


I hierarkiets skygge? Nye dialogbaserte styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene	
Einar Leknes, Nils Asle Bergsgard og Rune Dahl Fitjar	21 nov. 2009

Sammendrag av IRIS rapport 2008/239

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, KR, 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 politikimplementeringen. 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 politikutforming 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 politikutformingen synes 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 bred 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 (sees 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.

Kontakt: Forsknings sjef Einar Leknes, tlf. 51875131, e-mail: elek@iris.no