



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Einar Leknes, Nils Asle Bergsgard og Rune Dahl Fitjar

**I hierarkiets skygge?
Nye dialogbaserte styringsordninger
mellom regjeringen og
fylkeskommunene**

Rapport IRIS - 2008/239

Prosjektnummer: 7252216
Prosjektets tittel: Samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunene
Oppdragsgiver(e): KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Forskningsprogram:
ISBN: 978-82-490-0606-9
Gradering: Åpen fra 01.12.2008

Stavanger, 21.11.2008

Einar Leknes
Prosjektleder

Sign.dato

Ståle Opedal
Kvalitetssikrer

Sign.dato

(Gottfried Heinzerling)
Senterleder
(Samfunns- og næringsutvikling)

Sign.dato

Forord

IRIS har på oppdrag fra KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon gjennomført FoU-prosjektet "Samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunene" i perioden fra mars 2008 til november 2008.

Første del av prosjektet er en kartlegging og analyse av dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger mellom regjering og fylkeskommunene. I andre del av prosjektet er det utviklet forslag til nye styringsordninger for styrket samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunene.

Mange informanter har bidratt med sine kunnskaper og synspunkter til kartleggingen i første del av prosjektet. Dette omfatter en rekke personer fra 6 departement (KD, KKD, KRD, MD, NHD og SD) og to fylkeskommuner (Nord-Trøndelag og Rogaland). I andre del av prosjektet deltok mange av de samme personene i tillegg til representanter fra KS, andre fylkeskommuner og andre ressurspersoner på en workshop der konkrete ideer og skisser til modeller for nye styringsordninger mellom regjering og fylkeskommuner ble utviklet og drøftet. I tillegg har deltakere i KS' referansegruppe for dette prosjektet kommet med mange forslag til korrigeringer, presiseringer og andre innspill basert på en foreløpig utgave av rapporten.

Mange takk for at dere har tatt dere tid til å dele den kunnskapen dere har om dette temaet.

Kapittel 6 i denne rapporten om vilkår for samhandling ved flernivåstyring er i stor grad basert på et innlegg professor Oddbjørn Bukve (Høgskolen i Sogn og Fjordane) holdt på en workshop i prosjektet.

Innholdet i rapporten og forslag til nye modeller står for forfatterenes egen regning og de vurderinger og fortolkninger som legges fram kan ikke oppfattes som et uttrykk for verken KS, departementenes eller fylkeskommunenes synspunkter.

Rapporten er utarbeidet av Nils Asle Bergsgard, Rune Dahl Fitjar og Einar Leknes. Ståle Opedal har vært kvalitetssikrer.

Stavanger 21. november 2008

Einar Leknes, prosjektleder

Sammendrag

I forbindelse med forvaltningsreformen som trer i kraft i 2010, får fylkeskommunene overført flere oppgaver. Oppgaveoverføringa vil gi grunnlag for økt samhandling og dialog mellom regjering og fylkeskommune. Ut fra dette vektla KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – to hovedformål med prosjektet:

- 1) Prosjektet skal frambringe kunnskap om eksisterende samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunen.
- 2) Prosjektet skal utrede modeller for styrket samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunene etter forvaltningsreformen.

Å styrke samhandlingen mellom regjeringen og regionene er i tråd med regjeringens politikk, slik den er formulert i melding om forvaltningsreformen (St.meld. nr 12 (2006-2007)) og lovforslaget for gjennomføringen av reformen (Ot. prp. nr. 10 (2008-2009)).

Rogaland og Nord-Trøndelag fylkeskommuner har vært basiskasus for kartleggingen på regionalt nivå, mens i alt seks departementer (KD, KKD, KRD, MD, NHD og SD) har vært omfattet av kartleggingen på nasjonalt nivå. Vi har gjennomført intervjuer med relevante informanter (både over telefon og ansikt til ansikt) og foretatt en dokumentanalyse. En referansegruppe med deltakere fra de nevnte departementer og fra utvalgte fylkeskommuner har hatt tre møter. Dessuten har utkast underveis blitt presentert og kommentert på møtene til fylkerådmennene, fylkesordførernes/-rådslederne og regionalsjefskollegiet. I tillegg har vi også hentet inn noen relevante erfaringer fra Sverige og Danmark.

I september ble det arrangert en workshop der ressurspersoner fra departementene og fylkeskommunene deltok. Her ble nye ideer og skisser til modeller for styrket samhandling diskutert. Disse ideene og skissene er blitt bearbeidet og videreutviklet av forskerne til konkrete forslag om både forbedrete og nye styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene. *Styringsordninger* blir her brukt som en samlebetegnelse for både formelle og hierarkiske styringsformer og dialogbasert og samhandlingsorientert kontakt mellom nivåene.

Hovedfunnene i del II i rapporten, som omhandler eksisterende samhandling, er som følger:

De helhetlige og overordnede styringsordningene er preget av dialogorientert samhandling, der regjeringen har lagt opp til informasjonsutveksling og konsultasjon både i utformingen av politikken og i implementeringen av denne. Samtidig foregår styring gjennom statsbudsjettet og de rammeoverføringene til fylkeskommunene som ligger der. Rapportering skjer i hovedsak gjennom KOSTRA.

Planfeltet er et område med et mangfold av retningslinjer, bestemmelser og veiledning basert på lovhjemler. Regjeringens arbeid med NOUer skjer med bred medvirkning, for eksempel i Planlovutvalget, men jo mer konkret politikken er (proposisjoner, lovforslag etc), jo mer begrensa blir deltagelsen. Implementeringen av politikken skjer ved statlige retningslinjer, men der ulike nettverk, særskilt faglige, medfører at det er dialog om politikkimplementeringen. Kontrollen skjer ved at departementet godkjenner fylkesplanen og regionalt gjennom medvirkning i planprosessene.

Videregående opplæring er et av fylkeskommunens mest sentrale arbeidsområder. Styringsordningene i stor grad hierarkiske med regler og kontrollordninger som hovedingredienser. Utgangspunktet er elevenes lovmessige rettighet til utdanning, nedfelt i Lov om videregående opplæring. Følgelig blir tilnærmet all politikktutforming knyttet til sentral partipolitikk i Stortinget. Fylkeskommunene kan være inne i forberedelsesfaser av politiske vedtak (NOU-arbeid), men er i begrenset grad med på meldings- og proposisjonsarbeid. Implementeringen av politiske tiltak baseres på lovhjemler (forskrifter og retningslinjer) kombinert med rammefinansiering. Finansieringen følges opp med tydelige krav til rapportering og kontroll.

Kulturfeltet inkludert kulturminnevern er et fragmentert område, og kan deles i to: det sektorspesifikke kulturområdet og det breie kulturarbeidet. Kultursektoren er preget av hierarkiske og kontrollorienterte styringsordninger. Fylkeskommunen kan være inne i utredningsarbeid (NOUer) og i dialogmøter i forkant av stortingsmeldinger om saker som angår dem direkte, men politikktutforming syns i all hovedsak å skje sentralt i departementet og Stortinget. Fylkeskommunens har begrenset handlingsrom på dette området. Kontrollen på kulturområdet er i stor grad basert på rapportering. I det breie kulturarbeidet tar fylkeskommunen i bruk de generelle midlene til regional utvikling og det regionale planarbeidet for å fremme kulturelle satsinger. På dette området har fylkeskommunen relativt stor frihet.

Næringsfeltet er et område hvor fylkeskommunen har relativt stort handlingsrom og frihet til å velge tiltak innenfor overordna mål. Det er mange arenaer for dialog mellom fylkeskommunene og regjeringen på dette feltet og disse benyttes aktivt i utformingen av politikken. Tildelingsbrevet om rammemidlene til regional- og næringsutvikling er derimot i liten grad gjenstand for dialog. KRD har imidlertid gått i retning av mindre detaljstyring og mer rammebevilgninger på dette området.

Samferdselsfeltet er preget av både hierarkisk styring og dialog og av oppdelte ansvarsområder mellom staten og fylkeskommunen. Utenom NOUer, stortingsmeldinger og proposisjoner og lover (vegloven), er Nasjonal transportplan og prosessen knyttet til denne en sentral arena for møte mellom fylkeskommunene og departementet, særlig om vegpolitikken. Prosessen er sentralstyrt med innlagte regionale dialogmøter. Dessuten er det flere typer fora, forsøksordninger, bilaterale møter og så videre på implementeringssiden. Fylkeskommunene har store frihetsgrader for utforming av kollektivtrafikkpolitikken som i hovedsak er finansiert via rammeoverføringene. Via KOSTRA-tall rapporteres det i forhold til vegsektoren, mens når det gjelder kollektivtilbudet rapporteres det i tilknytning til ulike ordninger.

Forslag til nye og forbedra styringsordninger presenteres i del III i rapporten. Innledningsvis drøftes vilkår for dialogbaserte samhandlingsformer mellom forvaltningsnivåer ut hvilke formål styringsrelasjonen har. Dersom standardisering er formålet er mulighet for dialog og forhandling vesentlig mindre enn dersom formålet er samordning mellom likeverdige parter. Dette innebærer at vi foreslår færre nye ordninger for utdanningssektoren enn for de andre sektorene. Forslagene er gruppert på ulike nivå og sektorer:

- Mulighet for dialog mellom regjering og fylkeskommunene *om utforming av nasjonal politikk* foreslås styrket ved forbedring av eksisterende eller etablering nye *nasjonale ordninger*.

- Gjennom forslag til nye *fylkesvise* ordninger legges det til rette for dialog, forhandling og avtaler om utforming og gjennomføring av regional politikk innenfor rammen av nasjonal politikk.

Forslagene til nye eller forbedrede styringsordninger innenfor de ulike sektorene vil kunne forsterke den sektorbaserte vertikale styringen, mens forslagene til nye eller forbedrede helhetlige styringsordninger vil kunne forsterke den horisontale styringen på tvers av sektorer. Vi har vektlagt sistnevnte. Både fylkesvise planstrategier og fylkesvise utviklingsavtaler inneholder elementer fra flere sektorene.

På nasjonalt nivå foreslår vi konkret at det etableres to nye ordninger:

- En arena der nasjonale planforventninger kan diskuteres og utvikles. Arenaen bør ha uformell karakter og legges til rette for konsultasjon og dialog. På denne arenaen bør administrasjon i departementene og administrasjon i fylkeskommunene møtes for å drøfte innhold og opplegg for forventningene. Siden dette er en nasjonal ordning, bør Miljøverndepartementet ha ansvaret.
- En egen konferanse kalt "*Kultur for regional utvikling*". Kulturkonferansen skal være en bredt kontaktkonferanse på politisk nivå der både KKD og MD er "eiere". Hensikten med konferansen er å få en dialog om og omforent forståelse av sentrale politiske prioriteringer på kulturområdet og sammenhengen mellom kultursatsingene og den regionale utviklingspolitikken. Sekretariatet for og ledelsen av konferansen bør ligge hos KKD.

Dessuten foreslår regjeringen i forvaltningsreformen å etablere et *samarbeidsforum* for Innovasjon Norge og de regionale innovasjonsselskapene.

I tillegg til disse nye ordningene, legges det fram flere innspill for å styrke de eksisterende ordningene på nasjonalt nivå som Regjeringens kontaktkonferanse, Konsultasjonsordningen, Den nasjonale konferansen for videregående opplæring, Forum for fylkesutdanningsjefer, og Forum for kollektivtrafikk. Det er tre momenter som går igjen i de fleste av forbedringsforslagene: 1) de vektlegger dialog og diskusjon framfor rein informasjonsutveksling; 2) de vektlegger å styrke dialogen regionalt – både mellom fylkeskommunene og mellom fylkeskommunene og KS – for å spille inn saker til dagsorden på disse arenaene; 3) de vektlegger at politikerne fra begge nivåene trekkes inn på arenaene.

De mest radikale forslagene er imidlertid *fylkesvise*. Her foreslår vi en utviklingsavtale, inkludert to sektoravtaler. Disse innebærer markante endringer i forhold til dagens styringsordninger. Avtalen(e) bør ses i sammenheng med de regionale planstrategiene som skal godkjennes av regjeringen. I den forbindelse har vi foreslått:

- En ny ordning med et eget *godkjenningsmøte for regional planstrategi* hvert fjerde år (ses i relasjon til den nasjonale arena for diskusjon av planforventninger). Et viktig siktemål med å utvikle en regional planstrategi er å oppnå konsensus mellom de regionale aktørene om hva som er de sentrale utviklingstrekk og de viktigste utfordringene. I tråd med den nye plan- og bygningsloven skal planstrategien godkjennes av kongen i statsråd. Ansvaret bør ligge hos Miljøverndepartementet.
- En ny ordning med *fylkesvise utviklingsavtaler*. Avtalen skal bidra til at statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen koordinerer sine tiltak med utgangspunkt i et

helhetlig regionalt perspektiv. Avtalen kan bygge på og må ses i sammenheng med de regionale planstrategiene som skal godkjennes av regjeringen (jfr. forrige punkt). Utviklingsavtalen vil klargjøre regional politikk slik stat og regionale aktører er blitt enige om, den må ha en handlingsdel som viser forpliktelser i form av tiltak som skal gjennomføres, tidspunkt for gjennomføring og rapportering og indikatorer på hva det skal rapporteres om. Avtalen kan omfatte en samordnet pakke med tiltak innenfor tematiske områder eller en samordnet pakke med utvalgte tiltak innenfor geografiske områder. Administrasjonen i fylkeskommunene og regional stat vil være sentrale i utforming av utviklingsavtalen. Avtalen bør inngås mellom den enkelte fylkeskommune på politisk nivå og med politisk godkjenning i regjeringen. Det foreslås at KRD (på vegne av regjeringen) og KS (på vegne av fylkeskommunene) bør ha ansvar for at ordningen initieres, og at de samme partene har ansvar for at den fungerer.

- Et alternativ til fylkesvise utviklingsavtaler kunne vært fylkesvise sektoravtaler innen næringssektoren eller kultursektoren. Dette vil imidlertid kunne forsterke den vertikale sektorstyringen. Vårt innspill er derfor at utviklingsavtalen også omfatter avtaler på kulturfeltet og næringsfeltet. Kulturavtalen vil innebære mindre grad av detaljstyring av fylkeskommunene, mens *næringsavtalen* vil innebære en formalisering av ulike eksisterende samarbeidsforum på regionalt nivå.

I tillegg foreslår vi at det etableres to landsdelsvise arenaer :

- *Landsdelvise konferanser om de nasjonale forventningene* til regional og kommunal planlegging foreslås arrangert hvert fjerde år for å legge til rette for politisk dialog om og forankring av forventningene.
- Halvårlige landsdelsvise møter (for de 5 vegregionene) der temaet er samordning mellom de lokale / regionale transportplanprosessene og NTP.

I tillegg foreslås det å øke frekvensen på regionvise dialogmøtene mellom politisk ledelse i Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene knyttet til NTP / RTP økes slik at dette blir en årlig foreteelse.

Samlet sett innebærer forslagene til nye og forbedrede styringsordninger en klar bevegelse mot styringsformer basert på dialog, forhandling og avtaler og bort fra styring basert på direktiver og kontrollordninger på de sektorer der styringsformålet ikke er standardisering, men derimot regional utvikling og samordning. Dette impliserer imidlertid at det vil bli mer styring.

Summary in English

In the Shadow of Hierarchy

Towards a New Model for Governing the Counties

When the government reform is implemented in 2010, county councils gain responsibility for a new set of policy areas. This transfer of responsibilities will form the basis for improved interaction and dialogue between the central government and the county councils. Against this backdrop, KS has commissioned IRIS to carry out a project with two main aims: Describing current models of interaction between the central government and the county councils; and exploring new models for improved interaction following the implementation of the reform. The aim of improving the interaction between central government and the regions is consistent with government policy, as expressed in the white paper on the regional reform (St.meld. no. 12 (2006/07)) and the bill on implementing the reform (Ot. prp. no. 10 (2008/09)).

Rogaland and Nord-Trøndelag county councils have served as regional case studies for the descriptive part of the study, while six ministries (Education and Research, Culture and Church Affairs, Local Government and Regional Development, the Environment, Trade and Industry, and Transport and Communications) have been covered in the descriptive study of the central government. IRIS has interviewed key informants and conducted a content analysis of official publications. A reference group including participants from the above-mentioned ministries and a selection of county councils has convened three times to discuss the progress of the study, and draft versions of this document have also been presented and reviewed at the national meetings of the county governors, county mayors and chief regional planning officers. Beyond these sources, IRIS has also collected lessons from regional reforms and government-county relations in Sweden and Denmark.

In September, IRIS organised a workshop where key bureaucrats from the ministries and county councils took part. The purpose was to discuss new ideas and outline models for improved interaction. These suggestions and outlines have been adapted and developed by the team of researchers into specific proposals for improved and new models for interaction between the central government and the county councils. *Government* is here used as a collective term for both formal and hierarchical models of government on the one hand and on the other hand dialogue-based and interaction-oriented relations between the levels.

The main findings in part to of the report, covering existing models of interaction, are as follows:

In the context of governing the overall activities of the county councils, the government-county relations are based mainly on dialogue-oriented interaction, where the central government has encouraged the exchange of information and consultations both concerning policy-making and implementation. At the same time, the state budget and its block grants to the county councils include a set of restrictions that serve to influence their policies. The grants require counties to report economic indicators in KOSTRA, while the county master plans serve the requirements for reports on policy-making. Although we describe the government on the general level as egalitarian and dialogue-oriented, it is not a partnership. The state is still in control and makes autonomous decisions, for instance on the county councils' economies.

Secondary education is one of the main responsibilities of the county councils. It is perhaps also the most hierarchically controlled, with legal requirements and supervision. At the basis lie the legal rights of students to a proper education, warranted by the Law on Secondary Education. As a consequence, policy-making is to all intents and purposes carried out by the political parties in the Storting. The county councils frequently participate in committees or work groups preparing Norwegian Official Reports (NORs), but they are not otherwise involved in the development of white papers or parliamentary bills, although they do participate in public consultations on these documents. The implementation of policy is based on a combination of detailed legal requirements in the form of directives and instructions, and block grants. This is followed up by clear demands for reporting and control.

Regional planning is an area with a range of different models of government, and which is to a larger extent characterised by egalitarian and solution-oriented models such as guidance, exchange of information and dialogue. Policy-making in the regional planning area is generally inclusive, for instance in the Commission on the Planning and Building Act. However, participation tends to become more restricted when the specific details of new policies are decided. Policy implementation takes the form of state guidelines, but various networks, in particular specialist networks, ensure a broad dialogue on implementation of policies. The county master plans are approved by the ministry, ensuring central government control.

The culture area, including cultural heritage protection, is a fragmented policy area, which can be divided into two parts: The sector-specific culture area, and broader cultural work. In general, the culture sector is characterised by a hierarchical and control-oriented model of government. Most policy-making takes place at the central level. The county councils may be involved in preparing NORs and in dialogue meetings preceding white papers on issues that directly affect them, but the general impression is that policy-making in effect takes place at the central level in the ministry and the Storting. There is some regional freedom in this area, but it is limited. The control is based on reporting. When it comes to broader cultural work, the county council uses the block grants for regional development and regional planning to promote cultural activities. In this area, the county councils enjoy a high degree of autonomy.

As for, in line with, regional planning, business development (including regional development) is a policy area where the county council has a relatively high degree of autonomy to decide on appropriate policies within the scope of national aims. Counties are also fairly involved in policy-making in this area. However, there is not much dialogue on the letter of allotment following the block grants for regional and business development. The Ministry for Local Government and Regional Development (MLGRD) has nonetheless moved towards less detailed government and a more extensive use of block grants in this area.

The communications sector is characterised by a wide range of models of government both when it comes to policy-making and implementation. Apart from NORs, white papers and parliamentary bills (the Roads Act), policy-making in this area also includes the National Transport Plan and different sets of road standards. There are also several types of forums, trials, bilateral meetings and so forth involved in policy implementation. Looking at the different parts of communications policy, government of the road is characterised by hierarchy as well as dialogue. It is also strongly politicised on both levels, which has resulted in frequent conflict and a desire for central government control. In the area of public transport policy, central government has a softer touch. In general, county councils are responsible for public

transport in the county (except for rail and air). However, the Ministry has established a system for rewarding increased use of public transport in the biggest cities. County councils report on their activities in the road sector reports through KOSTRA, and on their public transport activities through particular reward schemes.

In part 3 of the report, proposals for new and improved models of government are presented, both for the general level and for particular sectors. The proposals are partly based on the needs that were uncovered in the descriptive study of existing models, partly on the ideas and suggestions that emerged at the workshop, partly on theoretical perspectives concerning the conditions for successful interaction between the levels, and partly on the proposals made by the government reform. The proposals have been grouped according to different levels of government. Through improving existing or establishing new models *on the national level*, the opportunities for dialogue between the central government and the county councils in national policy-making are improved. New *county-level* models encourage dialogue, negotiation and agreements on regional policy-making and implementation within the bounds of national policies.

The proposals for new or improved models of government in the various sectors can improve sector-based vertical government, while the proposals for new or improved overall models of government can strengthen horizontal government across sectors. The latter has been emphasised in the report. County master planning strategies and county development contracts include elements from several sectors.

Specifically, the report proposes that the following is established on the national level:

- An arena where *national expectations for county master plans are discussed and developed*, convening around the time of the Storting elections. The main aim of the arena is to contribute to formulating expectations that are specific and relevant to the recipients (i.e. the county councils and county governors). The arena should be informal and encourage consultation and dialogue. In this arena, the ministries' and county councils' bureaucracies should meet to discuss the contents and organisation of the expectations. As this is a national arena, the MLGRD should be responsible.
- A conference entitled "*Culture for Regional Development*". The culture conference is conceived to be a broad political conference where both the Ministry for Culture and Church Affairs (MCCA) and the Ministry for the Environment are "owners". The purpose of the conference is: - a) to encourage dialogue on and joint understanding of central government political priorities pertaining to the culture sector at an early stage of the process, b) while these priorities are debated in relation to a joint strategy that includes culture within regional development policy. The secretariat for and the management of the conference are the responsibility of the MCCA. The conference will be politically anchored by the participation of the political heads of the ministries and county councils.

The central government also proposes in the government reform to establish a cooperative forum for Innovation Norway and the regional innovation agencies.

In addition to these new models, the report presents several proposals for *improving existing models* on the national level, including the Central Government Contact Conference, the institution of yearly consultations, the National Secondary Education Conference, the Forum for Secondary Education Directors and the Forum for Public Transport. Three characteristics are

common for most of the proposals: 1) they emphasise dialogue and discussion instead of simple exchange of information, 2) they emphasise improving the regional dialogue – between the county councils and between county councils and KS – in order to influence the agenda in these sectors, and 3) they emphasise participation by politicians from both levels and a focus on discussing political issues.

However, the most radical proposals are on the county level. The report proposes a development contract, including two partnership agreements, and these involve significant changes compared to the current models of government. The contract and the agreements should be seen in connection with the regional planning strategies, which will be approved by the central government. In connection to this, the report proposes:

- A new system that involves a dedicated *approval meeting for regional planning strategies* every four years (in relation to the national arena for discussing expectations for county master plans). A key aim in developing a regional planning strategy is to achieve consensus between regional actors on the main societal changes and the most important challenges facing the region. Following the new Planning and Building Act, planning strategies are approved by the King through Cabinet. Responsibility should rest with the Ministry for the Environment.
- A new system of *county-wise development contracts*. The contract will contribute to coordinating the policies of specialist state ministries and the county councils on the basis of a holistic regional perspective. The contract should build on and be seen in connection with the regional planning strategies to be approved by central government (as per above). The development contract will clarify the regional policies agreed on by the state and regional actors, and it should have an activities section outlining duties, including policies to be implemented, deadlines and reporting on quality indicators. The contract can include a coordinated set of initiatives within thematic areas or a coordinated set of initiatives within geographical areas.

An alternative to county-wise development contracts might have been county-wise sector contracts within the business development sector or culture sector. However, this might reinforce vertical sector-based government. Consequently, the report proposes that the development contracts should include the proposed culture contracts and business development contracts. The former are mutual culture contracts between the central government and individual county councils in the culture sector. The county councils commit to attend to the joint overall targets, while parts of the state transfers for the culture sector (gambling revenue for sports facilities, The Cultural Rucksack, etc.) are awarded as a block grant commanded by the county council in accordance with the contract. The culture transfers could then be seen in connection with the block grants from the MLGRD, regional planning (the county master plan / the Planning and Building Act) and the supervision and administration of cultural heritage protection, in order to form a joint regional cultural development policy. *The business development contract* involves to some extent a formalisation of various current cooperative forums on the regional level. The argument for proposing a formalisation of this cooperation includes both the need for encouraging dialogue on the contents of the letter of allotment from the MLGRD based on the challenges faced by the individual county, and the idea of committed coordination of the activities of the various regional business development actors.

The county council and county governor bureaucracies will play a key role in developing the *development contract*. The contract should be entered into by the individual county council at the political level and be politically approved by central government. The report proposes that the MLGRD (on behalf of central government) and KS (on behalf of the county councils) should be responsible for initiating the system and for making it work.

The report also proposes to establish two province-level planning arenas: A *province-level conference on the national expectations* for regional and municipal planning, in order to encourage political dialogue and anchor the expectations (in relation to the national arena and approval meeting for planning strategies), and *regional meetings on the National Transport Plan and the Regional Transport Plan*. The NTP process is a state-managed planning process (every 4 years) covering all communications and with multiple arenas for dialogue. However, there is a need for more frequent government dialogue in connection to the county-wise and regional planning processes in order to coordinate the NTP process and the regional and local level processes. Therefore, the report proposes biannual province-level meetings (for the 5 public roads regions) where the topic is coordination between the local / regional transport planning processes and the NTP. The report also proposes to increase the frequency of regional dialogue meetings between the political level of the Ministry of Transport and Communications and the county councils in connection to the NTP / RTP in order to make this an annual event.

Innhold

<i>Forord</i>	iii
Sammendrag	v
Summary in English	ix
Forkortelser.....	xvii
DEL I FAGLIGE TILNÆRMINGER	1
1 INNLEDNING	3
2 TEORETISKE PERSPEKTIVER, PROBLEMSTILLING, METODE OG OPPLEGG FOR GJENNOMFØRING	5
2.1 Faglig tilnærming	5
2.2 Problemstillinger	8
2.3 Metode.....	10
2.4 Prosjektgjennomføring	12
3 RELEVANTE ERFARINGER FRA STYRINGSORDNINGER I DANMARK OG SVERIGE.....	15
3.1 Sverige og regionforsøkene i Skåne og Västra Götaland.....	15
3.2 Danmark og regionreformen	16
DEL II DAGENS STYRINGSORDNINGER	19
4 DAGENS STYRINGSORDNINGER MELLOM REGJERINGEN OG FYLKESKOMMUNENE.....	21
4.1 Overordnede styringsordninger.....	21
4.2 Planleggingsfeltet	26
4.3 Utdanning	31
4.4 Kulturfeltet inkludert kulturminnevern	38
4.5 Næringsutvikling.....	42
4.6 Samferdselssektoren.....	44
5 SAMMENSTILLING OG SAMMENLIGNING AV DAGENS STYRINGS- OG SAMARBEIDSORDNINGER	49
5.1 Kategorisering av styrings- og samarbeidsordningene	49
5.2 Forventninger fra regjering til fylkeskommune og oppfølgingsmekanismer	51

DEL III NYE STYRINGSORDNINGER	53
6 OM VILKÅR FOR SAMHANDLING VED FLERNIVÅSTYRING.....	55
7 NYE MODELLER FOR SAMHANDLING MELLOM REGJERING OG FYLKESKOMMUNE	59
7.1 Nye og forbedrede sektorovergrepene ordninger for styringsdialog	61
7.2 Nye og forbedrede styringsmodeller innen planleggingsfeltet	65
7.3 Nye og forbedrede styringsmodeller innen utdanningsfeltet	67
7.4 Nye og forbedrede styringsmodeller innen kulturfeltet	70
7.5 Nye og forbedrede styringsmodeller innen næringsfeltet	72
7.6 Nye og forbedrede styringsmodeller innen samferdselsfeltet	74
Referanser	77

Forkortelser

DR	Danske Regioner
FK	Fylkeskommune
FKD	Fiskeri- og kystdepartementet
IRIS	International Research Institute of Stavanger
KD	Kunnskapsdepartementet
KKD	Kultur- og kirke departementet
KL	Kommunernes Landsforening
KOSTRA	KommuneStatRapportering
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KS	Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
MD	Miljøverndepartementet
NFR	Norges Forskningsråd
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NOU	Norges Offentlige Utredninger
NTFK	Nord-Trøndelag Fylkeskommune
RFK	Rogaland fylkeskommune
SD	Samferdselsdepartementet
SVV	Statens Vegvesen

DEL I Faglige tilnærminger

1 Innledning

I forbindelse med forvaltningsreformen som trer i kraft i 2010 får fylkeskommunene overført flere oppgaver (Odelstingsproposisjon nr 10 (2008 – 09)). Dette vil gi grunnlag for økt samhandling og dialog mellom regjering og fylkeskommune. KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon har vektlagt to hensikter med prosjektet:

1. Prosjektet skal frambringe kunnskap om eksisterende samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunen.
2. Prosjektet skal utrede modeller for styrket samhandling mellom regjeringen og regionene etter forvaltningsreformen.

Første del av prosjektet (punkt 1.) er gjennomført sektorvis, og det er tatt utgangspunkt i fylkeskommunenes nåværende oppgaver, samtidig som en i kartleggingen også har spurt om hvilke styringsordninger og samarbeidsmodeller intervjuobjektene ser for seg etter forvaltningsreformen.

Sentrale problemstillinger i del 1 av prosjektet er:

- Hvordan fungerer dagens ulike samarbeidsmodeller og styringsordninger mellom staten og fylkeskommunene?
- Hva slags mekanismer finnes for å følge opp regjeringens forventninger og krav til fylkeskommunene?

Andre del av prosjektet (punkt 2.) er basert på kartleggingen i første del av prosjektet, og den sektorvise tilnærmingen er opprettholdt. Sentrale problemstillinger i del 2 av prosjektet er:

- Hva er behovet for å endre nåværende styringsdialog både på overordnet nivå og innenfor sektorområdene?
- Hvordan kan nåværende samhandlingsmodeller forbedres dersom de skal baseres på partnerskap og likeverd?

Problemstillingene i del 2 av prosjektet er i tråd med regjeringens formulering i St.meld. nr 12 (2006 – 2007). Her heter det: *”Regjeringen mener relasjonene mellom staten og kommunesektoren i større grad må utvikles i retning av partnerskap og likeverd, og at relasjonene mellom nivåene må baseres på klare ansvarsforhold, tillit og gjensidighet.”* I Ot. Prop. Nr 10 (2008-2009) heter det: *”Statens styring av fylkeskommunen bør i størst mulig grad være basert på rammestyring gjennom samhandling og dialog hvor det regionale nivået gis frihet til å løse oppgaver i tråd med egne prioriteringer, innenfor rammen av nasjonal politikk”.*

De første prinsipielle ideer til nye modeller for samhandling mellom fylkeskommunene og regjering ble utviklet med grunnlag i kartleggingen i del 1. Disse ideene ble videreutviklet, konkretisert og drøftet i en workshop der ressurspersoner fra departementene, fylkeskommunene og forskerteamet deltok. Disse skissene er deretter videreutviklet av forsknings- teamet.

Rogaland og Nord-Trøndelag fylkeskommuner har vært basiscase for kartleggingen på regionalt nivå, mens i alt 6 departementer (KD, KKD, KRD, MD, NHD og SD) har vært omfattet av kartleggingen på nasjonalt nivå. En referansegruppe med deltakere fra de nevnte departementer og fra utvalgte fylkeskommuner har hatt tre møter. I det første møtet i slutten av mars ble rammene for og opplegget før prosjektet presentert.

I det andre møtet i referansegruppen medio august ble et utkast til arbeidsnotatet drøftet. Herfra kom det omfattende kommentarer i særlig grad fra departementene. Hovedtrekk i det første utkast til notat er presentert på fylkesrådmannenes sommermøte i Drammen 26. juni og 12. august på fylkesordførernes / -rådsledernes sommermøte i Balestrand. Kommentarer herfra og fra referansegruppemøtet ble tatt med i betraktning i det videre arbeidet.

Etter workshopen som fant sted på Sola Strandhotell 16 – 17. september, ble første skisse til nye styringsordninger presentert på regionalsjefskollegiets møte på Jægtvollen, Nord-Trøndelag 24. september. Kommentarer herfra har bidratt til videreutvikling av modellene.

I det tredje møtet i referansegruppen medio 12. november kom det en rekke kommentarer og synspunkter til de konkrete forslagene til nye styringsmodeller. Disse har bidratt til en forenkling og klargjøring av forslaget til nye styringsordninger.

Del I Introduksjon av rapporten består av tre kapitler. I kapittel 2 i dette notatet redegjøres det for faglig tilnærming, problemstilling og metode. Kapittel 3 inneholder en kort gjennomgang av relevante styringsordninger i Danmark og i Vestre Gøtaland og Skåne i Sverige.

Del II dreier seg om dagens styringsordninger. I kapittel 4 beskrives styringsordningene mellom regjeringen og fylkeskommunen både overordnet og sektor for sektor. I kapittel 5 sammenstilles og sammenlignes styringsordningene mellom de ulike sektorer. Avslutningsvis i kapitlet drøftes behov for endringer i nåværende styringsdialog.

Del III er viet nye styringsordninger mellom regjering og fylkeskommunene. Innledningsvis i kapittel 6 drøftes noen grunnleggende problemstillinger knyttet til dialogbasert styring mellom stat og fylkekommuner. Deretter i kapittel 7 redegjøres det innledningsvis for endringer i fylkeskommunenes oppgaver og ansvar som følge av regionreformen. Deretter skisseres modeller for nye styringsordninger mellom regjering og fylkeskommunene.

2 Teoretiske perspektiver, problemstilling, metode og opplegg for gjennomføring

Den faglige tilnærmingen bygger på teoretiske perspektiver om styring og beslutninger i offentlig virksomhet. Dette gjennomgås i underkapittel 2.1 under. Problemstillinger for hele prosjektet gjennomgås i underkapittel 2.2, mens metode for datainnsamling, analyse og for utvikling av nye modeller gjennomgås i underkapittel 2.3. Opplegg for gjennomføring av prosjektet følger i underkapittel 2.4.

2.1 Faglig tilnærming

Begrepene styringsordning, (styrings-)dialog, samhandling, samarbeid benyttes alle om kontakten mellom regjeringen og fylkeskommunene. For å kunne kartlegge og analysere dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger og vurdere hva som fungerer og videre utrede modeller for styrket samhandling, er det nødvendig å ha en felles forståelse av begrepene.

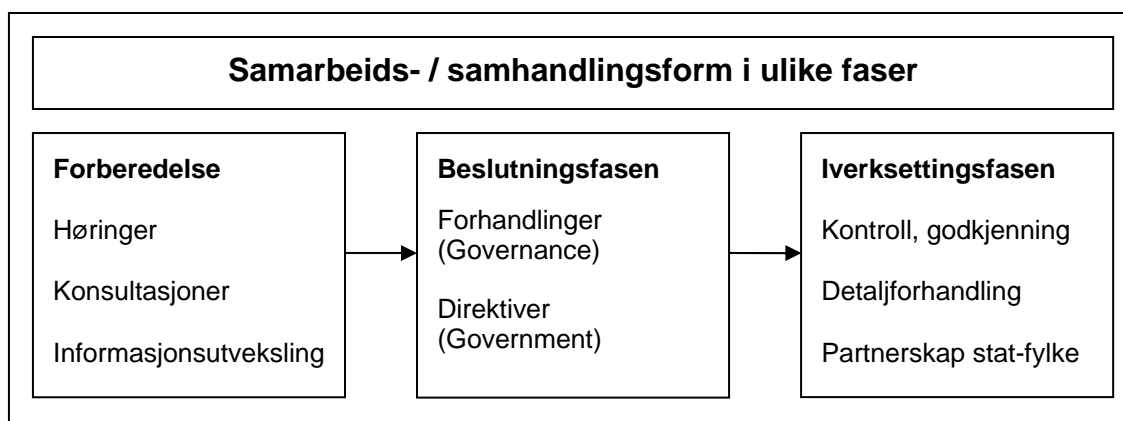
Styring kan dekkes både av begrepet government og governance. *Government* er en hierarkisk styringsform der folkevalgte organer fatter beslutninger på vegne av de som har valgt dem, mens forvaltningen implementerer beslutningene (Rhodes 1996). Denne formen vil også være betegnende for saker der regjeringen og Stortinget fatter vedtak og der underordnede nivå skal implementere vedtakene. *Governance* er en mer uklar både hierarkisk og sideordnet, interorganisatorisk styreform basert på så vel representasjon som aktivisme (Bogason 2001). Denne formen vil være betegnende for saker der fylkeskommunen forhandler med staten om innhold i vedtakene. *Styringsordninger* mellom staten og fylkeskommunene omfatter begge styringsformene, men det er governance-formen som i størst grad innbefatter samarbeid og samhandling, mens government i større grad kan knyttes til direktiver. I dette prosjektet er således styringsordninger nyttet som et forholdsvis vidt begrep som dekker mye mer enn de formelle og hierarkisk pregede ordningene.

Samarbeid og samhandling mellom regjering og fylkeskommune må baseres på felles forståelse oppnådd gjennom konsensus eller beslutninger enten dette dreier seg om myndighetsutøvelse, tjenesteproduksjon eller utviklingsoppgaver. Samarbeid og samhandling må dessuten basere seg på intern legitimitet hos den enkelte part. Dersom det er uenighet eller konflikt mellom partene innenfor et saksområde, vil det også innebære at regjering og fylkeskommune har utfordringer med å oppnå konsensus. Etablering av et grunnlag for samarbeid og samhandling, eksempelvis om mål, innhold, form, kostnad, varighet og deltakere foregår gjennom offentlige beslutningsprosesser. Både government- og governance-formen for styring kan betegne slike prosesser.

Beslutninger kan foregå i flere faser og vil har valgt å dele inn i tre; en beslutningsforberedende fase¹, selve beslutningsfasen som leder direkte til vedtak, og iverksettingsfasen som også i

¹ Lobbyvirksomhet som sådan vil også influere på beslutningsprosessene, men denne type virksomhet vil vanligvis ikke være en del av styringsordningen. Det vil imidlertid ulike former for dialog og medvirkning.

mange tilfeller inkluderer beslutninger. I figur 2.1 er ulike former for dialog, samarbeid og samhandling skissert for ulike faser.



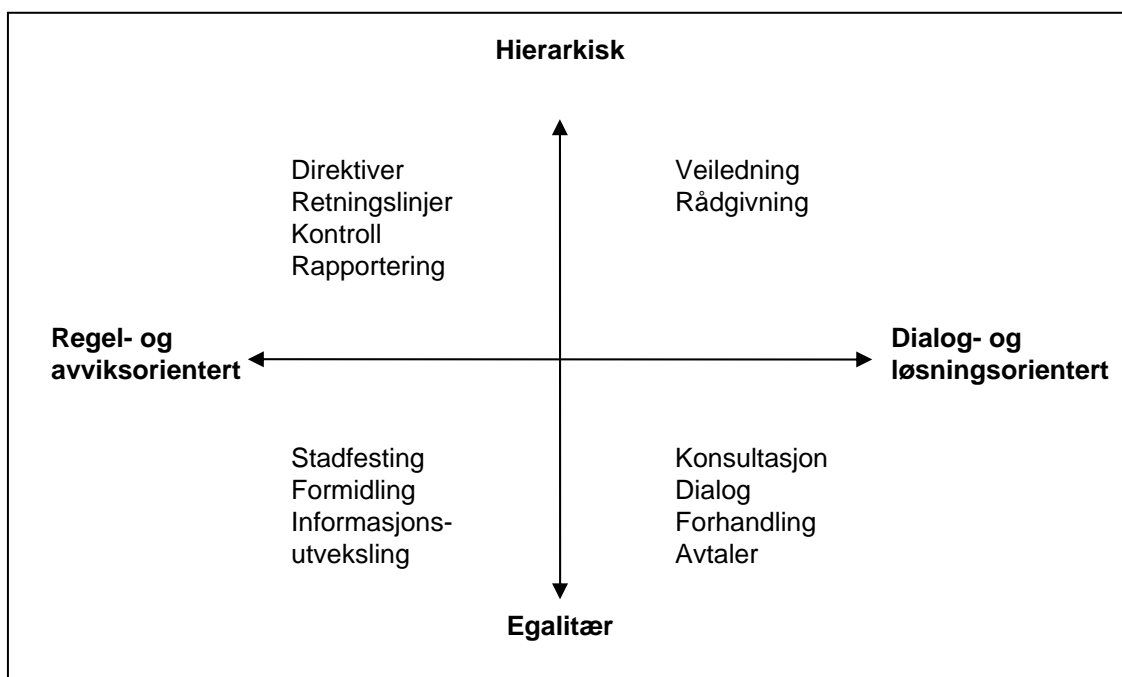
Figur 2.1 Samarbeidsformer i ulike faser

Fokus hos oss er på samarbeid om beslutninger og om styring, og ikke konkret ved gjennomføring av oppgavene. I den beslutningsforberedende fasen vil mange ulike aktiviteter kunne inngå, eksempelvis informasjonsutveksling, konsultasjoner og høringer mellom fylkeskommunen og staten. Det vil også bli utarbeidet utredninger og annen form for dokumentasjon i denne fasen. Siktemål med denne fasen vil ofte være å etablere en felles forståelse av faktagrunnlag, utfordringer og løsningsmuligheter. Hvilke aktiviteter som inngår og hvem som deltar er viktige faktorer for å forstå denne fasens betydning. Det vil ofte være glidende overganger mellom den beslutningsforberedende fasen og selve beslutningsfasen.

Når det gjelder selve beslutningsfasen, kan en i denne sammenheng skille mellom ulike typer forhandlinger mellom aktørene som følges opp av vedtak i politiske og administrative organer på ulike nivå. *Forhandlinger* kan ha ulike former, fra strategiske forhandlinger for å få størst mulig andel av et budsjett til en åpen deliberasjon for å finne de beste virkemidler for å løse samfunnsoppgavene. Forhandlingsbegrepet slik det benyttes i dette prosjektet er ikke kun reservert til den type forhandlinger som skjer mellom partene i arbeidslivet og som resulterer i avtaler (eksempelvis tarifforhandlinger mellom partene i arbeidslivet). Det kan også omfatte uformelle drøftinger der resultatet ikke nødvendigvis er en avtale, men gjerne felles forståelse. Dersom regjeringen bestemmer både målsettinger, virkemidler, framdrift og budsjett for fylkeskommunen er det i mindre grad snakk om forhandlinger, men i stedet direktiver, men det vil likevel innebære samarbeid og samhandling i iverksettingsfasen.

I iverksettingsfasen vil det både kunne være konkret samarbeid mellom stat og fylkeskommune for å gjennomføre tjenesteleveranser og utviklingsoppgaver, og samhandling der de ulike nivåene kompletterer hverandre. Men det vil også kunne være kontroll, tilsyn og rapportering i forbindelse med oppfølging av virksomheten. I mange tilfeller vil det også være forhandlinger om gjennomføring av oppgaver på et mer detaljert nivå, eksempelvis når beslutningen på overordnet nivå er gitt gjennom rammevedtak og iverksetting betinger sentral godkjenning eller når et konkret tiltak forutsetter statlig bevilgning.

Samarbeids- og samhandlingsformene mellom regjeringen og fylkeskommunene kan også settes inn relasjonsmessig perspektiv slik som vist i figur 2.2.



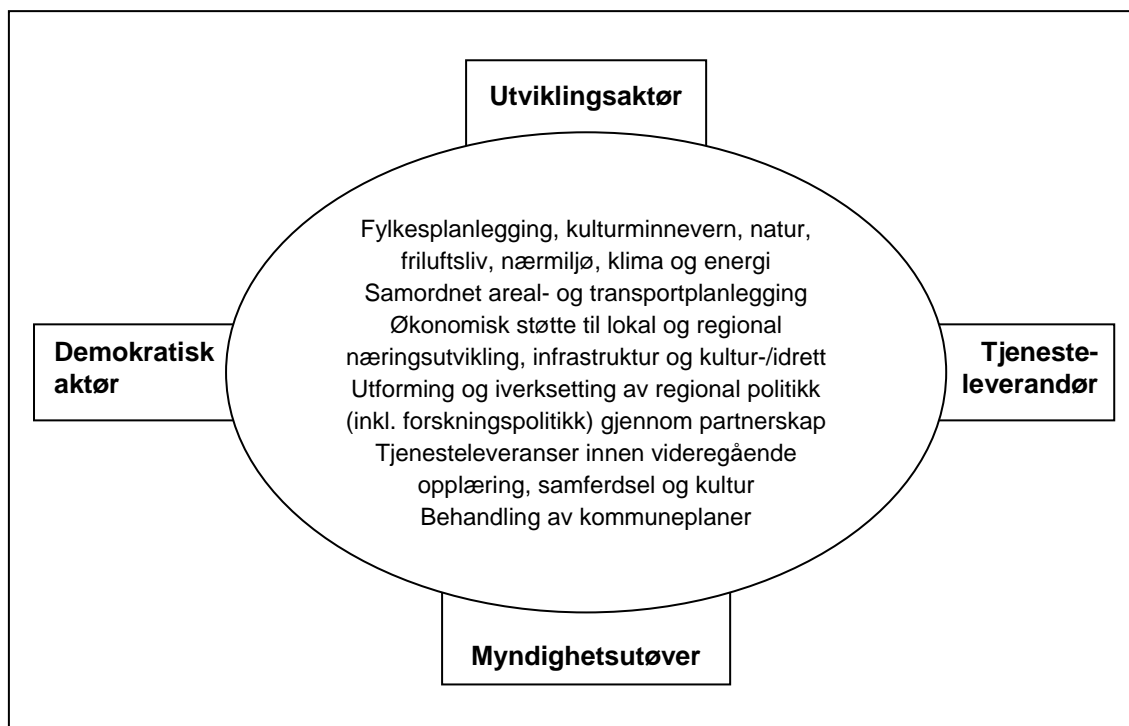
Figur 2.2 Spennvidden i relasjoner mellom regjeringen og fylkeskommunen og ulike former for kontakt og samarbeid (basert på Hanssen, Heløe og Klausen, 2004)

Begrepene i figuren over vil alle kunne inngå innunder samlebegrepet styringsordning. Noen av begrepene i figuren over kan gis en nærmere presisering for å få fram nyansene.

- Direktiver nyttes som er samlebegrep for formelle styringsdokumenter basert på lovhjemler. Dette omfatter da både lover, regler, forskrifter og retningslinjer.
- Konsultasjon er en situasjon der en aktør tar kontakt en annen for å høre dens mening og synspunkter. Høring er en lignende ordning, men det foregår ofte skriftlig og går gjerne ut på samme måte til mange interessenter.
- Dialog – her kan begge parter ta initiativ og når det er en god dialog forutsetter det at begge lytter.
- Forhandlinger kan som nevnt før både omfatte uformelle drøftinger mellom partene der siktemålet er å komme til en felles forståelse og formelle forhandlinger der siktemålet er å komme fram til en konkret avtale.

Dersom en skal utrede modeller for styrket samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunene etter reformen, forutsettes det at en søker å bevege relasjonen mot 4. (nedre høyre) kvadrant. Dette er et gitt utgangspunkt for oppdraget. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at dette ikke nødvendigvis er den modellen som fungerer best styringsmessig, og at det er en rekke utfordringer knyttet til denne type styringsordninger. Samtidig er det slik at fylkeskommunene er et demokratisk valgt organ, og at det vil være et demokratisk problem dersom et slikt organ ikke styrer, men kun gjennomfører oppgaver på vegne av Storting og regjering.

Figuren under illustrerer fylkeskommunenes forskjellige roller, samt arbeidsoppgavene etter forvaltningsreformen.



Figur 2.3 Fylkeskommunenes roller og oppgaver etter forvaltningsreformen

Relasjonen mellom regjering og fylkeskommune vil variere alt etter hvilke typer oppgaver det gjelder. Antagelsen er at relasjonen varierer etter hvilken type oppgave som skal gjennomføres:

- for standardiserte tjenesteleveranser kan en se for seg en hierarkisk relasjon basert på lover, regler, standarder, retningslinjer og med etablerte former for rapportering og kontroll
- for de regionale utviklingsoppgavene vil relasjonen mellom regjering og fylkeskommune ta utgangspunkt i rådgivning og veiledning, men for øvrig kunne være basert på dialog, konsultasjoner og forhandlinger
- for myndighetsoppgavene antas det at fylkeskommunene må ta utgangspunkt i lover og retningslinjer, og at relasjonen i stor grad vil rundskriv, retningslinjer og lignende, men også i stor grad på informasjonsutveksling, veiledning osv.

Under gjennomgår forslag til problemstillinger, design, samt metode for innsamling og analyse av data og framgangsmåte for modellutvikling.

2.2 Problemstillinger

Prosjektets problemstillinger er knyttet til dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger og til nye modeller for styrket samhandling mellom fylkeskommunene og regjeringen etter reformen. Del 1 (kartleggingen) er basert på følgende sett av problemstillinger og spørsmål:

Dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger mellom staten og fylkeskommunene:

- a) Hvordan fungerer dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger mellom staten og fylkeskommunene?

- Hvilke ordninger for styring og samarbeid mellom stat og fylkeskommune eksisterer for ulike typer oppgaver (jf figur 2.2 over)?²
 - I hvilken grad er informasjonsformidling, høringer og konsultasjoner produktive i forhold til den konkrete beslutningsfasen?
 - I hvilken grad bidrar beslutningene til klare rammer og forventninger for fylkeskommunens iverksetting av politikk og gjennomføring av oppgaver?
- b) I hvilken grad finnes det eksplisitte forventninger fra regjering til fylkeskommunene og motsatt?
- I hvilken grad har regjeringen uttrykt spesifikke forventninger til fylkeskommunens gjennomføring av tjenesteleveranser, myndighetsutøvelse og utviklingsoppgaver?
 - I hvilken grad har regjeringen uttrykt spesifikke forventninger til resultatet av fylkeskommunens gjennomføring av tjenesteleveranser, myndighetsutøvelse og utviklingsoppgaver?
 - I hvilke grad finnes spesifikke forventninger fra fylkeskommunene til regjeringen innenfor de ulike områdene?
- c) Hva slags mekanismer finnes for å følge opp regjeringens forventninger og krav til fylkeskommunene?
- I hvilken grad benyttes kontroll og rapporteringsrutinene innenfor fylkeskommunens ulike oppgaver som grunnlag for styring?

Del 2 (utredning av nye modeller for styrket samhandling) vil ta utgangspunkt i følgende sett av problemstillinger og spørsmål:

Modeller for styrket samhandling mellom regjeringen og regionene:

- d) Hva er behovet for å endre nåværende styringsdialog både på overordnet nivå og innenfor sektorområdene?
- Hvilke forhold / aspekt bør forbedres?
 - Er det forskjeller mellom de ulike oppgavene?
- e) Hvordan kan nåværende samhandlingsmodeller forbedres dersom de skal baseres på partnerskap og likeverd?
- Hvilke muligheter er det økt bruk av konsultasjoner, dialog, forhandlinger og avtaler?
 - Hvilke muligheter er det for redusert bruk av rundskriv, kontroll og rapportering?
- f) Hva kjennetegner balansen mellom nasjonale og regionale mål, samt nasjonal styring og regional frihet?
- Hvordan vil nye samhandlingsmodeller kunne endre denne balansen?

² I forhold til departementene var spørsmålsstillingen her: Hvilke styringsordninger benytter regjeringen (departementene) for å få fylkeskommunene til å følge opp og å gjennomføre nasjonal politikk? I forhold til fylkeskommunene ble det tatt med et tilleggsspørsmål: Hvilke kanaler benytter fylkeskommunene for å påvirke utformingen av statlig politikk?

- g) Hvilke forhold kan komplisere styringsdialogen mellom regjeringen og regionene?
- Hvilke erfaringer har man fra den danske evalueringen – stabilitet, tillit, kortsiktighet, manglende likeverd?
 - Og hva med statsrådenes behov for å vise handling – det at de griper direkte inn?

2.3 Metode

Dette prosjektet inneholder både en tradisjonell kartleggings- og analysedel, samt en etterfølgende utviklingsdel. Siden siktemålet er å få til økt samhandling og dialog mellom regioner og regjering har vi underveis i hele prosjektet vært på utkikk etter muligheter som kan bevege relasjonen fra direktiver, retningslinjer, rapportering og kontroll til konsultasjon, dialog, forhandlinger og avtaler.

Dagens styringsordninger og samarbeidsmodeller med staten varierer betydelig mellom de ulike oppgavene fylkeskommunen har. Det er utviklet sektorielle styrings- og samarbeidsmodeller med tilhørende sett av aktører (departementer). Til dels kan en snakke om segmenter med egne ordninger og deltakere.

I forskningsdesignet tok vi hensyn til de ovennevnte momentene. Det ble lagt opp til en sektorvis tilnærming der kartleggings-, analyse- og utviklingsdelen ble koblet. Vi tok utgangspunkt i fylkeskommunens oppgaveportefølje. Denne tilnærmingen korresponderte i stor grad med ansvarsfordelingen mellom departementene.

Dette innebar at kartlegging, analyse av dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger og utredning av nye modeller ble gjennomført separat for fylkeskommunenes ulike oppgaver, jamfør figur 2.3. Dette muliggjorde en sammenstilling og sammenligning på tvers av sektorene og da for henholdsvis forberedelsesfasen (høringer, konsultasjoner og informasjonsutveksling), beslutningsfasen (forhandlinger og direktiver) og iverksettingsfasen (kontroll, godkjenning, partnerskap og avtaler). I seg selv bidro dette til å generere forslag til modeller for styrket samhandling mellom regjering og regioner. I den sammenheng er det viktig å peke på at selv om den vertikale sektorvise samhandlingen er et dominerende organiserende prinsipp i Norge, bør en åpne opp for å se på muligheten for mer overordnet og samordnende styringsmodeller. En forskyvning over mot mer governancepregede samarbeidsmodeller, blant annet med konsultasjoner og dialog, åpner muligheten for slik samordning på tvers av sektorer.³

I kartleggingsfasen ble datainnsamling i forhold til problemstilling a, b og c basert på:

- Innsamling og gjennomgang av dokumenter og rapporter som belyser samarbeidsmodeller, styringsordninger, forventninger og oppfølgingsmekanismer mellom staten og fylkeskommunen knyttet til:
 - fylkesplanleggingen

³ I rapporten: "Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner – i Norge og Danmark" pekes det nettopp på muligheten for få til breie intensjonsavtaler og tverrgående styring, samtidig som man også styrker forankringen til de bilaterale avtalene (Sørensen m.fl. 2007).

- samordnet areal- og transportplanlegging inkl. nasjonal transportplan
- kulturminnevern (bl.a. kontakt med riksantikvaren)
- støtte til kulturtiltak (spillemidler, knutepunktsinstitusjoner, den kulturelle skolesekken og byggeprosjekter)
- næringsutvikling (KRDs tildelingsbrev, RUP-samarbeid, styring av Innovasjon Norge)
- kollektivtrafikk (rammetilskudd, øremerkede midler, belønningsordninger etc.)
- videregående opplæring (rammetilskudd, særskilte satsinger, utviklingsordninger)
- fylkeskommunen som mellomnivå i forvaltningen med ulike roller (tjenester, myndighet, utvikler og demokratiaktør) og som samordningsnivå for statlig sektorpolitikk og regional og lokal politikk

Analysen av hvordan dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger fungerer ble basert på:

- en *kategorisering* av modellene og ordningene for de ulike oppgavene både i forhold til hvilke faser de inngår i (jamfør figur 2.1) og i forhold til hvilken type relasjon som er mest betegnende (jamfør figur 2.2).
- en drøfting av *sammenhengen* mellom *presisjonsnivået* på forventningene og oppfølgingsmekanismene i forhold til hvilke samarbeidsmodeller og styringsordninger som er etablert;
 - er det eksempelvis stilt svært presise forventninger fra staten om oppgaveløsning og resultater på et område vil dette gjerne henge sammen med øremerkede midler og tildelingsbrev
- en *sammenstilling og sammenligning* av samarbeidsmodellene og styringsordningene mellom de ulike oppgavetyperne til fylkeskommunen
- *intervju* (personlige intervju/gruppeintervju og intervju pr telefon) med sektorrepresentanter på fylkesnivå og informanter fra utvalgte departement for å utfylle resultatene fra dokumentgjennomgangen og for å uteske deres vurdering av hvordan styringsordninger og samarbeid fungerer

Resultatene av kartleggingen og analysen ble drøftet i det andre møtet i referansegruppen der representanter fra departementene, fylkeskommunene, KS og forskergruppen deltok. I tillegg kom det mange skriftlige innspill til del 1 av prosjektet fra referansegruppens medlemmer.

Vurdering av behov for endring i styringsdialogen tok utgangspunkt i hvor dagens styringsform plasserer seg på akse mellom hierarkisk / regelorientert og egalitær / dialog- og løsningsorientert relasjon siden siktemålet er styrket samhandling. Et annet viktig inntak var de ulike departementenes og fylkeskommunenes opplevde behov for endring av styringsdialogen.

Utredning av nye eller forbedrede modeller for styrket samhandling mellom regjeringen og regionene etter reformen tok utgangspunkt i kartleggingen og analysen av dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger. Sammenstilling av styringsordninger i de ulike sektorene gav i seg selv innspill til nye modeller i enkelte av sektorene.

Utfordringene knyttet til å utvikle nye modeller henger sammen med at det er betydelige variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder omfang av utviklingsoppgaver og videre hvordan disse gjennomføres. Det er allerede institusjonalisert styringsordninger og dialoger på

mange av disse sektorene (næring, kultur, samferdsel og planlegging) både på regionalt nivå og i forhold til departementene som det må tas hensyn til. Behovene og ordningene varierer således mellom de ulike fylkeskommunene og det vil i utgangspunktet være utfordrende å etablere felles ordninger. Det tredje forholdet som kompliserer utviklingsarbeidet er det konglomeratet av instanser (regional stat og kommuner) med gitte myndighetsområder som allerede er involvert i styring og gjennomføring av utviklingsoppgavene.

Et prinsipielt utgangspunkt for utviklingen av modeller har vært at styrket samhandling også må være tjenlig for regjeringen, - det vil si at det må gagne gjennomføringen av nasjonal politikk.

Muligheten for økt grad av konsultasjon, dialog, forhandling og avtaler innenfor de ulike oppgavetyper og i ulike samarbeidsfaser ble undersøkt systematisk og konkret. I *workshopen* bidro representanter fra departementene og fylkeskommunene aktivt til å fremme konkrete ideer. Disse aktørene hadde samlet sett betydelig erfaring fra dagens styringsordninger, noe som bidro at de ideene som kom fram i workshopen ble konkrete (hvem som burde delta, hvilket mandat og oppgaver disse kunne ha, stabilitet over år og om slike ordninger kan institusjonaliseres).og samtidig realistiske. I workshopen kom det også fram synspunkter på forhold som kan komplisere styringsdialogen.

I arbeidet med bearbeiding av ideene fra workshopen ble erfaringer fra styringsordninger mellom stat og amt i Danmark, samt prinsipielle betraktninger knyttet til vilkår for samhandling ved flernivåstyring tatt i betraktning. Deretter ble alle ideene sett i sammenheng og tilpasset til de eksisterende styringsordningene med utgangspunkt i at eksisterende velfungerende ordninger i størst mulig grad bør videreføres og at radikale endringer vil være vanskeligere å gjennomføre. Det ble videre foretatt en sammenstilling og sammenligning av forslagene til nye modeller sektor for sektor.

2.4 Prosjektgjennomføring

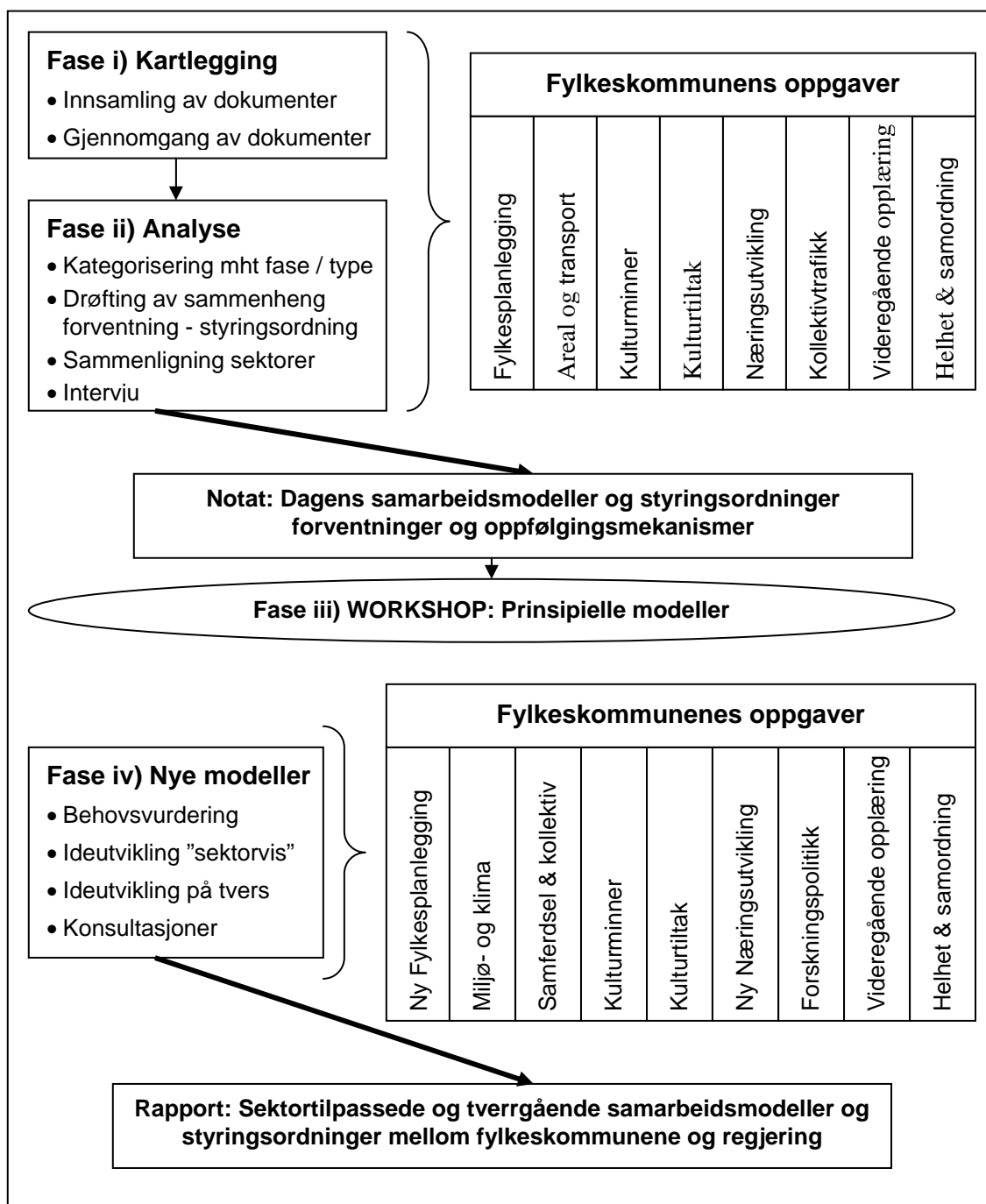
Prosjektet er gjennomført med fire påfølgende faser og ulike aktiviteter slik som vist i flytskjemaet under. Hovedgrepet i prosjektgjennomføringen har vært en ”sektoriell” tilnærming, der kartlegging og analyse av dagens ordninger og utvikling av nye / forbedrede samhandlingsmodeller har blitt gjennomført separat for hver oppgave.

Fase 1 i prosjektet (kartleggingen) har bestått av innsamling av dokumenter, rapporter og studier av norske og nordiske styringsordninger, knyttet til regjeringens og fylkeskommunenes forventninger, samt intervjuer (både personlige intervju, gruppeintervju og telefonintervju med informanter i to fylkeskommuner og med administrasjonen i utvalgte departement (KRD, MD, KD, KKD, SD og NHD). Innsamlingen og intervjuene har blitt gjennomført sektorvis.

I fase 2 har vi analysert hvordan dagens ordninger fungerer ved a) en sektorvis kategorisering av styringsordningene i forhold til faser og type relasjon (jf figur 2.2), b) drøfting av presisjonsnivå på forventninger i forhold til styringstype, c) sammenstilling og sammenligning mellom sektorer. Dette har lagt grunnlag for del II av sluttrapporten.

Workshopen i fase 3 ble basert på input fra fase 2 og bygd opp rundt sektorvise gruppearbeid om utvikling av nye modeller for samhandling mellom stat og fylkeskommuner der representanter for fylkeskommunene, departementene, KS og forskerteamet deltok. I tillegg holdt professor Peter Munk Christensen fra Århus Universitet innlegg om erfaringer fra den

danske regionreformen, mens professor Oddbjørn Bukve fra Høgskolen i sogn og Fjordane holdt innlegg om vilkår for samhandling ved flernivåstyring. Det var om lag 30 deltakere på workshopen som foregikk over 2 dager (lunch til lunch).



Figur 2.4 Flytskjema for prosjektgjennomføring

I fase 4 har vi bearbeidet ideene fra workshopen gjennom interne drøftinger i forskerteamet, men også basert på kommentarer fra fylkeskommunenes regionalsjefskollegium på det første utkastet og i tillegg omfattende kommentarer fra referansegruppen til et ferdig utkast.

3 Relevante erfaringer fra styringsordninger i Danmark og Sverige

I dette delkapitlet skal vi ta et kort sveip innom våre naboland, Sverige og Danmark. Hensikten er ikke på noen måte å gi en fullestgjørende beskrivelse av forholdet mellom regjering og regioner i disse landene, men trekke fram noen erfaringer som er verdt å ta med i den videre diskusjonen om styringsordninger mellom regjering og fylker i Norge.

3.1 Sverige og regionforsøkene i Skåne og Västra Götaland

I Sverige er det tre overordna arenaer for statens styring av kommunesektoren: budsjettarbeidet, finansieringsprinsippet, kostnadsberegninger (Asplan Analyse 2006). All kontakt mellom partene er av uformell karakter; det er ingen formaliserte og faste konsultasjonsordninger mellom regjeringen og Sveriges Kommuner og Landsting (SKL). I budsjettarbeidet er det uformelle politiske samtaler mellom regjering og SKL, i implementeringen av finansieringsprinsippet har det vært samarbeid mellom fagfolk i finansdepartementet og i SKL, og i forbindelse med kostnadsberegninger av reformer og saker med økonomisk og administrative konsekvenser, så er det kontakt, om enn uformell og noe tilfeldig, mellom det aktuelle fagdepartement og faglig ekspertise i SKL. Utenom disse mer helhetlige styringsarenaene inngår også regjeringen bilaterale avtaler med enkeltkommuner på konkrete saksområder.

Når det gjelder de ulike konkrete styringsformene som benyttes, deler en rapport fra Statskontoret (2005) disse i to: reguleringer, som er tvingende styringsformer uten vilkår, og andre styringsformer, der vilkår inngår og styringen i hovedsak baserer seg på en partsrelasjon eller forhandlinger mellom stat og kommune/landsting. Den statlige styringen består av en blanding av disse styringsformene. I følge Statskontoret innebærer det imidlertid noen problemer at staten anvender parallelle styringsformer, blant annet utydelig ansvarsfordeling og overlapping av styringsformer både i tid og innhold. Hovedproblemet, slik utrederne ser det, er likevel et sviktende kunnskapsgrunnlag for den statlige styringen av kommunesektoren, og at det er et behov for nasjonale standarder for å måle kommunal kvalitet og tilbud, og effektiviteten av statlig styring. I Norge er KOSTRA et slikt standardisert verktøy.

På slutten av 1990-tallet ble det innledet et forsøk i fylkene (länene) Skåne og Västra Götaland (og Gotland) som skal videreføres til 2010. Forsøket gjelder endra regional ansvarsfordeling mellom stat (länsstyrelser, dvs. fylkesmennene i norsk sammenheng, og Kulturrådet) og landstinget som et selvstyrende organ på fylkesnivå. Hovedområdene for forsøket er ansvaret for regionale utviklingsplaner (RUP), håndteringen av statlig fylkesstøtte til regional utvikling, ansvaret for fylkesplanene for regionale infrastrukturiltak, og, for Skånes del, fordeling av statlige bidrag til regionale kulturinstitusjoner. Det er således i all hovedsak utviklingsoppgaver og ikke større driftsoppgaver som overføres til landstinget.

Vurderingen av de to forsøkene synes rimelig positive (Statskontoret 2004; Johansson 2004). Fordelen med ansvarsoverføring til selvstyreorgan (landsting) er både den forankring beslutninger og ansvar har politisk, den beslutningskraft som økt legitimitet til representantene

på fylkesnivå innebærer, og en merverdi som følge av samordningen med andre aktører innad i landstinget. De positive vurderingen kan forklares med forsøkene politiske forankring og de ulike regionale aktørenes aktive involvering. Likevel kan det se ut som det er vanskelig å etterspore en mer effektiv ressursutnyttelse og samordning som følge av forsøkene. Gjennomføringen av forsøkene synes større grad å være et spørsmål om politisk styring enn et spørsmål om effektiv ressursbruk; det er den politiske legitimitet og beslutningskraft til regionnivået som styrkes.

3.2 Danmark og regionreformen

I Danmark er det et sterkere kommunalt selvstyre enn i Norge. Dessuten har samarbeidet mellom regjering og kommune- og amtsnivået vært konsensusbasert. Det har imidlertid vært en stigende sentralisering de seinere åra, særskilt som følge av regionreformen, samtidig som det har vært et økende konfliktnivå mellom partene og følgelig behov for sterkere gjensidig forpliktelser.⁴

Samarbeidet mellom regjeringen og kommunesektoren i Danmark baserer seg i all hovedsak på en avtaleinstitusjon mellom regjeringen og kommunenes og regionenes interesseorganisasjoner (Kommunernes landsforening – KL – og Danske Regioner – DR). De tre viktigste elementene i avtaleinstitusjonen er budsjett samarbeidet, ”Det Utvidete Totalbalanseprinsippet” (DUT) og budsjettgarantien (Asplan Analyse 2006). I tillegg kommer naturligvis det samarbeidet som vedrører de enkelte sektorer, eksempelvis skoler, daginstitusjoner for barn, aldersomsorg mv.. Her foregår det en ganske omfattende normering av kommunenes og regionenes virksomhet basert på lovgivning. KL og DR blir i de fleste tilfeller konsultert i forbindelse med utforming av denne lovgivningen.

Avtalene som blir inngått etter forhandlinger mellom partene, er frivillig og kommunene/regionene er ikke lovmessig forpliktet til å overholde avtalen. Hensikten med budsjett samarbeidet er å samordne regjeringen politikk med utviklingen i kommunal sektor, slik at den økonomiske politikken er innenfor rammene man blir enig om. DUT handler om å ha rom til å justere/regulere statstilskuddet i forhold til endring i oppgavefordeling mellom nivåene, og i forhold til statlige bindende regulering av kommunesektoren. Budsjettgarantien skal sikre at de kommunale budsjettene ikke påvirkes av endringer på områder som er særlig følsomme for konjunkturer. Innenfor avtaleinstitusjonen er det forhandlinger mellom partene både på politisk og administrativt nivå.

Folketinget er reelt avkoplede de prosessene som foregår innenfor avtaleinstitusjonen. Prosessene er, i følge Munk Christiansen, sterkt institusjonalisert, men i stor grad uformelle. Det er ikke nedskrevne prosedyrer og møteagendaer, men man møtes ofte, særlig når det oppstår problemer og særlig på embetsmannsnivå. På politisk nivå møtes man 3-4 ganger i mai og juni, mens man på embetsmannsnivå har ukentlige møter og daglig kontakt i forhandlingsperioden.

⁴ Mye av opplysningene om de danske forhold stammer fra professor Peter Munk Christiansens innlegg på workshopen på Sola, 16. september 2008.

Når det gjelder statens tilskudd til regionene, dekker det flere områder, men særskilt helseområdet er dominerende i de årlige avtalene. Dette er den viktigste oppgaven som ble overført fra amtene(fylkene) til de nye regionene som følge av regionreformen. Andre oppgaver, som bl.a. ansvar for mesteparten fylkenes kulturoppgaver, miljø- og naturoppgaver og kollektivtrafikk, ble overført til kommunene, mens staten fikk oppgavene på utdanningssiden.

Helseområdet, som regionenes klart største oppgave, følges tett både politisk og administrativ, både sentralt og regionalt. I all hovedsak styres dette området gjennom avtaleinstitusjonen, men det er også flere hierarkiske tillegg på dette området. Regional utvikling og drift av tilbud til utsatte grupper er de to nest viktigste oppgavene. Også her er det jevnlig kontakt mellom stat og region, om enn i mindre grad enn på helseområdet, og for tilbudet til utsatte grupper i all hovedsak når noe går galt.

I følge Munk Christiansen er samspillet mellom regjering og region i stor grad det han kaller ”koordinering i hierarkiets skygge”. Det innebærer at mye av samspillet handler om å komme fram til forpliktende løsninger mellom partene i forhold til de utfordringene den hierarkiske styringen etterlater seg. Og dette samspillet er sterkt institusjonaliserte, men finner sted i stor grad på uformelle møteplasser.

Regionreformen kan som nevnt sees som en sentralisering av det danske systemet. Den innebærer imidlertid også en svekkelse både oppgavemessig (jfr. ovenfor) og finansielt; regionene har ingen fullmakt i forhold til aktiviteter som ikke er lovpålagt, og regionene har ikke skatteutskrivningsrett, men finansieres av staten (80 %) og kommunene (20 %).

DEL II Dagens styringsordninger

4 Dagens styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene

I dette kapitlet skal vi ta for oss dagens styringsordninger sektor for sektor. Vi starter imidlertid ut med det vi har omtalt som ”overordnede styringsordninger”, dvs. styringsordninger som sikter mot å løse overordnede problemstillinger til dels på tvers av de ulike sektorene.

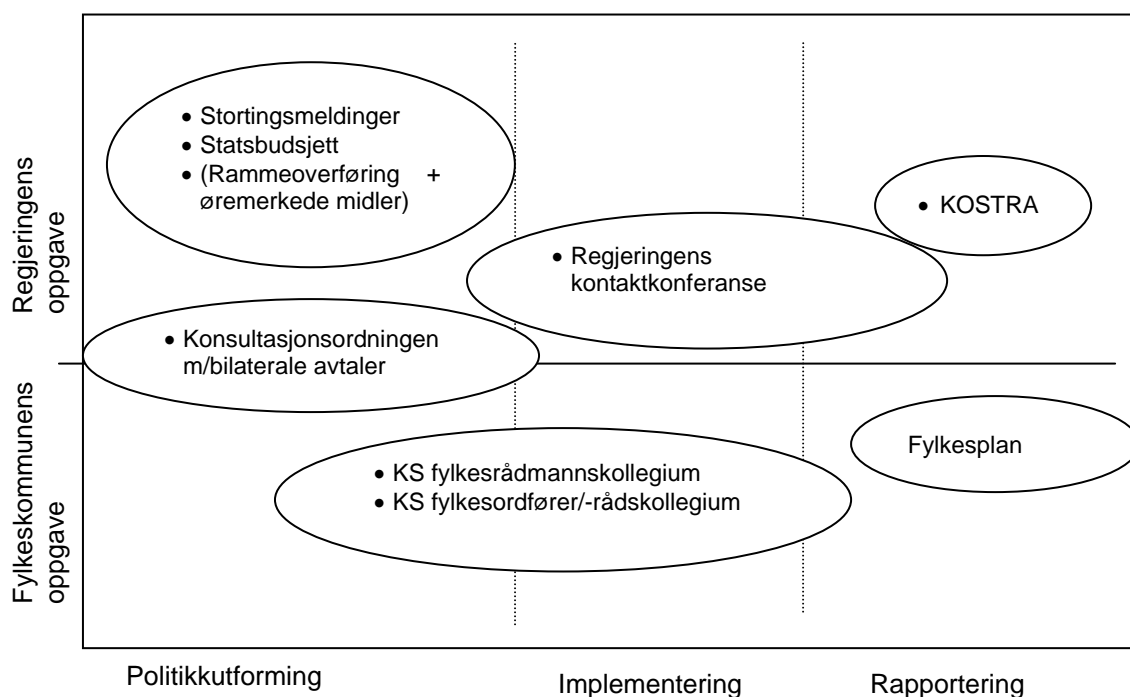
4.1 Overordnede styringsordninger

Norge er en enhetsstat der all politisk autoritet i utgangspunktet er forankret i Storting og regjering. En god del myndighet er imidlertid overført til fylkeskommune og kommune, men det lokale selvstyret i Norge er ikke grunnlovsfestet. I mange tilfeller er kommunenivået (fylke og kommune) tjenestetilbydere av sentrale statlige lovpålagte oppgaver. I følge veilederen ”Statlig styring av kommunesektoren” er bl.a. følgende prinsipper sentrale (s. 4):

- Kommunene er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsorganer.
- Statens styring av kommunesektoren må balansere mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted og kommunesektorens behov for å prioritere tjenester lokalt i tråd med innbyggernes ønsker og behov.
- Statens styring bør i størst mulig grad preges av dialog og veiledning i stedet for absolutte pålegg og krav.
- Det skal være et mål å samordne og begrense omfanget av rapportering som kommunesektoren pålegges av staten.

Det er særskilt de to siste punktene som er utgangspunkt for diskusjonen her. Den helhetlige styringen av fylkeskommunen er i større grad preget av dialog og konsultasjoner enn av hierarki og avviksrapportering, sett i forhold til mange av de sektorspesifikke styringssystemene. Rammeoverføringene kjennetegnes av overordna mål Rapportering foregår i all hovedsak gjennom KOSTRA. I og med at kontakten mellom regjeringen og kommunesektoren i stor grad går via KS så opptrer ikke enkeltfylkeskommuner som selvstendige aktører overfor KRD. Derimot driver fylkeskommunene aktiv lobbyvirksomhet overfor stortingspolitikere og media.

Her har vi fokusert på tre nasjonale styringsordninger, nemlig statsbudsjettet og de rammeoverføringene til fylkeskommunen som ligger der, konsultasjonsordningen og regjeringens kontaktkonferanse. Dessuten har vi inkludert de fylkeskommunale kollegiene for fylkesrådmenn og fylkesordfører/-rådsleder. Disse foraene kan ikke betraktes som styringsordning i streng forstand, all den tid de i utgangspunktet er forankret på fylkesnivået, men de er likevel viktige arenaer for dialog og samhandling mellom departement og fylkeskommuner.



Figur 4.1 Helhetlige styringsordninger

4.1.1 Økonomi, rammeoverføringer og rapportering

Den overordna styringen av fylkeskommunen foregår gjennom statsbudsjettet, både ved øremerka tilskudd fra ulike departement, men særskilt gjennom rammeoverføringene til fylkeskommunen på departementenes budsjett. I rammeoverføringene fastsettes den økonomiske rammen for statens overføring til fylkeskommunen med en del generelle føringer. Fylkeskommunene er ansvarlig for å tilpasse aktiviteten innenfor de gjeldende økonomiske rammene, lover og regelverk. Fylkeskommunen rapporterer til staten om overføringene over statsbudsjettet på økonomiske nøkkeltall (KOSTRA). Dessuten brukes fylkesplanen i en viss grad som et rapporteringsdokument i forhold til hvordan fylkeskommunen skal løse de ulike oppgavene, hvor, og hvor det er læring på tvers, bl.a. i forhold til hvilke indikatorer som fungerer. Det er satt ned en referansegruppe der styringssystemet diskuteres, både KOSTRA og planrapportering og hvor tre av fylkeskommunene er med. Formålet er å utvikle gode effektindikatorer. Som selvstendige rettssubjekter kan ikke fylkeskommunen sanksjoneres.

4.1.2 Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS

Konsultasjonsordningen har siden 2001 vært regjeringens og KS' faste hovedarena for dialog og samarbeid om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker knyttet til kommuneopplegget i statsbudsjettet. Andre saker med stor betydning for kommunesektoren tas også opp gjennom ordningen. Eksempelvis kan dette være aktuelt ved igangsetting av større reformer på områder hvor kommunesektoren er sterkt berørt. Fortrolig budsjettinformasjon skal ikke drøftes. Arenaen skal fremme samarbeid mellom regjeringen og kommunesektoren v/KS, og det er lagt til rette for god og tett kontakt, både på politisk og administrativt nivå.

Det er fra 2007 gjort to grep på bakgrunn av en målsetting i Soria Moria-erklæringen om å sikre at de totale økonomiske ressursene innen offentlig sektor utnyttes bedre gjennom en mer forpliktende konsultasjonsordning. De to grepene er innføring av rutiner for involvering av KS i

arbeidet med kostnadsberegninger av statlige reformer i kommunesektoren, og en styrking og videre utvikling av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer.

Det er fire faste, politiske møter per år. Konsultasjonsmøtene ledes av KRD, og fra staten ellers møter politisk ledelse i de departement som har saker på dagsorden. KS er vanligvis representert ved et eget konsultasjonsutvalg utgått fra Hovedstyret i KS. Møtene følger arbeidet med statsbudsjettet:

- 1. ste konsultasjonsmøte – før regjeringens første budsjettkonferanse. Tema: Rammene for kommuneopplegget i neste års statsbudsjett.
- 2.dre konsultasjonsmøte – før fremleggelsen av RNB og kommuneproposisjonen. Tema: Reforme og utbygging av tjenestetilbudet (enkeltsaker fra fagdepartementene)
- 3.dje konsultasjonsmøte – før regjeringens sluttbehandling av budsjettet. Tema: Måloppnåelse foregående år (kommunal tjenesteproduksjon), bilaterale samarbeidsavtaler, samt reformer og utbygging av tjenestetilbudet (eventuelle endringer i enkeltsaker fra fagdepartementene)
- 4.de konsultasjonsmøte – etter fremleggelsen av St.prp. nr. 1. Tema: Oppsummering og klargjøring av innholdet i regjeringens budsjettforslag gjennom utarbeidelsen av Fellesdokumentet.

Det administrative sekretariatet som forbereder sakspapirene til møtene ledes av KRD, og er sammensatt av representanter fra departementene og KS. Konsultasjonsdokumentene inneholder en omtale knyttet til tema/saker som tas opp på det enkelte møte. Involvering av KS i kostnadsberegninger er tema for alle møtene.

Hensikten med konsultasjonsordningen er blant annet å komme fram til en fellesforståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innen en gitt inntektsramme, en prioritering av kommunesektorens ressursbruk som kan bidra til å redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking, og økt lokal frihet i oppgaveløsning som kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet. Ordningen skal ikke redusere muligheten for nasjonal styring, men gjøre den mest mulig hensiktsmessig, og at den i størst mulig grad preges av dialog og veiledning i stedet for absolutte pålegg og krav.

Konsultasjonsordningen handler følgelig om finansieringen av kommunesektoren og om virkemiddelbruk og former for statlig styring. Partene blir enige om hva man er uenige om, som man sa det i KRD. Men det er likevel regjeringen som har det avgjørende ordet. Den nasjonale styringen skal ikke reduseres, men gjøres mer hensiktsmessig og effektiv. Og som nevnt understrekes det at fortrolig budsjettinformasjon ikke skal drøftes; det er lagt opp til en tett dialog internt i staten i forkant av konsultasjonsmøtene. Konsultasjon medfører således ikke partnerskap, slik vi ser det.

Konsultasjonsordningen er for KS det viktigste redskap for dialog og samhandling med regjeringen. KS har på lik linje med regjeringen mulighet til å melde inn saker som skal tas opp konsultasjonsmøtene, en rett som KS utnytter. Saksdokumentet og referat fra møtene offentliggjøres på nettsidene til KRD og KS. Dessuten sender KS referatet fra konsultasjonsmøtene til Stortinget for orientering. I tillegg til konsultasjonsmøtene har KS løpende dialog samhandling med departementene på vegne av medlemmene. Som en del av

konsultasjonsordningen, er det inngått bilaterale avtaler mellom staten ved departementene og kommunesektoren ved KS. Avtalene gjelder mer spesifikke sektorområder, er på politisk nivå, har begrensa varighet, og er tenkt som et alternativt virkemiddel i styringsdialogen. På noen områder er avtalene kommet istedenfor sterkere styringsgrep gjennom øremerking, lov og forskrifter.⁵

Konsultasjonsordningen med bilaterale avtaler er følgelig et forsøk på å samordne statlig politikk overfor kommunesektoren, samtidig som en ivaretar sektoransvaret til hvert departement. KS er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter. KS har til formål å ivareta medlemmenes felles interesser, styrke lokaldemokratiet, og medlemmenes rammevilkår, bistå medlemmene i deres virksomhet og fremme samhandling mellom dem.

4.1.3 Regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene

Årlig arrangeres det en kontaktkonferanse mellom regjeringen og fylkeskommunene, der MD og KRD skifter på å være arrangør (FAD har også deltatt i det forberedende arbeidet). På konferansen møtes fylkesrådmenn, fylkesordførere/-rådsledere, eventuelt andre politikere fra fylkesnivået, aktuelle statsråder og embetsmenn. Tyngdepunktet er likevel på det politiske nivået, bl.a. møter statsrådene for de aktuelle fagområdene som diskuteres (i 2006 var det seks statsråder som deltok med innledning, i 2007 var det fire). Dette er en åpen konferanse der det er regjeringen som forbereder temaene, men representanter fra fylkeskommunen kommer med mange innlegg. Temaene er knyttet til aktuelle problemstillinger, som for eksempel forvaltningsreformen som var temaet for konferansen i 2007

Informanter fra fylkesnivået peker på at konferansen de siste årene har fungert brukbart, med mye engasjement. Fylkeskommunen har hatt mulighet til å øve innflytelse på regjeringen i kjente saker som er oppe – gjerne i forbindelse med at det skal skrives en stortingsmelding eller en proposisjon – og regjeringen ønsker signaler på et tidlig tidspunkt i disse sakene. Det er en god dialog på utvalgte tema som eksempelvis samferdsel, skole, inntektssystem og miljø, hevder informanter fra fylkesnivået.

For å styrke dialogen ønsker fylkesordfører-/rådslederkollegiet at forarbeidet utvikles og at oppfølgingen av konferansen blir bedre; regjeringen må omgjøre konferansen fra en enkeltstående hendelse til et årlig løp, påpekes det i et brev fra kollegiet (03.06.08) til SMK, MD og KRD. I brevet uttrykker også fylkesordfører-/rådslederkollegiet at deltagelsen fra statsrådene er begrensa, noe som gjør at dialogen på konferansen langt fra blir optimal. Og den manglende deltagelsen fra embetsverket svekker den administrative oppfølgingen av saker som drøftes.

I sitt svarbrev takker statsråd Kleppa (KRD, 02.07.08) for konstruktive innspill, men understreker at arbeidsdelingen ligger fast, og at det fortsatt vil være KRD og MD som vil ha ansvar for kontaktkonferansen. Det er følgelig ikke aktuelt å involvere SMK. Det synes heller

⁵ Se *Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i styringsdialog mellom staten og kommunesektoren. Forslag til rutiner for videre utvikling og bruk av avtaler*. Rapport fra arbeidsgruppe. Avgitt til det 2. konsultasjonsmøtet april 2008

ikke aktuelt å forplikte andre departementer i forhold til konferansen, slik et av forslagene fra kollegiet omhandler.

4.1.4 Fylkeskommunale kollegier

Fylkesrådmannskollegium

Fylkesrådmennenes kollegium møtes 5-6 ganger i året. Kollegiet er et selvstendig fylkeskommunalt kollegium, der KS bidrar med sekretærressurser. Kollegiet er primært en arena for dialog, informasjonsutveksling, strategiutvikling fylkeskommunene seg i mellom. Ved enkelte anledning inviteres departementer til dialog om utvalgte problemstillinger.

Rådmannskollegiet er premissleverandør i enkelte saker, men først og fremst et forum hvor informasjon nedenfra bringes opp og diskuteres mellom de relevante partene.

Kollegiet deltar i arbeidet med å forberede kontaktkonferansen (jmfør avsnittet ovenfor).

Fylkesordfører-/rådslederkollegiet

Til forskjell fra rådmannskollegiet, kan fylkesordfører-/rådslederkollegiet avgi selvstendige politiske uttalelser som fungerer som vedtak. Disse er imidlertid ikke forankret i fylkestingvedtak. Kollegiet har et AU som forebereder debatt, og primært statsrådene, evt. statssekretærene, blir invitert i forbindelse med diskusjoner om konkrete saker. Det er imidlertid ikke noe fast system når det gjelder departemental deltakelse på disse møtene.

4.1.5 Oppsummering

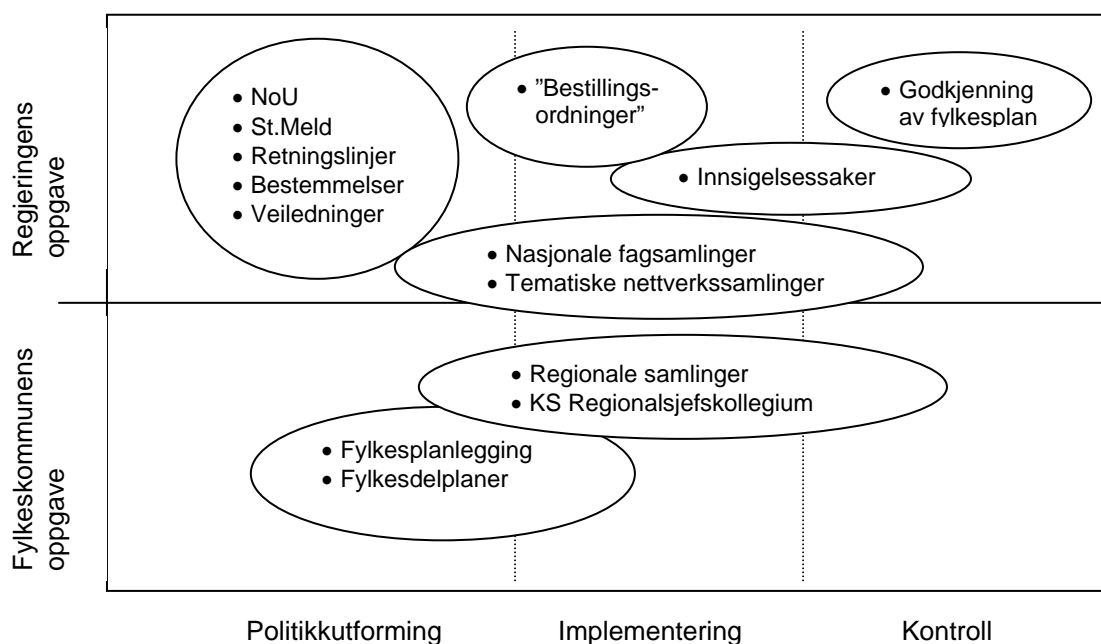
De samarbeidsarenaene vi har trukket fram her, vektlegger dialog, konsultasjon og informasjonsutveksling. Og på disse arenaene drøftes det saker som griper over flere sektorer eller saker som med utgangspunkt i en sektor, også har relevans og betydning for andre sektorer. Vi har følgelig kalt det overordna styringsordninger. Det handler om å se ulike sektorer, ulike fagområder og ulike nivåer i sammenheng.

Det er likevel et spørsmål om hvilken type makt som er tilknyttet disse samarbeidsarenaene. Regjeringen og fylkeskommunene er ikke likeverdige partnere i konsultasjonsordningen; det er regjeringen som sitter i førersetet og med hendene på rattet, selv om fylkeskommunene har påvirkningsmuligheter. Det er i hovedsak en konsultasjonsordning og i mindre grad en forhandlingsarena. Således kan det karakteriseres som en ordning i hierarkiets skygge. I tillegg er styringsordningene i mange av sektorene, som vi skal drøfte i det videre, preget av hierarkiske og kontrollorienterte styringsformer, dvs. styringsordninger som vil dominere over de dialogorienterte og overordna samarbeidsarenaene.

4.2 Planleggingsfeltet

Dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger innenfor planleggingsfeltet mellom regjering og fylkeskommune omfatter (a) formelle styringsordninger i form av stortingsmeldinger, proposisjoner, rundskriv, forskrifter og retningslinjer som gjelder hele landet, (b) fylkesplanlegging og derigjennom oppfølging av nasjonal politikk, (c) noen nyere eksempler på "bestillingsbrev" knyttet til samarbeid mellom flere fylkeskommuner og kommuner, (d) regelmessige faglige nettverkssamlinger både innenfor særskilte tematiske områder og nasjonale og regionale samlinger der ulike aktuelle tema tas opp, og (e) bilaterale styringsordninger for den enkelte fylkeskommune i forbindelse med behandling av fylkesplan, fylkesdelplan og innsigelsessaker. Styringsordningene omfatter både fylkesplanleggingen, men også andre oppgaver fylkeskommunen har etter plan- og bygningsloven.

I figuren under er de mest sentrale styringsordningene plassert inn i forhold til dimensjonene politikktutforming, implementering og kontroll og i forhold til om det er regjeringen eller fylkeskommunen som har initiativ.



Figur 4.2 Styringsordninger innen planfeltet

Et hovedtrekk ved styringsordningene mellom regjeringen (MD) og fylkeskommunene er at MD betrakter fylkeskommunene (og kommunene) som et redskap for gjennomføring av nasjonal politikk på en rekke områder. Departementets virkemidler er da også i hovedsak av legal og informativ karakter, og i mindre grad av økonomisk art. Styringsordningene mellom Miljøverndepartementet og fylkeskommunene er mangfoldig. På politikktutformingssiden preges ordningen av hierarki, mens når politikken skal implementeres regionalt er det mindre direkte involvering fra departementets side og større grad av dialog. Det er i enda mindre grad utviklet ordninger for kontroll og oppfølging som departementet deltar aktivt i. Her overlates dette til de regionale statsetatene.

4.2.1 Politikktforming

Regjeringens arbeid med NOUer (eksempelvis Planlovutvalget) skjer med bred medvirkning og høring både fra kommuner og fylkeskommuner. Jo mer konkret regjeringen blir i politikktformingen innenfor planleggingsfeltet (stortingsmeldinger, proposisjoner, retningslinjer, bestemmelser, rundskriv og veiledninger), jo mer lukket blir utformingsprosessen. I dette arbeidet trekker imidlertid departementet veksler på erfaringer både i fylkeskommunene og i kommunene. Det er et omfattende utvalg av styringssignaler og forventninger som opp gjennom årene er samlet i stortingsmeldinger, proposisjoner (blant annet kommuneproposisjonene), rundskriv, rikspolitiske retningslinjer, veiledninger og bestemmelser. Sett i forhold til figur 2.2 om prinsipielle relasjoner mellom regjering og fylkeskommune vurderes disse styringsformene å representere hierarkiske relasjoner og en regel- og normbasert styringsform. Fra fylkeskommunenes side påpekes flere utfordringer knyttet til denne type styringssignaler. Utfordringene gjelder blant annet:

- Det store mangfoldet av styringssignaler både i forhold til form på styringssignalene, det at de kommer fra ulike departement og det at det finnes styringssignaler som er utformet for svært mange år siden som fortsatt gjelder. Utfordringene for fylkeskommunene er knyttet til å holde oversikt over alle disse dokumentene.
- Det at styringssignalene fra ulike departement i enkelte tilfeller kan være motstridende.
- Det å lage nasjonale styringssignaler når det er så vidt store forskjeller mellom ulike fylkeskommuner.
- Det at styringssignalene i en del tilfeller gir rom for fortolkning.
- Det siste blir i en del tilfeller problematisk når regional stat fortolker og vektlegger styringssignaler forskjellig fra fylkeskommunene.

Til tross for noen utfordringer knyttet til styringssignalene oppfattes denne type skriftlige styringsdokumenter som viktige for planleggingen på fylkeskommunalt nivå, eksempelvis de rikspolitiske bestemmelser om kjøpesenter og veileder T2-98 B Fylkes- og kommuneplanleggingen. Det er imidlertid behov for forbedringer når det gjelder samordningen av styringsordningene og av forventningene til fylkeskommunene på dette feltet.

Fylkeskommunene på sin side utformer politikk for hele fylket gjennom *fylkesplanleggingen* og *fylkesdelplaner*. Her er det deltakelse både fra regional stat og fra kommunene, men departementet kommer ikke i direkte befatning med den enkelte fylkeskommunes fylkesplanlegging før planleggingsprosessen er over og fylkesplanen / fylkesdelplanen sendes til departementet. Det er stor variasjon i praksis mellom de ulike fylkene når det gjelder opplegg for og gjennomføring av fylkesplanleggingen. Et generelt trekk er imidlertid at regional stat har en rolle i å påse at fylkesplanen ikke bryter med nasjonal politikk. I den sammenheng blir det fra enkelte hold blir det nevnt som en utfordring i forhold til de nasjonale styringssignalene at regional stat i for stor grad kun henviser til rundskriv og retningslinjer og i for liten grad er løsningsorientert i forhold til de stedsspesifikke samfunnsmessige utfordringene.

4.2.2 Implementering av politikken

Det finnes flere *ulike faglige arenaer* der departementet og fylkeskommunene møtes. Disse arenaene inngår ikke direkte som deler av de formelle styringsordningene mellom regjering og fylkeskommune, men de er viktige både for departement og fylkeskommunene. De arenaer dette gjelder er:

- Nasjonale fagsamlinger to ganger i året i regi av MD for de som driver med regional planlegging, hvor fylkeskommunale planleggere, planansvarlige hos fylkesmennene og fagpersoner fra departement og direktorat møtes. Disse samlingene har et faglig preg, og det er mindre grad av styring selv om det er klart normative innslag knyttet til nasjonal politikk innenfor ulike tema.
- Nettverkssamlinger initiert og drevet av MD innen ulike tema, eksempelvis stedsutvikling, barn og unge og nettverk for kommunal planlegging og planveiledning.
- Regionale samlinger i regi av fylkeskommunene for planleggere i kommunene der en representant fra MD deltar en til to ganger pr år.
- KS sitt regionalsjefskollegium er et "bottom-up" nettverk der en kan møte representanter for MD i enkelte sammenhenger.
- Regjeringens kontaktkonferanse er en årlig samling der sentrale fylkespolitikere får møte politiske representanter for relevante departementer og ha dialog knyttet til nasjonal politikk og regionale utfordringer.

Samlet sett representerer disse arenaene muligheter for faglig og politisk dialog og diskusjon om aktuelle spørsmål mellom det nasjonale og det regionale nivået. Det er arenaer som gir grunnlag for initiativ fra det nasjonale nivå og fra det regionale nivå og både for politikere og administrasjon. Det er imidlertid ikke registrert noen direkte og systematisk kobling mellom disse arenaene og spesifikke styringsordninger.

En nyere styringsordning har vært prøvd i forhold til fylkesdelplanlegging for fjellområder blant annet for å gjennomføre nasjonal politikk knyttet til biologisk mangfold. Her har departementet utformet en form for *bestillingsbrev* der en oppfordrer fylkeskommunen til å igangsette en planleggingsprosess der det gir føringer som deltakelse, noe økonomiske midler for gjennomføring, men der fylkeskommunen og deltakerne i planleggingen bestemmer innhold selv. Her gir departementet styringssignaler via "bestillingsbrev", samt deltakelse i etableringsfasen av planleggingsprosessen for geografisk avgrensede områder, samtidig som de gir lokal / regional autonomi til å komme fram til enighet om planinnhold. Kontrollfunksjonen i forhold til denne styringsordningen vil være knyttet til regional stats deltakelse og til sentral godkjenning av planen.

4.2.3 Godkjenning og kontroll

MDs behandling av *fylkesplanene* skjer på bakgrunn av innsendt plan, og MD vurderer både planen og i særlig grad høringskommentarer til planen fra regional stat for å kunne vurdere om planen er i samsvar med nasjonal politikk. MD har også ansvaret for å samle inn og å koordinere høringsuttalelser fra de andre departementene til fylkesplanen. Like i etterkant av at fylkesplanen er sendt inn arrangeres det et møte der den aktuelle fylkeskommune (gjerne ved

fylkesordfører, fylkesrådmann og fylkesplansjef) presenterer hovedtrekk i planen for MD og andre departementer (KRD, SD, NHD). Her stiller MD med politisk og administrativ representasjon, mens de andre departementene stiller med administrativt personell.

Det er flere sider ved behandlingsprosessen som er gjenstand for diskusjon. Noen slike nevnes under:

- Fra enkelte departementers side kan det komme kommentarer til fylkesplanen som kun er opptatt av sin egen sektorpolitikk og de siste reformene, og som ikke tar utgangspunkt i at fylkesplanen er et helhetlig strategisk og prioritert politisk dokument fra fylkeskommunens side. Dette vil i begrenset grad være produktivt i forhold til fylkeskommunens videre arbeid med å implementere fylkesplanen.
- Fra enkelte fylkeskommuner kan det komme fylkesplaner som ikke er tilstrekkelig avklart i fylket. Fylkesplanen skal være en omforent plan som både skal gjelde for regional stat, fylkeskommune og kommunene i vedkommende fylke, og det er siktemålet at disse forhold avklares før planen sendes inn.
- I andre tilfeller har fylkeskommunen benyttet fylkesplanen til å utfordre nasjonal politikk på en rekke felt, og i de tilfellene vil ikke regjeringens behandling av en fylkesplan være den riktige arena for utforming av nasjonal politikk.

Det er således i enkelte tilfeller en del utfordringer knyttet til MDs behandling av fylkesplanene både på regjeringsnivå og i forhold til fylkeskommunene, men det store bildet fra MDs side er at dagens ordning fungerer. Ett annet spørsmål er om ordningen med behandling av fylkesplan når planen er ferdig er produktiv i forhold til beslutningene i fylkeskommunen. Det har vært noen forsøk med tidligere kontakt i fylkesplanprosessen for å avklare forventninger, men dette forsøket lyktes i mindre grad på sentralt hold.

Fra fylkeskommunenes side er oppfatningen av dagens godkjenningsordning mindre positiv. Dette er knyttet til en rekke forhold, eksempelvis:

- Når fylkeskommunene møter med politisk ledelse og har forberedt seg godt virker det respektløst når det fra regjeringens side i hovedsak stiller en politisk representant fra MD og ellers saksbehandlere fra andre departementer.
- Godkjenningen tar alt for lang tid, det er eksempler på mange års behandlingstid for en plan.
- Innholdet i godkjenningsbrevet virker noe tilfeldig, fragmentert og mangler avklaring og dermed styring.

Det er således en rekke utfordringer knyttet til dagens ordning med godkjenning av fylkesplanene. Denne ordningen er imidlertid under omlegging gjennom at det i framtiden skal bli planstrategien som skal godkjennes, mens fylkesplanen skal kunne egengodkjennes.

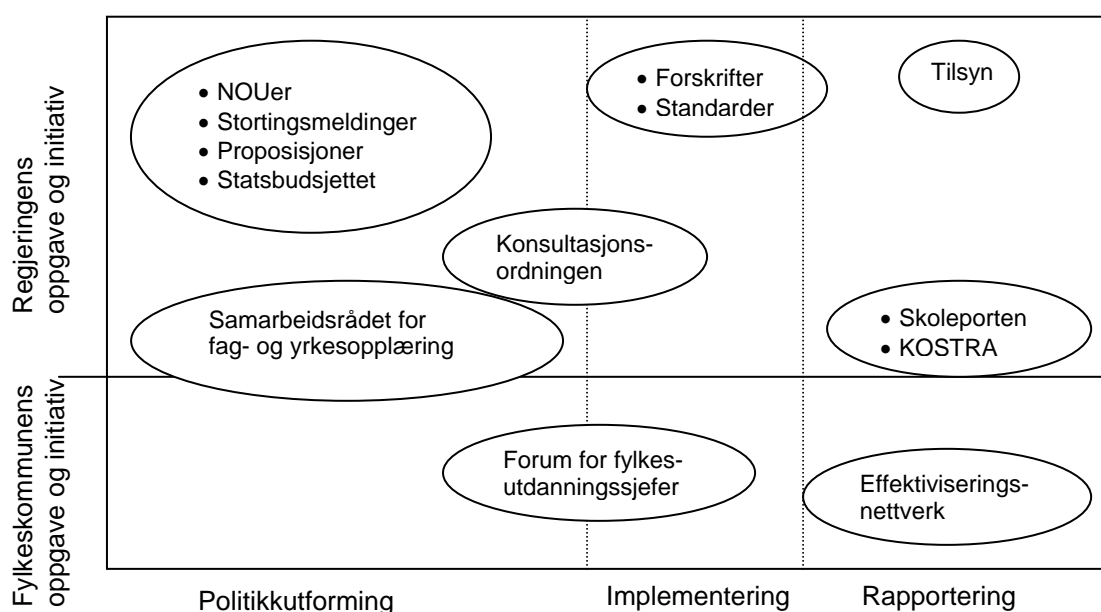
Innsigelsessakene avklares i all hovedsak på regionalt nivå mellom kommune, fylkeskommune og fylkesmann før de kommer til MD. I en del saker er den politiske beslutningen i fylkestinget forskjellig fra administrasjonens innstilling som ofte er i samsvar med nasjonal politikk. Av flere tusen saker er det kun fire prosent (40 – 50 saker) som kommer til MD. I slike saker drøftes sakene med politisk ledelse hos MD, det foretas befaringsreiser der også politisk ledelse i fylkeskommunen og andre involverte møter saksbehandlerne fra MD. I enkelte tilfeller skjer det

også en kommunikasjon direkte mellom politisk ledelse i MD og politisk ledelse i fylkeskommunene. I slike saker gir informanter i MD uttrykk for at det er hensiktsmessig at den politiske kontakten kommer i etterkant av de administrative vurderingene. Informantene gir også uttrykk for at den politiske dialogen mellom departement og fylkeskommune i disse sakene er viktig og nødvendig fordi sakene i mange tilfeller berører motstridende statlige hensyn. I forhold til figur 2.2 om prinsipielle relasjoner plasserer innsigelsesinstituttet seg i øvre høyre kvadrant.

For landbrukssakene har Statens landbruksforvaltning en mulighet til overprøve regionale vedtak i Fylkeslandbruksstyret om å gå til innsigelse eller ikke. Innenfor kulturminnevernet har fylkeskommunen innsigelsesrett i noen sakstyper, mens det er Riksantikvaren som har innsigelsesrett i andre saker. Fra fylkeskommunene gis det uttrykk for at systemet er noe uryddig mht myndighet og ansvarsområder. Ut over de spesifikke styringsordningene som er omtalt over, skjer en oppfølging og kontroll av implementering av nasjonal politikk på regionalt nivå gjennom enkelte evalueringer knyttet til spesifikke satsinger og programmer med penger (stedsutvikling, livskraftige kommuner, etc.), men disse dekker ikke hele landet. Ellers er det noen indikatorer i statsbudsjettet og i KOSTRA om hvordan innsigelsesinstituttet og planinstituttet fungerer. Den viktigste oppfølgingen skjer imidlertid gjennom regional stats deltakelse i de regionale planprosessene.

4.3 Utdanning

Relasjonene mellom Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunene preges i hovedsak av hierarkisk styring på bakgrunn av formelle regler. Politikken utformes på nasjonalt nivå, og fylkeskommunenes oppgave er først og fremst å tilby lovpålagte tjenester. Mulighetene til å føre en selvstendig regional utdanningspolitikk er små ettersom det er et overordnet politisk mål at utdanningstilbudet skal være likeverdig i hele landet. Stortinget har hovedansvaret for å utforme utdanningspolitikken, mens fylkeskommunene har ansvar for å gjennomføre nasjonale politiske prioriteringer. Utdanningssektoren har de siste årene vært kjennetegnet av politiske konflikter mellom partiene på sentralt nivå, og tiltak for å forbedre ulike aspekter ved utdanningstilbudet har stått sentralt i mange partiprogrammer. Det har også vært uenigheter mellom ulike partier omkring innholdet i utdanningspolitikken.



Figur 4.3 Styringsordninger innen utdanningssektoren

Systemet baseres i stor grad på rettighetslovgivning, av hensyn til at elevene kvalitets- og omfangsmessig har krav på det samme tilbudet uavhengig av hvor i landet de bor. Dette fører til at politiske mål ofte blir iverksatt ved hjelp av regelendringer, hvor elevene og lærlingene gjerne får nye rettigheter i forhold til skolene og fylkeskommunene. Nasjonale myndigheter fører tilsyn med tjenestetilbudet fylkeskommunene gir. Regelverket er omfattende, både i forhold til struktur og innhold. Det er dialog mellom fylkeskommunene og staten rundt forbedringer og tilpasninger av tilbudet, og fylkeskommunene står relativt fritt til å prioritere ressursbruken innenfor et rammefinansieringssystem, så lenge de leverer et tilbud i henhold til de rettslige nasjonale standardene.

4.3.1 Utforming av politikken

Utdanningspolitikken utformes i all hovedsak på nasjonalt nivå, og fylkeskommunene har liten formell innvirkning på politikken som føres på dette feltet. Stortinget fastsetter lover for utdanningspolitikken, og Kunnskapsdepartementet gir forskrifter og utfyllende bestemmelser. Fylkeskommunene fungerer som tjenestetilbydere, og de kan ikke selv bestemme hvilke tjenester de skal tilby. Nasjonale myndigheter avgjør hvilke utdanningsprogram fylkene kan tilby og hvilke fag som skal inngå i disse, og fylkeskommunene har ansvar for å dimensjonere tilbudet. Fylkeskommunene behøver dermed ikke å tilby alle fag, og i prinsippet heller ikke alle utdanningsprogram. Nasjonale myndigheter bestemmer i all hovedsak hvordan tjenestene skal tilbys, ved at de lager læreplaner og fastsetter minstetimetall. Skoletilbudet skal være det samme for alle elever uavhengig av hvilket fylke de bor i. Dette fører til at utdanningspolitikken må utformes nasjonalt. Det er ulike oppfatninger om mulighetene for regional variasjon, men tross et visst rom for lokale tilpasninger innenfor læreplanene er helhetsinntrykket en relativt sterk standardisering av utdanningstilbudet på tvers av ulike fylker.

Reformer, Stortingsmeldinger og høringer: Den nasjonale politikken starter oftest med offentlige utredninger – NOUer – hvor man gjør forarbeidet til gjennomgripende reformer i utdanningssektoren. Her diskuterer man de sentrale strukturene i politikken som skal føres i årene som kommer. I utvalgene som arbeider med NOUer er fylkeskommunene og KS ofte representert, ved siden av en rekke andre aktører. Det sitter som regel representanter for en eller flere fylkeskommuner i slike utvalg, men disse utgjør en liten andel av deltakerne. Mulighetene for å påvirke det endelige utfallet av utredningene er dermed begrensede. Informantene påpeker imidlertid at representantene fra fylkeskommunene sitter på vesentlig kompetanse fra utdanningssektoren som gjør at de i større grad blir hørt i disse prosessene enn hva deres tallmessige representasjon skulle tilsi. Utgangspunktet for en reform er dessuten ofte et opplevd behov på grunnplanet, og fylkeskommunene kan spille en viktig rolle i å definere behovet for reformer i utdanningssektoren.

Etter at utredningene er ferdige, sendes de ut på bred høring til blant annet fylkeskommunene og KS. Deretter utformes stortingsmeldinger på bakgrunn av utredningen og høringsuttalelsene. Her opplever fylkeskommunene at de som regel ikke er involverte i arbeidet. Departementet skriver stortingsmeldingene og rådfører seg bare tilfeldig og uformelt med fylkeskommuner i disse prosessene. I mange tilfeller har fylkeskommunene lite kjennskap til innholdet i fremtidige stortingsmeldinger. Departementet oppfatter på sin side dette som ganske åpne prosesser, i hvert fall frem til de av politiske grunner blir lukket. For eksempel deltar departementet regelmessig på Forum for Fylkesutdanningssjefer (FFU), og også på møter i denne gruppens arbeidsutvalg. Her presenterer de ofte fremtidige stortingsmeldinger og regelverksprosesser, og fylkesutdanningssjefene har muligheter for å komme med innspill. Fylkeskommunene har på sin side vært skuffet over at departementet inntil nylig i liten grad har deltatt på disse møtene, og informantene påpeker at dette nettverket i langt større grad burde ha vært benyttet av departementet til å etablere en god dialog. Det er først i løpet av det siste året at departementet har deltatt på møtene og informert om politiske prosesser.

Fylkeskommunene og KS deltar imidlertid i stor grad i høringer i forbindelse med NOUer og lovforslag, og dette er både fra fylkeskommunenes og departementets side sett på som den viktigste kanalen fylkeskommunene kan bruke til å påvirke utformingen av politikken. Alle fylkeskommunene uttaler seg i høringsrunder, og høringsuttalelsene gjengis i odelstings-

proposisjonene. KS inviteres også ofte til høringer i Stortingskomiteene, på lik linje med andre interesseorganisasjoner. I forhold til andre sektorer har de politiske partiene ofte klart formulerte syn på hvordan utdanningspolitikken bør utformes, både på bakgrunn av ideologi og representantenes egne erfaringer. Dette preger de endelige beslutningene i Stortinget og kan begrense mulighetene til å påvirke gjennom høringsuttalelser.

Konsultasjonsordningen: Departementet har også jevnlige møter med KS sentralt, hvor man har en åpen kommunikasjon også underveis i politiske prosesser. Under konsultasjonsordningen arrangeres det egne konsultasjonsmøter for særskilte temaer og politikkområder, herunder utdanningsområdet. Departementet opplever disse møtene som produktive. Informantene i fylkeskommunene forteller på sin side at de har liten oversikt over hvordan de blir representert av KS i dette forumet. Det er svært få innenfor utdanningsetatene i de to fylkeskommunene som kjenner noe særlig til konsultasjonsordningen. Konsultasjonsordningen oppleves som et forum hvor man i hovedsak diskuterer økonomi og i liten grad innholdet i spørsmål som angår utdanningssektoren. Det oppfattes i hovedsak som et klageorgan som man ikke har sett noen betydelige resultater fra. Fylkeskommunene kjenner heller ikke til de bilaterale avtalene mellom KS og Kunnskapsdepartementet og føler at disse prosessene foregår over hodene deres.

Fag- og yrkesopplæring: Innenfor fag- og yrkesopplæringen utformes politikken på en noe annerledes måte, da partene i arbeidslivet har en sentral rolle. Her står Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) sentralt, og mye av politikken har sitt utspring i dette rådgivende organet. Partene tar ofte initiativ til for eksempel endringer av tilbudsstrukturen. Dette blir behandlet i SRY, som gir departementet råd i slike saker. Av totalt fjorten som sitter i rådet foreslås to representanter av KS, og det er etablert sedvane for at en av disse kommer fra KS sentralt, mens den andre kommer fra fylkeskommunenes sentraladministrasjon. Ni av representantene kommer fra partene i arbeidslivet, mens departementene har to og Elevorganisasjonen en representant. SRY er et konsensusorgan som er basert på samarbeid mellom alle de berørte partene. Hensikten er at man skal diskutere seg frem til løsninger, også i saker hvor man i utgangspunktet står et stykke fra hverandre. SRY er resultatet av en strukturendring i 2004, da det erstattet Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, som i større grad var et vedtaksorgan og ikke basert på samarbeid. Departementet opplever omleggingen som vellykket. Det finnes også faglige råd for hvert av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og disse er, i likhet med SRY, partssammensatte.

Relasjonen mellom SRY og fylkeskommunene følger i stor grad samme mønster som for utdanningspolitikken for øvrig, sett bort fra at fylkeskommunene er representerte i rådet. Også når det gjelder fag- og yrkesopplæringen utformes politikken nasjonalt, mens fylkeskommunene har ansvar for å gjennomføre tjenestetilbudet. I likhet med andre utdanningsprogrammer blir lærefagene fastsatt på nasjonalt nivå, og fylkeskommunene kan ikke opprette egne lærefag. I hver fylkeskommune finnes en yrkesopplæringsnemnd, som også er partssammensatt. Disse skal fungere som rådgivende organ for fylkeskommunene og uttaler seg om sentrale utdanningspolitiske saker som skal til behandling i fylkestingene, for eksempel i forhold til tilbudsstrukturen.

4.3.2 Implementering av politikken

Implementeringen av utdanningspolitikken baserer seg på en kombinasjon av ganske detaljert lovgivning og en stor grad av rammefinansiering. Det er som regel relativt beskjedne og

overordnede føringer på hvordan midlene som bevilges til fylkeskommunene skal brukes, selv om man unntaksvis også benytter nasjonale tilskuddsordninger eller prosjektmidler til konkrete tiltak på fylkesnivå. Det brukes i stadig mindre grad øremerkede midler, som resultat av en bevisst politikk fra regjeringens side. Samtidig forholder fylkeskommunene seg stort sett til de standardene nasjonale myndigheter fastsetter, for eksempel i forhold til timetall: ”Vi bruker alle de standardene vi får”⁶. Ut fra lovgivningen har elevene rettigheter til et klart definert utdanningstilbud, og dette fører til at politikken i all hovedsak er regelstyrt. Tiltak som omhandler innhold og struktur på utdanningen er derfor som regel klart definerte av departementet. Fra departementets side stilles det spørsmål ved hvorfor fylkeskommunene i så liten grad samarbeider seg imellom om implementeringen av politiske tiltak. KS påpeker imidlertid at fylkeskommunene har et aktivt samarbeid om kvalitetshevende tiltak og tilbud innen enkeltfag gjennom utdanningsregionene, som de selv har tatt initiativ til å opprette.

Fylkeskommunene opplever stort sett at de har et visst handlingsrom i forhold til hvordan de ønsker å gjennomføre politiske vedtak som kommer fra nasjonale myndigheter. Det er muligheter for regionale tilpasninger og for å velge ulike metoder for å nå de politiske målene som staten setter. Konkretiseringen av læreplaner er for eksempel opp til den enkelte fylkeskommune, og i stor grad også opp til den enkelte skole og lærer. Her er det også rom for lokale tilpasninger i forhold til hvordan man ønsker å nå de kompetansemålene som er fastsatt i læreplanene. Ulike andre tiltak som nasjonale myndigheter innfører innebærer også ofte et visst handlingsrom i implementeringsfasen. Departementet mener at de stort sett er opptatt av resultatet, mens organiseringen av oppgavene er opp til fylkeskommunene selv.

Eksempel: Stortinget har besluttet at bruk av digitale verktøy skal være en grunnleggende ferdighet. Informantene i fylkeskommunene tolker dette som at alle elever skal ha sine egne datamaskiner, selv om det ikke er noe krav fra departementets side. Fylkeskommunene har imidlertid valgt ulike metoder for å gjennomføre dette. I noen fylker låner eller leier elevene datamaskiner av fylkeskommunen, mens andre steder får de tilskudd til å kjøpe sine egne maskiner. Fylkeskommunene har dermed et visst handlingsrom i forhold til hvordan man ønsker å oppnå målet om digital kompetanse.

Det har imidlertid vært konflikter omkring enkelte av modellene som fylkeskommunene har valgt. I Nord-Trøndelag valgte fylkeskommunen en modell hvor elevene ble pålagt å kjøpe datamaskiner som de gjennom en avtale mellom fylkeskommunen og en leverandør kunne leie/lease for rundt 300 kroner i måneden i tre år og deretter beholde. Fylkeskommunen mente at de hadde dekning for dette innenfor et informasjonsskriv fra departementet, hvor det stod at elevene kunne pålegges å kjøpe egne datamaskiner så sant de totale utgiftene til læremateriell ikke økte. Her opplevde fylkeskommunen at ordningen ble kritisert i mediene på bakgrunn av kostnadene for elevene og at statsråden etter hvert blandet seg inn i prosessen. Dermed ble det uklart hvilket handlingsrom fylkeskommunen faktisk hadde til å velge modeller for å nå målet

6 Departementet påpeker imidlertid at et nasjonalt tilsyn for skoleåret 2007/2008 viser at ingen fylkeskommuner gir en forsvarlig opplæring i forhold til kravene om minste årstimetall i opplæringslovens §13-10 og læreplanverket. Informantene i fylkeskommunene fremhever på sin side dette som et eksempel på et tilsyn som vektlegger en bokstavelig tolkning av lov og forskrift til dels på tvers av en sedvane som direktoratet har vært med på å etablere. Jamfør for øvrig avsnitt 4.2.3.

om digital kompetanse. Situasjonen ble ytterligere komplisert ved innstramningene av det såkalte gratisprinsippet, da regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet noen måneder senere foreslo og senere innførte gratis læremidler i den videregående skolen. Dette innebar at fylkeskommunene fikk ansvaret for at elevene hadde nødvendige læremidler, og det var ikke lenger tillatt å ta seg betalt for disse. Nord-Trøndelag kunne dermed ikke gjennomføre ordningen på den måten de hadde planlagt. Nye rammer og retningslinjer underveis i implementeringsprosessen førte dermed til at de måtte begynne arbeidet på nytt. Fylkeskommunen opplevde det som vanskelig å nå frem til beslutningsmyndighetene med sine synspunkter i denne saken, da departementet hadde liten forståelse for vanskelighetene.

Eksempelet illustrerer hvorfor fylkeskommunene tidvis ser på det som problematisk at politikken ofte kommer i form av regler i stedet for at den forankres i en dialog mellom regionale og sentrale myndigheter. Implementering ved hjelp av regler fører gjerne til bråk og til at fylkeskommunene forsøker å finne løsninger som innebærer at man omgår reglens hensikt, slik tilfellet har vært med for eksempel gratisprinsippet. Også departementet har forståelse for at fylkeskommunene følte seg detaljstyrte og overstyrte i forbindelse med gratisprinsippet, men det påpekes at dette var et politisk prinsipp som var viktig for regjeringen. Dette er med andre ord et eksempel på at partipolitikk og tilhørende nasjonale demokratiske prosesser kommer i konflikt med ønsket om dialog med regionale myndigheter. Et annet eksempel på manglende dialog, riktignok i forhold til lokale myndigheter, er det omstridte vedtaket om at elever på skoler med ungdomstrinn skulle få tilbud om frukt og grønnsaker på skolen, hvor staten også baserer seg på regelstyring i stedet for dialog med kommunene i et forsøk på å nå målet om sunnere kosthold for elevene. En viktig årsak til dette er riktignok at flere kommuner valgte å unnlate å bevilge penger til tiltaket når departementet benyttet rammeoverføringer og dialog som virkemidler.

4.3.3 Oppfølging

Den statlige oppfølgingen av fylkeskommunenes tjenesteleveranser følger i grove trekk to hovedmodeller: Dels baserer man seg på tilsyn av at tjenestene leveres i tråd med formelle krav og rettigheter, og dels på ulike systemer for kontroll av kvaliteten på tilbudet. Blant oppfølgingsmekanismene er det per i dag i hovedsak tilsynsordningen som fungerer som et styringsredskap, mens kvalitetskontrollsystemene i mindre grad har blitt utviklet som redskaper for statlig styring. Disse fungerer mer som rapporteringssystemer og som informasjonskilder for fylkespolitikkerne.

Tilsyn: Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at fylkeskommunene leverer de utdanningstjenestene som de er lovmessig forpliktet til å tilby. Det er delte oppfatninger mellom departementet og fylkeskommunene om hvor omfattende tilsynsregimet i utdanningssektoren er. Ifølge departementet er tilsynet på et relativt moderat nivå, og det vises blant annet til en rapport fra Riksrevisjonen knyttet til grunnskolen, hvor det ble påpekt at tilsynet fra fylkesmannen var beskjedent og for enkelte bestemmelser bortimot fraværende. Tilsynsaktiviteten har imidlertid blitt trappet noe opp, særlig med gjennomføringen av nasjonale tilsyn de siste to årene.

Fra fylkeskommunenes side rapporteres det om stor misnøye med måten tilsynet blir gjennomført på. Både i Rogaland og i Nord-Trøndelag opplever man at dette er et tilsyn som foregår på direktoratets og fylkesmannens premisser, hvor fylkeskommunene i liten grad er

involverte i prosessen. Fylkeskommunene opplever at de får lite gehør for sine innsigelser på fylkesmannens og direktoratets evalueringer, og at det er liten interesse for å gå i dialog om hvilke indikatorer som kunne vært interessante. Det er i det hele tatt liten kommunikasjon omkring dette tilsynet, og det er ikke basert på samarbeid og gjensidig forståelse. Dermed blir det ikke ført tilsyn med kritiske faktorer, men i stedet med formaliteter og elementer som fylkeskommunene ikke trodde at var viktige. I enkelte tilfeller, for eksempel i forhold til minstetimetall, har fylkeskommunene også opplevd at tilsynets tolkninger av forskriftene har vært i strid med det de oppfatter som etablerte sedvaner som også direktoratet tidligere har akseptert.

Kvalitetskontroll: Ved siden av tilsynsregimet finnes det også en god del informasjon som kan si noe om kvaliteten på utdanningstilbudet i det enkelte fylke. Utdanningsdirektoratet har siden 2004 drevet Skoleporten, som er et system hvor fylkeskommunene rapporterer inn data om læringsutbytte (basert på karaktergjennomsnitt), læringsmiljø (basert på en spørreundersøkelse blant elevene – Elevundersøkelsen), gjennomføring og ressurser. Dette kan gi grunnlag for sammenlikninger av ulike skoler både innenfor og på tvers av fylker, og dermed si noe om kvaliteten på tjenestetilbudet. Fylkeskommunene er langt mer fornøyde med dette aspektet ved den statlige oppfølgingen enn med tilsynsordningen, og de er også interesserte i å få staten mer involvert i analyser av datamaterialet, slik at systemet kan benyttes til noe mer enn bare rapportering.

Innenfor dette regimet opplever også fylkeskommunene at de i større grad samarbeider med staten om å finne frem til relevante indikatorer som kan gi grunnlag for styring. Det er en viss uenighet om hvilke indikatorer som er viktige å forholde seg til. Departementet har for eksempel lagt stor vekt på andelen elever som gjennomfører videregående skole, mens det fra fylkenes side er større skepsis til hvor vesentlig dette er. Dette skaper et behov for dialog omkring utviklingen og utvelgelsen av indikatorer, og det er et arbeid som er påbegynt. Fylkeskommunene deltar blant annet sammen med direktoratet, departementet og Statistisk Sentralbyrå (SSB) i en gruppe som skal bidra til å utvikle bedre og mer relevant styringsinformasjon. Også departementet har store forventninger til dette samarbeidet. Målet er å legge til rette for bedre sammenlikninger mellom ulike fylker, både på skolenivå og på utdanningsprogramnivå. Det er også viktig å samarbeide med fylkene for å sikre kvaliteten på dataene som innrapporteres. Departementet og fylkeskommunene har her også felles interesser i å bruke dataene i dialogen mellom fylkene og den enkelte skole.

I tillegg har fylkeskommunene under ledelse av KS etablert regionale effektiviseringsnettverk, hvor man arbeider med å få frem og drøfte kvalitetsindikatorer. Her opplever man imidlertid fra fylkesnivået at mangelen på gjensidige forpliktelser og interesse fra andre enn KS og fylkeskommunene selv som et problem for nytten av nettverket. Systemet for kvalitetskontroll oppleves av informantene i fylkeskommunene generelt som lite helhetlig, med mange ulike aktører som opererer med hver sine indikatorer og i liten grad integrerer disse. Utdanningsdirektoratet forholder seg til Skoleporten, KS bruker i hovedsak sine effektiviseringsnettverk og SSB er opptatt av KOSTRA. KS påpeker imidlertid at effektiviseringsnettverkene i hovedsak henter informasjon og statistikk fra SSB og KOSTRA.

Oppfølgingen av den informasjonen som fremkommer via kvalitetskontrollene er i stor grad opp til den enkelte fylkeskommune, og det er gjerne fylkespolitikere som følger opp hvorvidt dette blir gjort. Verken departementet eller direktoratet har sett det som sin rolle å ta tak i eventuelle

problemer som måtte fremkomme her. Deres jobb er i hovedsak å få frem resultatene, og så er det opp til fylkeskommunene å ta hensyn til dem.

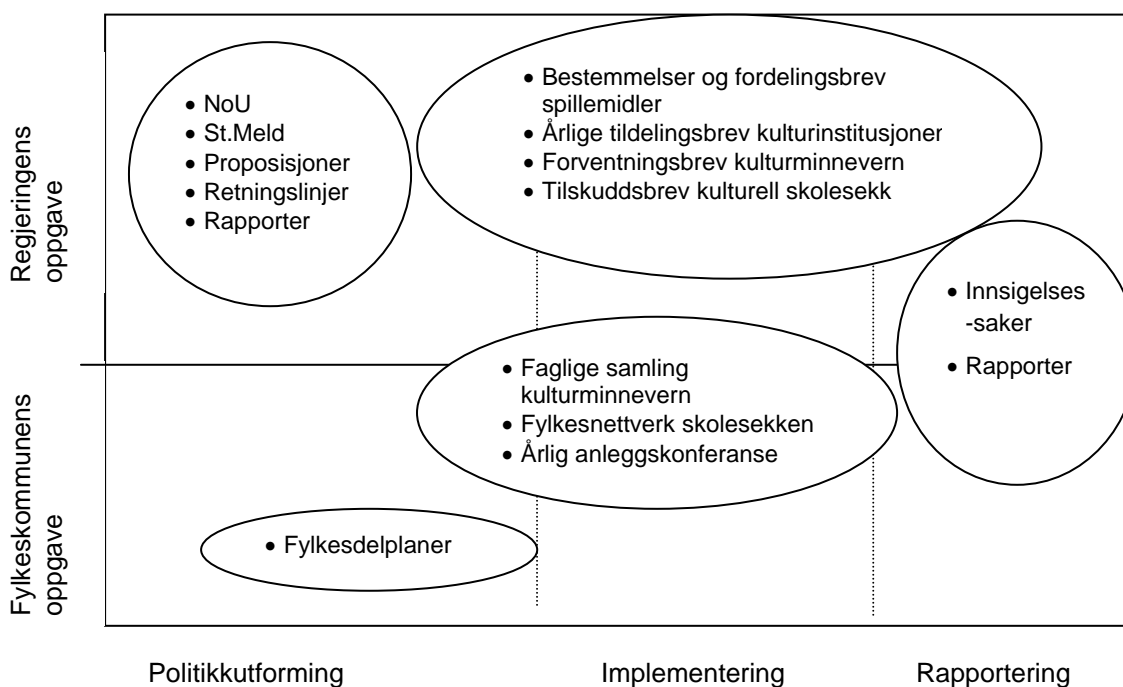
4.4 Kulturfeltet inkludert kulturminnevern

I denne framstillingen har vi inkludert kulturminnevernet i framstillingen av kulturfeltet. Dette fordi disse to fagområdene er samlet i en enhet i mange av fylkeskommunene. Følgende hovedtrekk trer fram når det gjelder samhandling mellom fylkeskommune og regjering på kulturfeltet:

- Den er relativt beskjeden når det gjelder politikkutforming, men mer omfattende når det gjelder implementeringen av politikken.
- Den er til dels regel- og/eller politisk styrt fra sentrale styresmakter.
- Men graden av og formen på styring varierer mellom ulike temaområder, og noen områder har større regionalt handlingsrom enn andre

I en forstand kan vi si at vi finner en todeling på kulturfeltet. For eksempel er kulturminnevernområdet, der Miljøverndepartementet er fagdepartement, på den ene siden lovregulert og fag- og regelorientert, der det handler om myndighetsutøvelse i forhold til kulturminneloven. På den andre siden inngår kulturminnevernet i fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet. Eller på kulturområder, der vi på den ene siden har den spesifikke kultursektoren, der Kulturdepartementet er fagdepartement. Denne sektoren er i mindre grad er preget av lovregulering enn kulturminnevern, men politikken er likevel styrt ut fra rimelig detaljerte statlige retningslinjer og føringer. Og på den andre siden det breiere kulturområdet, kultur som en del av regionalpolitikken og følgelig en del av rammeoverføringene fra KRD, der det gis rom for å utforme og iverksette politikk på regionalt nivå.

I framstillingen i denne delen vil tyngdepunktet ligge på myndighetsutøvelsen i forhold til kulturminneloven og den sektorspesifikke kulturpolitikken. Det regionale planarbeidet og kultur som en del av regionalpolitikken faller til dels inn under de påfølgende delkapitlene om planleggingsfeltet og næringsutvikling.



Figur 4.4 Styringsordninger innen kulturfeltet

4.4.1 Politikktutforming

Det varierer mellom de ulike områdene i hvilken grad fylkeskommunen er involvert når det gjelder politikktutforming på kulturfeltet. Når det gjelder spillemidlene til idrettsanlegg, er dette en gammel ordning uten for mye ”ny” politikktutforming. De generelle retningslinjene ligger i stortingsmeldingen om idrett (St. meld. nr. 14, 1999-2000), i rapporter fra statlige utvalg og i de årlige bestemmelsene kalt ”Bestemmelser – Om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2007”. Fylkeskommunene synes lite involvert i utarbeidelsen av disse. Fra statlig hold er en åpne for noe mer politisk innspill fra fylkeskommunene om spillemidlene til anlegg – det er de som sitter nærmere aktiviteten – men omfanget av innspill er tilnærma null i dag.

Når det gjelder kultursektoren generelt er fylkeskommunen i noen tilfeller høringsinstans i forhold til offentlige utredninger, særlig utredninger som spesifikt omhandler det regionale nivået. Også for meldinger som direkte omhandler fylkeskommunen, er de inne i prosessen, i følge en sentral informant. I andre tilfeller må en invitere seg sjøl inn for å kunne komme med innspill, i følge informanter fra fylkesnivået. Andre ganger deltar man på ulike konferanser og kommer med innspill i forkant, for eksempel i forhold til endringene på museumsektoren. En kanal inn til regjeringen er kollegiet for fylkeskultursjefer. Dette kollegiet er imidlertid ikke representert i KS. I enkelttilfeller opptrer fylkeskommunene imidlertid samordnet, enten via KS eller direkte når det gjelder uttalelser om stortingsmeldinger og lignende.

Det gjennomgående trekket for de ulike områdene – både når det gjelder spillemidler til idrettsanlegg, A(arkiv)B(bibliotek)M(museum), de regionale teatrene, den kulturelle skolesekken, osv. – er likevel at politikktutforming skjer sentralt, slik vi ser det. Det er KKD, ofte i samspill med de aktuelle sentrale kulturaktørene og idrettsorganisasjonene, som utformer de ulike meldingene, utredningene, rapportene osv. Unntaket er som nevnt de utredningene og meldingene der fylkeskommunenivået er særskilt berørt.

Stortinget vedtar budsjettet for de ulike regionale institusjonene og satsningene (med unntak av spillemidlene som fordeles av regjeringen direkte). I den sammenheng synes det klart at de ulike stortingsbenkene brukes for å påvirke politikken. En viktig moment her er at man regionalt jobber for å få sine kulturinstitusjoner inn som faste poster på kulturbudsjettet.

Også på kulturminnevernområdet, som også inngår i fylkeskultursjefenes portefølje, er den fylkeskommunale innflytelse på politikktutforming varierende. Som for kultursektoren er det fylkeskommunale nivået til dels inne når det gjelder offentlige utredningsarbeid både i utrednings- og høringsfasen. Fra sentralt hold påpekes det imidlertid at det er personavhengig hvor aktive de enkelte fylkeskommunene er. Det varierer også hvor aktive fylkeskommunene er når det gjelder å fremme enkeltsaker overfor politisk ledelsen i MD.

Et eksempel her er forsøket i Oppland fylket kalt ”Fritt fram”. Alle fylkeskommunale ressurser, samt en større andel av de statlige midlene, inngår i den rammen som Fylkestinget fordeler på ulike formål. Når den økonomiske rammen er lagt, skjer det operative arbeidet hos den instans som normalt har utføreransvaret. Det regionale planarbeidet er her viktig for de mål og prioriteringer som gjøres. Forsøket innebærer følgelig en sterkere regionalpolitisk styring på flere områder, herunder også kulturminnevern.

Sett i sin helhet er likevel vår vurdering at fylkeskommunen i begrenset grad er involvert i politikktutforming på kulturområdet.

4.4.2 Politikimplementering

Fylkeskommunens handlingsrom når det gjelder politikimplementeringen på kulturfeltet, kan synes noe større enn når det gjelder politikutformingen. Det blir imidlertid påpekt fra fylkeskommunalt hold at det synes å gå mot en stadig sterkere sentral styring. Områder som ikke i utgangspunktet er regelstyrt, blir gjenstand for sterkere nasjonal politisk styring.

Styringen skjer i hovedsak i form av detaljerte tildelingsbrev til hver kulturinstitusjon (teater/museer) med utgangspunkt i statens økonomireglement og med rapporteringskrav på spesifikke resultatindikatorer. Den sentrale styringen går altså i stor grad direkte ned til teatrene/museene, men all den tid det ligger faste fordelingsnormer mellom de tre partene – vertskommune, fylke og stat – innvirker det også på den fylkeskommunale politikutformingen. Dessuten hevder en informant fra fylkeskommunene at museumsvirksomheten er et område som er blitt sterkt politisert. Tidligere fordelte fylkeskommunen ut fra en større rammepost, mens nå styrer man fra sentralt hold ned til hvert felt. Opprettelsen av ABM-utvikling er sentralt her, bl.a. knytta til strukturspørsmål på museumsområdet i fylkene. Det har vært dialog mellom sentralnivå og regionalnivå om strukturspørsmålene, men den har hatt en hierarkisk karakter all den tid det har vært knyttet økonomiske gulrøtter til strukturendingene, påpekes det fra sentralt hold. ABM deltar imidlertid på dialogkonferanser med fylkeskommunene.

På kulturminnefeltet har man gått fra øremerking til rammeoverføring. Samtidig stiler Riksantikvaren et brev til fylkeskommunene med økende forventninger fra kulturminnevernområdet. Økende forventninger, sterk faglig styring og avgjørelsesmyndighet i saker som en lokal kjenner best, gjør at man fra fylkeshold uttrykker en forståelse av forvaltningen av kulturminneloven som svært sentralstyrt. I politiske spørsmål må fylkeskommunene gå veien om Miljøverndepartement, i faglige spørsmål er det i hovedsak Riksantikvaren. Siden det meste av implementeringen av kulturminnevernet er lagt til Riksantikvaren, kan følgelig området sees på som dominert av fagutøvelse, med faglige samlinger, der det i liten grad er politiske diskusjoner. Men, kanskje fordi det i liten grad er åpnet opp for politikutføelse innen forvaltningen av kulturminneloven, skaper den også liten politisk interesse. Utsagn både fra sentralt og regionalt hold tyder på at det har utviklet seg selvstendige administrative aktører regionalt, som i en viss forstand utøver politikken på området. På den andre siden gir det regionale planarbeidet nedfelt i PBL rom for politikutføelse innenfor visse rammer i spørsmål som berører kulturminnevern (jfr. neste del).

Spillemidlene fordeles som en sum til fylkeskommunen i henhold til Bestemmelsene og et generelt tilskuddsbrev fra KKD. Ut fra kommunenes rangering basert på kommunedelplaner, fordeles så midlene videre til de ulike anleggseierne. Det er følgelig kommunenes prioriteringer som danner grunnlaget for fordelingen. I noen tilfeller foretar fylkeskommunen sjøl noen prioriteringer, for eksempel mellom kommuner eller til noen prioriterte anleggstyper, men i all hovedsak er det samspeillet mellom kommunenes prioriteringer og sentrale retningslinjene som bestemmer fordelingen og således politikken på området. Fra sentralt hold hevdes det at man på regionalt hold har større rom for politikutforming – dvs. å foreta egne prioriteringer – men slik oppleves det ikke i fylkeskommunene. Om det da er slik at fylkeskommunene ikke griper muligheten, eller om handlingsrommet mellom kommunale prioriteringer og statlige retningslinjer er så trangt at det gir lite plass for egen manøvrering, er ikke helt opplagt. Men ordningen er vel etablert og anses som stort sett velfungerende, så det er ikke noen utstrakt vilje til å foreta større endringer. Spillemiddeltildelingene til anlegg blir diskutert på to årlige

konferanser som er arrangert av KKD, og der fylkesidrettskonsulentene. I tillegg arrangerer staten hvert andre år en anleggskonferanse der også idrettsiden deltar.

Et annet område der KKD og fylkeskommunen samhandler, er den kulturelle skolesekken. Sjøl om mye av den ”daglige” kontakten er i forhold til sekretariatet for ordningen som er lokalisert i ABM-utvikling, er det også kontakt med departementet, blant annet med et tilskuddsbrev med ekstrakt av målene for ordningen, via et eget fylkesnettverk av saksbehandlerne i fylkeskommunen arrangert av sekretariatet, men der departementet som regel er med, og i mer uformelle bilaterale møter. Den kulturelle skolesekken er følgelig øremerka midler på et overordna nivå, der fylkeskommunen sjøl skal lage en egen plan for gjennomføring av skolesekken, og følgelig har en viss frihet i utforming av tiltakene. Hvor stor denne friheten er, synes det imidlertid å være varierende vurderinger av.

4.4.3 Rapportering

Det er detaljerte rapporteringskrav til de regionale kulturinstitusjonene. Retningslinjene for fordeling av finansiering mellom de tre finansieringsinstitusjonene er gitt av departementet, og departementet oppnevner også styreleder for institusjonene. Bruken av spillemidlene rapporteres også tilbake til departementet. Det samme gjelder for den kulturelle skolesekken, der en sender årlig rapport til sekretariatet i ABM-utvikling, som så summerer opp rapporten og presenterer den for en styringsgruppe som består av en statssekretær fra KKD og en fra KD.

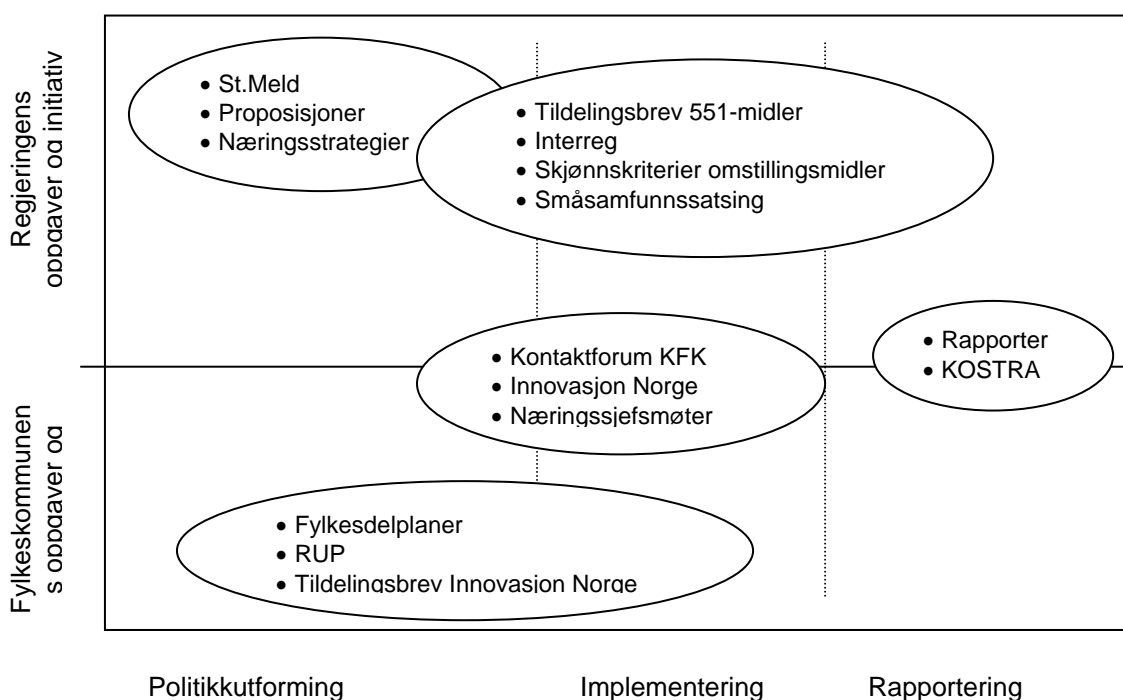
4.4.4 Oppsummering

Kulturområdet er sentral- og til dels regelstyrt. KKD er bestillerorganisasjon og fylkeskommunen er gjennomføringsledd/mellomstasjon. Feltet synes som sådan å være hierarkisk og regel- og avviksorientert, og i mindre grad preget av egalitær samhandling med dialoger og løsningsorienterte prosesser. Og dette preger alle fasene av de politiske prosessene. Det finnes likevel et regionalt handlingsrom for politikkutøvelse på kulturfeltet, men dette er enten klart rammet inn av det sentrale regelverket (spillemidler til idrettsanlegg, støtte til kulturinstitusjoner, og lignende), eller er i større grad lokalisert i det fylkeskommunale planarbeidet (jfr. neste del) og i den breie kulturpolitikken – kultur som regional utvikling.

4.5 Næringsutvikling

På næringsutviklingsområdet er det kontakten med KRD som er viktigst for fylkeskommunene; NHD har tilnærma ingen direkte kontakt, kun indirekte gjennom Innovasjon Norge. Det er rammeoverføringene i form av 551-midler, postene 60 – tilskudd til regional utvikling – og 61 – næringsretta midler til regional utvikling – som er sentrale i forhold til området næringsutvikling. Utenom å trekke grenser mot for eksempel velferdsoppgaver og framheve satsninger som bredbånd, er disse midlene relativt frie for fylkeskommunen. Etter ansvarsreformen i 2003 er fylkeskommunene gitt større handlingsrom i forhold til bruken av rammeoverføringene. I tillegg kommer en noe mindre pott til kommunale næringsfond, skjønnsmidler knyttet til omstillinger, samt tilskudd til småsamfunnsatsing.

Næringsutvikling er et område som er preget av informasjonsutveksling, veiledning og dialog. Sjøl om man gir retningslinjer i form av tildelingsbrev og ber om rapportering på bruken av midlene, er samhandlingen mer egalitær og dialog- og løsningsorientert enn hierarkisk og regel- og avviksorientert.



Figur 4.5 Styringsordninger innen næringsutvikling

4.5.1 Politikktutforming

Fylkeskommunene er relativt mye involvert i utformingen av den statlige politikken på næringsutviklingsområdet, slik den uttrykkes i regionalmeldinger. Både i form av møter i startfasen av arbeidet med stortingsmeldinger og i form av skriftlige innspill har en blitt invitert til å gi synspunkter på politikktutforming. Man oppfatter prosessen rundt meldingsarbeidet som en åpen prosess. Kontakten med NHD når de utformer for eksempel strategier for reiseliv er imidlertid minimal. På den andre siden har fylkespolitikkerne kanskje mer kontakt med NHD enn KRD, men da i enkeltsaker som det er viktig å prøve å påvirke.

4.5.2 Politikimplementering

Politikimplementeringen har gått i retning av mer rammestyring og mindre detaljstyring de seinere årene. Tidligere var det for eksempel slik at ubrukte midler ble trukket tilbake, men nå har fylkeskommunene disse midlene til odel og eie. Rammene for tilskudd til fylkeskommunene for regional utvikling (kap.551, post 60) blir fastsatte etter både objektive kriterier og skjønn⁷. Fylkeskommunene kan komme med innspill om behov for skjønnsbaserte midler til omstilling. Ved tildelingen vil eventuelle skjønnsbaserte midler inngå i den samla ramme for regional utvikling som fylkeskommunene etter ansvarsreformen står fritt til å disponere.

Fylkeskommunene har følgelig stor frihet i å disponere midlene til næringsutvikling, sjøl om den generelle føringen om distriktsorientering setter noen begrensninger.

Det hevdes likevel fra fylkeskommunalt nivå at det burde vært dialog mellom fylkeskommunen og KR D om innholdet i tildelingsbrevet.

KRD har etablert et kontaktforum der både KS, fylkeskommunene, noen departement og Innovasjon Norge deltar. Fylkeskommunenes rådmanns-, regionalsjef- og næringsjefkollegier har representanter i dette forumet. Kontaktforumet møtes 2-3 ganger i året, og det er i all hovedsak informasjons-/drøftingsmøter der man får anledning til å drøfte aktuelle problemstillinger på et tidlig tidspunkt i prosessen..

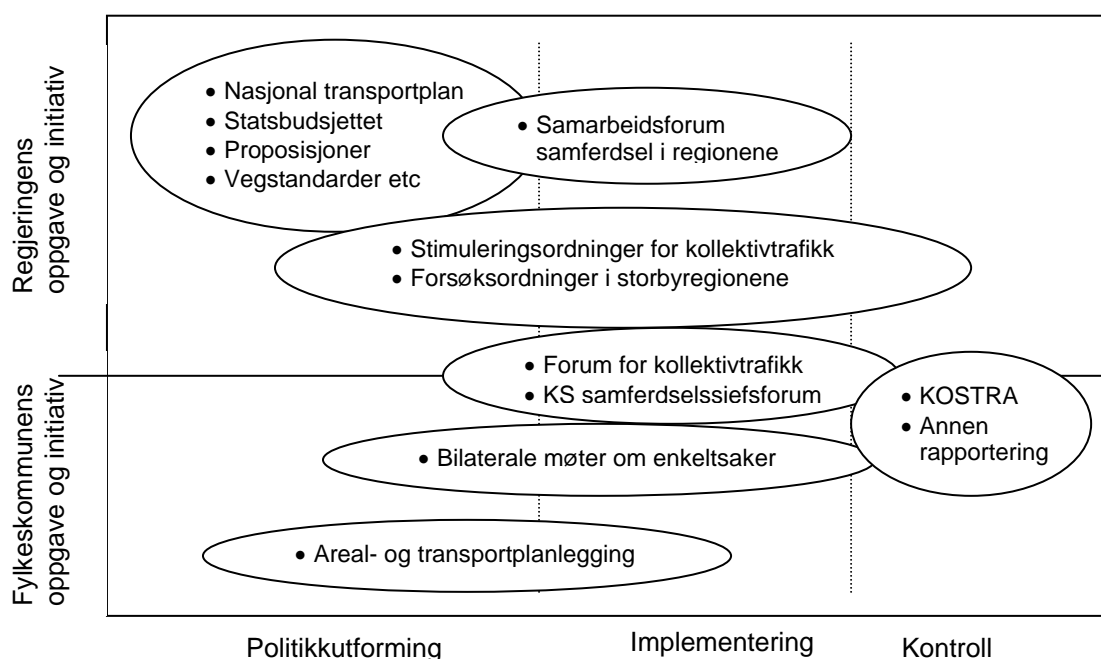
4.5.3 Rapportering

Det rapporteres årlig på bruken av 551-midlene. Fra sentralt hold blir det påpekt at man føler at fylkeskommunene relativt lojalt følger opp de overordna styringssignalene fra staten. Og fylkeskommunene har som nevnt stor frihet i bruken av disse midlene. Men partene har også årlige møter om rapporteringen, der det fra sentralt hold gis veiledning for å forbedre rapporteringen.

⁷ Fordeling av ramma mellom fylkene etter objektive kriterium skjer i hovedsak på grunnlag av folketall innenfor de enkelte sonene av det distriktpolitiske virkeområdet, med vektning av sonene etter distriktpolitisk prioritet.

4.6 Samferdselssektoren

Planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av transportinfrastruktur og kollektivtrafikk er de to sentrale tema i relasjonen mellom Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene. Viktige regulære politiske prosesser omfatter nasjonal transportplan (NTP) og areal- og transportplanlegging (ATP) i de største byområdene. Ut over dette er det noen forskjellige stimuleringsordninger fra regjeringens side knyttet til kollektivtrafikk. Fra fylkeskommunenes side tas det ellers kontakt med departementet i en rekke enkeltsaker. I figuren under er de mest sentrale styringsordningene plassert inn i forhold til dimensjonene politikkutforming, implementering og kontroll og i forhold til om det er regjeringen eller fylkeskommunen som har initiativ.



Figur 4.6 Styringsordninger innen samferdselssektoren.

Dagens samarbeidsmodeller og styringsordninger innenfor samferdselsfeltet mellom regjering og fylkeskommune omfatter (a) formelle styringsordninger i form av stortingsmeldinger (NTP), proposisjoner, lover (vegloven), retningslinjer og standarder som gjelder hele landet, (b) noen stimuleringsordninger og forsøksordninger for kollektivtrafikk, (c) en rekke bilaterale møter mellom politisk ledelse i fylkeskommune og departementet knyttet til enkeltsaker (d) faglig / politiske nettverkssamlinger. De andre styringsordningene i figuren over er knyttet til relasjoner og samarbeid på regionalt nivå der departementet i mindre grad er involvert.

Samferdselssektoren er en sektor det de statlige etatene har stor grad av tilstedeværelse i fylker og kommuner. Det er et lite departement med store etater under seg, noe som medfører at etatene i stor grad tar seg av samarbeidet med fylkeskommunen og kommuner. Dermed blir spørsmålet om samarbeid med departementet litt spesielt. Informanter i departementet gir uttrykk for at den endringen som fant sted gjennom opprettelse av nye regioner som effektiviserende samlet sett.

Styringsordningene mellom Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene er likevel mangfoldige. Styringsordningene er preget av funksjonsdeling (fylkeskommunen har ansvar for noen oppgaver, staten og kommunene for andre) til tross for at måten oppgavene løses innenfor et område influerer sterkt på andre instansers ansvarsområde. Således er NTP-prosessen et forsøk på å koble ulike transportformer innenfor et geografisk område. Den vertikale koblingen mellom virkemidler på lokalt, fylkeskommunalt og statlig nivå synes likevel å være en utfordring. Styringsordningene preges til dels av sentral (top-down) hierarkisk regel- / planstyring, men samtidig er dialog og medvirkning klare og forutsigbare elementer i politikkkutformingsprosessen. Et annet karakteristisk trekk ved samferdselsfeltet er at det er sterkt politisert. Dette innebærer at det er et sterkt politisk press på og oppmerksomhet om departementet og i særlig grad på politisk ledelse både fra kommuner og fylkeskommuner, men også fra transportbrukere og andre sektorer.

Funksjonsdelingen og situasjonen med sterke regionale ønsker og krav synes ut fra utreders vurdering også å prege Samferdselsdepartementet relasjon til fylkeskommunene og også fylkeskommunenes forhold til samferdselsdepartementet. Informanter i SD trakk i liten grad fram fylkeskommunene som redskap for å gjennomføre statlig politikk, og informanter i fylkeskommunene så heller ikke SD (og vegdirektoratet) som viktige bidragsyttere for å gjennomføre regional transportpolitikk. Således synes det ut fra utreders vurdering å være et potensial for å forbedre relasjonen mellom partene.

4.6.1 Politikkkutforming

NTP-prosessen tar utgangspunkt i retningslinjer fra regjeringen (SD og FKD) for de fire etatene, (Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor) og det igangsettes en planleggingsprosess både sentralt og regionalt. Det er et statlig sekretariat bestående av vegdirektøren (leder) og de andre etatslederne som styrer planprosessen. Det er således en statlig ledet planprosess. I den sentrale referansegruppen sitter blant annet KS. Det er lokale kontaktutvalg (Samarbeidsforum for samferdsel) i hver region der fylkeskommunene deltar. Når planforslaget er utformet, sendes det ut på høring. Kontakten med fylkeskommunene ivaretas av kontaktutvalgene i de enkelte vegregionene, referansegruppen sentralt, samt at det er to runder med *dialogmøter* mellom departement og fylkeskommunene. I dialogmøtene som gjennomføres for hver region deltar to representanter fra hver fylkeskommune (gjerne fylkesordfører og opposisjonsleder eller fylkesrådmann) og politisk ledelse i departementet. Det første møtet dreier seg om planforutsetninger, mål og hvordan behovene ser ut, mens det andre går mer inn på prioriteringene (innenfor budsjettammene). Fra samferdselsdepartementet oppfattes kontakten med fylkeskommunen som nyttige og nødvendige, og de bidrar til en gjensidig forståelse av behov og muligheter.

Fra de to fylkeskommunene som er intervjuet, er vurderingen av NTP-prosessen noe mindre positiv⁸. Prosessen oppfattes som svært sentralstyrt, det tas i for stor grad utgangspunkt i

⁸ Her gjøres det oppmerksom på at det vil kunne være variasjoner mellom ulike fylkeskommuner, og at det som står ikke nødvendigvis vil være representativt for alle fylkeskommuner. Dette tas likevel med da det gir indikasjoner på at det også er forbedringsmuligheter for NTP-prosessen. NTP-prosessen vil for øvrig bli evaluert.

funksjonsdelingen og i for liten grad utgangspunkt i lokale og regionale samferdselsutfordringer og hvordan disse kan løses med virkemidler fra alle tre nivå. Opptakten til NTP-prosessen med ”fagre målsettinger og normer” blir til dels oppfattet av fylkeskommunene som et skuespill uten reelt innhold. Det at politisk ledelse på lokalt og regionalt nivå i stor grad må diskutere politiske prioriteringer med administrativt personell i de regionale kontaktutvalgene og ikke med politiske representanter fra departementet oppleves ikke som riktig. Dialogmøtene oppfattes i stor grad som pliktløp med liten betydning for utfallet. Denne oppfatningen styrkes når departementet på administrativt nivå velger å overse samstemte politiske prioriteringer fra landsdeler og velge en annen prioritering. Dette blir særlig vanskelig når den faglige underbyggingen av de sentralt valgte prioriteringer ikke stemmer med det som er forutsatt i utgangspunktet.

Areal- og transportplanleggingen foregår i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven og i all hovedsak uten at departementet deltar i dette arbeidet. Derimot deltar regional stat i dette arbeidet. ATP-prosessen fungerer som innspill til NTP-prosessen. Her oppfatter en at regional stat kanskje i for stor grad er kun opptatt av sitt ansvarsområde (stamveger og normalene der) og ikke er opptatt av helheten. Departementet kommer inn i forbindelse med godkjenning av planen dersom dette er en fylkesdelplan, og da som en del av Miljøverndepartementets godkjenningsordning. Departementet gir uttrykk for at fylkesdelplaner og fylkesplaner inngår som en del av underlaget for NTP-arbeidet. Fra fylkeskommunens side blir det for øvrig påpekt at den sentrale behandlingen av fylkesdelplaner og da også bompengepakker tar alt for lang tid. Dette er en bremsekloss for samferdselsutviklingen. Et eksempel er behandlingen av Haugalandspakken som tok fire år. Her er oppfatningen at sakene stopper opp i de saksforberedende direktorater. Mye av dialogen er her med de underliggende direktorater. Fra Samferdselsdepartementet opplyses det imidlertid at behandlingen av Haugalandspakken er et spesialtilfelle og lite representativ.

4.6.2 Implementering av politikken

Det er også mange møter mellom departementets politiske ledelse og politiske delegasjoner fra kommuner og fylkeskommuner knyttet til *enkelt saker*. Disse møtene som kommer etter initiativ fra fylkeskommunene kan være informative, men i mange tilfeller er en usikker på betydningen av dem i forhold til politikktutforming. I de fleste tilfeller er utfallet at departementets politiske ledelse viser til at direktoratene må få den nødvendige tid til faglig forsvarlig behandling. I saker der hele finansieringen tas regionalt og lokalt oppfattes de sentrale styringsordningene som lite produktive og prinsipper om samsvar mellom ansvar og myndighet overholdes ikke.

Selv om departementet formelt sett ikke har ansvar for kollektivtrafikken i fylkene (utenom jernbane og fly) har departementet innført *belønningsordningen for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk i storbyområdene* og gjennom *støtte til bestillingsordninger for kollektivtrafikk i mer gravgrendte strøk*. Den første ordningen har vart i om lag 5 år og budsjettet for denne ordningen er økt betydelig de siste år. Dette representerer en annen type styringsordning enn planprosessene. Denne ordningen er preget av incentiver gjennom at tildelingene både kan baseres på hva byområdene planlegger av tiltak og hva de har oppnådd (eksempelvis økning i kollektivtrafikkandel) og med krav til rapportering av hvordan midlene er benyttet. Under utformingen var det diskusjon om dette skulle være en statlig ordning der en tildelte midler direkte til kollektivselskapene, men regjeringen valgte å la det bli en belønningsordning der de

som hadde ansvar for kollektivtransporten fikk overført midler og selv kunne velge hvordan midlene skulle benyttes. Ordningen kan ses på som en form for øremerking av tilskudd og vurderes som hierarkisk (jf. figur 2.2) gjennom at departementet utformer kriteriene for tildeling og bestemmer størrelse på tildelingen. Finansiering av kollektivtrafikken for øvrig er ikke øremerket og skjer gjennom det ordinære rammetilskuddet. Her har ikke departementet noen oppfølgingsordninger, men departementet bistår KRD gjennom å lage kostnadsnøkler for kollektivtrafikk.

Departementet engasjerer seg også på andre områder innenfor kollektivtrafikkfeltet, eksempelvis ved (1) å bistå med å utvikle ensartede systemer for elektronisk billettering, (2) gjennom *forsøksordning for forvaltningsorganiseringen* av kollektivtrafikken (der Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim deltok) og (3) gjennom investeringer på vegbudsjettet som har med kollektivtrafikken å gjøre. Således bryter dette med den sterke funksjonsfordelingen som ble nevnt innledningsvis.

To arenaer for faglig og politisk dialog fremheves av samferdselsdepartementet. Det er *samferdselssjefskollegiet* som organiseres gjennom KS og der administrasjonen i samferdselsdepartementet deltar på møter en eller to ganger i året. Den andre arenaen er *Forum for kollektivtransport* som ledes av statssekretæren, og der blant annet KS, lederen av samferdselssjefskollegiet, Statens Vegvesen, jernbaneverket, NSB og forbrukerrådet deltar. Her er det 3 – 4 møter i året og det er i hovedsak saker av politisk karakter som drøftes, eksempelvis hvordan framkommeligheten for kollektivtransporten kan økes.

Det er også eksempler på at samferdselsdepartementet tar kontakt med fylkeskommunene med forespørsel om det kunne være aktuelt å innføre vegprising som et virkemiddel for å fremme kollektivtrafikken. Denne type styringssignaler anerkjenner de lokale og regionale myndigheters autonomi på dette området, samtidig som det er et forholdsvis klart styringssignal fra sentralt hold.

4.6.3 Kontroll

Det er få regulære kontrollordninger mellom fylkeskommunene og regjeringen. Gjennom KOSTRA rapporteres det en del forhold knyttet til kollektivtrafikk og til drift og vedlikehold av veg. Før øvrig er det rapportering i forhold til belønningsordninger for kollektivtrafikk og evalueringer i forhold til forsøksordningene.

5 Sammenstilling og sammenligning av dagens styrings- og samarbeidsordninger

I dette kapitlet er samarbeidsmodellene og styringsordningene for de ulike sektorene sammenstilt og sammenlignet. Avslutningsvis er det foreslått noen områder der det kan være behov og potensial for å endre den nåværende styringsdialog for å nærme seg dialog- og løsningsorienterte styringsordninger.

5.1 Kategorisering av styrings- og samarbeidsordningene

Tabellen under viser et oppsummerende framstilling av det vi oppfatter som **hovedtrekk** ved styringsordningene mellom regjering og fylkeskommuner innen ulike sektorer. Tabellen er basert på framstillingen i kapittel 3 der definisjon av de ulike begrepene framkommer og kapittel 4 med gjennomgang av helhetlige og sektorielle ordninger.

Tabell 5.1 Sektoriell oversikt over styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene

Samordningsmekanismer mellom nasjonal og fylkeskommunal politikk	SEKTOR / FYLKESKOMMUNAL OPPGAVE						
	Helhetlige styringsordninger	Planleggingsfeltet	Utdanning	Kulturfeltet inkl. kulturminnevern	Næringsutvikling	Samferdsel - veg	Samferdsel - kollektivtrafikk
Direktiver							
Rapportering							
Veiledning og rådgivning							
Formidling og informasjon							
Konsultasjon og dialog							
Forhandling og avtaler							

	illustrerer at denne styringsordningen benyttes i stor grad
	illustrerer at denne styringsordningen benyttes i noen grad
	illustrerer at denne styringsordningen benyttes i begrenset grad

Tabellen over illustrerer hvilke styringsordninger som dominerer de ulike sektorene. De mest hierarkiske og kontrollorienterte former for styring er øverst, mens de mest egalitære og dialogorienterte formene er nederst. Figuren gir følgelig også et samlet bilde av styringsordningene, i den grad det er mulig. Det er imidlertid vanskelig å gi et entydig bilde av regjeringens samhandling med fylkeskommunene.

De helhetlige og overordna styringsordningene er prega av dialogorientert samhandling, der regjeringen har lagt opp til informasjonsutveksling og konsultasjon både i utformingen av politikken og i implementeringen av denne. Samtidig er det selvsagt en del føringer i statsbudsjettet og i de rammeoverføringene til fylkeskommunene som ligger der. Rapportering skjer i hovedsak gjennom KOSTRA. Sjøl om vi har kalt den helhetlige og overordna styringen for egalitær og dialogorientert er det ikke et reelt partnerskap; staten sitter fortsatt i førersetet og tar avgjørelsene selvstendig, blant annet om kommuneøkonomien, og de overordna samarbeidsarenaen er i liten grad styrende for sektorene.

Planfeltet er et område med et mangfold av retningslinjer, bestemmelser og veiledning basert på lovhjemler. Utformingen av fylkesplanleggingen skjer med brei medvirkning, for eksempel i Planlovutvalget, men jo mer konkret politikken er (proposisjoner, lovforslag etc), jo mer begrensa blir deltagelsen. Implementeringen av politikken skjer ved statlige retningslinjer, men der ulike nettverk, særskilt faglige, medfører at det er dialog om politikimplementeringen. Kontrollen skjer ved at departementet godkjenner fylkesplanen og regionalt gjennom planprosessene.

Videregående opplæring er et av fylkeskommunens mest sentrale arbeidsområder. Det er kanskje også det som er mest hierarkisk styrt med regel- og kontrollordninger. Utgangspunktet er elevenes lovmessige rettighet til utdanning, nedfelt i Lov om videregående opplæring. Følgelig blir tilnærma all politikutforming knytta til sentral partipolitikk i Stortinget. Sjøl om fylkeskommunen kan være inne i forberedelsesfaser av politiske vedtak (NOU-arbeid), er de koblet fra når det skrives stortingsmeldinger og i proposisjonsarbeidet. De kommer imidlertid med høringsuttalelser. Implementeringen av politiske tiltak er en kombinasjon av lovgivning, med relativt høy grad av detaljregulering med direktiver og retningslinjer, og stor grad av rammefinansiering. Denne finansieringen blir imidlertid fulgt opp med tydelige krav til rapportering og kontroll.

Kulturfeltet inkludert kulturminnevern er et fragmentert område. Generelt vil vi likevel si at det er en sektor preget av hierarkiske og kontrollorienterte styringsordninger. Politikutformingen skjer i all hovedsak sentralt. Fylkeskommunen kan være inne i utredningsarbeid (NOUer) og i dialogmøter i forkant av stortingsmeldinger om saker som angår dem direkte, men politikutformingen synes i all hovedsak å skje sentralt i departementet og Stortinget. I implementeringen av politikken, for eksempel overfor kulturinstitusjoner (teater, museum, musikk institusjonene), styres fylkeskommunen indirekte, all den tid departementets tildelingsbrev også binder opp fylkeskommunen og dens støtteandel til institusjonene. Midlene til den kulturelle skolesekken er øremerket med overordna retningslinjer, men fylkeskommunen har en viss frihet til å utforme tiltakene. Mens spillemidlene til idrettsanlegg tildeles fylkeskommunen som en form for rammebevilgning basert på lokale søknader via kommunene og fylkeskommunen, men ut fra klare statlige bestemmelser og retningslinjer om anleggsstøtte. Fylkeskommunens handlingsrom finnes på dette området, men det er begrensa. Kulturminnevern baserer seg på et forventningsbrev fra Riksantikvaren til fylkeskommunene, samt sentral vurdering av alle innsigelsesaker. Mens i det breie kulturarbeidet, der fylkeskommunen tar i bruk de generelle midlene til regional utvikling for å fremme kulturelle tiltak, har en stor frihet. Kontrollen på kulturfeltet er i stor grad basert på rapportering.

Som for, og i tråd med, fylkesplanleggingen, er næringsutviklingen (inkludert regionalutviklingen) et område hvor fylkeskommunen har relativt stort handlingsrom og frihet til å

velge tiltak innenfor overordna mål. Man er også rimelig involvert i politikktutforming på dette området. Sjølve tildelingsbrevet på rammemidlene til regional- og næringsutvikling er derimot i liten grad gjenstand for dialog, men KRD har gått i retning av mindre detaljstyring og mer rammebevilgninger på dette området. Det at det dessuten finnes andre tilskuddsformer til fylkeskommunalt næringsarbeid og flere ulike kontaktflater mellom regjeringen og fylkeskommune på næringsområdet, samt veiledning av rapporteringen av 551-midlene, noe som igjen indikerer at dette er et område som preges av en egalitær og dialog- og løsningsbasert styringsform.

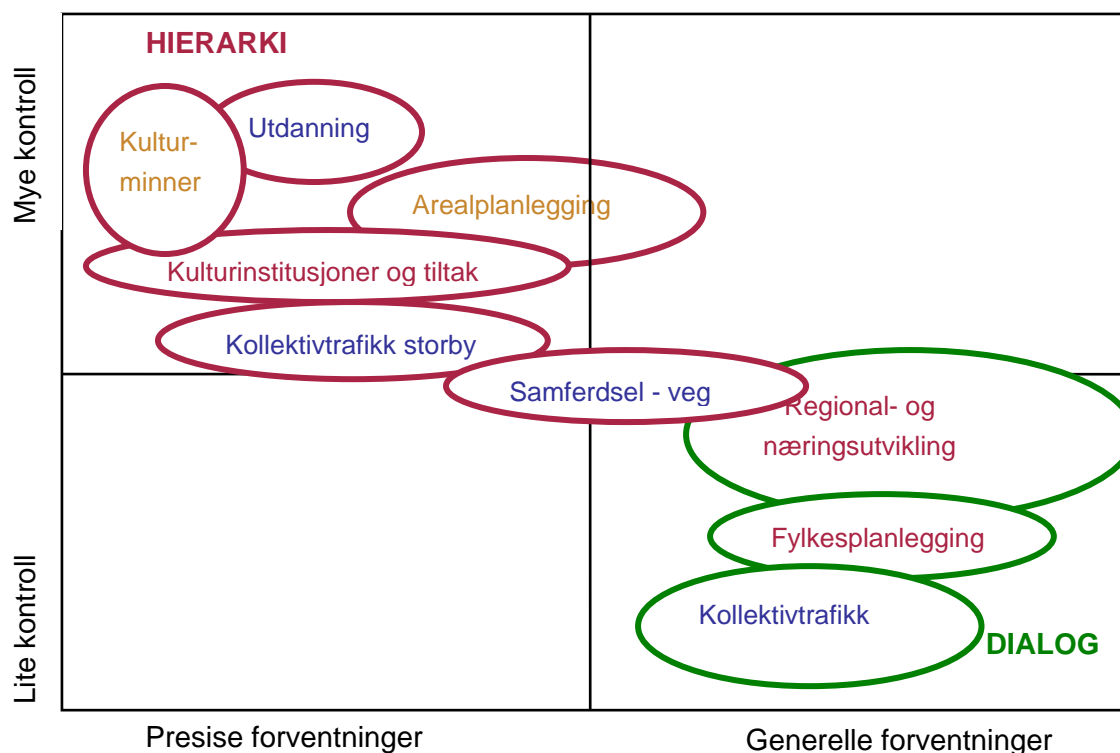
Samferdselssektoren er en sektor preget av til dels mange ulike styringsordninger både når det gjelder politikktutforming og implementering. Utenom NOUer, stortingsmeldinger og proposisjoner og lover (vegloven), har vi her Nasjonal transportplan og ulike vegstandarder som en del av utforming av politikken på området. Dessuten er det flere typer fora, forsøksordninger, bilaterale møter og så videre på implementeringssiden. Om vi først tar for oss vegsektoren særskilt, så er denne preget av både hierarkisk styring og dialog. Dessuten er den sterkt politisert på begge nivåer, noe som medfører høyt konfliktnivå og ønske om sentral styring. På mange områder er det en funksjonsfordeling mellom staten og fylkeskommunen, men ettersom den enes oppgaveløsning influerer på den andre, er det også et område for konflikt, der partene nærmest ser hverandre som motstandere og ikke som medspillere.

Kollektivtrafikkområdet innebærer en mykere styring fra sentralt hold. Generelt har fylkeskommunen ansvar for kollektivtrafikken i fylket (utenom jernbane og fly). Likevel har departementet engasjert seg via en egen belønningsordning for kollektivtrafikk i storbyene. Dette er en indirekte, men rimelig sentralstyrt ordning av fylkeskommunenes kollektivtrafikk, all den tid tilgang på betydelige midler medfører incentiver til å omstrukturere sin politikk på området. Samferdselsdepartementet engasjerer seg også på andre områder innen kollektivfeltet, men her har fylkeskommunen stor frihet til selv å implementere politikken. Via KOSTRA-tall rapporteres det i forhold til vegsektoren, mens når det gjelder kollektivtilbudet rapporteres det i tilknytning til ulike ordninger.

5.2 Forventninger fra regjering til fylkeskommune og oppfølgingsmekanismer

Hvordan er presisjonsnivået på statens forventninger til fylkeskommunen og oppfølgingen av disse forventningene? I figuren under har vi søkt å plassere de ulike sektorene ut fra disse to dimensjonene. Røde streker rundt boksene indikerer hierarkisk styringsform og blå streker indikerer dialogorientert styringsform (jamfør ovenfor). Dessuten er de fylkeskommunens tjenesteoppgaver markert med blå skrift, utviklingsoppgaver med rød skrift og myndighetsoppgaver med gul skrift.

Figuren viser at på de områdene der forventningene er presise, er det mye kontroll og motsatt, der forventningene er generelle, er det mindre kontroll. Vi har også markert de sektorene der dialog preger styringsformen og de sektorene der hierarki preger styringsformen. Vi ser at hierarki - dialog dimensjonen i stor grad overlapper fordelingen mellom presisjonsnivået på statlige forventninger og oppfølgingen. Via lovverk formuleres presise forventninger til videregående utdanning, arealplanlegging, vegsektoren og kulturminnevern, fulgt opp med til dels sterke kontrollrutiner.



Figur 5.1: Sammenhengen mellom presisjonsnivå på statlig forventninger og oppfølging på ulike sektorer

Når det gjelder kollektivtrafikk i storby og kulturfeltet er forventningene formulert som presise ordninger med klare incentivstrukturer, detaljerte bestemmelser og tildelingsbrev. Også her er det til dels sterk kontroll med bruken av midlene. På den andre siden har vi områder som er mindre regulert av lover (om enn med et unntak i fylkesplanleggingen), hvor forventningene er mer generelle, som i regional- og næringsutviklingen og kollektivtrafikken generelt.

Et moment, som vi skal drøfte mer inngående i del 2 av rapporten, er at graden av styring, presisjonsnivået på forventningene og nivået på kontrollen også henger sammen med hvorvidt det finnes statlige midler å kjempe om. Så lenge fordelingen av midlene er fastlagte, som på undervisnings- og kulturminnevernområde, kan en regne med mindre konflikt mellom fylkeskommunene, og klarere og mer regelbasert styring fra sentralt hold. Kampen om kollektivkroner, vegmidler, kulturmidler (spillemidler til anlegg, midler til skolesekken, kulturinstitusjoner inn på statsbudsjettet) innebærer derimot at fylkeskommunene opptrer enkeltvis overfor statsmakten. Blir da styringa og oppfølgingen noe mindre fastlagt?

DEL III Nye styringsordninger

6 Om vilkår for samhandling ved flernivåstyring

Professor Oddbjørn Bukve fra Høgskolen i Sogn og Fjordane hadde et innlegg om vilkår for samhandling ved flernivåstyring på den interne workshopen i prosjektet om utvikling av nye styringsmodeller mellom regjering og fylkeskommune (se vedlegg). Dette kapitlet baserer seg i stor grad på dette innlegget og mange avsnitt er hentet direkte fra manus.

Utgangspunktet er at *vilkårene for dialogbaserte samhandlingsformer* som konsultasjonsordninger, kontaktmøter og ulike samarbeidsforum, vil variere med hvilke politikkfunksjoner som skal ivaretas. Ulike politikkfunksjoner krever ulike styringsmekanismer og dermed blir rommet for styringsdialog ikke det samme i alle situasjoner og kontekster.

I følge veilederen ”Statlig styring av kommunesektoren” (KRD 2007) er det et overordnet prinsipp for statens styring av kommunesektoren at den i størst mulig grad bør preges av dialog og veiledning framfor absolutte pålegg og krav. Dette er også i overensstemmelsen med prinsipp nedfelt i St.meld.12 (2006 – 2007) og i Ot.prp. 10 (2008 – 2009). Styringsdialog som kontaktform blir også brukt mellom departement og statlige institusjoner.

Noe av bakgrunnen for framveksten av de nye styringsformene synes å være at hierarki og regelstyring er kommet i miskreditt i dagens offentlige forvaltning. Disse styringsformene som tidligere helst ble forbundet med rettssikkerhet og likebehandling, har i økende grad blitt forbundet med treghet, mangel på fleksibilitet og effektivitet. De dialogbaserte styringsordningene ser på nettverk og partnerskapslignende organisasjonsformer som botemiddel på hierarkiets problem. Aktørene i et nettverk vil være selvstendige og nøkkelen til framgang og målrealisering er samarbeid, tillit og gjensidig samordning. Tillit og dialog er grunnleggende for at nettverk skal fungere. Tanken bak de ulike formene for styringsdialog er altså at styringa og samordninga mellom forvaltningsnivåene blir bedre dersom styringa blir myket opp og bygd på samarbeid enn på absolutte krav og pålegg.

I gjennomgangen av styringsrelasjoner innen offentlig forvaltning baserer Bukve seg til dels på Torodd Strand sine arbeid fra den første maktutredningen (Strand, 1978 1985). Strand tar utgangspunkt i tre typer av styringsformål hhv.

- a) *Standardiseringspolitikk* som innebærer mekanismer for å gjennomføre nasjonale tiltak på en lik måte for hele landet og alle borgerne. Denne type politikk blir typisk utformet gjennom lover og regler som spesifiserer målsettinger og standardkrav til de tiltakene som skal iverksettes. Store deler av velferdspolitikken kan klassifiseres som standardiseringspolitikk. Målet er likhet og likebehandling av alle individ og grupper.
- b) *Hjelpepolitikk* innebærer derimot å kompensere for ulikhet slik at individ, grupper og lokalsamfunn som trenger det får særbehandling gjennom ulike former for tiltak. Distrikts- og regionalpolitikk er et eksempel, inntektssystem som favoriserer små kommuner er et annet. Økonomiske tiltak er ofte sentrale i hjelpepolitikken, gjerne kombinert med regler om positiv særbehandling.

- c) *Selvhjelpspolitik* dreier seg om tiltak for å mobilisere individ og lokalsamfunn til handling, til å stille krav og til å løse problem. Desentralisering kan være et virkemiddel i så måte, men den må støttes opp av tilgang til ressurser og administrative ordninger.

Strand peker på at det ikke er gitt i utgangspunktet hvilke type politikk eller formål et gitt tiltak vil oppfylle. Tiltak kan være utformet eller bli endret i iverksettingsfasen slik at det får andre virkninger enn det som var intensjonen. Tiltakene må derfor analyseres konkret for å finne ut hvilke virkninger de faktisk har.

Strand sin modell handler i utgangspunktet om et system der det er nasjonale politikk som skal gjennomføres lokalt. Dette innebærer et system med en viss grad av hierarki eller asymmetri mellom partene. For å utvide modellen til å gjelde flernivåsystem generelt har Bukve supplert modellen med nye styringsformål som kan knyttes til et nettverkspreget styringssystem der aktørene har en relativ autonomi i forhold til hverandre.

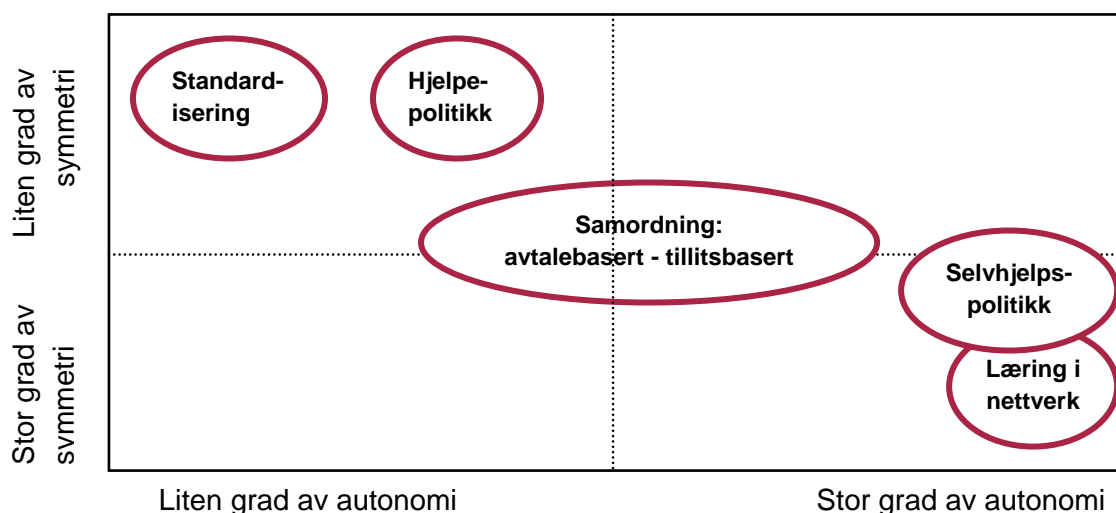
- d) *Samordning* som kan deles i to hovedformer, *kontraktsbasert* og *tillitsbasert* samordning. Når formelt selvstendige parter inngår avtaler eller kontrakter, gir de samtidig avkall på å styre seg selv fullt ut. De velger å underkaste seg et regime som vurderer om kontraktsforpliktelsene blir oppfylt. Når partene har ulike interesser i gjennomføring av et tiltak, men begge ønsker at tiltaket skal gjennomføres, er en kontraktsbasert samordningsform særlig aktuell. Mål- og ressurskoordinering er en form for samordning mellom selvstendige parter som er tillitsbasert, snarere enn basert på juridisk forpliktende kontrakter. Denne type samordning er hensiktsmessig der det er ønskelig å løse ut mulige synergieffekter, ved at aktørene rår over ulike typer ressurser som er nødvendig for å gjennomføre tiltaket. Samarbeid og næringsutvikling mellom private og offentlige aktører er et typisk eksempel.
- e) *Læring* er også ofte knyttet til nettverk som har vist seg å ha en viktig rolle i å spre innovasjoner og nye løsninger. Gjennom nettverk kan offentlige og private aktører få ideer til nye og bedre måter å utføre oppgavene sine på, de kan lære.

Det kunne vært fristende å forsøke å plassere de ulike styringsformålene inn i figur 2.2 (kapittel 2) som viser spennvidden i relasjoner mellom regjeringen og fylkeskommunen og ulike former for kontakt og samarbeid. Ut fra gjennomgangen over vil en tentativ plassering være som følger:

- Standardiseringspolitikk og hjelpepolitikk i øvre venstre kvadrant
- Samordningspolitikk, selvhjelpspolitik og politikk for læring i nedre høyre kvadrant

Vi har imidlertid valgt å se de styringsformålene som er presentert foran i forhold til autonomi og symmetri mellom aktørene i systemet. Standardisering forutsetter både asymmetri og lav grad av autonomi om politikken skal bli gjennomført, mens diffusjon og læring i nettverk forutsetter både at aktørene er autonome og at det finnes symmetri dem imellom. Styringsformene kan da plasseres i et felt som er konstituert langs en symmetriakse og en autonomiakse som vist under.

Den konkrete plasseringen av de ulike styringsformål i figuren under er basert på vurderinger og skjønn i tråd med gjennomgangen foran, og ikke på beregninger. Dette drøftes også i teksten for følger etter figuren.



Figur 6.1: Styringsformål relatert til aktørenes autonomi og til grad av symmetri mellom aktørene

Mulighetene for dialogbaserte styringsformer vil variere mellom de ulike styringsformålene som er presentert overfor. I gjennomgangen under drøftes muligheten for dialogbaserte styringsformer mellom fylkeskommunen og staten for ulike politikkkfelt med utgangspunkt i gjennomgangen av styringsfunksjonene.

Standardiseringspolitikk gir begrenset rom for samtale og diskusjoner når politikken først er vedtatt. De formelle ordningene som skal sikre gjennomføringen, er lover og forskrifter som fastslår mål for tiltakene og dessuten regler og standardkrav som skal sikre gjennomføringen. Standardiseringspolitikk kan også bli iverksatt gjennom målstyring i stedet for regelstyring. I slike tilfeller følges dette opp med rapporterings- og kontrollordninger for å se om målene blir nådd, mens kontrollordninger knyttet til regelstyring har fokus på om reglene er blitt fulgt.

Et sentralt spørsmål ved gjennomføring av standardiseringstiltak er om det skal drives i statlig regi eller om det kan overlates til kommuner eller fylkeskommuner uten at forskjellene blir for store. Når statlig standardiseringspolitikk er vedtatt er det lite rom for å diskutere de overordnede målene. Kommuner og fylkeskommuner har først og fremst en iverksetterrolle. Det som kan og blir diskutert er om de økonomiske rammene er tilstrekkelig for å gjennomføre tiltakene, og om standardiserte regler passer for den særskilte situasjonen i en kommune eller region. Økonomi og dispensasjonsbehov kommer i fokus for samhandlinga når det er standardiseringspolitikk som skal gjennomføres. Standardiseringspolitikk gir rom for å diskutere hva som er sant, men ikke for dialog å hva som er rett eller ønskelig. For fylkeskommunene er gjerne tilbud om videregående utdanning det klareste eksemplet på iverksetting av en standardiseringspolitikk.

Hjelpetiltak bygger også på et asymmetrisk forhold mellom sentrale og lokale organ. Mål og regler blir utformet sentralt. Skillet fra standardiseringspolitikk er at mål og regler er utformet for å gi positiv særbehandling til enkelte grupper, lokalsamfunn eller regioner. Et særtrekk ved hjelpetiltak er at diskusjon om hvordan politikken skal utformes og hvordan den politiske konteksten ser ut er sammenvevd i en kontinuerlig evaluerings- og utformingsprosess. Når en skal utforme distriktpolitiske støtteordninger, likestillingstiltak eller tiltak for funksjonshemmede, blir et viktig element å klargjøre hvordan den faktiske situasjonen er. Dette har relevans for den løpende politikktutforming og innenfor hjelpetiltak kan det ofte

forhandles om mål og tiltak på en mer pragmatisk måte enn i standardiseringspolitikken, selv om prinsippsspørsmål om hva som skal kompenseres og hva som er ønskelig variasjon ikke er gjenstand for diskusjon. Generelt sett er rommet for dialog og konsultasjoner større her enn i standardiseringspolitikken. For fylkeskommunene kan satsing på næringsutvikling i distriktene være et eksempel på iverksetting av hjelpepolitikk.

Samordningspolitikk forutsetter i motsetning til både standardiseringspolitikk og hjelpepolitikk aktører som er mer eller mindre symmetriske igjennom at de kan yte selvstendige bidrag til realisering av en type tiltak. Samordningspolitikk kan som nevnt før både baseres på formelle kontrakter og på uformelle avtaler og tillit. Samordningspolitikk fungerer best når aktørene har selvstendige ressursbaser og er avhengige av hverandre for å gjennomføre tiltakene. Da er også grunnlaget for dialog, drøfting og forhandling mellom partene til stede. Dersom en av partene kan gjennomføre tiltaket uten hjelp fra andre, er et ensidig initiativ mulig, og samordning ikke nødvendig. Aktører uten ressurser har få forhandlingskort i samordningsprosessene.

En av fylkesplanleggingens viktigste funksjoner skal være å samordne statlig, fylkeskommunal og kommunal politikk. Dersom statlige instanser ikke er avhengig av fylkeskommunale eller kommunale ressurser for å gjennomføre politikken innenfor sin sektor vil ”trykket” for å delta i diskusjoner med fylkeskommunen om politikkkutforming svakt, og i mange tilfeller vil de statlige organene dermed velge å kun følge de statlige styringssignalene.

Når samordningspolitikk blir gjennomført i en situasjon med symmetri mellom aktørene er det grunnlag for å drøfte mål og middel. Dette er en idealsituasjon for dialogbaserte styringsformer. Når ressursbasene blir ulike blir dette mer komplisert. Då kan den dominerende aktøren velge å ty til tvang eller ensidig handling i stedet for samarbeid. Dermed blir samarbeidet og dialogen mindre reell.

Politikk for *selvhjelp og læring* forutsetter begge stor grad at de lokale og regionale aktørene har stor grad av autonomi fra sentrale føringer, at det fins lokale ordninger med ressurser og evne til å utforme og gjennomføre politikk, til å eksperimentere og lære av erfaring.

I politikk for læring går de viktigste impulsene i nettverket mellom noder i periferien direkte eller via sentralt etablerte informasjonskanaler og tiltak. Gode arenaer for informasjonsutveksling, idébanker og lignende kan være viktig for å lære på tvers. Forutsetningen for at denne typen politikk skal fungere, er at sentrale organ er villig til å løse opp kontroll og å tillate eksperiment. Samhandlingsorgan og dialoger er sentrale virkemiddel for å realisere en lærende politikkkutforming. Samtidig må en erkjenne at lokalt initierte innovasjoner ikke er lett å kopiere og å overføre til andre.

I selvhjelpspolitik er det mindre snakk om å utvikle nye ideer lokalt. Trykket er i større grad på mobilisering av lokale organ rundt tiltak som staten gjerne ser blir gjennomført, men som en ikke ønsker å styre gjennom påbud og regler. Samhandlingen får i denne situasjonen karakter av retledning og mobiliseringstiltak.

Siktemålet med dette prosjektet er å identifisere hvilke behov og potensial det er for å endre nåværende styringsordninger i retning av økt samhandling og dialog basert på partnerskap og likeverd. Gjennomgangen i dette kapitlet av vilkår for samhandling ved flernivåstyring viser at ulike styringsformål gir ulike muligheter for å oppnå siktemålet for prosjektet og at maktbalansen mellom nivåene også må endres dersom en reelt skal endre styringsordningen i retning av økt samhandling. I neste kapittel vil vi drøfte konkrete forslag til dette.

7 Nye modeller for samhandling mellom regjering og fylkeskommune

Forslag til forbedringer og nye modeller for samhandling mellom regjering og fylkeskommune tar utgangspunkt i beskrivelsen av dagens ordninger. Utgangspunktet er videre oppdragets målsetting om å utvikle modeller for styrket samhandling mellom regjeringen og fylkeskommunene basert på partnerskap og likeverd. Dette innebærer at vi har søkt å utvikle modeller som i større grad enn dagens ordninger legger til rette for konsultasjon, dialog, drøftinger, forhandlinger og avtaler. En generell forutsetning for styringsordninger som inkluderer forhandling og avtaler, er imidlertid større grad av autonomi til fylkeskommunene. Dette vil dermed også innebære at det ikke kun er de tekniske styringsordningene som endres, men også maktfordelingen.

De skissene som ble drøftet i workshopen på Sola Strandhotell 16. – 17. september 2008, der representanter for departementene, fylkeskommunene, KS og forskerteamet deltok, har fungert som inspirasjon til utvikling av forslag til nye ordninger. Professor Oddbjørn Bukves innlegg om vilkår for samhandling ved flernivåstyring i workshopen (jf kapittel 6) har bidratt til at vi i større grad har innsett noen prinsipielle begrensninger for økt bruk av konsultasjoner og dialog som en del av styringsordningene. I dette ligger det implisitt at hierarkiske styringsformer også har fortrinn knyttet til likebehandling, rettssikkerhet og rolleklarhet.

I regionalsjefskollegiets møte på Inderøya 24. september 2008 kom det en rekke kommentarer til en første presentasjon av nye ordninger. En viktig kommentar herfra var at økt vekt på styringsdialog mellom regjering og fylkeskommune også ville kunne innebære *mer* styring, og ikke mer frihet til fylkeskommunene. Eksempelvis vil dialog og forhandling mellom fylkeskommunene og departement om regionale utviklingspolitikk og samordning kunne resultere i en formell avtale som må følges opp med rapportering. Slik sett burde man, om størst mulighet fylkeskommunal frihet er målet, søke å få mest mulig av de statlige midlene som rammeoverføring, og unngå for mange samhandlingsordninger.

Kommentarene i det siste referansegruppemøtet 12. november 2008 har også bidratt til endring av det utkastet vi la fram på møtet. Forslagene til nye styringsordninger, har som det fremgår, hatt mange ulike inspirasjonskilder, men de er helt og fullt ut forskernes forslag.

I gjennomgangen under har vi fulgt inndelingen med helhetlige ordninger, ordninger for planfeltet og ordninger for de fire sektorene utdanning, kultur, næring, og samferdsel. Vi har videre gruppert forslagene i forhold til om dette er styringsordninger / modeller som kan implementeres på nasjonalt nivå, på landsdelsnivå eller fylkesvis. I beskrivelsen av forslagene til nye styringsordninger har vi forsøkt å følge følgende disposisjon:

- *behov for endring innenfor sektoren:* ut fra nåværende ordninger eller nye oppgaver og om dette vil være en stor endring eller liten justering av dagens ordninger
- *benevnelse på ordningen* – her er det viktig å finne begreper som karakteriserer ordningen
- *formål / oppgave* den nye styringsdialog-ordningen skal løse – og hvordan denne kobler seg til andre styringsordninger mellom stat og fylkeskommune?
- *form:* Hva er hovedkjennetegn ved ordningen – dialog, avtale, drøfting, informasjon?

- *deltakere*: Hvem skal delta i ordningen politikere / administrasjon på hvilket nivå?
- *regularitet*: Hvor ofte skal styringsdialogen foregå?
- *ansvar*: Hvem har ansvar for å initiere ordningen og for at den fungerer?

I beskrivelsen av forslagene til forbedring av eksisterende styringsordninger har vi i hovedsak vist til beskrivelsen tidligere i rapporten og kun kommentert forbedringsforslaget.

Tabellen under viser en oversikt som inkluderer forslag til nye ordninger og til forbedringer av noen av de eksisterende ordninger. De siste står i kursiv. For en samlet oversikt over styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene vises det til kapittel 4.

Tabell 7.1 Forslag til nye og forbedrede styringsordninger mellom regjering og fylkeskommuner

	Nasjonalt	Landsdelsvis	Fylkesvis
Helhet	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Regjeringens kontaktkonferanse</i> • <i>Konsultasjonsordningen</i> 		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Utviklingsavtale hvert 4 år</i>
Planlegging	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dialog og høring om nasjonale forventninger</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landsdelskonferanse om nasjonale forventninger</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Godkjenning av planstrategi</i>
Utdanning	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Den nasjonale konferansen for videregående opplæring</i> • <i>Samarb.rådet for yrkesopplæring</i> • <i>Forum for fylkesutd.sjefer</i> 		
Kultur	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Kultur for regional utvikling" Kontaktkonferanse om den breie kulturpolitikken</i> • <i>Fylkeskultursjefsmøte</i> 		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kulturavtale (som en del av utviklingsavtalen)</i>
Næring	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Samarbeidsforum Innovasjon Norge i regi av NHD</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Styre for regionale forskningsfond</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Næringsavtale (som en del av utviklingsavtalen)</i>
Samferdsel	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Forum for kollektivtrafikk og samferdsel</i> • <i>Dialogmøter NTP</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Koordineringsmøter NTP- & RTP-sekretariater</i> 	

Hovedtrekk i forslaget er som følger:

- I. Gjennom forbedring av eksisterende eller etablering av nye ordninger *på nasjonalt nivå* styrkes muligheter for dialog mellom regjering og fylkeskommunene om utforming av nasjonal politikk.
- II. Gjennom nye fylkesvise ordninger legges det til rette for dialog, forhandling og avtaler om utforming og gjennomføring av regional politikk innenfor rammen av nasjonal politikk

Forslagene til nye eller forbedrede styringsordninger innenfor de ulike sektorene vil kunne forsterke den vertikale styringen innenfor sektorene, mens forslagene til nye eller forbedrede helhetlige styringsordninger vil kunne forsterke den tverrsektorielle styringen. Vi har vektlagt den siste. Både fylkesvise planstrategier og fylkesvise utviklingsavtaler forutsettes å kunne samordne elementer fra de andre sektorene.

7.1 Nye og forbedrede sektorovergripende ordninger for styringsdialog

Sektorovergripende styringsordninger og arenaer for samhandling og dialog, jf kapittel 4.1, omfatter stortingsmeldinger, statsbudsjettet, rammeoverføringene, KOSTRA, konsultasjonsordningen, regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunen, KS sine fylkeskommunale kollegier og godkjenningsordningen for fylkesplan.

Det er et klart behov for styringsordninger som i større grad kan ta utgangspunkt i helheten på regionalt nivå. Dagens sektorbaserte styring gir vide fullmakter til fagdepartementene og deres direktorater. Disse har bilateral kontakt med fylkeskommunene og ad hoc kontakt blant annet om samferdselspolitikk. Dermed bygges det opp vertikale søyler fra statlige sektormyndigheter på toppen og administrative sektormyndigheter i fylkeskommunene. Dette svekker fylkeskommunenes politiske rolle og muligheten for å samordne sektorene regionalt.

Studier viser at de tverrsektorielle mekanismer i staten i en del tilfeller er svakere enn de sektorielle samordningsmekanismene (makroøkonomisk er det en reell tverrsektoriell samordning gjennom Finansdepartementets sterke posisjon). For fylkeskommunene er det av stor betydning at departementene kan opptre samordnet. MD og KRD har imidlertid en løpende utfordring i å samordne de statlige sektormyndighetene.

Tilbakemeldingen fra mange fylkeskommuner er at det er for få kanaler til å melde fra om hva den enkelte fylkeskommune er opptatt av. Det er sjelden den enkelte fylkeskommune er i sentrum. Derfor er det behov for å bilateralisere kontakten som skal sikre helhet på lik linje med den sektorkontakt mange fylkeskommuner på egen hånd har med ulike statsmyndigheter sentralt/regionalt.

Fylkeskommunene vil etter forvaltningsreformen få en forsterket rolle som regional utviklingsaktør med flere oppgaver og utvidet myndighet. For å bygge under dette bør de regionale behov i sterkere grad enn nå være styrende for innretningen av den statlige styringen. Dette innebærer også at den statlige styringen i større grad enn før bør regionaliseres. Det er forholdsvis stor forskjell på behovene i Finnmark og Rogaland.

Fylkeskommunene er opptatt av likeverdighet i forhold til fylkesmannen og regional stat, men statens behov for å sikre gjennomslag for nasjonal politikk bidrar til at likeverdighet kan være problematisk. Fylkeskommunene ønsker i sterkere grad enn i dag å ha et regionalt perspektiv, der behov nedenfra og opp kanaliseres inn i regionale planstrategier og inngår som like viktige premiss som de statlige styringssignalene. Sistnevnte bør klargjøre økonomisk ramme, lovkrav og politiske signal fra regjeringen, dernest må det være opp til de regionale partnerskapene å utforme politikken.

En utfordring for *helhetsperspektivet* på regional utvikling er at ambisjonen om mer tverrsektoriell samordning støter borti enkelte sektorer (utdanning, kultur) mv. som i varierende grad lar seg regionalisere. Utdanning og NAV-trygd er standardiseringspolitikk, det er lite rom for regionalt skjønn og dialog, mens næringsutvikling i langt større grad kan samordnes gjennom dialog fordi det er et politikkområde som er en form for hjelpepolitikk.

Vurderingene ovenfor viser at det er et klart behov, i alle fall sett fra fylkeskommunens side, for helhetlige og sektorovergripende styringsordninger som i betydelig større grad enn nå baseres på dialog og forhandling både for å bidra til større grad av likeverd, men også for å bidra til samordning på regionalt nivå. I utforming av ordningene må det imidlertid tas hensyn til at vilkårene for dialog og forhandling varierer med ulike politikkformer jf kapittel 6. Vi vil med dette utgangspunkt foreslå en ny ordning, en utviklingsavtale mellom hver fylkeskommune og regjeringen, samt forbedringer i dagens konsultasjonsordning og kontaktkonferansen mellom regjering og fylkeskommunen. Tabell 7.2 under viser hovedtrekk i forslaget.

Tabell 7.2 Forslag til nye og forbedrede styringsordninger for helhetlig styringsdialog

Ordning	Formål/oppgave	Form	Deltakere	Regu- laritet	Ansvar
Regjeringens kontakt-konferanse	Drøfte aktuelle problemstillinger mellom stat og fylkeskommune	Utvikles fra informasjonsformidling til dialog og debatt	Politisk og administrativ ledelse i FK og departementer	Årlig	KRD og MD
<ul style="list-style-type: none"> Kontaktkonferansen må utvikles til et årlig løp med bedre forberedelse fra et felles adm. sekretariat fra FK / KS og KRD/MD – slik at dette blir mer enn dagens informasjonsformidling fra staten til fylkeskommunene 					
Konsultasjonsordningen	Dialog om økonomiske rammer, virkemiddelbruk, enkeltsaker – bilaterale avtaler	I hovedsak konsultasjon, men også dialog og avtaler	KRD, andre departementer og KS	4 møter pr år	KRD
<ul style="list-style-type: none"> Konsultasjonsordningen må gjøres bedre kjent i fylkeskommunene og statlige sektormyndigheter 					
Fylkesvise utviklingsavtaler	Avtale om tiltak og rapportering for flere sektorer	Informasjon, dialog, forhandling og avtale	KRD, MD, SD, KKD, NHD, reg. stat, fylkeskom., KS	Hvert 4. år, årlig oppfølging	KRD, KS og FK
<ul style="list-style-type: none"> Ny møtearena om regionale utviklingstiltak, samordning og rapportering 					

Regjeringens kontaktkonferanse (forbedring)

Det foreligger allerede forslag fra fylkesordfører/fylkesrådmannskollegiet om forbedring av dagens kontaktkonferanse. Forslaget til forbedring går i hovedsak ut på å utvikle det fra en arena for informasjonsutveksling til en arena for dialog og diskusjon av nasjonal politikk og dens betydning for fylkeskommunene. For å få til dette trengs det et felles administrativt sekretariat bestående av representanter for fylkeskommunene, KS og staten (MD/KRD) for å forberede innholdet på møtene bedre. En politisk styringsgruppe fra departementene og fylkeskommunene kan nedsettes og ha det overordnede ansvaret.

Konsultasjonsordningen (forbedring)

Konsultasjonsordningen er beskrevet i kapittel 4.1.2. Det foreslås å vurdere opplegg for bedre dialog mellom KS og fylkeskommunene om de tema som tas opp i konsultasjonsordningen. For å få en dagsorden som bedre hensyntar saker som fylkeskommunene er opptatt av bør en utnytte muligheten til å spille inn saker bedre. En annen forbedring går ut på å gjøre konsultasjonsordningen mer kjent i fylkeskommunene og i ulike statlige sektormyndigheter. Per i dag er den

for lite kjent. Da ser heller ikke alle hvilke muligheter som ligger i ordningen. Det er også behov for å åpne ordningen opp for direkte innspill fra fylkeskommunene (gjennom fylkesordførerkollegiet og fylkesrådmannskollegiet).

En utfordring med dagens konsultasjonsordning er for øvrig at den er for lite kjent i fylkeskommunene og at den i begrenset grad kan forplikte fylkeskommunene.⁹

Gjennom konsultasjonsordningen har både staten og KS høstet erfaring med å inngå bilaterale avtaler. Generelt sett bør fylkeskommunen være varsom med sektoravtaler fordi de kan fungere som en form for øremerking av "frie midler" og dermed en økning av det statlige styringstrykket. Samtidig bør det være interessant å vurdere om erfaringene fra konsultasjonsordningen kan være interessant i forbindelse med utvikling av fylkesvise utviklingsavtaler.

Fylkesvise utviklingsavtaler (ny ordning)

Formålet med ordningen er en *samordnet regional utvikling*. Avtalene skal bidra til at statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen koordinerer sine tiltak med utgangspunkt i et *helhetlig regionalt perspektiv*. Avtalen kan bygge på og må ses i sammenheng med de regionale planstrategiene som skal godkjennes av regjeringen. Utviklingsavtalen vil klargjøre regional politikk slik stat og regionale aktører er blitt enige om, den må ha en handlingsdel som viser forpliktelser i form av tiltak som skal gjennomføres, tidspunkt for gjennomføring og rapportering og indikatorer på hva det skal rapporteres om. Avtalen kan omfatte en samordnet pakke med tiltak innenfor tematiske områder som eksempelvis a) nærings- og arbeidsmarkedsutvikling, b) miljøvern og klimapolitikk og c) kulturutvikling. Alternativt kan utviklingsavtalen inneholde en samordnet pakke med tiltak innenfor spesifikke geografiske områder. Et alternativ til fylkesvise utviklingsavtaler kunne vært fylkesvise sektoravtaler innen næringssektoren eller kultursektoren. Dette vil kunne forsterke den vertikale sektorstyringen. Vi foreslår derfor at utviklingsavtalen også omfatter kulturavtalen.

En betingelse for å få dette til å fungere er at staten er villig til å regionalisere og tilpasse sin styring til det aktuelle fylket¹⁰. I utgangspunktet vil alle statlige sektormyndigheter med betydning for regional utvikling kunne delta i ordningen. I første omgang vil det være mest nærliggende å inkludere KR, MD, SD, NHD, LMD, FKD og KKD fra statlig side. Arbeidet med å komme fram til en utviklingsavtale vil omfatte informasjonsutveksling, dialog, forhandling og avtale, mens oppfølgingen av avtalen vil omfatte jevnlig rapporteringer fra begge parter¹¹. Administrasjonen i fylkeskommunene og i regional stat vil være sentrale i

9 Utfordringen i Norge sammenlignet med Danmark, er at danskene har lang tradisjon for å inngå forpliktende årlige økonomiavtaler mellom staten (Finansministeriet, Sundhedsministeriet m.fl) og de danske parallellene til KS (Danske Regioner og Kommunernes Landsforening, KL). Danske Regioner/ KL har lettere for å forplikte sine medlemmer enn det KS har i Norge. Det gjelder både tilbakemeldingssystemer fra regioner og kommuner til KL/DR og en tillitsbasert forventning fra samme instanser til kommuner/regioner om at de leverer det de skal til rett tid. Dette fungerer i Danmark, men ikke like bra i Norge.

10 Statlig samordning er også en forutsetning for utarbeidelse av "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging" som skal utarbeides hvert fjerde år.

11 Muligens vil KRDs arbeid med regionale utviklingsindikatorer kunne inngå som en del av rapporteringen her.

utforming av avtalen. Det bør videre legges til rette for informasjon, konsultasjon og dialog med kommunene om utviklingen av partnerskapsavtalene. Avtalen bør inngås mellom den enkelte fylkeskommune på politisk nivå og med politisk godkjenning i regjeringen¹². Avtalene bør gjelde for 4 år og inngås etter stortingsvalg. Avtalene bør følges opp årlig, og det bør legges opp til reforhandling halvveis i perioden i sammenheng med fylkestingsvalg.

Det foreslås at KRD (på vegne av regjeringen) og KS (på vegne av fylkeskommunene) bør ha ansvar for at ordningen initieres, og at de samme partene har ansvar for at den fungerer. Denne ordningen vil kunne bryte med den vertikale styringsmodellen når det gjelder regional utvikling, men det forutsettes ikke at modellen omfatter politikkfelt der standardisering er formål.

12 Muligens kan de nye avtalene inngå i konsultasjonsordningen, alternativt at det opprettes en egen møtearena mellom staten og fylkeskommunene hvor KS deltar. Både om de integreres i konsultasjonsordningen eller om det opprettes en ny møtearena, er det viktig at de politisk vedtas og følges opp.

7.2 Nye og forbedrede styringsmodeller innen planleggingsfeltet

Dagens styringsordninger innen planleggingsfeltet omfatter NoUer, stortingsmeldinger, en mengde retningslinjer, bestemmelser, veiledninger, faglige nettverkssamlinger, bestillingsordninger, behandlingsopplegg for innsigelsessaker og godkjenningsordning for fylkesplaner. I sammenheng med innføring av ny plan- og bygningslov vil det også bli en nyordning med regionale planstrategier og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, mens ordningen med godkjenning av fylkesplan vil utgå. En hovedutfordring innenfor dette feltet er å få fagdepartementene til å anerkjenne og å benytte plan- og bygningsloven som et verktøy for planlegging og samordning på regionalt nivå. En utfordring er også å klare å involvere regional stat i fylkesplanarbeidet, og å få eierskap til fylkesplanene også i sektordepartementene. Den samordning som er forutsatt å skulle skje på regionalt nivå mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser er en betydelig utfordring.

Det er stort behov for ordninger for styringsdialog innenfor planleggingsfeltet som inkluderer mange av sektorene og både kommunalt og regionalt nivå. Blant annet basert på erfaringene med dagens ordninger foreslås tre ordninger for styringsdialog innenfor planleggingsfeltet. Ordningen med godkjenning av regional planstrategi er allerede tatt med i den nye plan- og bygningsloven. Tabell 7.3 under viser hovedtrekk i forslaget.

Tabell 7.3 Forslag til nye / forbedrede ordninger for styringsdialog innen planleggingsfeltet

Ordning	Formål / oppgave	Form	Deltakere	Regu- laritet	An- svar
Arena for utvikling av nasjonale planforventninger	Utvikle nasjonale planforventninger	Konsultasjon og dialog på administrativt nivå, høring	Administrasjon i departement og i fylkeskommunene	Hvert 4 år	MD +
Landsdelskonferanser om nasjonale forventninger	Politisk dialog om hvordan nasjonale planforventninger kan innfris	Landsdelskonferanser med informasjon og debatt	Politisk ledelse i departementer og fylkeskommunene	Hvert 4 år	MD +
Godkjenning av regional planstrategi	Regional konsensus om planstrategi (fylke, regional stat og kommune)	Dialog med reg. stat og kommunene Godkj.møte med regjering	MD, Fylkeskommunene, regional stat, kommunene	Hvert 4 år	MD og FK

Arena for utvikling av nasjonale planforventninger (ny ordning)

Regjeringen vil utarbeide et dokument som inneholder nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Her forutsettes det at det framkommer samlede og samordnede forventninger fra de ulike departementene. I forbindelse med dette arbeidet foreslås det opprettet en arena der nasjonale planforventninger kan diskuteres og utvikles. *Siktemålet* med ordningen er å bidra til at forventningene blir presise og relevante for mottakerne (i dette tilfellet fylkeskommunene og regional stat). Arenaen bør ha uformell karakter og legges til rette for konsultasjon og dialog. På denne arenaen bør administrasjonen i departementene og admini-

strasjonen i fylkeskommunene møtes for å drøfte innhold og opplegg for planforventningene. Fylkeskommunenes regionalsjefskollegium eller et arbeidsutvalg herfra vil kunne være deltakere fra fylkeskommunenes sin side. Denne møtearenaen vil være aktiv hvert 4 år i tidsperioden rett etter stortingsvalget. Siden dette er en ordning for å bidra til en nasjonal ordning, bør departementet ha ansvaret for ordningen. Et tilleggsforslag her er at når forslaget til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging foreligger, bør det sendes på høring til fylkeskommunene. Dermed vil en sikre en bedre forankring og forståelse av forventningene på regionalt nivå.

Landsdelsvise konferanser om nasjonale forventninger (ny ordning)

Siktemålet med å arrangere landsdelsvise konferanser om de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging er å få politisk dialog og forankring av forventningene. Disse konferansene kobles til den foregående ordningen. Konferansen bør legge til rette for informasjon og politisk diskusjon om hvordan de nasjonale forventningene kan innfris. Her bør politisk ledelse i flere departementer være representert, samt fylkespolitikere. De landsdelsvise konferansene bør arrangeres første halvår etter stortingsvalg, forut for regjeringsvedtak om nasjonale forventninger. Ansvaret bør ligge hos Miljøverndepartementet.

Godkjenning av planstrategi (ny ordning)

Fylkeskommunen, regional stat og kommunene skal en gang i hver valgperiode utarbeide en regional planstrategi.¹³ Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret. Et viktig siktemål med å utvikle en regional planstrategi er å oppnå konsensus mellom de regionale aktørene om hva som er de sentrale utviklingstrekk og de viktigste utfordringene og hvordan disse kan gripes tak i gjennom ulike former for regional og interkommunal planlegging. Planstrategien skal ha et program som angir hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp. I tråd med den nye plan- og bygningsloven skal planstrategien godkjennes av kongen i statsråd. Siktemålet med godkjenningsordningen vil være å bidra til en bekreftelse og erkjennelse av planstrategien slik at den blir gjensidig forpliktende overfor de regionale partnerne. I godkjenningsmøtet bør det legges opp til informasjon og dialog om planstrategien der flere departementer er representert (med politisk ledelse) og der fylkespolitikere, regional stat og kommunene deltar. Ansvaret bør ligge hos Miljøverndepartementet.

Kobling mellom planstrategi og fylkesvise utviklingsavtaler

Fylkesplanlegging er en del av den tverrsektorielle og helhetlige styringen på regionalt nivå. Planstrategiene kan kobles til forslaget om fylkesvise utviklingsavtaler, der avtalene kan være en konkret oppfølging og komplettering av programmene i planstrategiene.

13 For nærmere omtale vises det til Ot.prp. nr. 32 (2007 -2008) side 98 og 99.

7.3 Nye og forbedrede styringsmodeller innen utdanningsfeltet

Styringsordningene innenfor utdanningsfeltet bærer preg av at standardisering er et hovedmål. Dette er også et grunnprinsipp som informantene fra både fylkesnivået, KS og Kunnskapsdepartementet stiller seg bak. Det er bred oppslutning om at utdanningspolitikken fremdeles skal utarbeides på nasjonalt nivå, med felles standarder for alle fylker og oppfølging av at elevene får det utdanningstilbudet de lovmessig har krav på. Rommet for samhandling og dialog er således mindre her enn innenfor de andre sektorene. Dersom det skal ha noen hensikt å utvikle styringsordninger som i større grad baserer seg på samhandling og likeverd, forutsetter imidlertid dette at fylkeskommunene får et større handlingsrom gjennom at de gis en mer aktiv rolle i utformingen av utdanningspolitikken. Fokuset i utviklingen av styringsmodeller er derfor todelt:

1. Utvikle det lokale handlingsrommet gjennom å standardisere tilbudet i noe mindre grad enn det som er tilfelle i øyeblikket, slik at det blir større rom for lokale tilpasninger på bakgrunn av ønsker og behov i den enkelte fylkeskommune. Dagens utdanningspolitikk forutsetter at det er godt for landet at alle fylker leverer rimelig identisk utdanningstilbud. Man bør i stedet fokusere på at alle elevene får et like godt utdanningstilbud, og ikke nødvendigvis et likt utdanningstilbud. Dette innebærer at departementet i større grad lar implementeringen være opp til fylkeskommunene og ikke legger seg opp i hvordan de gjennomfører oppgavene.
2. Sørge for at fylkenes kunnskap blir formidlet til stortingspolitikkerne, departementet og andre som er involvert i utformingen av nasjonal politikk gjennom å videreutvikle eksisterende møteplasser mellom de to nivåene.

Lokale tilpasninger av utdanningstilbudet er mest relevant innenfor fag- og yrkesopplæringen, hvor rammene ikke behøver å være like stramme som i dag. Strukturen med to års skolegang og to år i lære er for eksempel ikke nødvendigvis riktig verken for alle fag eller for alle elever. Det er lite produktivt å kreve at alle skal gjennomføre et fast antall timer med opplæring dersom de allerede er gode nok til å gå opp til eksamen.

Man kan gjerne også diskutere hvorvidt fagbrevene må være identiske i alle landets bedrifter. Ved å åpne for at bedrifter kan foreslå egne fagbrev som godkjennes lokalt og gir en ny type sluttkompetanse, vil systemet kunne bli mer fleksibelt og bedre tilpasset lokale behov. Fylkeskommunene vil da også bli mer attraktive som samarbeidspartnere for næringslivet, og fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør ville blitt styrket også på utdanningsfeltet. De lokale yrkesopplæringsnemndene, hvor lokalt næringsliv og fagforeninger er representert, kunne vært en arena for godkjenning av slike forslag. Dermed ville det regionale næringslivet fått større innflytelse over arbeidskraft som utdannes lokalt. Det vil riktignok være en utfordring å sørge for at fagbrevene blir anerkjent som dokumentert faglig standard også av bedrifter i andre deler av landet, men dette burde ikke være noen uoverkommelig hindring.

På oppfølgingssiden er det også mulig å arbeide for at kontrollen av fylkeskommunenes tjenesteleveranse i større grad innrettes mot at elevene kvalitativt skal ha et godt nok tilbud, i stedet for å fokusere på formelle sider ved gjennomføringen av tilbudet. Det er således positivt at det i økende grad fokuseres på kvalitetskontroll, med utvikling av indikatorer på

læringsutbytte og læringsmiljø i skolen. Det pågående arbeidet med å integrere de ulike systemene for kvalitetskontroll og utvikle mer valide indikatorer er et viktig bidrag i så måte. Dette vil på sikt kunne gi rom for å bygge ned det formelle tilsynet av utdanningstilbudet. Dersom man har gode indikatorer på at fylkeskommunene leverer et tilbud av høy kvalitet, vil det være mulig å gi dem større handlingsrom i forhold til hvordan man organiserer dette.

Tilsynet bør også videreutvikles i retning av en bedre dialog mellom statlige og regionale myndigheter. Et konkret forslag her er at fylkesmennene pålegges å gjennomføre dialogmøter med fylkeskommunene i forkant av nasjonale tilsyn, slik praksis i dag er i noen av fylkene. Dette vil bidra til at fylkeskommunene vet hvilke forventninger staten har og hvilke krav som stilles. Det er også behov for dialog i etterkant av gjennomførte tilsyn om hvorfor man ikke klarer å levere det tilbudet staten forventer at man skal levere.

Når det gjelder videreutviklingen av eksisterende arenaer for kontakt mellom nasjonale og regionale myndigheter innenfor utdanningsfeltet, foreslås det å fokusere på tre rendyrkede utdanningsarenaer, samt å styrke medlemsforankringen av konsultasjonsordningen i KS. Forslagene er oppsummert i tabell 7.4.

Tabell 7.4 Forslag til nye og forbedrede ordninger for styringsdialog innen utdanningsfeltet

Ordning	Formål / oppgave	Form	Deltakere	Regu- laritet	An- svar
Den nasjonale konferansen for videregående opplæring	Arena for politiske diskusjoner mellom nasjonale / regionale utdanningspolitikere	Dialog: Politiske innledninger og debatter	Politikere og administrasjon innen utdanningsfeltet	Årlig	FFU
Forum for fylkesutdannings- sjefer (FFU)	Informasjons- utveksling Politikkutvikling	Dialog og konsultasjon	Fylkesut- danningssjefer KD-adm Utdanningsdir.	Hypig	FFU
Samarbeidsrådet for videregående opplæring (SRY)	Utvikle og gi råd til KD om fag og yrkesopplæringen	Dialog med sikte på konsensus	9 fra partene, 1 KD, 1 FAD 1 KS, 1 FK, 1 elevorg	?	SRY
Helhetlige ordninger som også gjelder utdanningsfeltet					
Konsultasjonsordningen	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkeskommunene må i sterkere grad inn i konsultasjonsordningen • KS må styrke medlemsforankringen – evt. trekke inn FFU 				

Den nasjonale konferansen for videregående opplæring

Dette er en årlig utdanningskonferanse, hvor politikerne i større grad bør involveres i diskusjonene. Konferansen har de senere år hatt en overvekt av faglige og administrative diskusjoner, men det ville være nyttig om den igjen kunne bli en arena for politiske diskusjoner mellom nasjonale og regionale utdanningspolitikere innenfor temaer som er viktige for fylkeskommunene. Politikerne bør i større grad fungere som innledere og delta i debatter. For eksempel kan man legge opp til at fylkespolitikere forbereder politiske innlegg, som statsråden

kan kommentere. FFU må ta ansvar for å videreutvikle denne konferansen som et møtested for samhandling og dialog.

Forum for fylkesutdanningsjefer (FFU)

FFU brukes i stor grad av fylkene, og kontaktutvalget, bestående av en representant fra hver utdanningsregion møtes hyppig og har en viktig rolle. Departementet deltar i økende grad i dette forumet, og det er et ønske fra fylkeskommunene om at de fortsetter med dette. Forumet bør være en hovedarena for dialog på administrativt nivå, med gode muligheter for tett og åpen dialog. I politikkutformingsfasen vil dette være en utmerket arena for departementet til å informere om arbeidet med nye forskrifter og stortingsmeldinger, og få innspill til disse fra fylkeskommunene. Utdanningsdirektoratet bør også inviteres til å delta i forumet.

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

I dag er KS representert i SRY som en arbeidsgiverorganisasjon, og det er etablert sedvane for en av KS' representanter kommer fra en fylkeskommune. Fylkeskommunene er imidlertid ikke bare arbeidsgivere innenfor utdanningssektoren, men også representanter for borgerne/elevne. Det er ikke alltid samsvar mellom interessene knyttet til de to rollene, og det ville det vært ryddigere om man skilte dem gjennom at en fylkesrådmann eller en fylkesutdanningsjef ble fast representant i SRY. På den måten ville fylkeskommunene blitt representert som en selvstendig aktør med muligheter for å uttale seg på vegne av elevne.

Konsultasjonsordningen

Sektoransvarlige i fylkeskommunene bør i større grad involveres i konsultasjonsordningen, slik at deltakelsen her ikke begrenses til rådmenn og økonomiavdelingene i fylkeskommunene. KS kan med fordel styrke medlemsforankringen av konsultasjonsordningen og bli flinkere til å ta direkte kontakt med de sektoransvarlige i fylkene. Et forslag er at det etableres direkte kontakt mellom KS Utdanning og utdanningsavdelingene i fylkene omkring utdanningsaker som tas opp til konsultasjon. KS bør også melde tilbake til fylkeskommunene om hvilke synspunkter som ble tatt med inn i konsultasjonene, og hvilke resultater man oppnådde. Det er viktig at FFU og fylkesutdanningsjefene får et aktivt forhold til å spille inn ting til konsultasjonsordningen. En forutsetning for dette er at KS synliggjør virkningen av ordningen i større grad enn i dag, slik at fylkeskommunene blir klar over hvilket gjennomslag man faktisk har.

7.4 Nye og forbedrede styringsmodeller innen kulturfeltet

Det vi har omtalt som den ”smale” kulturpolitikken, dvs. den sektorspesifikke kulturpolitikken og myndighetsutøvingen i forhold til kulturminneloven, er sentral- og til dels regelstyrt. Det er et begrensa rom for regional politikutøving. De politiske samhandlingsarenaene mellom regjering og fylkeskommune er tilnærma fraværende; de arenaene som eksisterer er faglige møteplasser. Det er et behov for å ha tettere dialog både politisk og administrativt mellom nivåene. Dette for å kunne samordne politikken, særlig i forkant av viktige prosesser som budsjettet, forventningsbrevet fra Riksantikvaren, diskusjon om kriterier for tilskudd til lokale og regionale kulturinstitusjoner, ulike sentrale satsinger og lignende

Samtidig er det et behov for å se den ”smale” kulturpolitikken i relasjon til den ”breie”, dvs. til kultur som regional utvikling. Dette handler jo til dels om planarbeidet og om næringsutvikling, som blir drøftet andre steder i denne rapporten. Det er likevel et behov for en arena som ser disse arenaene i sammenheng, dvs. den smale kulturpolitikken i relasjon til det regionale planarbeidet og regional næringsutvikling.

Disse to forholdene, behovet for dialog om kulturspesifikke spørsmål og å se disse i sammenheng med regional utvikling, peker på behovet for en *større, samlende nasjonal arena på kulturfeltet*. Regjeringens kontaktkonferanse kunne vært en slik arena. Vi vil likevel peke på behovet for en egen *”Kultur for regional utvikling”-konferanse*. Dette er altså en ny arena. Samtidig foreslår vi en ”opprustning” av en etablert arena, nemlig *fylkeskultursjefsmøtet*.

Vi vil også foreslå en ny ordning som bryter med styringsformålene slik de er i dag knytta til den smale kulturpolitikken. Dette er et område for standardiseringspolitikk (lover, bestemmelser og regelverk) og dels hjelpepolitikk (lik tilgang til kultur- og idrettstilbud), men også som selvhjelpspolitikk – spillemiddeltildelingen til idrett handler om et samspill mellom sentrale bestemmelser og lokale søknader forankra i lokale initiativ, prioriteringer og behov. Vi vil foreslå en ny ordning; en *kulturavtale* mellom regjeringen ved KKD og den enkelte fylkeskommune. Forslagene er oppsummert i tabell 7.5.

Tabell 7.5 Forslag til nye og forbedrede ordninger for styringsdialog innen kulturfeltet

Ordning	Formål / oppgave	Form	Deltakere	Regularitet	Ansv ar
”Kultur for regional utvikling” Nasjonal kulturpolitisk konferanse	Politisk verksted og utvikling av samforstand mellom nasjonale / regionale kulturpolitikere	Politiske innledninger og debatter/ drøfting	Pol. ledelse KKD, MD og KRD – fylkespolitikere - og fylkesadm.	Årlig	KKD + MD og KRD
Fylkeskultursjefsmøte	Innspill til den nasjonale kulturpolitiske konferansen	Konsultasjon Dialog	Fylkeskultursjefene Adm. i KKD og MD	Årlig	FKM
Kulturavtale som en del av utviklingsavtalen	Avtale om mål og tiltak innen kultursektoren.	Dialog, forhandlinger og avtale	KKD/MD/KRD og den enkelte FK	Hvert 4 år	KKD, KS og FK

Kultur for regional utvikling (ny ordning) og fylkeskultursjefsmøtet (forbedra ordning)

Konferansen avholdes årlig på vårparten. Dette er en kontaktkonferanse på politisk nivå der både KKD og MD er "eiere". Hensikten med konferansen er: (a) å få en dialog om og omforent forståelse av sentrale politiske prioriteringer på kulturområdet tidlig i prosessen, (b) samtidig som disse prioriteringene drøftes i forhold til en samla strategi som innlemmer kultur i den regionale utviklingspolitikken.

Konferansen knyttes opp til det årlige *kultursjefsmøtet* ved at kultursjefsmøtet blir en arena hvor man kommer med forslag til dagsorden for den nasjonale konferansen "Kultur for regional utvikling". Dermed oppnår man både å styrke kultursjefsmøtets betydning, og å forankre i innholdet i konferansen til de problemområder som kultursjefene opplever.

Sekretariatet for og ledelsen av konferansen ligger hos KKD, men MD og KRD møter regelmessig. På bakgrunn av innspillet for fylkeskultursjefsmøte, settes det opp en dagsorden for konferansen. Man inviterer inn aktuelle departement utenom de tre som møter fast. Konferansen forankres politisk ved at politisk ledelse i departementene og i fylkeskommunene deltar. Det er viktig at statsråden i KKD engasjerer seg for å få nødvendig framdrift og sikre konferansen nok tyngde.

Konferansen vil basere seg på informasjonsutveksling, drøfting og dialog med sikte på å komme fram til samforståelse av de politiske prioriteringene, og hvor man anlegger en helhetlig forståelse av den regionale kulturpolitikken. Det skal ikke foregå forhandlinger eller utarbeides gjensidig forpliktende avtaler i tilknytning til konferansen. De innspill som kommer fram på konferansen, tas imidlertid med videre og legges fram på regjeringens kontaktkonferanse, der det er aktuelt.

Kulturavtalen (ny ordning)

Innføring av kulturavtaler innebærer en institusjonell endring av styringsordningene mellom regjering og fylkeskommunene. Et ønsket resultat av den helhetlig samforståelsen som konferansen *Kultur for regional utvikling* fremmer, er en gjensidig *kulturavtale* mellom regjering og den enkelte fylkeskommune på kulturområdet. Fylkeskommunen forplikter seg til å ivareta de omforente overordna målene, samtidig som en del av de statlige overføringene på kulturområdet (spillemidler til anlegg, den kulturelle skolesekken mv.) gis som er rammeoverføring som fylkeskommunen disponerer i tråd med de premissene som legges i avtalen. Den statlige støtten til lokale / regionale kulturinstitusjoner foreslås i utgangspunktet holdt utenfor avtalen da denne også er en avtale som omfatter kommunene. Kulturoverføringene vil da kunne kobles tett opp til rammeoverføringene fra KRD, planarbeidet (fylkesplan/PBL) og oppfølgingen og forvaltningen av kulturminnevernet, og således å danne en samla regional kulturutviklingspolitikk. Fylkeskommunene må som en del av forberedelsene til en slik avtale ha omfattende dialog med kommunene og andre relevante instanser. En slik avtale gir mulighet for regional samordning mellom eksempelvis kultur og næringsutvikling.

Avtalen forhandles fram i to trinn: Først mellom regjeringen ved kulturministeren og KS, der de overordna føringene for avtalen legges, og dernest bilateralt og på administrativt nivå, der utfordringene for enkeltfylkene skrives inn. Avtalene gjelder i fire år og reforhandles deretter.

7.5 Nye og forbedrede styringsmodeller innen næringsfeltet

De statlige styringsordningen på næringsområdet gjelder i all hovedsak KRDs rammeoverføring til regional utvikling. Følgelig er det kontakten med KRD som er viktigst for fylkeskommunene. Det er rammeoverføringene i form av 551-midler, postene 60 – tilskudd til regional utvikling – og 61 – næringsretta midler til regional utvikling – som er sentrale i forhold til området næringsutvikling. I tillegg kommer en noe mindre pott til kommunale næringsfond, skjønnsmidler knyttet til omstillinger, samt tilskudd til småsamfunnsatsing. I tillegg finnes det en mer indirekte kontakt via statlige selskaper som Innovasjon Norge og SIVA, som har avdelinger og tiltak på regionalt nivå, samt den nye strategien med regionale forskningsfond. Disse områdene er under utvikling, og vil, som forslagene nedenfor peker på, i framtiden få en mer dominerende rolle når det gjelder regional næringsutvikling.

Men om vi tar utgangspunkt i dagens vurdering, synes hovedinntrykket å være at det er rimelig god dialog på området, om enn til dels sentralstyrt. Hovedproblemet synes å være den gjensidige samordning av politikken regionalt og sentralt. For å få et helhetlig perspektiv på næringspolitikken regionalt må man ha et helhetlig perspektiv sentralt. Dessuten er det som nevnt, allerede prosesser i gang når det gjelder samhandlingen mellom staten og fylkeskommunene knytta til forvaltningsreformen. Dette gjelder blant annet i forhold til det delte eierskapet til Innovasjon Norge. Det skal opprettes et eget samarbeidsforum mellom oppdragsgivende departement og fylkeskommuner for samkjøring av nasjonale og regionale mål og for forankring av de strategiske rammene for Innovasjon Norge og regionale innovasjonsselskap.

Forslagene nedenfor handler følgelig både om å fange opp de prosessene som er på gang, samt å foreslå nye ordninger. Tidligere har vi antydnet at næringsutviklingen i distriktene kan knyttes an til hjelpepolitikken. De prosessene som er på gang, heller mer i retning av samordning (avtaler og styresamarbeid) og selvhjelpspolitik, der man regionalt kan mobilisere og koordinere lokale krefter og initiativ slik at felles overordna mål blir ivaretatt. Vi foreslår å styrke denne utviklingen med en ny ordning kalt *næringsavtalen*. Denne kan i en forstand sees som en forsterkning av de regionale partnerskapene som finnes i fylkene.

Næringsavtale (ny ordning)

Dagens ordning med forholdsvis frie midler til fylkeskommunene innenfor næringsfeltet gir fylkeskommunene mulighet til på egen hånd å inngå avtaler og partnerskap med regional stat og andre aktører på næringsutviklingsområdet. En del fylkeskommuner har allerede slike avtaler gjennom det såkalte RUP-samarbeidet. Når vi foreslår å formalisere denne type samarbeid gjennom næringsavtaler hvert fjerde år, er det både for å legge til rette for en dialog om innholdet i tildelingsbrevet fra KRD med utgangspunkt i utfordringene i det enkelte fylke, men også for i sterkere grad enn før kunne forplikte og samordne de regionale næringsutviklingsaktørene. En næringsavtale vil også kunne være hensiktsmessig dersom en fra sentralt hold velger å flytte de øremerkede midlene fra KRD til næringsformål over til den generelle rammefinansieringen.

Det inngås fylkesvise avtaler mellom aktuelle regionale aktører på næringsutviklingsområdet, som FK, fylkesmannens landbruksavdeling, NAV, utdanningskontorene/ utdanningsinstitu-

sjoner, NHO, LO osv. Avtalen må også kobles opp til de andre virkemidlene og satsingene på næringsområdet, som strategiene for Innovasjon Norge og de regionale innovasjonsselskapene, og de regionale forskningsfondene.

Næringsavtalene innebærer et mer forpliktende samarbeid mellom aktørene. Avtalen klargjør de sentrale regionale utfordringene, og aktuelle tiltak for å løse disse. Disse utfordringene spilles inn til KRD. Det forhandles så om hvilke særskilte tiltak og hvilke strategier som skal inkluderes i KRDs årlige tildelingsbrev til den enkelte fylkeskommune. Denne avtalen vil innebære økt grad av samhandling og dialog mellom regjeringen og fylkeskommunene i forhold til dagens ordning der tildelingsbrevet utgjør en sentral styringsordning.

Avtalen forhandles fram i to trinn: Først mellom regjeringen med kommunal- og regionalministeren og KS, der de overordna føringene for avtalen legges, og dernest bilateralt og på administrativt nivå, der utfordringene for enkeltfylkene skrives inn. Avtalene gjelder i fire år, med årlige forhandlinger om utformingen av og rammen på rammeoverføringen fra KRD. Både KRD, regional stat og FK forplikter seg således i forhold til avtalen. Avtalen forutsettes inkludert som en del av den fylkesvise utviklingsavtalen.

I tabellen nedenfor har vi også lagt inn allerede forslåtte nyordninger på næringsområdet som følge av forvaltningsreformen.

Tabell 7.6 Forslag til nye, forbedrede og allerede foreslåtte ordninger for styringsdialog innen næringsfeltet

Ordning	Formål / oppgave	Form	Deltakere	Regularitet	Ansvar
Styre for regionale forskningsfond	Faglig uavhengig styring av forskningsfondene	Dialog, forhandlinger	Fylkeskommunene og staten/NFR	Flere ganger pr år	FK, KRD og KD
Samarbeidsforum (nasjonalt)	Samkjøring av nasjonale og regionale mål og ambisjoner for og med Innovasjon Norge	Dialog, forhandlinger	FK, KRD, NHD, FKD, LMD	Flere ganger pr år	NHD og FK
Næringsavtale som en del av utviklingsavtalen	Fylkesvise avtaler om tiltak og rapportering innen næringsfeltet	Dialog, forhandling og avtale	KRD, regional stat, fylkeskommune, KS	4 årlig avtale 2 møter pr år	KRD og KS, og FK

7.6 Nye og forbedrede styringsmodeller innen samferdselsfeltet

Dagens styringsordninger mellom regjering og fylkeskommune innen samferdselsfeltet er mangfoldig og omtalt i kapittel 4.6. Planprosessene knyttet til Nasjonal transportplan (NTP) er sentrale for den statlige styringen, mens areal og transportplanene er viktige på regionalt nivå. I sammenheng med organiseringen av NTP-prosessen er det et konkret innspill at det faglige NTP-sekretariatet legges direkte innunder Samferdselsdepartementet slik at det blir et tydeligere nasjonalt samordningsansvar på tvers av transportformene og infrastrukturen staten skal ha ansvaret for. Dette kan også bidra til at transportetatene og regionene (der fylkeskommunene deltar) framstår som mer likeverdige aktører på politisk nivå. Det bør også legges til rette for å øke fra to regionvise dialogmøter mellom politisk ledelse i SD og politisk ledelse i fylkeskommunene i løpet av NTP-perioden (4 år) til at dialogmøtene kan bli en årlig foreteelse.

Fra fylkeskommunenes side er det uttrykt behov for regelmessig styringsdialog på regionalt nivå som omfatter alle samferdselssektorer og som kan koble arbeidet med regionale transportplaner (RTP) og NTP. Det er videre behov for ordninger på fylkesnivå som kan sikre samhandling knyttet til ansvaret fylkeskommunene vil få for øvrig riksvegnett og øvrige riksvegferger. På nasjonalt nivå kan konsultasjonsordningen benyttes for dialog om finansiering og gjennomføring av fylkeskommunenes økte ansvar for øvrige riksveger.

Generelt sett synes det også å være behov for flere arenaer der administrasjonen i Samferdselsdepartementet kan møte administrasjonen i fylkeskommunene for konstruktiv dialog og erfaringsutveksling. Dette kan bidra til at samferdsel i enda større grad blir et felles politikkområde mellom stat og fylkeskommune. Tabell 7.7 under viser hovedtrekk til nye og forbedrede ordninger innen samferdselsfeltet.

Tabell 7.7 Forslag til nye / forbedrede ordninger for styringsdialog innen samferdselsfeltet

Ordning	Formål / oppgave	Form	Deltakere	Regu- laritet	An- svar
Forum for kollektivtrafikk og samferdsel	Uformell drøfting av utfordringer og løsninger Politikkutvikling	Innlegg Debatt Dialog	FK, SD, MD, KS, vegdir, Statens vegvesen	½ årlig	FK og SD
<ul style="list-style-type: none"> Siktemålet er at forumet utvides temamessig og at det får en klarere kobling mot samferdselsmessige utfordringer og samordnede løsningsstrategier 					
Regionvise møter NTP & RTP	Samordning og koordinering mellom NTP og RTP Innspill til regionale utviklingsavtaler	Konsultasjon og dialog	FK, SD, vegdir og SVV-reg	½ årlig	FK og SD
<ul style="list-style-type: none"> Frekvensen på regionvise dialogmøtene mellom politisk ledelse i SD og fylkeskommunene knyttet til NTP / RTP økes slik at dette blir en årlig foreteelse. 					
Helhetlige ordninger som også gjelder samferdselsfeltet					
Konsultasjonsordningen	<ul style="list-style-type: none"> Diskusjon om bant annet de økonomiske rammene for forvaltning av vegansvaret og eventuelt bilaterale avtaler på samferdselsfeltet kan muligens håndteres gjennom konsultasjonsordningen. 				

Forum for kollektivtrafikk og samferdsel (forbedret ordning)

Dagens forum for kollektivtrafikk ledes av statssekretæren og har en faglig politisk karakter. Fylkeskommunene er forholdsvis svakt representert i dagens forum. Det er ikke direkte koblinger til politikktutvikling verken på regionalt eller nasjonalt nivå. Forslaget til forbedring av dagens forum dreier seg i hovedsak å søke å utvikle forumet til i større grad enn nå en arena for drøfting av samferdselsmessige utfordringer og helhetlige løsninger. Forumet vil, som nå, ikke være knyttet direkte til noen av de konkrete styringsordningene (NTP, RTP, ATP og lignende.) Forumets form forutsettes å være informasjonsutveksling, faglige og politiske innlegg og dialog. Siktemålet er å få en felles forståelse av utfordringene og å utvikle og drøfte ulike løsningsmuligheter. Det kan være både politisk og administrativ deltakelse i forumet. Et sekretariat med representasjon fra Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene bør forberede forumets møter.

Regionvise møter NTP og RTP (ny ordning)

NTP-prosessen er en statlig ledet planprosess (hvert 4 år) som dekker alle samferdselsformene og som har flere arenaer for dialog. Det er imidlertid behov for hyppigere styringsdialog knyttet til de fylkesvise og de regionale planprosessene for å koordinere mellom NTP-prosessen og prosessene på regionalt og lokalt nivå. Det foreslås derfor halvårlige landsdelvise møter (for de 5 vegregionene) der temaet er samordning mellom de lokale / regionale transportplanprosessene og NTP. Med fylkeskommunalt ansvar for øvrige riksveger vil behovet for koordinering mellom fylkene også øke. Formen på møtene bør i første rekke være informasjonsutveksling og dialog, men det kan også være ønskelig at det ut fra disse møtene kommer innspill til de fylkesvise partnerskapsavtalene. Møtene foreslås å være en administrativ arena med statens vegvesen, samferdselsdepartementet, de ulike samferdselsetatene, regionvegsjefen og fylkeskommunene som deltakere. Regionvegsjefen og fylkeskommunene bør ha ansvaret for ordningen.

Referanser

- Asplan Viak (2006): *Arbeidsrapport: Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige*. Oslo: Asplan Analyse
- Baldersheim, Harald (2000): *Fylkeskommune som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Oslo: Forskningsrapport fra Det samfunnsvitenskapelige fakultet 1/2000.
- Bukve, Oddbjørn (2008): *Styringsdialog – styring eller dialog? Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring* Upublisert manus fra foredrag på workshop 17. september 2008
- Båtsvik, Tage (2006): *Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige* Asplan Analyse
- Farsund, Arild Aurvåg., Leknes, Einar, Årethun, Torbjørn (2002): *Vestlandsutredningen. Rapport RF – 2002/004*.
- Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar (2003): *By og region i næringspolitikken: Solo eller samspill*. RF Arbeidsnotat 2003/252.
- Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar (2005): *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser*. Rapport RF 2005/058.
- Farsund, Arild Aurvåg, Leknes, Einar og Ellingsen, Winfried *Storbyene og regionnivået IRIS* Arbeidsnotat 2006/057
- Fimreite, A.L. mfl. (2003) *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune sammenliknet med styringssystemene i Oslo, Trondheim og Stavanger*. Rokkansenteret, rapport 4/2003.
- Hagen, T. P. mfl. (1999) *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs PLUSS-serie 3-1999.
- Hansen, Gro Sandkjær, Heløe, Leif Arne og Klausen, Jan Erling 2004: *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* NIBR-rapport 2004:7
- Johansson, J. (2004): *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Högskoland i Halmstad.
- Klausen, J. E. og S. Opedal (2000) *Vitaliseres lokaldemokratiet med mer makt til bydelene?* Kapittel i Åge Johnsen, Lars A. Loe og Signy Vabo (red.) (2000): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Knudsen, Jon P, Bjørn Moen, Lars Olof Petsson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke: *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. Stockholm: Nordregio Working Paper 2005/01.
- KRD (2007) *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren: Fellesdokumentet 2007 – Fra det 4. konsultasjonsmøte 24 oktober 2007*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-og_fylkesforvaltning/Konsultasjoner.html?
- KRD (2007) *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren: Materiale fra 3.konsultasjonsmøte 22. august 2007*
- KRD (2006): *Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS*, Rapport fra arbeidsgruppe

- KRD (2003): Videreutvikling av konsultasjonsordningen: Forenkling og forbedring av organiseringen av konsultasjonsordningen – Rapport fra arbeidsgruppe
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2002/0024/ddd/pdfv/235910-rapport_fra_arbeidsgruppe.pdf
- KRD (2000): Rapport fra en arbeidsgruppe som har utarbeidet forslag til konsultasjonsordning mellom staten og kommunensektoren
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2002/0024/ddd/word/132581-konsultasjonerrapport2000.doc>
- Leknes, Einar 2007: Regionale planbestemmelser: Mulige anvendelsesområder med særlig fokus på byregioner. Notat IRIS
- Leknes, Einar, Ellingsen, Winfried: *Samhandlingen mellom kommunene i Nordland og Vest-Agder og fylkeskommunene og fylkesmennene* IRIS Arbeidsnotat 2006/058
- Leknes, Einar 2002: *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør Eksempler fra Vest- og Sørlandet*. Arbeidsnotat RF 2002 – 151
- Leknes, Einar, Farsund Arild Aurvåg, Holmen Ann Karin T 2005: *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer* RF rapport 2005/191.
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- Odelstingsproposisjon nr 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Odelstingsproposisjon nr 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)
- Opedal, S. og I.M.Stigen (2007) *Fra innvortes til utvortes bruk. Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram*. Rapport IRIS-2007/050.
- Opedal, S. og I.M. Stigen (2005) *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. 2005. Bergen: Fagbokforlaget.
- Opedal, S. og I.M. Stigen (2002) *Evaluering av regionalt helsesamarbeid*. NIBR rapport 2002:22.
- Opedal, S. mfl. (2003) *Flat struktur – veien å gå? Utfordringer og strategier for kommunal styring og ledelse*. Oslo: Kommuneforlaget 2003.
- Opedal, S. og H. S. Østtveiten (2003) Forvaltningsrevisjon til besvær. Reformen for å styrke kontrollen i norske kommuner. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 3/2003, 84 årgang, ss. 250- 262.
- Opedal, S. og A. Strand (2000) *Miljøbyprogrammet – hvordan gikk det?* Plan nr 3-4/2000.
- Statskonsult (2000) *Godkjenning av fylkesplaner?*
- Statskontoret (2004): *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland*. Stockholm: Statskontoret 2004:32
- Statskontoret (2005): *Reglering och andre styrmedel En studie av hur staten styr kommuner och landsting*. Stockholm: Statskontoret 2005:28
- Strand, T (1978) Staten og kommunane: stattdarisering, hjelp og sjølvhjelp. I J.P. Olsen (Ed.) *Politisk organisering organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet* (pp. 143-184). Bergen: Universitetsforlaget.
- Strand, T. (1985). *Utkant og sentrum i det norske styringsverket: om partnerskap mellom stat og kommune*. Bergen: Universitetsforlaget.

Sørensen, E.M., S. Hovik, H. Lorenzen, E. Nergaard og O. Rieper (2007). *Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner – i Norge og Danmark*. Danmark: AKF forlag, rapport for AKF og NIBR

Vabo, S.I. og S. Opedal (1997) *Oppfatninger om forholdet mellom staten og fylkeskommunene. En dokumentstudie*. NIBR-notat 1997 112