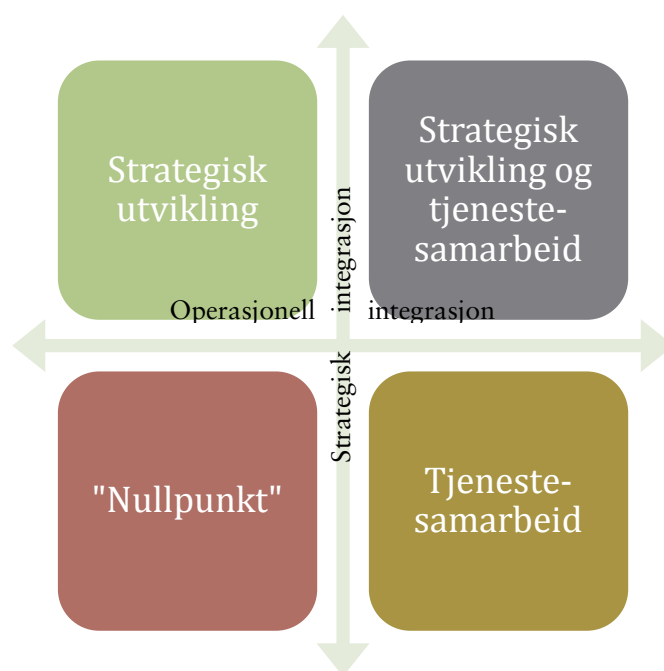
Vi har sortert de prioriterte oppgavene til et regionråd i 2 hovedgrupperinger; strategiske utviklingsoppgaver og tjenestesamarbeid.

Med strategisk utviklingssamarbeid mener vi et samarbeid som går på områder som i seg selv opererer uavhengig av, og på tvers av kommunegrensene, og der kommunene i regionen kan oppnå en bedre helhet ved å samarbeide. I en evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike fra 2008 blir dette omtalt som «utenrikspolitiske saker» (Brandtzæg & Sanda 2008).

Tjenestesamarbeidet går mer i retning av å gå inn og erstatte eller komplementere kommunenes egen drift av kommunale tjenester. I disse samarbeidstiltakene vil det kunne være både faglige og/eller økonomiske argumenter for at det er formålstjenlig for kommunene å samarbeide om å levere en eller flere tjenester. Den nevnte evalueringsrapporten av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike omtaler saksområdene for tjenestesamarbeid som et samarbeid om «innenrikspolitiske saker».

De 6 punktene der det kan være naturlig å etablere et samarbeid angir forskjellige retninger for både struktur og integrasjonsnivå på samarbeidet. I de ulike alternativene vi skal skissere for fremtidens ORKIdé, vil vi vurdere flere ulike sider ved disse samarbeidspunktene.

For å komme et skritt videre er det nødvendig å kategorisere samarbeidsmodellene ytterligere. Med organisering i et regionråd finnes det grovt sett 3 ulike strategiske utviklingsbaner en kan velge for samarbeidet ut fra nullpunktet; enten et strategisk utviklingssamarbeid, et tjenestesamarbeid, eller begge deler.



Figur 14 Strategiske utviklingsbaner for regionråds- og interkommunalt samarbeid

Vi ser for oss en matrise med ulike samarbeidsformer, der aksene representerer integrasjonsnivå i det interkommunale regionrådssamarbeidet.

Langs den horisontale aksene kan en vurdere den operasjonelle integrasjon mellom kommunene i regionrådet. Dersom en utvider og formaliserer samarbeidet om ulike tjenesteleveranser, øker den operasjonelle integrasjonen. Det vil si at samhandlingen, og den gjensidige avhengigheten gjennom samarbeidet øker.

Langs den vertikale aksene kan en tilsvarende vurdere den strategiske integrasjonen mellom kommunene i regionrådet. Dersom en har et samarbeid som forplikter kommunene gjensidig på områder knyttet til samfunnsutvikling, for eksempel felles næringsplan, arealpolitikk, påvirkningsarbeid mot regionale og nasjonale myndigheter og så videre, øker den strategiske integrasjonen i takt med omfanget på det strategiske samarbeidet.

I de påfølgende 4 modellene, som blir behandlet mot slutten av dette kapitlet for fremtidens ORKidé, vil vi presentere og analysere modellene ved hjelp av den modellstrukturen som er presentert i dette avsnittet.

## 4.2 Vurderingskriterier for fremtidens ORKidé

I forrige kapittel presenterte vi nå-situasjonen for ORKidé, basert både på gjennomførte intervjuer, spørreundersøkelser, og egne analyser.

Før vi kan presentere og vurdere de ulike alternative modellene for fremtidens ORKidé, som regionrådet har ønsket utredet, må vi se litt på hvilke vurderingskriterier som er sentrale for å stake ut videre kurs for regionrådssamarbeidet på Nordmøre. Vi tar utgangspunkt i den samme strukturen som ble brukt for å presentere dagens ORKidé i forrige kapittel.



## 4.2.1 Oppfattelsen av ORKidé

Vår utredning har vist at det er noe delt hvordan ORKidé oppfattes blant kommunene. Som særlig spørreundersøkelsen viser, er det forskjeller mellom kommunene, men også forskjell mellom de som deltar i ORKidé, og de respondentene som ikke har deltatt på møtene i regionrådet.

Jevnt over viser våre undersøkelser at kommunene er relativt fornøyd med ORKidé, gitt de rammebetingelser regionrådet har for sitt arbeid.

Jamfør modellstrukturen for interkommunalt samarbeid, som ble presentert i forrige avsnitt, virker ORKidé til å være et samarbeid rettet mot strategiske utviklingsoppgaver, og i mindre grad som et tjenestesamarbeid.

Dersom regionrådet for fremtiden velger en utviklingsbane som innebærer et mer utstrakt tjenestesamarbeid, kan en anta at oppfattelsen av ORKidé, både blant innbyggerne og de som har ulike roller i det kommunale systemet, endrer seg. Ved å bli et tjenestesamarbeid vil ORKidé ved leveranse av ulike tjenestetilbud, bokstavelig talt komme nærmere inn på kroppen til folk.

## 4.2.2 Organisering

I begrepet organisering legger vi blant annet hvilken representasjon og organer en skal ha i regionrådet. I tillegg vil regionrådets administrative arbeid og ressurser også være en del av diskusjonen om fremtidig organisering av ORKidé.

I dag består regionrådet av ordførere og rådmenn i alle de 11 medlemskommunene. Kollegiet møtes med jevne mellomrom. I tidsrommet mellom regionrådets møter har en også et arbeidsutvalg som er sammensatt av færre medlemmer og som er ansvarlig for å drive arbeidet i ORKidé fremover. Administrasjonen dekkes opp ved innkjøp av en begrenset stillingsressurs fra Nordmøre Næringsråd.

Etter vår oppfatning har ORKidé kommet så langt det er mulig å komme med de organisatoriske rammene som her er nevnt for regionrådets virksomhet. Dersom ORKidé skal ta et skritt videre må det gjøres grep for å utvide de administrative ressursene i samarbeidet. I tillegg mener vi det er på tide å gjøre endringer i regionrådets sammensetning, for å sikre bredere representasjon, dypere forankring og større lokalt eierskap til arbeidet i ORKidé.

I den videre fremstillingen deler vi inn i kriterier knyttet til henholdsvis representasjon og deltagelse og administrasjon.

### Representasjon og deltagelse

En av fordelene ved interkommunalt samarbeid er at de skaper møteplasser for sentrale utviklingsaktører på tvers av kommunegrensene og gir mulighet til å drøfte viktige saker for utvikling av lokalsamfunnene og regionen. På den annen side er det en ulempe ved interkommunalt samarbeid at det er demokratiske, både praktiske og prinsipielle, utfordringer. De demokratiske utfordringene går på at en flytter både beslutningsmyndighet og viktige utviklingsprosesser, helt eller delvis, vekk fra det direkte folkevalgte organet kommunestyret og inn i indirekte valgte regionråd eller i styrer dersom en snakker om IKS-samarbeid.

I ORKidé er regionrådet sammensatt av rådmenn og ordførere. Rådmennene har ingen rolle som folkevalgt, men det blir trukket frem at rådmennene med sin kompetanse er avgjørende for arbeidet i regionrådet og utviklingen av regionen. Ordførerne sitter i regionrådet som folkets og kommunestyrets representanter. Men kanskje burde det vært flere folkevalgte representanter i regionrådet?

I et regionråd der det kun er ordførerne som er de politisk valgte representantene, risikerer en å få en smal politisk representasjon. I teorien kan en få en situasjon der et politisk parti dekker opp alle de politiske plassene i regionrådet. Det er selvsagt lite sannsynlig. Men i dagens ORKidé kan en se at noen partier er overrepresentert i regionrådet, og flere som er underrepresentert/ikke representert jf. tabell 10. Dette vil selvsagt variere ut fra hvilke partier som styrer de ulike kommunene, men et slikt poeng kan ha betydning både for den politiske balansen og for regionrådets tyngde og integritet utad.

Tabell 10 Ordførerne i ORKidé fordelt etter partitilhørighet

Politisk parti	Antall ordfører i ORKidé
Arbeiderpartiet	4
Høyre	1
Kristelig Folkeparti	1
Senterpartiet	5

For å sikre en bredere politisk representasjon, og for å styrke forankringen til ORKidé i de ulike kommunene anbefaler vi at regionrådet utvides med 1 opposisjonsrepresentant fra hver kommune med fulle medlemsrettigheter som møte-, tale-, forslags- og stemmerett. Etter vår mening bør rådmennene fortsatt sitte i regionrådet, men kun med møte- og talerett. Kommunenes stemmegivning i regionrådet mener vi bør forvaltes av de folkevalgte representantene ut fra et demokratisk perspektiv. Stemmegivning vil bli behandlet nærmere under avsnittet om styringsmekanismer.

Gjennom dette evalueringsarbeidet har det blitt trukket frem fra flere at ORKidé som forum og kollegium bør være en politisk arena; ordførernes arena. Samtidig er rådmennenes kompetanse og tyngde avgjørende å trekke inn i regionrådsarbeidet, også som bidragsytere i regionrådsmøtene. For å utnytte den tilgjengelige rådmannskompetansen ytterligere kan det være en mulighet å etablere et kollegialt forum for rådmennene i de 11 kommunene. Det er viktig å presisere at dette ikke vil være en erstatning for rådmennenes deltagelse i regionrådsmøtene, men et supplement, og et forum der rådmennene kan utveksle synspunkter og erfaringer på tvers av kommunegrensene.

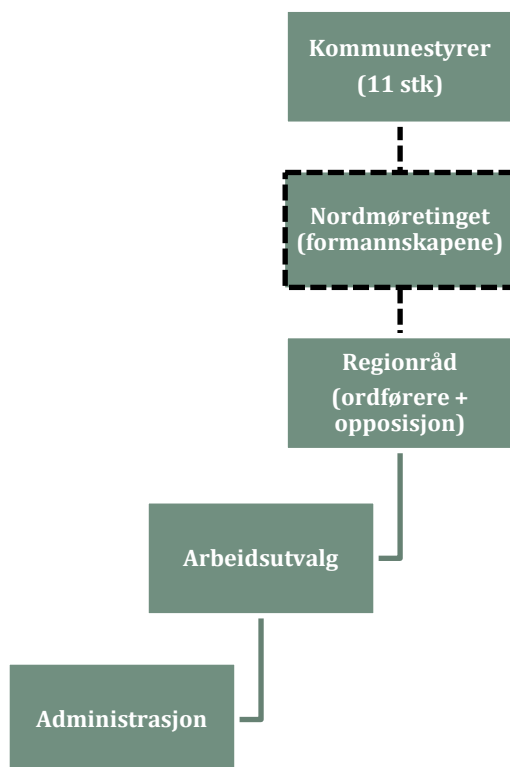
For ytterligere å styrke ORKidé's forankring ute i kommunene, mener vi en bør vurdere å etablere et eget Nordmøreting bestående av formannskapene i deltagerkommunene. En del andre regionråd i Norge har organisert seg med et regionting over regionrådet. Et eksempel på dette er Midt-Telemarksregionen bestående av 3 mellomstore distriktskommuner (Nome, Bø og Sauherad) midt i Telemark. Her har en etablert et Midt-Telemarkting som er øverste myndighet og fungerer som et representantskap for Midt-Telemarkrådet. Midt-Telemarktinget samles 1-2 ganger i året og behandler blant annet budsjett og strategisk plan for regionsamarbeidet. I tillegg behandler regiontinget viljeserklæringen for det interkommunale samarbeidet ved inngangen til hver valgperiode (Nilsen & Vinsand, 2007:2). En kan og velge å etablere et ting som ikke «behandler» saker, men som gis eksempelvis en årlig oppdatering om arbeidet i ORKidé.

Dersom en velger å etablere et Nordmøreting over ORKidé, bør en imidlertid være klar over at det blir en relativt stor forsamling. Det kan for det første medføre logistikkutfordringer når så mange mennesker skal samles. På den annen side kan etableringen av, og deltagelse på et Nord-

møreting oppfattes som en «happening» for kommunepolitikerne. Det som er erfaringene fra andre steder når det gjelder slike forsamlinger er at det ofte blir variabel deltagelse. I de kommunene der regionsamarbeidet står sterkt og er godt forankret, vil en ofte oppleve god deltagelse på et regionting, mens oppslutningen kan risikere å bli vesentlig lavere fra de kommunene som ikke har det samme eierskapet til regionrådet. Dersom regionen ønsker å opprette et Nordmøreting som øverste organ for regionsamarbeidet, må en være bevisst på disse mekanismene og arbeide målrettet for å få god deltagelse på Nordmøretinget fra starten av.

For å sikre styringsfart og fremdrift i saker og prosesser som går gjennom ORKidé, mener vi det fortsatt er fornuftig å ha et arbeidsutvalg i regionrådet med samme type sammensetning som i dag. Gjennom arbeidsutvalget har en mulighet til å ta saker raskere og ikke minst bidra til en smidigere oppfølging av allerede fattede beslutninger, enn om en skal gå gjennom regionrådet som er en relativt stor forsamling. Dersom en velger å utvide regionrådet til også å omfatte opposisjonsrepresentanter fra hver kommune blir rollen til arbeidsutvalget enda viktigere enn i dagsiden størrelsen på regionrådet øker.

Gitt at regionen følger våre anbefalinger om å utvide regionrådet til også å omfatte opposisjonen i den enkelte kommune og at en ønsker å etablere et Nordmøreting, ser vi for oss følgende representasjonshierarki på organene og arbeidet i ORKidé.



Figur 15 Forslag til fremtidig organisering i ORKidé

To av kommunene i ORKidé er medlemmer i 2 regionråd. Eide er medlem av Romsdal Regionråd (ROR), og Rindal er medlem av Orkdalsregionen.

I noen saker vil de ulike regionene på nordvestlandet ha ulike interesser. En problemstilling blir da hvor kommunene med doble medlemskap skal høre hjemme? Dette blir særlig aktuelt i saker der det er uenighet. Spesielt problematisk er dette sett opp mot den styringsformen ORKidé har hatt

frem til nå med konsensusprinsippet; det vil si at alle kommunene må være enige før ORKidé kan uttale seg om en sak. Hvordan dette kan håndteres på en bedre måte i fremtiden kommer vi tilbake til i neste avsnitt om styringsmekanismer.

Etter vår oppfatning hadde det ideelle vært om alle kommunene i regionrådet bestemte seg for hvilket regionråd en ville være medlem i, og deretter kun være med i et regionråd. Imidlertid ser vi at det kan være gode grunner til at en eller flere kommuner kjenner tilhørighet til flere regioner. Etter vår oppfatning er det naturlig at de kommunene som har doble medlemskap foretar en vurdering av hvilke(n) region(er) kommunen(e) skal være en del av. Samtidig er det viktig at de kommunene som har doble medlemskap ikke blir til hinder for de kommunene som ikke har det, som fort kan bli en konsekvens dersom en kjører konsensusprinsippet til det ytterste. Derfor foreslår vi også en endring i konsensusprinsippet i neste avsnitt.

## Administrasjon

ORKidé kjøper i dag inn administrative støttetjenester fra Nordmøre Næringsråd. ORKidé kjøper inn en årlig timeressurs på 600 timer som skal bistå i det daglige arbeidet i ORKidé.

I forbindelse med vår evaluering av ORKidé har vi også sett nærmere både på omfang, og roller til et administrativt støtteapparat i ORKidé.

Det har kommet frem at de administrative ressursene er knappe. Når praktisk tilrettelegging av møter, sekretærtjenester etc. er gjennomført er det meste av den tildelte timeressursen, som kjøpes inn av Nordmøre Næringsråd, brukt opp. Det betyr at det administrative apparatet rundt ORKidé ikke har rammer eller mulighet til å bidra til å trekke arbeidet i regionen videre til neste nivå. Vi mener derfor at de knappe administrative rammene er et direkte hinder for å utvikle ORKidé videre til noe mer enn det regionrådet er i dag. Dersom en ønsker seg et mer omfattende regionråds-samarbeid, må de administrative ressursene styrkes. En slik styrking vil også ha økonomiske konsekvenser for kommunene, i form av at det blir mer kostnadskrevenende å være med i ORKidé dersom en skal gjøre samarbeidet mer omfattende. På den annen side er det å forvente at et tettere regionråds-samarbeid, dersom en velger dette, vil tilføre verdi på andre områder for medlemskommunene.

Dersom en skal styrke det administrative apparatet i ORKidé vil neste problemstilling bli hvordan en skal styrke det. Skal en fortsatt basere seg på innkjøp av tjenester fra Nordmøre Næringsråd, eller bør en bygge opp en egen organisasjon? Etter vår oppfatning er det fordeler og ulemper ved begge alternativene.

Fordelen ved å kjøpe inn tjenester fra næringsrådet er at det er fleksibelt for regionrådet, og samtidig styrker grunnlaget for næringsrådets eksistens, som mange vil vurdere å være fordelaktig for regionen. (Vi presiserer at det siste punktet oppfatter vi å være på utsiden av dette evalueringsoppdraget. Selv om vi helt klart ser at dette kan være et sentralt poeng for mange, vil vi ikke vurdere dette nærmere i denne rapporten.) Ulempen ved å kjøpe inn denne type tjenester er at en kan miste noe av eierskapet til sakene, og ikke minst få en redusert evne til å bygge opp ORKidé til å bli en mer robust enhet over tid.

Dersom en velger å opprette et eget sekretariat med organisasjon, arbeidsgiveransvar etc., vil en få større muligheter til å bygge opp en struktur som kan arbeide kontinuerlig med å samle kreftene på Nordmøre. Ulempen med å bygge opp en egen organisasjon kan være at en da påtar seg forpliktelser i form av arbeidsgiveransvar og så videre.

Hvilken løsning regionen bør velge avhenger litt av hvilken strategisk utviklingsbane en ønsker for fremtidens ORKidé. Dersom en ønsker, i noen eller stor grad, å bygge ut ORKidé til å bli noe mer enn det regionrådet er i dag, mener vi det trekker i retning av at en bør bygge opp et eget sekretariat. Gjennom en egen administrasjon får regionen den største og beste muligheten til å få til mer samhandling, og større trykk bak regionrådets arbeid. Gjennom et eget sekretariat vil en også ha bedre muligheter til å opprette bilateralt samarbeid og samhandling med rådmennene og de kommunale administrative apparatene i samarbeidet. Dette vil kunne være en styrke, både for den samlede koordineringen i regionen og for å gi sakene som skal behandles i regionrådet med administrativ og faglig tyngde.

På litt sikt mener vi derfor at regionrådet bør etablere et eget sekretariat med en daglig leder for ORKidé, men at en i en overgangsfase kan basere seg på fortsatt innkjøp av administrative tjenester.

Dersom regionen velger å følge denne anbefalingen ser vi for oss følgende fremtidige administrative oppgaver i ORKidé:

- Merkantile støttetjenester
- Sekretærfunksjon
- Saksbehandler - legge frem saker til behandling i regionrådet med saksutgreiing og innstilling.
- Koordineringsledd mellom kommunene
- Drivkraft i samarbeidet

### 4.2.3 Styringsmekanismer

ORKidé som samarbeidsorgan blir i dag styrt etter konsensusprinsippet. Det vil si at kommunene skal være enige før ORKidé uttaler seg om en sak som kollegium. I mange saker er det ukomplisert å ha et konsensusprinsipp som styringsprinsipp, siden mange av sakene som behandles i regionrådet er så samlende i seg selv at det er uproblematisk å komme frem til enighet. Imidlertid vil det fra tid til annen oppstå saker der de ulike medlemskommunene kan ha motstridende interesser. Dersom ORKidé også velger å utvide seg til å omfatte flere områder, både innenfor strategisk utviklingsarbeid og tjenestesamarbeid, er det å forvente at det kan komme flere saker som splitter noen av kommunene fremover når integrasjonen i regionsamarbeidet øker.

På prinsipielt grunnlag kan konsensusprinsippet bidra til å samle regionen rundt kompromisser, som alle kan stå samlet bak. På den annen side kan det føre til at samarbeidet mister styringsfart og kraft ved at regionen ikke har mulighet til å ta tydelige valg i saker som krever det, eller at regionsamarbeidet styrer unna viktige saker som er konfliktfylte. I et samarbeid som styres etter konsensusprinsippet vil det alltid være den mest motvillige som bestemmer farten på samarbeidet, noe som i en del sammenhenger kan være uheldig.

I dette evalueringsoppdraget har vi brukt mye tid, både i intervjuer, spørreundersøkelser og i kontaktpunkter med regionen på å vurdere konsensusprinsippet som styringsprinsipp for fremtidens ORKidé.

Det går en grense for hvor langt en kan trekke konsensusbeslutninger, og ut fra den responsen vi har fått gjennom dette evalueringsoppdraget ser det ut til at ORKidé har nådd grensen for langt det er mulig å strekke konsensusprinsippet. Den siste tiden har det vært saker der samarbeidet og konsensusprinsippet har blitt utfordret ved at kommunene har hatt ulike interesser på grunn av

blant annet kommunenes geografiske plassering og regiontilknytning. Dersom en ønsker å etablere et mer integrert samarbeid, er det å forvente at det vil komme flere saker som utfordrer konsensusprinsippet.

Alternativet til konsensusprinsippet er å innføre et flertallsprinsipp der flertallet bestemmer hva ORKidé skal mene om ulike saker. Vi tror det vil være uheldig for ORKidé å innføre et flertallsprinsipp, da dette øker risikoen for å sprengte samarbeidet. Å innføre et flertallsprinsipp i et interkommunalt samarbeid reiser også en del demokratiske problemstillinger. Kan ORKidé med en flertallsbeslutning binde opp en kommune som ikke er enig i beslutningen? Svaret er nei dersom det ikke delegeres beslutningsmyndighet fra kommunestyrene til regionrådet. En slik problemstilling vil bidra til et vanskeligere samarbeidsklima i regionrådet, og alle spenningsforhold i regionen vil ventelig komme raskt til overflaten. En kan her se for seg at det er aksene nord-sør på Nordmøre, som kan ha ulike interesser. En kan også se for seg at aksene ytre-indre Nordmøre kan ha ulike interesser i andre saker. I et regionråd med såpass mange medlemskommuner som ORKidé (totalt 11 kommuner), er vi av den oppfatning at innføring av et flertallsprinsipp ventelig vil føre til en splittelse av ORKidé i to eller flere deler i løpet av noe tid.

Som alternativ til konsensus- og flertallsprinsippene mener vi regionen bør vurdere å innføre et nytt prinsipp; konsensus med reservasjonsrett.

I et system med konsensus med reservasjonsrett vil det fortsatt være konsensus som er hovedprinsippet. Det vil si at medlemmene, så langt det lar seg gjøre, må forsøke å komme frem til omforente løsninger. Dersom det allikevel er slik at noen medlemskommuner ikke kan stå inne for det forelagte forslaget, bør det være mulighet til å kunne reservere seg. På den måten kan både ORKidé uttale seg om en sak som kollegium, samtidig som kommuner med motstridende interesser i en sak vil være ivaretatt gjennom reservasjonsretten. Etter vår mening vil et system med konsensus med reservasjonsrett bidra til at en viderefører fordelene ved å ha et konsensusprinsipp, samtidig som regionen ikke blir bundet opp av enkeltstående kommuner som ikke vil være med på en eller flere saker.

Å innføre en reservasjonsrett i konsensusprinsippet styrker også kommunenes adgang til å ha doble medlemskap i flere regionråd. I de sakene der ulike regioner har ulike interesser og meninger, vil en reservasjonsrett både ivareta de kommunene som havner i en vanskelig mellomposisjon mellom to regionråd, samtidig som reservasjonsretten også ivaretar de øvrige kommunens mulighet til å fremstå samlet.

Å innføre et styringsprinsipp med konsensus med reservasjonsrett reiser imidlertid noen problemstillinger som må løses:

1. Hvordan synliggjøre at ikke alle kommunene er med, og samtidig ikke underslår at regionrådet i ORKidé er relativt samlet om en sak?
2. Hvem skal forvalte reservasjonsretten til den enkelte kommune i ORKidé? Ordføreren, medlemmene i regionrådet fra kommunen (forutsatt at dette blir utvidet til også å omfatte opposisjonsrepresentasjon), eller de respektive kommunestyrene?
3. Hva skjer hvis for mange bruker reservasjonsretten. Dersom 5 av 11 kommuner reserverer seg mot en sak vil det fortsatt flere flertall for saken, men ORKidé kan neppe fremstå med samlet tyngde.

Til det første punktet mener vi det er viktig å finne riktig balanse. Kommunene som reserverer seg blir ivaretatt på en slik måte at de ikke blir assosiert med et vedtak de ikke er enige i. Samtidig må ORKidé kunne fremstå med tilstrekkelig tyngde når ORKidé uttaler seg, selv om ikke alle kom-

munene stiller seg bak uttalelser og vedtak mv. En måte å gjøre dette er å fjerne kommunevåpen og tilsvarende på uttalelser som sendes ut. I tillegg bør det protokollføres i regionrådet at en eller flere kommuner har reservert seg.

Det neste punktet dreier seg om hvem som kan avgjøre om en kommune skal benytte seg av reservasjonsretten eller ikke, på en sak der den aktuelle kommunen har motstridende interesser i forhold til resten av kommunene i ORKidé. Det prinsipielle demokratiske utgangspunktet her vil være at det er kommunestyret i den aktuelle kommunen som kan avgjøre dette. En slik praksis vil imidlertid føre til at det forsvinner mye tid, og blir skapt unødvendig mye støy i prosessene. Det andre nærliggende alternativet er at det er ordføreren i regionrådet som avgjør om en skal nyttiggjøre seg av reservasjonsretten på en bestemt sak. Det blir da ordførerens ansvar å sørge for at han/hun har tilstrekkelig ryggdekning i sin hjemkommune for sitt valg. Neste problemstilling blir hvordan en skal håndtere dette dersom regionrådet utvides til også å omfatte opposisjonsrepresentanter? En kan se for seg en situasjon der ordfører og opposisjonsrepresentant i regionrådet er av ulik oppfatning. Hvem skal da forvalte reservasjonsretten på vegne av kommunen? I en slik situasjon vil det da være stemmelikhet i kommunens regionrådsdelegasjon. Vi mener at en da må følge de alminnelige politiske spillereglene i lokalpolitikken; ved stemmelikhet er ordførerens stemme avgjørende. Det betyr at det vil være ordføreren, som på vegne av sin kommune, forvalter reservasjonsretten i regionrådet.

Den siste problemstillingen knyttet til et konsensusprinsipp med reservasjonsrett er knyttet til hva som må skje dersom antallet reservasjoner blir såpass stort at det undergraver regionrådets nødvendige tyngde. Etter vår oppfatning vil situasjonen da ikke lenger være slik at en har et konsensusprinsipp; en vil i realiteten da ha et flertallsprinsipp. Som vi har gjort rede for tidligere, mener vi at innføringen av et flertallsprinsipp vil ha negative konsekvenser for regionsamarbeidet i ORKidé. For å sikre at det fortsatt skal være et konsensusprinsipp som skal gjelde vil det være nødvendig å innføre mekanismer som sikrer dette. I den forbindelse mener vi det bør innføres et tak på hvor mange kommuner som kan reservere seg, hvis ORKidé fortsatt skal kunne uttale seg som kollegium. Et slikt tak bør ikke være for høyt, slik at det undergraver både konsensusprinsippet og viktigheten av å opprettholde ORKidé's tyngde og integritet. Samtidig bør det ikke være for lavt, slik at kommunene i realiteten ikke har en reservasjonsrett. I den forbindelse mener vi at regionrådet bør ta stilling til om taket for hvor mange som kan reservere seg skal settes til 1 eller maksimalt 2 kommuner i en bestemt sak der ORKidé likevel kan uttale seg som kollegium. Dette bør nedfelles i vedtektene.

#### 4.2.4 Samarbeidsoppgaver

Frem til nå har samarbeidet i ORKidé i liten grad dreid seg om tjenestesamarbeid. Etter vår oppfatning har ORKidé hatt mer rollen som et interessefellesskap, og felles talerør for regionen i saker en har hatt felles interesser i.

##### Dagens oppgaver i ORKidé:

I handlingsprogrammet for ORKidé som gjelder fra 2012-2016 er det pekt ut 4 fokusområder som regionrådet skal arbeide spesielt med. Dette er:

1. Samfunnsutvikling og omdømmebygging
2. Tjenestesamarbeid og regional arbeidsdeling
3. Samferdsel

#### 4. Rekruttering, utdanning og kompetanse

Disse punktene er også dekket gjennom regionrådets vedtekter, der det i § 2 punkt 3 heter at særlige viktige saker for samarbeidet er:

- Nærings- og kompetanseutvikling
- Utdanning og kultur
- Samferdsel

Gjennom vårt evalueringsarbeid har vi sett at regionen arbeider relativt sett lite med noen av disse områdene. De prioriterte områdene har i noen grad blitt nedprioritert gjennom det flere i evalueringen har påpekt ORKIdé til å være en «resolusjonskvern.»

Særlig innenfor punkt 2, tjenestesamarbeid og regional arbeidsdeling er det gjort lite bortsett fra innenfor IKT ORKIdé, som omtales i et eget avsnitt under. Det samme ser ut til å være tilfelle når det gjelder punkt 4 om rekruttering, utdanning og kompetanse. Gjennom evalueringen har flere etterlyst en felles plattform for ORKIdé blant annet til å jobbe målrettet mot høyskolesatsingen og høyskolesenteret i Kristiansund.

Handlingsprogrammet for 2012-2016 nevner blant annet samfunnsutvikling og omdømmebygging som viktige områder for regionrådet. Ut fra det vi har kunnet se gjennom vår evaluering har en til en viss grad lyktes med å arbeide mot felles målsettinger innenfor disse områdene. Imidlertid ser vi at en ikke alltid har lyktes å komme frem til felles standpunkt, men et mer sentralt funn er at innsatsen mot dette området til en viss grad er vilkårlig. Dette henger sammen med ORKIdés styringsmodell og tilgjengelige styringsressurser. Siden administrasjon ikke har rammer til å drive utviklingsarbeidet videre, vil ORKIdés uttaler dreie seg om å bygge opp om det gode felles initiativ, uten nødvendigvis strategisk og/eller faglig tyngde bak uttalelser som angir retning for samarbeidet og regionen.

Det samme ser også ut til å være tilfelle når det gjelder samferdsel. På dette området vil en også kunne ha saker der deltagerkommunene kan ha ulike interesser ut fra geografisk plassering knyttet opp mot samferdselsprioriteringer. Samferdsel har også vært blant de sakene som har kommet opp gjennom evalueringen, ved siden av sykehussak, som er vanskelig for regionen å enes om. Samferdsel er også et område der en tyngre administrativ overbygning i regionrådet kunne drevet sakene videre for å støtte opp om regionrådets og ordførernes arbeid for å påvirke sentrale beslutningstakere om regionens ønskede prioriteringer.

#### IKT ORKIdé

Regionen har også hatt et større felles prosjekt i IKT ORKIdé, som har lagt til rette med felles digital infrastruktur i regionen. Vi går ikke nærmere inn på evaluering av IKT ORKIdé i denne evalueringen siden IKT ORKIdé, etter det vi kjenner til, har igangsatt en egen ekstern evaluering vinteren 2013/2014. For å oppsummere hva IKT ORKIdé er har vi hentet fra samarbeidets hjemmeside:

**IKT-samarbeidet har eksistert siden 1997, og består av samtlige kommuner på Nordmøre, samt romsdalskommunene Nesset og Fræna. IKT ORKIdé er et formalisert interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27. Omfang og kompleksiteten har økt de siste årene, og fra 2011 har det vært ansatt daglig leder i 100 % stilling.**



Den jobben som er gjort gjennom IKT ORKIdé innebærer at en har tilrettelagt infrastrukturen for å utvide ORKIdé til også å bli et utstrakt tjenestesamarbeid, dersom regionen ønsker det.

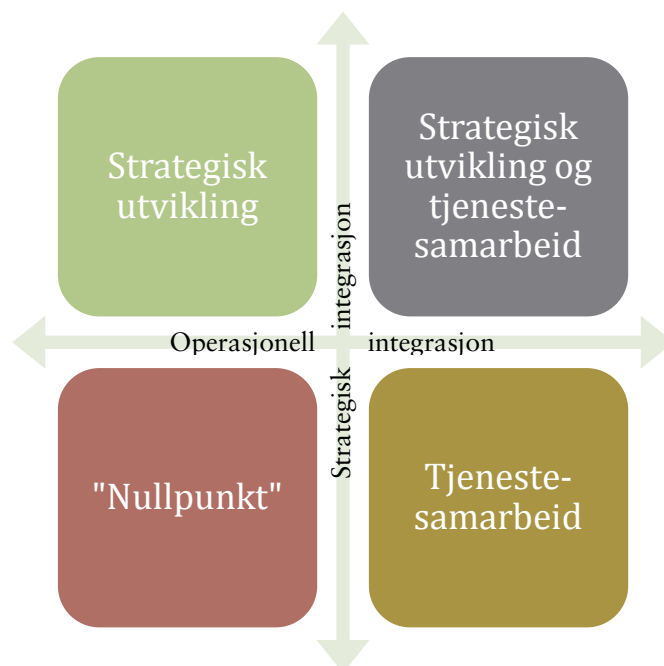
Av tiltak som er gjennomført gjennom IKT ORKIdé som legger til rette for større operasjonell integrasjon mellom kommunene kan nevnes:

- Felles drift av kommunes sentrale nettverk
- Felles e-post og sikkerhetsløsninger
- Felles kommunikasjonsløsning (bredbånd)
- Felles internett og -intranettløsning i kommunene
- Felles sak-/arkivsystem

Med disse gjennomførte tiltakene ligger det således ingen teknologiske hinder for utvidet samarbeid.

## Integrasjon

Dersom en skal utvide samarbeidet i ORKIdés fortsettelse kan en se på denne utvidelsen langs flere akser. Koblet opp mot modellen for strategiske utviklingsbaner presentert i starten av kapittelet kan en utvide samarbeidet med flere oppgaver innenfor både strategisk integrasjon og operasjonell integrasjon.



Figur 16 Strategiske utviklingsbaner for regionråds- og interkommunalt samarbeid

## Strategisk integrasjon

Nye samarbeidsoppgaver som styrker den strategiske integrasjonen vil typisk være nye oppgaver der hele regionen har et interessefellesskap for å arbeide sammen, først og fremst gjennom de politiske kanalene.

Gjennom vårt evalueringsarbeid har det hovedsakelig kommet frem tre punkter der regionen burde arbeide enda tettere sammen strategisk; høyskolesatsingen, samhandlingsreformen (og resten av helseområdet), og videreutvikle det allerede godt etablerte IKT-samarbeidet. Særlig på de to siste punktene vil et økt samarbeid også innebære tydelige innslag av økt operasjonell integrasjon.

Høyskolesatsingen rundt høyskolesenteret i Kristiansund trekkes frem som strategisk viktig for Nordmøre. Noen av kommunene i ORKidé er allerede med i dette samarbeidet, men flere trekker frem dette som et arbeid der ORKidé burde engasjere seg mer i fellesskap.

Samhandlingsreformen trekkes også frem som et område der ORKidé i utgangspunktet var for sent ute med å organisere seg i fellesskap. Andre regioner var raskere ute med å organisere og samordne seg i forbindelse med samhandlingsreformen.

I forbindelse med samhandlingsreformen har også KS' hovedstyre vedtatt følgende uttalelse:

«... Samhandlingsreformen vil innebære mer interkommunalt samarbeid. Det må derfor sikres at kommunene har muligheter til å velge forpliktende samarbeidsmodeller» *Kilde: KS, 26.01.2010*

Flere regioner i Norge har etablert egne samhandlingsorganisasjoner, som en del av sitt interkommunale regionrådssamarbeid. En mulighet for ORKidé i fortsettelsen, er å etablere flere felles samarbeidsarenaer knyttet til intensjonene i samhandlingsreformen.

Det siste strategisk viktige utviklings-samarbeidet som trekkes frem i denne evalueringen av ORKidé, er samarbeidet knyttet til IKT ORKidé. En utfordring ved IKT ORKidé har vært at samarbeidet legger opp til også betydelige forpliktelser for oppfølging fra den enkelte kommune. For flere av de mindre kommunene i ORKidé blir disse forpliktelsene vurdert å være betydelige og krevende å følge opp på en tilfredsstillende måte. For noen av de mindre kommunene blir det også trukket frem at oppfølgingen av IKT ORKidé lokalt i noen sammenhenger fører til at en må ta noen av sine flinkeste folk ut av tjenesteproduksjon for å følge opp på infrastrukturens side til ORKidé. Vi vil ikke foregripe den forestående evalueringen av IKT ORKidé i vesentlig grad, men ut fra de tilbakemeldingene vi har fått ser det ut til at IKT ORKidé fungerer godt som et redskap for utvikling for kommunene, men at forpliktelsene for den lokale oppfølging av IKT ORKidé kanskje bør prioriteres og fordeles på en annen måte. Prioriteres i den forstand at alle kommunene har et felles ansvar for å ha en lokal minimumsoppfølging av fellestiltakene fra ORKidé, samtidig som det bør vurderes en utjevning, der kommunene «yter etter evne og mottar etter behov». Om det allerede eksisterer slike mekanismer, har vi ikke gjennomgått disse, men henviser til den pågående evalueringen av IKT ORKidé.

## Operasjonell integrasjon

Med operasjonell integrasjon mener vi i hvilken grad regionen har felles tjenesteleveranser på et eller flere tjenesteområder. Dette kan løses på flere måter organisatorisk, gjennom interkommunale § 27-samarbeid, gjennom IKS-samarbeid eller gjennom samkommuneorganisering. Nærmere omtale av de ulike modellene for interkommunalt regionrådssamarbeid er presentert i kapittel 2.

Som tidligere nevnt innebærer arbeidet som allerede er utført gjennom IKT ORKidé at nødvendig infrastruktur, som trengs for å utvide ORKidé til også å bli et utstrakt interkommunalt tjenestesamarbeid, allerede er tilstede.

Vi har ikke gått inn for å se på hvilke tjenesteområder det konkret kunne vært naturlig å samarbeide om, men på et overordnet nivå sett på omfang og struktur av interkommunalt tjenestesamarbeid.

Hvordan det interkommunale samarbeidet skal organiseres og styres, er behandlet i andre avsnitt, men et forhold som er sentralt å vurdere dersom kommunene vurderer interkommunalt samarbeid er hvem som skal samarbeide om hva.

På en del tjenesteområder som forutsetter nærhet til brukerne av tjenestene vil det være unaturlig at alle 11 kommuner samarbeider om tjenesteleveransene. Til det er den geografiske utstrekningen for stor og det blir for mange organisasjoner som skal omstilles samtidig til å etablere felles tjenestestruktur. Et slikt samarbeid vil, etter vår oppfatning, bli for stivbeint. Dette vil typisk være tilfelle for en del av kommunenes primær oppgaver knyttet til pleie og omsorg og oppvekst. På områder som bærer mer preg av saksbehandling og administrative tjenester, er geografisk nærhet mindre sentralt, og her kan en lettere se for seg en sammenslutning av flere kommuner.

For det vi kan omtale som «de nære» kommunale tjenestene er det naturlig at kommunene i ORKidé finner sammen i bilaterale undergrupper, mellom 2-4 kommuner innenfor en naturlig geografisk avgrensning. På det vi kan omtale som de mer «fjerne» kommunale tjenestene vil det være enklere å samarbeide i en større gruppering, særlig med den digitale infrastrukturen en har tilgjengelig gjennom IKT ORKidé. Men også her vil det være få tilfeller der det er naturlig at 11 kommuner samarbeider om en tjeneste.

Spørsmålet i forlengelsen av dette blir hvordan en skal organisere interkommunale tjenestesamarbeid gjennom ORKidé på en måte som blir oversiktlig i fremtiden. Som tidligere nevnt var erfaringene fra Nordhordland at de interkommunale samarbeidstiltakene utviklet seg relativt tilfeldig over tid og med ulike samarbeidskonstellasjoner i de ulike samarbeidstiltakene, som til slutt gjorde det totale samarbeidet uoversiktlig (Lie et al., 2013).

Vår anbefaling er at dersom en gjennom ORKidé skal utvide samarbeidet på en måte som øker den operasjonelle integrasjonen gjennom tjenestesamarbeid der to eller flere av kommunene i ORKidé finner sammen i et tjenestesamarbeid, så bør samarbeidskonstellasjonene fungere noenlunde uendret på flere områder. For å sikre den helheten og oversikten vi mener er viktig for interkommunalt samarbeid, så bør de kommunene som samarbeider om et tiltak mer eller mindre være de samme kommunene som samarbeider om et annet tiltak. Her kan en skille mellom «nære» og «fjerne» kommunale tjenester (jf. beskrivelsen over), slik at en kan være en større gruppering av kommuner som samarbeider om de mer «fjerne» tjenestene.

En mulighet til inndeling er at en deler medlemskommunene i ORKidé inn i nord, sør, indre og ytre for å forsøke å etablere mer eller mindre faste samarbeidskonstellasjoner. Dette bør imidlertid ikke være helt fastlåst, siden ulike samarbeidstiltak kan ha ulike konstellasjoner som en naturlig

samarbeidsregion. Imidlertid er vår anbefaling at kommunene har et bevisst forhold til balansegangen mellom totaloversikt over samarbeidet og formålstjenlighet for det enkelte samarbeidstiltak, i fastsettelsen av hvilke kommuner som bør samarbeide om ulike tjenesteleveranser.

## 4.2.5 Økonomi

### Kostnadsnivå og -fordeling

Med økonomi i samarbeidstiltakene har vi særlig sett på dagens kostnadsfordeling, og hvilke økonomiske konsekvenser forslagene som kommer gjennom denne evalueringen vil få.

Evalueringen viser at de fleste kommunene ser ut til å være tilfredse med dagens kontingent som er 10 kroner per innbygger. Det er imidlertid verdt merke seg at deltagerkostnaden for kommunene i ORKIdé er svært lav sammenlignet med andre regionråd. Det henger sammen med at ORKIdé har vært organisert med svært små administrasjonsressurser.

En sentral del av evalueringen rundt dette punktet har vært om kommunene er villige til å ta de økonomiske konsekvensene av å bygge opp et større og mer fast administrativt apparat enn det er har hatt til nå i ORKIdé. Tilbakemeldingene vi har fått gjennom denne evalueringen går i retning av at kommunene er villige til å ta konsekvensene av å utvide de administrative ressursene i regionrådet. Dette kan enten gjøres ved at en øker summen per innbygger, eller at en går inn på en fordeling mellom et fast beløp og et beløp som varierer med innbyggertall. For eksempel en 70-30 fordeling hvor 30 prosent er fordeling av et fast beløp og 70 prosent er innbyggertall. Denne fordelingen er vanlig i prosjektene i ORKIdé. Dersom en også skal utvide regionrådet til å omfatte opposisjonsrepresentanter og eventuelt også etablere et eget Nordmøreting bestående av formannskapene, som presentert tidligere i evalueringen, vil også dette virke kostnadsdrivende for å drifte samarbeidet i ORKIdé.

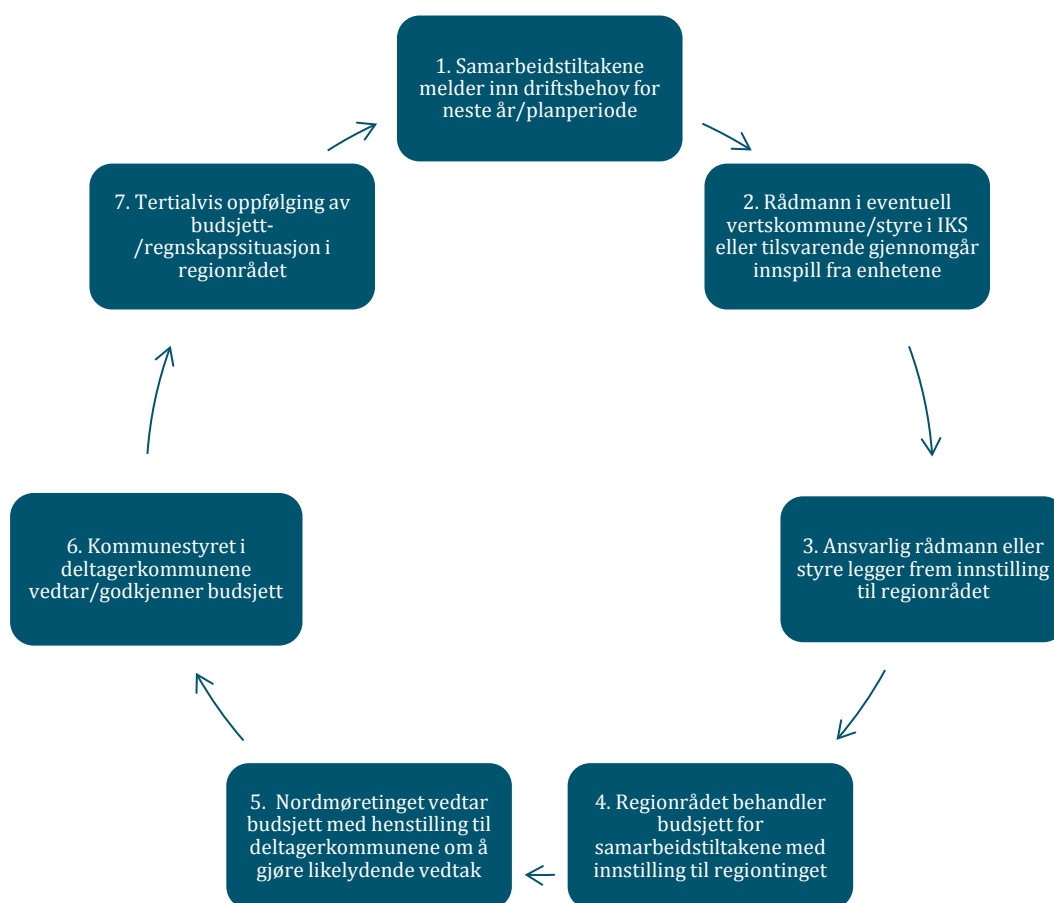
Etter vår oppfatning, vil en kostnadsfordeling som kombinerer en fast sum (grunnbeløp) med en innbyggerrelatert fordelingskomponent, være rimelig for alle parter. Dette gjenspeiler at de største kommunene har evne til å bidra med den største innsatsen, selv om det ofte vil være de mindre kommunene, som relativt sett, har mest å tjene på et interkommunalt samarbeid. Av andre regionråd vi har undersøkt, ser vi at mange regionråd velger å ha en fordelingskomponent etter kroner per innbygger, av og til kombinert med et fast grunnbeløp. Det som imidlertid kjennetegner de fleste andre regionråd vi har undersøkt, er at de økonomiske bidragene fra kommunene er til dels vesentlig høyere enn det som er tilfelle for ORKIdé (Lie et al., 2013). Dersom regionrådet ønsker å følge våre anbefalinger, om blant annet å bygge opp et større sekretariat, vil det som sagt innebære økte kostnader for kommunene. Regionen kan velge mange ulike modeller for kostnadsfordelingen. Vår anbefaling er at en enten viderefører om lag samme fordelingsnøkkel som tidligere, men ned mot 70 % innbyggerbaserte fordelingskomponenter. En annen mulighet er å se på finansieringen av Orkdalsregionen, hvor en har lagt seg på en finansieringsmodell som tar hensyn til kommunenes frie inntekter og dermed hvilket inntektsnivå kommunene har.

### Budsjettprosess og -oppfølging

En utfordring ved interkommunalt samarbeid er ofte hvordan en styrer økonomien i interkommunale samarbeid. Dette ble blant annet pekt på i evalueringen av Midt-Telemark samarbeidet utført av NIVI-analyse i 2007 (Vinsand & Nilsen, 2007:2).

Dersom en etablerer et mer utstrakt tjenestesamarbeid er det viktig å etablere gode og felles rutiner for budsjettering og økonomisk oppfølging av samarbeidstiltakene. Det er mange måter å gjøre dette på. Her står en i en vanskelig avveining mellom felles og enhetlig styring på den ene siden, og hensynet til å ivareta kommunenes suverenitet fullt ut på den annen side. Etter vår oppfatning er det ikke mulig å ivareta begge disse hensynene fullt ut, og samtidig opprettholde et regionråd som ikke drukner i byråkrati og som opprettholder en viss styringsfart.

I figuren under skisserer vi en mulighet for hvordan ORKidé kan organisere prosessen for både budsjettutarbeidelse og oppfølging, gitt at en ønsker å utvikle ORKidé også til å bli et regionalt samarbeid med ett eller flere tjenestesamarbeid. Dette forslaget til budsjettprosess vil således kunne gjøres gjeldende dersom en velger en strategisk utviklingsbane, som innebærer både økt strategisk og operasjonell integrasjon i ORKidé. Dersom regionen velger en lavere integrasjonsgrad enten strategisk, eller i forhold til tjenstedimensjonen kan en kutte ut/ redusere omfanget av ett eller flere av stegene i den foreslåtte skissen under.



Figur 17 Innspill til budsjettprosess for samarbeidstiltak i ORKidé

Den ovenstående modellen er, etter vår oppfatning, ikke optimal. Følgende kan anføres som de fremste motargumenter mot denne modellen:

- Budsjettprosessen vil måtte ta lang tid, siden budsjettet skal innom flere instanser.

- Kommunestyrene kommer for sent inn i prosessen og vil i realiteten på mange måter bli presentert for at fait accompli, det vil si saken er på mange måter avgjort før den kommer til kommunestyrene i siste instans.

Etter vår oppfatning bør en budsjettprosess og prosess for budsjettoppfølging gjennom året være såpass omfattende, for å sikre et nødvendig innslag av folkevalgt styring gjennom regionrådet, eventuelt regiontinget, og i siste instans kommunestyrene.

I den skisserte modellen vil kommunestyrene ha relativt liten mulighet til å gjøre endringer i budsjettene til samarbeidstiltakene, siden det allerede er behandlet i regionrådet og eventuelt i et regionting (dersom en velger å opprette dette). Likevel mener vi den demokratiske forankringen vil være tilstrekkelig ivaretatt, særlig dersom en oppretter et regionting, som også behandler budsjettet.

Alternativene er at alt skal starte hos kommunestyrene og deretter legges frem for regionrådet etter fullmaktene kommunestyrene har gitt gjennom midler som stilles til disposisjon. Problemer vil oppstå ved et slikt alternativ dersom det er avvik mellom vedtakene i de ulike kommunestyrene. Sannsynligheten for dette er stor med 11 deltagerkommuner. Resultatet kan da fort bli at budsjettprosessen blir en evig runddans, som det vil være svært krevende å få slutført før budsjettåret starter. Vi har derfor landet på vår anbefaling som skissert over, som vi mener balanserer hensynet til både overordnet styring, fremdrift og politisk kontroll i eventuelle interkommunale samarbeidstiltak i fremtidens ORKidé. Dersom regionen velger en mindre omfattende integrasjon av sitt samarbeid, vil budsjettprosessen kunne forenkles i tråd med redusert omfang av det interkommunale samarbeidet.

### 4.3 Ønsket integrasjonsgrad fra kommunene

---

En viktig del av oppdraget har vært å kartlegge ønsket integrasjonsgrad i ORKidé fra de ulike kommunene. Gjennom spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene vurdere ulike påstander om hva ORKidé bør være:

- Et forum for informasjonsutveksling og nettverksbygging.
- Et forum for utviklings av politiske føringer og strategier på tvers av kommunegrensene.
- En felles høringsinstans på vegne av kommunene.
- Et felles talerør ovenfor statlige og andre offentlige aktører.
- Koordinator for utvikling av interkommunalt tjenestesamarbeid.

Avhengig av hvilken arbeidsform ORKidé velger er det avgjørende for hvor integrert de 11 kommunene blir.

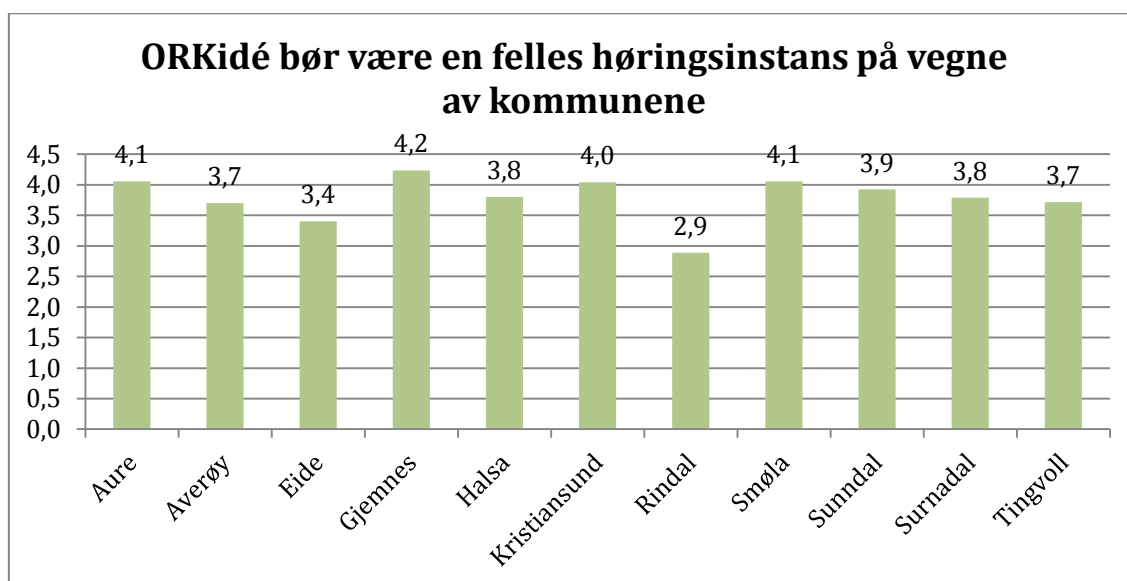
Overordna er respondentene positive til alle påstandene. Tabell 9 viser at respondentene er mest enig i påstand 1, 2 og 5, mens en er minst enig i påstand 3. Respondentene er og enig i påstand 4.

Påstand 1 gjenspeiler i stor grad hvordan ORKidé fungerer i dag, og gjennom intervjuene har vi oppfatta at mange mener at det at ORKidé bidrar til nettverksbygging og informasjonsutveksling på tvers av kommunegrensene er en av de viktigste oppgavene til ORKidé. Det er og støtte fra alle kommunene på dette punktet. Dette henger og sammen med påstand 2 som legger opp til ORKidé er et fora hvor en kan utveksle politiske føringer og strategier på tvers av kommunegrensene.

Tabell 11 Gjennomsnittlig svar fra alle respondenter på 5 ulike påstander om hva ORKidé bør være.

	Påstander om hva ORKidé bør være	Gjennomsnitt alle respondenter
1	ORKidé bør være et forum for informasjonsutveksling og nettverksbygging	4,9
2	ORKidé bør være et forum for utveksling av politiske føringer og strategier på tvers av kommunegrensene.	4,7
3	ORKidé bør være en felles høringsinstans på vegne av kommunene	3,9
4	ORKidé bør være et felles talerør ovenfor statlige og andre offentlige aktører.	4,4
5	ORKidé bør være koordinator for utvikling av interkommunalt tjenestesamarbeid.	4,8

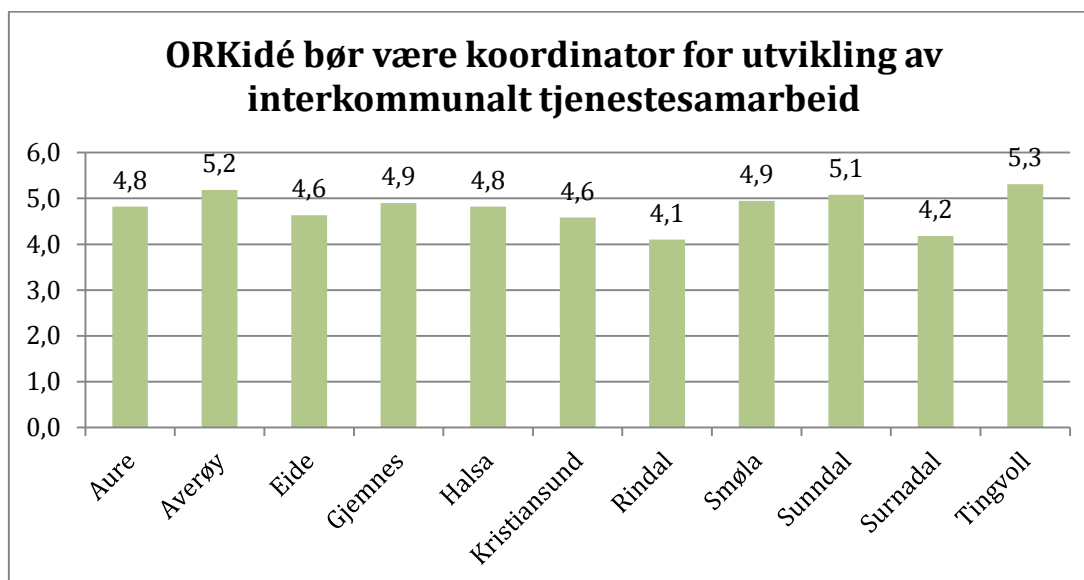
Når det gjelder i hvor stor grad ORKidé skal være en felles høringsinstans på vegne av kommunene, og et felles talerør ovenfor statlige og andre offentlige aktører har vi i intervjuene oppfattet at det er litt ulike meninger om dette. Spesielt når det gjelder dette med rollen felles høringsinstans. Når vi ser nærmere på bakgrunnstallene ser vi at administrativt ansatte er mer positive til dette enn politikerne (et gjennomsnitt på hhv. 4,3 og 3,6) og at de som har deltatt i ORKidé er mer positive enn de som ikke har deltatt (et gjennomsnitt på hhv. 4,3 og 3,6). Dette er kanskje ikke unaturlig. Hvis ORKidé i større grad utarbeider felles høringsuttalelser på vegne av regionen vil dette føre til mindrearbeid for administrasjonen i den enkelte kommune. Samtidig er politikerne mer skeptisk siden en vil ta beslutningsmyndighet ut fra kommunestyrene og inn i ORKidé på saker som kan være viktige for hver enkelt kommune. Samtidig kan en se for seg en variant hvor ORKidé utarbeider forslag til felles høringsuttalelse, som deretter vedtas i hver enkelt kommune dersom en ønsker det. Vi har fått opplyst at eksterne instanser allerede i dag henvender seg direkte til ORKidé for å få fram synspunktene fra de ulike kommunene, en bør derfor ha en bevisst rolle i forhold til hvordan slike henvendelser skal håndteres. Enten bør ORKidé ha en rolle hvor de skal koordinere slikt, ellers så bør eksterne instanser bli henvist til de enkelte kommunene.



Figur 18 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «ORKidé bør være en felles høringsinstans på vegne av kommunene», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Figur 18 viser gjennomsnittet av hva respondentene fra hver av kommunene mener om ORKidé som en felles høringsinstans. Som vi ser er det kun Eide og Rindal kommuner som uenige i påstanden. Dette er og de to kommunene som er medlem i andre regionråd, og dermed fort kan komme i en «skvis» mellom ulike meninger i ulike regionråd. Kommunene som er mest positive til ORKidé som en felles høringsinstans er Aure, Gjemnes, Kristiansund og Smøla.

Gjennom intervjuer og dialog med ORKidé underveis i arbeidet har det kommet fram at det er ulike oppfatning av om ORKidé bør ha et tettere tjenestesamarbeid enn i dag. Som spørreundersøkelsen viser mener derimot flertallet at ORKidé i større grad bør være en koordinator for de tjenestene som er og de tjenestene som eventuelt etableres framover, enn en er i dag. Figur 19 viser at alle kommunene er enig i denne påstanden, men i varierende grad. Averøy, Sunndal og Tingvoll er de kommunene som er mest positive, men Rindal og Tingvoll er mest negative.



Figur 19 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «ORKidé bør være koordinator for utvikling av interkommunalt tjenestesamarbeid», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Hvilken integrasjonsgrad det vil være mellom kommunene i ORKidé, vil avhenge av hvilke samarbeidsformen en velger. Dersom ORKidé er en løselig organisasjon hvor en møtes og utveksler ideer og meninger vil det gi en lavere integrasjonsgrad enn om kommunen samarbeider om tjenesteyting. Hvilke integrasjonsgrad en får fra ulike arbeidsformer er drøftet flere steder i dette kapitlet. Generelt kan en si ut fra resultatene i spørreundersøkelsen at kommunene er positive (riktig nok i varierende grad) til en tettere integrasjon i ORKidé.

### 4.3.1 Kommunestruktur

I denne utredningen har det ikke vært noe hovedfokus å se på den varslede kommunereformen som regjeringen ønsker å gjennomføre, men vi har tidligere i rapporten vurdert fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid versus kommunesammenslåing. Det som er interessant i denne rapporten er hvilken rolle ORKidé skal ta når det gjelder kommunereformen, og hva som skjer med ORKidé dersom det blir færre kommuner på Nordmøre. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene vurdere om «ORKidé bør ta initiativ til debatt om kommunestruktur på Nordmøre» og



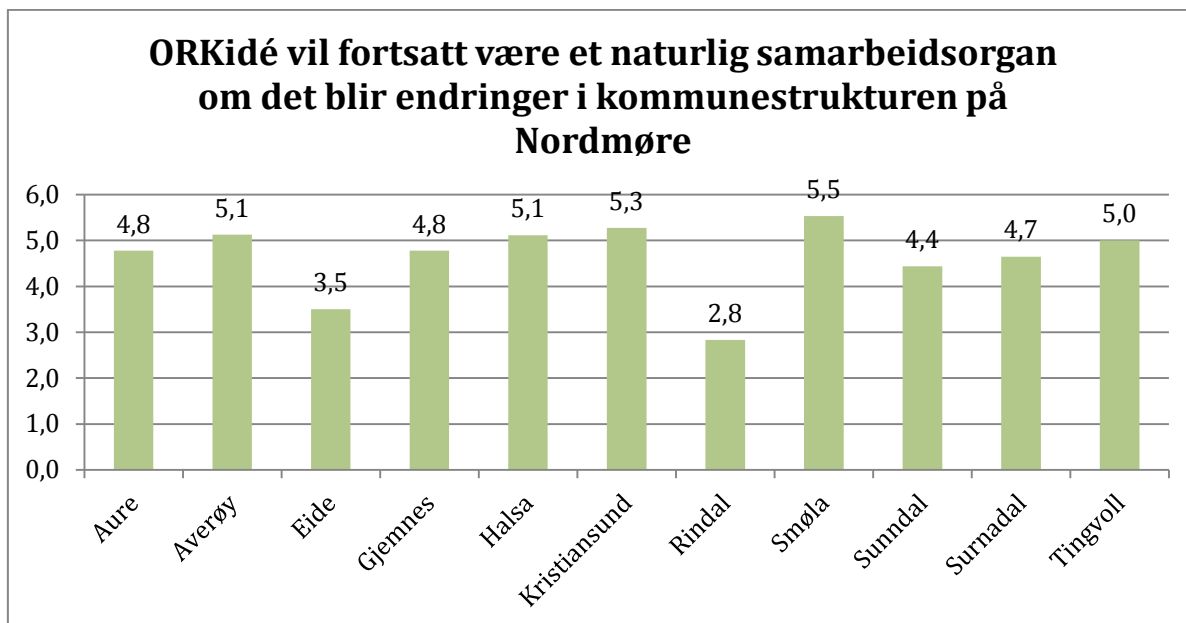
om «ORKidé fortsatt vil være et naturlig samarbeidsorgan om det blir endringer i kommunestrukturen på Nordmøre».

Tabell 10 viser at respondentene er positive til begge påstandene. Mest positive både til at ORKide bør ta initiativ til en debatt om kommunestruktur på Nordmøre er de administrativt ansatte og de som deltar i ORKidé. Det kan henge sammen med at blant de politiske representantene som har svart på undersøkelsen har de ulike politiske partiene ulike meninger om det er behov for en kommunestrukturreform eller ikke. Siden denne spørreundersøkelsen ble gjennomført har ORKidé drøftet dette spørsmålet på sitt kollegiemøte lørdag 15. februar, hvor fylkesmannen holdt en innledning av den varslede kommunereformen. Slik sett kan en si at ORKidé allerede er i gang med å drøfte spørsmålet om endringer i kommunestrukturen.

Tabell 12 Gjennomsnittlig svar alle respondenter, administrativt ansatte og politisk representanter, representert samarbeidsorgan og ikke representert samarbeidsorgan på to påstander om kommunestruktur.

	Alle	Adm. ansatt	Pol. Repr.	Repr. Samarbeidsorgan	Ikke repr. samarbeidsorgan
<b>Respondenter</b>	<b>203</b>	<b>74</b>	<b>128</b>	<b>73</b>	<b>127</b>
ORKidé bør ta initiativ til debatt om kommunestruktur på Nordmøre.	4,6	4,9	4,4	4,7	4,5
ORKidé vil fortsatt være et naturlig samarbeidsorgan om det blir endringer i kommunestrukturen på Nordmøre.	4,8	5,1	4,6	5,0	4,6

Det som er mest interessant i en vurdering av «fremtidens ORKidé» er hva som skjer dersom det blir endringer i kommunestrukturen på Nordmøre. Figur 20 viser at alle kommunene med unntak av Eide som er nøytral og Rindal som er uenig, mener at ORKidé fortsatt vil være et naturlig samarbeidsorgan om det blir endringer i kommunestrukturen på Nordmøre. Ut fra hvor utbredt det er med regionrådsamarbeid i Norge, og mellom betydelig færre kommuner enn på Nordmøre, er det ikke unaturlig å se for seg at ORKidé og vil være et samarbeidsorgan i fremtiden om det blir endringer i kommunestrukturen.



Figur 20 Gjennomsnittlig svar fra de ulike kommunene på påstanden «ORKidé vil fortsatt være et naturlig samarbeidsorgan om det blir endringer i kommunestrukturen på Nordmøre», der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

## 4.4 Ulike modellalternativer for fremtidens ORKidé

Mot slutten av denne evalueringen vil vi fremstille 4 ulike modellalternativer for fremtidens ORKidé. Alternativene som skal presenteres er fastsatt av regionrådet. I den påfølgende presentasjonen vil vi ikke gjennomgå alle forhold og anbefalinger knyttet til fremtidens ORKidé, da disse forholdene er presentert og vurdert av oss tidligere i dette dokumentet. I denne presentasjonen vil vi presentere hva vi mener ligger i de ulike modellalternativene. Videre vil vi presentere hvordan vi plasserer de ulike modellalternativene i den presenterte modellstrukturen, med strategisk og operasjonell integrasjon, målt opp mot de ulike mulige strategiske utviklingsbanene for ORKidé.

Vi har valgt å gjøre presentasjonen på denne måten av følgende årsak: De 4 skisserte modellene er etter vår oppfatning ikke uttømmende for mulige fremtidsscenarioer for regionen. Blant annet fører den pågående kommunereformen, der det i skrivende stund er noe uklart hvilke styringssignaler som til slutt vil komme fra sentralt hold, til at det er sannsynlig at det vil dukke opp flere varianter av modellalternativer i tiden som kommer. Ved at vi har strukturert fremstillingen ikke bare avgrenset til disse 4 modellalternativene, men sortert våre vurderinger etter strukturen tidligere i dette kapittelet, står regionrådet friere til å vurdere hvordan de vil utvikle og tilpasse fremtidens ORKidé:

- Organisering
  - o Representasjon og deltagelse
  - o Administrasjon
- Styringsmekanismer
- Samarbeidsoppgaver
  - o Strategisk integrasjon
  - o Operasjonell integrasjon
- Økonomi

- Kostnadsnivå og -fordeling
- Budsjettprosess og -oppfølging

#### 4.4.1 Tillitsbyggende allianse, og talerør for Nordmøre

Ved å omtale ORKidé som en tillitsbyggende allianse og talerør for Nordmøre, mener vi det på mange måter vil innebære en videreføring av dagens regionråd, hvor kollegiet sammen løser oppgaver og tar tak i nye muligheter innenfor områder det er enighet om. Det kan være positivt at når Nordmøre snakker med en stemme er det *reelt* sett én stemme, men konsensus kan og føre til at viktige prosjekter og strategiske avgjørelser stopper opp fordi det ikke er full enighet. Dette har vi omtalt nærmere i avsnittet om styringsprinsipper.

Dersom en ønsker å videreføre regionrådet omtrent på dagens nivå har vår utredning pekt på flere forhold der vi anbefaler endring. Dette går både på deltagelse og representasjon i form av å utvide regionrådet til også å omfatte opposisjon i den enkelte kommune. Anbefalingene går også i retning av å styrke de administrative ressursene til regionrådet. I tillegg viser vi til omtale av styringsprinsipp og anbefalingen rundt konsensusprinsipp med reservasjonsrett tidligere i rapporten. Gitt at regionen følger disse anbefalingene vil likevel integrasjonsnivået rundt det interkommunale regionrådssamarbeidet forbli omtrent uendret. En vil oppnå lite eller ingen endring hva gjelder operasjonell integrasjon, med mindre en bestemmer seg for at en eller flere tjenesteleveranse av interkommunale tjenester skal inn i samarbeidet.

Etter vår oppfatning vil en imidlertid oppnå noe sterkere strategisk integrasjon ved at en gjennom en sterkere lokal forankring og utvidete administrative ressurser i ORKidé både kan involvere seg bredere over flere saksområder, og dypere ved at en har ressurser til å gå tyngre inn i sakene. I tillegg vil man gjennom et revidert styringsprinsipp som gir ORKidé mulighet til å fremstå med tyngde, også i saker der ikke alle kommunene er enige.

I den grad en vil lykkes med å styrke forankringen av ORKidé i deltagerkommunene ved å utvide representasjonen i regionrådet og også vurdere å etablere et regionting bestående av formannskapene, vil dette også bidra til å kunne styrke den strategiske integrasjonen.



Figur 21 Integrasjonsnivå modell 1, tillitsbyggende allianse og talerør for Nordmøre

### Konsekvenser ved valg av ovennevnte modell; for regionrådet, sekretariatet og kommunene

Sammenlignet med dagens situasjon vil valget av en slik modell innebære relativt få endringer, sammenlignet med dagens situasjon.

Ved en slik modell vil en klare seg med et sekretariat om lag på samme måte som i dag. Imidlertid foreslår vi endringer blant annet knyttet til deltagelse og representasjon, som innebærer at en får et større regionråd, der også opposisjon fra de enkelte kommunen er med. Etter vår oppfatning kan dette bidra til å styrke ORKIdés legitimitet og eierskap ute i kommunene. I tillegg vil et revidert styringsprinsipp; konsensus med reservasjonsrett, kunne gi noe mer mulighet for ORKIdé til å ta fatt i saker som kan være konfliktfylte.

#### 4.4.2 Prosjektbasert integrator for Nordmøre

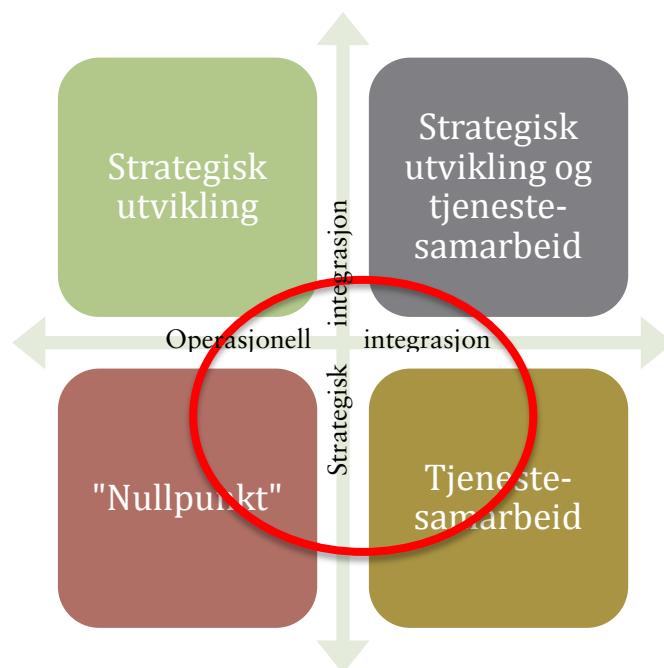
Dette oppfatter vi som en modell hvor ORKIdé i større grad blir en organisasjon som får opp tjenestesamarbeid gjennom utviklingsprosjekter. Etter prosjektperioder på for eksempel 3 år vil en se hvilke samarbeidstiltak som bør videreføres gjennom ordinær drift. Eksempelvis vil ikke arbeidet med en felles strategisk næringsplan som skal i gang være naturlig i denne modellen. Her kan en se for seg at ORKIdé gjennomfører felles prosjekter som prosjektet «Heimatt til Nordmøre» som en tidligere har gjennomført sammen med Nordmøre Næringsråd.

Prosjektene en kan se for seg i denne modellen vil ha innslag av både tjenesteleveranser og utviklingsarbeid. Hvis en skal se for seg bolyst-prosjekter og lignende inn i denne modellen vil det være strategiske valg som gir utslag i en eller annen form for levert tjeneste.

Dersom en ser for seg ORKidé som prosjektbasert er vi redd for at ORKidé raskt kan utvikle seg i en retning der samarbeidstiltakene etter hvert blir relativt tilfeldig sammensatt, og at prosjektene plasseres i ORKidé etter hvert som det passer. Som vi har vært inne på fra flere andre regionråd, er det en risiko for at en både mister overordnet oversikt og styring, og at rammene for politisk kontroll reduserer i takt med redusert oversikt over den totale porteføljen av samarbeidsprosjekter.

Hvis vi skal plassere denne modellvarianten i vår modellstruktur med strategisk og operasjonell integrasjon, så vil en modell med prosjektbasert integrator representere noe tettere operasjonell integrasjon, ved at en inngår en del tjenestesamarbeid knyttet til avgrensede prosjekter. Noe økt strategisk integrasjon kan en også oppnå dersom en lykkes i å sortere prosjektene riktig, slik at de samlet sett staker ut en kurs for regionsamarbeidet. Imidlertid er risikoen for at samarbeidet vil utvikle seg mer tilfeldig over tid til stede (Lie et al., 2013).

Dersom en skal lykkes med å realisere en prosjektbasert integrator, vil en avgjørende forutsetning være at en bygger opp et større sekretariat og administrativt apparat i ORKidé. Etter vår oppfatning, vil det være naturlig at prosjektene samles under ORKidé med ORKidé som prosjekteier, og med arbeidsgiveransvar for prosjektledere osv. Det vil være vanskelig å oppnå en felles styring, og ikke minst felles eierskap til prosjektene dersom kommunene skal drifte prosjektene som operatør på oppdrag fra regionrådet. Dersom en velger den siste tilnærmingen til modellen tror vi risikoen for en mer tilfeldig utvikling av regionrådssamarbeidet vil øke.



Figur 22 Integrasjonsnivå modell 2, prosjektbasert integrator for Nordmøre

### Konsekvenser ved valg av ovennevnte modell; for regionrådet, sekretariatet og kommunene

Dersom regionen velger denne modellen for fremtidig samarbeid vil det være behov for å bygge opp et betydelig større sekretariat i ORKidé. I en slik modell er det, etter vår oppfatning, naturlig at eierskapet til prosjektene som skal kjøres gjennom ORKidé også har ORKidé som prosjekteier.

Det vil blant annet innebære arbeidsgiveransvar for de som er ansatte i prosjektene. Skal en ha arbeidsgiveransvar for prosjektene bør en også ha arbeidsgiveransvar for sekretariatet i regionrådet, som på mange måter vil bli den daglige operative ledelsen for prosjektene. En konsekvens av dette vil være at en ikke lenger bør kjøpe inn sekretariatstjenester på timebasis, men ansette en daglig leder, eller tilsvarende, for regionrådssamarbeidet.

I en slik modell ser vi for oss at regionrådet går inn som styringsgruppe for det prosjektbaserte samarbeidet. I en slik modell vil regionrådet ikke bare bli et organ for samfunnsutvikling i regionen, mens også et organ som håndterer og styrer driftsoppgaver. En vil da bevege seg stadig nærmere at regionrådet opptrer som et kommunestyre for prosjektene som styres gjennom ORKidé. Det vil i neste omgang føre til at kommunene får en fjernere rolle til samarbeidstiltakene, ved at det er regionrådet som eier og har beslutningsmyndighet over samarbeidstiltakene.

#### **4.4.3 Samordnet regional tjenesteyter (spesialistkommune, samkommune)**

Dette modellalternativet representerer ulike måter for å samarbeide tettere og mer helhetlig når det gjelder tjenesteyting. Da er det naturlig både å se på hvilke tjenester en samarbeider om i dag, og hvordan disse er organisert, samt se på hvilke andre muligheter som finnes.

Konsekvensene av denne modellen vil være tett koblet til vår drøftelse i avsnitt 4.2.4 om samarbeidsoppgaver og 4.2.5 om økonomi i samarbeidstiltakene.

I beskrivelsen av modellalternativet i regionrådets bestilling til dette evalueringoppdraget er også samkommune nevnt spesifikt. Vi har vurdert samkommunen som samarbeidsform i interkommunalt samarbeid i avsnitt 2.3.3. Etter vår oppfatning har samkommunen som samarbeidsform fått liten utbredelse de siste ti årene. Med de gjeldende signaler fra sentralt hold tror vi ikke samkommunen som organisasjonsform kommer til å overleve kommunereformen. Vi anser det dermed som relativt uaktuelt å vurdere nye samkommunesamarbeid fremover. Vi mener derfor at modellalternativet knyttet til samordnet regional tjenesteyting bør dreie seg om selvstendige kommuner, som samarbeider om ett eller flere tjenesteområder gjennom de øvrige måtene å organisere interkommunalt tjenestesamarbeid på.

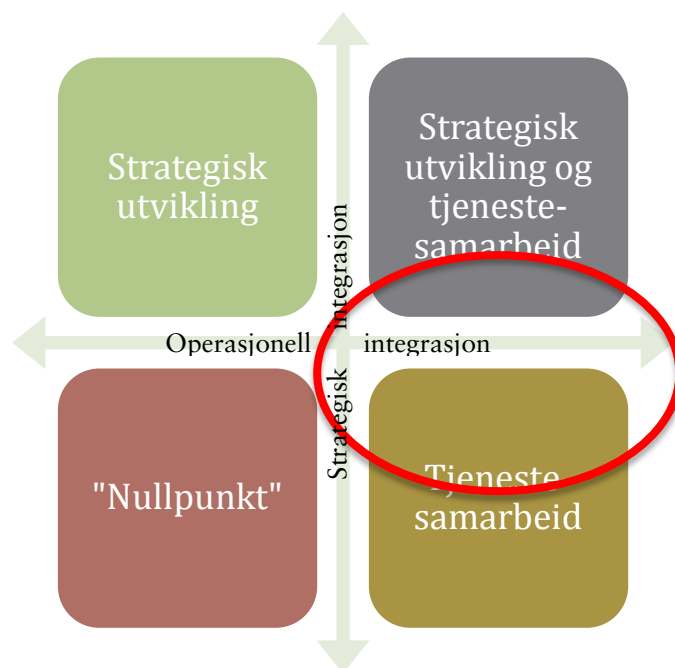
Dersom en velger ORKidé som base for interkommunale tjenestesamarbeid, står en fortsatt ved den nevnte risikoen at samarbeidet kan utvikle seg tilfeldig og ende opp med et svært uoversiktlig totalbilde (Lie et al., 2013). Dersom regionen velger å utvikle ORKidé i denne retningen, er vår anbefaling derfor at en bruker god tid på å gjennomgå hva en vil samarbeide om og hva en ønsker å oppnå med de enkelte samarbeidstiltakene. Hvem kommuner som skal samarbeide med hvem er også en sentral problemstilling siden ORKidé i utgangspunktet består av relativt mange kommuner som er samlet i ett regionråd, som omtalt i avsnitt 4.2.4. Som nevnt tidligere tror vi det i relativt få tilfeller vil være aktuelt at alle de 11 medlemskommunene i ORKidé vil inngå i mange tjenestesamarbeid, der alle kommunene er med i det samme samarbeidstiltaket.

Et interkommunalt tjenestesamarbeid kan også organiseres på flere måter, som vertskommunesamarbeid, interkommunalt samarbeid etter §27, IKS og AS. Disse ulike selskapsformene har ulike fordeler og ulemper som gjør at de passer for ulike tjenesteområder. Vi vil angi et par prinsipper som regionen bør vurdere ut fra når en skal velge organisasjonsform for et eventuelt fremtidig tjenestesamarbeid:

- Velg lik organisering for likeartede tjenester.

- Sikre tilstrekkelige rammer for demokratisk styring og kontroll gjennom organisering av selskapsorganer, fastsettelse i vedtekter osv.

Sett opp mot vår modellstruktur for interkommunalt regionsamarbeid, vil et modellalternativ i retning av samordnet regional tjenesteyting representere en betydelig endring fra i dag i form av økt operasjonell integrasjon. I denne modellen ligger det relativt lite endring i strategisk integrasjon utover eventuelt endringer i sammensetning av regionrådet. Men denne modellen kan samtidig kombineres med andre modeller/tiltak, som også vil øke den strategiske integrasjonen.



Figur 23 Integrasjonsnivå modell 3, samordnet regional tjenesteyter (spesialistkommune, samkommune)

### Konsekvenser ved valg av ovennevnte modell; for regionrådet, sekretariatet og kommunene

Hvilke konsekvenser en slik modell har for regionrådet, sekretariat og kommunene kommer an på hvilken form en velger på samarbeidstiltakene.

Dersom en velger å gå for samkommunemodellen, noe vi anser å være lite aktuelt med de gjeldende rammebetingelser, vil regionrådet og sekretariatet bli erstattet med et samkommunestyre og en felles administrasjon for samkommunen. For kommunene vil en slik modell innebære at en overfører de aktuelle oppgavene, inklusiv beslutningsmyndighet og budsjettansvar til samkommunen.

Dersom en velger en selskapsorganisering for samarbeidstiltakene, for eksempel AS eller IKS vil selskapene få sine styrende organer etter aktuell lovgivning, med et eget styre og generalforsamling/representantskap. Regionrådet vil da kunne inntre som representantskap for et IKS, mens ved et AS vil det normalt være ordførerne som har delegert myndighet fra sine respektive kommuner til å representere kommunen som juridisk person på generalforsamling. Særlig ved bruk av AS-formen vil regionrådet, sekretariatet og kommunene få en fjernere rolle til samarbeidstiltakene, siden et AS styres etter selskapslovgivningen i aksjeloven. Ved bruk av IKS (som gjerne er vanlig

ved renovasjonssamarbeid og lignende) vil integrasjonen mot regionrådet og kommunene bli noe tettere.

Ved interkommunale samarbeid etter § 27 kan dette organiseres gjennom regionrådet, med sekretariatet som den administrative overbyggingen, og regionrådet som det politiske styringsorganet. Samarbeidstiltakene vil i tillegg ha sin egen organisering ut fra hva samarbeidstiltakene skal omfatte. Det er da naturlig at samarbeidstiltakene organiseres gjennom regionrådet. For kommunenes del vil en slik modell innebære at en gir fra seg beslutningsmyndighet over et eller flere tjenesteområder til regionrådet og dets organer. Finansieringen av samarbeidstiltakene må gjøres gjennom kommunenes respektive budsjettvedtak i kommunestyrene. Hvordan budsjettprosessen til fellestiltakene kan gjennomføres er belyst i avsnitt 4.2.5.

Ved interkommunale samarbeid etter vertskommunemodellen vil det føre til at kommunene må overføre/delegere styringsmyndighet til den kommunen som er vertskommune. Det vil da bli rådmannen i vertskommunen som er øverste administrative myndighet for samarbeidstiltakene. Politisk kan styringen løses gjennom en kombinasjon mellom vertskommunens kommunestyre og regionrådet, men formelt vil det være vertskommunens kommunestyre som er ansvarlig. Her bør en blant annet se særlig på hvordan finansiering og budsjettprosess løses før en fastsetter styringsstrukturen for samarbeidstiltaket, jf. drøftelsen i avsnitt 4.2.5. Tjenestesamarbeid gjennom vertskommunemodellen vil innebære at regionrådets sekretariat som sådan blir relativt upåvirket av samarbeidstiltaket. Imidlertid er det naturlig å se for seg at den administrative overbyggingen til regionrådet i noen grad kan og bør bidra til koordinering mellom vertskommunen og de øvrige kommunene som deltar i samarbeidet.

#### **4.4.4 Talerør for ett Nordmøre, men med færre og mer robuste generalistkommuner enn i dag.**

Etter Stortingsvalget 2013 synes det klart at det vil komme en kommunereform her i landet, som har til hensikt å resultere i flere kommunesammenslåinger og færre kommuner. Den nye regjeringen skriver i sin regjeringsplattform og i samarbeidsavtalen med KrF/V at en vil legge opp til en kommunereform, der forpliktende vedtak om reformen blir fattet i løpet av innværende Stortingsperiode (2013-2017). Følgende formulering er brukt: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.»

I kapittel 2 har vi drøftet ulike sider rundt kommunesammenslåinger sammenlignet med interkommunalt samarbeid. I evalueringsarbeidet vårt, både i intervjuer og møter med regionen har vi utfordret regionen på hva som kan bli konsekvensene for ORKidé av en fremtidig kommunereform. Tilbakemeldingene går på at det antagelig vil være behov for ORKidé uavhengig av kommunereformen, fordi det er usannsynlig at alle de 11 medlemskommunene i ORKidé blir slått sammen til en kommune. Dersom det blir en runde med kommunesammenslåinger, med frivillighet eller tvang, er det sannsynlig at det fortsatt vil være 2-4 kommuner på Nordmøre. Videre i evalueringsutvalget har tilbakemeldingene til oss vært at kommunereformen er mindre relevant i denne evalueringen, fordi ORKidé må finne sin posisjon i fremtidens Nordmøre uavhengig av kommunereformen. Ut fra disse signalene har vi derfor tonet momentene knyttet til kommunereformen og mulige kommunesammenslåinger i denne evalueringsrapporten noe ned.

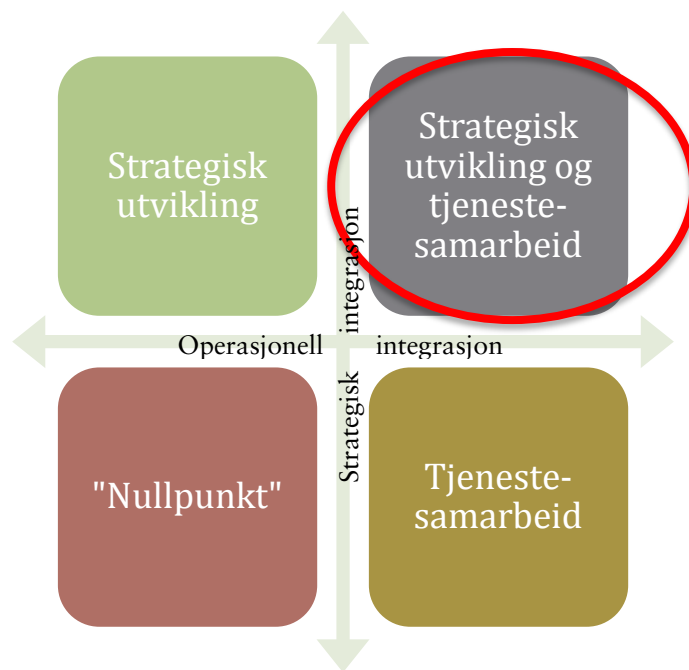
I vår modellstruktur for interkommunalt samarbeid, målt etter integrasjonsnivå strategisk og operasjonelt, vil en løsning med kommunesammenslåinger og færre kommuner i ORKidé være det



alternativet som innebære tettest både strategisk og operasjonell integrasjon. Denne modellvarianten vil innebære at en kan hente ut flest stordriftsfordeler, både faglig og økonomisk på tjenesteleveransene. Det er også denne modellen som gir størst mulighet til å tenke en felles utvikling for Nordmøre der flest mulig kommunegrenser er fjernet og ikke lenger legger noen begrensninger for strategisk samarbeid og utvikling. På den annen side er det sannsynligvis også denne modellen som vil føre til mest sentralisering av både tjenestetilbud og samfunnsutvikling, sammenlignet med de øvrige modellene. Her er vi inne på flere av fordelene og ulempene, mulighetene og truslene som er nærmere omtalt i kapittel 2.

Dersom regionen ønsker å gå videre med arbeidet med å se på kommunesammenslåinger, anbefaler vi at det settes i gang egne utgreiinger knyttet til dette, der også flere sider knyttet til kommunesammenslåinger blir belyst (Lie et al., 2013).

I den neste figuren har vi plassert dette modellalternativet i den modellstrukturen vi har presentert tidligere for operasjonell og strategisk integrasjon. Som også omtalen her viser vil dette være den modellen som gir størst integrasjon langs de aksene vi har vurdert.



Figur 24 Integrasjonsnivå modell 4 Talerør for ett Nordmøre, men med færre og mer robuste generalistkommuner

### Konsekvenser ved valg av ovennevnte modell; for regionrådet, sekretariatet og kommunene

Dersom kommunereformen skulle resultere i at det blir en kommune på Nordmøre, vil naturlig nok behovet for regionrådet ORKidé frafalle. Vi ser det imidlertid som mindre sannsynlig at kommunereformen kommer til å gå så langt som at det blir kun en kommune på Nordmøre.

Hvilke konsekvenser en slik modell får for det interkommunale samarbeidet vil avhenge av innretningen på eventuelle kommunesammenslåinger. Kommunesammenslåinger i seg selv vil bidra til

å øke både den strategiske og operasjonelle integrasjonen i regionen, jf. modellstrukturen vi har presentert tidligere i denne rapporten. Hvilke konsekvenser modellen får for regionrådet, sekretariatet og kommunene avhenger av hvilke oppgaver som blir igjen til regionrådet. Det er å forvente at kommunereformen vil føre til at mange av tjenesteoppgavene som kommunesektoren i Norge i dag løser gjennom interkommunalt samarbeid vil bli løst gjennom en ny og sammenslått kommune. Dersom det er tilfelle vil konsekvensene for fremtidens regionråd sannsynligvis bli om lag som nevnt i avsnitt 4.4.1 der en fortsetter med regionrådet om lag på dagens nivå, og med dagens drift.

Dersom kommunereformen ikke går langt nok i å skape store nok kommuner til at oppgavene som løses interkommunalt kan løses i en ny generalistkommune, er det sannsynlig at regionrådet kan utvikle seg mer i retning av det som er omtalt i avsnittene 4.4.2 om prosjektbasert integrator, eller i avsnitt 4.4.3 om interkommunalt formalisert tjenestesamarbeid.

# 5. Oppsummering og anbefalinger

Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé) består av de elleve kommunene på Nordmøre; Aure, Averøy, Eide, Gjemnes, Halså, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll. Regionrådet har eksistert siden 1990, og det er stor oppslutning rundt at ORKidé er et nyttig samarbeidsorgan for medlemskommunene. Når regionsamarbeidet nå går inn i sitt 14. år kan det likevel være tid for å tenke litt annerledes på hva ORKidé skal være og hvordan regionrådet skal arbeide fremover. I dette avsluttende kapitlet oppsummerer vi noen av funnene i denne rapporten, og sammenstillinger våre anbefalinger for veien videre for «fremtidens ORKidé».

I rapporten har vi gitt en vurdering av 4 ulike utviklingsmodeller for ORKidé videre, og sett på hva de ulike modellene kan bety for regionrådet, sekretariatet og kommunene. Disse modellene er:

1. ORKidé – tillitsbyggende allianse, og talerør for Nordmøre. Dette er en modell som beskriver hvordan ORKidé fungerer i dag. Her løser kollegiet oppgaver sammen, og tar tak i nye muligheter innenfor områder det er enighet om.
2. ORKidé – prosjektbasert integrator for Nordmøre. Dette er en modell hvor ORKidé i større grad blir en organisasjon som får opp tjenestesamarbeid gjennom utviklingsprosjekter. En kan for eksempel se for seg utviklingsprosjekter i tre år, før en vurderer om et samarbeid skal gjøres permanent eller ikke.
3. ORKidé – samordnet regional tjenesteyter (spesialistkommune, samkommune). Dette modellalternativet representerer ulike måter for tettere og mer helhetlig samarbeid om tjenesteyting. Det kan gjøres blant annet gjennom etablering av AS, interkommunalt selskap (IKS), § 27-samarbeid, vertskommunesamarbeid eller samkommune.
4. ORKidé – talerør for ett Nordmøre, men med færre og mer robuste generalistkommuner enn i dag.

Vi har vurdert disse modellene med utgangspunkt i et rammeverktøy med de prioriterte oppgavene for et regionråd. De to hovedgrupperingene er:

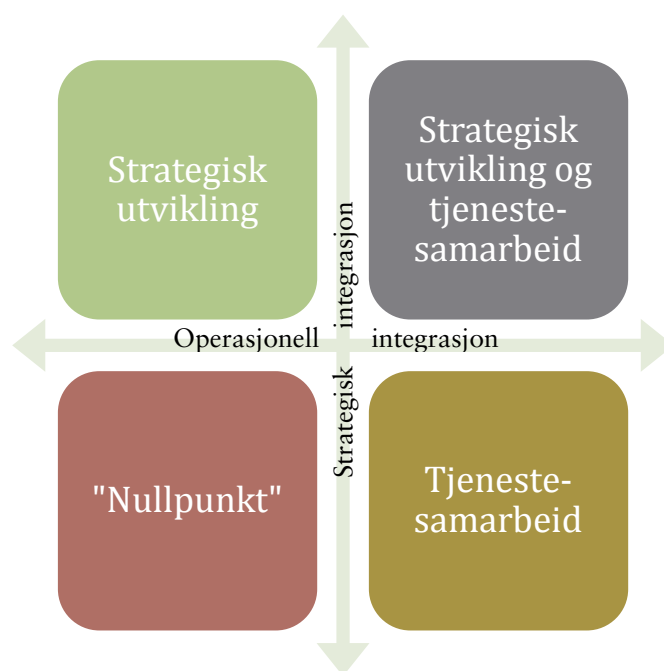
- Strategiske utviklingsoppgaver. Det som inngår i dette er næringsutvikling, samferdsel og infrastruktur og regional utvikling.
- Tjenestesamarbeid: Administrative tjenester og støttefunksjoner, tjenesteproduksjon og styring av samarbeidsordninger.

Med organisering i et regionråd finnes det grovt sett 3 ulike strategiske utviklingsbaner en kan velge for samarbeidet ut fra nullpunktet; enten et strategisk utviklingssamarbeid, et tjenestesamarbeid, eller begge deler. I tabell 13 har vi samlet hvilken strategisk utviklingsbane de ulike modellene innebærer sammen med konsekvenser for regionrådet, sekretariatet og kommunene. Det kan være noe krevende og kortfattet oppsummere dette i en tabell, siden konsekvensene blant annet innebærer hva som skjer innenfor hver modell. For eksempel innenfor modell 3 vil det være flere ulike måter å organisere interkommunalt samarbeid på. Vi anbefaler derfor å lese hele kapittel 4 som omtaler de 4 modellene for å få en mer fullstendig oversikt.

Tabell 13 Konsekvenser for regionråd, sekretariat og kommuner ved valg av utviklingsmodell

Modell	Konsekvens for regionråd	Konsekvens for sekretariatet	Konsekvens for kommunene	Strategisk utviklingsbane
Tillitsbyggende allanse, og talerør for Nordmøre	Utvidelse. Dersom en følger våre forslag.	Styrking– dersom en tar hensyn til våre forslag.	Liten endring	Nullpunkt/ strategisk utvikling
Prosjektbasert integrator for Nordmøre	Styrer tjenestep oppgaver i større grad	Behov for styrking	Fjernere rolle til de tjenestene det samarbeides om	Nullpunkt/ tjenestesamarbeid
Samordnet regional tjenesteyter (spesialistkommune, samkommune)	Kommer an på samarbeidsform	Behov for styrking Kommer an på samarbeidsform	Fjernere rolle til de tjenestene det samarbeides om	Tjenestesamarbeid/ (strategisk utvikling)
Talerør for ett Nordmøre, men med færre og mer robuste generalistkommuner enn i dag	Kommer an på oppgaver som tillegges regionrådet	Liten endring eller behov for styrking	Flere oppgaver kan løses av kommunen istedenfor interkommunalt	Strategisk utvikling og tjenestesamarbeid

Vi har ikke gitt noen klar anbefaling av hvilke av disse modellene regionrådet bør velge for framtida, men presentert et grunnlag for å kunne ta en beslutning om hvilken retning ORKidé skal gå. Det er opp til medlemskommunene i ORKidé å vurdere hvorvidt de ønsker en tettere integrasjon mellom kommunene enn i dag. Vi mener at en viktig avklaring i ORKidé er om en ønsker å gå mer i retning av å være en tjenestekordinator eller ikke. For å gjøre en vurdering kan det være naturlig å ta utgangspunkt i rammeverket i figur 25.



Figur 25 Strategiske utviklingsbaner for regionråds- og interkommunalt samarbeid

Dersom kommunene ønsker en tettere strategisk integrasjon som i stor grad vil orientere seg rundt politisk arbeid, har vi sett underveis i evalueringsarbeidet at områder ORKidé kan ta tak i er arbeid med høyskolesatsing på Nordmøre med basis i høyskolesenteret i Kristiansund, samhandlingsreformen og videreutvikling av IKT ORKidé.

Dersom kommune ønsker en mer operasjonell integrasjon som betyr tettere tjenestesamarbeid mener vi arbeidet med IKT ORKidé har tilrettelagt for nødvendig infrastruktur. Vi ser allerede i dag at kommunene på Nordmøre inngår i en rekke interkommunale samarbeid, men at få av disse er koordinert gjennom ORKidé. Det henger nok sammen med at for tjenestesamarbeid på tjenester som er nærmere innbyggerne er krevende i en så stor region. Vi mener allikevel at ORKidé har et potensial for mer tjenestesamarbeid. Vår anbefaling er å være bevisst på flere forhold dersom en går i retning av flere tjenestesamarbeid. For det første må en vite hva en vil med samarbeidet før det starter. Og for det andre bør det lages en helhetlig og enhetlig strategi for tjenstesamarbeid, som står seg over tid, også med vekslende samarbeidsoppgaver. På denne måten kan de unngå å få et samarbeid som utvikler seg vilkårlig og uoversiktlig etter hvert som samarbeidstiltakene blir flere.

Selv om vi ikke gir noen direkte anbefaling om hvilken modell ORKidé velger av de ovennevnte har vi en rekke andre anbefalinger for hvordan «fremtidens ORKidé» kan se ut når det gjelder medlemmer, organisering, økonomi og vedtaksform.

Det første en må se på er om kommunene i ORKidé utgjør en naturlig samarbeidsregion. Flertallet av medlemskommunene, med unntak av Rindal og Eide, ser ut til å mene det. Det er ikke overraskende at akkurat disse kommunene kan mene at Nordmøre ikke er det «eneste» naturlige. Eide er fullverdig medlem i Romsdal regionråd (ROR) og Rindal er fullverdig medlem i Orkdalsregionen. Tar en utgangspunkt i bo- og arbeidsmarkedsregioner inngår Nordmøre i 6 ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner, hvorav Smøla, Aure og Sunndal utgjør egne regioner. Vi mener det er lite hensiktsmessig å legge denne inndelingen til grunn, og mener en heller bør ta utgangspunkt i Nordmøre som helhet slik som i dag.

Et knapt flertall av kommunene i ORKidé (6 mot 5) mener at enkeltkommuner ikke bør kunne være medlem i to regionråd samtidig. Vi har derimot ikke funnet grunn for å anbefale at en går til det skritt å ekskludere medlemmer. Men det er en naturlig debatt i kjølevannet av diskusjonen om hva ORKidé skal være framover. Vi vil anbefale både Eide og Rindal å ha en diskusjon innad i sine kommuner om en ønsker å fortsette å være medlem i to regionråd, eller om en skal ta et valg og kun være medlem i ett. Hvilken retning ORKidé bestemmer seg for videre, vil sannsynligvis være avgjørende for hva valget blir. Dersom ORKidé går i retning av en tettere integrasjon mellom medlemskommunene, blir det kanskje mer krevende for Eide og Rindal å fortsette medlemskapet.

Det er varierende oppfatning av hvor godt ORKidé er forankret bakover i medlemskommunene. Vi mener en mulighet for å forbedre forankringen er å utvide regionsamarbeidet med en representant fra opposisjonen i kollegiet. Disse medlemmene bør har fulle rettigheter med møte-, tale-, forslags- og stemmerett. Det er en fordel om rådmennene fortsatt møter i kollegiemøte som tidligere, men vi foreslår å begrense deltagelsen til å ha møte- og talerett. ORKidé kan og vurdere om de ønsker et eget rådmannsforum som et supplement til kollegiemøte, og om de ønsker et Nordmøteting som øverste organ som består av formannskapene (eventuelt en del av formannskapene) i hver av medlemskommunene. Vi mener en bør velge et arbeidsutvalg, og at dette kan ha samme sammensetning som i dag.

Kostnaden ved å delta i ORKidé er i dag liten sammenlignet med andre regionråd. Sekretariatsressursen begrenser seg til 600 timer kjøpt av Nordmøre Næringsråd årlig. Det betyr at det er lite rom for bistand fra sekretariatet utenom å forberede og gjennomføre møter. Vi mener at uavhengig av hvilken utviklingsmodell ORKidé velger bør sekretariatet styrkes. På sikt mener vi ORKidé

bør etablere et eget sekretariat, mens en på kort sikt kan kjøpe de administrative ressursene som i dag. Vi ser for oss at et styrket sekretariat har følgende oppgaver:

- Merkantile støttetjenester
- Sekretærfunksjon
- Saksbehandler - legge frem saker til behandling i regionrådet med saksutgreiing og innstilling.
- Koordineringsledd mellom kommunene
- Drivkraft i samarbeidet

En styrking av sekretariatet vil ha økonomiske konsekvenser for medlemskommunene i ORKidé, alle kommunene må bidra med mer ressurser enn i dag. Men sammenligner en med ressurser andre regionråd har til disposisjon, drives ORKidé i dag veldig kostnadseffektivt. Det gir begrensninger på hva en får ut av samarbeidet. I dag betaler hver kommune 10 kroner per innbygger for deltagelse i ORKidé. Vi anbefaler å enten fortsette med at en stor andel av bidragene er basert på antall innbyggere, men mener en bør vurdere ned mot 70 % innbyggerbasert fordeling og at resten er en fast beløp per kommune. Et alternativ er å se på finansering av Orkdalsregionen, hvor en i større grad til hensyn til hvilke inntekter hver av kommunene har. Vi kommer og i kapittel 4 med anbefalinger til hvordan en kan gjennomføre en budsjettprosess blant annet dersom en går mot mer tjenestesamarbeid.

En siste anbefaling til ORKidé er å vurdere dagens vedtaksform med konsensus. Vi anbefaler ikke å innføre et rent flertallsprinsipp, det vil sprengte samarbeide på sikt. Men vi foreslår å innføre **konsensus med reservasjonsrett**. I et system med konsensus med reservasjonsrett vil det fortsatt være konsensus som er hovedprinsippet. Det vil si at medlemmene, så langt det lar seg gjøre, må forsøke å komme frem til omforente løsninger. Dersom det allikevel er slik at noen medlemskommuner ikke kan stå inne for det forelagte forslaget, bør det være mulighet til å kunne reservere seg. På den måten kan både ORKidé uttale seg om en sak som kollegium, samtidig som kommuner med motstridende interesser i en sak vil være ivaretatt gjennom reservasjonsretten. Etter vår mening vil et system med konsensus med reservasjonsrett bidra til at en viderefører fordelene ved å ha et konsensusprinsipp, samtidig som en i regionen ikke blir bundet opp av enkeltstående kommuner som ikke vil være med på en eller flere saker.

Et slikt vedtaksprinsipp reiser derimot noen spørsmål som må avklares. Det må finnes en praktisk måte for hvordan ORKidé uttaler seg om saker, men samtidig synliggjør at noen kommuner er imot. Det må selvsagt protokollføres. Vi mener det må være ordføreren som forvalter reservasjonsretten på vegne av kommunen. Til slutt bør det være et begrenset antall som kan reservere seg, maks 1-2 kommuner. Er det flere enn dette vil det kunne hevdes at en ikke lenger har et konsensusprinsipp.

# Referanser

- Brandtzæg, B. A. og Sanda, K.G., 2008. Evaluering av samarbeidsrådet for Nedre Romerike. Telemarksforskning, Arbeidsrapport 17/2008.
- Brandtzæg, B. A., 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning rapport nr 258.
- Brandtzæg, B. A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. og Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy, Utredning av kommunesammenslåing. Telemarksforskning rapport nr 264.
- ECON, 2003. Innhered samkommune – status, oppgaver og veien videre. ECON-analyse.
- ECON, 2004. Hva er og hvordan utvikle en samkommune. ECON-rapport nr 57, 2004.
- ECON, 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. ECON-rapport nr 57, 2006.
- Gundersen, Frants og Dag Juvkam, 2013. Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.
- Juvkam, 2002. Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. og Røiseland, A., 2013. Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer. IRIS rapport 2013/008
- Lie, K., Thorstensen, A., Baksås, T.E. og Haugberg, S, 2013. Nye samhandlingsformer og strukturendringer i Nordhordland. Telemarksforskning notat 18/2013
- Sand, R., Aasetre, J. og Lysø, R. 2007 Evaluering av Innhered samkommune. Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sanda, K.G., 2000. Regionråd i Norge, Hvem, hva, hvor? En undersøkelse av flerkommunale politiske organer – Telemarksforskning. Arbeidsrapport nr 167
- Vinsand, G. og Nilsen, J., 2007:1. Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner, NIVI-rapport 2007:2
- Vinsand, G. og Nilsen, J., 2007:2. Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark, NIVI-rapport 2007:1
- Vinsand, G. og Langset, M., 2013. Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal, NIVI-rapport 2013:3

## Nettsider:

- Midt-Telemark rådet: <http://www.midt-telemark.no/mtraadet/index.php>. (Lastet med 06.03.14)

- Høyre går imot samkommuner.  
<http://www.hoyre.no/H%C3%B8yre+g%C3%A5r+imot+samkommuner.d25-TMtHSXy.ips>. (Lastet ned 25.02.14)
- Vedtak i KS' hovedstyre om St.mld. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen, rett behandling – på rett sted – til rett tid.  
[http://www.ks.no/PageFiles/13474/Stmeld\\_47\\_Samhandlingsreformen\\_rett\\_beh\\_rett\\_sted\\_rett\\_tid\\_09\\_00048\\_14.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/13474/Stmeld_47_Samhandlingsreformen_rett_beh_rett_sted_rett_tid_09_00048_14.pdf). (Lastet ned 25.02.14)



# Vedlegg

## Vedlegg 1: Skjema spørreundersøkelse

---

### Spørreundersøkelse ORKIdé

#### Bakgrunn

**Hvilken kommune kommer du fra?**

- (1)  Aure
- (2)  Averøy
- (3)  Eide
- (4)  Gjemnes
- (5)  Halså
- (6)  Kristiansund
- (7)  Rindal
- (8)  Smøla
- (9)  Sunndal
- (10)  Surnadal
- (11)  Tingvoll

**Er du administrativt ansatt eller politisk representant?**

- (1)  Administrativ
- (2)  Politisk

**Er du/har du vært representert i ett eller flere av ORKIdés samarbeidsorganer?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei

## Om ORKidé

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Hvordan vil du vurdere følgende:

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
Det er godt kjent for meg hvilke mål og oppgaver ORKidé har.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé er en synlig og tydelig pådriver for Nordmøres interesser.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé er et nyttig samarbeidsorgan for min kommune.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Kommunen vår bruker ORKIdés handlingsprogram i kommuneplanarbeidet.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

## Medlemmer

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Hvordan vil du vurdere følgende:

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
Nordmøre er en naturlig samarbeidsregion.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
Det er behov for endringer i antall/sammensetning av medlemskommuner for å få en mer naturlig samarbeidsregion.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

Det bør ikke være mulig for enkeltkommuner å være medlem i to regionråd.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
--	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

## Forankring

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

### Hvordan vil du vurdere følgende:

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
Det gis god informasjon om ORKidé ute i samarbeidskommunene.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

Det bør være bredere politisk representasjon i ORKidé.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
--	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

Ansatte og tillitsvalgte bør få en tydeligere rolle i ORKidé.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
---	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

Det bør etableres et eget fora for rådmenn i ORKidé.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
--	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

# Oppgaver

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Hvordan vil du vurdere følgende:

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- møning
ORKidé arbeider med de viktigste sakene på Nordmøre.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Samfunnsutvikling og omdømmebygging	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Tjenestesamarbeid og regional arbeidsdeling	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Samferdsel	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Rekruttering, utdanning, kompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

# Arbeidsform

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Hvordan vil du vurdere følgende:

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- møning
ORKidé bør arbeide etter konsensusprinsippet (som i dag).	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Avgjørelser i ORKidé bør i fremtiden kunne gjøres ved flertallsbeslutninger.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé bør kunne uttale seg i saker selv om et mindretall av kommunene er uenige.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Det bør legges inn mer ressurser i et sekretariat for ORKidé.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé bør fortsatt kjøpe sekretariatressurs fra Nordmøre næringsråd.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé bør være et forum for informasjonsutveksling og nettverksbygging.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé bør være et forum for utveksling av politiske føringer og strategier på tvers av	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

	1	2	3	4	5	6	Ingen for- mening
kommunegrensene.							
ORKidé bør være en felles høringsinstans på vegne av kommunene	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé bør være et felles talerør ovenfor statlige og andre offentlige aktører.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé bør være koordinator for utvikling av interkommu- nalt tjenestesamarbeid.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé bør ta initiativ til de- batt om kommunestruktur på Nordmøre.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
ORKidé vil fortsatt være et naturlig samarbeidsorgan om det blir endringer i kommune- strukturen på Nordmøre.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

**Eventuelle sluttkommentarer:**

---



---



---



---



---

Takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen.

## Vedlegg 2: Resultater spørreundersøkelse

Tabellen under viser gjennomsnittlig resultater fra spørreundersøkelsen på hver av påstandene. Svarene er fordelt slik at en kan skille ut gjennomsnittet på:

- Alle respondenter
- Administrativt ansatte
- Politiske representanter
- Om respondenten har vært representert i et samarbeidsorgan i ORKidé
- Om respondenten ikke har vært representert i et samarbeidsorgan i ORKidé
- Gjennomsnittet på svar fra respondentene i hver av kommunene

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.	Alle	Repr. samarbeidsorgan		Ikke repr. samarbeidsorgan												
		Adm. ansatt	Pol. repr.			Aure	Averøy	Eide	Gjemnes	Halsa	Kristiansund	Rindal	Smøla	Sunndal	Surnadal	Tingvoll
Respondenter	203	74	128	73	127	19	11	12	21	12	26	10	20	29	25	18
Om ORKidé Det er godt kjent for meg hvilke mål og oppgaver ORKidé har. ORKidé er en synlig og tydelig pådriver for Nordmøres interesser. ORKidé er et nyttig samarbeidsorgan for min kommune.	4,4	4,6	4,3	4,8	4,2	4,6	4,6	4,3	4,3	4,7	4,8	4,1	4,7	4,2	4,3	3,9
	4,2	4,5	4,0	4,4	4,1	4,7	4,2	4,2	4,4	4,5	4,6	3,3	4,3	4,0	4,0	3,9
	4,5	4,9	4,3	4,8	4,4	5,0	4,5	4,0	4,6	4,8	5,0	3,8	4,9	4,1	4,2	4,5

Kommunen vår bruker ORKidés handlingsprogram i kommuneplanarbeidet.	3,8	4,0	3,6	3,7	3,8	3,8	4,6	3,1	3,5	3,7	4,4	3,3	4,1	3,6	3,8	3,2
Medlemmer Nordmøre er en naturlig samarbeidsregion. Det er behov for endringer i antall/sammensetning av medlemskommuner for å få en mer naturlig samarbeidsregion. Det bør ikke være mulig for enkeltkommuner å være medlem i to regionråd.	4,6	4,9	4,4	4,7	4,5	4,9	5,2	3,0	4,2	5,2	5,4	2,7	4,9	4,5	4,4	5,3
	3,5	3,0	3,8	3,2	3,7	2,9	4,3	4,3	4,1	3,5	3,9	3,8	3,5	2,7	3,4	3,4
	3,7	3,9	3,6	3,8	3,6	3,5	4,1	3,1	3,9	3,5	4,6	2,0	4,3	4,0	2,7	4,0
Forankring Det gis god informasjon om ORKidé ute i samarbeidskommunene. Det bør være bredere politisk representasjon i ORKidé. Ansatte og tillitsvalgte bør få en tydeligere rolle i ORKidé.	3,7	3,7	3,6	3,8	3,6	3,7	3,6	3,3	3,3	3,9	3,9	3,6	4,1	3,7	3,9	3,2
	4,0	3,7	4,1	3,8	4,0	4,2	4,0	4,0	4,1	4,6	4,2	3,8	4,0	3,6	3,4	4,0
	3,6	4,0	3,4	3,7	3,6	3,8	2,1	4,2	3,6	4,1	4,2	3,1	3,4	3,7	3,8	2,9



	Det bør etableres et eget fora for rådmenn i ORKidé.	3,8	4,4	3,6	4,1	3,7	4,1	3,1	3,0	4,5	4,3	4,3	4,0	4,1	3,5	3,6	3,1
Oppgaver	ORKidé arbeider med de viktigste sakene på Nordmøre.	4,2	4,3	4,2	4,2	4,2	4,5	4,2	4,1	4,5	4,5	4,5	3,7	4,3	3,8	4,0	4,4
	Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Samfunnsutvikling og om-dømmebygging	4,8	4,9	4,7	4,8	4,8	5,2	4,6	5,6	4,6	5,0	4,8	4,8	4,9	4,3	4,9	5,0
	Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Tjenestesamarbeid og regional arbeidsdeling	4,9	5,0	4,8	5,0	4,8	4,7	5,3	4,6	4,8	4,8	5,4	4,3	5,1	4,8	4,4	5,3
	Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Samferdsel	5,1	4,9	5,2	4,9	5,2	5,1	5,3	4,8	4,8	5,0	4,9	5,0	5,6	4,8	5,1	5,6

	Det er riktig for ORKidé å ha følgende fokusområde: Rekruttering, utdanning, kompetanse	4,9	5,0	4,9	4,9	4,9	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,0	4,8	5,4	4,6	4,7	4,8
Arbeidsform	ORKidé bør arbeide etter konsensusprinsippet (som i dag).	4,2	3,8	4,5	3,8	4,5	4,1	5,7	4,1	3,8	4,6	3,5	5,3	4,4	3,8	4,4	4,1
	Avgjørelser i ORKidé bør i fremtiden kunne gjøres ved flertallsbeslutninger.	3,6	3,9	3,4	3,8	3,4	3,6	2,5	3,4	3,9	3,5	4,0	2,4	4,2	3,7	3,3	3,7
	ORKidé bør kunne uttale seg i saker selv om et mindretall av kommunene er uenige.	4,0	4,4	3,8	4,3	3,9	4,0	3,1	2,7	4,2	4,5	4,6	3,1	4,2	4,6	3,9	4,0
	Det bør legges inn mer ressurser i et sekretariat for ORKidé.	3,8	4,2	3,6	4,4	3,4	3,4	3,1	2,8	3,5	4,9	4,5	4,6	4,5	3,9	3,3	3,5
	ORKidé bør fortsatt kjøpe sekretariatressurs fra Nordmøre næringsråd.	3,5	3,1	3,7	3,3	3,6	3,9	4,0	3,3	3,3	4,0	3,4	3,8	2,6	3,1	3,9	4,0
	ORKidé bør være et forum for informasjonsutveksling og nettverksbygging.	4,9	5,1	4,8	4,9	4,9	5,1	4,5	4,5	5,3	5,5	5,2	4,9	4,6	4,9	4,7	5,1

ORKidé bør være et forum for utveksling av politiske føringer og strategier på tvers av kommunegrensene.	4,7	4,8	4,7	4,9	4,6	4,8	4,9	4,2	4,8	5,3	5,0	4,4	4,5	4,7	4,4	5,3
ORKidé bør være en felles høringsinstans på vegne av kommunene	3,9	4,3	3,6	4,3	3,6	4,1	3,7	3,4	4,2	3,8	4,0	2,9	4,1	3,9	3,8	3,7
ORKidé bør være et felles talerør ovenfor statlige og andre offentlige aktører.	4,4	4,8	4,2	4,8	4,2	4,4	3,9	3,8	4,9	4,5	4,6	3,7	4,7	4,5	4,1	5,0
ORKidé bør være koordinator for utvikling av interkommunalt tjenestesamarbeid.	4,8	4,8	4,8	5,0	4,7	4,8	5,2	4,6	4,9	4,8	4,6	4,1	4,9	5,1	4,2	5,3
ORKidé bør ta initiativ til debatt om kommunestruktur på Nordmøre.	4,6	4,9	4,4	4,7	4,5	4,5	4,6	4,9	4,5	5,0	4,9	3,4	4,3	4,8	4,2	4,7
ORKidé vil fortsatt være et naturlig samarbeidsorgan om det blir endringer i kommunestrukturen på Nordmøre.	4,8	5,1	4,6	5,0	4,6	4,8	5,1	3,5	4,8	5,1	5,3	2,8	5,5	4,4	4,7	5,0

## Vedlegg 3: Intervjuguide

---

### Intervjuguide – ORKidé

#### **Innledende spørsmål**

1. Har du noen spesielle innspill relatert til evalueringsoppdraget? Fritt spillerom.

#### **Organisering**

2. Hvilke fordeler ser du ved hvordan ORKidé er organisert?
3. Hvilke ulemper ser du ved hvordan ORKidé er organisert?
4. Kommunene som inngår i ORKidé – utgjør de en naturlig samarbeidsregion?
5. I hvilken grad oppleves Orkide å være en samarbeidskonstellasjon av likeverdige partnere?
6. Fungerer det bra med dagens løsning med sekretariat (NNR)?

#### **Styringsmekanismer**

7. Fører konsensusprinsippet i beslutningene til at Orkide mister noe av styringsfarten?
8. Gitt at Orkide styres etter konsensus-prinsippet; har du noen oppfatning om det ligger uenighet under overflaten som ikke kommer til syne gjennom runde vedtak som alle stiller seg bak?
9. Er det et alternativ å gå mer i retning av flertallsprinsippet på beslutninger? Og i hvilken grad kan det påvirke samarbeidsklimaet?

#### **Samarbeid og utvikling**

10. Hvordan oppleves samarbeidet i ORKidé?
11. På hvilke områder mangler regionen samarbeidsløsninger for å nå felles mål? Er det aktuelt å etablere nye samarbeidstiltak?
12. I hvilken grad oppleves Orkide å være en regionalpolitisk aktør?
  - a. Oppfølgingsspørsmål: I hvilken grad burde ORKidé bli mer enn et felles talerør i regionen?

- b. Hvordan burde ORKidé ta fatt i egne saker for utvikling av regionen og drive utviklingsprosesser på et interkommunalt/regionalt nivå?
13. ORKidé skal i dag spesielt samarbeide om næringslivs- og kompetanseutvikling, utdanning og kultur og samferdsel. Er det riktig valg av samarbeidsområder? Eller er det andre temaer en burde samarbeid om?

### **Økonomi og styring**

14. Hva mener du om kostnadsfordelingen mellom kommunene?
15. Stilles det nok midler til rådighet fra kommunene til å gjennomføre det en ønsker?
16. Burde kommunene legge mer inn i samarbeidet utover økonomiske ressurser? For eksempel dedikert personalressurs i kommunene som jobber inn mot regionsamarbeidet?
17. I forlengelsen av forrige spørsmål: Hvilke synspunkter har du på om personalressurser inn mot regionrådsarbeidet/samarbeidstiltak burde være organisatorisk og arbeidsgivermessig plassert i regionrådet?
18. Får hver kommune like mye igjen?
19. Hvordan fungerer rapporteringen til overordnet nivå?
- a. Hvordan fungerer behov for avklaringer?
  - b. Føler det enkelte kommunestyre og kommunestyrerepresentant eierskap til Orkide?
  - c. Hvordan tror dere befolkningen ser på Orkide?

### **Forbedringer/framover**

20. Hvilke forbedringer ser du for ORKidé?
21. Hvilke områder bør ORKidé fokusere på i framtida?
22. Skal en fortsette å være et felles talerør for regionen som styres etter konsensusprinsippet eller bør Orkide ta en tydeligere utviklingsrolle?
23. Er det aktuelt og i større grad å etablere Orkide som en felles paraply for interkommunale samarbeidstiltak på tjenestenivå?