



## **Fylkeskommunenes vurderinger av KS NIVI-notat 2011:1**

**Utarbeidet på oppdrag av KS**

**Jørund K Nilsen og Magne Langset**

Oktober 2011

# **Forord**

På oppdrag av KS har NIVI Analyse i september 2011 gjennomført en undersøkelse rettet mot politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunene for å få deres vurderinger av KS arbeid for fylkeskommunene. I dette notatet gjengis fylkeskommunenes vurderinger av behovet for KS, vurderinger av KS innsats og prioriteringer fremover. Hensikten med undersøkelsen er å gi KS et grunnlag for videre utvikling av tilbudet til fylkeskommunene. Oppdraget har ikke omfattet vurderinger av resultatene fra NIVI Analyses side. Ansvarlige for arbeidet i NIVI Analyse har vært Jørund K Nilsen og Magne Langset.

Oslo 5. oktober 2011

# Innhold:

FORORD .....	2
SAMMENDRAG.....	1
1 PROBLEMSTILLINGER OG METODE.....	4
1.1 Bakgrunn og problemstillinger .....	4
1.2 Metode .....	5
2 FYLKESKOMMUNENES BEHOV .....	6
2.1 Fylkesordførere/-rådsledere .....	6
2.2 Fylkesrådmenn/-direktører.....	6
2.3 Fagsjefer.....	8
3 KS INNSATS OG KOMPETANSE .....	9
3.1 Fylkesordførere/-rådsledere.....	9
3.2 Fylkesrådmenn/-direktører.....	10
3.3 Fagsjefer.....	13
4 DIALOG OG KONTAKT.....	18
4.1 Fylkesordførerne/-rådslederne .....	18
4.2 Fylkesrådmennene/-direktørene.....	18
4.3 Fagsjefene .....	19
5 PRIORITERINGER FREMOVER .....	20
5.1 Fylkesordførerne/-rådsledere .....	20
5.2 Fylkesrådmenn/-direktører.....	20
5.3 Fagsjefer.....	21

# Sammendrag

Bakgrunnen for undersøkelsen er at KS ønsket å få tilbakemeldinger fra fylkeskommunene om deres vurderinger av KS. Undersøkelsen baserer seg på telefonintervjuer av 41 politiske og administrative ledere i fylkeskommunene. Undersøkelsen reiser følgende hovedproblemstillinger:

- På hvilke områder mener fylkeskommunene behovet for KS er størst?
- Hvordan vurderes KS innsats overfor fylkeskommunene?
- Hva kjennetegner kontakten og dialogen med KS?
- Hvilke hovedområder bør KS prioritere fremover?

Nedenfor presenteres hovedinntrykket etter intervjuene. For utdypende vurderinger vises til hovedrapporten.

## Behovet for KS

Det samlede inntrykket fra intervjuene er at behovet for KS i første rekke er knyttet til arbeidsgiverpolitikk, interessepolitikk og koordinering. Det påpekes at fylkeskommunene har behov for et felles organ som kan avdekke og ivareta felles interesser overfor staten og arbeidstakerorganisasjonene. Innenfor interessepolitikken fremheves behovet for at KS arbeider for økonomisk handlingsrom og påvirker øvrige nasjonale rammer for best mulig å understøtte fylkeskommunenes handlingsrom og oppgaveløsning.

Fylkeskommunene uttrykker også behov for KS som brobygger og faglig koordinator for etablering og vedlikehold av nettverk, kollegier og kompetanse. I den sammenheng er det behov for å forstå fylkeskommunene behov, følge opp bestillinger og sette saker på dagsorden. KS koordineringsrolle går dermed utover det rent administrative. Når det gjelder fagkompetanse fremheves det at fylkeskommunen har behov for den spisskompetanse KS har innenfor lønn, forhandlinger, arbeidsrett, makroøkonomi og inntektssystemet. Færre betoner behov for mer spesifikk fagkompetanse innenfor de fylkeskommunale oppgaveområder. Likevel poengteres betydningen av at KS er ”oppe og går” på de ulike tjenesteområdene for å kunne ivareta det interessepolitiske arbeidet, rollen som utviklingspartner og for å ivareta faglig koordinering.

## Vurdering av KS innsats

Hovedinntrykket er at informantene i hovedsak er tilfredse med den jobben KS gjør. Det interessepolitiske arbeidet og arbeidsgiver/forhandlingsansvaret fremheves. KS oppleves å ha både tilfredsstillende kompetanse og være villig til å prioritere de behov fylkeskommunene har. De fleste gir uttrykk for at KS i store og prinsipielle saker har prioritert riktig og arbeidet med god forankring i fylkeskommunene. Imidlertid synes spesielt fylkesrådmennene/-direktørene å være noe kritiske til hvorvidt KS får gjennomslag i interessepolitikken. Flere etterlyser et mer pågående og ”frekt” KS på fylkeskommunene sine vegne.

Informantene peker imidlertid på at grad av gjennomslag må ses i lys av ”motparten”. KS skal forholde seg til sentrale myndigheter som representerer tunge fag- og sektorinteresser og at muligheten for gjennomslag er begrenset. Men også KS karakter av å være en organisasjon for heterogene interesser kan

innebære en fare for at den nødvendige spissingen av budskap uteblir i ulike sammenhenger.

KS arbeid med forvaltningsreformen, der KS oppfattes å ha bidratt på en god måte med interessehevding og faglige argumenter, framheves som et eksempel på et godt stykke interessepolitisk arbeid. Det pekes på at den kunnskap KS opparbeidet seg under forvaltningsreformen må vedlikeholdes og videreutvikles.

Nær sagt samtlige informanter understreker betydningen av kollegiene. De er en viktig arena for forankring og diskusjon av felles synspunkter og for dialog med relevante aktører. Kollegiene styrker nettverk og kjennskap til hva som foregår/aktuelle problemstillinger og muliggjør felles innsats overfor staten. KS sekretærfunksjon overfor kollegiene omtales positivt. Imidlertid påpeker mange behov for at KS i enda større grad bidrar med informasjonsutveksling og faglig koordinering mellom de ulike kollegiene. KS som sekretariat må sørge for at de ulike kollegiene er oppdaterte ift hverandres temaer og synspunkter, og slik at for eksempel vedtak og arbeidet opp mot konsultasjonsordningen i størst mulig grad er diskutert og koordinert.

Det reises også kritiske innvendinger og forbedringspunkter til KS arbeid. Flere peker på at KS har en ”kommunal slagside” og er mest innerettet mot kommunenes behov. Mange er til dels ganske kritisk til KS arbeid for å utvikle fylkeskommunen som demokratisk arena. Det pekes særlig på at tilbudene om folkevalgtopplæring i liten grad oppleves å treffe fylkeskommunens behov, og særlig for fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell. Det framheves også at KS i forhold til vurdering av parlamentarisme som politisk styringsform i sterkere grad kunne bidratt til å produsere felles kunnskaps- og erfaringsgrunnlag. Det etterlyses også sterkere fokus på demokrati- og styringsaspekter ved ulike organisasjonsmodeller i kommunesektoren, f eks i tilknyting til modeller for interkommunalt samarbeid.

En annen kritikk som reises av flere er at KS utvikler og deltar i for mange prosjekter knyttet til lokalt og regionalt utviklingsarbeid som går rett inn i det fylkeskommunale kjerneområde. KS bør ikke overta ansvar for å lede utviklingsarbeid og prosjekter mellom kommuner og fylkeskommunen der fylkeskommunen har et faglig ansvar, for eksempel innenfor plan, folkehelse, miljøvern og/eller utviklingsarbeid. Dette oppleves som lite konstruktivt og det anbefales at KS blir flinkere til å forankre initiativ til denne type prosjekter i nært samarbeid med fylkeskommunene.

## **Dialog og kontakt**

Intervjupersonene er tilnærmet samstemte om at dialogen og kontakten med KS sentrale politiske og administrative ledelse og fagressurser fungerer godt. KS oppleves å være en åpen og tilgjengelig organisasjon når behovet for kontakt er tilstede.

Fylkesordførere/-rådsledere og fylkesrådmenn/-direktører har nærmere kontakt med KS regionalt enn fagsjefene, ikke minst gjennom deltagelse i rådmannsutvalg og styrer. Denne kontakten oppleves som verdifull, ikke minst med hensyn til innsikt i kommunenes utfordringer, men det gis samtidig uttrykk for at KS regionalt blir for kommuneorientert og at fylkeskommunale problemstillinger i liten grad vies oppmerksomhet.

Informantene er tydelige på at fylkeskommunene selv i større grad enn i dag kan gi tydeligere signaler og klarere bestillinger på temaer og saker som bør følges opp av KS.

## Prioriteringer fremover

Informantene peker på to hovedprioriteringer i tiden fremover. For det første er de tydelige på at KS primæroppgave for fylkeskommunene er å være et slagkraftig interessepolitisk organ og at KS i tiden fremover i enda sterkere grad må prioritere arbeidet med å få fram og formidle fylkeskommunenes felles interesser. KS har et hovedansvar for å fremme det regionale folkestyres rammebetingelser og handlingsrom overfor staten. Temaer som påpekes er økonomisk handlingsrom, fullfinansiering av reformer og reduksjon av statlig styring og pålegg overfor fylkeskommunene. I denne sammenheng påpekes det også at det er naturlig at KS fortsetter sitt arbeid med overføring av statlige oppgaver til fylkeskommunene.

For det andre fremheves det at KS må fortsette å ta ansvar for arbeidsgiver/forhandlingsdelen for fylkeskommunene, sørge for forankring av dette arbeidet og ha fokus på de fylkeskommunale særproblemstillinger. I den sammenheng påpekes også at KS må være en faglig støttespiller innenfor arbeidsgiverområdet.

Øvrige prioriteringer mange peker på er:

- KS bør beholde og videreutvikler kompetansen fra arbeidet med forvaltningsreformen.
- KS bør sette saker på dagsorden i tett samarbeid med fylkeskommunene og sørge for dokumentasjon og utredninger som gir beskrivelse av fakta. FoU støtter opp om debatter basert på felles virkelighetsforståelser og fakta.
- KS bør prioritere å tilrettelegge og fasilitere nettverk og kollegier. KS har en viktig rolle i å sørge for faglig koordinering og informasjonsflyt mellom de ulike fylkeskommunale kollegiene slik at disse ikke blir for ”selvgående”.
- KS må prioritere arbeidet for å styrke samhandling mellom kommuner og fylkeskommuner da nivåene på en rekke områder har felles interesser og oppgaver som må ses i sammenheng.
- KS regionale ledd må fokusere sterkere på fylkeskommunale problemstillinger og koblingen mellom fylkeskommunens og kommunenes oppgaver på flere områder.
- For å unngå at KS tar på seg en forvaltningslignende rolle må samarbeidsavtaler mellom KS og departementene i sterkere grad forankres i fylkeskommunene.

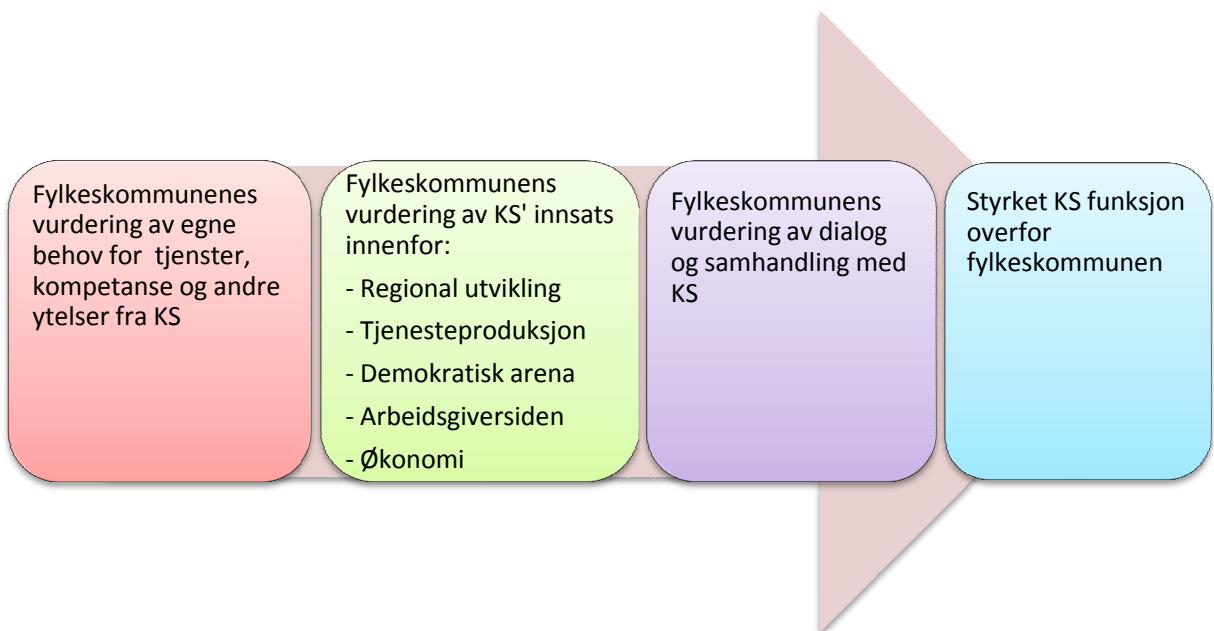
# 1 Problemstillinger og metode

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Bakgrunnen for undersøkelsen er at KS ønsket å få tilbakemeldinger fra fylkeskommunene om deres vurderinger av forventinger til KS og resultatene av KS arbeid innen det fylkeskommunale området. Formålet med undersøkelsen er todelt: For det første skal den kartlegge fylkeskommunenes forventninger til hva KS skal gjøre for dem på det interessepolitiske feltet. For det andre skal undersøkelsen kunne gi KS ledelse et grunnlag for å prioritere hvilken kompetanse på det fylkeskommunale området som er viktigst å ha for å kunne gi fylkeskommunene et godt medlemstilbud.

Problemstillingene undersøkelsen tar opp kan tolkes inn i en tre-ledet vurderingsstruktur som illustrert i figuren under:

Figur 1.1 Undersøkelsens hovedproblemstillinger



1. Det første ledet dreier seg om å klargjøre fylkeskommunens faktiske behov for ytelser, kompetanse og ressursbistand fra KS. Hvordan opplever fylkeskommunen dette selv?
2. Det andre ledet i vurderingen er å få fram vurderinger om hvordan fylkeskommunene vurderer KS innsats. Sentrale problemstilling er knyttet til:
  - Resultater av KS arbeid
  - Treffer KS fylkeskommunenes behov
  - KS kompetanse og ressursinnsats
  - Prioriteringer fremover
3. Det tredje temaet retter seg mot dialogen og kontakten mellom KS og fylkeskommunene.

## **1.2 Metode**

Undersøkelsen baserer seg på telefonintervjuer av 41 politiske og administrative ledere i fylkeskommunene i løpet av september 2011. Intervjuene ble gjennomført på grunnlag av såkalte semistrukturerte intervjuguidet. Det innebærer at respondentene i de ulike respondentgruppene har fått de samme spørsmål og temaer til vurdering og med en kombinasjon av faste og åpne svaralternativer for enkelte spørsmål. For alle spørsmål ble det gitt mulighet for utdypende vurderinger.

For å dekke de viktigste interesse- og oppgaveområdene til fylkeskommunene, er fylkesordførerne/-rådsledere, fylkesrådmenn/-direktører, utdanningssjefer, samferdselssjefer, regionalsjefer, økonomisjefer og personalsjefer intervjuet etter følgende fordeling:

- 9 fylkesordførere/-rådsledere
- 14 fylkesrådmenn/-direktører
- 4 regionalsjefer
- 4 utdanningssjefer
- 4 samferdselssjefer
- 3 personalsjefer
- 3 økonomisjefer

Begrunnelsen for å prioritere fylkesrådmenn/-direktører og deretter fylkesordførere/-rådsledere, er at disse har et overordnet og sektorovergripende ansvar for fylkeskommunens virksomhet og derfor bør få mer oppmerksomhet enn sektorledere. Vi har så langt mulig søkt å intervju kollegieledere da disse antagelig har mest kontakt og følger KS arbeid nærmest. I arbeidet har vi også søkt å dekke ulike typer fylker når det gjelder by/distriktsdimensjonen og fylkenes befolkningsmessige størrelse.

I forkant av undersøkelsen var vår ambisjon å intervju samtlige fylkesrådmenn/-direktører, halvparten av fylkesordførerne/-rådslederne og fire fagsjefer fra de ovennevnte fagområdene. Imidlertid har vi underveis støtt på til dels store problemer med å nå fram til intervjupersonene. Antall intervjuer har derfor blitt noe færre enn planlagt.

Det varierer i hvor stor grad respondentene kommenterer samtlige av temaene for undersøkelsen. Fylkesrådmenn/-direktører kommenterer oftest behovet ift samtlige av områdene og er mest detaljerte i sine svar, mens representanter for fagkollegiene i hovedsak kommenterer spørsmålet i lys av eget ansvarsområde.

Kartleggingen er basert på såkalte nøkkelinformer. En nøkkelinformant er en person som har dyptgående kunnskap om og innsikt i feltet som skal belyses. Tabellen under viser at det klare flertall av respondentene gir uttrykk for at de har svært god eller god kunnskap om KS. Det har vært noen utsiktninger av fylkesrådmenn i løpet av det siste året og av noen blir det presisert at de personlig har noe begrensede erfaringer, men at de har innhentet synspunkter fra ledergruppen i fylkeskommunen i forkant av intervjuet. De fleste av intervjupersonene oppgir videre at de har relativt hyppig kontakt og ofte deltar i arrangementer i regi av KS.

Tabell 1.1: Vurderinger av egen kunnskap om KS

	Svært god	God	Mindre god
Antall	25	12	4

## 2 Fylkeskommunenes behov

Samtlige respondenter fikk spørsmål om på vurdere egen fylkeskommunes behov for KS tjenester innenfor områdene regional utvikling, tjenesteproduksjon, fylkeskommunen som demokratisk arena, arbeidsgiverfunksjonen og økonomi. Det varierer i hvor stor grad respondentene kommenterer samtlige av de ovennevnte temaer. Fylkesrådmenn/-direktører kommenterer oftest behovet ift samtlige av områdene og er mest detaljerte i sine svar, mens representanter for fagkollegiene i hovedsak kommenterer spørsmålet i lys av eget ansvarsområde.

### 2.1 Fylkesordførere/-rådsledere

Fylkesordførerne er relativt samstemte i at behovet for KS først og fremst er innenfor arbeidsgiverfeltet og interessehevdning overfor staten. Det påpekes at fylkeskommunene har behov for et felles organ som kan avdekke og ivareta felles interesser overfor ”motparten” på arbeidstakersiden og staten. Flere ordførere peker også på behovet for administrativ og faglig koordinering og fasilitering av arenaer og prosesser mellom fylkeskommunene og mellom fylkeskommunene og kommunene.

Eksempler på uttalelser som illustrerer inntrykket er følgende: *Handlingsrommet for det lokale og regionale folkestyret er avhengig av et felles talerør mot en stat som stadig søker å tilta seg makt, ”Vi trenger et KS som kan formidle felles utfordringer - for eksempel slik det ble gjort under forvaltningsreformen og slik det gjøres ifm samhandlingsreformen” og ”Det er ikke aktuell politikk at andre enn KS skal ha forhandlingsansvaret”.*

Når det gjelder bistand innenfor de fylkeskommunale oppgaveområdene, uttrykker de fleste at behovet for fagkompetanse er mindre fremtredende da fylkeskommunene selv besitter denne kompetansen.

### 2.2 Fylkesrådmenn/-direktører

Gjennom intervjuene gir fylkesrådmennene/-direktørene uttrykk for nyanserte betraktninger for behovet for ytelsjer fra KS for egen fylkeskommune.

*Regional utvikling* har vært et fagområde med mye fokus de senere år, ikke minst i forhold til prosessene knyttet til forvaltningsreformen. Feltet omfatter mange aspekter og behovet for koordinerende aktiviteter fra KS sin side oppleves som stort. Dels i forhold til å få fram aktuelle eksempler for hvordan det arbeides på ulike felt, og dels for å være et samordnende bindeledd i kontakten mot relevante fagdepartementer. Et stort flertall av fylkesrådmennene/fylkesdirektørene gir uttrykk for at de opplever KS som flinke til å ivareta sin arenafunksjon på området og bidra til læring på tvers av fylkene. Det blir imidlertid påpekt av flere at noe av

det ”trøkket” KS hadde i forhold til regional utvikling i forbindelse med arbeidene knyttet til forvaltningsreformen har dabbet av.

Det blir videre påpekt at å forankre og skape forståelse for betydningen av den regionale utviklingsrollen overfor omgivelsene er viktig for å skape legitimitet. Dette hviler i første rekke på fylkeskommunen selv, men sterke drahjelp fra KS etterlyses på dette punktet. Dette blir særlig framhevet av sentrale fylker som kan ha store utfordringer for å samordne utviklingsinnsatser i samarbeid med store kommuner og andre aktører, men som i liten grad har egne økonomiske virkemidler til rådighet.

Når det gjelder fylkeskommunens *tjenesteproduksjon*, oppgir et flertall av fylkesrådmennene/-direktørene at de vurderer behovet for tjenester fra KS som noe eller lite viktig. Gjennomgående blir det pekt på at fylkeskommunene er store og kompetente organisasjoner og at behovet for utviklingsbistand og rådgivning fra KS er lite. De naturlige dialogpartnere for fylkeskommunen på de aktuelle områdene er de aktuelle fagdepartementene/fagdirektoratene, og i noen grad FoU institusjoner. Likevel poengteres det at det er behov for at KS er ”oppe og går” på de ulike tjenesteområdene for å kunne ivareta det interessepolitiske arbeidet på en god måte.

Vurderingen av betydningen av KS for fylkeskommunenes arbeid med rollen som *demokratisk arena* er det temaet som i størst grad skiller informantene i to klare grupper. På den ene siden gir et knapt flertall av fylkesrådmennene/direktørene uttrykk for at KS her lite viktige for fylkeskommunen og er i til dels ganske kritiske deler av KS sitt arbeid. Det pekes særlig på at tilbudene om folkevalgtopplæring ofte oppleves som lite relevante og i liten grad treffer fylkeskommunens behov. Særlig gjelder det for fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell. Det framheves også at KS i forhold til vurdering av parlamentarisme som politisk styringsform i sterke grad kunne bidratt til å fremskaffe felles kunnskapsgrunnlag gjennom FoU og innehenting av erfaringer. Det etterlyses også sterke fokus på demokrati- og styringsaspekter ved ulike organisasjonsmodeller i kommunesektoren, f eks i tilknyting til modeller for interkommunalt samarbeid.

På den andre siden stiller et knapt mindretall av informantene seg markant positive til KS sin rolle og sier at de opplever KS som svært viktige på dette feltet. Dette begrunner gjerne med at KS evner å sette relevante temaer på dagsorden og får inn flinke folk i forbindelse med fagseminarer og konferanser.

Betydningen av KS for å ivareta *arbeidsgiverrollen* fremstår som en klar suksesshistorie. Et stort flertall av fylkesrådmennene/-direktørene mener KS er svært viktige i forhold til å ivareta fylkeskommunens behov på dette feltet. Det er hyppig kontakt med fagmiljøene i KS og støtten oppleves som god. Det gis også uttrykk for at man opplever at prosesser for å definere satsingsområder er godt forankret og at den enkelte fylkeskommune får gode muligheter til å gi innspill til KS strategikonferanser. Samhandlingen med KS på dette området oppleves som god, og fylkeskommunen uttrykker at de har stor nytte av KS kompetanse.

Et flertall av fylkesrådmennene/-direktørene sier at fylkeskommunen jevnlig har behov for og er i kontakt med KS i forhold til *økonomispørsmål*. Dels knyttet til interessepolitisk arbeid inn mot bevilgende myndigheter, og dels ift faglig støtte i forhold statsbudsjett, inntektssystem og makroøkonomiske forhold. Fylkeskommunen benytter seg også i stor grad av beregningsmodeller for skatt og rammetilskudd som KS har ansvar for.

## **2.3 Fagsjefer**

### **Regionalsjefene**

Regionalsjefene er tilnærmet samstemte i at KS er svært viktig for fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kompetanseutveksling, koordinatorrollen og oppfølgingsrollen overfor staten er hovedknaggene i regionalsjefenes behovsbeskrivelse. Det påpekes at KS er viktig fordi fylkeskommunene trenger en brobygger for utveksling av kompetanse og for å koordinere felles holdninger og interesser mellom fylkeskommunene og følge disse opp overfor staten.

En av regionalsjefene uttrykker koordinatorrollen slik: *"Innenfor regionalpolitikken har vi ikke noe fagdepartement, vi trenger tverrsektoriell kunnskap og koordinering og dette bør KS ivareta"*. En annen utdypet sitt synspunkt med følgende utsagn: *"KS er viktig når fylkeskommunene skal forene krefter overfor staten - f eks oppfølgingen av forvaltningsreformen, Innovasjon Norge eierskapet med mer"*.

Regionalsjefene er mer usikre og kommenterer i mindre grad fylkeskommunenes behov ift økonomiske rammebetingelser og fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent, demokratisk arena og arbeidsgiver. Dette kan forklares med at temaene ikke er innenfor regionalsjefenes hovedansvarsområder. Imidlertid poengteres at fylkeskommunene har behov for at KS ivaretar best mulige rammebetingelser og at fylkeskommunen har behov for et tilbud når det gjelder folkevalgtopplæring.

### **Samferdselssjefene**

Samferdselssjefene fremhever behovet for et KS som kan kartlegge og forstå fylkeskommunenes behov, koordinere og formidle fylkeskommunenes interesser i forhold til staten. Det påpekes også at fylkeskommunene har behov for KS som formidlingskanal av informasjon mellom forvaltningsnivåene. Behovet for faglig bistand fra KS synes å være mindre fremtredende.

### **Utdanningssjefene**

Utdanningssjefene peker på at fylkeskommunene har behov for at KS bidrar til samordning av fylkeskommunene. Fylkeskommunene har behov for at KS har kunnskap og kompetanse på feltet som evner å følge opp felles fylkeskommunale utfordringer. KS må bidra som koordinator og utreder. Det påpekes at fylkeskommunene må ivareta fylkeskommunens interesser ut fra deres roller både som arbeidsgiver og som skoleeier.

### **Personalsjefene**

Fylkespersonalsjefer svarer at arbeidsgiverpolitikken og forhandlingsvirksomheten til dels er svært viktig for fylkeskommunene. Personalsjefene uttrykker at de aldri har opplevd det som en aktuell problemstilling at andre enn KS skal ivareta forhandlingsansvaret og peker på at fylkeskommunene trenger en kompetent sentral arbeidsgiverpart. KS er også viktige rådgivere når det gjelder forståelsen av avtaleverket og juridiske problemstillinger.

## Økonomisjefene

Økonomisjefene påpeker at fylkeskommunene har behov for KS økonomikompetanse, både makroøkonomi og kunnskap om inntektssystemet og systemets fordelingseffekter. Dette er spesialkunnskap det er lite hensiktsmessig at hver enkelt fylkeskommune å ivareta. Også det interessepolitiske arbeidet bl.a. gjennom konsultasjonsordningen fremheves som viktig.

# 3 KS innsats og kompetanse

Samtlige respondenter fikk spørsmål om å vurdere KS kompetanse og innsats overfor fylkeskommunene. Fylkesrådmennene/-direktørene og fylkesordførerne/-rådslederne ble bedt om å vurdere samtlige deler av de fylkeskommunale ansvarsområdene og forholdet mellom interessepolitikk og utviklingsarbeid, mens fagsjefene ble bedt om å besvare ut fra eget fagområde. Intervjuene med fylkesrådmennene/-rådslederne har gjennomgående vart lenger både pga bredden i temaer de kunne kommentere og fordi de har vært mer detaljerte. Fremstillingen nedenfor har søkt å ivareta dette.

## 3.1 Fylkesordførere/-rådsledere

Hovedinntrykket er at fylkesordførerne generelt er tilfredse med den jobben KS gjør. Det interessepolitiske arbeidet og arbeidsgiver/forhandlingsansvaret fremheves. KS oppleves å ha både kompetanse og være villig til å prioritere de behov fylkeskommunene har. Det ses som unrealistisk at KS skal kunne ha spisskompetanse på samtlige av de fylkeskommunale områder.

En fylkesordfører uttrykker seg slik: *"Til tross for stort strekk i laget, ivaretar KS fylkeskommunenes interesser på en god måte."* En annen fylkesordfører uttaler at: *Jeg er svært fornøyd med KS innsats, og jeg synes de har en god kompetanse som de bruker på den rette måte. KS er flinke til å koordinere mellom forvaltningsnivåene. Vi får bra mye igjen for kontingensten.*

Mange peker på KS arbeid med forvalningsreformen der KS oppfattes å ha bidratt på en god måte med interessehevdning og faglige argumenter. De samme mener at KS ikke kan lastes for at det ikke ble mer ut av reformen. Flere uttrykker behov for at KS beholder og videreutvikler kompetansen fra reformarbeidet og fortsetter et trykk for fortsatt tre forvaltningsnivåer og ytterligere desentralisering fra staten til fylkeskommune. I den forbindelse nevnes også behovet for fortsatt oppfølging av forvaltningsreformen, for eksempel innenfor vei og eierskapet til Innovasjon Norge.

Fylkesordfører/-rådsledekollegiet fremheves som en viktig møteplass for forankring og diskusjon av felles synspunkter og KS sekretærfunksjon overfor kollegiet omtales positivt. Flere peker imidlertid på at kollegiet var mer vitalt og aktivt i forrige valgperiode og i forbindelse med forvaltningsreformen. Når det gjelder sekretariatsfunksjonene, påpekes behov for faglig koordinering mellom kollegiene til ordførerne, rådmenn og fagsjefene, for eksempel i prosessene opp mot konsultasjonsordningen.

Imidlertid har ordførerne også kritiske innvendinger og forbedringspunkter til KS arbeid. Flere peker på at KS nok har en "kommunal slagside" og er mest innerettet mot kommunenes behov. I den sammenheng er det noen som peker på at KS ulike

arenaer for storbyene i for liten grad involverer fylkeskommunene til tross for at disse arenaene ofte er tematisk er innrettet mot fylkeskommunale temaer som planlegging, samferdsel og utviklingspolitikk.

Andre mener KS oppleves som noe fjernt og distansert. Enkelte peker på at KS utvikler og deltar i alt for mange prosjekter og ikke minst prosjekter knyttet til utviklingsarbeid som går rett inn i det fylkeskommunale kjerneområde. KS bør ikke overta ansvar for å lede utviklingsarbeid og prosjekter mellom kommuner og fylkeskommunen der fylkeskommunen har et faglig ansvar, for eksempel innenfor plan, folkehelse, miljøvern og/eller utviklingsarbeid. Dette oppleves svært lite konstruktivt og KS kan med fordel initiere samarbeid med fylkeskommunene i denne type prosjekter.

Noen av fylkesordførerne peker på behov for at KS bør organisere opp en fylkeskommunal avdeling med ansvar for de fylkeskommunale oppgaveområder. Disse mener en slik enhet vil gjøre det enklere for fylkeskommunene å adressere ansvaret i KS og bygge mer kompetente miljøer for oppfølging av fylkeskommunene. Det pekes også på at nåværende web-side er uoversiktlig og litt utilgjengelig når det gjelder fylkeskommunale temaer.

Flere ser behov for at KS prioritærer de regionale konferansene for å nå ut til de folkevalgte. Tilstedeværelse regionalt bidrar til bedre dialog og kunnskap om medlemmenes behov og KS tilbud.

## 3.2 Fylkesrådmenn/-direktører

### *Interessepolitikk vs utviklingsarbeid*

Et knapt flertall av fylkesrådmennene/-direktørene sier at balansen mellom interessepolitisk arbeid og utviklingsarbeid overfor fylkeskommunene er grei. Det gis uttrykk for at de opplever at KS har et klart hovedfokus på det interessepolitiske og at slik skal det også være. Et stort mindretall sier imidlertid at det interessepolitiske arbeidet i enda sterkere grad må prioriteres og at utviklingsrettet innsats fra KS kan nedtones. Poenget kan illustreres med følgende sitat: ”*Det er mange aktører og miljøer som kan involveres i utviklingsrettet arbeid, mens samordning av fylkeskommunene interessepolitisk arbeid er de kun KS som kan gjøre for oss.*” Det advares også mot at KS skal prioritere å bygge opp spisskompetanse på ulike fagfelt med ambisjon om å ivareta fylkeskommunene innenfor utviklingsrettet arbeid.

Enkelte informanter poengterer likevel at behovet for KS i utviklingsarbeidet nok kan variere mellom fylkeskommunene. Det blir også poengtert at selv om de mener at det interessepolitiske arbeidet skal ha forrang, eksisterer det klare barrierer ift hvor langt man kan nå i dette arbeidet. I overordnede spørsmål vil nok fylkeskommunen ha felles interesser og relativt enkelt for KS å koordinere og fronte felles synspunkter. I det øyeblikk saker blir mer konkrete og fylkeskommunen kan ha ulike interesser blir KS rolle som interessekoordinerende organ straks mer utfordrende.

### *Gjennomslag i interessepolitikken?*

Informantene ble stilt følgende spørsmål: *I hvilken grad opplever du at KS lykkes å få gjennomslag for fylkeskommunale problemstillinger på det interessepolitiske området?* Blant fylkesrådmennene/-fylkesdirektørene fikk vi følgende svarfordeling:

*Tabell 3.2: Grad av gjennomslag for fylkeskommunale problemstillinger*

I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke sikker
-	9	4	1

Ingen av fylkesrådmennene/-direktørene oppgir at de mener at KS i stor grad har lykkes i det interessepolitiske arbeidet. Hovedgruppen mener at KS har lykkes i noen grad, mens et mindretall mener KS i liten grad har lykkes. Informanter i sistnevnte gruppe begrunner sin vurdering med at KS kan være flinke til å skape arenaer og muligheter for dialog, men staten møter ikke med sine mest sentrale folk i ulike sammenhenger og da uteblir resultatene. Det etterlyses et mer pågående og ”frekt” KS på fylkeskommune sine vegne. Av konkrete områder hvor man mener KS ikke har lykkes, nevnes særlig påvirkning av rammebetegnelsene for kollektivtrafikken og finansiering av etterslep av veivedlikehold. Blant informanter som mener at KS i noen grad har lykkes poengteres det at KS har gjort et godt arbeid i forhold til etableringen av konsultasjonsordninger og i økende grad maktet å få sentrale politikere på banen. KS berømmes generelt for å være flinke til å skape arenaer.

Det kommer fram flere vurderinger knyttet til KS rammeverk for å drive det interessepolitiske arbeidet som nyanserer det noe negative bildet som tabellen over kanskje gir. For det første pekes det på at grad av gjennomslag i interessepolitikken selvfølgelig må ses i lys av at KS skal forholde seg til sentrale myndigheter som representerer tunge fag- og sektorinteresser (og hvor muligheten for gjennomslag uansett vil være begrenset). For det andre skal KS som organisasjon være talerør for heterogene interesser; store kommuner, små kommuner, bykommuner, distriktsfylker, sentrale fylker etc. Alle interesser skal ivaretas av en og samme organisasjon og det er en åpenbar fare for at det kan svekke den nødvendige spissingen av budskap noen ganger. Det blir imidlertid sagt av flere at man opplever at fylkeskommunene i litt for stor grad kommer i skyggen av kommunenes interesser.

#### *Vellykkede arbeidsområder for fylkeskommunene:*

Informantene ble bedt om å peke på konkrete saker KS har gjort for fylkeskommunene de siste årene. Temaet som nevnes av flest er KS sitt arbeid med forvaltningsreformen. Det opplevdes som profesjonelt, spisset og godt forankret i fylkeskommunene. At reformen ikke førte til større endringer i oppgavefordelingen kan på ingen måte lastes svakheter i KS sitt arbeid med reformen. Bremseklossene satt i staten. Et annet område som nevnes av flere er utviklingen av konsultasjonsordningen. Andre temaer som nevnes er:

- Problemstillinger ift NAV
- ”Ny giv”
- Overføring av arbeidsgiveransvaret for lærerne fra staten
- Arbeidet som utføres i tilknytning til kollegiene
- Arbeidsgiverfeltet generelt

### *Vurdering av ressursbruk og kompetanse*

Fylkesrådmennene/- direktørene gir i hovedsak gode skussmål til KS for innsatsen på ulike arbeidsområder for fylkeskommunen. Det er likevel en god del variasjoner i bildet. På enkelte felt, som arbeidsgiverfeltet, får KS meget gode tilbakemeldinger, mens vurderingene er mer kritiske på andre.

Når det gjelder regional utvikling sier et flertall av informantene at de opplever KS kompetanse og ressursbruk som ”tilfredsstillende”. Synspunkter som kommer til uttrykk er at man opplever at KS stiller med flinke folk i relevante sammenhenger. Det påpekes imidlertid at man opplever miljøet på dette feltet i KS som lite og sårbart. Regional utvikling er kjerneområdet til fylkeskommunen og det påpekes at behovet for oppmerksomhet fra KS vil bli økende i årene fremover.

Innenfor tjenesteproduksjon lander også flertallet av informantene på ”tilfredsstillende”. Her er det imidlertid variasjoner. Utdanningsfeltet oppleves å ha stort fokus i KS mens andre områder som tannhelse, folkehelse og kultur ikke har samme oppmerksamhet.

Innenfor arbeidet med utvikling av fylkeskommunen som demokratisk arena, sier flest at ressursbruk og kompetanse er ”tilfredsstillende”, mens antall informanter som sier ”svært tilfredsstillende” og ”lite tilfredsstillende” utgjør nesten like store grupper. Fra de kritiske røstene blir det framhevet at man opplever at KS i for liten grad har gjennomført relevante FoU arbeider som er relevante for fylkeskommunen på demokratiområdet, utvikle tilbud innenfor folkevalgtopplæring med større relevans for fylkeskommunene og innhente og systematisere erfaringer med ulike organisasjons- og styringsmodeller. Det sies videre at man opplever at KS hadde langt høyere fokus på dette feltet tidligere, mens man nå har kommet i en situasjon hvor både KS og ansvarlig departementet (KRD) har abdisert. I den andre enden av skalaen er det enkeltinformanter som sier at det er nettopp på dette feltet man finner KS kjernekompentanse.

KS arbeid knyttet til arbeidsgiverspørsmål får klart høyest score. Hele 9 av 15 informanter mener at KS sin ressursbruk og kompetanse er svært tilfredsstillende på dette feltet.

Også innenfor økonomifeltet gis det uttrykk for en gjennomgående positiv vurdering. Samtlige informanter fordeler seg på de to svarkategoriene ”tilfredsstillende”(flertallet) og ”svært tilfredsstillende”. Flere poengterer imidlertid at fylkeskommunene langt på vei er ”selvforsynt” hva gjelder kompetanse på økonomifeltet for å håndtere den daglige drift og at det er i de mer spesielle tilfellene at KS sine ressurser er etterspurt.

### *Prioriteter KS de riktige sakene?*

De fleste gir uttrykk for KS at i store og prinsipielle saker har prioritert riktig og arbeidet med god forankring i fylkeskommunene. En informant uttrykker seg slik: ”*KS er jo vår medlemsorganisasjon og det skulle bare mangle at vi ikke klarer å få dem til å jobbe med det som er viktig for oss, noe annet ville i så fall være vår egen feil*”. Det sies også at selv om KS er stort og mangslungent, oppleves de å ha god medlemkontakt. Flere informanter sier likevel at de ikke alltid opplever at KS treffer like bra og særlig i forhold til mer avgrensede og konkrete prosjekter, hvorav noen oppleves å være initiert uten den nødvendige forankring i fylkeskommunene og relatert til konkrete behov. Det påtales også en viss tendens til at KS kaster seg på velmenende prosjekter, gjerne i regi av ulike departementer

og direktorater, der nytteverdien for kommunene og fylkeskommunene ikke umiddelbart synes åpenbar.

#### *Fylkesrådmanns-/direktørkollegiet*

Fylkesrådmennene/-direktørene gir unisont uttrykk for at kollegiet er en svært viktig og nyttig møteplass. Dels for gjensidig læring, dels for utveksling og bryning av synspunkter i det interessepolitiske arbeidet og dels som dialogarena med relevante aktører. I hovedsak gis det gode tilbakemeldinger på KS sekretariatsbistand for kollegiet. Det er dedikerte og motiverte personer som KS stiller til disposisjon for dette arbeidet. Blant fylkesrådmenn/-direktører som har vært med lenge blir det sagt at man opplever at KS i økende grad har valgt å prioritere dette arbeidet med å ”toppe” mannskapet som deltar fra KS. Fylkesrådemennene/-direktørene gir klart uttrykk for at de opplever kollegiet som ”sitt” organ og at rollefordelingen mot KS er tydelig. Det synes imidlertid å være en viss ulikhet i prioritering av deltagelse i kollegiet mellom fylker med parlamentarisk styringsmodell og fylkes med tradisjonell modell. Informanter fra fylker med parlamentarisme gir uttrykk for at problemstillinger knyttet til parlamentarisme, herunder administrasjonssjefens noe ulike rolle, i liten grad reflekteres i arbeidet til kollegiet.

### **3.3 Fagsjefer**

#### **Regionalsjefene**

Regionalsjefene gir uttrykk for til dels meget positive vurderinger av KS interessepolitiske og utviklingsrelaterte arbeid. Igjen poengteres at KS styrke er at organisasjonen koordinerer felles interesser mot staten som den enkelte fylkeskommune ikke kan ivareta. Mange peker på at KS sitter sentralt plassert og formidler synspunkter til staten, samtidig som KS mottar statlige signaler som formidles ut til fylkeskommunene. Eksempler på svar på dette spørsmålet er:

- *”KS styrke er arenaen og evnen til å koordinere innspill - felles front mot statsmakten. I den sammenheng fremheves ordfører og rådmannsarenaen. KS er gode på å være prinsipielle og overordnede og fange opp det vesentlige. Fylkeskommunene har ikke selv evne eller ressurser til å ivareta dette. KS er godt oppdaterte og har god oversikt. Når det gjelder mer fagspesifikke forhold har ikke fylkeskommunene samme behov for KS.”*
- *Der fylkeskommunene er enige med KS i at det er en felles jobb som må gjøres, fungerer det bra.*
- *Gitt den begrensende kapasitet KS har i sekretariatet som følger opp fylkeskommunene, fungerer det bra. KS er en pådriver og KS administrasjon balanserer de ulike fylkeskommuners særinteresser godt og har kompetanse på dette – KS omforener.*
- *KS har markert seg som en viktig støttespiller og koordinator for fylkeskommunene. God talsmann overfor sentrale myndigheter. Det skjedde en vekkelse under forvaltningsreformen som skapte en kunnskap og en holdning man bør trekke veksler på.”*

Regionalsjefene gir generelt uttrykk for positive vurderinger av KS ressursinnsats og kompetanse. Imidlertid påpeker flere at KS fortsatt har et forbedringspotensial. Noen påpeker behov for mer kunnskap om de fylkeskommunale arbeidsområdene, forvaltningsorganisering og strategisk utviklingsarbeid. Det pekes på at den

kunnskap KS opparbeidet seg under forvaltningsreformen må vedlikeholdes og videreutvikles.

En av informantene uttrykkes dette slik: *"Kunnskap om forvaltningsorganiseringen og fylkeskommunene er viktig, ref KS bidrag i arbeidet med departementenes forventingsbrev til fylkeskommunene. Her kunne KS gjort en bedre jobb – resultatet ble for sterke føringer ift fylkeskommunene. Hadde KS kunnet mer om fylkeskommunene, kunne resultatet blitt bedre."*

En annen informant uttaler at: *KS kunne ha innehatt mer ressurser og fagkompetanse på de fylkeskommunale områder – slik det er tilfelle som arbeidsgiver, der de er en spydspiss. Behov for mer støtte i ledelsen i KS"*

Imidlertid er det eksempler på mer kritiske vurderinger av KS. Et eksempel på kritikk er følgende: *"Det er eksempler på at KS holdninger ikke er godt nok forankret eller kan gå på tvers av medlemmenes synspunkter. Et eksempel var spørsmålet om ny regioninndeling der enkelte fylker nok opplevde det slik at KS hadde sien egen agenda. KS må unngå å ha en dagsorden som går på tvers av egne medlemmers ønsker. KS bør også være bevisste på at KS selv ikke er noe forvaltningsnivå - kun en medlemsorganisasjon. Det må innebære at fylkeskommuner og kommuner - og ikke KS - må oppnevne og ha verv i ulike styrer og råd."*

Flere påpeker også at KS er lydhøre overfor fylkeskommunens kompetansebehov, men at organisasjonen nok er mest opptatt av kommunenes behov.

På spørsmål om det er temaer eller områder KS bør prioritere høyere, fremheves tre forhold: For det første bør KS tilrettelegge for flere temakonferanser spesielt når større nasjonale reformer forberedes eller er vedtatt. For det andre fremheves at fylkeskommunenes samhandling med kommunene er et viktig tema. I den sammenheng bør KS bidra med kunnskap og erfaringsutveksling for utvikling av best mulige kommunale/fylkeskommunale arbeidsmodeller. For det tredje fremheves at KS må prioritere arbeidet for det regionale folkestyret, herunder regionalt handlingsrom.

På spørsmål om det er behov for nedprioritering av områder eller temaer er det ingen av respondentene som kommenterer dette.

Når det gjelder regionalsjefskollegiet, virker regionalsjefene relativt samstemte og uttrykker at kollegiet er en meget nyttig fylkeskommunal arena der KS har en viktig koordinerende og oppfølgende funksjon som utføres på en god måte. Kollegiene styrker nettverk og kjennskap til hva som foregår/aktuelle problemstillinger, og muliggjør felles innsats overfor staten i det interessepolitiske arbeidet. Det poengteres også at kollegiene er en meget god uformell arena for dialog med departementene. For eksempel ved drøfting av kommende saker som meldinger, budsjett mv. Flere påpeker at ordningen med at regionalsjefer og rådmannskollegiet har fellesmøter bør videreføres.

Det pekes også på utfordringer og forbedringspunkter. Et forhold som poengteres er at kollegiene må underlegges koordinering og KS som sekretariat må sørge for at de ulike kollegiene er oppdaterte ift hverandres temaer og synspunkter, og slik at for eksempel vedtak og resolusjoner i størst mulig grad er diskutert i de berørte kollegier.

Andre eksempler på utfordringer er følgende:

- ”*Det er en utfordring at fylkeskommunene er ulikt organisert. Det betyr at ikke alle temaer er relevante for alle fylkeskommuner noe som gjør det litt vanskelig å treffe på temaer i samlingene. I tilegg kan det være tematiske overlapp f eks mellom næringsjefskollegiet og regionalsjefskollegiet..”*
- ”*Det er behov for å etablere kollegier for nye fagområder – landbruk, planlegging mv. Fylkeskommunene har en krevende oppgave og skal vise staten at de kan gjøre jobben samtidig som regional merverdi skal skapes. Det er en krevende oppgave. Mange fylkeskommuner har spinkle apparater og nettverk ville styrket dette.*”
- *KS har ikke bare en fasilitatorrolle, de bør i større grad sette saker på dagsorden og det krever faglig flinke folk.”*

## **Samferdselssjefene**

Samferdselssjefene uttrykker at de er relativt tilfredse med KS. Igjen påpekes KS arbeid med å formidle informasjon og interesser til nasjonale myndigheter. Det påpekes at KS har en krevende rolle i å balansere svært ulike behov og interesser mellom fylkeskommunene. Flere opplever at KS er dedikerte og har øremerket personer som ivaretar overordnende samferdselsfaglige problemstillinger. Også KS rolle som bestiller av FoU innenfor området verdsettes og det påpekes at FoU setter saker på dagsorden og legger grunnlag debatter fundert på fakta.

Samferdselssjefene virker mer delte på om det er behov for at KS har et sterkere samferdselsfaglig miljø. På den ene siden fremhevs at KS kan være litt sårbart og at det etter forvaltningsreformen er behov for styrket fagkompetanse fra KS side. På den annen side pekes det på at fylkeskommunene selv har og skal ha det faglige ansvaret for samferdsel. Fylkeskommunene er i motsetning til mange av kommunene såpass store at KS ikke trenger å gjøre jobben for dem. Følgende utsagn illustrerer inntrykkene:

- ”*KS er passelig dimensjonert som støttespillere og koordinator. KS skal vel ikke være mer enn det. KS kan det viktigste og overordnede.”*
- ”*Samspillet med KS fungerer godt, og vi utfyller hverandre. Fylkeskommunen er de tunge faglig sett, mens KS koordinerer.*”
- ”*KS er litt sårbart – 2 -3 mennesker og kunne hatt noe mer ressurser og sette dem inn på de tunge fylkeskommunale områdene som samferdsel. Det er her fylkeskommunene har nytte av KS.”*”

Det finnes også mer kritiske synspunkter til KS. En samferdselssjef peker på at KS tiltar seg en rolle som ”den tjuende” fylkeskommune og peker på flere eksempler på at KS, uten å ha kontakt med fylkeskommunene, uttaler seg om vesentlige saker til departementet/direktorat. Slike saker må fylkeskommunene selv svare på og i det minste må fylkeskommunene selv høres. Det påpekes at KS ikke er noe forvaltningsnivå og ikke må uttale seg verken på vegne av fylkeskommunene eller seg selv. Det påpekes også at KS ikke kan håndtere saker der fylkeskommunene har helt ulike ståsteder - slike saker må fylkeskommunene selv håndtere.

Samferdselssjefene gir uttrykk for at kollegiet er en viktig arena og bidrar med kompetanse, nettverk og påfyll. Flere peker imidlertid på at KS kunne fått en sterkere rolle i oppfølgingen av nettverket. Nåværende ordning, som innebærer at en medarbeider av lederen for kollegiet er sekretær, kan være krevende for enkelte fylker. Men kanskje viktigere i den sammenheng er at KS må sørge for at

kollegiene er bedre koordinert og bidra med informasjonsflyt mellom kollegiene. Følgende uttalelser kan illustrere poenget:

*"Det kommer av og til utspill fra rådmanns og ordførerkollektiet som med fordel kunne vært forankret i fagkollegiet. Ukoordinerte utspill er en utfordring og KS må passe på at kollegiene er koordinerte."*

## **Utdanningssjefene**

Utdanningssjefene uttaler at KS kompetanse sentralt til dels er meget god. KS innsats i ulike nasjonale grupper sammen med fylkeskommunene vurderes også som positiv. Det fremheves imidlertid at skolekompetanse og skoleierfunksjonen bør videreføres og det er fortsatt behov for at de fylkeskommunale temaområder får en opprioritering i KS. F. eks krever oppfølgingen av fagskolene som et fylkeskommunalt område faglig tyngde. KS må ikke være redd for å gripe fatt i de fylkeskommunale problemstillinger. En informant uttrykker seg slik: *"Har inntrykk av at hovedstyret i KS er partipolitisk og dermed får KS administrasjon en viktig oppgave i å forstå og ivareta fylkeskommunenes interesser"*. Det påpekes også at forhandlingsdelen av KS gjennomgående er svært bra, men flere reiser kritikk mot at KS ikke har prioritert saken om endringer i avtalen om arbeidstid og leseplikt for lærerne. Andre kritiske merknader er for eksempel knyttet til manglende helhet i strategiene til KS. For eksempel pekes det på KS strategi og satsning for få utdannet mer personale innen pleie og omsorgsyrker. Imidlertid følger ikke denne strategien opp med en tilsvarende innsats overfor kommunene for å påvirke og styrke muligheten for praksis- og lærlingplasser. Også frafallsproblematikken nevnes som et viktig oppgaveområde KS må prioritere.

Utdanningssjefene ser kollegiet som en viktig og nyttig arena og det påpekes at KS i enda sterkere bør grad følge opp kollegiet. Utdanningssjefene trenger et sterkt faglig sekretariat som kan være motor og spille inn og følge opp saker som er forankret i kollegiet. Flere gir uttrykk for at oppfølgingen av kollegiet i dag fungerer langt bedre enn tidligere.

Det påpekes at KS regionalt ikke har en like sterk faglig kompetanse som KS sentralt og flere peker på at regionleddet hovedsakelig er rettet inn mot grunnskolen og kommunale utfordringer. KS sentralt har derfor en viktig rolle i å forstå og ivareta fylkeskommunenes interesser.

## **Personalsjefene**

Personalsjefene er relativt klare på at KS arbeidsgiverpolitikk og forhandlingsvirksomhet ivaretar de sentrale interessene til fylkeskommunene. Personalsjefene er også relativt positive til forankringen av KS posisjoner i fylkeskommunene.

Imidlertid påpekes det at overtakelsen av forhandlingsansvaret for lærerne ikke har gått bra nok. Flere mener at KS ikke på en god nok måte har arbeidet for fylkeskommunenes interesser og ønsker på dette området, ikke minst diskusjonen om endringer i arbeidstidsavtalen.

Personalsjefene er positive i sin vurdering av KS bistand innen avtaleverk. Spesielt KS juridiske kompetanse fremheves. Arbeidsrett/juss kan være viktig fortsatt å prioritere gitt at fylkeskommunenes egen jusskompetanse kan være sårbar.

Samtidig poengteres det at fylkeskommunene er profesjonelle og selv har kompetanse og tar ansvar for organisasjonspolitikken og arbeidsgiverutvikling. Utviklingsarbeidet oppfattes primært å være et fylkeskommunalt ansvarsområde, og tilbuddet fra KS ikke alltid relevant for relativt store organisasjoner som fylkeskommunene er. I den sammenheng påpekes det også at det er krevende å drive og forankre organisasjonspolitikk regionalt og KS oppleves for sentralt og distansert for et slikt arbeid.

Enkelte personalsjefer påpeker også at KS medlemsmasse er svært ulik med store og små kommuner, samt fylkeskommunene. I den sammenheng påpekes det at fylkeskommunene ikke alltid opplever at de har særlig til felles med mindre kommuner og at innhold f eks i konferanser blir lite treffsikkert. Det er behov at tilbuddet er mer tilpasset behovet til fylkeskommunene.

Personalsjefene er til dels svært positive til KS ressursinnsats og kompetanse. En informant uttrykker seg slik: *"Jeg peker spesielt på kompetanse og ressursinnsatsen innen avtaleverk, lønn, tariff, forhandling. Utmerket service og informasjon overfor fylkeskommunen ved siste lærerstreik. Men av og til tar det vel langt tid å få tilbakemeldinger/svar på spørsmål stilt i brev til KS"*

Informantene virker samstemte i at kollegiet er en viktig og nyttig arena. Kollegiet bidrar til læring og erfaringsutveksling. En av personalsjefene ordlegger seg slik når det gjelder kollegiet: *"Fagkollegiene er viktige og nyttige ikke minst som en nettverksarena. Mye utviklingssamarbeid mellom fylkeskommunene er initiert gjennom kontaktene i nettverkene. Nettverket har også enn uformell posisjon i drøftingen av KS posisjoner når det gjelder tariff og lønnsforhandlingene."*

KS deltagelse og understøttelse av kollegiet vurderes som positivt, imidlertid blir det påpekt at KS i større grad kunne tatt med seg innspillene fra kollegiene i KS eget arbeid for fylkeskommunene.

## Økonomisjefene

Økonomisjefene uttrykker generelt tilfredshet med KS kompetanse og ressursbruk. KS oppfattes å ha en viktig og etterspurts spisskompetanse på makroøkonomi, inntektssystemet og for eksempel virkninger av lønnsoppgjøret.

Imidlertid påpeker noen at KS kunne ha vært flinkere til å følge opp økonomiske spørsmål knyttet til de fylkeskommunale kjerneområdene (samferdsel og utdanning). I den sammenheng kan KS også trekke mer på fylkeskommunes kompetanse. Det pekes også på at kommunene har stor oppmerksomhet og at KS med fordel kunne orientert seg sterkere mot de fylkeskommunale utfordringer.

Økonomisjefene mener deres kollegium er viktig og nyttig for nettverk og kunnskapsutvikling og for å drøfte felles utfordringer. Flere peker på at KS kunne fått en større rolle i å fasilitere kollegiet, ikke minst av hensynet til kontinuitet og informasjonsspredning. Det pekes også på at det hadde vært positivt om kollegiet hadde enda større aktivitet og møttes oftere enn tilfellet er i dag. En av økonomisjefene tar til orde for at økonomisjefene bør delta i samlinger sammen med fylkesrådmannskollegiet for å få diskutert og formidlet viktige økonomiske problemstillinger.

## 4 Dialog og kontakt

Respondenter fikk spørsmål om hvordan dialogen og kontakten med KS er. Fylkesordførerne/-rådslederne ble bedt om å vurdere dialogen og kontakten med KS politiske ledelse spesielt, samt region/fylkesstyrer og opplevelse av strategikonferansene regionalt. Fylkesrådmennene/-direktørene ble bedt om å vurdere kontakten med KS administrative ledelse, KS fagressurser og KS regionalt. Fagsjefene ble bedt om deres vurdering av kontakten med KS fagressurser og KS regionalt.

### 4.1 Fylkesordførerne/-rådslederne

Fylkesordførerne virker samstemte og gir en positiv vurdering av dialogen med KS politiske og administrative ledelse. Et eksempel på en uttalelse som illustrerer en positiv vurdering er:

*"Dialogen og kontakten med KS er svært god – ikke minst vil jeg fremheve at ledelsen deltar når de inviteres inn i f eks fylkesordførerkolleget. De virker opptatt av og vil ivareta oss."*

Når det gjelder KS regionale ledd ser flertallet av ordførerne på KS fylke/region som en viktig arena for å utvikle kontakten og samarbeidet med kommunene. Flere peker også på at KS bør ha interesse av tilstedeværelse regionalt for å styrke de folkevalgtes kunnskap om og eierskap til KS. Flere påpeker at KS har lykkes i å styrke det regionale leddet. En av fylkeordførerne uttrykker seg slik:

*KS regionalt fungerer svært greit som en arena for kommuner og fylkeskommuner – her tas mange temaer opp og arenaen er viktig både faglig og sosialt. Det er viktig å møtes i samme rom.*

Imidlertid reises også kritikk av KS regionalt, bl.a. påpekes at regionleddet virker utydelige og inaktivt. En annen fylkesordfører omtaler regionleddet slik: *"KS fylke/regionalt er en primærkommunearena og oppleves ikke relevant. For lite strategi og for mye konferanse og innlegg, herunder formidling av KS prosjekter (som det er mange av).*

Fylkesordførerne er relativt samstemte i at fylkeskommunene kan gjøre en bedre jobb i dialogen og kontakten med KS. Gjennomgående pekes det på at fylkeskommunene må arbeide for å være enda tydeligere i sine bestillinger til KS og å være aktive for eksempel ift konsultasjonsordningen.

### 4.2 Fylkesrådmennene/-direktørene

Gjennomgående mener fylkesrådmennene/-direktørene at kontakten med KS sentrale administrative ledelse er god, men noe hyppigere kontakt etterlyses av enkelte. Samhandling og kontakt med KS fagressurser oppleves også å være god. Det vises her til at KS stiller med sekretariatsressurser til kollegiet og at fagkompetanse i KS systemet benyttes ved ulike anledninger. At relevant fagkompetanse kan sitte ulike steder i KS organisasjonen oppleves ikke å være noe problem i forhold til samhandling og kontakt. "Positiv velvilje" er et uttrykk som går igjen hos flere av informantene.

Også kontakten mot KS fylke/region oppleves som god. Samtlige fylkesrådmenn/direktører deltar i KS sitt regionale rådmannsutvalg, og flere steder er KS fylke lokalisert sammen med fylkeskommunens administrasjon.

Fylkesrådemennene/direktørene gir uttrykk for at deltagelsen i det regionale rådmannsutvalget er nyttig ift innsikt i kommunenes utfordringer og for å pleie kontakt med rådmennene i kommunene. Det gis likevel uttrykk for at de opplever KS fylke å være svært kommuneorientert og at fylkeskommunale problemstillinger i svært liten grad vies oppmerksomhet.

## 4.3 Fagsjefene

### Regionalsjefene

Regionalsjefene er relativt samstemte i at de opplever dialogen med KS fagressurser som god. KS oppleves å være tilgjengelige når behovet er tilstede. En av regionalsjefene uttrykker seg slik: *Fylkeskommunene har klart å bidra med tydelige bestillinger og signaler til KS bl.a. gjennom leder av fagkollegiet. Det styrker samspillet. I tilegg har KS definert klare kontaktpersoner fra deres side.*

Regionalsjefene ser ut til å ha mindre kontakt med KS fylke/region enn med KS sentralt. KS fylke/region oppleves av flere å være mindre relevant enn KS sentralt når det gjelder de fylkeskommunale temaer.

Flere poengterer også behovet for at fylkeskommunene selv gir tydelige signaler og gjør KS oppmerksamme på temaer og saker som bør følges opp.

### Samferdselssjefene

Samferdselssjefene uttrykker stort sett tilfredshet med kontakten med KS fagressurser. Når det gjelder KS fylke/region er kontakten mindre. Det pekes på at KS regionalt er kommuneorienterte. En av samferdselssjefene begrunner liten kontakt med at fylkeskommunene ikke trenger KS regionalt. Dialogen med kommunene skjer gjennom andre kanaler og arenaer enn KS systemet.

### Utdanningssjefene

Utdanningssjefene uttrykker tilfredshet med kontakten og oppfølgingen fra KS fagressurser sentralt. Kontakten med KS regionalt virker ikke å være omfattende. En av utdanningssjefene peker på at KS regionalt burde ha styrket samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner og uttaler følgende:

*"KS fylke/regionalt har ikke kjent sin besøkelsestid ift at KS paraplyen kan styrke samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene. I stedet har fylkesmannen /utdanningsdirektøren tatt denne rollen."*

### Personalsjefene

Også personalsjefene opplever at dialogen med KS fagressurser sentralt er god, selv om graden av kontakt er varierende. Det poengteres at KS besvarer spørsmål og følger opp henvendelser på en grei måte, selv om det av og til tar litt tid å få svar. Personalsjefene uttrykker at det er mindre lite kontakt med KS fylke/regionalt på deres arbeidsområde.

Flere av personalsjefene peker på at fylkeskommunene kan bli endra tydeligere i sine bestillinger til KS.

## **Økonomisjefene**

Økonomisjefene er tilfredse med kontakten og dialogen med KS fagressurser sentralt. For øvrig er inntrykket at økonomisjefene har lite kontakt med KS fylke/region. Noen økonomisjefer fremhever at fylkeskommunene selv har et betydelig ansvar i å spille inn temaer og problemstillinger som KS bør følge opp.

# **5 Prioriteringer fremover**

Samtlige respondenter ble bedt om å fremheve de to-tre viktigste områdene/temaene KS bør prioritere fremover.

## **5.1 Fylkesordførerne/-rådsledere**

Det klare inntrykket fra intervjuene er at fylkesordførerne fremhever følgende to hovedområder for KS arbeid overfor fylkeskommunene:

- KS bør fortsette å ta ansvar for arbeidsgiver/forhandlingsdelen for fylkeskommunene. Det påpekes at arbeidet med forankring og prioritering av de fylkeskommunale områder må prioriteres.
- KS bør prioritere arbeidet som interessepolitisk organ for fylkeskommunene overfor staten. Det gjelder både problemstillinger knyttet til det fylkeskommunenes økonomiske handlingsrom, fullfinansiering av reformer og reduksjon av statlig styring og pålegg overfor fylkeskommunene. KS har et hovedansvar for å ivareta det regionale folkestyres rammebetingelser og handlingsrom. I denne sammenheng påpekes også at det er naturlig at KS fortsetter sitt arbeid med overføring av statlige oppgaver til fylkeskommunene.

I tillegg er det flere som påpeker følgende:

- KS bør sette saker på dagsorden og sørge for dokumentasjon og utredninger som gir beskrivelse av fakta. FoU støtter opp om debatter basert på felles virkelighetsforståelser og fakta.
- KS bør prioritere å tilrettelegge for og facilitere nettverk og kollegier.
- KS må prioritere arbeidet for å styrke samhandling mellom kommuner og fylkeskommuner da nivåene på en rekke områder har felles interesser og oppgaver som må ses i sammenheng, herunder planlegging, samferdsel og oppvekst. I den sammenheng er bistand for å vurdere arbeidsmodeller og erfaringsutveksling knyttet til dette en viktig oppgave for KS.

## **5.2 Fylkesrådmenn/-direktører**

Fylkesrådmennene/direktørene er temmelig samstemte i sin oppfatning av hvilke to områder KS i fortsettelsen bør prioritere. Det første området gjelder det interessepolitiske arbeidet. Her etterlyses det enda større oppmerksomhet og trykk fra KS sin side om spesifikke fylkeskommunale problemstillinger, en fylkesrådmann ordleger seg slik: *"Ikke alt dreier seg om samhandlingsreformen!"*. Blant sentrale områder for videre interessepolitisk arbeid nevnes finansiering av veier, rammebetingelser for kollektivtrafikk, ressurser til å arbeide systematisk med frafallsproblematikk i videregående opplæring.

Det andre området som fylkesrådmennene/-direktørene ønsker høy prioritert er arbeidsgiverrollen. Her er det først og fremst snakk om å vedlikeholde et allerede godt og velfungerende tilbud fra KS side, men også å videreutvikle dette feltet på mer spesifikke fylkeskommunale problemstillinger.

Andre forhold som fremheves er:

- KS regionale ledd bør gjennomgås, både mht organisering ("de har forsterket en struktur som ikke finnes") og arbeidsoppgaver (sterkere fokus på fylkeskommunen og koblingen mellom fylkeskommunens og kommunenes oppgaver på flere områder).
- Det er en tendens til at KS av og til tar på seg en forvaltningslignende rolle. Samarbeidsavtaler mellom KS og departementene må sterkere forankres i fylkeskommunene.
- KS bør bli tydeligere på hvilke ressurser som avsettes til fylkeskommunen.

## 5.3 Fagsjefer

### Regionalsjefer

Samtlige regionalsjefer påpeker at KS interessepolitiske arbeid er svært viktig. KS må prioritere å få fram fylkeskommunenes felles interesser og framføre disse overfor staten. Noen peker også på at KS må vedlikeholde argumentasjonen fra forvaltningsreformen. Spørsmålet om mellomnivåets rolle og funksjon kan meget vel bli aktualisert i lys av valget i 2013. Flere påpeker at KS må ha en viktig rolle i å fasilitere nettverk, bidra til erfaringsoverføring og utvikle eksempler for samhandling med kommunene.

### Utdanningssjefer

Også utdanningssjefene poengterer KS koordinerende rolle og mener KS må prioritere å finne felles fylkeskommunale interesser, holde fylkene samlet og fremføre posisjoner overfor omverdenen. I tilegg påpekes at KS må utvikle en fylkeskommunal etter- og videreutdanningspolitikk i stedet for at staten tar ansvaret. Dette kan illustreres med følgende uttalelse: *"Det er fylkeskommunene som er skoleier! KS og fylkeskommunene bør være mer proaktive og matche staten og Utdanningsdirektoratet"*.

Videre blir det fremhevet at KS må prioritere at arbeidsgiverpolitikken er tilpasset fylkeskommunenes behov, juridisk kompetanse koordinere skoleutviklingsarbeidet og sørge for data og faglig grunnlag, for eksempel knyttet til frafall, slik at diskusjoner baserer seg på fakta.

### Samferdselssjefene

Samferdselssjefene poengterer også at en hovedoppgave for fylkeskommunene må være å påvirke statlige myndigheter for å styrke fylkeskommunenes handlingsrom. Andre områder/temaer som foreslås prioritert er:

- KS bør tilrettelegge for at fylkeskommunene samarbeider om oppgaveløsning for eksempel slik at spesialfunksjoner kan legges til et verftsby.
- KS må prioritere på være en kompetansebase og også bidra til å utvikle informasjon for den offentlige debatt. KS FoU har en viktig oppgave i den sammenheng.

## **Personalsjefene**

Personalsjefene virker relativt samlede når de prioriterer at KS må være en faglig støttespiller. Her fremheves tariff og forhandling, men også juridiske temaer. Det påpekes også at KS bør ha dedikerte ressurser overfor fylkeskommunene. Flere peker på behovet for endringer i arbeidstidsavtalen med lærerne må følges opp.

## **Økonomisjefer**

Økonomisjefene er relativt kortfattet når det gjelder vurderinger av KS prioriteter fremover. Det er interessehevding, økonomiske handlingsrom/konsultasjonsordningen og kunnskap om inntektssystemet som fremheves som sentrale problemstillinger. I tillegg blir det påpekt behov for at tar mer ansvar for å fasilitere økonomisjefskollegiet.