



NIVI-rapport 2013:5

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Kommunenes og statens vurderinger

Utarbeidet på oppdrag av KS

Jørund Nilsen og Magne Langset

Desember 2013



Forord

På oppdrag av KS har NIVI gjennomført en evaluering av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør sett fra perspektivet til ordførere, rådmenn, administrative ledere av regionrådene og statlige informanter. Informantene har spesielt blitt bedt om å vurdere fylkeskommunenes rolleutøvelse. De viktigste rollene i den sammenheng er rollene som sektorsamordner og initiativtaker til forvaltningsoverskridende tiltak, tilpasser av politikk til regionale og lokale behov og rollen som kompetanseorgan. Evalueringen omfatter også en kartlegging av statlige oppdragsbrev og lignende styringsdokumenter overfor fylkeskommunene.

Kontaktperson for oppdraget i KS har vært Tommy Hernes. Fra NIVIs side har Jørund Nilsen vært prosjektleder og Magne Langset prosjektmedarbeider. NIVI står ansvarlig for alle vurderinger i dokumentet.

Oslo 21. desember 2013
NIVI Analyse AS

Innhold:

SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING, PROBLEMSTILLINGER OG METODE.....	10
1.1 Innledning og problemstillinger.....	10
1.2 Gangen i rapporten.....	11
1.3 Metode	11
2 REGIONALT UTVIKLINGSARBEID – KJENNETEGN OG RAMMEBETINGELSER	13
2.1 Fylkeskommunen i førersetet – men samspill mellom mange aktører	13
2.2 Forvaltningsreformen.....	13
2.3 Fylkeskommunenes ulike funksjoner i utviklingsarbeidet	14
2.4 Forskjeller i virkemidler	15
2.5 Finansieringen av utviklingsoppgavene.....	16
2.6 Fylkeskommunes organisering av samarbeidet med kommunene.....	16
3 OPPDRAGSBREV OG ANDRE STYRINGSOKUMENTER	20
3.1 Tilskuddene til regional utvikling	20
3.2 Nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging	22
3.3 Vannforvaltning, friluftsliv og forvaltning av høstbare arter av vilt og innlandsfisk.....	22
3.4 Kulturminneforvaltningen	23
3.5 Landbrukspolitisk aktør og forvaltningsoppgaver	24
3.6 Regionale forskningsfond	26
3.7 Fylkesveger og kollektivtransport	27
3.8 Folkehelse og andre oppgaver	28
3.9 Idrettsanlegg og kulturbygg	29
3.10 Oppsummering.....	31
4 STATENS VURDERINGER AV FYLKESKOMMUNENE	34
4.1 Kunnskap om fylkeskommunen	34
4.2 Samarbeid og kontakt med fylkeskommunen.....	35
4.3 Rolleutøvelse	36
4.4 Fylkeskommunenes rammebetingelser	38
4.5 Forslag til forbedring fra statens side	40
5 KOMMUNENES OG REGIONRÅDENES VURDERINGER AV FYLKESKOMMUNEN	42
5.1 Svarprosenter	42
5.2 Samarbeidet med fylkeskommunen.....	45
5.3 Fylkeskommunen - etterspurt som veileder og kompetanseorgan?	50
5.4 Tilpasser fylkeskommunen oppgaveløsningen til lokale behov?	51
5.5 Bidrar fylkeskommunen til sektorsamordning?.....	53
5.6 Felles satsninger?	54
5.7 Hvordan ivaretar fylkeskommunen sine ulike funksjoner og roller?	56

5.8	Samlet vurdering av fylkeskommunen	57
5.9	Kommunenes forslag til forbedringer	59
5.10	Forslag til forbedringer - regionrådene	60
6	EKSEMPLER FRA FEM FYLKESKOMMUNER.....	61
6.1	Regionrådssatsningen Oppland.....	61
6.2	Interkommunal kystsoneplan - Sør-Trøndelag	63
6.3	Hoppid.no - forsterket førstelinje næringsutvikling – Møre og Romsdal	65
6.4	Fylkesplanen Østfold mot 2050.....	69
6.5	Partnerskapsavtalene i Nordland	71
7	KONKLUSJONER OG FORSLAG TIL TILTAK.....	73
7.1	Forbedringspotensial overfor kommunene	73
7.2	Utnyttelse av planrollen og intern samordning	75
7.3	Krevende rammebetingelser	75
	LITTERATURLISTE	79

Sammendrag

Problemstillinger

I 2010 trådte forvaltningsreformen i kraft. Reformen innebar overføring av flere utviklingsoppgaver til fylkeskommunene med mål om forsterket folkestyre på regionalt nivå og bedre forutsetninger for regional tilpasning av oppgaveløsningen. Etter 3,5 års erfaringer med reformen tar denne evalueringen opp to hovedspørsmål knyttet til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør:

1. Hvordan vurderer representanter fra kommunene, regionrådene og staten fylkeskommune som utviklingsaktør?
2. Gir de statlige oppdragsbrevene til fylkeskommunene handlingsrom og rammebetingelser som er i tråd med målsettingene for forvaltningsreformen?

Evalueringen bygger på intervjuer med informanter i stat og kommune, dokumentanalyser og spørreundersøkelser til landets regionråd ved administrativ leder og kommunene ved ordførere og rådmenn.

Kommunenene og regionrådenes vurderinger i spørreundersøkelsen

Kommunene og regionrådene gir middels vurderinger av fylkeskommunenes utviklingsarbeid, herunder fylkeskommunens bidrag som sektorsamordner, betydning som faglig veiledningsorgan og hvorvidt fylkeskommunen lykkes med å tilpasse oppgaveløsningen til lokale og regionale behov. Kommunene og regionrådene gir også middels vurderinger av fylkeskommunenes ivaretagelse av funksjoner som sektormyndighet, planmyndighet, prosessleder og interessehevder overfor staten. Kommunene og regionrådene er noe mer positive til samarbeidet med fylkeskommunene.

Det er visse forskjeller mellom fylkeskommunene. Kommunene i Nord-Trøndelag er mest fornøyde med fylkeskommunen, mens kommunene i Finnmark og Hedmark er minst fornøyde. Her skiller vurderingene betydelig på flere spørsmål.

Ordførere og regionrådene gir noe mer positive vurderinger enn rådmenn. Kommunestørrelsen har ikke betydning for vurderingene av fylkeskommunen, med unntak av at de minste kommunene vurderer fylkeskommunens betydning som veileder som noe viktigere enn større kommuner.

Analysene av de åpne svarene i undersøkelsen viser en betydelig overvekt av kritiske vurderinger. Det fremheves at fylkeskommunene er utilgjengelige, har for liten forståelse for kommunenes behov og at de er for prosjektfokuserte. Kommunene og regionrådene etterlyser at fylkeskommunene forsterker sitt samarbeid med kommunene og regionrådene. I dette ligger ønske om en tettere og mer strukturert dialog og samhandling mellom fylkeskommunene og kommunene/regionrådene og en sterkere involvering i oppgaveløsningen.

Statlige informanternes vurderinger

De statlige informanterne virker å ha god kunnskap om fylkeskommunenes roller og oppgaver innenfor egne sektorområder. Informantene uttrykker at samarbeidsrelasjonene med fylkeskommunene stort sett er gode og det pekes på at det er flere avtalefestede møtepunkter mellom staten på ulike nivåer og fylkeskommunene.

Hovedinntrykket er at informantene samlet sett gir middels vurderinger av fylkeskommunene som regional utviklingsaktør. Informantene etterlyser at fylkeskommunene utnytter sitt potensial og handlingsrom bedre. Det pekes spesielt på at fylkeskommunen har redskaper i plan- og bygningsloven og må våge å gjennomføre regionale prioriteringer som ikke alltid er populære i den enkelte kommune eller hos utbyggingsinteresser. Mange statlige informanter peker også på at de opplever fylkeskommunen som sektorisert og at de ulike fylkeskommunale oppgaveområder fremstår for dårlig koordinert i kontakten med omverdenen.

Samtidig fremheves det fra statens side at fylkeskommunenes rammebetingelser for å drive utviklingsarbeid er krevende. Det pekes på at fylkeskommunen må forholde seg til sektorisert statsforvaltning og at statlige styringssignaler kan fremstå som lite koordinerte. Det pekes også på at oppgavefordelingen på regionalt nivå er preget av mange grenseflater og gråsoner. Fra statlig side påpekes det også at fylkeskommunen har en vanskelig rolle i styringssystemet mellom stat og kommune.

Statlige oppdragsbrev til fylkeskommunene

Det er foretatt en gjennomgang av statlige oppdragsbrev og lignende styringsdokumenter til fylkeskommunene. Gjennomgangen viser at mange departementer gir betydelige føringer for fylkeskommunenes utviklingsarbeid, herunder innholdsmessige føringer for hva som skal prioriteres, definisjon av målgrupper, føringer for organiseringen av arbeidet og rapporteringsrutiner. Mange av utviklingsoppgavene er finansiert av øremerkede tilskudd. Innenfor flere sektorer begrenser statens styring det regionalpolitiske handlingsrommet.

NIVIs konklusjoner og anbefalinger

Kryssende signaler fra stat og kommune

Fylkeskommunen har en krevende rolle som nivå mellom stat og kommune. Utfordringen som mellomnivå er ingen ny problemstilling og har fulgt fylkeskommunene siden opprettelsen i nåværende form i 1976. Fra statens side forventes det at fylkeskommunene legger føringer som berører det kommunale handlingsrommet, men formelt er ikke fylkeskommunen utrustet med overkommunal myndighet. Fra kommunal side etterlyses samarbeid og økt lokal innflytelse, og overkommunerollen er kontroversiell og ikke etterspurt fra kommunenes side.

For fylkeskommunene kan det være utfordrende å finne rom for regionale løsninger som samtidig balanserer til dels motstridende statlige og kommunale interesser. Selv om utfordringene som mellomnivå nok alltid vil forfølge

fylkeskommunene, vil NIVI likevel peke på rom for forbedringer i både rammevilkår og fylkeskommunale arbeidsformer. Nedenfor er våre konklusjoner og anbefalinger oppsummert.

Krevende rammebetingelser for fylkeskommunen

Etter NIVIs vurdering har staten bare til en viss grad fulgt opp målene og intensjonene med forvaltningsreformen. Det er flere forhold som begrenser fylkeskommunenes vilkår som regionale utviklingsorganer:

- Statens styringspraksis reduserer fylkeskommunenes mulighet til å lykkes med å prioritere mellom oppgaveområder og å tilpasse politikken til de lokale og regionale behov.
- Fylkeskommunene må forholde seg til en sektorisert statsforvaltning som er styrt av sektorprosesser og prioriteringer. Sektorlogikken i staten gjør fylkeskommunens samordningsrolle krevende.
- Fylkeskommunene fremstår som lite synlige for omgivelsene sammenlignet med kommunene og statlig forvaltning som har et mer helhetlig oppgaveansvar. Flere av utviklingsoppgavene som er tillagt fylkeskommunene ivaretas faglig og operativt av andre aktører, herunder Innovasjon Norge og Statens Vegvesen.
- Oppgavefordelingen på regionalt nivå er kjennetegnet av flere gråsoner og grenseflater som skaper uklarheter og som er prosesskrevende for forvaltningen, kommunene og næringsliv.

Vurderingene sammenfaller med flere tidligere utredninger og evalueringer av fylkeskommunene som påpeker disse forholdene. NIVI vil peke på følgende forhold som kan bedre fylkeskommunenes vilkår som regionale utviklingsaktører:

Nedtonet styring

Stortinget har gitt fylkeskommunene rollen som regionale utviklingsaktører og det skal i prinsippet være de regionale politiske prioriteringer som skal styre oppgaveløsningen. Men oppdragsbrevene går langt i å gi nasjonale politiske styringssignaler. I lys av målsettingene med forvaltningsreformen, bør føringene fra nasjonal side tones ned.

Koordinerte oppdragsbrev

Fagdepartementer og -direktorater sender i dag ut oppdragsbrev og lignende til fylkeskommunene. Det er forskjeller på brevene både når det gjelder føringer og detaljeringsgrad. Brevene er også ulike i sin oppbygging og de sendes ikke ut samtidig. For å forenkle fylkeskommunens oppdrag, kan staten samle de årlige føringer og styringssignaler i ett dokument.

Flerårige forventninger

Plan- og bygningsloven har en bestemmelse om at det hvert fjerde år skal utarbeides et dokument med nasjonale sektorovergrepene forventninger til regional og kommunal planlegging. Første forventningsbrev ble sendt ut i 2011.

For å styrke forutsigbarhet for fylkeskommunene, kan flere sektorområder innføre en tilsvarende praksis.

Færre nasjonalt initierte satsninger

Statlige initierte prosjekter og programmer overfor fylkeskommunene gjør krav på fylkeskommunal ressursbruk i form av kapasitet, kompetanse og økonomi. Dette binder opp ressurser som kunne vært prioritert annerledes regionalt. For å styrke regionalt handlingsrom og prioriteringer basert på regionale behov, kan staten være mer restriktive og la fylkeskommunene selv definere utviklingen av regionalpolitiske tiltak.

Samarbeid regionalt

Fylkeskommunene og regional statsforvaltning kan videreutvikle formaliserte samarbeidsrutiner for å sikre samhandling, kompetanseutnyttelse, forhindre dobbeltarbeid og formidle entydige signaler overfor partnere lokalt. For å forenkle og effektivisere planprosessene kan forholdet mellom KVV/KS-1 systemet og systemet med ordinær konsekvensutredning etter plan- bygningsloven vurderes.

Fylkeskommunene med forbedringspotensial overfor kommunene

Kommunene er fylkeskommunenes viktigste samarbeidspart og begge nivåer har interesser og oppgaver som må ses i sammenheng. Aksept og oppslutning fra kommunene gir fylkeskommunene legitimitet. Imidlertid viser undersøkelsene at kommunene og regionrådene gir middels vurderinger av fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid. Fylkeskommunene har et forbedringspotensial. Spesielt gjelder dette for de fylkeskommuner som er dårligst vurdert.

Kommunene og regionrådene ber om et tettere og mer strukturert samarbeid med fylkeskommunene og en sterkere involvering i politikkutviklingen og oppgaveløsningen. Dels vil det kunne innebære mer formaliserte samarbeidsarenaer med kommunene og regionrådene, dels vil det kunne innebære at kommunene og regionrådene gis større innflytelse over fylkeskommunale ressurser og oppgaveområder.

Etter NIVIs vurdering bør fylkeskommunen ta kommunenes etterlysning på alvor. Vi tror et forsterket samarbeid med kommunene og regionrådene kan styrke fylkeskommunene i rollene som veiledere, sektorsamordnere og politikktilpassere fordi rollene betinger kunnskap og involvering fra lokalt nivå.

Det er grunn til å presisere at fylkeskommunene i distriktene som økonomisk støttespiller har en langt større betydning som samarbeidspart for kommunene, enn fylkeskommunene i sentrale strøk. På den annen side har fylkeskommuner med kommuneoverskridende byområder en presumptivt viktig rolle for å ivareta kommuneoverskridende hensyn, f. eks. som ansvarlig for kollektivtransporten og regional planmyndighet som krever samspill med kommunene. Det er behov for et forsterket samarbeid med kommunene både distriktsfylker og sentrale fylker, men forskjellene gjør krav på en tilpasset virkemiddelbruk.

Nedenfor påpekes tre mulige svar på kommunenes etterlysninger:

1. Fylkeskommunene kan etablere langsiktige og strukturerte samarbeidsarenaer på ulike nivåer og sektorer som følges opp og vedlikeholdes bedre enn tilfellet synes å være i dag. Vitale samarbeidsarenaer med definerte oppgaver og roller legger grunnlag for utvikling av felles forståelse og skaper grunnlag for felles handling og politikk, men kan også gi grunnlag for tilpasset oppgaveløsning til lokale behov. Et eksempel på en slik arbeidsform er fra Oppland der fylkeskommunen har utviklet en partnerskapsavtale og formelt er medlem av regionrådene.
2. Fylkeskommune kan i større grad enn i dag tilby kompetanse og støtte opp under kommunalt utviklingsarbeid. Det kan for eksempel innebære at fylkeskommunen støtter opp med fagkompetanse og/eller fagsystemer for å tilrettelegge for utviklingsarbeid, eller at fylkeskommunen bidrar med finansiering av kommunale eller interkommunale stillingsressurser. Eksempler på slike tiltak kan være Hoppid fra Møre og Romsdal som innebærer forsterket førstelinje for næringsutvikling i fylket eller Sør-Trøndelag fylkeskommunes medvirkning i interkommunal kystsoneplan.
3. Fylkeskommunene kan i større grad enn i dag involvere og ev delegere utviklingsansvar til regionråd som er kommunenes utviklingsorganer. For eksempel ved at fylkeskommunene gir regionrådene ansvar for å forvalte større deler av de tilretteleggende utviklingsmidler slik Nordland fylkeskommune gjør.

Et annet eksempel kan være involvere flere berørte kommuner i styringen av bypakkene og i det kommende arbeidet med etablering av bymiljøavtaler med staten. Deltakelse fra kommunene kan, ved siden av å styrke legitimiteten i styringen av pakkene, også kunne skape aksept, forutsigbarhet for gjennomføring av tiltak og koordinering opp mot arealplanleggingen og boligutbygging.

Forsterket regional planlegging og sektorsamordning

Statlige informanter etterlyser at fylkeskommunen gir tydeligere føringer for samfunnsutviklingen gjennom regionale planer. Etter NIVIs vurdering, er planrollen en viktig begrunnelse for fylkeskommunen som forvaltningsnivå og fylkeskommunene har et forbedringspotensial i å utvikle en kommuneoverskridende planlegging som også kan innebære at det legges føringer for kommunene når regionale hensyn tilsier det. For å skape legitimitet og oppslutning om en tydeligere regional planlegging, må kommunene og regionrådene involveres, både for å bryne lokale og regionale interesser og for å bidra aksept og oppfølging av planen.

De statlige informantene peker også på behov for at fylkeskommunen bør bli bedre samordnet internt. Utenfra oppleves fylkeskommunen som sektorisert, noe som kan resultere i uklare og til dels motstridende signaler overfor omverdenen. Oppgavene er lagt til ett forvaltningsnivå og fylkeskommune har dermed potensial for å ivareta sektorsamordning internt og å fremstå mer enhetlig utad.

1 Innledning, problemstillinger og metode

1.1 Innledning og problemstillinger

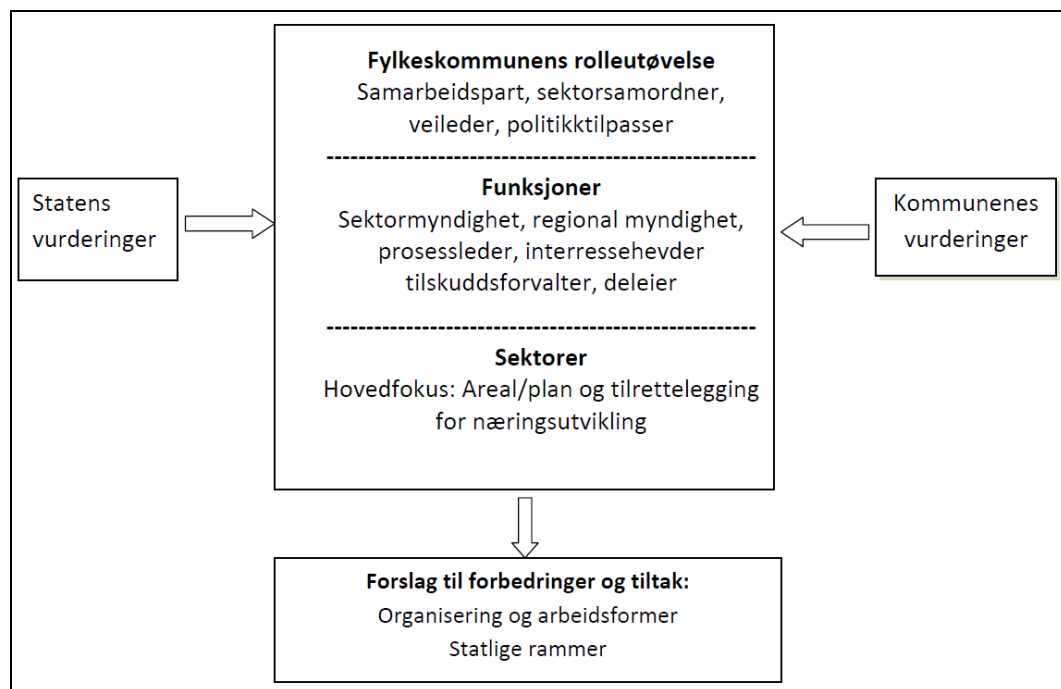
I 2010 trådte forvaltningsreformen i kraft. Forvaltningsreformen innebar overføring av nye regionale utviklingsoppgaver til fylkeskommunene. Gjennom forvaltningsreformen hadde regjeringen som mål å desentralisere makt og myndighet slik at fylkeskommunen fikk frihet til å løse oppgaver i tråd med egne prioriteringer, innenfor rammen av nasjonal politikk. I reformen ble det lagt vekt på at styringen i størst mulig grad skulle være basert på rammestyring gjennom samhandling og dialog. Ved å legge ytterligere ansvar for utviklingspregede regionale virkemidler og oppgaver til fylkeskommunene, skulle det legges til rette for at regionale fortrinn kunne utnyttes og bedre mulighetene for helhetlige prioriteringer og samordning mellom ulike sektorer. Samtidig ble det påpekt at det fortsatt ville være nødvendig med god dialog og samarbeid med ulike aktører om regional oppgaveløsning.

Etter 3,5 års erfaringer med reformen tar denne evalueringen opp to hovedspørsmål knyttet til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør:

1. Hvordan vurderer representanter fra kommunene, regionrådene og staten fylkeskommune som utviklingsaktør?
2. Gir de statlige oppdragsbrevene til fylkeskommunene handlingsrom og rammebetingelser som er i tråd med målsettingene for forvaltningsreformen?

Evalueringen har ikke fokus på den enkelte oppgave eller sektor fylkeskommunene har ansvaret for, men tar utgangspunkt i vurdering av fylkeskommunens rolleutøvelse. De viktigste rollene i den sammenheng er rollene som sektorsamordner og initiativtaker til forvaltningsoverskridende tiltak og prosesser, tilpasser av politikk til regionale og lokale behov og rollen som veileder og kompetanseorgan. Evalueringen omfatter også en gjennomgang av statlige oppdragsbrev og lignende styringsdokumenter til fylkeskommunene med sikte på å kartlegge graden av føringer som gis gjennom styringsdokumentene. Evalueringen avsluttes med en drøfting av mulige tiltak som kan styrke fylkeskommunenes utviklingsarbeid. Tiltakene omfatter både endringer i fylkeskommunenes rammebetingelser og tiltak fylkeskommunene selv kan gjennomføre. Nedenfor er evalueringens analysemodell skissert.

Boks 1.1: Analysemodell



1.2 Gangen i rapporten

I neste kapittel drøftes de ulike sider og kjennetegn ved fylkeskommunenes ansvar for regional utvikling. Kapittel 3 drøfter fylkeskommunenes handlingsrom for utviklingsarbeidet med utgangspunkt i en gjennomgang av statlige oppdragsbrev og andre dokumenter som gir føringer for fylkeskommunene. I kapittel 4 presenteres en oppsummering av intervjuer av statlige informanter og deres vurderinger av fylkeskommunens ivaretagelse av utviklingsoppdraget. I kapittel 5 presenteres en spørreundersøkelse rettet til landets kommuner og regionråd. Undersøkelsen tar opp et bredt spekter av spørsmål knyttet til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. I kapittel 6 presenteres eksempler på organisering av utviklingsarbeid og vurderinger av dette. I siste kapittel 7 presenteres oppsummeringer, konklusjoner og forslag til tiltak.

1.3 Metode

Evalueringen er delt i flere deler og basert på ulike metodiske tilnærminger. Analysen av statens forhold til og statens styring av fylkeskommunene bygger på analyse av ulike typer styringsdokumenter for å belyse i hvilken grad og hvordan staten gir føringer på fylkeskommunens virksomhet. Eksempler på slike dokumenter er ulike typer stortingsdokumenter, statlige tildelings-/oppdragsbrev og andre retningslinjer gitt av staten. I tillegg bygger analysen på intervjuer av 23 ledere i departementer, direktorater og regional statsforvaltning. I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som rettesnor for samtaler som ble oversendt informantene. Kommunenes vurderinger av fylkeskommunen bygger på en spørreundersøkelse som ble sendt til alle landets rådmenn og ordførere. I tillegg ble det sendt ut en tilsvarende undersøkelse til landets regionråd ved de administrative lederne for disse. Undersøkelsen hadde i hovedsak faste svarkategorier, men det ble gitt mulighet for åpne svar knyttet til flere spørsmål.

I etterkant av at de ovennevnte undersøkelsene ble det gjennomført caseanalyser i 5 fylker. Case-analysene baserer seg på telefonintervjuer (15 stk) og dokumentanalyser. Svarprosenter, utvalg av informanter mv er omtalt nærmere i det enkelte kapittel.

NIVI har hatt ett møte med referansegruppen for prosjektet i mai 2013. På dette møtet ble innretningen på intervjuguidene og spørreundersøkelsene diskutert og forslagene fra referansegruppen ble tatt hensyn til i endelige intervjuguider og spørreskjema. Underveis i prosjektet har NIVI presentert temaene, problemstillinger og foreløpige funn for fylkesrådmannskollegiet i juni 2013 og regionalsjefskollegiet i september 2013.

2 Regionalt utviklingsarbeid – kjennetegn og rammebetingelser

2.1 Fylkeskommunen i førersetet – men samspill mellom mange aktører

Lokal og regional utvikling er et dynamisk begrep og varierer både i tid og rom. De ulike områder av landet har forskjellige forutsetninger og behov, og ønsker og prioriteringer endres over tid. Det krever en politikk tilpasset det lokale og regionale terrenget. I Meld St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk* understrekes den tverrgående tilnærmingen og arbeidsmetodikken som skal prege utviklingsarbeidet:

”Regjeringa legg vekt på at fylkeskommunane skal vere med på å utvikle ei felles forståing for arbeidet med regional utvikling, gjennom partnerskap, samarbeid og samhandling med aktuelle aktørar. Regionalt utviklingsarbeid handlar om å sjå koplingar mellom ulike sektorar og utvikle strategiar for å fremje den samfunnsutviklinga ein ynskjer i sitt eige fylke. For fylkeskommunane inneber det å sjå egne og andres ansvarsområde i samanheng og å utvikle partnerskap der ulike sektorar og forvaltningsnivå inngår”.

En helhetlig politikk for utvikling må som nevnt bygge på samspill mellom mange aktører innenfor viktige samfunnsområder. Fylkeskommunen er sammen med kommuner, næringsliv, regionale statsetater og kompetanseinstitusjoner ansvarlig for regionens utvikling. Det gjelder i alle fylker - også de som tradisjonelt ikke har særlig tilgang på regional- og distriktpolitiske virkemidler. Kommunene er fylkeskommunenes viktigste alliansepartner og lokale og regionale interesser skal være drivende for samfunnsutviklingen. Kommunene er lokalsamfunnsutviklere med et bredt samfunnsansvar for velferdsoppgaver, arealpolitikk, kultur, lokal infrastruktur og næringsutvikling. I tillegg har regional statsforvaltning som f.eks. Vegvesenet, Fylkesmannen og Innovasjon Norge ansvaret for virkemidler som må ses i sammenheng og inngå i arbeidet for regional utvikling.

2.2 Forvaltningsreformen

Fylkeskommunen overtok fra 2010 oppgaver på flere sektorområder som tidligere var statlige, jf St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid* og Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.* Av de største oppgavene var i overføringen av øvrige riksveger til fylkeskommunene, fagskoler, eierskapet til Innovasjon Norge og oppgaver på landbruk, fiskeri og miljøområdet. Den nye plan- og bygningsloven som trådte i kraft i 2010 endret også rammene for regional planlegging og innebar bl.a. utvikling av regionale planstrategier og mulighet for innføring av regionale planbestemmelse som gir føringer for kommunal arealbruk. I følge stortingsdokumentene skulle forvaltningsreformen bidra til å realisere følgende mål:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene

- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Forvaltningsreformen la til grunn at det ble etablert gode samhandlingsrutiner mellom stat og fylkeskommune og det er etablert flere kontakt- og møtepunkter på sentralt nivå. Eksempler på slike er SDs kontakt med fylkeskommunene ved utviklingen av Nasjonal Transportplan, fellessamlinger mellom LMD, Innovasjon Norge, fylkesmannsembetene og fylkeskommunene, og MDs fellessamlinger knyttet til vannforvaltning, friluftsliv og vilt der Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannsembetene og fylkeskommunene deltar. I tillegg er det etablert flere felles arenaer mellom nasjonalt nivå og fylkeskommunene/KS. Tre sentrale arenaer i den sammenheng er konsultasjonsordningen med KS, regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene og eierforumet til Innovasjon Norge der oppdragsdepartementene deltar sammen med eierdepartementet NHD og fylkeskommunene.

2.3 Fylkeskommunenes ulike funksjoner i utviklingsarbeidet

Det regionale utviklingsarbeidet innebærer at fylkeskommunen skal ivareta ulike funksjoner med tilhørende ulike krav, forventninger, roller og arbeidsformer. Fylkeskommunen ivaretar funksjoner som:

- Sektormyndighet med et lovpålagt ansvar for flere oppgaveområder for eksempel samferdsel, kulturminner og forvaltning av spillemidler.
- Regional myndighet, som leder av regionale planprosesser og vedtaksmyndighet og som innsigelsesmyndighet.
- Veileder og kompetansebase for kommune og stat innenfor for eksempel, næringsutvikling kulturminneforvaltning og planlegging.
- Interessehevder overfor omverdenen på vegne av lokale og regionale aktører.
- Prosessleder i utviklingsarbeid.
- Tilskuddsforvalter, herunder overføringer til kommunene, regionråd og Innovasjon Norge.
- Deleier av nærregionale enheter, for eksempel næringsparker, karrieresentre, studiesentre mv

Boks 2.1: Forvaltningsreformen - nye fylkeskommunale oppgaver

- Pådriver- og samordningsfunksjon for folkehelsearbeidet i fylket.
- Overtakelse av rettigheter og forpliktelser ved omklassifisering av store deler av det øvrige riksvegnettet med tilhørende ferjestrekninger.
- Tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter, og havbeite, samt myndighet til å avgjøre søknader tilknyttet eksisterende tillatelser og lokaliteter.
- Ansvar for å fordele spillemidler til kulturbygg.
- Veilede og medvirke til kvalitetsutviklingstiltak på grunnopplæringsfeltet, som blant annet kan gi god sammenheng mellom grunnskolen og videregående opplæring.
- Drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene.
- Ansvar for virkemidler knyttet til styrking av rekruttering, kompetanseheving og likestilling i landbruket. Innenfor verdiskaping i landbruket skal fylkeskommunene bl.a. overta fylkesmannens rolle i verdiskapingsprogrammene i landbruket.
- Friluftsförvaltning
- Bestandsförvaltning av høstbare, ikke-truete viltarter og innlandsfisk..
- Tilskuddsmidler innen friluftsliv og viltförvaltning.
- Utvalgte fylkeskommuner overtok rollen som vannregionmyndighet.
- Myndighet til å treffe vedtak etter vannressursloven § 8 i konsesjonssaker om mini- og mikrokraftverk inntil 1 MW.
- Fylkeskommunene skal samarbeide gjennom sju nyopprettede regionale forskningsfond.
- Fylkeskommunalt eierskap til Innovasjon Norge (samlet 49 prosent)
- Ansvar for å oppnevne halvparten av de eksterne styremedlemmene ved de statlige høyskolene.
- Ansvar for oppnevning av styreledere og styremedlemmer til region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner på kulturområdet.

2.4 Forskjeller i virkemidler

Innenfor arbeidet med tilrettelegging for næringsutvikling, har distriktsfylkene betydelig mer ressurser enn fylkeskommuner i sentrale strøk. Som økonomisk støttespiller har fylkeskommunene i distriktene langt større betydning som samarbeidspart for partnerne og mottakere av støtte, enn fylkeskommunene i mer tettbeboede områder av landet. På den annen side har fylkeskommuner med kommuneoverskridende byområder en presumptivt viktig rolle for å ivareta regionale hensyn, f.eks. som vegeier, ansvarlig for kollektivtransporten, regional planmyndighet og deltaker i styringen av bompengepakker.

2.5 Finansieringen av utviklingsoppgavene

Fylkeskommunenes regionale utviklingsoppgaver finansieres av skatt, rammetilskudd, egne fylkeskommunale inntekter og øremerkede tilskudd (60-poster). Fylkeskommunenes samlede frie inntekter er i 2013 på om lag 55 mrd kroner. Store deler av disse inntektene er knyttet til videregående opplæring og samferdsel. Det samlede nivået på øremerkede tilskudd knyttet til regional utvikling er på om lag 4 mrd kroner. Av disse er tilskuddene til regional utvikling over Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) budsjett desidert størst. Deretter følger tilskuddsordninger under Samferdselsdepartementet (SD) og Kunnskapsdepartementet (KD). I tillegg kommer flere mindre tilskuddsordninger postert på statlige tilskuddsposter over Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Miljøverndepartementet (MD) og Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) budsjett samt spillemidlene på Kulturdepartementets (KUD) budsjett som fylkeskommunene forvalter. Til sammen utgjør disse inntektene om lag 800 mill kr.

Med unntak av samferdselsområdet og overtakelsen av de øvrige riksvegene fra staten, blir fylkeskommunenes nye oppgaver etter forvaltningsreformen i hovedsak ikke finansiert av frie inntekter.

Tabell 2.1: Øremerkede tilskudd (60-poster) til fylkeskommunene 2013 - regionale utviklingsoppgaver

Departement	Kap, post	Beløp
KD	Kap 287, post 60 Regionale forskningsfond	219 000
KRD	Kap 551 post 60 Tilskudd til regional utvikling	1 525 950
	Kap 551, post 61 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	557 700
	Kap 552, post 62 Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling (LUK)	30 000
FKD	Kap 1050, Diverse fiskeriformål, tilskudd til fylkeskommuner	180 000
SD	Kap 1320, post 61 Rentekompensasjon transporttiltak	140 000
	Kap 1320, post 61, Tilskudd til rassikring fylkesveger	550 800
	Kap 1330, post 60 Særskilte tilskudd til kollektivtransport	758 900

2.6 Fylkeskommunes organisering av samarbeidet med kommunene

Kommunene er en svært viktig samarbeidspart for fylkeskommunene. Aksept og oppslutning fra kommunene gir fylkeskommunene legitimitet og begge nivåer har på en rekke områder interesser og oppgaver som må ses i sammenheng. Nedenfor

gir vi en overordnet beskrivelse av hvordan fylkeskommunene organiserer partnerskap, planprosesser og forholdet til regionrådene¹.

Forholdet til regionrådene

Fylkeskommunenes representasjon og deltakelse i regionrådene varierer. Oppsummert er hovedbildet som følger:

- Hovedmodellen er at fylkeskommunene deltar i regionrådene med møte- og talerett. Dette gjelder for 14 av fylkeskommunene.
- Fylkeskommunenes deltakelse i møtene varierer. De fleste fylkeskommuner oppgir at de deltar på samtlige møter, men flere oppgir også at de kun deltar ved behov. Det varierer hvorvidt fylkeskommunen er representert med politikere eller administrasjon, ev begge deler.
- I tre fylker er fylkeskommunen fullverdige medlemmer av samtlige regionråd (Oppland, Hedmark og Akershus). De to førstnevnte bidrar med direkte finansieringen av regionrådenes administrasjon. I Nord-Trøndelag er fylkeskommunen medlem med stemmerett i 2 av fylkets 7 regioner. I Sør-Trøndelag er fylkeskommunen medlem med stemmerett i 2 av fylkets 5 regionråd.
- I tillegg til deltakelse i regionrådene er det en del fylkeskommuner som har utviklet satsninger og programmer som ikke sammenfaller med regionrådenes inndeling. Disse er organisert ut fra sektorspesifikke, saksfaglige eller andre funksjonelle behov.

Dialog og kontakt med kommunene

Kontakten med kommunene i utviklingsarbeidet skjer gjerne gjennom en kombinasjon av direkte kontakt med den enkelte kommune og gjennom regionrådene og andre etablerte arenaer der flere kommuner inngår. Mange av fylkeskommunene har etablert bilaterale samarbeidsavtaler med den enkelte kommune, men den planlagte og rutinefestede kontakten skjer som regel på større geografisk nivå, f eks gjennom regionrådene. En fylkeskommune som er representativ for mange andre uttaler seg slik om dette:

”Fylkeskommunen har dialog både gjennom regionråd, og direkte med enkelt kommuner. Anslag er at det er omtrent like mye av hver av typene kontakt. Kontakt med kommunene er mye i forhold til enkelte faglige tema, og det er alt fra årlige oppfølgingsmøter til mer ad-hoc kontakt”.

Mange fylkeskommuner oppgir at det i tillegg arrangeres for eksempel årlige konferanser eller fellesmøter der kommunene og fylkeskommunene møtes for å diskutere aktuelle saker.

¹ Oversikten baserer seg på innspill fra fylkeskommunene, med unntak av Hordaland som ikke ga tilbakemelding i prosjektperioden.

Planarbeid

Samtlige fylkeskommuner har involvert kommunene i utformingen av regional planstrategi. Dels har det skjedd gjennom etablering av faste arenaer i perioden planstrategien utarbeides som for eksempel i form av bredt sammensatte styringsgrupper og dels mer som punktuelle treffpunkt underveis i form av dialogmøter o.l. I tillegg har kommunene hatt regional planstrategi på høring. Det kan grovt skilles mellom to hovedmodeller i arbeidet med å utforme planstrategien². Noen fylkeskommuner har etablert politiske styringsgrupper med representasjon utover det politiske miljø i fylkeskommunen. Slik ekstern deltagelsen omfatter vanligvis fylkesmannen, KS og representanter fra kommunene. Telemark, Nord-Trøndelag og Hordaland er fylker hvor denne arbeidsmodellen har vært benyttet. Den andre og vanligste modellen er likevel at det strategiske og politiske arbeidet er integrert i den ordinære politiske prosessen internt i fylkeskommunen. I sistnevnte modell er det gjerne innhentet synspunkter fra eksterne aktører gjennom bruk av referansegrupper.

Mange av fylkeskommunene har nylig vedtatt areal- og transportplaner eller har slike under utarbeidelse. Kommunene er som regel formelt involvert gjennom styrings- og referansegrupper i dette arbeidet, enten representert via delregioner eller at samtlige kommuner deltar. Organiseringen av disse planprosessene er kjennetegnet av at kommunene og statlige representanter har vært involvert i planarbeidet og planforslag har vært på omfattende høringer. Det varierer om prosessansvaret har vært lagt til fylkeskommunen eller interkommunale sekretariater før fylkestingets endelige vedtak av regional plan³.

Når det gjelder utviklingen og revisjoner av regionale utviklingsplaner (RUP) og tilsvarende, er kommune involvert gjennom for eksempel workshops, åpne møter og høringer. Sammenlignet med utviklingen av areal- og transportplaner og regional planstrategi ser det ut til at fylkeskommunene i noe større grad tar ansvaret for utviklingsarbeidet uten tilhørende styrings- og referansegrupper.

Felles eierskap med kommunene

Samtlige fylkeskommuner inngår i eierkonstellasjoner sammen med kommunene om ulike typer selskaper. Noen fylkeskommuner er medeiere i svært mange selskaper. For eksempel er Møre og Romsdal medeier i over 50 selskaper. Typiske eksempler er felles eierskap om museer og andre kulturinstitusjoner, energiselskaper, attføringsbedrifter, næringselskaper og bompengeselskaper.

Organisering av partnerskap

Samtlige fylkeskommuner har etablert ett eller flere fylkesdekkende partnerskap. Fylkeskommunene leder partnerskapene som ellers ofte består av aktører fra Fylkesmannen, Innovasjon Norge, andre statlige aktører, kommunene/KS, næringsorganisasjonene og FoU. I tillegg har fylkeskommunene etablert egne sektorpartnerskap for eksempel knyttet til landbruk, folkehelse, reiseliv og kultur.

² NIVI-rapport 2013:1 *Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier*

³ NIVI-notat 2013:1 *Fylkeskommunens arbeid med areal- og transportplaner*

For å illustrere er partnerskapets organisering i Nord-Trøndelag beskrevet nedenfor.

Boks 2.2: Partnerskapet i Nord-Trøndelag (Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune).

RUP-partnerskapet, består av en rekke aktører: NHO Trøndelag, LO, KS, NAV Nord-Trøndelag, Norges Forskningsråd, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Trøndelag Forskning og Utvikling, SIVA, Fiskeridirektoratet, Nord-Trøndelag Barne- og Ungdomsråd, Innovasjon Norge, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Fylkeskommunen har lederskap og sekretariat. Partnerskapet møtes 4-5 ganger i året. Kommunene deltar gjennom KS.

Plannettverk som består av: Fylkeskommunen (både planavdeling, folkehelse og kulturminnevern), fylkesmannen (både kommunalavdeling, landbruk og miljøvern), vegkontoret, reindriftskontoret, samisk kulturminnevern, jernbaneløst. Møtes ca 6-8 ganger i året. Deler av plannettverket deltar i kommunale planprosesser i kommunene etter behov. I tillegg er det faste planmøter, der plannettverket har dialog med alle kommunene. Stort sett et par ganger i året.

Regionplanutvalg som består av: Fylkesrådet, fylkesmannen og leder i KS. Møtes etter behov når det er regionale planprosesser på gang.

Forum for nyskaping: Består av Fylkeskommune, Innovasjon Norge, fylkesmannens landbruksavdeling og alle næringskonsulentene i kommunene. Møtes 4 ganger pr år. Flere bransjenettverk (sammen med Sør-Trøndelag). Dette gjelder reiselivsforum, marint forum, internasjonalt forum, landbruksforum, kulturnæringsforum. I disse forumene deltar i tillegg til begge fylkeskommunene, fylkesmannen (landbruk og/eller miljø), næringsorganisasjonene og delvis næringsaktører, NHO, LO. Disse møtes ca 4 ganger pr år.

3 Oppdragsbrev og andre styringsdokumenter

I oppdraget er NIVI bedt om en gjennomgang av statlige oppdragsbrev og lignende styringsdokumenter til fylkeskommunene. Flere departementer og underliggende direktorater praktiserer ordninger med oppdragsbrev og lignende til fylkeskommunene i forbindelse med tildelinger av øremerkede tilskudd, spillemidler etc. Gjennom oppdragsbrevene uttrykker staten forventninger og nasjonale styringssignaler til fylkeskommunene. Nedenfor oppsummeres et utdrag av oppdragsbrevene og andre førende dokumenter fra henholdsvis KRD, MD, LMD, SD, Helsedirektoratet, Riksantikvaren, KD og KUD. I gjennomgangen legges det særlig vekt på å få fram hvilke typer føringer og krav som disse statlige styringsdokumentene pålegger fylkeskommunene. Er det føringer knyttet til målsettinger og hvor spesifikt er disse uttrykt? Er det føringer med hensyn til ressursbruken – hvor stor er fylkeskommunen økonomiske handlefrihet på det aktuelle området? Stilles det krav til hvordan fylkeskommunen organiserer oppgaveløsningen? Hva slags type, og hvor detaljerte rapporteringskrav stilles?

3.1 Tilskuddene til regional utvikling

KRD forvalter kap. 551 post 60 *Tilskudd til regional utvikling* og post 61 *Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift*. KRDs to oppdragsbrev til fylkeskommunene omfatter nærmere 2,1 mrd kroner og er de desidert største øremerkede tilskuddsordninger til fylkeskommunene. Brevene omtales i sammenheng nedenfor da de i hovedsak er underlagt de samme mål og prioriteringer.

Hovedmål

Midlene er øremerket regionale utviklingstiltak. I brevene angir regjeringens overordnede mål med regional og distriktpolitikken og det heter at virkemidlene skal medvirke til å nå målene regjeringen har satt og skal hovedsakelig benyttes i det distriktpolitiske området. Midlene skal medvirke til å utvikle lokal infrastruktur, kompetanse og attraktive steder. Tiltakene skal fremme en balansert utvikling mellom by og land. Brevene angir også en målstruktur for virkemidlene der hovedmålene med tilhørende arbeidsmål er beskrevet. Brevene angir kvinner, unge og innvandrere som de prioriterte gruppene i regional og distriktpolitikken. Fylkeskommunene prioriter selv mellom ulike typer innsats i samråd med regionale partnerskap og innenfor de nasjonale arbeidsmålene, rammene og retningslinjene for midlene.

Bindinger innenfor rammen

Innenfor rammen på nærmere 2.1 mrd kroner, er 225 mill kroner øremerket kommunale/regionale næringsfond. Dvs. at fylkeskommunene ikke kan omdisponere midler til andre formål enn dette. Innenfor rammen er det også øremerket om lag 95 millioner kr til utbygging og modernisering av bredbånd. I tillegg er det satt av følgende innenfor rammen: Regional omstilling 62 mill kr, Grenseregionalt samarbeid 71 mill kr, Kapasitetsbygging til lokalt utviklingsarbeid i utsatte kommuner 15 mill kr og Verdiskapning i fjellområdene 10 mill kr. Det

innebærer at nærmere 160 mill kr er satt av og tildeles etter skjønn fra KRD, bl.a. etter innspill og/eller søknad fra fylkeskommunene. Departementet viser også til nasjonal reiselivsstrategi og oppfordrer fylkeskommunene til å innrette virkemidlene i tråd med strategien.

Oppsummert innebærer dette at om lag 480 mill kroner er bundet opp til nasjonalt prioriterte tiltak som fylkeskommunene forventes å følge opp.

Andre føringer

I brevet listes opp flere nasjonale satsninger der det forutsettes samarbeid med fylkeskommunene og der fylkeskommunene kan være forvalter av midlene på oppdrag av KRD, men satsningene finansieres over andre poster på departementets budsjett. Disse er bl.a.:

- Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK), 30 mill kr
- Bolyst-programmet, 35 mill kr
- Verdiskapningsprogrammet for lokale og regionale parker, 10 mill kr
- Initiativ for små og mellomstore byer, 7,5 mill kr
- Næringshageprogrammet: 43 mill kr
- Inkubasjon: 35 mill kr

I tillegg orienterer KRD om visse nasjonale satsninger under Innovasjon Norge. Videre heter det at kontakten med Distriktssenteret skal opprettholdes. Spesielt fremheves LUK og Bolyst, samt Lokalt utviklingsarbeid i utsatte kommuner og verdiskapningsprogrammet for lokale og regionale parker.

Formelle føringer

Departementet viser til at fylkeskommunene må følge bestemmelsene for økonomistyring i staten og gjennomføre mål- og resultatstyring. Det vises i denne forbindelse til en rekke krav, herunder reglene om statstøtte og bestemmelser om at midlene ikke skal benyttes til ordinær drift. Fylkeskommunene er videre pålagt rapportering i tråd med departementets rapporteringssystemer med tilhørende indikatorer. I tillegg skal det gis beskrivende rapporter. Det heter også at fylkeskommunene skal gjennomføre evalueringer av egne satsninger og programmer. Bedriftsrettede midler skal forvaltes av Innovasjon Norge på vegne av fylkeskommunen, men unntak av mindre beløp som kan forvaltes av kommuner. Det er imidlertid opp til den enkelte fylkeskommune selv å bestemme hvor mye utviklingsmidler som skal være bedriftsrettede og dermed forvaltes av Innovasjon Norge. For øvrig gjelder forvaltningsloven og kommunelovens bestemmelser for den fylkeskommunale forvaltningen, samt konkurranselovgivningen.

3.2 Nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging

MD sto i evalueringsperioden som ansvarlig for plandelen av plan- og bygningsloven⁴. Innenfor regional planlegging uttrykker departementet viktige statlige styringssignaler bl.a. gjennom nasjonale forventingsbrev som sendes ut hvert fjerde år. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for utarbeidelse av planer i fylkeskommunene.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging er ett av flere virkemidler i plan- og bygningsloven med sikte på å formidle og ivareta nasjonale interesser og nasjonal politikk i planarbeidet og vil gjelde sammen med de andre virkemidlene. Eksempler på andre virkemidler er statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser som er mer konkrete.

Forventningene er retningsgivende, men ikke bestemmende, ved utarbeiding av regionale og kommunale planer. En klargjøring av regjeringens forventninger er samtidig ment å bidra til at planleggingen blir målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig. Første utgave av forventningsbrevet er fra 2011. Forventningene omfatter klima og energi, by- og tettstedsutvikling, samferdsel og infrastruktur, verdiskaping og næringsutvikling, natur, kulturmiljø og landskap samt helse, livskvalitet og oppvekstmiljø.

Forventningene skal følges opp av statlige organer i deres medvirkning i planleggingen og vil gi økt forutsigbarhet for disse organers medvirkning.

Eksempler på forventninger er:

- "Fylkeskommunene utarbeider regionale planer for samordnet areal- og transportplanlegging som gjennom effektiv arealutnyttelse bidrar til å redusere behovet for transport og styrker grunnlaget for klimavennlige transportformer.
- Fylkeskommuner og kommuner har en aktiv rolle i arbeidet med bypakker for areal- og transportutvikling, hvor virkemidler for miljøvennlig transport og tiltak for å begrense biltrafikk sees i sammenheng med en arealbruk som bygger opp under kollektiv-, sykkel- og gangtransport.
- Regional planlegging legger til rette for et balansert næringsliv som består av konkurranseutsatte bransjer og bransjer som dekker lokale og nasjonale markeder. Næringslivet bør gi grunnlag for sysselsetting av personer med behov for spesiell tilrettelegging og inkludering i arbeidslivet."

3.3 Vannforvaltning, friluftsliv og forvaltning av høstbare arter av vilt og innlandsfisk

MD sender brev til fylkeskommunene med oversikt over forventninger og oppgaver innenfor fylkeskommunens arbeid med helhetlig vannforvaltning etter vannforskriften, friluftsliv og forvaltning av høstbare arter av vilt og innlandsfisk. I brevene listes opp tydelige føringer for forvaltningen som angir forventninger om prosesser, organisering av arbeidet og prioriterte oppgaver. Det vises også til

⁴ Ansvar for plansaker blir overført til det nye Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2014.

enkeltforskrifter og flere veiledere, håndbøker, nettportaler mv utgitt av departementet og Direktoratet for naturforvaltning (DN) i den sammenheng. DN sender i tillegg ut et eget tildelingsbrev om de samme temaområdene.

I brevet understrekes også at fylkeskommunen har et viktig ansvar i å veilede myndigheter, organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner på områdene som er tema i brevet. Særlig er veiledningen overfor kommunene viktig.

Fylkeskommunene forvalter midler til vilt- og friluftsförvaltning. Alle disse midlene ligger på statlige tilskuddsposter, og fylkeskommunene skal forvalte midlene i tråd med det statlige økonomiregelverket og de detaljerte retningslinjene for rapportering. Det presiseres at det er ønskelig at de statlige tilskuddsordningene for friluftsliv sees i sammenheng med andre støtteordninger som fylkeskommunen disponerer innenfor friluftsområdet, blant annet tilskudd til friluftstiltak fra spillemidlene, midler til helsefremmende aktivitet og eventuelle fylkeskommunale tilskudd.

3.4 Kulturminneforvaltningen

Riksantikvaren sender årlige prioriteringsbrev til fylkeskommunene som kulturminnemyndighet. Riksantikvaren omtaler fylkeskommunene som kultuminneforvaltningen. Prioriteringsbrevet er delt i en generell del, og en del som er spesifikk for den enkelte fylkeskommune.

Nasjonale føringer

Foruten en generell innledning med gjengivelse av bl.a. føringer gitt i statsbudsjettet og prosjektet Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen lister Riksantikvaren opp føringer med utgangspunkt i de nasjonale målene for kulturminneforvaltningen. Riksantikvaren lister opp konkrete forventninger knyttet til følgende nasjonale hovedmål:

”Nasjonalt mål 6.1: Tapet av verneverdige kulturminne skal minimerast. Innan 2020 skal det liggje fore oversikter over verneverdige kulturminne og kulturmiljø for kvar kommune som grunnlag for å prioritere eit utval som skal takast vare på.

Eksempel på føring er at fylkeskommunene:

- Særlig prioriterer veiledning til de kommunene som er i gang eller skal i gang med å registrere og verdisette kulturminner og kulturmiljøer, og innarbeide disse i planer etter plan- og bygningsloven. Planene må gis gode bevaringsbestemmelser
- Gir kommunene tydelig innspill om å vise større varsomhet og være kritisk når det planlegges store tiltak nær bevaringsområder, blant annet for å sikre integritet i bylandskapet
- Setter av penger til verneverdige bygninger i egen region

Nasjonalt mål 6.2: Eit prioritert utval automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020.

Eksempel på føring er at fylkeskommunene:

- Følger opp arbeidet med bevaringsprogrammene for bergkunst (BERG) og utvalgte arkeologiske kulturminner og kulturmiljø (BARK)

- Oppdaterer og kvalitetssikrer informasjon om berørte kulturminner i Askeladden som følge av aktiviteter i programmene

Nasjonalt mål 6.3: Eit representativt utval kulturminne og kulturmiljø skal vere vedtaksfreda innan 2020.

Riksantikvaren forventer for eksempel at fylkeskommunene:

- Deltar i det videre arbeidet med fredningsstrategien
- Bidrar til å kartlegge det regionale kunnskapsgrunnlaget for etterreformatoriske, arkeologiske kulturminner
- Som hovedregel bare igangsette nye fredninger når disse sikrer økt representativitet
- Avslutter pågående fredningssaker
- Opphever eller igangsetter ordinær fredning for alle midlertidige fredninger

Nasjonalt mål 6.4: Freda bygningar, anlegg og fartøy skal ha ett ordinært vedlikeholdsnivå innan 2020.

- Ved istandsetting av fredete bygninger i privat eie forventer Riksantikvaren at regionalforvaltningen sikrer kvaliteten i saksbehandling, utført istandsetting og rapportering ved at alle tiltak som får tilskudd skal være registrert i Askeladden med minimum hovedtilstandsgrad før istandsetting. Tilsagn om tilskudd skal være fulgt opp med tilsagnsbrev og ev. dispensasjonsvedtak som gir tilstrekkelig detaljert grunnlag for styring av utførelsen

Nasjonalt mål 6.7: Areal brukt til landbruk skal vere berekraftig forvalta innan 2020.

Riksantikvaren forventer for eksempel at fylkeskommunene:

- Bistår landbruksavdelingen hos fylkesmannen, kommuner og grunneiere med faglige råd i bruken av virkemidlene i landbruket generelt og forvaltningen av Utvalgte kulturlandskap i jordbruket spesielt. Denne satsingen er et spleiselag mellom miljø- og landbruksforvaltningen og er helt avhengig av aktiv deltakelse fra kulturminneforvaltningen. Det er behov for stimulering til, og faglig kvalitetssikring av tiltak. I 2014 vektlegges spesielt resultatmål og miljøeffekter av satsingen, samt profilering og utadrettet kommunikasjon.

Ved siden av å formidle nasjonale føringer, er det en særskilt fylkesvis omtale av utfordringene i hvert enkelt fylke. Riksantikvaren ber hver enkelt fylkeskommune spille inn særlige satsninger og utfordringer i det enkelte fylke. Satsningene gjengis i brevet og deretter kommenterer Riksantikvaren disse.

3.5 Landbrukspolitisk aktør og forvaltningsoppgaver

LMDs forventingsbrev omhandler flere forhold enn tilskuddet til rekruttering, likestilling og kompetanseheving i landbruket på 20 mill kr som fylkeskommunene forvalter. Departementet viser til Meld. St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken* og Prop. 1 S (2012-2013) der det framgår det at de overordnede målene for norsk landbruks- og matpolitikk er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk.

LMD legger til grunn at fylkeskommunene bidrar til gode koblinger mellom landbruk og andre sektorer, og til å se utviklingen av landbruket i sammenheng med øvrig regionalt utviklingsarbeid. Departementet peker på at

samarbeidsavtaler kan være et formålstjenlig verktøy for å klargjøre roller og ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen. Det forutsettes at fylkeskommunene bidrar til å sikre en god kobling mot de regionale planstrategiene. LMD peker også på at fylkeskommunenes engasjement innenfor næringsutvikling i landbruket må ses i sammenheng med fylkeskommunenes øvrige næringspolitiske arbeid og eierskapet til Innovasjon Norge. Departementet peker også på at fylkeskommunene skal være en aktiv samarbeidspartner i de nasjonale programmene som forvaltes av Innovasjon Norge.

I brevet vises det videre til at fylkeskommunene har et ansvar for vern av dyrket og dyrkbar jord gjennom fylkesplanleggingen og i dialog med kommunene i planprosesser, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. I brevet påpekes også at fylkeskommunen gjennom arbeid med klima- og energiplaner bør sørge for god dialog med landbrukssektoren med sikte på konkrete klima- og energibidrag fra sektoren.

Rekruttering, likestilling og kompetanseheving i landbruket

I brevet angis tydelige mål og forventninger til fylkeskommunene når det gjelder forvaltningen av ordningen på 20 mill kroner som skal bidra til rekruttering, likestilling og kompetanseheving i landbruket. Departementet peker på flere prioriterte områder for ordningen. Det angis også klare føringer for forvaltningen og rapporteringen av midlene, herunder hvordan fylkeskommunene bidrar til å nå målsettingene for ordningen, hvordan fylkeskommunene samhandler regionalt og en oversikt over antall og type tiltak som har mottatt tilskudd, samt en kort beskrivelse og vurdering av framdrift og måloppnåelse for tiltakene.

I tillegg til rapportering på bruken av midlene til rekruttering, likestilling og kompetanseheving, er det ønskelig for LMD å bli orientert om fylkeskommunenes arbeid generelt innenfor landbruks- og matområdet. Nedenfor er den konkrete bestillingen gjengitt:

3. RAPPORTERING OG KONTROLL

3.1 Bruken av midlene til rekruttering, likestilling og kompetanseheving

Fylkeskommunene skal innen **1. februar 2014** sende LMD en skriftlig rapport på bruken av midlene til rekruttering, likestilling og kompetanseheving.

I rapporteringen for bruken av midlene skal det:

- Synliggjøres hvordan fylkeskommunene bidrar til å nå de overordnede målsetningene for tilskuddsordningen gjennom de regionale tiltakene;
- Beskrives hvordan fylkeskommunene samhandler regionalt om forvaltning av tilskuddsordningen;
- Beskrives hvordan midlene ses i sammenheng med øvrige midler knyttet til rekruttering, likestilling og kompetanseheving;
- Gis en oversikt over antall og type tiltak som har mottatt tilskudd, samt en kort beskrivelse og vurdering av framdrift og måloppnåelse for tiltakene;
- Framlegges rapport over bruken av tilskuddsmidlene per 31.12.2013, herunder omfanget av ev. ubrukt bevilgning og i hvilken grad denne er bundet i tilsagn og avtaler som kommer til utbetaling i 2014. Det vises til skjema som skal brukes til rapportering av bruk av tilskuddsmidler i 2013 (vedlegg 3).

Det tas forbehold om adgang for departementet, Statens landbruksforvaltning og Riksrevisjonen til å iverksette kontroll med opplysningene som er gitt og at midlene brukes etter forutsetningene.

3.2 Øvrig tilbakemelding fra fylkeskommunene

I tillegg til rapportering på bruken av midlene til rekruttering, likestilling og kompetanseheving er det ønskelig for LMD å bli orientert om fylkeskommunenes arbeid generelt innenfor landbruks- og matområdet.

I den sammenheng er det ønskelig å få informasjon om:

- Hvordan fylkeskommunenes arbeid på landbruks- og matområdet har bidratt til å styrke regional verdiskaping, ressursforvaltning og miljøinnsats.
- Hvordan landbruksområdet er integrert i fylkeskommunenes øvrige arbeid med samfunns- og næringsutvikling.
- Omfanget av samarbeid og samhandling med andre aktuelle aktører om gjennomføring av landbrukspolitikken, og hvordan landbruksoppgavene er ivarettatt politisk i fylkeskommunene.
- Eventuelt fylkesovergripende samarbeid.

3.6 Regionale forskningsfond

KD forvalter tilskuddet til regionale forskningsfond. Tilskuddet er på 219 mill kroner i 2013. I statsbudsjettet heter det at målet for fondene er å styrke regional forskning og innovasjon. Fondene skal medvirke til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskingsmiljø og således medvirke til økt kvalitet i forskningen. Fondene skal møte FoU-behov i fylkene ved å støtte FoU-prosjekt som er initierte av offentlige og private aktører. På denne måten skal forskings- og innovasjonspolitikken bli forankret i regionale forutsetninger og avgjørelser. Fylkeskommunene og partnerskapet har med andre ord frihet til selv å definere prioriterte områder for FoU fondene. Det er utarbeidet klare retningslinjer for fondene som spesifiserer styringslinjer og aktører for ordningen og oppgavene og

ansvarsområdene deres, bl.a. grunnleggende krav til administrasjon og styring av midlene i ordningen, herunder forskningsrådets rolle.

3.7 Fylkesveger og kollektivtransport

Fylkeskommunene har ansvaret for fylkesvegene og kollektivtransporten. SD sender ikke oppdragsbrev og fylkeskommunens oppgaveløsning er i stor grad finansiert over frie inntekter. Imidlertid er det innenfor departementets ansvarsområde opprettet to øremerkede ordninger. Disse er Kap 1320, post 61, *Tilskudd til rassikring fylkesveger* (551 mill kr) og Kap 1330, post 60 *Særskilte tilskudd til kollektivtransport* (759 mill kr) (belønningsordningen). Førstnevnte ordning fordeles fylkesvis til fylkeskommunene og følger prioriterte formål slik disse er gitt ut fra faglige råd av statens vegvesen.

Formålet med belønningsordningen for kollektivtransport i større byområder er å øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Belønningsordningen er en resultatbasert ordning der fylkeskommuner og bykommuner som vil inngå avtaler med departementet, får utløst midler ved lokale prioriteringer som antas å gi måloppnåelse innenfor ordningen. Avtalene angir klare føringer, målsettinger og hvilke tiltak som bør benyttes av byregionene. I Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* varsles endringer i ordningen som antagelig vil gi sterkere føringer for fylkeskommunene. Det heter bl.a. følgende:

”Avsetningen i statsbudsjettet til Belønningsordningen i 2013 er på 673,1 mill. kr. Gjennom behandlingen av Klimameldingen ble det bestemt at ordningen skal økes med 250 mill. kr for hvert av årene 2013 og 2014. .. På bakgrunn av bl.a. Klimaforliket i 2012, evaluering av ordningen og tilpasning til helhetlige bymiljøavtaler vil retningslinjene for ordningen bli revidert for avtaler gjeldende f.o.m. 2014. Revisjonen av retningslinjene vil ta utgangspunkt i at avtaleperioden kan utvides til maksimalt 8–10 år, avhengig av konkrete forhold knyttet til det enkelte byområdet, men at avtalen reforhandles hvert fjerde år. Videre skal styring av belønningsavtalene legge vekt på mål og resultat, og avtalen bør innholde delmål som det kan styres etter.”

Når det gjelder bompengene i bypakkene er disse definert som statlige, men det er opp til kommuner og fylkeskommuner å initiere forslag om opprettelsen eller justeringer av bompengesnitt eller bypakker. Statens styring og innflytelse reguleres for det første gjennom de formelle rammer byområdene er undergitt når det gjelder å initiere, utvide og prioritere bruk av bompenger. For det andre kan staten styre bruken av bompenger og andre aspekter ved bompengepakkene gjennom inngripen og omprioriteringer i forhold til lokale forslag.

I Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* går departementet lenger når det gjelder bypakkene og føringer for bl.a. bompengene. Det heter at regjeringen vil utvikle bymiljøavtaler mellom staten og byregionene som innebærer at staten, fylkeskommunene og kommunene går sammen i forhandlinger og forplikter seg til å følge opp felles mål som nedfelles i bymiljøavtalen. Byområder som ikke vil inngå slike avtaler med staten står i fare for å miste betydelige bevilgninger og ev også muligheten til å ta inn brukerfinansiering.

3.8 Folkehelse og andre oppgaver

I årlig rundskriv fra Helsedirektoratet til bl.a. fylkeskommunene, videreformidler direktoratet de viktigste nasjonale målene og prioriteringene på helse- og omsorgsområdet. Forventningene til fylkeskommunene innenfor folkehelse er tatt opp i brevet. Det heter at fylkeskommuners ansvar i folkehelsearbeidet omfatter å fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler fylkeskommunen har. Fylkeskommunen skal understøtte folkehelsearbeidet i kommunene, være pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket og ha nødvendig oversikt over helsetilstanden. Helsedirektoratet ber bl.a. om at fylkeskommunene:

- "Viderefører arbeidet med å implementere folkehelseloven for å oppnå et systematisk og tverrsektorielt folkehelsearbeid.
- Videreutvikler arbeidet med oversikt over helsetilstanden i fylket og positive og negative faktorer som kan ha innvirkning på den. Vi viser til «Forskrift om oversikt over folkehelsen» fra 1. juli 2012. Fylkeskommunen skal tilgjengeliggjøre opplysninger for kommunene.
- Sørger for at folkehelse fremmes innen fylkeskommunens oppgaver, som i regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og gjennom tiltak som kan møte regionale helseutfordringer. Fylkeskommunen bes om å drøfte og videreutvikle rollen som regional utviklingsaktør, i lys av fylkeskommunens folkehelseansvar.
- Er pådriver for, og samordner, innsatsen i det sektorovergripende folkehelsearbeidet regionalt og lokalt med vekt på å understøtte folkehelsearbeidet i kommunene. En viktig oppgave er planveiledning etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen bes om å drøfte og videreutvikle rollen som understøtter av kommunenes folkehelsearbeid."

Innenfor området: Samhandling, kvalitet og helseberedskap ber Helsedirektoratet om at fylkeskommunene:

- "Samarbeider med kommune- og spesialisthelsetjenesten og andre relevante aktører i tråd med samarbeidsavtaler.
- Samarbeider med koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering i kommunene om koordinering og oppfølging av elever i videregående skoler med behov for langvarige og koordinerte tjenester – herunder samhandling om individuell plan og koordinator".

Innenfor området personell og kompetanse heter det at direktoratet ber om at fylkeskommunene:

- "Jobber aktivt med frafallsproblematikken og andre utfordringer for helsearbeiderfaget og utdanningen for tannhelsesekretærer.
- Gjør kjent for kommunene hvilke ordninger som gjelder for kvalifisering av voksne til helsearbeiderfaget, herunder realkompetansevurdering.
- Som regional utviklingsaktør med ansvar for kompetanseutvikling arbeider for å synliggjøre mulighetene for videreutdanning i fagskoleordningen".

Tilskudd til frivillige organisasjoner

Fylkeskommunene forvalter tilskudd fysisk aktivitet i et folkehelseperspektiv der regionale organisasjoner kan søke. Ordningen er på 19 mill kr i 2013. Målet for ordningen er å fremme fysisk aktivitet i et folkehelseperspektiv som et ledd i forebyggende helsearbeid. Utjevning av sosiale forskjeller i aktivitetsvaner og

helse skal være sentralt. Ordningen skal støtte nasjonal politikk på området. Deler av tilskuddet forvaltes av Helsedirektoratet og deler av fylkeskommunen. Nasjonale organisasjoner søker Helsedirektoratet og regionale organisasjoner eller ledd av organisasjoner søker fylkeskommunen. Det er angitt detaljerte kriterier for måloppnåelse og kravene til søknadens form og innhold.

3.9 Idrettsanlegg og kulturbygg

Fylkeskommunene forvalter tilskuddet til idrettsanlegg i kommunene som er en betydelig del av spillemidlene til idrettsformål. I 2012 utgjorde midlene nærmere 700 mill kroner. I tillegg forvalter fylkeskommunene tilskudd til kulturbygg. Ordningen var på nærmere 100 mill kroner i 2012.

Idrettsanlegg

I følge bestemmelsene om tilskudd til anlegg gitt av KUD, er det kommunene som sender søknadene om anleggsmidler til fylkeskommunene som igjen oversender sender over lister over søknader om spillemidler til departementet. I forkant av dette skal både kommune og fylkeskommune se til at søknader tilfredsstiller en rekke krav mht funksjonalitet, utforming mv. Departementet meddeler fylkeskommunene det beløp som er tildelt, etter at fordelingen er foretatt. Deretter foretar fylkeskommunen prioritering og detaljfordeling av tildelte midler. Oversikt over fordelingen skal igjen oversendes departementet som deretter overfører midlene til fylkeskommunene. Fylkeskommunen utbetaler etter anmodning fra tilskuddsmottaker innvilgede spillemidler til kommunen.

Riksrevisjonen, departementet eller fylkeskommunen kan foreta kontroll på bruken av midlene. Videre angir retningslinjene detaljerte bestemmelser om utbetalinger, regnskap, rapporteringer fra tilskuddsmottakers side og fylkeskommunens side, samt spesiell dokumentasjon knyttet til visse typer anlegg.

Tilskudd til kulturbygg

I følge KUDs retningslinjer for forvaltningen av ordningen, skal tilskuddene bidra til egnede lokaler, bygninger og utearenaer som gir rom for ulik kulturell virksomhet. Tilskudd kan gis til kulturhus, flerbrukslokaler eller spesiallokaler for kunst og kultur. Midlene kan benyttes til nybygg, ombygging og modernisering av kulturbygning, men ikke til vedlikehold eller drift. Lokalene må være planlagt ut fra definerte behov og bør være fleksible. Kulturhusene bør lokaliseres sentralt i lokalsamfunnet eller regionen. Bygningene skal i størst mulig grad fungere som kulturelle møtesteder for alle grupper. Bygg som mottar tilskudd skal utføres i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen må medvirke til at byggene blir hensiktsmessige ut fra formålene for prosjektene.

Planene må kvalitetssikres med hensyn til funksjonalitet. Fylkeskommunene må i kvalitetssikringen av planene innhente uttalelser fra relevant faglig hold med mindre fylkeskommunen har slik kompetanse.

For øvrig fremgår det krav om universell utforming og arkitektonisk utforming og kulturbygg som mottar tilskudd skal benyttes til kulturformål i minst 20 år etter at

midlene er utbetalt. Tilskudd kan utgjøre inntil 1/3 av godkjente prosjektkostnader for kulturbygget.

I tillegg til vilkårene gitt av KUD fastsetter den enkelte fylkeskommune nærmere vilkår for søknader om tilskudd. Videre fremgår det av retningslinjene at hvordan fylkeskommunen skal kunngjøre om at det kan søkes tilskudd, at KUD er klageinstans om regler om utbetaling av tilskudd til fylkeskommunene.

Boks 3.2: Kravene til rapportering – kulturbygg (Kilde KUD)

Fylkeskommunene skal utarbeide årsrapport over de enkelte tilsagn og utbetalte beløp fordelt på hvert prosjekt. Rapporten skal også inneholde oversikt over følgende summer for rapporteringsåret:

- innestående midler per 1. januar
- tildelte midler fra Kulturdepartementet
- renter i perioden 1. januar til 31. desember
- eventuelle tilbakebetalinger i rapporteringsåret
- summen av utbetalte tilskudd
- innestående midler per 31. desember.

Tallene skal bekreftes av fylkesrevisjonen. Dersom innestående midler per 31. desember er mer enn 2 mill. kroner, skal dette begrunnes. Relevant begrunnelse kan være at tilskudd ikke er utbetalt fordi prosjekter som har fått tilsagn ikke har tilstrekkelig framdrift eller likviditetsbehov, eller at midler holdes tilbake i påvente av revidert regnskap og sluttutbetaling. Fylkeskommunene kan sette av midler til planlagte kulturbygg som ikke er igangsatt. Det er derimot ikke relevant begrunnelse at midler spares opp til framtidig uspesifisert kulturbygg. Skjema for denne delen av rapporteringen vil bli sendt i elektronisk versjon til kontaktpersoner i fylkeskommunene, jf. omtale under om elektronisk rapportering.

Departementet har behov for statistikk over bruken av spillemidlene. Oversikten over de enkelte prosjekter som har fått tilskudd fra desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg skal inneholde følgende opplysninger:

- samlet tilsagn
- utbetalt tilskudd i rapporteringsåret
- om tiltaket gjelder a) nybygg, b) påbygg/tilbygg, c) ombygging/modernisering av eksisterende kulturbygning, d) ombygging av annen eksisterende bygning til kulturformål eller e) utearena.
- om tiltaket gjelder a) allment kulturhus/flerbrukshus eller spesielle kulturlokaler som b) bibliotek, c) bygg for museum eller andre kulturverntiltak, d) teater, e) konsertsal, f) galleri, g) kino eller h) andre lokaler for kulturell virksomhet.

Dersom tiltaket er samlokalisert med annen virksomhet, skal det oppgis om det er samlokalisert med a) skole, b) omsorgssenter, c) hotell eller annen overnattingsvirksomhet, d) kommunal administrasjon eller e) annen virksomhet.

Rapportene skal sendes i elektronisk versjon til Kulturdepartementet. Årsrapporten som er stadfestet av fylkesrevisjonen skal i tillegg sendes i papirversjon. Skjema for årsrapporten er lagt på KUDs hjemmeside. Oversikten over de enkelte prosjektene kan utarbeides gjennom www.idrettsanlegg.no eller på skjema fra KUDs hjemmeside. Rapporten skal sendes departementet innen 1. april det påfølgende året.

I tillegg skal fylkeskommunene sende inn til departementet innen 1. april kopi av egne retningslinjer for ordningen, og opplysninger om hvordan retningslinjene er kunngjort for potensielle søkere.

3.10 Oppsummering

Oppdragsbrevene er primært knyttet til fylkeskommunenes oppfølging av øremerkede tilskudd og andre ordninger fylkeskommunene forvalter. Innenfor totalrammen av fylkeskommunes inntekter, utgjør de øremerkede ordningene (og lignende) en liten del av totale inntekter (om lag 4,8 mrd kroner av en ramme på 55 mrd kr). Imidlertid må en stor del av totalrammen benyttes til lovpålagte oppgaver der videregående opplæring er den desidert mest utgiftskrevende. Det innebærer at 4,9 mrd kroner finansierer en vesentlig del av fylkeskommunenes utviklingsoppdrag. Oppgavene som følger av forvaltningsreformen er, med unntak av samferdselsområdet, i vesentlig grad finansiert av øremerkede ordninger. Nedenfor oppsummeres hovedinntrykket innenfor de viktigste regionale oppgaveområdene:

Samferdselssektoren er i stor grad finansiert av frie inntekter og SD sender ingen oppdragsbrev som gir føringer for fylkeskommunene. Imidlertid vil de varslede endringene i belønningsordningen bli viktigere for fylkeskommunene med større byer og endringene vil gi klarere føringer for resultater og etterprøving av måloppnåelse. De varslede bymiljøavtalene vil også kunne gi klart sterkere føringer for fylkeskommunenes prioriteringer og vil omfatte både fylkeskommunale midler og inntektene fra bompengene.

Midlene til regional utvikling på 2,1 mrd kroner under KRDs ansvarsområde er undergitt nasjonale målsettinger i form av for eksempel samfunnsmålene for midlene og målgrupper. Imidlertid har fylkeskommunene relativt stort handlingsrom til å prioritere innenfor hovedrammen av midlene, herunder hva slags sektorer eller områder som skal prioriteres. Videre bestemmer fylkeskommunen hvor stor andel av midlene som for eksempel skal være bedriftsrettede. De nasjonale målene er utformet så vide at de antagelig i liten grad gir konkrete føringer på prosjektnivå. Samtidig er det en tydelig øremerking av konkrete tiltak med nasjonalt definerte formål på nærmere en ½ milliard kroner innenfor rammen. I tillegg er det listet opp en rekke nasjonale satsninger og programmer hvor det er en klar forventning og ofte også en forutsetning at fylkeskommunene deltar. Deltakelsen i prosjektene og programmene gjør krav på fylkeskommunal ressursbruk i form av kapasitet, kompetanse og økonomi og kan således binde opp ressurser som kunne vært prioritert annerledes regionalt. Fylkeskommunene er også underlagt klare føringer ift rapportering, saksbehandlingskrav, bestemmelsene i statsstøtteregelverket og konkurranselovgivningen.

I brevet fra MD som omhandler vannforvaltning, friluftsliv og forvaltning av høstbare arter av vilt og innlandsfisk, listes opp tydelige føringer for forvaltningen, herunder klare forventninger om prosesser, organisering av arbeidet og prioriterte oppgaver. Føringerne for forvaltningen av tilskudd gir også klar angivelse av mål og prioriterte grupper som mottakere av tilskuddsordningene og rapporteringsbestemmelser i tråd med statlige bestemmelser. Tilskuddsordningene og overføringene til vannforvaltningen er postert på statlige budsjettposter og er sterkt regelstyrte, men av beskjedne størrelse. Flere av oppgavene er et resultat av forvaltningsreformen, men fylkeskommunene virker å ha lite handlingsrom. Spesielt gjelder dette innenfor tilskuddsforvaltningen.

Når det gjelder oppdragsbrevet for regional planlegging fra MD, gir også dette relativt klare nasjonale forventninger og statlige styringssignaler på en rekke sentrale områder. Det understrekes imidlertid at forventningene i hovedsak ikke er bestemmende og at de er ment å bidra til at planleggingen blir målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig. Samtidig er statens ris bak speilet å varsle bruk av innsigelse til regional plan.

Riksantikvarens prioriteringsbrev omfatter fylkeskommunene som kulturminneforvaltning. Begrepet prioriteringsbrev gir uttrykk for nasjonal styring og prioritering som kan redusere fylkeskommunens handlingsrom som politisk nivå. I brevet angis for eksempel at det forventes at fylkeskommunene prioriterer å støtte kommunene som kulturminnemyndighet på flere områder. Videre forventes det at fylkeskommunene følger opp nasjonale programmer og satsninger for eksempel Grunnlovsjubileet, Askeladden og bevaringsprogrammene for bergkunst og arkeologiske kulturminner og kulturmiljø, oppfølgingen av den nasjonale fredningsstrategien og utvalgte kulturlandskap i jordbruket.

LMDs oppdragsbrev omfatter flere forhold enn de 20 mill kroner fylkeskommunene forvalter og peker på målene for regjeringens landbrukspolitikk. I brevet uttrykkes klare forventninger, f eks forventes samordning av generell næringspolitikk med landbrukspolitikken og de regionale planstrategiene samt deltakelse i Innovasjon Norges nasjonale satsninger på området. Også forventningene ift planlegging og jordvern fremheves, og LMD ber om å bli orientert om fylkeskommunenes arbeid generelt innenfor landbruks- og matområdet. Når det gjelder de 20 mill kroner som forvaltes av fylkeskommunene samlet, gis klare føringer for målgruppe, målsettinger og rapportering.

Oppdragsbrevet fra Helsedirektoratet omhandler folkehelse, fylkeskommunens ansvar for opplæring innen helsefag og tilskudd til frivillige organisasjoner. Brevet er tydelig på at helsesektorens perspektiver må ivaretas innenfor alle fylkeskommunale sektorer og roller, herunder rollen som sektorsamordner, planmyndighet, veileder og tjenesteprodusent. Forvaltningsansvaret for tilskudd til frivillige organisasjoner er underlagt detaljerte kriterier.

Forvaltningsansvaret for spillemidlene til idrettsanlegg og kulturbygg på samlet om lag 800 mill kr er underlagt klare nasjonale føringer når det gjelder målgruppe, krav til funksjonalitet, søknadsprosesser, tekniske spesifikasjoner, økonomiske krav og rutiner for rapportering. Disse er gitt i retningslinjer og ikke i oppdragsbrev.

Bestemmelsene for regionale forskningsfond fra KD gir fylkeskommunene frihet til selv å prioritere og fremme prosjekter som mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling. Fondene skal være et verktøy til å møte regionenes FoU behov slik fylkeskommunen og partnerskapet definerer dette. Det sendes ikke årlige oppdragsbrev fra departementet. Imidlertid legger retningslinjene for fondene klare føringer for organiseringen og saksbehandlingene i fondene.

Tabell 3.1: Oppsummering av føringer

Nedenfor gis en oppsummering av vurderingene basert på en sammenligning av forventningsbrevene, dvs. at vurderinger av graden av styring i det enkelte forventningsbrev er relativ og vurdert i lys av de øvrige forventningsbrev og styringssignaler.

		Bindinger på målsettinger/- grupper	Bindinger på ressursbruk	Bindinger på organisering/prosess
KRD	Sterke			
	Moderate	X	X	X
	Få			
SD	Sterke			
	Moderat	X		X
	Få		X	
MD (miljøforvaltning)	Sterke	X	X	X
	Moderat			
	Få			
Riksentikvaren	Sterke	X	X	
	Moderate			X
	Få			
LMD	Sterke	X	X	X
	Moderate			
	Få			
KUD	Sterke	X	X	X
	Moderat			
	Få			
KD	Sterke			X
	Moderat	X	X	
	Få			
HOD	Sterke			
	Moderat	X	X	X
	Få			

4 Statens vurderinger av fylkeskommunene

I oppdraget ble det bedt om en å innhente synspunkter fra statlige informanter om hvordan de mener fylkeskommunen oppfyller rollen som utviklingsaktører. For å kartlegge disse oppfatningene, ble det i perioden mai - august 2013 gjennomført intervjuer av 23 ledere i departementer, direktorater og regional statsforvaltning som har formelle relasjoner til fylkeskommunene. Om lag 10 av informantene representerte nasjonalt nivå, resten var representanter fra fylkesmannsembeter, Innovasjon Norge og Statens vegvesen. I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som rettesnor for samtale. Disse ble oversendt informantene. Hovedproblemstillingene i intervjuguidene var følgende:

- Kunnskap om fylkeskommunene
- Samarbeid og kontakt mellom staten og fylkeskommunen
- Fylkeskommunens rolleutøvelse med fokus på veiledning av kommunene, sektorsamordning, regional tilpasning og utnyttelse av handlingsrom
- Fylkeskommunens rammebetingelser
- Tiltak for å forbedre utviklingsarbeidet

Nedenfor oppsummeres hovedinntrykkene fra intervjuene.

4.1 Kunnskap om fylkeskommunen

Respondentene ble spurt om deres kunnskap om fylkeskommunene. Gjennomgående svarer respondentene fra departementene og andre statlige organer som dekker hele landet, at de har en overordnet kunnskap om fylkeskommunen og utførelsen av deres oppdrag. Respondentene uttrykker at de kjenner fylkeskommunens formelle rolle og oppgaver innenfor eget ansvarsområde og deres arbeid bl.a. gjennom rapporteringssystemer og samarbeidsarenaer. Samtidig uttrykkes det at kunnskapen om enkeltfylker og detaljer er svakere. Det påpekes at fylkeskommunen er en sammensatt gruppe med ulike rammebetingelser og geografi. Et utsagn som er representativt for flere er følgende:

”Departementet har meget gode rutiner og et formalisert samarbeidet med fylkeskommunen. Vi har god formell oversikt over tiltak, sektorer og pengebruk. Samtidig er dette en meget sammensatt gruppe som har ulike arbeidsformer, politisk ståsted og geografi.”

Representanter for regionale institusjoner uttrykker også at de har god kunnskap om fylkeskommunen, deres arbeidsformer og prioriteringer. Mange trekker fram at det er mange formelle og uformelle relasjoner mellom for eksempel fylkesmannen, Statens vegvesen, Innovasjon Norge og fylkeskommunen.

Samtidig kommer det til uttrykk at det tar tid før endringene som følge av forvaltningsreformen ble internalisert i hele organisasjonen. En regionvegdirektør uttrykker seg slik:

”Etter forvaltningsreformen har det vært en bratt læringskurve for å lære seg å kjenne fylkeskommunen. Det har vært jobbet mye etter forvaltningsformen med samarbeid og lojalitet opp mot fylkeskommunen. Jeg mener at dette er blitt bedre, men at det lengst ut i organisasjonen fortsatt kan stilles spørsmål ved hvorfor en skal forholde seg til fylkeskommunen i visse saker. Det er større forståelse for fylkeskommunen i ledergruppen enn lenger ut i organisasjonen. Før forvaltningsreformen bestemte vegvesenet mye mer, selv om fylkesvegene også da var fylkeskommunale. Dette illustrerer en slags læringsreise etter reformen.”

4.2 Samarbeid og kontakt med fylkeskommunen

Mange av respondentene fra de landsdekkende institusjonene (departementer/direktorater) peker på at det er etablert mange formaliserte kontakt- og møtepunkter med fylkeskommunene. Regjeringens kontaktkonferanse, Samhandlingsforum for Innovasjon Norge og involveringen av fylkeskommunene i arbeidet med NTP fremheves som eksempler på det. Det pekes også på at sektordepartementene har etablert fagdager og nettverk for eksempel for planlegging, regional utvikling og landbruk, der statlige og fylkeskommunale signaler og erfaringer formidles. I tillegg fremhever mange at de arenaene KS står ansvarlige for er viktige. For eksempel gjelder det samferdselssjefskollegiet, regionalsjefskollegiet og fylkesrådmannskollegiet.

Respondentene uttrykker at de formaliserte møtepunktene mellom staten og fylkeskommunene i hovedsak fungerer godt, selv om de kan kritiseres for å være på et for overordnet nivå. Imidlertid vil arenaer med mange involverte nødvendigvis kjennetegnes av mer universelle fylkesoverskridende problemstillinger.

KRD peker på at det har innført en ordning med fylkesbesøk (administrativt nivå) for å utvikle kjennskapen og samarbeidet med fylkeskommunene. Andre departementer framhever at det gjennomføres egne dialog- og kontaktmøter knyttet til nasjonale satsninger. KRD har også utviklet rutiner rettet mot virkemiddelaktører som SIVA, VRI, IN når nye programmer skal etableres for å kople på fylkeskommunene og for å ta hensyn til fylkeskommunenes synspunkter. Norges Forskningsråd peker på at både samarbeidet med VRI- partnerskapene og ordningen med regionrepresentanter i mange av INs distriktskontorer, styrker samarbeidet med fylkeskommunen.

Når det gjelder de regionale statsetatene, er hovedinntrykket at de har nære og gode samarbeidsrelasjoner med fylkeskommunene. Flere har etablert partnerskap og samarbeidsforum knyttet til konkrete tema, og de fleste har jevnlig møter på ledernivå. Statens vegvesen har for eksempel etablert operative kontakter mellom etatens egen avdelingsleder i fylket og fylkesrådmann og faste møter mellom regionvegsjef og den enkelte fylkeskommune. Mange fremhever betydningen av fysisk nærhet og god personlig kontakt i samarbeidet med fylkeskommunene. På flere politikkområder bidrar tette koblinger mellom aktørene til at de ulike myndighetenes virkemidler og oppgaver ses i sammenheng gjennom felles policyprosesser. En informant uttrykker seg slik:

”Vårt fylke er et landbruksfylke og det er mange relasjoner mellom fylkeskommune og fylkesmannen. Fylkesmannen har ansvar for næringsutvikling innen landbruk, mens fylkeskommunen driver med næringsutvikling ellers. Det må ses i sammenheng. Det er derfor utarbeidet en landbruksmelding. Fylkesmannen skrev denne, men den er politisk behandlet i fylkeskommunen. Det regionale bygdeutviklingsprogrammet følger føringene i

landbruksmeldingen og ut fra dette er det etablert operative og konkrete planer for virkemiddelbruk og pengebruk. Dette arbeidet koordineres av landbruskforum i fylket.”

Imidlertid pekes det også på at det er et faktum at gjennomføringen av forvaltningsreformen har medført et delt regionalt ansvar på flere sektorområder, herunder innenfor landbruk, miljø, næring og plan. Hensynet til en samordnet oppgaveløsning vil derfor betinge tett dialog og effektive samarbeidsformer mellom myndighetene. Flere informanter poengterer at slikt samarbeid kan være svært ressurskrevende, og at det ikke alltid er like enkelt å gjennomføre prosesser som involverer flere aktører. For eksempel nevner en informant at samarbeidet om felles oppdragsbrev til IN fra fylkesmann og fylkeskommune antagelig vil opphøre fordi det tar så lang tid og innebærer så mange avklaringer. Informanten peker på at IN har selv bedt om at de slutter med å sende felles oppdragsbrev av hensyn til raskere tilbakemeldinger.

4.3 Rolleutøvelse

Fylkeskommunen som veileder og kompetanseorgan

Fylkeskommunene har en rolle som veileder og kompetanseorgan innenfor mange kommunale oppgaveområder, for eksempel innenfor planlegging, kulturminner og utviklingsarbeid. Det innebærer bl.a. et ansvar for kompetanseutvikling og felles læring på områder der kommuner og fylkeskommuner har overlappende ansvar. Innenfor plan og bygningsloven er veiledningsplikten lovfestet og den innebærer at fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven.

Flere informanter er imidlertid skeptiske til om fylkeskommunen er etterspurt av kommunene og om fylkeskommunen har den rette kompetanse. Spesielt gjelder dette innenfor planlegging. Mange påpeker at fylkesmannen kanskje har en viktigere rolle i veiledningsarbeidet, bl.a. fordi planjuss er mer etterspurt enn planfaglig kompetanse. En informant fremhever også at kommunene kan være skeptisk til veiledning fra fylkeskommunen fordi det kan gå politikk i veiledningsarbeidet. Et eksempel på en uttalelse som er illustrerende for flere er følgende:

”Veiledningsrollen varierer veldig fra fylke til fylke, både når det gjelder hva fylkeskommunen vil og etterspørselen fra kommunene. Det virker som om fylkesmannen er mer etterspurt enn fylkeskommunen pga. jusskompetanse hos fylkesmannen. Dessuten bruker fylkesmannen mer innsigelser og derfor vil kommunene avklare med embetet i tidlig fase og få veiledning.”

Mange peker på at fylkesmannen og fylkeskommunen søker å koordinere sitt veiledningsarbeid overfor kommunene, for eksempel gjennom planforum og felles deltakelse i veiledningsarbeid overfor kommunene.

Noen informanter framhever at fylkeskommunens også har en viktig rolle som veileder innenfor utviklingsarbeid og næringspolitikk. På dette feltet har kommunene et førstelinje ansvar overfor bedrifter og gründere, men mangler ofte kompetanse og kapasitet. Generelt varierer det hvor flinke fylkeskommunene oppleves til å være på tilbudssiden overfor kommunene. I den sammenheng uttrykker flere at Innovasjon Norge er mer kompetent enn fylkeskommunen innenfor næringsutvikling, og at Innovasjon Norge dermed bør være

hovedveileder innenfor området. Innenfor landbruk blir det påpekt at det primært er fylkesmannen som har kompetansen og veiledningsansvar overfor kommunene.

Fylkeskommunen som sektorsamordner

Som regionalpolitisk organ er det forutsatt at fylkeskommunene skal kunne se oppgaveløsningen i et helhetsperspektiv og fremme initiativ og løsninger på tvers av sektorer der det er formålstjenlig.

De fleste av de statlige informantene peker imidlertid på at fylkeskommunene har en vanskelig jobb som sektorsamordner, ikke minst med hensyn til samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Det pekes på at kommunene og ikke minst staten har andre lojaliteter enn det regionale perspektivet og at sektorlojalitet og logikk er fremtredende. En uttalelse som kan illustrere synspunktene er følgende:

”Staten er sterk og sektorstyringen er veldig sterk. Staten er også sammensatt og følger ikke fylkeskommunenes regioner. Det er et stort koordineringsbehov ift staten. Interesse og sektorlogikken er en utfordring – det gjør det vanskelig å jobbe på tvers. Sektorene styrer seg selv og ønsker staten reelt bedre sektorsamordning?”

Det pekes også på at fylkeskommunene har en krevende oppgave fordi ansvaret for oppgaver innen samme område er fordelt mellom kommune, fylkeskommune og staten. I den sammenheng fremheves områdene samferdsel, næringsutvikling og planlegging.

Mange peker på at fylkeskommunene har et stort samordningsbehov i egen organisasjon, for eksempel mellom plan, kulturminne, samferdsel og næring. Utenfra oppleves fylkeskommunen sektorisert og lite koordinerte innad, som gir uklare signaler overfor kommunene og staten som er det vanskelig å forholde seg til.

Utnyttelse av handlingsrommet – regional tilpasning

De statlige informantene påpeker at det er forskjeller i fylkeskommunenes handlingsrom avhengig av hvilke oppgaver det er snakk om, men generelt uttrykkes det at fylkeskommunene har et visst handlingsrom innenfor regionalpolitikken. Innenfor f eks samferdselsområdet har fylkeskommunene frihet til å prioritere mellom tiltak, oppgaveområder og hvordan for eksempel kollektivtjenestetilbudet skal organiseres. Mange uttrykker at fylkeskommunen også har stor frihet innenfor regional planlegging, kultur, friluftsförvaltning og tilrettelegging for næringsutvikling både mht arbeidsformer og prioriteringer.

Det påpekes videre at fylkeskommunene ikke er flinke nok til å utnytte det handlingsrommet de har. Spesielt fremheves regional planlegging, der flere informanter mener at fylkeskommunen kunne tatt en sterkere rolle og vært tydeligere. Mange peker på behov for et kommuneoverskridende grep i mange plansaker som ikke er utnyttet. Et eksempel på uttalelse som er illustrerende for flere er følgende:

”Innen regional plan er fylkeskommunen redd for å gå inn på kommunenes felt. Fylkeskommunen er redd for å være overkommune og forsiktige med å veilede og gir for lite innsigelser. Fylkeskommunen stabler egentlig bare de kommunale arealplanene oppå hverandre – minus

noen unntak. Men man har egentlig større forventninger til fylkeskommunene og her har de et handlingsrom.”

Innenfor landbruk er det flere informanter som peker på at de savner en fylkeskommunal landbrukspolitikk. En informant uttrykker seg slik:

”Vårt fylke er av landets største jordbruksfylker, men fylkeskommunen har ikke en regional plan for utvikling av landbruket. Fylkeskommunen burde hatt en plan her og har ikke tatt handlingsrommet sitt. Det har også medført at fylkesmannens regionale bygdeutviklingsprogram ikke er koordinert – eller forankret i regional planstrategi - slik det ble lagt opp i fra LMDs side. Bygdeutviklingsprogrammet ble også mer en plan enn det hadde trengt å være fordi man manglet en fylkeskommunal plan på området.”

Flere informanter peker på at fylkeskommunens arbeidsformer, prioriteringer og tiltak, endrer seg lite over tid og virker rigide. Forklaringen kan ligge i at fylkeskommunen ser det som vanskelig å foreta større endringer av frykt for politisk motstand, men det legges til at forklaringen også kan ligge i manglende kultur for nytenkning i fylkeskommunene.

4.4 Fylkeskommunenes rammebetingelser

De fleste informanter peker på at fylkeskommunene virker i rammebetingelser som kan begrense utviklingsarbeidet. Nedenfor gjengis tre forhold som mange av informantene kommenterte.

Sektorisert stat

Som nevnt i forrige avsnitt peker mange informanter på at fylkeskommunene har en vanskelig jobb som sektorsamordner fordi statlige styringssignaler er lite koordinerte og fordi de ulike deler av staten styres av sin egen sektorlogikk. Videre pekes det på at den administrative inndelingen til staten er bestemt ut fra sektorenes egne behov og til dels ikke sammenfallene med fylkene. Det kan svekke muligheten for sektorsamordning. Mange peker også på at de departementale budsjett- og planprosessene ikke er godt nok koordinert med for eksempel regionale planer og prosjekter som krever statlig medvirkning. Flere peker også på at systemet med KVVU skaper mye frustrasjon, både i regional stat og i fylkeskommunene.

Mellom stat og kommune

Flere informanter peker på at fylkeskommunen har en vanskelig rolle i styringssystemet mellom stat og kommune. Fylkeskommunene er formelt ikke overordnet kommunene, men det forventes likevel fra statens side at fylkeskommunen legger føringer som berører det kommunale handlingsrommet. Det gjelder innenfor planlegging, og kulturminnevern spesielt, men også fylkeskommunens sektoransvar for eksempel vei og næringsutvikling legger føringer for den kommunale virksomhet. Det oppstår dermed en ubalanse mellom forventninger om at fylkeskommunene skal ”styre” kommunene og den faktiske posisjonen fylkeskommunen har i forvaltningen, de virkemidlene fylkeskommunen besitter for å innta en slik rolle og motsatte signaler fra kommunene. En uttalelse som er illustrerende for flere er følgende:

”Fylkeskommunene er mellom barken og veden. Her er rommet som kjent trangt, og det kan være utfordrende å finne rom for regionale løsninger som samtidig balanserer statlige og kommunale interesser.”

Uklar regional ansvarsdeling

Flere av de statlige informantene peker på at den regionale oppgave- og ansvarsfordelingen er utfordrende. Flere fylkesmannsembeter fremhever at ansvarsforholdene mellom fylkesmannen og fylkeskommunen er preget av mange grenseflater som krever løpende koordinering mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Det gjelder spesielt innenfor planveiledning, landbruk/næringsutvikling og miljøområdet. Det pekes også på flere grenseflater mellom Innovasjon Norge, Statens vegvesen og fylkeskommunen. Flere peker på at forvaltningsreformen ikke har bidratt til en opprydding og reformen krever tett og pragmatisk samarbeid. Flere informanter frykter at oppgavefordelingen fremstår som temmelig uklar for innbyggerne, næringsliv og kommunene.

Boks 4.1: To eksempler på tidligere evalueringer av fylkeskommunen

Flere tidligere evalueringer av fylkeskommunen konkluderer bl.a. med at fylkeskommunen virker under rammebetingelser som kan gjøre det krevende å ivareta rollen som regional utviklingsaktør. Nedenfor presenteres utdrag fra to evalueringer:

NOU 2000:22 *Om Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* oppsummerte fylkeskommunen som regional utviklingsaktør slik: ”Evalueringen tyder på at fylkeskommunen ikke har lyktes så godt som sentral aktør for samfunnsplanlegging og regional utvikling. Årsakene kan være mange. For det første kan det skyldes kommunal motvilje til fylkesplanen som overgripende planleggingsinstrument og frykt for at fylkeskommunen gjennom å ha ansvaret for fylkesplanen får en overordnet rolle. For det andre kan det skyldes at fylkeskommunen ikke har kontroll over beslutninger som er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv. .. For det tredje kan det skyldes at fylkeskommunen gjennom flere reformer på nittitallet har mistet ansvaret for viktige regionalpolitiske virkemidler. Summen av dette blir at fylkeskommunen sitter med et betydelig planapparat, men mangler virkemidler for å sette planer ut i livet. Mangelen på ”harde” virkemidler og gjennomføringsansvar bidrar i neste omgang til at fylkeskommunene fort blir usynlige og taper nødvendig legitimitet og autoritet i arbeidet. Utvalget vil samtidig påpeke at manglende suksess også til en viss grad skyldes at fylkeskommunene i liten grad har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har på dette området.”

Nordregio og NIBR utførte i 2004 en utredning om fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør (Nordregio 2004). I evalueringen fremheves bl.a. følgende:

- Rapporten gir samla sett et inntrykk av at rolla til fylkeskommunene som utviklingsaktør ikke er blitt vesentlig endret eller styrket de siste årene.
- Fylkesplanleggingen spiller i dag en nokså liten rolle som premissleverandør for den regionale utviklinga, og planarbeidet først blir interessant når det gir tunge føringer i ulike sektorer som er viktige for regional utvikling. Nøkkelen ligger nasjonalt knyttet til evnen og viljen til å etablere sterkere bindinger mellom fylkesplanen og politikken for de ulike sektorene på regionalt nivå.
- Rapporten indikerer at koordinering og samarbeid av innsats for regional utvikling kan være vanskelig å få til også innenfor fylkeskommunen.
- De regional- og distriktpolitiske utviklingsmidlene fra KRD oppfattes i for stor grad å være avgrensa til det distriktpolitiske verkeområdet, og at midlene også er for avgrenset til bestemte formål.

4.5 Forslag til forbedring fra statens side

De statlige informantene ble bedt om å foreslå endringer som kan styrke fylkeskommunenes utviklingsarbeid og resultater av dette. Forslagene er dels knyttet til at de statlige rammebetingelsene bør endres dersom fylkeskommunenes potensial som regional utvikler skal forbedres og dels knyttet til tiltak fylkeskommunene selv har kontroll over. Flest informanter peker på behov for at fylkeskommunene utnytter handlingsrommet som regional planmyndighet bedre og behov for en mer samordnet stat.

Utnyttelse av handlingsrommet – planlegging spesielt

Nær sagt samtlige informanter peker på at fylkeskommunene må utnytte sitt handlingsrom bedre. Det gjelder spesielt innenfor planlegging. Mange peker på at fylkeskommunen har redskaper i plan- og bygningsloven og må våge å ta fylkesperspektiver og grep som ikke alltid er populære i den enkelte kommune eller hos utbyggingsinteresser. Det påpekes også at plan- og bygningslovens kan utnyttes bedre i arbeidet med sektorsamordning og at fylkeskommunene er for tilbakeholdne når det gjelder innsigelser.

Mindre detaljstyring og en mer samordnet stat

De fleste respondentene peker på at staten fremstår for sektorisert og like koordinert overfor fylkeskommunene. Samtidig pekes det på at det nok er urealistisk at staten noen gang skal kunne fremstå som optimalt samordnet ift styringssignaler, prosjekter mv. Oppsummert foreslås følgende forbedringsforslag:

- NTP bør bli bedre avstemt med de regionale prioriteringer slik at regionale veger og utviklingen av kollektivtransporten ses i nærmere i sammenheng med statlig infrastruktur.
- I stedet for KVVU-systemet bør plan og bygningsloven som et fleksibelt verktøy benyttes for å kvalitetssikre og utrede konsekvenser av nye store nye prosjekter.
- Oppdragsbrevene og andre løpende styringsdokumenter bør kunne mykes opp i lys av intensjonene med forvaltningsreformen
- Staten bør samle oppdragsbrevene til fylkeskommunene
- Behov for en gjennomgang av statens inndeling slik at den fremstår mer enhetlig enn den gjør i dag.
- Staten bør være mer restriktive når det gjelder nasjonale programmer og initiativ fordi disse er ressurskrevende og virker styrende på fylkeskommunene som kan ha andre prioriteringer og/eller andre måter å løse oppgavene på.
- Fylkesmannen, Innovasjon Norge og Statens vegvesen må sammen med fylkeskommunen jobbe mer med rolle og ansvarsklargjøring, utnytte hverandres kompetanse og styrke samarbeidet seg i mellom

Intern samordning

Mange peker på at fylkeskommunen må bli mer samordnet internt. Det gjelder både ift. beslutningsprosessene og deres kontakt med omverdenen, der ulike delegasjoner fra fylkeskommunene ofte er ukoordinerte. Spesielt fremheves at samferdselssektoren, kulturminne og regional utvikling er for dårlig koordinert.

Samarbeid kommunene og regionråd

Flere peker på at fylkeskommunen må styrke samarbeidet med kommunene gjennom å involvere og jobbe sammen med regionrådene. Fordeler som blir påpekt er at dette styrker det lokale utviklingsarbeidet og skaper felles arenaer og likeverdighet. I tillegg påpekes at det blir enklere for fylkeskommunene å forholde seg til faste kommuneregioner i stedet for den enkelte kommune og/eller fylkeskommunalt definerte regioner.

Øvrige tema

I tillegg til de ovennevnte tema, er det enkelte andre forhold som nevnes. Noen informanter peker på behov for nytenkning når det gjelder prioriteringer og arbeidsformer i fylkeskommunene. Flere påpeker også et sterkere resultatfokus og formidling av informasjon om resultater av arbeidet. Andre peker på behov for at fylkeskommunen må bli flinkere til å informere og kommunisere ut hvilke oppgaver de har og resultatene av arbeidet.

5 Kommunenes og regionrådenes vurderinger av fylkeskommunen

I denne delen rettes oppmerksomheten mot kommunenes oppfatninger om og vurderinger av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. I perioden 28. mai – 14. juni 2013 ble det i samarbeid med Respons AS gjennomført to nettbaserte spørreundersøkelser til hhv samtlige ordførere og rådmenn og regionrådenes administrasjoner. Hovedtemaene for begge undersøkelsene var hvordan kommunene og regionrådene vurderer:

- samarbeidet med fylkeskommunene
- fylkeskommunen som veileder og kompetanseorgan
- fylkeskommunens utøvelse av sine ulike funksjoner i utviklingsarbeidet
- hvordan fylkeskommunen kan forbedre seg.

De fleste spørsmålene ble gitt som lukkede svarkategorier der respondentene ble bedt om å rangere fylkeskommunenes arbeid på en skala fra 1 til 5 der 1 innebærer svært negative vurderinger og 5 svært positive vurderinger. Til noen spørsmål ble det gitt anledning til å gi utfyllende vurderinger og kommentarer.

5.1 Svarprosjenter

Kommuneundersøkelsen

Undersøkelsen til kommunene ble sendt til 427 ordførere og 422 rådmenn da det var feil ved 5 av e-postadressene til disse. Bruttoutvalget besto dermed av 849. Utvalget ble purret to ganger. Totalt mottok vi 358 svar, noe som utgjør en svarprosent på 42. Av disse var 185 svar fra ordførere (svarprosent på 43) og 173 svar fra rådmenn (svarprosent på 41).

Fylket som har lavest svarprosent og færrest svar og var Troms med totalt 11 svar fra kommunene (svarprosent 23), mens Hordaland ga flest med 33 svar. Vest-Agder har høyest svarprosent med 60 % svar. Det var flest svar fra kommuner med et innbyggertall på mellom 2000-5000 som besvarte undersøkelsen (114 svar).

I alt er 278 kommuner representert i svarene. Fylkesvis er den største andelen av kommuner som har besvart i Vest-Agder der 87 av kommunene er representert i svarene. Lavest andel svar har Troms der 42 % av kommunene er representert. Svarfordelingene er oppsummert i tabellene nedenfor.

Undersøkelsen til regionrådene

Undersøkelsen ble sendt til administrative ledere (regionrådssekretærer) til landets regionråd. Til sammen 69 regionråd fikk tilsendt undersøkelsen. Vi fikk svar fra 44 av disse, som utgjør en svarprosent på 64 %. Noen regionråd dekker to fylker. For disse regionrådene ba vi om svar for hvert av fylkene hver for seg. I presentasjonen av resultatene nedenfor, har besvarelsene for hvert av fylkene blitt

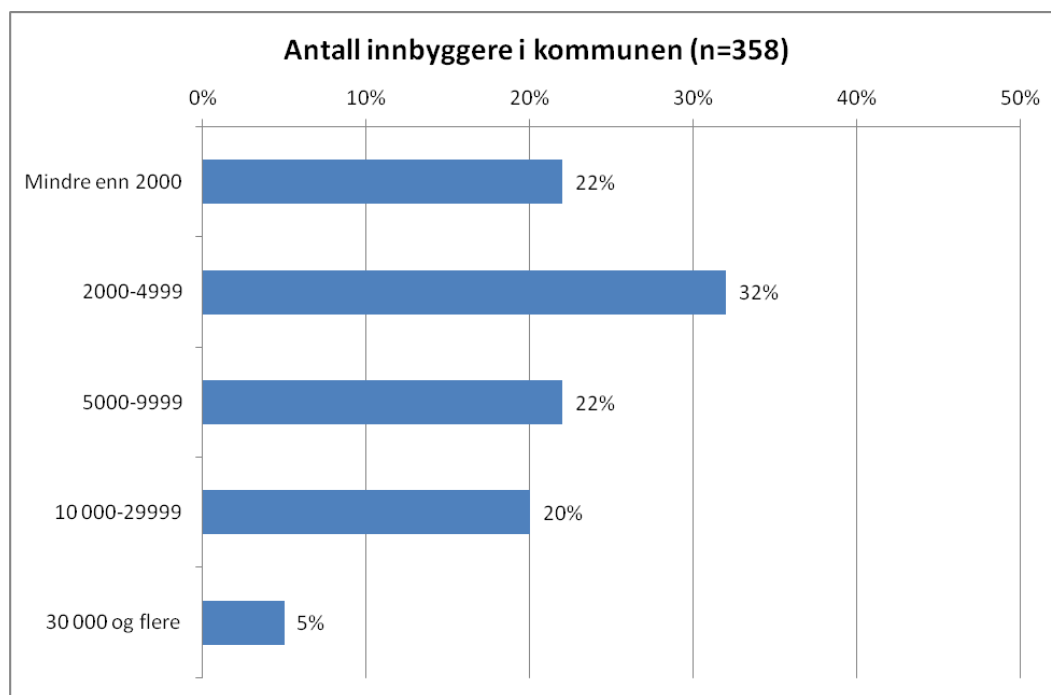
lagt inn. Siden det var 7 regionråd som svarte for to fylker, summerer antall svar i undersøkelsen seg til 51.

Fylke	Svar totalt	Antall kommuner besvart	Antall kommuner i fylket	Andel kommuner som har besvart %
Østfold	14	12	18	66
Akershus	16	13	22	59
Hedmark	23	17	22	77
Oppland	24	18	26	69
Buskerud	16	14	21	66
Vestfold	13	10	14	71
Telemark	15	14	18	77
Aust-Agder	15	12	15	80
Vest-Agder	18	13	15	87
Rogaland	30	22	26	85
Hordaland	33	24	33	72
Sogn og Fjordane	22	13	26	50
Møre og Romsdal	23	18	36	50
Sør-Trøndelag	22	18	25	72
Nord-Trøndelag	21	17	23	74
Nordland	26	22	44	50
Troms	11	10	24	42
Finnmark	16	11	19	58
Sum	358	278	428	

Tabell 5.1 Antall svar totalt per fylke, antall kommuner besvart per fylke og andel av kommunene i fylkene representert i svarene.

Fylke	Svar
Østfold	1
Akershus	3
Hedmark	3
Oppland	7
Buskerud	4
Vestfold	1
Telemark	4
Aust-Agder	2
Vest-Agder	1
Rogaland	2
Hordaland	2
Sogn og Fjordane	3
Møre og Romsdal	1
Sør-Trøndelag	4
Nord-Trøndelag	6
Nordland	4
Troms	2
Finnmark	1
Sum	51

Tabell 5.2 Antall svar fra regionråd sortert etter fylke



Tabell 5.3 Antall svar sortert etter kommunestørrelse i prosent

Undersøkelsens utsagnskraft

Kommuneundersøkelsen har en svarprosent på 41 og resultatene av undersøkelsen må tolkes innenfor feilmarginer på $\pm 2-4$ prosentpoeng for hovedfrekvensene. Regionrådsundersøkelsen har en svarprosent på 64 og resultatene må tolkes innenfor feilmarginer på $\pm 5-9$ prosentpoeng for hovedfrekvensene.

Undersøkelsen tar ikke mål av seg om å generalisere eller konkludere med at svarene er representative for samtlige av landets kommuner. Imidlertid har de 402 svarene utsagnskraft i seg selv og de bygger på vurderinger gitt av nøkkelinformanter som må antas å ha kunnskap om egen kommune og regions erfaringer og forventninger til fylkeskommunen.

Det er fylkesvise variasjoner i svarprosenter og svarene fra fylker med lav svarprosent må tolkes med forsiktighet.

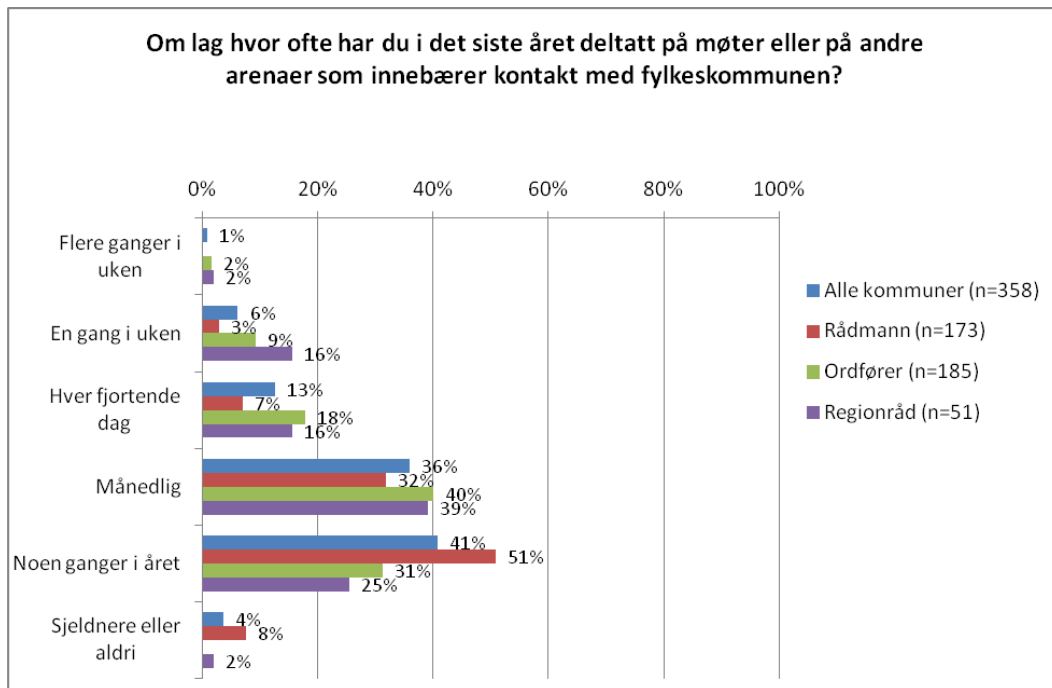
Undersøkelsen kan ha svakheter foruten en noe lav svarprosent. For det første kan en innvende at svarene i undersøkelsen være farget av informantenes prinsipielle syn på fylkeskommunen som forvaltningsnivå, dvs. informanter som ønsker en nedleggelse kan ha gjennomsvart taktisk og dermed gitt negative vurderinger av fylkeskommunene. Imidlertid har vi ikke tiltro til en slik antagelse, både fordi svarene til ordførerne fra partier som har vedtatt nedleggelse av fylkeskommunen ikke synes å være mer negative enn øvrige ordførere, og fordi vi må regne med at respondentene svarer saklig ut fra eget ståsted og uavhengig av debatten om nedleggelse av fylkeskommunen.

En annen innvending kan være at fylkeskommunen har blitt vurdert i en periode da fylkeskommunen skulle treffe kontroversielle avgjørelser. For eksempel behandlet Sogn og Fjordane en sak om nedleggelse av videregående skoler i undersøkelsesperioden. Slike forhold kan ha hatt innvirkning på vurderingene. Samtidig viser de åpne svarene fra Sogn og Fjordane stort sett den samme type påpekninger av behov for forbedringer som for øvrige fylkeskommuner.

5.2 Samarbeidet med fylkeskommunen

Det første spørsmålet i undersøkelsen lyder som følger: *Om lag hvor ofte har du i det siste året deltatt på møter eller på andre arenaer som innebærer kontakt med fylkeskommunen?*

Figur 5.1 viser at den største andelen av ordførerne og representanter fra regionrådene oppgir at de treffer fylkeskommunen månedlig (40 %), mens den største andelen rådmenn svarer noen ganger i året (51 %).

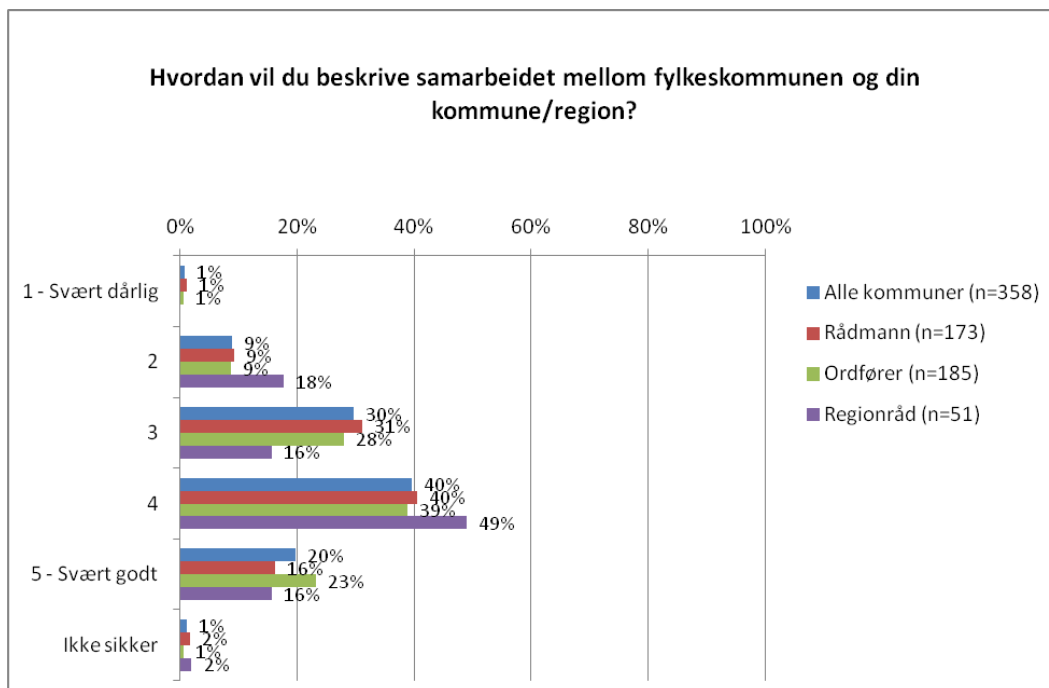


Figur 5.1: Om lag hvor ofte har du i det siste året deltatt på møter eller på andre arenaer som innebærer kontakt med fylkeskommunen?

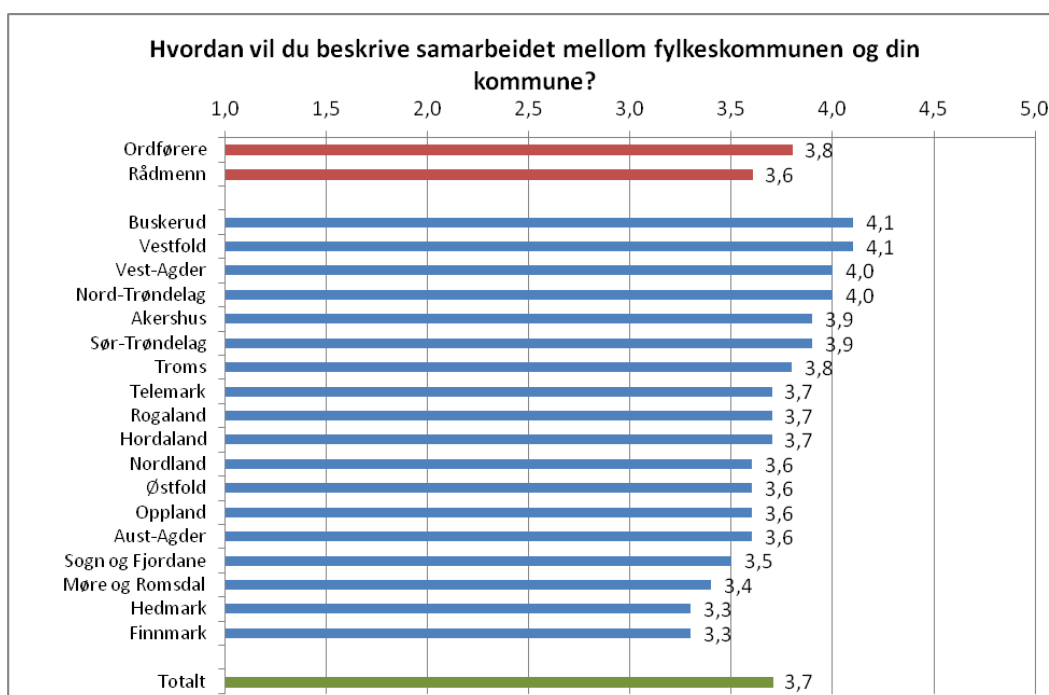
Det neste spørsmålet var følgende: *Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom fylkeskommunen og din kommune/region?* Informantene ble bedt om å beskrive samarbeidet på en skala fra 1 til 5 hvor 1 representerer ”svært dårlig”, mens 5 representerer ”svært godt”.

Figur 5.2 viser at de fleste respondentene fra kommunene vurderer samarbeidet med fylkeskommunen som godt eller svært godt (60 %), 10 % gir negative vurderinger av samarbeidet. Figur 5.3 viser at gjennomsnittlige vurdering fra kommunene er 3,7. Ordførerne er noe mer positive enn rådmennene. Når det gjelder regionrådene svarer 65 % av respondentene at samarbeidet er godt eller svært godt. 18 % gir negative vurderinger av samarbeidet. Gjennomsnittlig vurdering av respondentene fra regionrådene er 3,6.

Det ser ikke ut til å være sammenheng mellom kommunestørrelse og vurderingene av dette spørsmålet. Det gjør seg derimot gjeldende visse variasjoner mellom fylkene, jf figur 5.3. Respondentene fra Vestfold og Buskerud er mest positive og svarer gjennomsnittlig 4,1, mens svarene fra Hedmark og Finnmark er minst positive med et gjennomsnitt på 3,3.



Figur 5.2: Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom fylkeskommunen og din kommune/region?



Figur 5.3: Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom fylkeskommunen og din kommune. Gjennomsnittsscorer på skala 1-5 brutt ned på funksjon og fylke

De regionrådene som forholder seg til to fylkeskommuner ble bedt om å vurdere om fylkeskommunene er koordinerte i samarbeidet med regionen. Her vurderer 29 % prosent fylkeskommunenes koordinering som middels, mens 58 % gir negative vurderinger. Antall svar avgitt på spørsmålet var 14.

Utdypende svar

Respondentene fikk anledning til å utdype sine svar og nær halvparten benyttet anledningen. Det er langt flere respondenter som gir negative vurderinger enn de som har gitt positive vurderinger. I volum er de negative svarende samlet sett over dobbelt så lange som de positive. Nedenfor gjengis hovedtrekkene i utdypningene.

Positive vurderinger

For det første påpekes det fra mange at fylkeskommunen har en kompetanse kommunene trenger og at de er på tilbudssiden. Følgende uttalelser kan tjene som illustrasjon:

- "Mange dyktige fagfolk i fylkeskommunen. Vi benytter fylkeskommunens fagkompetanse.
- Relativt rask responstid på henvendingar. God "sparringspartner". Fagleg konsistente tilbakemeldingar.
- Som liten kommune kan vi søke råd hos fylkeskommunen, - på områder vi er for små til å ha tilstrekkelig kompetanse.
- Fylkeskommunen er både hjelpsom og på offensiven selv for å bistå kommunen på flere områder der de kan utfylle oss mht kompetanse, økonomi eller nettverk."

For det andre kan det fremheves at mange mener fylkeskommunene er konstruktive og aktive. Det pekes på at fylkeskommunen møter kommunenes initiativ på en positiv og kvalifisert måte og at fylkeskommunens engasjement har betydning i kommunens arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. Følgende uttalelser kan tjene som illustrasjon:

- Fylkeskommunen er aktivt initierende i saker som har relevans og betydning for kommunen.
- Kommunen opplever fylkeskommunen som konstruktiv samarbeidspart i praktisk talt alle regionale saker.
- Jeg opplever politisk ledelse som offensiv, proaktiv og oppriktig opptatt av et partnerskap og likeverdig samarbeid. Dette gjenspeiles også i kontakten med administrasjonen.

Negative vurderinger

For det første fremheves det at fylkeskommunene er lite opptatt av og har for liten forståelse for kommunenes behov. Følgende uttalelser kan tjene som illustrasjon:

- "Vi opplever at fylkeskommunen i liten grad er lydhør overfor kommunen sine synspunkt, korkje som kommune eller i regionrådsamheng. Fylkeskommunen har i for liten grad eit fylkesperspektiv, og fylkespolitikarane er meir oppteken av å ivareta interessene til sin heimstad enn å ha eit heilskapleg fylkesperspektiv.
- Fylkeskommunen er fjern i forhold til oss som kommune. Virkar i liten grad som ein medspelar - meir ein motpart
- Ikke-eksisterende dialog. Fylkeskommunen overkjører kommunene og legger sterke begrensninger på den lokale sjølråderetten også på områder hvor det ikke er nødvendig. Unødvendig bruk av innsigelsesinstrumentet. Arbeidet til fylkeskommunen bærer preg av teoretisk, mer enn praktisk tilnærming. Fylkeskommunen mangler legitimitet i befolkningen

og i store deler av fylket. Oppfattes som sentraliserende og opptatt av å skaffe seg flere oppgaveområder.”

For det andre påpekes det at fylkeskommunen er lite handlingskraftig og for prosjektfokuserte. Følgende uttalelser kan tjene som illustrasjon:

- ”Fylkeskommunen er lite aktiv i forhold til sentrale saker.
- Blir mye fokus på masse prosjekter, lite som går på de store, lange linjer.
- Lite lydhøre. Blir mye snakk og lite handling
- Veldig plan og papirorientert. Mye skal inn i samme fold.
- Stort sett så er fylkeskommunen en bremsekloss for fremdriften i de fleste av våre prosjekt.”

For det tredje trekkes fylkeskommunens geografiske oppmerksomhet fram:

- ”De har altfor lite fokus på de områder som kan levere vekst i fylket, nesten all oppmerksomhet rettes mot utkantene.
- Svært vanskelig å få svar på søknader (tar gjerne et halvt til ett år, og noen ganger mer). Generelt svært liten interesse for vår region. Oppfattes ikke som regional utviklingsaktør. ALT foregår i Tromsø. Nok med seg selv. Bruker svært mye tid og ressurser på planprosesser, men ovenfra og nedholdning.
- Liten kontakt med fylkeskommunen, som følge av lange avstander. Fylkeskommunen viser liten interesse for det som skjer på innlandet, det er kun kystområder som er i fokus. Ingen større innsats til å utvikle infrastruktur og kollektive forbindelser med resten av fylket.”

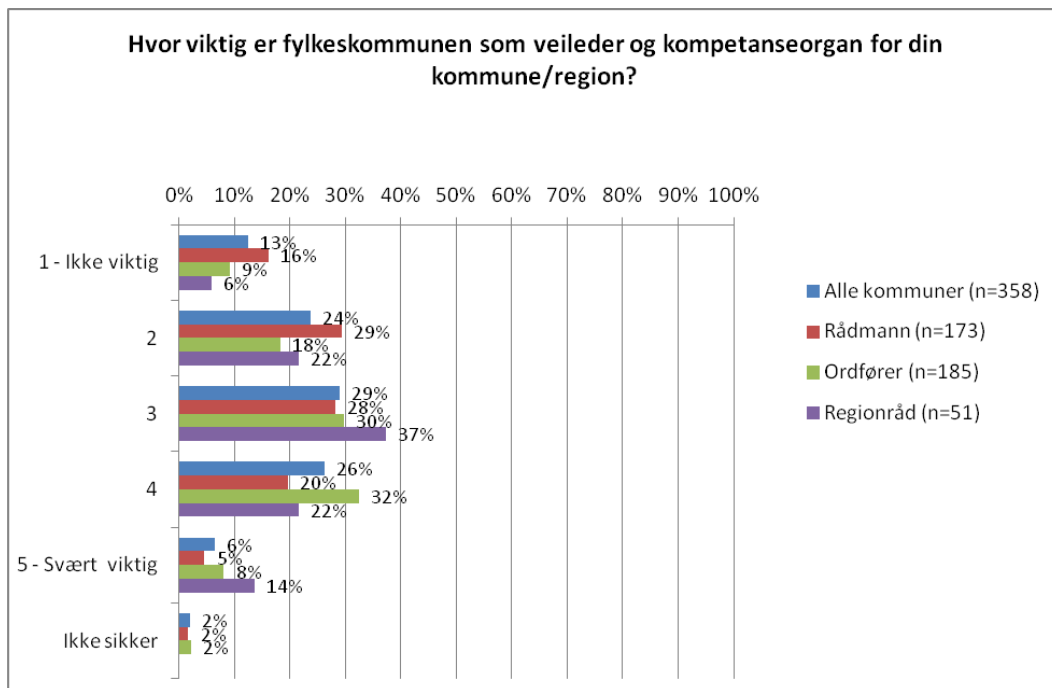
For det fjerde fremhever mange at det er vanskelig å få kontakt med fylkeskommunene og at fylkeskommunen er lite lydhøre. Følgende uttalelser kan tjene som illustrasjon

- ”Lite kontakt, med unntak av innsigelser/tilbakemeldinger på planer og vedtak.
- Hverken godt eller dårlig, men fraværende kontakt
- Forvaltningsnivå som søker lite kontakt/opplysninger hos kommunen/brukere
- Det virker som det er krevende for administrasjonen i fylket å forholde seg til regionrådene, til tross for at regionrådene seg i mellom har svært god dialog. Her utmerker Fylkesmannen seg langt mer positivt. Fylkeskommunen burde være med på å skape faste arenaer tilpasset det regionale samarbeidet.
- Jeg vurderer dette som et samarbeid der vi fra regionen alltid stiller opp, gir respons på henvendelser, legger til rette, men der fylkeskommunen er for lite proaktiv og lyttende til våre behov. Eksempelene er flere: - lang responstid på søknader om RUP-midler - manglende tydelighet på hvem som har ansvar for hva - liten interesse for prosjektene som det settes utviklingsmidler i; benytter ikke anledninga til å flagge fylkeskommunen gjennom dem, lager heller egne besøksrunder og luftige opplegg iverksatt av den politiske ledelsen - kommer ikke når vi inviterer til møter og seminarer i regionen hos oss.”

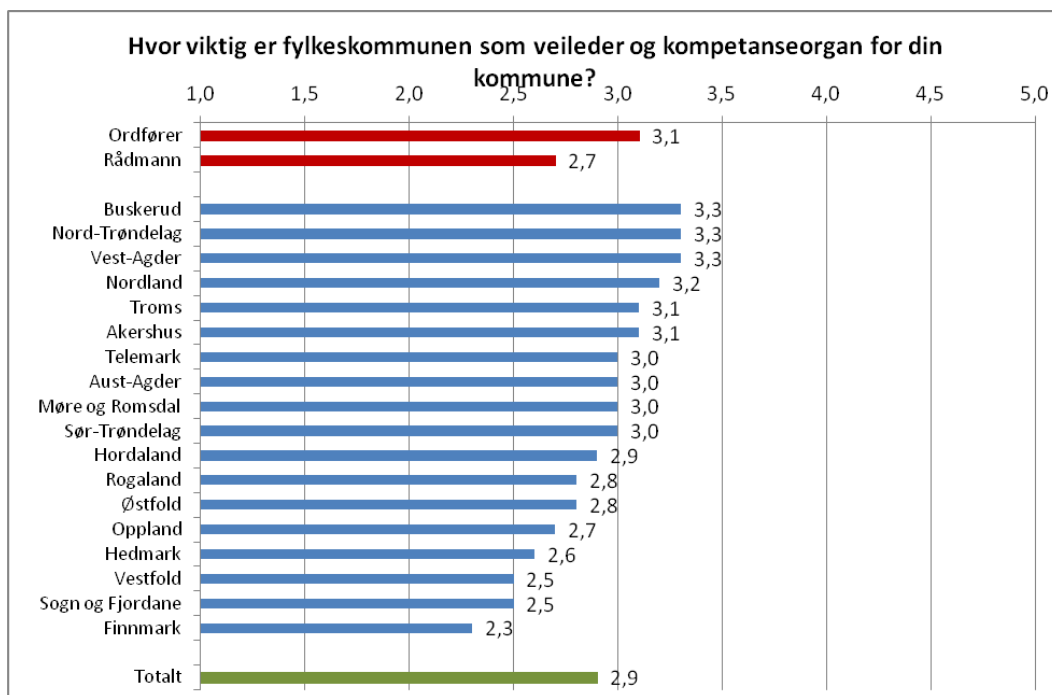
5.3 Fylkeskommunen - etterspurt som veileder og kompetanseorgan?

Det neste spørsmålet i undersøkelsen dreide seg om fylkeskommunen som kompetanseorgan og var følgende: *Hvor viktig er fylkeskommunen som veileder og kompetanseorgan for din kommune/region?*

De fleste respondentene fra kommunene rangerer betydningen av fylkeskommunen som veileder og kompetanseorgan til å være middels viktig. Rådmennene anser betydningen som noe mindre viktig enn ordførerne, men forskjellene er ikke store. Når det gjelder fylkesvise forskjeller, anser respondentene fra kommunene i Finnmark fylkeskommunens rolle som veileder som minst viktig med en gjennomsnittlig vurdering på 2,3. Gjennomsnittlig vurdering for alle respondenter er 2,9. Den største andelen av respondentene fra regionrådene (37 %) svarer at de anser fylkeskommunen som middels viktig som veileder og kompetanseorgan. Gjennomsnittlig vurdering for alle respondenter fra regionrådene er 3,2



Figur 5.4: Hvor viktig er fylkeskommunen som veileder og kompetanseorgan for din kommune/region?



Figur 5.5: Hvor viktig er fylkeskommunen som veileder og kompetanseorgan for din kommune? Gjennomsnittsscorer på skala 1-5 brutt ned på funksjon og fylke

Kommunestørrelsen ser ut til å ha en viss betydning for svarene. Vurderingene av betydningen av fylkeskommunen som kompetanseorgan/veileder får høyest score blant de minste kommunene og faller med voksende kommunestørrelse. Dette funnet sammenfaller med en rekke andre studier som påviser at kompetanseutfordringene er størst i de minste kommunene, og at betydningen av fylkeskommunen og evt. andre regionale myndigheter som «hjelpeorgan» er størst her.

Kommunestørrelse	Vurdering
- Mindre enn 2000	3,2
- 2000-4999	3,0
- 5000-9999	2,8
- 10 000- 29 999	2,6
- 30 000 og flere	2,5

Tabell 5.4: Gjennomsnittlig svar kategorisert etter kommunestørrelse

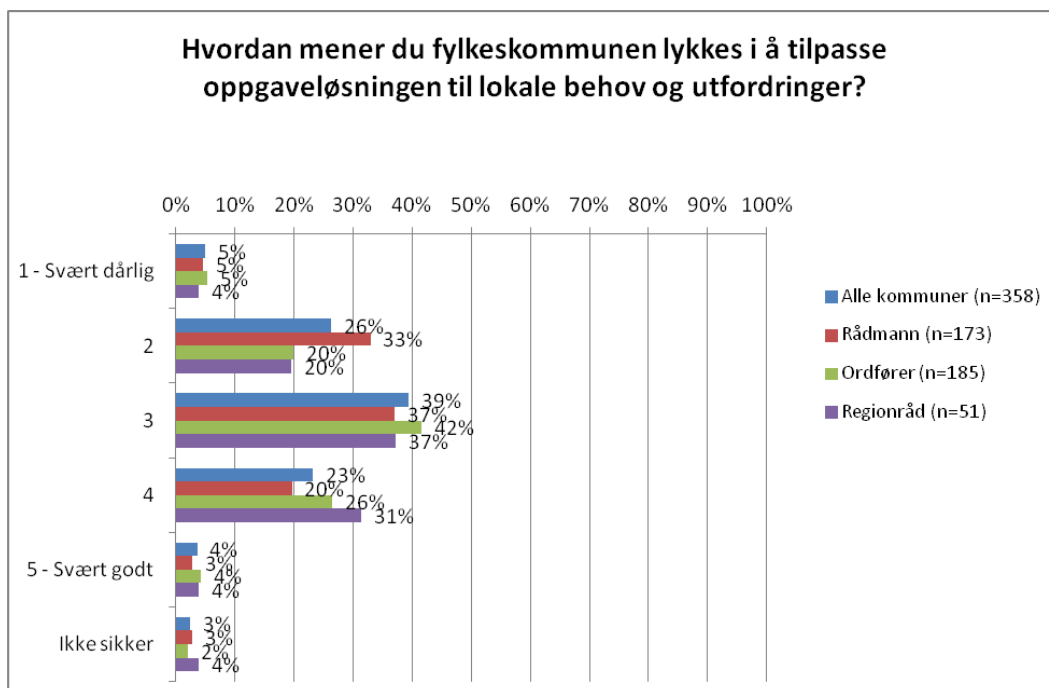
5.4 Tilpasser fylkeskommunen oppgaveløsningen til lokale behov?

Spørsmålet som ble stilt var følgende: *Hvordan mener du fylkeskommunen lykkes i å tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov og utfordringer?*

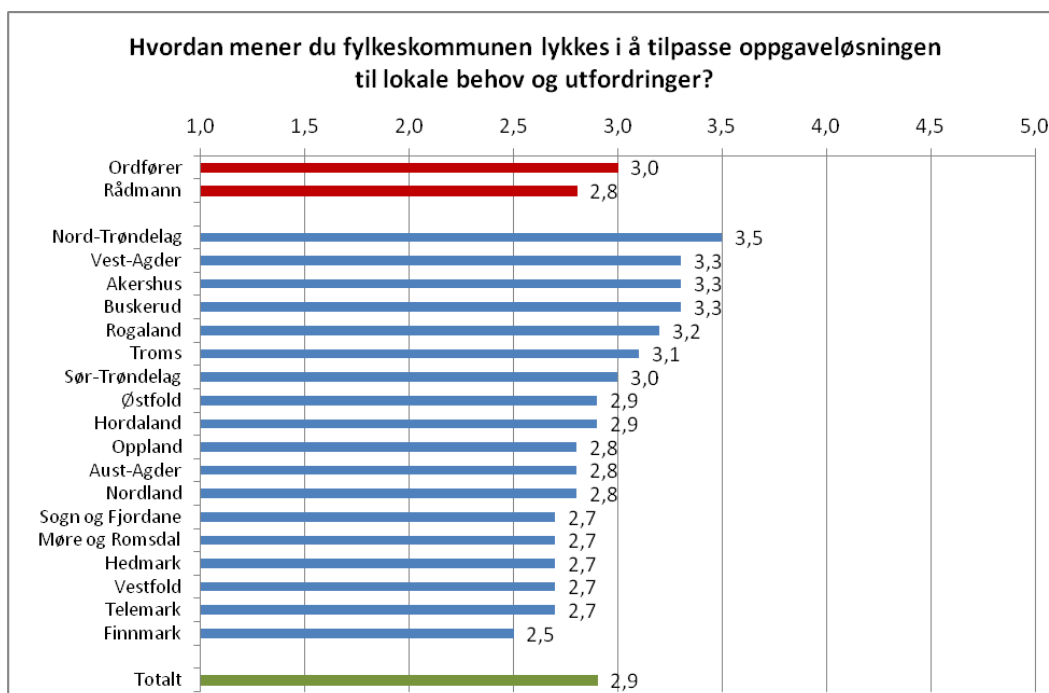
Flertallet av respondentene gir fylkeskommunens middels rangering når det gjelder fylkeskommunens tilpasning av oppgaveløsningen. Deretter er det om lag like store andeler som anser at fylkeskommunene lykkes godt som mindre godt. Ordførerne gir noe mer positive vurderinger enn rådmenn. Også til dette spørsmålet er respondentene fra Finnmark i gjennomsnitt minst positive (2,5), mens kommunene i Nord-Trøndelag er mest positive (3,5). Gjennomsnittlig

vurdering er 2,9. Det ser ikke ut til å være sammenheng mellom kommunestørrelsen og vurderingene av dette spørsmålet.

Den største andelen av respondentene fra regionrådene (37 %) angir at fylkeskommunen tilpasser oppgaveløsningen middels godt. Gjennomsnittlig vurdering er 3.1.



Figur 5.6: Hvordan mener du fylkeskommunen lykkes i å tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov og utfordringer?



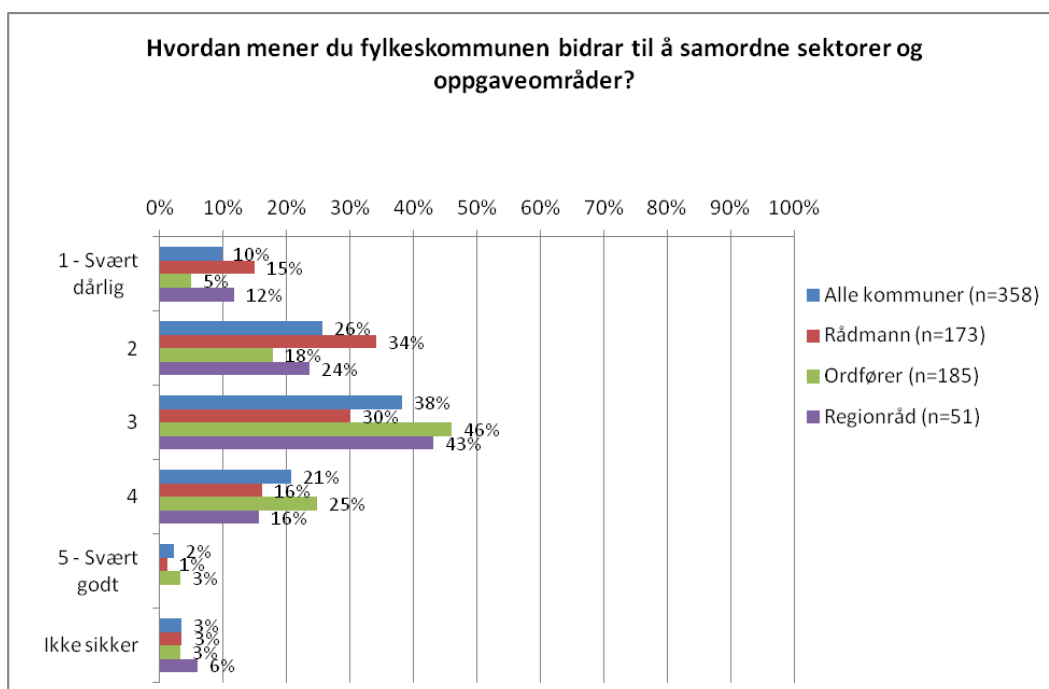
Figur 5.7: Hvordan mener du fylkeskommunen lykkes i å tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov og utfordringer? Gjennomsnittsscorer på skala 1-5 brutt ned på funksjon og fylke

5.5 Bidrar fylkeskommunen til sektorsamordning?

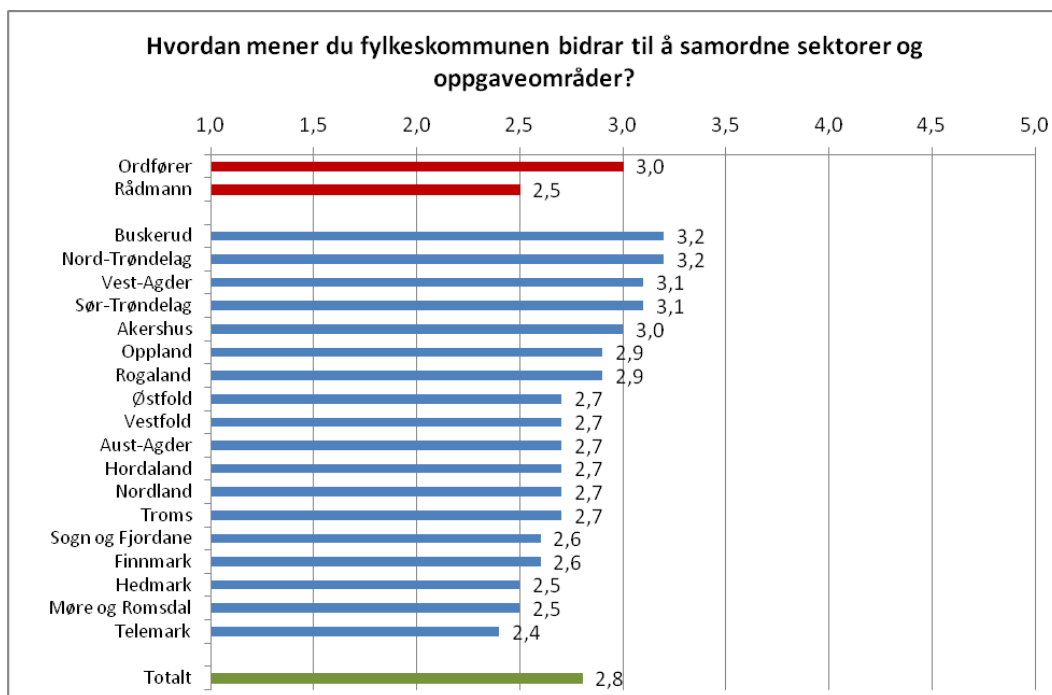
Neste spørsmål lyder som følger: *Hvordan mener du fylkeskommunen bidrar til å samordne sektorer og oppgaveområder?*

De fleste ordførerne gir middels karakter når det gjelder fylkeskommunens bidrag for å samordne sektorer. Rådmennene er mer negative enn ordførerne. Nærmere 50 prosent av rådmennene rangerer fylkeskommunene negativt på dette spørsmålet og gjennomsnittsrangering er hhv 2,5 for rådmenn og 3 for ordførere. Gjennomsnittlig vurdering er 2,8. Respondentene fra Telemark svarer mest negativt (2,4), mens Buskerud og Nord-Trøndelag er mest positive (3,2). De minste kommunene (under 2000) vurderer sektorsamordningen noe mer positivt enn øvrige.

De fleste av respondenten fra regionrådene vurderer sektorsamordningen til middels. Gjennomsnittlig vurdering fra regionrådene er 2,7.



Figur 5.8: *Hvordan mener du fylkeskommunen bidrar til å samordne sektorer og oppgaveområder?*



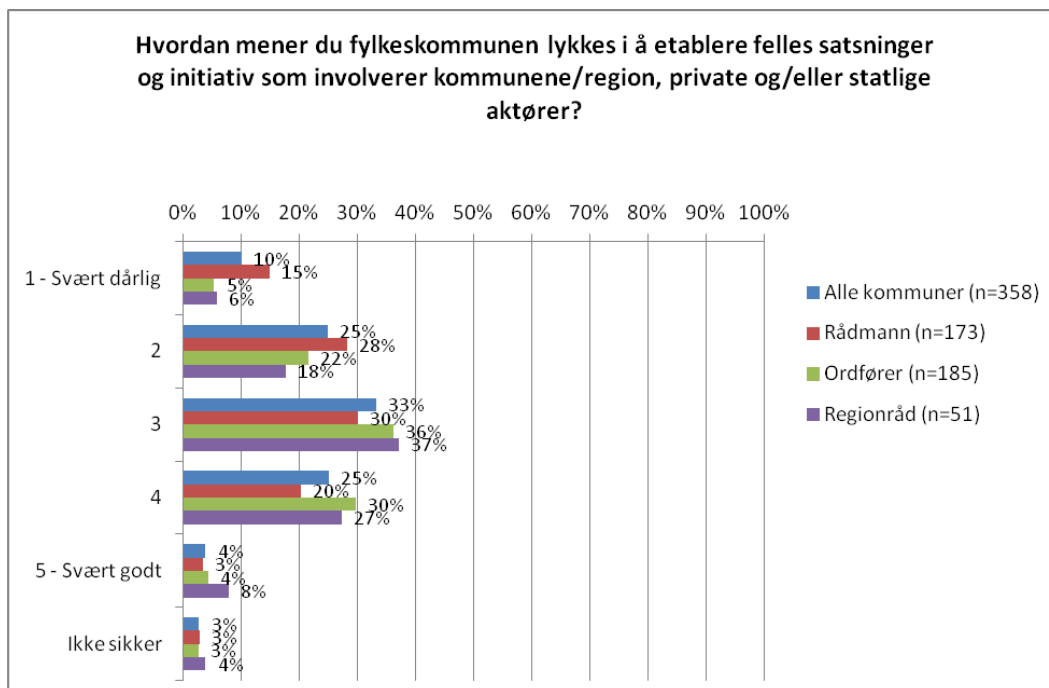
Figur 5.9: Hvordan mener du fylkeskommunen bidrar til å samordne sektorer og oppgaveområder? Gjennomsnittsscorer på skala 1-5 brutt ned på funksjon og fylke

5.6 Felles satsninger?

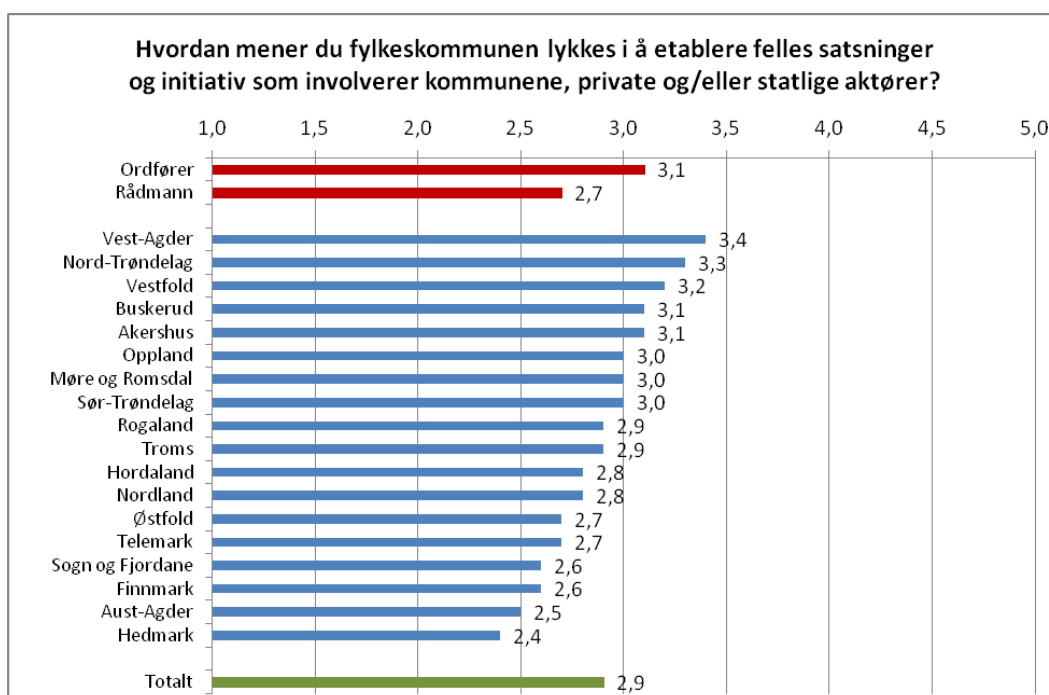
Spørsmålet som ble stilt var følgende: *Hvordan mener du fylkeskommunen lykkes i å etablere satsninger og initiativ som involverer kommunene/regioner, private og/eller statlige aktører?*

De fleste respondentene fra kommunene vurderer fylkeskommunens innsats til å være middels. Ordførerne er mer positive enn rådmennene. Gjennomsnittlig vurdering er 2,9. Respondentene fra Hedmark er minst positive (2,4), mens Vest-Agder er mest positive (3,4). De minste kommunene under 2000 innbyggere vurderer fylkeskommunen noe mer positivt enn de større kommunene.

Også respondentene fra regionrådene vurderer fylkeskommunene til middels på dette spørsmålet. Gjennomsnittlig vurdering for regionrådene er 3.1.



Figur 5.10: Hvordan mener du fylkeskommunen lykkes i å etablere satsninger og initiativ som involverer kommunene/regioner, private og/eller statlige aktører?



Figur 5.11: Hvordan mener du fylkeskommunen lykkes i å etablere satsninger og initiativ som involverer kommunene/regioner, private og/eller statlige aktører? Gjennomsnittsscorer på skala 1-5 brutt ned på funksjon og fylke.

5.7 Hvordan ivaretar fylkeskommunen sine ulike funksjoner og roller?

Det nest siste hovedtema i undersøkelsen var knyttet til fylkeskommunens ivaretagelse av ulike funksjoner. Spørsmålet lyder som følger: *Hvordan mener du fylkeskommunen ivaretar følgende roller/funksjoner:*

- *sektormyndighet med et lovpålagt ansvar for flere oppgaveområder*
- *regional planmyndighet*
- *koordinator for ulike statlige mål og styringssignaler*
- *prosessleder i plan- og utviklingsprosjekter*
- *regionens og kommunenes interessehevder overfor staten*
- *forvalter av økonomiske tilskuddsordninger*
- *medeiere i lokale og nærregionale selskaper og lignende.*

Nedenfor er gjennomsnittlig vurdering fra kommunene, regionrådene, rådmenn og ordførere gjengitt. I tillegg er karaktergivningen fra de dårligst og de best vurderte fylkeskommune på de ulike spørsmålene gjengitt.

	Kommunene	Regionrådene	Rådmann/ordfører	Dårligst vurderte fylkeskommuner	Best vurderte fylkeskommuner
Sektormyndighet	3,3	3,7	3,2/3,4	3,0: Hedmark, Troms, Finnmark	3,8: Nord-Trøndelag
Planmyndighet	3,2	3,4	3,1/3,3	2,6: Finnmark	3,8 Nord-Trøndelag
Koordinator statlige signaler	2,8	3,2	2,5/3,1	2,5: Hedmark, Telemark, Finnmark	3,2: Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag
Prosessleder	3,0	3,3	2,9/3,2	2,3: Finnmark.	3,4: Vest-Agder
Interessehevder	2,8	3,0	2,5/3,0	2,3: Hedmark.	3,4 Nord-Trøndelag
Tilskuddsforvalter	3,2	3,4	3,2/3,3	2,9: Hedmark	3,7: Nord-Trøndelag
Medeier	2,9	3,2	2,8/ 3,0	2,4: Finnmark	3,6: Aust-Agder

Tabell 5.5: Oppsummering av gjennomsnittssvarene fra begge undersøkelsene fordelt på kommune, regionråd, ordfører/rådmann og fylke

Regionrådene er mer positive i sine vurderinger av fylkeskommunenes ivaretagelse av de ovennevnte funksjoner enn kommunene, mens ordførerne gjennomgående er mer positive enn rådmennene.

Fylkeskommunen som sektormyndighet gis best vurdering både fra kommunene og regionrådene, mens rollen som interessehevder overfor staten er dårligst vurdert.

Av fylkeskommunene kommer Finnmark og deretter Hedmark dårligst ut, mens Nord-Trøndelag oftest får de mest positive vurderingene.

Med unntak av rollen som sektormyndighet (der det er likt mellom de ulike kommunegruppene) gir de minste kommunene (under 2000 innbyggere) noe mer positive vurderinger av fylkeskommunen. Forskjellene er imidlertid ikke store (0,2- 0,5 mer positive vurderinger).

Boks 5.1 Oppsummering - forskjellene mellom informantgruppene

Ordførere og regionrådene administrasjoner gir gjennomgående noe mer positive vurderinger enn rådmenn. Forskjellene er imidlertid ikke store.

Med unntak av vurderinger av fylkeskommunens veiledningsrolle ser ikke kommunestørrelse ut til å ha særlig betydning for vurderingene av fylkeskommunen.

Gjennomgående virker kommunene i Nord-Trøndelag å være mest fornøyde med fylkeskommunen, mens kommunene i Finnmark og Hedmark er minst fornøyde. Her skiller svarene på mange spørsmål over 1 karakter.

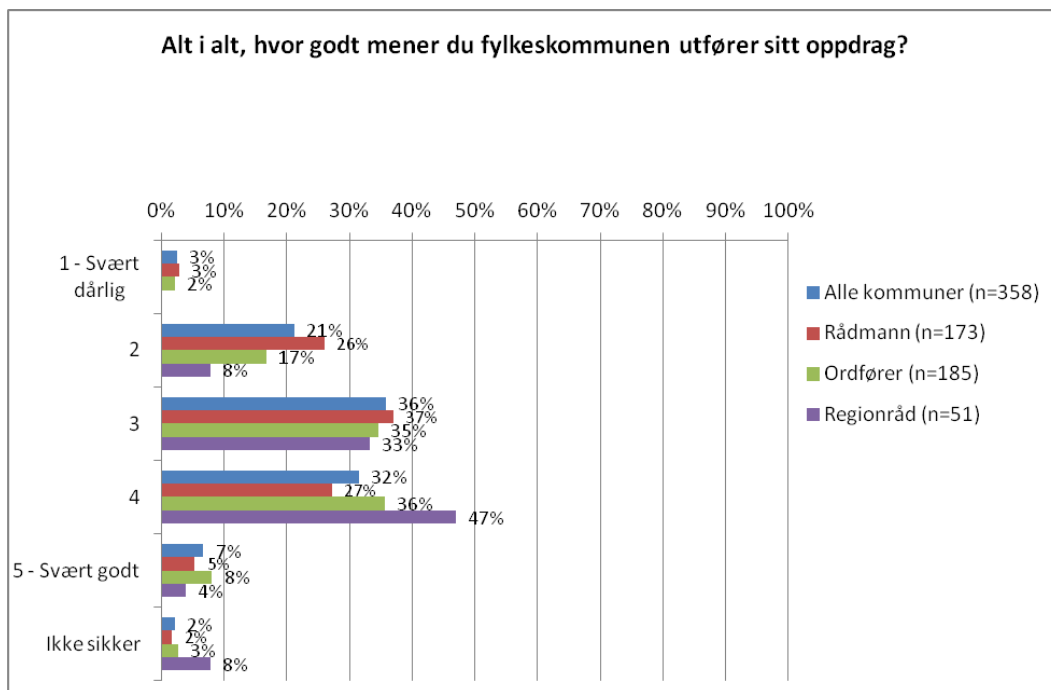
5.8 Samlet vurdering av fylkeskommunen

Det siste hovedspørsmålet i undersøkelsen var følgende: *Alt i alt– hvor godt mener du fylkeskommunen utfører sitt oppdrag?*

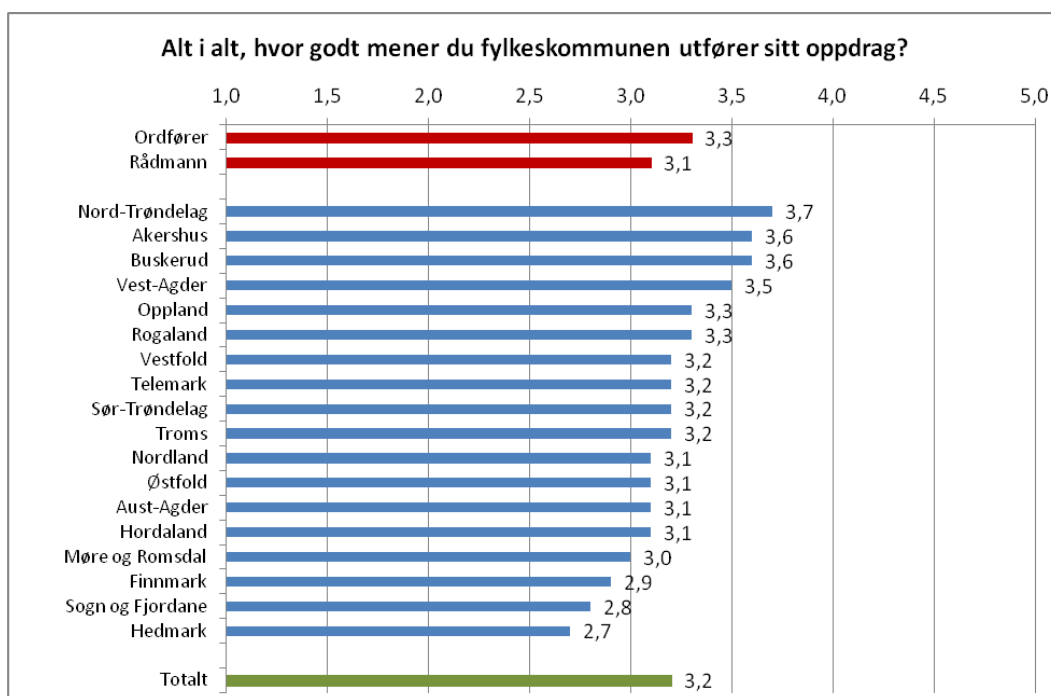
Samlet gir de fleste av respondentene fra kommunene en middels vurdering med karakteren 3 (36 %), deretter følger 32 % som gir en samlet karakter på 4.

Ordførerne er noe mer positive enn rådmennene og gir i gjennomsnitt en vurdering på 3,3, mens rådmennene gir 3,1. Respondentene fra Hedmark gir den dårligste vurderingen på 2,7, mens respondentene fra Nord-Trøndelag gir de mest positive vurderingene med 3,7.

Regionrådene er mer positive. Flertallet av respondentene (47 %) vurderer fylkeskommunens utførelse av oppdraget til 4, mens 33 % vurderer den til å være middels (3). Gjennomsnittlig for regionrådenes del er 3,5.



Figur 5.12: Alt i alt, hvor godt mener du fylkeskommunen utfører sitt oppdrag?



Figur 5.13: Alt i alt, hvor godt mener du fylkeskommunen utfører sitt oppdrag?
Gjennomsnittsscorer på skala 1-5 brutt ned på funksjon og fylke

Kommunestørrelsen ser ut til å ha marginal betydning for kommunenes samlede vurdering av fylkeskommunen, jf. tabell 5.3 nedenfor:

Størrelse	Vurdering
Mindre enn 2000	3,3
2000-4999	3,2
5000-9999	3,1
10 000-29999	3,1
30 000 og flere	3,2

Tabell 5.6: Kommunenes gjennomsnittelige vurdering av fylkeskommunen, sortert etter kommunestørrelse.

5.9 Kommunenes forslag til forbedringer

Kommunene ble i åpne spørsmål bedt om å notere inntil tre forslag til forbedringspunkter/tiltak som kan gjøre fylkeskommunen mer relevant for kommunen og/eller understøtte kommunens oppgaveløsning. Om lag 170 respondenter besvarte spørsmålet. Svarene fordeler seg på flere temaområder som er oppsummert nedenfor.

Dialog, samarbeid og involvering av kommunene

Desidert flest åpne svar (om lag 65) dreier seg om behov for at fylkeskommunen forsterker sitt samarbeid med kommune og regionrådene. Oppsummert ser kommunene behov for mer:

- kontakt med kommunene, en mer oppsøkende fylkeskommune, deltakelse på møter osv
- samarbeid om oppgaveløsningen og delegasjon av flere fylkeskommunale oppgaver til kommunene og regionråd
- lydhøre fylkeskommuner overfor lokale behov
- kunnskap om kommunene
- Tettere og en mer strukturert dialog

Sektorprioritering

Nest flest svar dreier seg om behov for en opprioritering av sektorer og ansvarsområder (i overkant av 30 svar). I den sammenheng er prioritering av samferdselstiltak (spesielt fylkesveger) nevnt av flest. Også planlegging, videregående opplæring og næringsutvikling nevnes ofte.

Geografisk oppmerksomhet

Om lag 25 svar peker på behov for endringer i fylkeskommunens geografiske oppmerksomhet. Svarene todelte. En del mener fylkeskommunen er for opptatt av

distriktene, mens en annen del mener fylkeskommunene i for stor grad har et byfokus i sitt arbeid.

Nedleggelse

Selv om respondentene ble spurt om forslag til forbedringer og tiltak for fylkeskommunens arbeid, er det om lag 15 svar som omhandler nedleggelse av fylkeskommunen. Mange peker i den sammenheng på behov for større kommuner.

Andre temaer

Øvrige svar fordeler seg på temaer knyttet til fylkeskommunens kompetanse, gjennomføringsevne, interessehevding, styrke responstid, mindre byråkrati og behov for mer fokus på sektorsamordning internt i fylkeskommunen og mellom andre aktører i fylket, herunder avklaring av ansvar mellom fylkesmannen og fylkeskommunen.

5.10 Forslag til forbedringer - regionrådene

Også regionrådene ble i åpne spørsmål bedt om å notere inntil tre forslag til forbedringspunkter/tiltak som kan gjøre fylkeskommunen mer relevant for kommunen og/eller understøtte kommunens oppgaveløsning. Det kom inn svar fra 42 respondenter.

Dialog, samarbeid og involvering av regionene

Temaet som angis desidert flest ganger er (om lag 30) også for regionrådenes del dreier seg om behov for at fylkeskommunen forsterker sitt samarbeid med regionrådene. Spesielt fremheves et behov for at fylkeskommunene i større grad har en formalisert kontakt og dialog med regionene og arbeider gjennom disse. Også ønske om økt innflytelse og delegasjon av ansvar til regionrådene fremheves.

Samordning over fylkesgrensene

Regionrådene som dekker flere fylkeskommuner fremhever behov for samordning over fylkesgrensene. Om lag fem svar omhandlet dette. En respondent som kan være representativ svarer slik: For vår region, som dekkes av to fylkeskommuner, vil det være avgjørende at fylkeskommunene utvider samarbeidet seg i mellom og koordinerer sine satsinger/prioriteringer.

Nedleggelse

Noen svar (om lag 5) peker på at fylkeskommunen bør nedlegges.

Øvrige temaer

Svarene ellers fordeler seg på temaer knyttet til behov for mer kunnskap i fylkeskommunen, raskere saksbehandling, mindre byråkrati, endret geografisk fokus og behov for å styrke sektorer. Oppsummert om lag 3-5 svar på disse temaer.

6 Eksempler fra fem fylkeskommuner

NIVI ba om innspill fra fylkeskommunene på eksempler på tiltak og/eller arbeidsformer som er etter fylkeskommunenes vurderinger har vært vellykkede og som har involvert er gjennomført i samarbeid med kommunene. Noen fylkeskommuner responderte på dette. Nedenfor presenteres fem ulike eksempler basert på dokumentanalyser og intervjuer fra lokale respondenter fra politisk og faglig nivå.

6.1 Regionrådssatsningen Oppland

Oppland fylkeskommune har inngått partnerskapsavtale med fylkets seks regionråd. Samarbeidet mellom fylkeskommunen og regionrådene fremstår som mer formalisert og forpliktende i Oppland enn i de fleste andre fylker. Fylkeskommunen er politisk representert i regionrådene med to representanter og en fast administrativ representant. Samarbeidende kommuner deltar i regionrådene med ordfører og en politisk representant fortrinnsvis fra opposisjonen. Administrativ deltagelse av rådmann vurderes av den enkelte kommune. Fylkeskommunen bevilger 2,5 million kroner årlig til det enkelte regionråd. I tillegg bevilger kommunene til sammen minimum 1 mill kroner årlig. Fylkeskommunen finansierer inntil 50 % av lønnskostnadene til regionkoordinatorer i regionrådene (inntil kroner 400 000), mens kommunene finansierer resten.

Fylkeskommunens representanter har stemmerett i saker som er omfattet av partnerskapsavtalen, og deltar i øvrige saker som observatører. Beslutninger om bruk av midler fra partnerskapsavtalen krever konsensus. Målsettingene med avtalene er å målrette og effektivisere det regionale utviklingsarbeidet gjennom systematisk og jevnlig dialog. Regionenes handlingsplaner danner grunnlaget for de felles satsninger som partnerskapet arbeider med. Det er etablert prinsipper for bruk av partnerskapsmidlene. Det heter bl.a. at midlene skal brukes til utviklingstiltak og prosjekter som gir merverdi for regionen. De skal ikke brukes til ordinære driftstiltak eller til godtgjøring av folkevalgte.

Ordningen med partnerskap ble vurdert i 2010 og omfattet en bred høring av kommunene om opplegget. Kommunene ga da positive tilbakemeldinger til å fortsette partnerskapet. Tilbakemeldingene fra regionrådene oppsummeres slik i fylkeskommunenes høringsdokument fra 2010:

Boks: 6.1: Oppsummering av høringen om partnerskapsordningen (kilde: oppland fylkeskommune)

Partnerskapsmidlene har utløst tilleggsfinansiering

Oversikten over utvalgte regionale prosjekter viser at det er utløst flere eksempler på tilleggsfinansiering både fra andre fylker og fra sentralt hold (dep.). Dette har gjort utviklingsarbeidet enda mer effektivt og målrettet ute i enkelte regioner. Samme oversikt viser også at det har foregått en viss grad av dobbeltfinansiering fra partene.

Det regionale samarbeidet er styrket gjennom tilførsel av utviklingsmidler

Det sies at partnerskapsmidlene er selve limet i samarbeidet. Samtidig sies det at gjennom regionalt spleiselag etableres et fellesskap som gir grunnlag for felles virkelighetsforståelse og koordinert og forsterket innsats. Og at regionrådet har fått en mer proaktiv rolle.

Regionale strategiske satsinger er tydeliggjort i planer og gjennomføringsavtaler

Tilbakemeldingene er klare på at det er god sammenheng i fylkeskommunes planprosesser, fra planstrategi, regionalt handlingsprogram, partnerskapsavtaler og gjennomføringsavtaler. Prosessen rundt spissede profiler ser ut til å ha bidratt til økt bevissthet om betydningen av regionale fortrinn og satsinger.

Tettere samarbeid mellom lokale og fylkeskommunale politikere

Samhandlingen mellom fylkespolitikere og lokalpolitikere er styrket og systematisert gjennom partnerskapsarbeidet.

Mer målrettet virkemiddelbruk i regionene

De regionale tiltakene/prosjektene er i stor grad forankret i regionale strategier og handlingsplan. Dette er i tråd med intensjonen om at midlene ikke skulle være søknadsbaserte. Midlene har i stor grad medvirket til å styrke de komparative fortrinn, og slik sett gjort regionene bedre i stand til å forsterke sine egne vedtatte satsinger.

Det fylkeskommunale utviklingsarbeidet er forsterket

Partnerskapsarbeidet er et spleiselag mellom kommunene og fylkeskommunen. Fylkeskommunes midler har utløst kommunale midler og engasjement for regionalt utviklingsarbeid. Det brede partnerskapet sikrer satsinger med regional forankring og eierskap (oppstrømsarbeid) og samordnet og målrettet virkemiddelbruk.

Erfaringer

NIVI har innhentet synspunkter fra representanter fra regionrådene om erfaringene med partnerskapsmodellen. Står vurderingen fra 2010 seg fortsatt? Hva blir framhevet som vellykket og hvor ligger evt. utfordringer? Når det gjelder betydningen av partnerskapsmidlene er hovedinntrykket at regionrådene anser midlene for å være svært viktige for å utløse tiltak og aktiviteter som kommunene ellers ikke ville kunne gjennomføre. Det gis en beskrivelse av at kommunenes økonomiske handlingsrom utover å ivareta lovpålagt tjenesteproduksjon er svært begrenset. Da får ”friske midler” fra fylkeskommunen stor betydning. En samlet evaluering av effekten av virkemiddelbruken eksisterer ikke. Opplevelsen blant informantene i regionrådene er likevel at det har vært stort fokus på at virkemidlene skal understøtte satsinger som er godt forankret i kommunene og som har et langsiktig perspektiv i arbeidsmåter og målsettinger. Partnerskapsmidlene er ikke betinget av kommunenes geografiske beliggenhet eller særlige utfordringer. Fra kommuner som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet gis det særlig uttrykk for at midlene oppleves som særlig kjærkomne. For disse kommunene oppleves tilgangen på ekstra utviklingsmidler som svært begrenset.

Prioriteringen av målsettinger skjer i et samspill mellom det enkelte regionråd og fylkeskommunen. Regionrådet spiller inn forslag til satsinger som er valgt ut i tråd med de føringer som er lagt i regional planstrategi og fylkeskommunens regionale utviklingsprogram, samt regionrådets egen strategiske plan. Denne tilnærmingen skal bidra til å understøtte en helhetlig utviklingstenkning på tvers av forvaltningsnivåene. Prioriteringene av tiltak er som nevnt basert på konsensus. Det rapporteres at det er kun unntaksvis at vedtak om tildelinger blokkeres.

Tiltak som mottar midler kan grovt deles inn i to hovedgrupper. På den ene siden er det tiltak/prosjekter som regionrådene selv initierer og gir høy prioritert. På den andre siden tildeles det midler til prosjekter på søknader fra eksterne aktører. Det kan dreie seg om rent private aktører (næringsaktører ol) frivillige organisasjoner eller halvoffentlige organer (for eksempel innefor kultursektoren).

Samspillet med fylkeskommunen om partnerskapsmidlene beskrives som godt. Særlig kontakten med og oppfølgingen fra fylkeskommunens administrasjon som har ansvar for dette feltet beskrives som god. Deltagelsen fra fylkeskommunens politiske representanter i regionrådene beskrives imidlertid som mer varierende og personavhengig.

På spørsmål om hvordan informantene fra regionrådene opplever fylkeskommunens rolle som drivkraft og ansvarlig myndighet for regional utvikling, kommer det til uttrykk et noe blandet bilde. På den ene side gis det klart uttrykk for at kommunene opplever det som svært positivt at fylkeskommunen er så kommuneorientert i sin tilnærming til og valg av arbeidsmåter på dette feltet. Det sies at de opplever at fylkeskommunen er mye tettere på regionrådene og dermed kommunene i Oppland enn i mange andre fylker. Samtidig gjør det seg gjeldende enn viss kritikk av at fylkeskommunen gjerne kunne være mer initiativrik og inviterende overfor regionene.

6.2 Interkommunal kystsoneplan - Sør-Trøndelag

”Kysten er klar” er et samarbeidsprosjekt mellom Sør Trøndelag fylkeskommune og 11 kystkommuner i Sør-Trøndelag. Det var fylkeskommunen som tok initiativet til samarbeidsprosjektet. Medlemskommunene er Hemne, Snillfjord, Agdenes, Frøya, Hitra, Ørland, Bjugn, Rissa, Åfjord, Roan og Osen. Prosjektet startet opp i 2008 og skal avsluttes i 2014. ”Kysten er klar” omfatter to regionråd, hhv Fosen regionråd og Orkdalsregionen.

Ambisjonen for ”Kysten er klar” er at samarbeidet skal bidra til å utvikle denne delen av Midt-Norge til den mest spennende kystregionen i Europa gjennom å sette fokus på 3 hovedsatsingsområder: Omdømme- og bolystiltak, utvikling av kompetanse og teknologi og utvikling av en regional og helhetlig arealforvaltning

”Kysten er klar” er organisert med en strategigruppe, et arbeidsutvalg og et programstyre. Strategigruppen består av ordfører og rådmann i hver av de 11 deltakerkommunene og fem representanter fra fylkestinget. Arbeidsutvalget består av fem faste medlemmer. De faste medlemmene er leder og nestleder for strategigruppen, to kommuneordførere og fylkesordfører. Programstyret utgjøres av to representanter fra kommunene, en fra fylkeskommunen og fire representanter fra nærings- og kulturlivet i regionen. Sekretariatet for Kysten er

klar består av programleder i full stilling som formelt ansatt i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Kostnadene finansieres over programmets budsjett.

Prinsippene for finansiering er at kommunene hver betaler 50 pst av rammen og fylkeskommunen de resterende 50 pst. Hver av kommunene betaler kr 200 000 for deltakelsen og samlet da 2,2 mill kroner og fylkeskommunen tilsvarende 2,2 mill kr årlig.

Kystsoneplan

”Kysten er klar” har utarbeidet et felles forslag til kystsoneplan der felles kunnskapsinnhenting og temakartproduksjon, felles retningslinjer og sammensydde kommuneplaner skal danne grunnlaget for juridisk bindende arealplaner for kystsonen i hver kommune. Begrunnelsen for interkommunal plan er at planleggingen av kystsonen er en viktig del av å skape gode rammebetingelser for en bærekraftig vekst på kysten i Sør-Trøndelag. Det heter at en helhetlig arealplanlegging og samordning av de ulike interessene i kystsonen er essensielt i arbeidet for å legge til rette for fremtidig utvikling i regionen.

Arbeidet med interkommunal kystsoneplan har vært organisert med en styringsgruppe, prosjektgruppe og en arbeidsgruppe. Styringsgruppen er strategigruppen i ”Kysten er klar”. Fastsettelse av planprogrammet for interkommunal kystsoneplan ble delegert fra kommunene til styringsgruppen for ”Kysten er klar”. Prosjektgruppen består av alle kommuner ved plansjef/planlegger. Dessuten består prosjektgruppen av fagansvarlig i ”Kysten er klar”, GIS-medarbeider i ”Kysten er klar” samt to representanter fra fylkeskommunen. Det ble også opprettet en arbeidsgruppe bestående av to representanter fra prosjektgruppen, to fra akvakulturforvaltningen i Sør-Trøndelag Fylkeskommune, GIS-ansvarlig i Fylkeskommunen, en representant fra Statens kartverk, en representant fra miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og fagansvarlig i ”Kysten er klar”.

Planprogrammet for interkommunal kystsoneplan ble lagt ut på høring og til offentlig ettersyn våren 2011 og ble fastsatt av strategigruppen i ”Kysten er klar” i juni 2011. Innspill av relevans for planprogrammet og planprosessen samt interkommunale tiltak ble vurdert administrativt i ”Kysten er klar”, mens konkrete innspill til planarbeidet og forslag til ny arealbruk ble videreformidlet til kommune for lokal oppfølging og vurdering. I løpet av planprosessen har ”Kysten er klar” orientert strategigruppen i ”Kysten er klar” om prosjektets fremdrift. Det ble i løpet av vinteren/våren 2013 gjennomført en rundtur til alle ”Kysten er klar”-kommunene, der formannskap og/eller kommunestyrene ble orientert om planarbeidet generelt og forslag til de felles strategiene spesielt.

Utkast til kystsoneplan ble sendt på høring i juli 2013 med frist innen utgangen av september 2013. Etter høringen vil Kysten er klar oppsummere uttalelsene som kommer inn, og vurdere om planforslaget bør endres. Den interkommunale kystsoneplanen blir en juridiske bindende plan dersom hver enkelt kommune vedtar å implementere kystsoneplanen i kommuneplanens arealdel. Etter høringen er intensjonen at hver kommune skal vedta at interkommunal kystsoneplan skal ligge til grunn for respektive kommunes arealplanforslag.

Et viktig formål med den interkommunale kystsoneplanen er å utvikle et hensiktsmessig og godt styringsverktøy som kan klargjøre mål og strategier for verdiskaping og utvikling langs kysten. Det skal formuleres felles strategiske retningslinjer for arealbruk, forvaltning og verdiskaping. Kystsoneplanen skal avklare mål og interessekonflikter, redusere innsigelsesbruk og bidra til mer forutsigbare kommuneplaner og raskere saksbehandling. Samtidig heter det at en videre vekst innen oppdrettsnæringen krever at det avsettes store nok områder åpne for akvakulturlokaliseringer, slik at planene har den fleksibiliteten som kreves for å kunne imøtekomme endringer innen lokalitetsstørrelser og -struktur samt soneinndelinger.

Erfaringer

Kysten er klar ble igangsatt etter initiativ fra fylkeskommunen og lokale informanter gir uttrykk for at verken kystsoneplan eller selve hovedprosjektet ville blitt noe av uten fylkeskommunen. Det pekes på at fylkeskommunens bidrag økonomiske har vært viktig i den sammenheng. Men det pekes også på at fylkeskommunenes deltakelse også har skapt et press for interkommunale perspektiver mellom kommunene og at fylkeskommunen har bidratt med betydelige faglige ressurser og støtte i utviklingsarbeidet. Fylkeskommunens representanter i de ulike grupper har også deltatt aktivt i arbeidet med kystsoneplanen. Faglig sett har fylkeskommunen støttet opp under arbeidet meget godt. Samtidig påpekes det at "Kysten er klar" er og har vært kontroversielt. Spesielt i starten da fylkeskommunen tok et initiativ på tvers av regionrådene og kommunenes regioner som også har definert seg selv som utviklingsaktører. På den annen side ville to regionråd ikke sammenfalle med den funksjonelle kystregionen.

Det pekes også på at prosjektet har vært litt ømfintlig og kontroversielt i flere kommune fordi planen legger opp til å gi føringer og bindinger for den kommunale arealdisponeringen. Flere kommuner er nå mer tilbakeholdne i sin holdning til det endelige resultatet av planarbeidet som kommunene kan oppfatte å gripe for langt inn i kommunens egne anliggender. I den sammenheng trekkes spesielt planens føringer på vern fram. Det pekes på at fylkeskommunen nok har medvirket til dette, fra noens ståsted, overkommunale preget på planen. I den sammenheng pekes det på at planen nå mest ligner på en regional og ikke interkommunal plan. Utgangspunktet for flere av kommunen var sterkere kommunale føringer på planarbeidet og at det interkommunale grepet skulle bidra til likeartede utseende på kommunenes kystsoneplaner, samt at plankartet skulle dekke samtlige kommuner

Resultatene av kommunenes behandling er foreløpig ikke kjent og heller ikke hvorvidt planen vil implementeres i kommunenes juridisk bindende arealplaner.

6.3 Hoppid.no - forsterket førstelinje næringsutvikling – Møre og Romsdal

I samarbeid med Innovasjon Norge, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, kommunene og Sparebanken Møre iverksatte Møre og Romsdal fylkeskommune en fireårig programsatsing, Hoppid.no, for entreprenørskap. Programsatsingen varte i perioden 2006-2010, men de ulike satsingene er i stor grad videreført i regi

av fylkeskommunen som en del av det ordinære tjenestetilbudet etter at programperioden var over. Hoppid.no er etablert som partenes viktigste verktøy i arbeidet med entreprenørskap. Hovedmålsettingen med programmet var at det skulle bidra til flere og bedre næringsetableringer i fylket. Programmet har hatt en bred innretning og favnet følgende satsingsområder:

- Etablereropplæring (kurs) og etablererveiledning (hoppid.no-kontor ute i kommunene) (omtales nærmere nedenfor)
- Entreprenørskap i utdanning (forankring av entreprenørskap som opplæringsstrategi fra grunnskole til høgskole)
- Topp/vekst etablerere (Følge opp etablerere med internasjonalt potensial med tiltak, slik at de blir i stand til å lykkes på et internasjonalt marked).
- Knoppskyting (utnytte kompetansen i etablert næringsliv til nyskaping og økt innovasjon).
- Bygdemobilisering (sette i gang og følge opp positive utviklingsprosesser i bygdene).

Delprosjektene har hatt klare avgrensninger hvor effekt- og resultatmål er klart definert. Hvert av satsingsområdene har vært organisert med egne prosjektgrupper. I det følgende rettes oppmerksomheten om satsingsområdet på kommunene som førstelinje i arbeidet med entreprenørskap.

Bakgrunnen for at fylkeskommunen i samarbeid med Innovasjon Norge tok initiativet til programsatsingen var dels basert på en bekymring om at Møre og Romsdal generelt hadde tapt terreng som næringsutviklingsfylke, og dels at virkemiddelapparatet opplevdes som uoversiktlig og preget av dårlig samhandling og posisjonering blant aktørene. En rapport utført av NIFU-STEP i 2005 pekte på flere utfordringer. Den største utfordringen knyttet til entreprenørskap i Møre og Romsdal var ifølge rapporten å øke tilgangen på gode entreprenører og prosjekter med stort nyskappings- og vekstpotensial. Videre ble det påpekt behov for at det både burde arbeides mer i bredden for å øke interessen for entreprenørskap og arbeides mer i dybden med å velge ut og følge opp prosjekter med et særlig stort potensial. Til slutt ble det påpekt betydningen av å utvikle virkemiddelapparatet for å få en klarere funksjonsdeling og samspill mellom de ulike delene av det.

Satsing på den kommunale førstelinjen

En sentral del av den fireårige programsatsingen har vært å etablere en oversiktlig og kvalitetsmessig høy standard på den kommunale førstelinjetjenesten. Per 2010 var det etablert 25 ”hoppid-kontor” i fylket som dekker til sammen 30 kommuner. Disse fungerer som lokale kontaktpunktet for gründere og andre som har spørsmål om det å starte egen bedrift. På de lokale hoppid.no kontorene skal etablererne møtes med et tilbud som innebærer rask identifisering av behov gjennom kurs, veiledning og tilgang på økonomiske virkemidler. Partnerskapet med Innovasjon Norge, og tilgang på sertifiserte veiledere skal bidra til at forretningsideer blir foredlet hos hoppid.no kontorene og at forretningsplaner som følger søknadene til Innovasjon Norge er av bedre kvalitet.

Kontorene er etablert gjennom en partnerskapsavtale mellom Møre og Romsdal fylkeskommune, Innovasjon Norge og kommunene. Avtalen regulerer ansvarsforholdet mellom partene:

Boks 6.2: Ansvarsforhold i Hoppid.no (Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune)

Kommunen	Møre og Romsdal fylkeskommune	Innovasjon Norge
Avklare hvem som er førstelinjekontakt i kommunen	Utvikle og drifte sertifiseringskurs for førstelinjekontaktene	Oppfølging av etablerere som har fått tilskudd fra Innovasjon Norge
Avsette ressurser som skal brukes i førstelinjen	Dekke utgifter i forbindelse med sertifisering	Halvårlige dialogmøter med førstelinjen
Delta på sertifiseringskurs	Utvikle intranett for førstelinjen	Gjennomføre regionale/lokale kontordager
Være samarbeidspartner og lokal tilrettelegger for mobiliserings- og opplæringstiltak	Arrangere nettverkssamlinger for førstelinjen	Bistå lokalt nivå med opplegg innenfor idefangst og knoppskyting
	Ansvar for etablereropplæring	Etablere og administrere mentorordning
	Økonomisk ramme til avklaring av ideer i startfasen	Ansvar for informasjon om bedriftsøkonomiske virkemidler

I satsingen har det vært arbeidet målrettet med å kartlegge og løse etter- og videreutdanningsbehov til de kommunalt ansatte i tjenesten og behov for organisering av nettverk blant kommunene. Det har også vært viktig å få til et sterkere interkommunalt samarbeid, tydeliggjøre hva førstelinjetjenesten omfatter og målrette tjenesten bedre innenfor knappe ressurser.

Erfaringer

Entreprenørskapsprogrammet ble evaluert av Oxford Research i 2010⁵. I evalueringen konkluderes det at det fortsatt er tidlig å fastslå direkte målbare resultater relatert til prosjektets hovedmålsetting om flere og bedre etableringer. Det poengteres at det finnes lite dokumentert kunnskap om sammenhengene mellom kvalitet og samhandling hos virkemiddelaktørene, og hvordan dette påvirker omfanget av etableringer og bedriftenes overlevelsessevne. Det framheves imidlertid at programmet har bidratt til:

- Bedre samordning av virkemiddelapparatet regionalt og lokalt
- Et mer oversiktlig virkemiddelapparat for brukerne
- Opplevd kvalitetsheving på førstelinjetjenestene

⁵ Oxford Research 2010: Evaluering av Entreprenørskapsprogrammet i Møre og Romsdal

Distriktssenteret⁶ mener den måten programmet hoppid.no både har vært organisert og gjennomført på fremstår som et godt eksempel på hvordan svært omfattende regionale utviklingsprogrammer kan gjennomføres. I sin vurdering av programmet trekker de frem delprosjektene klare avgrensninger, og ikke minst at effekt- og resultatmålene har vært klart definert, og i stor grad direkte målbare. Selv om det er vanskelig å dokumentere sammenhenger mellom Hoppid.no-programmets innsatser og resultater og effekter på faktisk næringsutvikling, mener Distriktssenteret at programmet er et godt eksempel på hvordan en fylkeskommune kan sette seg i førersete for en helhetlig og systematisk regional satsing på entreprenørskap. Ifølge Distriktssenteret gir programmet nyttig læring for andre fylkeskommuner og andre som er opptatt av bedre og mer systematisk og målrettet samhandling mellom virkemiddelaktørene lokalt og regionalt.

NIVI har også innhentet informasjon og synspunkter fra to tilfeldig valgte kommuner i fylket om erfaringer med Hoppid.no. I informasjonsinnhenting ble det særlig fokusert på kommunenes synspunkter på betydningen av programsatsingen for næringsetableringsarbeidet i kommunene og på fylkeskommunens rolle og samhandling med kommunene.

Den ene informantkommunen har som mange andre kommuner valgt å legge sin førstelinjetjeneste til en næringshage. En fornyelse av partnerskapsavtalen om Hoppid.no betrakter kommunen som en naturlig del av det videre arbeidet med næringsetablering og gründeroppfølging, og en viktig del av den komplette næringsutviklingsstrukturen i regionen. Kommunen understreker at for alle partene er samarbeidet om en felles førstelinjetjeneste en viktig satsing. I forhold til etablerhjelp og tilrettelegging for næringsutvikling er en tydelig dør inn til virkemiddelapparat og rådgivning et suksesskriterium.

En annen kommune som har vært med fra begynnelsen av i programsatsingen uttrykker at har høstet gode erfaringer med arbeidet og fremhever særlig følgende momenter:

- Hoppid.no har skapt en gjenkjennelig og felles struktur på gründerarbeidet i kommunene i fylket
- Bidratt til kompetanseheving i førstelinjen gjennom at det avsettes dedikerte ressurser på feltet
- Ressursbruken har blitt mer målrettet ved at Hoppid.no-tilbudet ses i sammenheng med øvrig næringsutviklingsarbeidet i regi av kommunen, herunder arbeidet med kommunale næringsfond
- Gode koblinger mellom førstelinjen i kommunen og 2. linjen
- Et reelt lavterskeltilbud for gründerne som bl.a. innebærer tilgang på mentorer for råd og veiledning (produktutvikling, juss mv.)

Kommunen roser fylkeskommunens arbeid med Hoppid.no, både mht. den initierende fasen og nå mer i rollen som tilrettelegger og vedlikeholder av satsingen som et permanent tilbud. Det poengteres at de økonomiske bidragene fra fylkeskommunen til kommunene i arbeidet ikke er store, men at de likevel har stor effekt. Informanten fra kommunen gir uttrykk for at ideen om Hoppid.no har imøtekommet et behov ute i kommunene og at satsingen har vært godt implementert både fra de regionale aktørene sin side og fra kommunene. Det

⁶ Jf. <http://distriktssenteret.no/temaer/naeringsutvikling/>

påpekes at mange satsinger innenfor næringsutviklingsfeltet, enten i regi av fylkeskommunen selv eller nasjonale satsinger, har avstedkommet mye engasjement og mange prosesser mens det har stått på, men som likevel har satt få spor etter seg når prosjektperioden og finansieringen har tatt slutt. Hoppid.no har iflg. informanten ikke lidd denne skjebnen.

6.4 Fylkesplanen Østfold mot 2050

Fylkesplanen Østfold mot 2050 ble vedtatt i februar 2009 og godkjent i statsråd i mars 2011. Planen har et perspektiv mot 2050. Bakgrunnen for at planprosessen ble igangsatt var at Østfold er et lite fylke med svært stort press på arealene. Etter fylkeskommunens vurdering ga kommunenes arealplanlegging ikke gode nok resultater med tanke på redusert arealbruk og knutepunktsutvikling. En viktig hensikt med planen var med andre ord å få grep om en samordnet areal- og transportplanlegging i fylket, for å redusere transportbehov og arealbruk.

Planprosessen startet i 2007. Det ble utformet hovedmål for miljø, næringsutvikling og levekår/folkehelse, og utformingen av en arealstrategi, som skulle bygge opp under og være verktøy for å nå disse målene, var helt sentralt i planprosessen. Politisk styringsgruppe (inkl ordførere fra regionene) stilte seg bak fylkesutvalgets vedtak om at transporteffektivitetsalternativet og knutepunktsutvikling skulle legges til grunn for det videre arbeidet med å utforme planen.

Det ble etablert medvirkningsprosesser gjennom hele planprosessen. Fylkesordfører, posisjonsleder og opposisjonsleder utgjorde sammen et «drøftingsutvalg», som deltok på møter i kommunene. Det var også en egen styringsgruppe for arealstrategien, der en ordfører fra hver region satt, sammen med fylkeskommunens politikere - posisjon og opposisjon (Fremskrittspartiet ville ikke delta). I tillegg en adm. prosjektgruppe, der også Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket deltok sammen med kommunerepresentantene. Regionrådene og felles formannskapsmøter i regionene ble brukt aktivt underveis. Det var stort engasjement i prosessen, og i følge fylkeskommunen økende etter hvert som man så at dette ville berøre kommunene. I følge fylkeskommunen var det noen grupper som man i ettertid ser ikke ble tilstrekkelig involvert (alminnelige representanter i kommunestyrene og fylkestinget og rådmennene). At rådmennene ikke var tilstrekkelig involvert var særlig kritisk, fordi dette skapte motstand mot planprosessen.

I fylkesplanens arealstrategi er det lagt inn føringer for kommunenes arealbruk. Det er beregnet hvilket arealbehov hver region i fylket vil ha frem mot 2050, dersom man legger inn en forsiktig redusert arealbruk pr innbygger. Hver region har så fått tildelt hver sin «pott» med arealer. Så må kommunene samarbeide om hvordan de vil fordele arealene i sine kommuneplaner seg i mellom og i tre kommuneplanperioder frem mot 2050. I Indre Østfold innebærer dette at de i sine nåværende planer allerede har lagt inn nok areal frem til 2050, dvs at de ikke vil kunne legge inn mer areal i kommuneplanene sine. Fylkesplanen ble vedtatt av et stort tverrpolitisk flertall (minus Frp) i 2009 og siden godkjent i MD. Fylkeskommunen bistår kommunene i oppfølgingen av fylkesplanen bl.a. med å utarbeide arealregnskap for regionene. Planen er dessuten fulgt opp ved at samtlige kommuneplaner (12 stk) er gitt innsigelser ved strid med fylkesplanen. Samtlige innsigelser er siden blitt løst uten at sakene har blitt sendt til MD.

Kommunene har ikke lagt inn nye arealer i sine kommuneplaner utover den arealpotten som er tildelt i fylkesplanen og som kommunene har fordelt seg i mellom ihht. fylkesplanens føringer. Fylkeskommunen mener den har oppnådd et ønsket trendbrudd i arealplanleggingen i fylket. Trendbruddet innebærer også mer fokus på sentrumsutvikling, også i de små kommunene i Indre Østfold. Dette har i følge fylkeskommunen ført til at fylkesplanleggingen har fått større betydning, og at fylkeskommunen har blitt tydeligere.

Erfaringer

Informantene fra kommunene uttrykker fra et faglig ståsted behov for en overordnet plan som ser de kommuneoverskridende utfordringene i sammenheng. Ideen ble stort sett godt mottatt i kommunene.

Når det gjelder planprosessen påpekes det fra flere informanter at oppstarten og store deler av planprosessen ble håndtert greit av fylkeskommunen, med passe fast styring fra fylkeskommunen og progresjon. Dette var også nødvendig for å få gjennomført planen. Det påpekes også at fylkeskommunen turde å være ambisiøse og tok en viktig pådriverrolle. Men flere påpeker at planprosessen spesielt mot slutfasen kunne vært håndtert bedre. Det blir påpekt at slutfasen var preget av hastverk med meget knappe tidsfrister og vanskeligheter for den enkelte kommune å henge med og påvirke. Slutfasen kunne vært håndtert bedre, og for eksempel kunne kommunene i Indre Østfold vært bedre hørt i slutfasen. Det pekes på at en representant fra hver region har en nærmest umulig informasjonsoppgave overfor egne kommuner. For eksempel har Indre Østfold 10 kommuner.

Det pekes imidlertid på at det for eksempel ble mye unødvendig støy i prosessen knyttet til arealfordeling. Flere stiller spørsmål ved om ressursbruk knyttet til dette og oppfølgingen gjennom arealregnskap. For eksempel hadde mange av kommunene nok tilgjengelige arealer i inneværende kommuneplan.

Det pekes videre på at planen går for langt i å ha et overkommunalt preg og fylkeskommunen tiltar seg en rolle som går utover fylkeskommunens mandat som planmyndighet da det er kommunene som har ansvaret for arealforvaltningen rettslig sett. Planen innebærer et skift i forhold til tidligere planer og innebærer klarere føringer for kommunene. Mange oppfatter nok den er for detaljert og styrende for kommunene. Planen har snevret inn noe av kommunenes handlingsrom på bekostning av kommunene, men samtidig er dette kanskje i tråd med statens føringer og ønsker for arealplanleggingen. Det pekes videre på at planen har for liten skreddersøm. I kommunene med få innbyggere og mye arealer er utfordringen vekst og nye initiativer og ikke vern. Det påpekes også at fordeling av arealer i et 50-års perspektiv er umulig. Samtidig virker planen kanskje noe teoretisk og lite tilpasset politikerne.

På den annen side uttrykkes det at fylkeskommunen har vist forståelse for egne løsninger for de små distrikstkommunene i fylket. Samtidig uttrykker flere at det er positivt at fylkeskommunen løfter fram verneinteressene som kan stå svakt i de mindre kommunene.

Informantene uttrykker anerkjennelse til det faglige bidraget fra fylkeskommunal side.

Når det gjelder oppfølging av planen, har samtlige kommuner mottatt innsigelse fra fylkeskommunen ved rullering av kommuneplanene. Men til nå har uenigheten har blitt løst før mekling hos fylkesmannen. I følge en informant har meglingen medført løsninger som er akseptable for alle parter der kommunens viktigste saker har blitt ivaretatt samtidig som fylkeskommunens viktigste saker har blitt ivaretatt.

Informantene peker på at en stor fordel med at regional kontra interkommunal plan er at fylkeskommunen kommer utenfra og presser fram en kommuneoverskridende dagsorden i drøftingsarbeidet. Interkommunale planer kan fort bli for tamme og resultatet kan bli kommuneplaner ved siden av hverandre. Det pekes også på at fylkeskommunen har store ressurser i motsetning til den enkelte kommune – spesielt gjelder det småkommunene.

Det pekes imidlertid på at det kan være et problem at fylkeskommunene er for tunge faglig sett. Fylkeskommunen har store ressurser og kan bombardere kommunene med ulike saker – uten at kommunene selv klarer å svare på skytsen. Kommunenes manglende ressurser gjør at de fort blir reaktive og klarer ikke å ivareta utviklingskraften selv.

6.5 Partnerskapsavtalene i Nordland

Nordland fylkeskommune gjennomførte i perioden 2009-2011 en avtale med fylkets syv regionråd som innebar at 30 millioner kroner årlig i regionale utviklingsmidler ble disponert av regionene (samlet 90 mill kr). Antall kommuner i hvert regionråd varierer fra 5-9 kommuner. Midlene skulle gå til tilretteleggende utviklingsarbeid. Det ble etablert partnerskapsstyrer med 7 representanter utgått fra partnerskapet i hver region. I styrene var det politisk flertall med 4 representanter fra regionrådet og 3 representanter fra næringsliv, kultursektoren og utdanning/FoU.

Begrunnelsen for partnerskapsavtalene var å bedre forutsetningene for utviklingsarbeid og å nå regionalpolitiske mål. Avtalens virkemidler var delegasjon av ressurser til regionene som har kjennskap til egen regions muligheter, og involvering av næringsliv, kulturliv og utdanning/FoU for å styrke bredden i utviklingskompetansen. Avtalen hadde tre hovedmålsettinger:

- Målrette og effektivisere det regionale utviklingsarbeidet (lokale analyser – lokale fortrinn)
- Styrke samhandlingen/samarbeidet horisontalt og vertikalt
- Gjennomføre overordnede strategier – ”Fra ord til handling” gjennom Utviklingsprogram Nordland.

Fylkeskommunen subsidierte hver region med kroner 400 000 årlig til administrativ støtte for regionenes arbeid. Regionene måtte følge Kommunal- og regionaldepartementets og fylkeskommunens retningslinjer når det gjelder de formelle forhold knyttet til forvaltning av midlene.

Partnerskapssatsningen ble evaluert i 2011 i forhold til de nedfelte mål for avtalen⁷. Evalueringen baserer seg på dokumentanalyser, en bred spørreundersøkelse rettet mot involverte i arbeidet og telefonintervjuer med sentrale informanter. Evalueringen konkluderte som følger:

- Partnerskapsavtalen styrket nettverk og samhandling innad i regionene og til en viss grad samhandling over regiongrensene. Avtalen virket også til at regionene oppfattet dialogen og kontakten med fylkeskommunen som bedre enn tidligere.
- Avtalen bidro til større oppmerksomhet om utviklingsarbeid og næringsutvikling i regionrådene. I noen grad styrket avtalen også interessen blant regionrådenes medlemmer for å delta i utviklingsarbeid.
- De regionale plandokumentene fulgte i hovedsak de overordnede føringer gitt i fylkesplan og Utviklingsprogram Nordland, og de konkrete prosjektene fulgte i hovedsak hovedstrategiene gitt i regionale handlingsplaner.
- De tre viktigste gevinstene av avtalen var 1) utvikling av kommuneoverskridende perspektiver, 2) bedre involvering av næringsliv, kultur og utdanning/FoU, og 3) bedre samling om prioriteringer og regional mobilisering.
- Undersøkelsen gir et klart inntrykk av at man ser resultater av arbeidet. Det pekes også på at arbeidet krever tid og tålmodighet og at flere resultater etter hvert vil komme.

Imidlertid ble det pekt på at regionrådene kan ha en utfordring med å sikre forankring og involvering av den enkelte kommune og da utover kommunens toppledelse. For å styrke det lokale eierskapet i regionale utviklingsprosesser, ble det påpekt behov for å iverksette tiltak og rutiner for å informere og forankre regionenes utviklingsarbeid lokalt. Evalueringen pekte også på behov for avklaring av administrative og juridiske forhold knyttet til forvaltningen av partnerskapsmidlene.

Nordland fylkeskommune vedtok i 2012 å videreføre hovedprinsippene i avtalen. Imidlertid innebar endringene en halvering av tilskuddene til regionrådene sammenlignet med perioden tidligere, dvs 15. mill kr årlig. Videre ble ordningen endret slik at det nå er opp til regionrådene selv å organisere arbeidet i regionene og å avgjøre hvordan representanter fra næringsliv, kultursektoren og kompetansemiljøer skal involveres i partnerskapsarbeidet.

⁷ NIVI-rapport 2011:1 Vekstkraft gjennom regionale partnerskap?

7 Konklusjoner og forslag til tiltak

Fylkeskommunen har en krevende rolle som nivå mellom stat og kommune. Utfordringen som mellomnivå er ingen ny problemstilling og har fulgt fylkeskommunene siden opprettelsen i nåværende form i 1976. Fra statens side forventes det at fylkeskommunene legger føringer som berører det kommunale handlingsrommet, men formelt er ikke fylkeskommunen utrustet med overkommunal myndighet. Fra kommunal side etterlyses samarbeid og økt lokal innflytelse, og overkommunerollen er kontroversiell og ikke etterspurt fra kommunenes side. For fylkeskommunene kan det være utfordrende å finne rom for regionale løsninger som samtidig balanserer til dels motstridende statlige og kommunale interesser. Selv om utfordringene som mellomnivå nok alltid vil forfølge fylkeskommunene, vil NIVI likevel peke på rom for forbedringer i både rammevilkår og fylkeskommunale arbeidsformer. Nedenfor er våre konklusjoner og anbefalinger oppsummert.

7.1 Forbedringspotensial overfor kommunene

Kommunene er fylkeskommunenes viktigste samarbeidspart og begge nivåer har interesser og oppgaver som bør ses i sammenheng. Aksept og oppslutning fra kommunene gir fylkeskommunene legitimitet. Imidlertid viser undersøkelsen at kommunene og regionrådene gir middels vurderinger av fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid. Etter NIVIs vurdering kan ikke fylkeskommunene være tilfredse med de middels vurderinger fra kommuner og regionråd som kommer til uttrykk i undersøkelsen. Fylkeskommunene har et forbedringspotensial. Spesielt gjelder dette for de fylkeskommuner som er dårligst vurdert.

Oversikten over fylkeskommunenes organisering av samarbeidet med kommunene i kapittel 2 viser at fylkeskommunene har etablert mange samarbeidsarenaer med kommunene. Tilbakemeldingene fra kommunene og regionrådene er likevel at fylkeskommunenes organisering, arbeidsformer og oppfølgingspraksis ikke oppleves som god nok. Kommunene og regionrådene etterlyser en tettere og mer strukturert dialog, en mer lydhør fylkeskommune med bedre kunnskap om kommunenes behov og mer samarbeid om oppgaveløsningen, herunder delegasjon av flere fylkeskommunale oppgaver til kommunene og regionråd. Også fra statlig side påpekes det at fylkeskommunen må styrke samarbeidet med kommunene gjennom involvering og deltagelse i regionrådenes arbeid.

Dels peker forslagene fra kommuner og regionråd på en mer strukturert og løpende samarbeidsform mellom fylkeskommune og kommune og dels peker forslagene på mer involvering og samarbeid om oppgaveløsningen. Etter NIVIs vurdering bør fylkeskommunene ta kommunenes forslag på alvor og utvikle den formaliserte kontakten og samarbeidet med kommunene og regionene. Etter NIVIs vurdering kan et tettere samarbeid med kommunene og regionene styrke flere sider ved det regionale utviklingsarbeidet, herunder utviklingen av felles satsninger og initiativer, sektorsamordning mellom kommune og fylkeskommune og tilpasning av oppgaveløsningen til de lokale behov.

Samarbeid og involvering av kommunene og regionrådene kan ta ulike former. Nedenfor presenterer vi tre:

Formaliserte samarbeidsarenaer

Fylkeskommunene kan etablere permanente og strukturerte samarbeidsarenaer på ulike nivåer og sektorer som følges opp og vedlikeholdes bedre enn tilfellet synes å være i dag. Vitale samarbeidsarenaer med definerte oppgaver kan legge grunnlag for utvikling av felles forståelse og skaper grunnlag for felles handling og politikk, men kan også gi grunnlag for tilpasset oppgaveløsning til lokale behov. Et eksempel på en slik arbeidsform er fra Oppland der fylkeskommunen har utviklet en partnerskapsavtale og formelt er medlem av regionrådene. Erfaringene fra Oppland virker å være i hovedsak gode, og kommunenes opplever det som positivt at fylkeskommunen er så kommuneorientert i sin tilnærming til og valg av arbeidsmåter på dette feltet.

Formalisert fagstøtte til kommuner og regioner

Fylkeskommune kan i større grad enn tilfellet synes å være i dag, tilby kompetanse og støtte opp under kommunalt utviklingsarbeid fra kommuner som etterspør dette. Det kan for eksempel innebære at fylkeskommunen støtter opp med fagkompetanse og/eller fagsystemer for å tilrettelegge for utviklingsarbeid, eller at fylkeskommunen bidrar med finansiering av kommunale eller interkommunale stillingsressurser. Eksempler på slike tiltak kan være Hoppid i Møre og Romsdal som er en felles satsning på førstelinjen der fylkeskommunen har vært en pådriver og bidrar med støttefunksjoner og koordinering mellom kommunene og i forhold til Innovasjon Norge. Et annet eksempel kan være fra Sør-Trøndelag fylkeskommunes medvirkning i interkommunal kystsoneplan der fylkeskommunen har vært en pådriver og bidratt med økonomiske og faglige ressurser.

Involvering og delegering av utviklingsansvar

Fylkeskommunene kan i større grad enn i dag involvere og ev delegere utviklingsansvar til kommunene og regionråd. For eksempel ved at fylkeskommunene gir regionrådene ansvar for å prioritere deler av de tilretteleggende utviklingsmidler. Nordland fylkeskommune har tidligere gjennom avtale med fylkets regionråd, delegert ansvaret for forvaltningen av utviklingsmidler til regionrådene. En evaluering fra 2011⁸ konkluderte med at avtalen bidro til å målrette det regionale utviklingsarbeidet. Delegeringen av ansvaret bidro også til å styrke samhandlingen og samarbeidet horisontalt mellom regionråd og andre interessegrupper og vertikalt mellom fylkeskommunen og regionråd. Avtalen innebar overføring av ressurser til regionene og styrket deltakelsen og interessen for utviklingsarbeid.

Et annet eksempel kan være involvere flere berørte kommuner i styringen av bypakkene og i det kommende arbeidet med etablering av bymiljøavtaler med staten. Bypakkestyrene har en vesentlig innflytelse over ressursbruk og

⁸ Vekstkraft gjennom regionale partnerskap? Evaluering av partnerskapsavtalene i Nordland. NIVI-rapport 2011:1

utformingen av samferdselspolitikken i byområdene, men i styrene er oftest kun fylkeskommune, bykommunen og ev staten representert. Bypakkestyrene kan utvides slik at flere berørte kommuner i byområdene får representasjon i styrene. Deltakelse fra kommunene kan ved siden av å styrke legitimiteten i styringen av pakkene, også kunne skape aksept, forutsigbarhet for gjennomføring av tiltak og koordinering opp mot for eksempel arealplanleggingen og boligutbygging.

7.2 Utnyttelse av planrollen og intern samordning

De statlige informantene har to hovedinnvendinger til fylkeskommunenes ivaretagelse av den regionale utviklingsrollen. For det første pekes det på at fylkeskommunene kan utnytte sitt potensial og handlingsrom spesielt som planmyndighet bedre. Fylkeskommunen har redskaper i plan- og bygningsloven og må våge å fremme regionale løsninger selv om det kan utfordre den enkelte kommune eller utbyggingsinteresser. Etter NIVIs vurdering er planrollen en viktig begrunnelse for fylkeskommunen som forvaltningsnivå og fylkeskommunene har et forbedringspotensial i å utvikle en kommuneoverskridende planlegging som også kan innebære at det legges føringer for kommunene når regionale hensyn tilsier det. I den sammenheng vil vi vise til ambisjonene og erfaringene fra fylkesplanen for Østfold som er et eksempel på regional plan som søker å ta grep for en samordnet areal- og transportplanlegging i et fylke. For å skape legitimitet og oppslutning om en tydeligere regional planlegging, må kommunene og regionrådene involveres i alle deler av regionale planprosesser, både for å bryne lokale og regionale interesser og for å bidra til aksept og oppfølging.

For det andre fremheves det fra statlige informanter at fylkeskommunen må bli bedre samordnet internt. Utenfra oppleves fylkeskommunen som sektorisert, noe som kan resultere i uklare og til dels motstridende signaler overfor omverdenen. Samferdsel, næringsutvikling, kompetanseutvikling, planlegging og kulturminner er fylkeskommunale sektorer som bør ses i bedre sammenheng enn det som er tilfelle i dag. Oppgavene er lagt til ett forvaltningsnivå og har dermed de formelle egenskaper for å ivareta sektorsamordning internt. Det pekes også på behov for sektorovergripende deltakelse i utvikling og oppfølging av regionale planer, og at kontakten med omverdenen blir mer samkjørt, for eksempel ved møtedeltakelse, behandling av enkeltsaker og/eller større satsninger⁹.

7.3 Krevende rammebetingelser

Fylkeskommunene virker under rammebetingelser som kan gjøre det krevende å ivareta rollen som regional utviklingsaktør.

For det første er det NIVIs vurdering at staten bare til en viss grad har fulgt opp intensjonene fra forvaltningsreformen der det legges vekt på at styringen skal være basert på rammestyring og at fylkeskommunen skal gis frihet til å løse oppgaver i tråd med egne prioriteringer, innenfor rammen av nasjonal politikk. Mange av oppgavene som fulgte av forvaltningsreformen, er i vesentlig grad finansiert av øremerkede midler, og gjennom føringer i oppdragsbrev og andre

⁹ Også den foreløpige erfaringsformidlingen fra LUK-programmet til KRD peker på kommunenes behov for sektorsamordning og internt koordinerte fylkeskommuner (www.regjeringen.no/nr/dep/krd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling.html?id=607504)

dokumenter legger staten betydelige føringer for fylkeskommunenes utviklingsarbeid, herunder hva som skal prioriteres, målgrupper, organisering av arbeidet og rapporteringsrutiner. Mange av føringene er ikke resultater av lovfestede plikter, men nasjonale politiske styringssignaler og føringene som berører organisering av utviklingsarbeidet kan også kritiseres ut fra kommunelovens prinsipper om organisasjonsfrihet. Et annet forhold som kan gjøre det krevende for fylkeskommunene er at departementer og direktorater sender ut oppdragsbrev og lignende til ulike tidspunkt og med svært ulik form og oppbygging.

Inntrykket fra dokumentstudiene forsterkes etter intervjuene med informanter fra statlig forvaltning som til dels er kritiske til fylkeskommunenes arbeidsbetingelser som følge av statlig styringspraksis og en sektorisert stat. Fylkeskommunen må forholde seg til en sektorisert stat der viktige samarbeidspartnere har en annen administrativ inndeling enn fylkene og hvor styringssignalene og prioriteringene er av en karakter som i liten grad gir regionale statsetater rom eller incentiver for å samhandle med fylkeskommunen. Det svekker fylkeskommunenes mulighet for å prioritere mellom oppgaveområder og tilpasse politikkområder til de lokale og regionale behov.

For det andre kan fylkeskommunene fremstå som lite synlige for omgivelsene sammenlignet med kommunene og statlig forvaltning. Flere av utviklingsoppgavene som er tillagt fylkeskommunene ivaretas faglig og operativt av andre aktører. De viktigste institusjonene i den sammenheng er Innovasjon Norge som forvalter bedriftsrettet støtte på oppdrag av fylkeskommunene og Statens Vegvesen som utgjør fylkeskommunenes vegadministrasjon. Men også andre aktører som for eksempel SIVA, regionale FoU fond og kulturinstitusjoner benyttes av fylkeskommunene. I tillegg har fylkeskommunene selv valgt å arbeide gjennom partnerskap og delegere fylkeskommunale ressurser til fylkeskommunalt eide selskaper eller oppgaver til kommunene, interkommunale organer og andre selskaper lokalt.

Oppgavefordelingen er også kjennetegnet av flere gråsoner og grenseflater. Forvaltningsreformen hadde som et mål å bidra til klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, men inntrykket er at forvaltningsreformen ikke har bidratt til en slik opprydding. Innenfor flere av de viktigste regionale utviklingsoppgavene deler fylkeskommunene sitt ansvar regionalt med statlige institusjoner. Viktigst her er fylkesmannsembetet som har ansvar innenfor miljøvern, landbruk og planlegging. Også annen statsforvaltning deler sektoransvar med fylkeskommunene, herunder den ytre fiskeriadministrasjon, Statens vegvesen og Innovasjon Norge. Innenfor plansystemet er det statlige KVV/KS1-systemet knyttet til konseptvalgutredninger for større statlige investeringer nær beslektet med plan og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Som følge av delt regionalt ansvar for viktige sektorområder kan ansvarsforhold fremstå som uklare for forvaltningens selv og for kommunene og næringsliv.

Innenfor gjeldende oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommuner vil NIVI peke på følgende forhold som kan bedre fylkeskommunenes vilkår som regionale utviklingsaktører:

Oppmyking av styringssignalene

Mange av oppdragsbrevene til fylkeskommunene går langt i å gi nasjonale styringssignaler som gir betydelige føringer for fylkeskommunenes utviklingsarbeid, herunder hva som skal prioriteres, målgrupper og hvordan arbeidet skal organiseres. Fylkeskommunenes rolle som sektorsamordner og regional tilpasser av politikk krever regional frihet og i lys av målsettingene med forvaltningsreformen bør føringene fra nasjonal side tones ned.

Viktige deler av fylkeskommunens utviklingsoppdrag finansiert av øremerkede tilskudd. I lys av at hovedprinsippet for statens finansiering av kommunesektoren skal være rammefinansiering, bør innlemming i rammetilskuddet vurderes.

Bedre koordinerte oppdragsbrev

For å forenkle fylkeskommunens oppdrag, kan staten samle de årlige føringer og styringssignaler i ett dokument. Kommunal- og regionaldepartementet, som har en oppgave i å samordne den statlige styringen av kommunesektoren, kan ta hovedansvaret for utviklingen av et felles oppdragsdokument. I den sammenheng kan fylkeskommunene få anledning til å uttale seg om og komme med innspill til utkast til oppdragsbrev for å bidra mulige forenklinger.

Flerårige forventninger

Plan- og bygningsloven har en bestemmelse om at det hvert fjerde år skal utarbeides et dokument med nasjonale sektorovergripende forventninger til regional og kommunal planlegging. Første forventningsbrev ble sendt ut i 2011. For å styrke forutsigbarhet for fylkeskommunene, kan flere sektorområder innføre en tilsvarende praksis.

Færre nasjonalt initierte satsninger

Stortinget har definert fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Likevel er det mange eksempler på nasjonalt initierte prosjekter og programmer overfor fylkeskommunene som gjør krav på fylkeskommunal ressursbruk i form av kapasitet, kompetanse og økonomi. Nasjonalt definerte satsninger binder opp ressurser som kunne vært prioritert annerledes regionalt. For å styrke regionalt handlingsrom og prioriteringer, kan staten være mer restriktive når det gjelder å initiere tiltak og programmer.

Avtaler mellom stat og fylkeskommune

For å skape bedre forutsigbarhet i samspillet mellom fylkeskommunene og staten kan det skisserte avtalesystem for bymiljøavtaler videreutvikles og også gjelde innenfor andre oppgaveområder der forvaltningsorganiseringen er komplisert. Flerårige avtaler og mer forpliktende avtaleregimer kan skape forutsigbar rammer for både stat, fylkeskommune og kommuner og legge grunnlag for at behovet for en felles politikk og koordinert virkemiddelbruk bli ivaretatt. Samtidig kan flerårige avtaler med staten innsnevre det regionale handlingsrom og hensynet til forutsigbarhet vs. regional frihet bør inngå i vurderingene før ev avtaler inngås.

Samarbeid regionalt

Fylkeskommunene og regional statsforvaltning bør videreutvikle formaliserte samarbeidsrutiner for å sikre samhandling, utnytte hverandres kompetanse, forhindre dobbeltarbeid og formidle mer entydige signaler overfor partnere lokalt. For å forenkle og effektivisere planprosessene kan forholdet mellom KVU/KS-1 systemet og systemet med ordinær konsekvensutredning etter plan- bygningsloven vurderes.

Litteraturliste

Meld St. 13 (2012-2013) Ta heile Noreg i bruk

Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014–2023

NIVI-notat 2013:1 Fylkeskommunens arbeid med areal- og transportplaner

NIVI-rapport 2011:1 Vekstkraft gjennom regionale partnerskap?

NIVI-rapport 2013:1 Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier

NOU 2000:22 Om Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune:

Nordregio og NIBR (2005) Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng

Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.

Oxford Research 2010: Evaluering av Entreprenørskapsprogrammet i Møre og Romsdal

St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid