



Sammendrag av NIVI-rapport 2013:4

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Kommunenes og statens vurderinger

Utarbeidet på oppdrag av KS

Desember 2013



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 utviklingsaktører?
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 informanters vurderinger

De statlige informantene 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 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 KVU/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 politikktutviklingen 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.