

Gro Sandkjær Hanssen
og Jan Erling Klausen

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

Rapport fra innledende
undersøkelser

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2004:7

Dialogen mellom
fylkesmannen og
kommunene
108 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:4

Statlig tilsyn med
kommunesektoren
104 sider. Kr 250,-

Rapportene kan bestilles fra
NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no

Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

Rapport fra innledende undersøkelser

NIBR-rapport 2006:4

Tittel: **Fylkeskommunal oppgavedifferensiering.**
Rapport fra innledende undersøkelser

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen
og Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2006:4

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-620-3

Prosjektnummer: O-2258
Prosjektnavn: Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Hilde Lorentzen

Referat: Rapporten presenterer innledende undersøkelser i NIBRs evaluering av forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering i Vestlandsrådet, BTV og Oppland fylkeskommune. Innholdet i forsøket presenteres og drøftes, i tillegg til deltageres oppfatninger etter innledende intervjuer. Det presenteres noen foreløpige vurderinger av forsøket.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2006

Antall sider: 69

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsensvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2006

Forord

Denne rapporten presenterer observasjoner som er gjort i første fase av NIBRs evaluering av forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering, som gjennomføres for KRD i perioden 2005-2007. Kjernepunktet i forsøkene er delegering av oppgaver og myndighet fra regionale statsetater til fylkeskommuner og regionråd. Det gjennomføres tre forsøk, som omfatter i alt syv fylker: Oppland fylkeskommune, samt regionrådene BTV (Buskerud, Telemark og Vestfold) og Vestlandsrådet, hvor Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner deltar i forsøket.

Den første fasen av evalueringen har inneholdt dokumentstudier og en første intervjurunde. Rapporten inneholder en gjennomgang av innholdet i forsøkene, og denne gjennomgangen leder ut i en problematisering og fokusering av det videre arbeidet med evalueringen. Rapporten gjengir også en del synspunkter som har fremkommet i den første intervjurunden.

Rapporten er skrevet av Jan Erling Klausen (prosjektleder) og Gro Sandkjær Hanssen. Evalueringen skal sluttføres med overlevering av endelig rapport august 2007.

NIBR, april 2006

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
Summary.....	8
1 Fylkeskommunal oppgavedifferensiering.....	11
1.1 Kortbeskrivelser av de tre forsøkene.....	11
1.2 Bakgrunnen for forsøkene.....	12
1.3 Deltagere, mål og planer	14
1.3.1 Vestlandsrådet.....	14
1.3.2 BTV.....	17
1.3.3 Oppland fylkeskommune	22
2 Innholdet i forsøkene	25
2.1 Innledning	25
2.2 Samferdsel.....	25
2.2.1 Poster og rammer	25
2.2.2 Avgrensing av valgfrihet.....	27
2.2.3 Beslutningsprosedyrer i vegsektoren	29
2.3 Næringsutvikling/Regional utvikling.....	35
2.3.1 BTV.....	35
2.3.2 Oppland/"Fritt Fram"	44
2.3.3 Avgrensing av handlefrihet	45
3 Oppfatninger om forsøkene	48
3.1 Innledning	48
3.2 Utøvelsen av rollen som regional utviklingsaktør.....	49
3.2.1 BTV.....	49
3.2.2 Vestlandsrådet.....	54
3.2.3 Oppland/ "Fritt fram"	55
3.3 Reelle endringer i prioriteringer.....	57
3.4 Konsekvenser for organisasjoner som har avgitt oppgaver.....	59
4 Oppsummering.....	61
4.1 Avgrensing og fokus for evalueringen.....	61
4.2 Foreløpige vurderingen av forsøkene.....	63

Tabelloversikt

Tabell 1.1	De tre forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering.....	11
Tabell 2.1	Finansiering av forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering på samferdselområdet (millioner kroner). Kilde: St.prp.nr.1 (2003-2003 og 2004-2005).....	27
Tabell 2.2	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling (kapittel 551 post 60).	40
Tabell 2.3	BTV: Budsjett for næringsutvikling. Alle tall i mill. kroner.* Kilde: Sak 0087/04 i BTV, budsjett 2005 (s.17)	43
Tabell 2.4	Statlige regionale utviklingsmidler til Fritt fram i 2004-2006 (Kilde: St.prp.nr.1, 2005-2006).....	44
Tabell 4.1	Fylkeskommunal oppgavedifferensiering: Avgrensning og fokus for evalueringen.....	62

Figuroversikt

Figur 2.1	Bevilgninger fra HØYKOM i 2003: Fylkesvis fordeling. Kilde: Årsrapport 2003 for HØYKOM	39
-----------	--	----

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

NIBR-rapport 2006:4

Denne rapporten presenterer og drøfter observasjoner fra den innledende fasen av NIBRs evaluering av forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering, som gjennomføres i 2005-2007 på oppdrag fra KRD. Det gjennomføres i alt tre forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Disse omfatter i alt syv fylkeskommuner, men i to av forsøkene er ansvar og ressurser lagt til regionråd. I første kapittel presenteres deltagerne i forsøkene, bakgrunn og mål for forsøkene samt viktige plandokumenter for deltagerne.

Forsøket i *Vestlandsrådet* omfatter fylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Regionrådet har via fylkeskommunene fått overført ansvar for prioritering av statlige planleggingsressurser, midler til investeringer på øvrig riksvegnett, samt midler (fra Samferdselsdepartementets budsjett) til kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift og rassikring. Formålet med forsøket er i følge vedtektene ”å overføre ansvaret for transportpolitiske prioriteringer til regionalt folkevalgt nivå”. Dette innebærer at Vestlandsrådet og de tre Fylkestingene får myndighet til å fatte vedtak om utviklingen av riks- og fylkesveinettet i regionen.

Regionrådet *BTV* (Buskerud, Telemark og Vestfold) har fått overført oppgaver innenfor samferdselsområdet som grovt sett tilsvarer de som er gitt til Vestlandsrådet. BTV har i tillegg har fått ansvar for løyver til rutetransport over fylkesgrensene, og anledning til å prioritere gitte midler mellom veg og kollektivtransport. I BTV inngår videre oppgaver innen næringsutvikling i forsøket, noe de ikke gjør i Vestlandsrådet.

Overføring av oppgaver til *Oppland fylkeskommune* er koblet til prosjektet "Fritt Fram", og innebærer at Fylkestinget i Oppland overtar ansvaret for og myndigheten til å disponere flere statlige midler innenfor det brede regionale utviklingsarbeidet. Fylkestinget får myndighet til å omprioritere bruken av midlene.

I andre kapittel presenteres innholdet i forsøkene. Forsøkene er relativt sammensatt, i den forstand at en rekke ulikartede oppgaver er overført fra regionale statsetater. Det har vært nødvendig for evalueringen å gå gjennom disse oppgavene forholdsvis inngående, og hovedtrekkene i denne gjennomgangen presenteres i andre kapittel. Denne presentasjonen legges til grunn for en drøfting av innfallsvinkel for evalueringen, ved at innholdet i forsøkene problematiseres.

Et viktig aspekt ved denne problematiseringen er at den reelle oppgavedifferensieringen i forsøkene ikke er innlysende. Innenfor samferdselsområdet er det overført myndighet til å prioritere midler til investeringer i sk. øvrige riksveger, men endringer i beslutningsprosedyrene knyttet til Nasjonal Transportplan har allerede gitt fylkeskommunenes innstillinger i slike saker avgjørende vekt. Når det gjelder oppgaver innenfor regional utvikling, er den største budsjett-posten allerede desentralisert til fylkeskommunene gjennom en annen reform (ansvarsreformen), og innebærer dermed ikke noen reell differensiering. Andre kapitler drøfter disse og andre problemstillinger, og konkluderer blant annet på at evalueringen må legge vekt på den regionale koordineringen av disse beslutningene i regionrådene.

I tredje kapittel presenteres oppfatninger om forsøkene, slik disse har fremkommet i en begrenset innledende intervjurunde. Det ble gjennomført intervjuer (for det meste gruppeintervjuer) i Oppland fylkeskommune, og i forbindelse med møter i BTV-rådet og i Vestlandsrådet.

Fjerde kapittel starter med å oppsummere avgrensingen av evalueringen og innfallsvinkel for det videre arbeidet. Deretter presenteres noen foreløpige observasjoner og hypoteser, som representerer NIBRs inntrykk av forsøkernes forløp så langt. Hovedpunktene i denne drøftingen er de følgende:

Forsøkene kan styrke fylkeskommunenes og regionrådenes rolle og legitimitet som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene og regionrådene kan ha blitt mer interessante samarbeidspartnere fordi de som følge av forsøkene råder over større ressurser og utvidet ansvar. Forankring av planprosesser og regionale strategier oppfattes likevel

av mange som en utfordring, ikke minst overfor kommuner og regionalt næringsliv.

Forsøkene kan ha gitt økt legitimitet til partnerskapsarbeidsformen. Flere av aktørene mener at forsøkene gir dem en anerkjennelse på at dette er en fruktbar og god arbeidsform for regional utvikling.

Forsøkene griper inn i de forholdsvis komplekse relasjonene mellom fylkeskommunene og den regionale statsforvaltningen. Med et par unntak iverksettes beslutningene i praksis fremdeles hos de statlige etatene som på ulike måter har avgitt myndighet. Dette betyr at forsøkene med oppgavedifferensiering ikke innebærer at oppgaver og ansvar i sin helhet tas bort fra etatene som avgir dem og helt og holdent legges over på deltagerne i forsøkene, men at relasjonene mellom deltagerne og avgivende etater endres. Det ligger i forsøkenes natur at disse relasjonene må være gode og velfungerende for at fylkeskommunene og regionrådenes ambisjoner om å styrke regional samordning og utvikling skal kunne oppnås.

Forsøkene har et potensial for å gi en geografisk bredere regional utvikling. Siden to av forsøkene retter seg mot regionråd, kan forsøkene bidra til å styrke samordning og strategisk utviklingsvirksomhet innenfor en større geografisk enhet (flere fylker). NIBRs inntrykk etter de foreløpige undersøkelsene er noe tvetydig, ikke minst når det gjelder oppgavene innen samferdsel. På den ene side fremholder informantene at mange eller alle sider ved samferdselspolitikken er lagt til regionrådet. På den annen side bevilger verken BTV eller Vestlandsrådet midler på tvers av etablerte fylkesgrenser – fylkesfordelt ramme for midler til investeringer i øvrige riksvegnett endres ikke. Spørsmålet er derfor om deltagerne i forsøkene klarer å oppnå en helhetlig tenkning på området. Selv om fylkesfordelt ramme ikke endres, kan det hende at vedtakene i regionrådene innebærer en økt vektlegging av vegstrekninger innenfor det enkelte fylke som har betydning for hele regionen.

Forsøkene innebærer i flere tilfeller en sterkere kobling mellom oppgaver på statlig og fylkeskommunalt nivå. Ved at ansvar og ressurser overføres til fylkeskommuner og regionråd styrkes den direkte koblingen mellom et bredere sett av relaterte ansvarsområder. Dette innebærer potensielt en større mulighet for å se disse beslutningene i sammenheng, og til å koble dem til en felles regional strategi. Det er for tidlig å vurdere hvor mye dette potensialet faktisk er utnyttet, men dette vil bli et viktig moment i hovedfasen av evalueringen.

Forsøkene i Vestlandsrådet og BTV griper inn i relasjonene mellom regionrådene og fylkeskommunene. Disse relasjonene er ikke uproblematiske. Det er viktig for NIBRs evaluering å undersøke i hvilket omfang regionrådene reelt sett utøver myndighet overfor oppgavene som er overført i forbindelse med forsøkene. Det er fremholdt at fraværet av endringer i fylkesfordelingen av midler viser at regionrådene i begrenset grad klarer å handle strategisk innenfor en regional kontekst som går ut over den enkelte fylkeskommune. Relasjonene mellom fylkeskommunene og regionrådene fremstår som svært tvetydig etter de innledningsvise undersøkelsene.

Rammene for forsøkene påvirker forventninger om effekter. Innenfor samferdselsområdet kan det for eksempel hevdes at stamvegnettet (som ikke inngår i forsøkene) har langt større regional betydning enn det øvrige riksvegnettet. Forventningene må også sees i sammenheng med de langsiktige beslutningshorisontene som preger investeringsbeslutninger i samferdselssektoren. Tilgjengelige rammer bindes opp over lang tid. Når det gjelder HØYKOM, har de tre fylkene i BTV forholdsvis smale budsjettammer sammenlignet med mange andre fylker. Dette er også med på å begrense BTVs spillerom.

Summary

Gro Sandkjær Hanssen and Jan Erling Klausen

Differentiated task distribution among county governments

NIBR Report 2006:4

This report contains preliminary findings from NIBR's assessment of the experimental schemes involving differentiated task distribution among county governments. This assessment is carried out in the period 2005-2007 on commission from the Ministry of Local Government and Regional Development. Three experimental schemes are being carried out. These involve seven county governments in all, but two of the schemes involve regional associations of county governments. In the first chapter of the report the participants in the schemes are presented, along with the background for the schemes, the goals and key plans and documents.

The experimental scheme in *Vestlandsrådet* involves the county governments of *Rogaland*, *Hordaland* and *Sogn og Fjordane*. *Vestlandsrådet* has been put in charge of prioritizing state resources for road planning, funds for investments on classified roads other than trunk roads as well as certain other funds. The purpose of the experimental scheme is, according to the statutes, to transfer the responsibility for political prioritization to elected authorities on the regional level. *Vestlandsrådet* and the three county councils are empowered to make decisions concerning the development of county and state roads in the region.

The regional council *BTV*, in which the counties of *Buskerud*, *Telemark* and *Vestfold* are members, have been allotted tasks roughly corresponding to those in the *Vestlandsrådet* scheme. In addition, *BTV* is entitled to make decisions concerning permits for public transportation across county borders, and to decide relative allocations to public transportation and road investments, respectively. Also, the

BTV scheme contains certain funds for regional development, which is not the case in the Vestlandsrådet scheme.

In the third experimental scheme, there is only one county government participating. The county government of *Oppland* is implementing the project “*Fritt fram*” (Straight ahead) which is described as an attempt to transform the county government’s mode of operations in the direction of increasing use of partnerships and an increasing emphasis on development and innovation. The experimental scheme in Oppland grants the county government powers over a range of budget items previously held by various state agencies on the regional level, pertaining to regional development in the broad sense.

The three experimental schemes are rather complex when taken together, in the sense that a quite wide range of tasks are included. This report gives an in-depth description of these tasks, as this is seen as a necessary precondition for the assessment. The contents of the schemes are discussed not least in terms of determining the approach of the assessment. One key difficulty encountered in this process is that the actual element of differentiation of tasks in some cases is less clear than initially supposed. In the road sector, all county governments have already been given wide-ranging powers concerning investment decisions in classified roads other than trunk roads. As for the tasks delegated to BTV and Oppland county government pertaining to regional development, the largest budgetary item was already allocated to all county governments in a preceding reform, regardless of the task differentiation experiment. NIBR’s conclusion is that the assessment should focus on regional (inter-county) coordination of these tasks, as there is no element of differentiation to assess.

The report presents some of the participant’s views about the scheme, following a preliminary round of informal interviews. Finally the report is summarised, and a few preliminary observations and arguments are made. It is noted that the experimental schemes may serve to strengthen the county governments’ role as agents of regional development, and that the schemes may have increased the legitimacy of the partnership-based mode of operations. NIBR observes that the schemes have implications for the rather complex relations between the county governments and the regional branches of state administration. Even so, the schemes have a potential for increasing the levels of coordination across a wider territorial area – although the extent to which this potential has actually been realised is at the preliminary stage of the assessment unclear. A key issue in the schemes is to provide new linkages between tasks at the state and the

county levels, respectively. However two of the schemes also have impacts on the relationships between the regional associations of county governments and the county governments that are members of these associations.

1 Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

1.1 Kortbeskrivelser av de tre forsøkene

Det gjennomføres i alt tre forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Disse omfatter i alt syv fylkeskommuner, men i to av forsøkene er ansvar og ressurser lagt til regionråd. Forsøkene og deres hovedinnretning fremgår av Tabell 1.1.

Tabell 1.1 *De tre forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering*

Kortnavn	Fylker	Hovedinnretning
<i>Vestlandsrådet</i>	Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland	Samferdsel
<i>BTV</i>	Buskerud, Telemark og Vestfold	Samferdsel og regional utvikling
<i>Oppland</i>	Oppland	Regional utvikling

Vestlandsrådet har via fylkeskommunene fått overført ansvar for prioritering av statlige planleggingsressurser, midler til investeringer på øvrig riksvegnett, samt midler til kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift og rassikring. Formålet med forsøket er i følge vedtektene ”å overføre ansvaret for transportpolitiske prioriteringer til regionalt folkevalgt nivå” (jf. vedtektene) og å ”å få en bedre samlet offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene for veg- og kollektivtransporten”, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) s. 31. Dette innebærer at Vestlandsrådet og de tre Fylkestingene får myndighet til å fatte vedtak om utviklingen av riks- og fylkesveinettet i regionen. Vestlandsrådet

er et samarbeidsorgan etter kommunelovens § 27. Det er et politisk organ med egne vedtekter som fatter vedtak på vegne av angjeldende fylkeskommuner.

BTV har fått overført oppgaver innenfor samferdselsområdet som grovt sett tilsvarer de som er gitt til Vestlandsrådet. BTV har i tillegg har fått ansvar for løyver til rutetransport over fylkesgrensene, og anledning til å prioritere gitte midler mellom veg og kollektivtransport. I BTV inngår videre oppgaver innen næringsutvikling i forsøket, noe de ikke gjør i Vestlandsrådet. Dette dreier seg om råderett over de tre fylkenes andeler av to kategorier av statlige og fylkeskommunale midler for regional utvikling: Midler til HØYKOM (høyhastighetskommunikasjon), og fylkeskommunenes midler til regional utvikling over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. BTV har dermed fått en portefølje av virkemidler for regional utvikling som både inkluderer samferdsel og støtte til forskning og næringsutvikling.

Overføring av oppgaver til Oppland fylkeskommune er koblet til prosjektet "Fritt Fram", og innebærer i følge vedtektene at Fylkestinget i Oppland overtar ansvaret for og myndigheten til å disponere flere statlige midler innenfor det brede regionale utviklingsarbeidet. Fylkestinget får myndighet til å omprioritere bruken av midlene. Formålet med forsøket er, fremdeles i følge vedtektene, å prøve ut en ny prioriterings- og beslutningsprosess, der kommune- og fylkespolitikere gis større frihet til å forvalte et bredere sett med regionale utviklingsmidler. Målet med forsøket er at dette skal styrke det politiske nivået lokalt og regionalt, og bedre treffsikkerheten og fleksibiliteten på de regionale virkemidler, for å øke regionens bidrag til verdiskaping og velferd.

1.2 Bakgrunnen for forsøkene

Forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering har hjemmel i Lov om forsøk i offentlig forvaltning. Denne loven gir blant annet mulighet for at kommuner og fylkeskommuner kan søke om forsøk med avvik fra gjeldende oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Vedtekter for forsøkene godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet. Vedtektene angir det regelverket som gjelder for det området det gjøres forsøk med i den perioden forsøket gjelder.

De tre forsøkene ble igangsatt som følge av en invitasjon til forsøk med kommunal oppgavedifferensiering fra Kommunal- og regionaldepartementet, som ble sendt ut i august 2002. I invitasjonsbrevet

heter det at formålet med forsøkene er å ”innhente erfaringer med alternative måter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på”. Bakgrunnen for forsøkene var et forslag i St.meld. nr. 19 (2001-2002).¹ I denne stortingsmeldingen begrunnes forsøkene med oppgavedifferensiering først og fremst med tanke på primærkommunene,² og det legges vekt på flere forhold: Å skreddersy forvaltningsløsninger etter de lokale forutsetningene i hver enkelt kommune, å skape oversiktighet for brukerne, å legge til rette for mer prioriteringseffektive kommuner ved en bedre innretning av tjenestene i forhold til brukernes behov samt å styrke kommunenes lokaldemokratisk innflytelse. Disse begrunnelsene er i mindre grad relevante for fylkeskommunenes del, men det gis likevel ingen egen begrunnelse for de fylkeskommunale forsøkene. I invitasjonsbrevet heter det imidlertid at det åpnes for forsøk hvor fylkeskommunen overtar oppgaver fra statlige etater blant annet fordi dette ”kan være aktuelt for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør”. Dermed knyttes forsøkene i fylkeskommunene opp til en annen begrunnelse enn forsøkene i kommunene.

Når det gjelder fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, omtales dette i kapittel 7 i St. meld. Nr. 19. Her heter det blant annet (7.1 – 7.2.1) at

Regionale aktører må i tett samarbeid med lokale og nasjonale aktører utvikle strategier og tiltak der man ut fra felles visjoner og mål systematisk utnytter regionens muligheter. (...)

Regjeringen ønsker at fylkeskommunen skal bli fornyet og styrket i rollen som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene skal derfor gis økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske

¹ St. meld. Nr. 19 var en oppfølging av St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*, som var basert på utredningen fra *Oppgavefordelingsutvalget* (NOU 2000:22). I behandlingen av St. meld. Nr. 31 (Innst. S. nr. 307, 2000-2001) ga Stortinget sin tilslutning til flere forslag om endringer i oppgavefordelingen. Blant annet gjaldt dette et forslag om å gi fylkeskommunen økt innflytelse over regional samferdsel og tilretteleggende næringsutvikling. Etter regjeringsskiftet høsten 2001 ønsket regjeringen Bondevik å vurdere oppgavefordelingen i lys av den sk. Semerklæringen, som var det politiske grunnlaget for samarbeidsregjeringen. Som en følge av disse vurderingene ble Stortinget forelagt St. meld. Nr. 19, som blant annet inneholder forslag om å gjennomføre forsøk med kommunal (og fylkeskommunal) oppgavedifferensiering.

² Se kap. 10.2 i St. meld. Nr. 19

virkemidler. Fra før har fylkeskommunene et betydelig ansvar innenfor følgende sektorer som er viktige for regional utvikling: Videregående opplæring, samferdsel, kultur og regional planlegging.

Gjennom å styrke fylkeskommunens mulighet til å fylle rollen som regional utviklingsaktør, vil den bli en mer interessant samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning og kommuner. Fylkeskommunen vil dessuten kunne være med å finansiere ulike programmer og vil selv ha midler til å gjennomføre prosjekter.

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør ble evaluert av NORDREGIO i samarbeid med NIBR (Knudsen m.fl. 2005).³ En observasjon var at mange politikere og tjenestemenn i fylkeskommunene forsøker å betrakte regional utvikling som en hovedoppgave for fylkeskommunen, og at dette er et hensyn som skal ligge til grunn i all fylkeskommunal virksomhet – inklusive utdanning, planlegging og samferdsel. Fra å fokusere på drift og tjenesteyting forsøker man å se det regionale utviklingspotensialet som ligger i oppgavene, og tilpasse oppgaveløsingen etter dette. Når det for eksempel gjelder samferdsel, som inngår i forsøkene i Vestlandsrådet og det i BTV, var altså målsetningen om å vektlegge det regionale utviklingspotensialet etablert allerede før forsøkene med kommunal og fylkeskommunal oppgavedifferensiering ble igangsatt, og søknaden fra Vestlandsrådet må sees i denne sammenheng.

1.3 Deltagere, mål og planer

1.3.1 Vestlandsrådet

Om Vestlandsrådet

Vestlandsrådet er et interfylkeskommunalt samarbeidsråd opprettet med hjemmel i kommunelovens § 27, hvor Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal deltar.⁴ Rådet har 20 medlemmer likelig fordelt mellom fylkene, valgt av og blant fylkestingenes medlemmer. Ledelsen av Vestlandsrådet går på

³ Knudsen, J. P., Moen, B., Persson, L. O., Skålnes, S. Og Steineke, J. M. (2005): *En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. NORDREGIO Working paper 2005:1. Stockholm: NORDREGIO

⁴ Kilde: Nettstedet til Vestlandsrådet

omgang mellom fylkene, slik at hver fylkesordfører leder rådet ett år av gangen. Fylkesrådmannen i samme fylke leder sekretariatet, og har innstillingsrett til rådet. Formålet med Vestlandsrådet fremgår i §1 i vedtektene for rådet:⁵

Fylkeskommunane på Vestlandet skal gjennom forpliktande samarbeid innan nærare definerte område som t.d. kompetanse, energi, samferdsel, næringsliv, kultur og folkehelse:

- styrke utviklinga til beste for dei som bur i regionen
- løyse felles utfordringar for Vestlandet
- aktivt påverke statlege rammeføresetnader
- kunne overta fleire og meir omfattande oppgåver som betre vil finna si løysing gjennom lokal kunnskap.

Eit slikt utviklingsorientert, faglig og politisk samarbeid skal styrkje Vestlandsregionen både nasjonalt og internasjonalt.

Rådet har myndighet til å vedta sitt eget budsjett, innenfor de rammene som er bevilget fra fylkeskommunene. Rådet kan delegeres beslutningsmyndighet fra fylkeskommunene eller fra staten, slik som i dette forsøket. Møre og Romsdal fylkeskommune er medlem av Vestlandsrådet, men deltar ikke i forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering.

Mål for forsøket i Vestlandsrådet

I søknaden fra Vestlandsrådet vises det til at det å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er en av målsetningene i KRDs invitasjonsbrev. Dette spesifiseres ved at det fremholdes at "Et godt og sammenhengende transportnett er en forutsetning for å øke verdiskapingen og for å utvikle robuste arbeids- og bostedsregioner" (s. 11). Videre heter det at:

Det er her viktig å se samferdsel knyttet til vei, luft, sjø og jernbane i sammenheng. Vei- og transportsektoren må

⁵ I tillegg til Vestlandsrådets vedtekter finnes det egne vedtekter for "forsøk med interfylkeskommunalt samarbeid på samferdselsområdet i vestlandsrådet", vedtatt av de tre fylkestingene og godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet 19.12.2003, med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. kgl. res av 11. desember 1992 nr. 1050.

også sees i sammenheng med andre sentrale områder som miljø, befolkningsutvikling, realforvaltning og næringsutvikling. Forsøket vil med dette styrke fylkeskommunen i den regionale utviklingsrollen, og det vil være et mål å få en bedre integrert planlegging av samferdsel opp mot andre sentrale utviklingsoppgaver.

Det vises til ”Vestlandsanalysen”, som var et innspill fra de fire fylkeskommunene som inngår i Vestlandsrådet til Nasjonal Transportplan 2006-2015. I dette innspillet vises det til den omfattende eksportrettede næringsvirksomheten i de fire fylkene, og betydningen av dette for den nasjonale økonomien. Transportsystemet kobles direkte til mulighetene for verdiskaping i eksportrettede næringer. Søknaden setter opp følgende målstruktur for forsøket:

Hovedmål: Styrke det regionalpolitiske grepet ved at transportpolitiske beslutninger fullt ut blir overtatt som et regionalpolitisk ansvarsområde.

Delmål 1: Bidra til å utforme en felles og samordnet prioritering innenfor veg- og ferjesektoren på Vestlandet gjennom vedtak i Vestlandsrådet

Delmål 2: Bidra til at omorganiseringen og regionaliseringen innenfor Statens Vegvesen også får regionalpolitiske gevinster

Delmål 3: Bidra til å styrke vilkårene for helhetlig planlegging, prioritering og utvikling av transporttilbudet i landsdelen på tvers av ulike sektorgrenser

Søknaden inneholdt en forespørsel om å overta ansvar for ferjedrift på riksvegnettet, men dette ble ikke innvilget. Dermed er ikke denne passusen lenger en relevant del av målstrukturen.

Planer utviklet av Vestlandsrådet

Det finnes en *Handlingsplan for Vestlandsrådet*. Denne planen har et generelt avsnitt om samferdsel. Her heter det at:

Vi vil:

- Styrka det regionalpolitiske grepet ved at transportpolitiske avgjerder vert eit regionalpolitisk ansvarsområde
- Ta del i utforminga av ein felles og samordna prioritering innan veg- og ferjesektoren på
- Vestlandet gjennom vedtak i Vestlandsrådet

- Sjø til at omorganiseringa og regionaliseringa i Statens vegvesen også får regionalpolitiske gevinstar
- Bidra til å styrke vilkåra for heilskapleg planlegging, prioritering og utvikling av transporttilbodet i landsdelen på tvers av ulike sektorgrenser

Det finnes også relevante formuleringer om utvikling og nyskaping:

Denne handlingsplanen legg til grunn at Vestlandsrådet skal ta utgangspunkt i dei sterke næringsklyngene i si satsing innan næringsutvikling og innovasjon. Vestlandsrådet skal arbeide for at desse næringane får rammevilkår som er internasjonalt konkurransedyktige. Vidare for at kommunikasjonar både internt i regionen og mot marknadene skal betrast.

1.3.2 BTV

Om BTV

BTV-rådet er et interfylkeskommunalt samarbeidsråd opprettet med hjemmel i kommunelovens § 27, hvor Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner deltar.⁶ Rådet har 33 medlemmer, 11 fra hver fylkeskommune, og lederskapet i rådet veksler mellom de tre fylkesordførerne med 16 måneders terminer. Regionrådet velger selv et arbeidsutvalg bestående av fylkesordførerne med fylkesvaraordførerne som personlige varamenn, og en opposisjonspolitiker med personlig varamann fra hvert fylkesting. Regionrådets mandat fremgår av §7 i regionrådets vedtekter:⁷

Regionrådet skal ha det overordnede strategiske ansvaret for følgende oppgaver iht delegert myndighet fra de deltagende fylkeskommuner, jf forskrift til vedtekt;

- regional planlegging

⁶ Kilde: Nettstedet til BTV.

⁷ I tillegg til BTV-rådets vedtekter, finnes det egne vedtekter for forsøket med oppgavedifferensiering kalt "Forskrift til vedtekt om forsøk med interfylkeskommunalt samarbeid om planlegging, samferdsel, næringsutvikling og internasjonalt arbeid i Buskerud, Telemark og Vestfold", vedtatt av de tre fylkestingene og godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet 19.12.2003, med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. kgl. res av 11. desember 1992 nr. 1050

- samferdsel (kollektivtrafikk, fylkesveger)
- næringsutvikling, herunder bestilleransvar overfor Innovasjon Norge
- internasjonalt arbeid

I dette inngår også ansvar for

- forhandlinger med regionaliserte statlige utviklingsaktører
- inngåelse av utviklingsavtaler og kontrakter (strategiske partnerskap)

Regionrådet skal også ha det overordnede strategiske ansvaret for følgende statlige oppgaver, jf forskrift til vedtekt ;

- næringsutvikling (på angitte virkemidler)
- samferdsel (riksveger, løyver til rutetransport over fylkesgrensen mellom de tre fylkene)

Regionrådet vedtar sitt eget budsjett, og fatter vedtak i henhold til myndighet delegert fra staten og de tre fylkeskommunene. Forsøket inneholder avtaler om overdragelse fra fylkeskommunene til regionrådet. Det heter i vedtektene for BTV-forsøket at

§ 2 Forholdet til kommuneloven
Lov av 25. september 1992 nr 107, kommuneloven
gjelder med de endringer som følger av denne forskriften.

§ 3 Kommuneloven § 27
Kommuneloven § 27 gjelder med følgende tilføyelse:
Regionrådet for Telemark, Buskerud og Vestfold kan treffe enkeltvedtak i saker som behandles etter lovbestemmelsene som er nevnt i § 4 i denne forskriften.

Øvrig regulering av forholdet mellom fylkeskommunene i forsøksperioden gjøres i avtale mellom fylkeskommunene. Vedtektene for det interkommunale styret blir utformet i henhold til kommuneloven § 27, 2.ledd.

Det heter videre i vedtektene at:

§ 8 Regional planlegging

Regionrådet får ansvar for å utvikle regionale strategier for de politikkområder som omfattes av forsøket.

Disse strategiene er et sentralt moment i evalueringen, siden de danner premisser for regionrådets utførelse av oppgavene som er desentralisert i forbindelse med forsøket.

Mål for forsøket i BTV

Søknadsbrevet fra BTV viser til regionale utfordringer som krever løsninger på tvers av fylkesgrensene. Søknadsnotatet tar utgangspunkt i en observasjon om at globalisering skaper regional konkurranse om prosjekter, investeringer og etableringer, og det vises til at slike tendenser har ledet til regionale reformforsøk i de øvrige nordiske land. Samtidig vises det til at hensynet til demokrati og folkestyre må tillegges vekt. Det heter at regionale partnerskap mellom nøkkelaktører i næringslivet, kommunene og de regionale statsetatene kan bidra til å utvikle et "deltagerdemokrati" som kan supplere det representative demokratiet, ved at fylkeskommunen baserer seg på den samlede regionale kompetansen og gir deltagerne partnerskapene reell innflytelse på regionale målsetninger og strategier.

"Regionbygging" ses på som en forutsetning for å utvikle et tilbud av arbeidsplasser med "bredde, kvalitet og dynamikk", noe som igjen påvirker bosettingsmønsteret ved at regionen blir et mer attraktivt sted å bo. Det antydes at dette kan skape en positiv spiralvirkning, ved at firmaer velger å etablere seg der det er tilgang på kvalifisert arbeidskraft. BTV-rådet frykter en utvikling hvor Oslo-regionens allerede dominerende posisjon på Østlandet forsterkes. Man ønsker å fremme en alternativ utviklingsbane, hvor Østlandet får en "flerkjernerstruktur", hvor fire "byklynger" (*Vestfoldbyen, Mjøsbyene, Nedre Glomma og Grenland*) kan "minske presset på Oslo og styrke resten av regionen" og hvor

(...) byene skal tjene som dynamiske og sterke utviklingsentra i et hierarkisk mønster der de seks store bykonsentrasjonene og de noe mindre byene og tettstedene er vevd sammen med et godt utviklet transportsystem og annen infrastruktur.

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør ligger bak så vel opprettelsen av BTV-regionrådet som søknaden om forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering. I denne sammenheng legges det vekt på utviklingen av regionale partnerskap, hvor BTV er det *permanente* regionale partnerskapet mens det også skal dannes ad-hoc

pregede *strategiske partnerskap* ut i fra funksjonelle og strategiske formål.

Planer utviklet av BTV

BTV-rådet vedtok *Strategier for næring og samferdsel* i april 2005. Det finnes også et *Handlingsprogram for næringsstrategier*, som ble vedtatt av regionrådet september 2005, og en *Internasjonal strategi* vedtatt i juni 2004.

I strategidokumentet (april 2005) heter det at dokumentet ble utviklet i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner, statlige etater, kompetansemiljøer og næringsorganer i regionen. Strategiene ble også drøftet med kommunene og de interkommunale regionrådene.⁸

Hovedmålene i regionsamarbeidet presenteres i to punkter.

1. Å sikre en balansert og bærekraftig utvikling innen regionen gjennom utvikling av en flerkjernestruktur på Østlandet.
2. Å utvikle en regional enhet som en kraftfull regional utviklingsaktør med en næringsvennlig offentlig sektor og en effektiv produsent av offentlige tjenester basert på helhetlige løsninger på tvers av sektor- og forvaltningsgrenser.

Realiseringen av det første hovedmålet knyttes blant annet til transportsystem og annen infrastruktur, som skal veve sammen sterke og konkurransedyktige byer og tettsteder. Det legges vekt på at byene og tettstedene skal utfylle og komplettere hverandre med hensyn til utdanning og kompetanse, helse, kultur og arbeidsplasser, og at ”regionen skal fremstå som et tyngdepunkt på Østlandet, samtidig som samarbeidsrelasjonene med andre regioner i Europa skal utvikles”. Når det gjelder det andre hovedmålet, henvises det implisitt til forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering, ved at det heter at ”desentralisering av statlige oppgaver skal gi ”nærhetsprinsippet” innhold ved at beslutninger treffes nærmest mulig dem beslutningen gjelder”. Nærhetsprinsippet skal også bidra til å tilpasse beslutninger til lokale og regionale forutsetninger.

⁸ Det finnes syv interkommunale regionråd i de tre fylkene, som omfatter henholdsvis Drammensregionen, Hallingdal, Kongsbergregionen, Midt-Buskerud, Midt-Telemark, Ringerike og Vest-Telemark. I tillegg finnes det to ”ordfører- og rådmannskollegier”, nemlig Grenlandssamarbeidet (et prosjektbasert interkommunalt samarbeid mellom seks kommuner i Grenland) og 12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k), som omfatter alle kommuner i Vestfold unntatt Sande og Svelvik, som er med i Drammensregionen.

Gjennomgående vektlegges det som kalles ”Samordnet påvirkning”, som innebærer at regionens interesser bringes fram på den nasjonale og internasjonale dagsorden – blant annet gjennom regionens stortingsrepresentanter og i forhold til departementer, statlige etater og i det internasjonale arbeidet. Det identifiseres følgende ”strategiske innsatsområder” for BTV-regionen innenfor næring og samferdsel:

Næringsutvikling:

1. Industri- og energiutvikling med norsk gass.
2. Innovasjon og nyskaping
3. Internasjonalisering.
4. Regionen som nasjonalt og internasjonalt reisemål.

Samferdsel:

1. Styrke transportkorridorene mellom byene i regionen og til byene i naboregioner.
2. Vektlegge en bærekraftig bytransport
3. Sikre gode kommunikasjoner for næringslivet.
4. Utviklingen av infrastruktur for IKT – med særlig vekt på distriktene.

Det finnes et ”Grunnlagsdokument” for samferdselspolitiske strategier med utfyllende informasjon og vurderinger. Dette dokumentet er svært relevant for evalueringen, blant annet fordi det har en høyere detaljeringsgrad enn det overordnede dokumentet.

I ”Handlingsprogram for Næringsstrategier BTV” følges de strategiske innsatsområdene opp med presiseringer og konkrete tiltak. For eksempel skal strategien om Innovasjon og nyskaping følges opp ved å styrke samsvaret behov og tilbud videregående opplæring (særlig realfag), opplæring i entreprenørskap ved å etablere elev-, ungdoms og studentbedrifter ved flest mulig skoler, bygge opp et regionalt gründerfond, øke etablererfrekvensen i regionen, styrke samarbeidet mellom høgskolene, understøtte konkurransedyktige næringsklynger og få til økt samspill mellom næringslivet og høgskoler /forskningsmiljøer. Disse strategiske innsatsområdene og konkretiseringene i Handlingsprogrammet blir viktige premisser for evalueringen av fylkeskommunal oppgavedifferensiering, fordi de gir en eksplisitt formulering av regionens målsetninger innenfor områdene som inngår i forsøket.

1.3.3 Oppland fylkeskommune

Om Oppland fylkeskommune

”Fritt fram” er det eneste av de tre forsøkene hvor en enkeltstående fylkeskommune er deltager. Forsøket sorterer administrativt under Fagenhet regional utvikling, og det er fylkestinget som overtar ansvaret for og myndigheten til å disponere de statlige midlene som inngår. Vedtektene⁹ kobler imidlertid også andre aktører til forsøket, selv om det ubetinget er fylkeskommunen som skal regnes som ”deltager” i evalueringen.

For det første heter det i vedtektene at prioriteringene ”skal bygge på et regionalt handlingsprogram (...) som er utarbeidet i et forpliktende partnerskap mellom berørte statlige etater, ny virkemiddelaktør (SND, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Veiledningskontoret for oppfinnere), kommuner (enkeltvis eller regioner), næringslivet og fylkeskommunen”. For det andre skal fylkestingets mål og prioriteringer ”oversendes utførerne, dvs. berørte statlige etater, Innovasjon Norge, regionene og fylkeskommunens egne fagavdelinger, i form av bestillinger. Bestillingene skal inneholde prioriteringer, resultatmål, rammer og rapporteringskrav.” Slik sett fremhever vedtektene for ”Fritt frem” eksplisitt hvilken rolle andre aktører enn de fylkeskommunale skal ha.

Mål for forsøket i Oppland

Oppland fylkeskommune gjennomfører prosjektet *Fritt fram*, og det opplyses i søknaden at dette er støttet av samtlige 26 kommuner i Oppland. ”Fritt fram” presenteres som et forsøk på å fornye det regionale utviklingsarbeidet gjennom to hovedmål:

Hovedmål 1: Øke treffsikkerheten og fleksibiliteten av regionale virkemidler for å øke regionens bidrag til verdiskaping og velferd

Hovedmål 2: Styrke det politiske nivået regionalt og lokalt ved at virkemidler med betydning for regional utvikling samles i en budsjettpost under fylkespolitisk samordning.

⁹ Vedtekter for oppgavedifferensieringsprosjektet Fritt fram i Oppland. Vedtatt av Oppland fylkesting med hjemmel i Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87, og godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet med hjemmel i § 5 i Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87, jf. kgl. res. 11. desember 1992 nr. 50.

Fritt frem kobles til tre utfordringer som beskrives i fylkesplanen for 2003-2004:

- Å beholde og utvikle levende lokalsamfunn
- Å stimulere til økt lønnsomhet i næringslivet, samt øke nyskapingsevnen
- Å fornye offentlig sektor og øke samhandlingen mellom offentlige og private/sivile aktører

Notatet som beskriver "Fritt Fram" legger vekt på betydelige forskjeller mellom de seks byregionene, for eksempel sammenlignes den industrielle basen i Gjøvikregionen med kultur- og reiselivs-næringene i Lillehammer-regionen. Disse variasjonene skal indikere et behov for å knytte regionale utviklingstiltak til lokal og regional kunnskap, og i samarbeid med lokale og regionale aktører. Det heter at dette er begrunnelsen for hovedmål 1. Det påpekes at dagens organisering i for liten grad legger til rette for dette, ved at regionale utviklingsmidler og andre finansieringskilder/former for vedtaks-myndighet er bundet opp i forskjellige statlige sektorer, og dermed koblet til nasjonale målsetninger og retningslinjer. Dette brukes som et hovedargument for implementeringen av "Fritt Fram", som skal styrke samordnet virkemiddelbruk og regional tilpasning ved å samle ansvar og virkemidler hos fylkeskommunen, som allerede er designert rollen som regional utviklingsaktør. Dette brukes som begrunnelse for hovedmål 2, hvor det legger vekt på at "Fritt Fram" er et politisk initiert prosjekt, en "politisk ide og arbeidsform" som skal vitalisere det politiske nivået lokalt og regionalt og gi politikerne økt innflytelse.

Fylkeskommunen har brukt en del midler på regionale partnerskaps-avtaler med Lillehammerregionen og fem øvrige regioner i fylket. Det heter at forvaltningen av virkemidler som inngår i "Fritt Fram" skal "knyttes opp til" et system av partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og hhv. regjeringen, kommuner i interkommunalt samarbeid og andre relevante samarbeidspartnere. Det finnes en detaljert fremdriftsplan med begrunnede delmål. Videre er partnerskapsavtalene beskrevet nærmere.

Planer utviklet av Oppland fylkeskommune

Oppland fylkeskommune har tatt to spesielt viktige planmessige grep i forbindelse med Fritt Fram. Fylkesplanen har fått en langt mer komprimert form, og det har blitt utviklet et Regionalt handlingsprogram (RHP) som skal revideres årlig, og som erstatter fylkesplanens handlingsprogram og økonomiplan. I fylkesplanen for 2005-2008 presenteres "veivalg" i fylkesplanen side om side med "hovedprioriteringer" og "samarbeidspartnere" i RHP over ikke mer

enn 52 sider. Dette dokumentet, kalt "Mulighetenes Oppland", og de årlige revisjonene av RHP, blir viktige premisser for evalueringen av fylkeskommunal oppgavedifferensiering og Fritt Fram.

I "Mulighetenes Oppland" forankres utviklingsmål og veivalg i tre perspektiver. Det første er "Satsingsområder for hele Oppland", det andre er "Samarbeid over fylkesgrensene" og det tredje er fastleggelsen av profiler for de seks regionene Oppland er delt inn i. Disse regionene og profilene er de følgende:

Hadeland	–	Bioenergi
Gjøvikregionen	–	Industri, teknologi
Lillehammerregionen	–	Film, media
Valdres	–	"Stølsriket"
Midt-Gudbrandsdal	–	"Peer Gynt"
Nord-Gudbrandsdal	–	Nasjonalparkriket

Hver av regionene har et politisk regionråd med representasjon fra fylkeskommunene og de aktuelle kommunene. Det er også oppnevnt en regionkoordinator for hver region. Det er laget utviklingskontrakter mellom relevante fagenheter i fylkeskommunen, høyskole og regionale statsetater som skal bygge opp under de regionale profilene og sikre at det trekkes i samme retning for å understøtte strategien. I "Mulighetenes Oppland" er nettverk, partnerskap og samarbeid mellom ulike aktører gjennomgående sterkt vektlagt. Det heter at nettverksbyggingen skal:

- Styrke muligheten for å øve innflytelse på beslutninger på nasjonalt og internasjonalt nivå av betydning for fylket.
- Fange opp lokale og regionale innspill og sikre innflytelse i plan- og beslutningsprosesser på fylkesnivå.
- Understøtte samarbeid i regionene i fylket og bidra til god kontakt mellom regionene.

"Satsingsområder for hele Oppland" har mange målformuleringer som er relevante for evalueringen. Mange av "veivalgene" konkretiseres i hovedprioriteringer og samarbeidspartnere som berøres av fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Det vil være spesielt relevant i evalueringen å undersøke hvordan fylkeskommunen har benyttet postene i forsøket med oppgavedifferensiering til å øke måloppnåelsen innenfor hovedprioriteringene gjennom samarbeidet med samarbeidspartnerne.

2 Innholdet i forsøkene

2.1 Innledning

Forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering omfatter ansvar og oppgaver innenfor samferdsel og næringsutvikling/regional utvikling. I de følgende avsnittene vil disse bli presentert hver for seg, deretter følger avsnitt om det enkelte forsøk. Avgrensingen av evalueringen vil bli oppsummert i siste kapittel, med utgangspunkt i informasjonen som presenteres i dette kapittelet.

2.2 Samferdsel

2.2.1 Poster og rammer

Delen av forsøkene som knytter seg til samferdselsområdet beskrives i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004), kap. 4.1. Her vises det til at følgende oppgaver overføres Vestlandsrådet via fylkeskommunene:¹⁰

- Ansvar for prioritering av statlige planleggingsressurser
- Ansvar for prioritering av midler til investeringer på øvrig riksvegnett innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 30 Riksveginvesteringer
- Ansvar for prioritering av midler innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 33 Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

¹⁰ Det vises også til at ansvaret for anbudsprosess og prioritering av midler til ferjene på øvrig riksvegnett vurderes overført til Vestlandsrådet på et senere tidspunkt.

- Midler til øvrig riksvegnett og fylkesveger innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 31 Tilskudd til rassikring

Ansvar for prioritering av midler under post 30 og 31 overføres også til BTV. Det er imidlertid overført to kategorier av ansvar og myndighet innenfor samferdselsområdet til BTV, som ikke er gitt til Vestlandsrådet:

- BTV har anledning til å anvende midlene under kapittel 1320 til kollektivtransport.
- BTV har fått ansvaret for løyver til rutetransport over fylkesgrensene mellom Telemark, Buskerud og Vestfold.¹¹

Midlene over Samferdselsdepartementets kapittel 1320, post 30 er hentet fra de sk. *fylkesfordelte rammene*, som er statlige bevilgninger til veinvesteringer. Forsøkene innebærer at deltagerne har fått ansvar for å prioritere midlene, men midlene vil bli bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett og overføres altså ikke til deltagerne. Dermed fremkommer midlene i St.prp.nr.1 (utgiftskapitler 1300–1380), hvor de omtales spesielt i Del 2, Programområde 21 (Innenlands transport). Tabell 2.1 gir en oversikt over midlene som er lagt inn i forsøkene i 2004 og 2005.

¹¹ Løyver for rutetransport innenfor fylkesgrensene tildeles av fylkeskommunen, men løyver for ruter som krysser fylkeskommunale grenser tildeles ellers av Samferdselsdepartementet.

Tabell 2.1 *Finansiering av forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering på samferdselområdet (millioner kroner). Kilde: St.prp.nr.1 (2003-2003 og 2004-2005)*

2004				2005			
	Post 30-31	Post 33	I alt	Post 30-31	Post 33	Annet	I alt
<i>Rogaland</i>	79,6	0,8	80,4	81		31	112
<i>Hordaland</i>	93,5	3,6	97,1	55			55
<i>Sogn og Fjordane</i>	23,8	4,3	28,1	9			9
<i>Sum V.rådet</i>	196,9	8,7	205,6	145			176
<i>Telemark</i>	40,3		40,3	68			68
<i>Buskerud</i>	39,7		39,7	15			15
<i>Vestfold</i>	66,3		66,3	70			70
<i>Sum BTV</i>	146,3		146,3	153			153

Det fremgår av Tabell 2.1 at det er ganske betydelige beløp som inngår i forsøkene (nest siste kolonne), men det er stor variasjon fylkene imellom – og fra det ene året til det andre.

2.2.2 Avgrensning av valgfrihet

Et viktig spørsmål er hvor fritt Vestlandsrådet og BTV står til å fatte vedtak om prioritering av disse midlene. En del relevante avgrensninger fremgår av St.prp.nr.1, 2003-2004 (Del 2, Programområde 21 Innenlands transport, Forsøksordninger innenfor samferdselsområdet). Her heter det at

Kommunal- og regionaldepartementet har i samråd med Samferdselsdepartementet godkjent søknader fra fylkeskommunene i Telemark, Buskerud, Vestfold (TBV) [sic], samt Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane (Vestlandsrådet) om forsøk med oppgavedifferensiering knyttet til bl.a. samferdsel. Dette innebærer bl.a. at TBV og Vestlandsrådet får ansvaret for å prioritere midler til investeringer på øvrig riksvegnett innenfor post 30 Riksveginvesteringer. Ansvaret for prioritering av midler til investeringer på stamvegnettet inngår ikke i forsøket. Midler til planlegging og grunnerverv m.m. på stamvegnettet, til gjennomføring av fastsatt program for sikkerhetsmessig opprusting av eksisterende tunneler og

til utvikling av de nasjonale turistvegene er også unntatt. Midler som inngår i vedtatte bompengeprojekter/-pakker og som er forutsatt benyttet til større definerte projekter, inngår heller ikke i forsøksordningen. Det samme gjelder store investeringsprosjekter det er knyttet bevilgningsvedtak til eller projekter som er omtalt for Stortinget for oppstart i første fireårsperiode av St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011, og som det således er knyttet forutsetninger om oppstart til. Vestlandsrådet får også ansvaret for prioritering av midler innenfor post 33 Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, mens TBV gis anledning til å prioritere gitte midler fritt mellom veg- og kollektivtransport. Nærmere konkretisering, avgrensning og utforming av forsøkene med oppgavedifferensiering skjer i nært samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene.

Dermed er følgende unntatt fra forsøkene:

- prioritering av midler til investeringer på stamvegnettet
- planlegging og grunnerverv m.m. på stamvegnettet
- gjennomføring av fastsatt program for sikkerhetsmessig opprusting av eksisterende tunneler og til utvikling av de nasjonale turistvegene
- midler som inngår i vedtatte bompengeprojekter/-pakker og som er forutsatt benyttet til større definerte projekter
- store investeringsprosjekter det er knyttet bevilgningsvedtak til
- projekter som er omtalt for Stortinget for oppstart i første fireårsperiode av Nasjonal transportplan

Prioriteringene skal altså rette seg mot det som kalles ”øvrigt riksvegnett”, som er riksvegen med unntak av stamvegene. Men Vestlandsrådet og BTV skal se disse beslutningene i sammenheng med beslutninger om fylkesvegene, som de allerede har hånd om – denne samordningen er en viktig del av forsøket.

I vedtektene for forsøket i Vestlandsrådet (§5) heter det at:¹²

¹² Forskrift til vedtekt om forsøk med interfylkeskommunalt samarbeid på samferdselsområdet i vestlandsrådet. Vedtatt av Sogn- og fjordane fylkesting 14. oktober 2003, Rogaland fylkesting 2. desember 2003, Hordaland fylkesting 8. desember 2003 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om

Vestlandsrådet skal ha ansvaret for å prioritere midler bevilget til "Forsøk i Vestlandsrådet" innenfor Samferdselsdepartementets budsjett kap. 1320, post 60 Forsøk, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2003-2004). Midlene kan prioriteres mellom og innenfor:

- Planlegging og grunnverv av tiltak på øvrig riksvegnett.
- Investeringer i øvrig riksvegnett.
- Tiltak til kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift.
- Tiltak til rassikring på øvrig riksvegnett og fylkesveger.

Vestlandsrådet avgjør prioriteringer knyttet til investeringer i øvrig riksvegnett innenfor føringer fastlagt av Stortinget og regjeringen. Dagens klageadgang opprettholdes mht. prioriteringer av investeringer.

Det er også et avsnitt i vedtektene (§ 7) om bindinger:

Det forutsettes i forsøket at Vestlandsrådet følger opp inngåtte forpliktende avtaler og midler bundet i refusjoner, samt at Vestlandsrådet i regi av forsøket har mulighet til å inngå nye avtaler i og utover forsøksperioden ihht. gjeldende retningslinjer.

En del av midlene er bundet opp i prosjekter som allerede er i gang, og dette påvirker handlefriheten for Vestlandsrådet og BTV. Dette vil bli nærmere vurdert i det følgende avsnittet.

2.2.3 Beslutningsprosedyrer i vegsektoren

Forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering berører blant annet prioritering av midler til investeringer på øvrig riksvegnett. Disse prioriteringene finner sted i forholdsvis komplekse og langvarige planprosesser, som involverer mange aktører og som har lang tidshorison. En evaluering av forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering innenfor samferdselssektoren må bygge på en klar definisjon av *endringene i faktisk myndighetsfordeling* i disse planprosessene som forsøkene har medført. NIBRs inntrykk i etterkant

forsøk i offentlig forvaltning. Godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet 22. desember 2003, med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. kgl.res. 11. desember 1992 nr. 1050.

av de innledende undersøkelsene er at disse endringene i realiteten er forholdsvis beskjedne.

Det overordnede plandokumentet for alle riksveginvesteringer er *Nasjonal Transportplan* (NTP). NTP har en tidshorisont på ti år, og rulleres hvert fjerde år. Gjeldende NTP omhandler perioden 2006-2015. NTP legges frem for Stortinget i form av en stortingsmelding. Selv om NTP inneholder oversikt over regjeringens prioriteringer, fatter altså ikke Stortinget de konkrete bevilgningsvedtakene i forbindelse med behandlingen av NTP.

Etter behandlingen av NTP utarbeides det sektorvise *handlingsprogram*, inklusive ett for Statens vegvesen. Handlingsprogrammene dekker samme tidsperiode som NTP, men har en spesiell detaljeringsgrad for de fire første årene. Handlingsprogrammet er Statens vegvesens gjennomføringsplan, og skal danne grunnlag for Samferdselsdepartementets forslag til statsbudsjettet. Statens vegvesens handlingsprogram omfatter både stamvegnettet og det øvrige riksvegnettet.¹³

I denne sammenheng er det sentralt å understreke at fylkeskommunene er tillagt en viktig rolle i utarbeidelsen av så vel NTP som Statens vegvesens handlingsprogram. Siden disse planprosessene er svært omfattende, vil det føre for langt å beskrive dem i detalj her. Men det er spesielt relevant å legge merke til at fylkeskommunene er tiltenkt spesiell rolle når det gjelder investeringer i det øvrige riksvegnettet. Dette fremkommer blant annet i NTP for 2006-2015 (St.meld. nr. 24, 2003-2004), hvor det heter at:

Staten har ansvar for riksvegnettet, som omfatter både stamveger og øvrige riksveger. Ansvarer er bl.a. knyttet til å vedlikeholde, ivareta trafikksikkerheten og legge til rette for transport for alle trafikantgrupper på riksvegnettet. *For øvrige riksveger skal fylkeskommunens prioriteringer ved bruken av investeringsmidler tillegges avgjørende vekt, innenfor de rammene som gis av*

¹³ ”Lengden på stamvegnettet totalt er om lag 8 600 km, og dette utgjør om lag 32 pst av det totale riksvegnettet. Stamvegnettet omfatter vegruter som binder landet sammen og som er av særlig betydning for transporter mellom landsdeler og til og fra utlandet. Mens det øvrige riksvegnettets rolle først og fremst er å dekke regionale og lokale behov, har stamvegnettet viktige nasjonale og internasjonale funksjoner” (St.meld. nr. 24, (2003-2004), avsnitt 4.2.1).

*Stortinget (7.2.2.3 Post 30 Riksveginvesteringer, utheving av forfatteren).*¹⁴

Fylkeskommunene øver innflytelse over NTP og handlingsprogrammet i flere faser. Det er utstrakt kontakt mellom de regionale vegkontorene og fylkeskommunene gjennom planprosessene. Noen eksempler på fylkeskommunens befatning med NTP er de følgende:¹⁵

- Alle fylkeskommunene ble så tidlig som i juni 2001 invitert til å utarbeide strategiske analyser på fylkesnivå, jf. departementenes retningslinje 1. Disse analysene ble innsendt i mai 2002.
- I oktober 2001 ble det arrangert en konferanse med deltakelse fra fylkeskommunene, de største bykommunene og transportetatene regionalt. Konferansen ble arrangert av sekretariatet for transportetatenes arbeid med Nasjonal transportplan i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.
- Transportetatene utarbeidet arbeidsdokumentet "Strategiske analysene på fylkesnivå og for byområder - en oppsummering, og dette dokumentet fikk politisk behandling i fylkeskommuner og bykommuner i mai/juni 2002.
- Transportetatene arrangerte tre regionale samlinger hvor fylkeskommuner, bykommuner, fylkesmenn, referansegruppen og transportetatenes regionale enheter diskuterte arbeidet som var utført til da, og videreføringen av dette.
- I forbindelse med utredningen av "transportkorridorer" i NTP avholdt en arbeidsgruppe for disse korridorene ("korridorgruppen") møter med blant andre fylkeskommunene i november 2002 og januar 2003.
- Transportetatenes planforslag ble oversendt fylkeskommunene i mai 2003.

Når det gjelder Statens vegvesens handlingsprogram for 2006-2015, skulle kommunene, interesseorganisasjonene og andre sende sine høringsuttalelser til fylkeskommunene. Det ble fylkestingene og

¹⁴ Likeledes heter det i avsnitt 2.2.2 at "Fylkeskommunene skal i den forbindelse ha avgjørende innflytelse på prioriteringer til investeringer på øvrig riksvegnett innenfor de rammer som gis av Stortinget og departement".

¹⁵ Kilde: Nasjonal transportplan 2006-2015. Vedlegg til tverretattlig tids- og arbeidsplan - arbeidsoppgaver som er avsluttet.

regionrådenes ansvar å ta hensyn til og prioritere mellom uttalelsene i sin behandling.¹⁶ Statens vegvesen bemerker i Handlingsprogrammet at passusen i NTP om at fylkeskommunens prioriteringer ved bruken av investeringsmidler skal tillegges avgjørende vekt, er en "utvidelse av fylkeskommunenes innflytelse i forhold til handlingsprogrammet 2002-2005". Det heter også at "For å legge til rette for en god prosess har Vegvesenet hatt løpende dialog med fylkeskommuner og regionråd under arbeidet."

Statens vegvesens vurdering er dermed entydig i forhold til at NTP for 2006-2015 ga *alle* fylkeskommunene økt innflytelse over investeringer i øvrig riksvegnett. Et viktig spørsmål videre i evalueringen av fylkeskommunal oppgavedifferensiering blir dermed det følgende:

Har forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering innebåret noen *ytterligere* økning av fylkeskommunens innflytelse i prioriteringen av midler til øvrig riksvegnett, sammenlignet med den økningen i innflytelse som uansett har kommet alle fylkeskommunene til gode?

Ut over dette, er det sentralt å undersøke hvilken rolle Vestlandsrådet og BTV har hatt i sammenheng med prioriteringsbeslutningene. Selv om det skulle vise seg at fylkene som inngår i disse regionrådene ikke har fått påviselig mer innflytelse enn landets øvrige fylker når det gjelder investeringer i øvrig riksvegnett, kan det hende at Vestlandsrådets og BTVs involvering i Handlingsprogrammet har styrket det regionale elementet i beslutningsprosessene. Dermed kan forsøkene ha fått betydning selv om det skulle vise seg at de tre fylkene som inngår ikke isolert sett har fått mer innflytelse enn andre fylkeskommuner.

Nærmere om Vestlandsrådet

De innledende undersøkelsene indikerer at det regionale arbeidet med prioritering av midler til øvrig riksvegnett har gått i fem faser:

1. Regionvegsjefen lager et utkast til handlingsprogrammet.
2. Det er opprettet en koordineringsgruppe ledet av regionvegsjefen, hvor samferdselssjefene i de tre fylkene er medlemmer. Denne gruppen behandler regionvegsjefens utkast, og lager en innstilling til fylkestingene.
3. Utkastet behandles av fylkestingene, som fatter vedtak for sin del av fylkesfordelt ramme til øvrig riksvegnett.

¹⁶ Kilde: Statens vegvesens handlingsprogram 2006-2015, delen om Region sør, s.1.

4. Fylkestingenes vedtak behandles i Vestlandsrådet.
5. Vestlandsrådets vedtak oversendes regionvegsjefen, som lager det endelige innspillet til handlingsprogrammet og oversender dette til Statens vegvesen.

I denne prosedyren er det flere muligheter for at Vestlandsrådet har påvirket det endelige utfallet, ut over det at Vestlandsrådet selv behandler saken (5). Regionvegsjefen har som vist ovenfor utstrakt kontakt med fylkeskommunene, blant annet i forbindelse med utarbeidelsen av NTP. Det kan dermed hende at Vestlandsrådets oppfatninger er "innbakt" i det opprinnelige utkastet (1). Videre vil regionalpolitiske strategier fra Vestlandsrådet kanaliseres inn i arbeidet i koordineringsgruppen (2), og i fylkestingene (3), som jo bemanner Vestlandsrådet.

Dette kan undersøkes empirisk gjennom intervjurunden som skal gjennomføres i 2006. Imidlertid er det også relevant å benytte andre kilder. For det første indikerer de foreløpige undersøkelsene at behandlingen i Vestlandsrådet (5) ikke innebærer endringer i forhold til fylkestingenes innstillinger (4), og det er viktig å dokumentere dette for hele evalueringens forløp. For det andre indikerer de foreløpige undersøkelsene at fordelingen av de fylkesfordelte rammene ikke berøres av forsøket, på den måten at midler bevilget til et fylke ikke omfordles til de to andre fylkene. Dette må også dokumenteres for hele evalueringensperiode.

For det tredje: Hvis det hevdes at fylkestingenes prioriteringer (4) påvirkes av regionale strategier utviklet i Vestlandsrådet, bør dette kunne påvises. Mer konkret bør det forventes at fylkestingene velger å prioritere strekninger på det øvrige riksvegnettet som har regional betydning. Hvis dette ikke kan påvises, er det vanskelig å se at forsøket har hatt noen reell betydning. I oversikten over prioriteringen av midler til øvrige riksvegnett i statsbudsjettet for 2005 heter det at *"Innenfor forsøksmidlene har Vestlandsrådet i hovedsak prioritert mindre investeringstiltak, med hovedvekt på trafikksikkerhetstiltak, mindre utbedringer og bygging av gang- og sykkelveger, samt midler til planlegging."*¹⁷ Slike beslutninger innebærer ingen påvisbar regional strategi, men det er avgjørende å dokumentere prioriteringene for alle årene som omfattes av evalueringen.

De foreløpige undersøkelsene tyder på at det er forholdsvis få strekninger på det øvrige riksvegnettet som kan sies å ha noen

¹⁷ St.prp. nr. 1 (2004-2005) (Samferdselsdepartementet), Del 2: Nærmere om de enkelte budsjettforslag, Programkategori 21.30 Vegformål (Rogaland)

utpreget regional betydning, i den forstand at de har betydning for flere fylker. Det er ganske få større veger som krysser grensene mellom de tre fylkene. Flere av disse vegene tilhører stamvegnettet, og omfattes ikke av forsøket. På grensen mellom Rogaland og Hordaland gjelder dette E 39 og E 134 nordøst for Haugesund. E 39 krysser også grensen mellom Hordaland og Sogn og Fjordane, lenger øst krysses denne grensen også av E 16 (Aurlandsforbindelsen). Det er sannsynligvis RV 13 som er av størst regional betydning på det øvrige riksvegnettet. Evalueringen må bringe på det rene om det finnes andre strekninger på øvrig riksvegnett som også har regional betydning. I alle fall blir det sentralt å undersøke om disse vegstrekningene er prioritert av de tre fylkestingene.

Disse observasjonene leder også oppmerksomheten mot et forhold som er svært viktig i tolkningen av funnene fra undersøkelsene. Det er liten tvil om at stamvegnettet har langt større regional betydning enn alle andre deler av vegnettet i regionen, inklusive øvrige riksveger, fylkesveger og kommunale veger. Forventningene om den regionalpolitiske betydningen av forsøket bør anpasses denne observasjonen. Når det gjelder tolkningen av funnene, bør det også legges stor vekt på de betydelige avgrensningene i handlefrihet Vestlandsrådet har stått overfor. Et viktig element her er hensynet til allerede igangsatte prosjekter. Ved behandlingen av utkast til handlingsprogram for 2006-2015 var store deler av budsjettet for de første årene bundet opp av prosjekter som var igangsatt i foregående planperiode. Det vil være sentralt i evalueringen å undersøke hvor stor del av midlene dette gjelder.

Nærmere om BTV

En viktig observasjon er at BTV har utformet en felles samferdselspolitisk strategi, som er presentert i 1.4.2. Her inngår alle samferdsels-spørsmål av relevans for regionen, inklusive jernbane og annen kollektivtrafikk, stamvegnettet, øvrig riksvegnett og fylkesvegene. De problematiserende resonnementene som er anført ovenfor med henblikk på Vestlandsrådet, er imidlertid også relevante for BTV.

Faktiske prioriteringer til nå

I 2004 prioriterte Vestlandsrådet og BTV mindre investeringstiltak, med varierende vekt på trafiksikkerhetstiltak, mindre utbedringer, bygging av gang- og sykkelveger samt midler til planlegging.¹⁸ Dette avspeiler det begrensede handlingsrommet de to regionrådene hadde dette året, i forkant av nytt handlingsprogram. Prioriteringene i 2005

¹⁸ Kilder til dette avsnittet: St.prp.nr.1, 2004-2005 og 2005-2006.

retter seg derimot mot handlingsprogrammet for 2006-2009, og har dermed en klarere politisk profilering.

- BTV prioriterer oppfølging av Vegpakke Drammen i Buskerud, videreføring av utbedringen av innfartsvegen til Kragerø (rv 38) i Telemark, samt mindre investeringstiltak med hovedvekt på trafikksikkerhetstiltak, bygging av gang- og sykkelveger og kollektivtrafikktiltak i Vestfold.
- Vestlandsrådet prioriterer utbedring av rv 13 på strekningen Askvik – Pundsnes i Rogaland, oppfølging av Halsnøy-sambandet på rv 544 i Hordaland, og tiltak for rassikring og halvferdige utbedringsarbeider på henholdsvis Stedjeberget (rv 55) og strekningen Gotteberg – Kapellneset (rv 617) nord for Måløy. Videre fullfinansieres halvferdige utbedringsarbeider på rv 61 mellom Naveosen og grensen mot Møre og Romsdal.

De to regionrådenes prioriteringer skal analyseres nærmere i prosjektets hovedfase. Spørsmålet er om det er et regionalt innslag i prioriteringene i den forstand at prioriteringene begrunnes med hensynet til hele regionen, at de kan kobles til premisser som er utviklet i regionrådet og om det kan sannsynliggjøres at de er annerledes enn det den enkelte fylkeskommune ville ha kommet frem til uten et regionråd. Når det gjelder BTV, er satsingen på trafikk-sikkerhet i samsvar med de samferdselspolitiske strategiene som fremkommer i BTVs plandokumenter. Drammenspakken og innfartsvegen til Kragerø synes å ha størst betydning for de aktuelle områdene, men dette vil måtte vurderes nærmere.

Når det gjelder Vestlandsrådet gir en overflatisk kartstudie inntrykk av at rv 13 er blant de viktigste strekningene rent regionalt på det øvrige stamvegnettet. NIBRs prosjektteam for evalueringen vil knytte til seg en kollega med spesialisering innenfor samferdsel og planlegging for å bistå med disse vurderingene.

2.3 Næringsutvikling/Regional utvikling

2.3.1 BTV

Overføring av statlige midler og myndighet til BTV beskrives i avsnitt 4.2 i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004), Forsøk med oppgavedifferensiering mv. Ved igangsettelsen av forsøket hadde overføringen

av midler og myndighet blitt innsnevret i forhold til denne beskrivelsen.¹⁹ To kategorier av midler omfattes av forsøket:

1. Fylkenes andel av midler til HØYKOM
2. Fylkeskommunenes midler til regional utvikling over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett

Evalueringen av fylkeskommunal oppgavedifferensiering i BTV vil dermed (i tillegg til fullmaktene innenfor samferdsel) avgrenses til HØYKOM-midlene og midlene til regional utvikling. I det følgende vil disse to elementene i forsøket bli beskrevet separat.

HØYKOM-midlene

BTV (regionrådet) bevilger penger fra "landsdekkende midler til høyhastighetskommunikasjon". Dette er penger bevilget over Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett,²⁰ og skal kunne benyttes til bredbåndsatsing. Kommuner og statsetater kan søke om finansiering av prosjekter. Regionrådet fatter vedtak etter innstilling fra fylkesrådmennene og fra HØYKOMs programsekretariat.

HØYKOM er et program i regi av Norges forskningsråd, etablert i 1999 – i første omgang for 3 år (1999-2001), men deretter fornyet for perioden 2002-2004 og videre for 2005-2007. Programmet koordineres av et programstyre. HØYKOM beskrives slik i det daværende Moderniseringsdepartementets del av St.prp.nr.1 (2004-2005).²¹

I 1999 ble det etablert en 3-årig tilskuddsordning for å bidra til at offentlige virksomheter over hele landet etterspør og tar i bruk avansert høyhastighets informasjons- og kommunikasjonsteknologi (HØYKOM). Offentlige aktører skal på denne måten virke som katalysatorer og pådrivere i utviklingen av

¹⁹ I St.prp.nr. 1 het det blant annet at at *Fylkenes andel av landsdekkende ordninger (innovasjon og tapsfond)* og *Fylkenes andel av midlene som Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet benytter til å samfinansiere programmer som gjennomføres i regi av Norges forskningsråd* skulle inngå i forsøket, men disse elementene utgikk (Telefonsamtale 13.4.2005 med f.kons. Axel Rød, KR D)

²⁰ Kap. 1508, post 50

²¹ Side 51 i St.prp. nr. 1(2004–2005) for budsjetterminen 2005, utgiftskapitler: 1–2, 1500–1583, 2445 og 2470 (Moderniseringsdepartementet). I statsbudsjettet for 2004 lå HØYKOM under Nærings- og handelsdepartementets utgiftskapitler, men programmet ble senere overført til MOD. Moderniseringsdepartementet heter fra 1.1.2006 Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

informasjonssamfunnet. Dette vil bedre tilbudet av offentlige tjenester til borgere og næringsliv og gi bedre grunnlag for utbygging av infrastruktur til nytte for næringsliv og privatpersoner.

På programmets nettsted beskrives HØYKOM slik:

HØYKOM er ikke et FoU-program, men et program for å prøve ut, implementere og eventuelt tilpasse kjent teknologi slik at nye anvendelser i offentlig sektor muligjgjøres. Selv om altså HØYKOM er administrert av Forskningsrådet, har det lite med forskning å gjøre. HØYKOM er gitt som et oppdrag til Forskningsrådet, av Moderniseringsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet (i perioden 2002-2005). HØYKOM gir kun tilskudd til offentlige virksomheter, og aldri mer enn 50% av samlede prosjektkostnader.

HØYKOM-programmet sorterer under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), og finansieres over Programområde 01 (Fellesadministrasjon), Programkategori 01.00 (Administrasjon mv.), kap 1508 post 50 Tilskudd til høyhastighetskommunikasjon *kan overføres* med 69,024 mill. (2006). Selv om disse midlene skal bevilges av BTV-rådet, er ikke programstyret i NFR frakoblet. Prosedyren for bevilgninger er beskrevet i tilsagnsbrev for Høykom fra 2004.²²

1. BTV-fylkenes regionråd disponerer regionens andel av Høykom-midlene innen de formålsrammer som er nedfelt i tilsagnsbrev for Høykom av 16.01.04.
2. Høykom utlyser midler og mobiliserer nye prosjektforslag og søknader fra BTV-fylkene slik det gjøres for det nasjonale programmet. De nasjonale utlysningene kan gjerne suppleres med regionalt initierte tiltak for å mobilisere til nye prosjekter.
3. Høykoms programsekretariat behandler søknader og gir assistanse til BTV i saksforberedelse. Kostnader til dette dekkes innenfor rammen av BTV-fylkenes midler, og avsettes av Regionrådet etter forslag fra Forskningsrådet.
4. Regionrådet prioriterer prosjekter på grunnlag av innstillinger fra programsekretariatet [egen innstilling fra fylkesrådmannen i det angjeldende fylket] og fatter endelige vedtak – slik programstyret fatter vedtak for øvrige Høykom-prosjekter. Regionrådets vedtak

²² Statsbudsjettet 2004 - tillegg til tilsagnsbrev - Høykom – regionale forsøk. Brev av 25.02.2004 fra MOD til Norges Forskningsråd.

forelegges deretter Høykoms Programstyre til orientering og protokollføring.

5. Søknader oversendt Regionrådet med Høykoms innstilling, behandles løpende i første mulige møte i Regionrådet. Resultat av vedtak meldes Høykoms programsekretariat så snart som mulig, slik at tilbakemelding til søkere og annen oppfølging kan skje raskt.
6. BTV-prosjektene følges opp av Høykoms programsekretariat på ordinær måte, regulert av kontrakt som inngås mellom Norges forskningsråd og den enkelte prosjekteier.
7. Høykom inntar BTV-prosjektene i sin samlede rapportering for programmene. (BTV rapporterer fra det regionale forsøket til KRD)
8. Prosedyrer omkring økonomi og regnskap utføres som ordinært for de andre prosjektene i Høykom.

Dette innebærer altså at BTV-rådets rolle begrenser seg til det å fatte vedtakene.²³ Midlene i BTV-forsøket inngår i den nasjonale utlysningen, og søknader behandles av HØYKOMs programsekretariat. Sekretariatet gir innstilling til BTV-rådet, men det lages også en egen innstilling i BTV før regionrådet fatter endelig vedtak.²⁴ Det er fylkesrådmennene som lager den sistnevnte innstillingen. Den videre oppfølgingen av prosjektet foretas av HØYKOM-sekretariatet, inklusive prosedyrer omkring økonomi og regnskap samt rapportering.

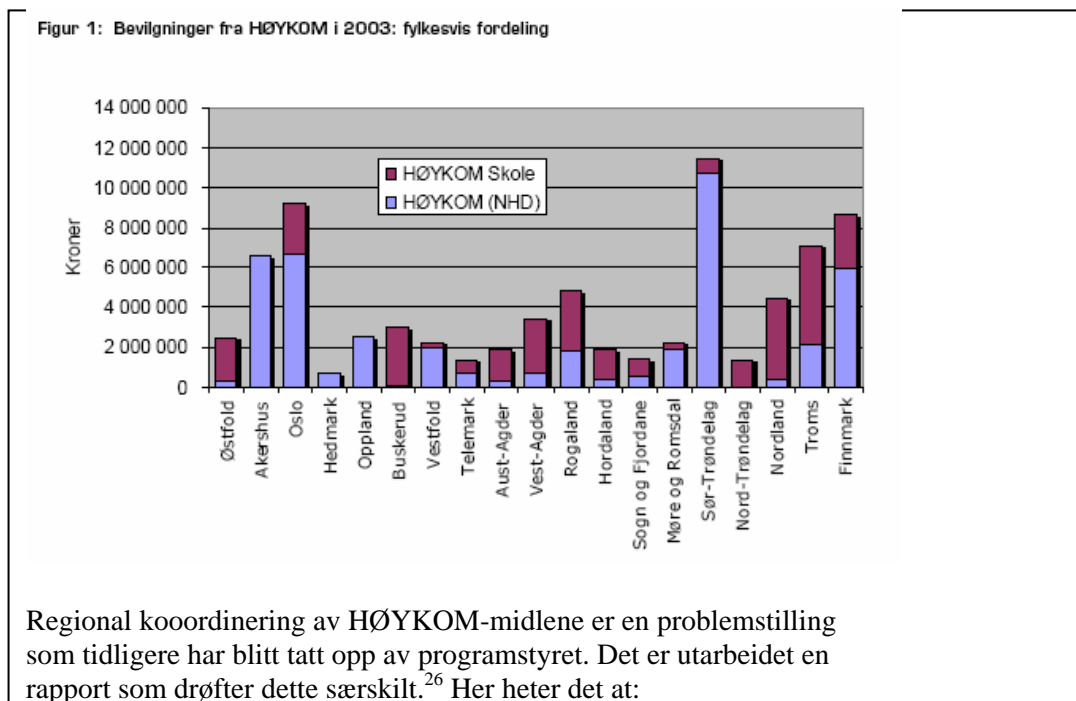
BTVs andel av HØYKOM-midlene var i 2004 4,1 mill kroner. Dette beløpet er beregnet ut fra BTV-regionens andel av Høykoms midler for foregående år. Midlene bevilges etter søknader fra kommunene, og det er meget store forskjeller fylkene imellom når det gjelder fordelingen av midler. Dette fremgår av Figur 2.1 nedenfor. Legg merke til at de tre BTV-fylkene hadde relativt lave uttelling i 2003. Programstyret for HØYKOM anser 4,1 mill. for å være en nedre grense for hva disse fylkene kan få av programmets midler, og søknader fra regionen kan finansieres ut over dette hvis de når opp i

²³ Sakene behandles i AU først. Det heter i sak 005 (referatsak) fra møte 12.1.2005 at "Regionrådslederen orienterte om at det foreligger 15 søknader som er ferdigbehandlet fra HØYKOM-sekretariatet. 3 av disse har positiv innstilling og 12 har negativ innstilling. Tilsagnsrammen for 2005 er ennå ikke kjent. Straks tilsagnsrammene er mottatt, behandles de nødvendige sakene i AU."

²⁴ Disse vedtakene går til HØYKOMs programstyre som orienteringssaker.

den nasjonale konkurransen.²⁵ Midlene som disponeres av BTV inngår i totalbudsjettet for HØYKOM og er ikke spesifisert særskilt.

Figur 2.1 *Bevilgninger fra HØYKOM i 2003: Fylkesvis fordeling. Faksimile fra årsrapport 2003 for HØYKOM*



Fylkeskommuner, eller konstellasjoner av flere fylker slik som det regionale samarbeidet mellom Buskerud, Telemark og Vestfold, har en rolle å fylle i forhold til regional bredbåndskoordinering. Utbygging og drift av bredbåndsnett omfatter mange oppgaver som vanskelig lar seg håndtere av løse fellesskap av selvstendig besluttende enheter. Fylkeskommuner kan i mange tilfelle være det riktige nivået for å drive fram regionale beslutninger og for å "holde flokken samlet".

Som nevnt ovenfor omfattes ikke bare kommunene i de tre fylkene av HØYKOM-fullmaktene som er lagt til BTV-rådet. Også statsetater

²⁵ Dette innebærer altså at det nasjonale programstyret for HØYKOM kan velge å finansiere søknader ut over den potten på 4,1 mill. som disponeres av BTV-rådet. Kilde: Svar på forespørsel til MOD 22.mars 2005

²⁶ HØYKOM-rapport nr. 404: *Regional bredbåndskoordinering*.

som er lokalisert i de tre fylkene, som f.eks. høyskoler, fylkesmanns-embeter eller regionale filialer av Statens kartverk, inngår i forsøket. Det er relevant å spørre om hva slags regional koordinering BTV-rådet oppnår, og hvordan forsøket griper inn i de nasjonale målsetningene og kriteriene som ligger i HØYKOM. Det at statsetater er lokalisert utenfor Oslo, innebærer ikke med nødvendighet at deres virksomhet er av regional art, likevel innebærer forsøket at også søknader med nasjonalt tilsnitt behandles av et regionalt organ.

Er det etablert god dialog mellom BTV og HØYKOM om regionens bredbånds- og moderniseringsutfordringer? Er BTV aktive når det gjelder mobilisering av nye søknader fra kommuner og regionalt lokaliserte statsetater? Kan forsøket innebære at slik mobiliseringsinnsats svekkes i regionen totalt sett, fordi HØYKOM reduserer sin virksomhet i regionen uten at BTV-rådet prioriterer dette? Hva preger søknadsbehandlingen i BTV-rådet, sammenlignet med den i HØYKOM?

Midler til regional utvikling

Dette er midler under post 60 på kapittel 551, Regional utvikling og nyskaping, som heter *Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling*. I statsbudsjettet for 2006 settes det av 1,109 mrd. til denne posten. Pengene fordeles regionalt, og det er altså de tre BTV-fylkenes andeler som skal disponeres av BTV-rådet. For BTV er følgende beløp bevilget:

Tabell 2.2 *Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling (kapittel 551 post 60).*

	2004	2005	2006
Buskerud	18 130 000	17 580 000	20 010 000
Telemark	39 940 000	38 710 000	43 110 000
Vestfold	5 400 000	5 400 000	5 640 000
SUM BTV	63 470 000	61 690 000	68 760 000

Kilde: 2005 fylkesfordeling av kap. 551, post 60 tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling. Vedlegg 2 til tilskuddsbrev 2005

Midlene under post 60 ble delegert til fylkeskommunene i forbindelse med den såkalte *Ansvarsreformen* (Knudsen m.fl. 2005). For Buskerud, Telemark og Vestfolds del, bevilges fremdeles midlene til fylkeskommunene hver for seg, og ikke til regionrådet. Det er heller

ikke gitt ytterligere fullmakter og midler, ut over det som allerede ligger som en integrert del i ansvarsrefomen.

Dermed må denne delen av BTV-forsøket regnes som en bevilgning fra fylkeskommunene, og ikke fra Staten. Siden forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering dreier seg om å overføre oppgaver og ressurser fra staten til noen fylkeskommuner/regionråd, er det strengt tatt ikke korrekt å regne midlene fra post 60 som en del av forsøket. Evalueringen skal likevel undersøke hvordan og i hvilken grad de tre fylkeskommunene i BTV etablerer en praksis med regional samordning av bruken av disse midlene.

Målsetningene med post 60 presenteres slik i statsbudsjettet:²⁷

Posten har som hovudmål å medverke til og leggje til rette for regional utvikling, tilpassa føresetnadene i regionane. Midlane skal medverke til å realisere regionale mål for utvikling, særleg på områda kompetanseheving, omstilling, entreprenørskap, nyetablering og innovasjon i næringslivet, og skal leggje forholda til rette for dette. Midlane skal medverke til å vidareutvikle regionale fordelar ved å utløyse det verdiskapingspotensialet som finst i regionen. Som regionale utviklingsaktørar skal fylkeskommunane forvalte verkemidla i forpliktande partnerskap med næringslivet, verkemiddelaktørar, private organisasjonar, utdanningsinstitusjonar og kommunar. Sametinget skal vere representert i dei regionale partnerskapane der dette er formålstenleg.

Eit viktig prinsipp i ansvarsreforma er at avgjerder skal takast så nær dei det gjeld, som mogleg. Ein konsekvens av dette er at fylkeskommunane gjennom fylkesplanen sjølve skal fastsetje eigne mål, strategiar og resultatkrav for bruk av midlane. Desse skal vere i samsvar med hovudmålet for posten og vere ein del av handlingsprogrammet i fylkesplanen. Fylkeskommunane må arbeide tett opp mot regionale partnerskapar i utforminga av system for mål- og resultatstyring når det gjeld bruken av midlane.

Tildelingen av disse midlene skjer etter henholdsvis objektive og skjønnsmessige kriterier:

²⁷ St.pr.nr.1 (2004-2005), KRD

Objektive kriterium: Folketalet innanfor dei enkelte sonene av det distriktpolitiske verkeområdet, med vekting av sonene etter distriktpolitisk prioritet. Alle fylkeskommunar er garanterte eit minstebeløp. Samla sett vil dette gi ein klar distriktsprofil.

Skjønsmessige kriterium: Det blir i 2005 spesielt teke omsyn til område med særskilde utfordringar når det gjeld omstilling, til det grenseregionale samarbeidet med EU gjennom Interreg IIIA og til støtte til programverksemda til Landsdelsutvalet for Nord-Noreg og Nord-Trøndelag (LU). Fylka er for 2005 inviterte til dialog om omstillingsutfordringar som kan gi grunnlag for skjønnsfordeling. Departementet vil gjennom skjønnsdelingane for 2005–2006 medverke til at Noreg gjennom fylkeskommunane i størst mogleg grad kan oppfylle forpliktingane knytte til statleg medfinansiering av Interreg IIIA.

Midlene til fylkeskommunene blir gitt som tilskudd uten tilbakebetaling. Det innebærer at ubenyttede midler kan omdisponeres til andre tiltak innanfor det samme formålet, uavhengig av hvilket år tilsegn er gitt. Fylkeskommunene får fullmakt til å fastsette i hvilket år tilsegn skal gis, og hvor lenge et tilsagn skal gjelde, til å behandle søknader om forlenging av tilsagn og til å bevilge uutnyttede midler til nye tiltak i tråd med de målene Stortinget har satt for bevilgningen. Det finnes egne statlige retningslinjer for bruken av midlene over post 60.²⁸ Det er også pålegg om årsrapportering av bruken av dem.

Buskerud, Telemark og Vestfold har bevilget 5 mill. kr hver til et fond som er stilt til regionrådets disposisjon, totalt 15 millioner kroner. Pengene er gitt uten føringer fra den enkelte fylkeskommune, og skal kunne brukes til prosjekter og tiltak av fylkesovergripende karakter. BTV har også laget egne retningslinjer. I retningslinjene heter det at utviklingsmidlene er bevilget av fylkestingene i Buskerud, Vestfold og Telemark til fylkesoverskridende utviklingsprosjekter. Søknader om midler må omfatte i alle fall to, og helst tre, fylkeskommuner. Tiltakene skal være forankret i de næringspolitiske strategiene for regionsamarbeidet BTV.

I budsjettet for 2005 finnes følgende oversikt:

²⁸ <http://odin.dep.no/filarkiv/237006/vedlegg5retningslinjerkap551.pdf>

Tabell 2.3 *BTV: Budsjett for næringsutvikling. Alle tall i mill. kroner.* Kilde: Sak 0087/04 i BTV, budsjett 2005 (s.17)*

	2004	2005	2006	2007
<i>Utviklingsmidler</i>	15,0	15,0	15,0	15,0
<i>Ubrukte midler fra 2004</i>		5,4		
<i>Sum næringsutvikling</i>	15,0	20,4	15,0	15,0

* Postene for 2004 har kroneverdi for 2004, de øvrige år i kroneverdi for 2005.

Evalueringen av post 60-midlene i BTV bør etter NIBRs oppfatning først og fremst fokusere på bruken av disse 15 millionene. Samlet utgjør de 21,82% av midlene bevilget til de tre fylkene over post 60 i 2006. Det vil si at nær fire femtedeler av midlene disponeres utenfor BTV-rådet. Men variasjonen er stor mellom de tre fylkeskommunene. Vestfold har i 2006 bevilget hele 88,7% av sine utviklingsmidler til regionrådets fond, siden dette fylket bare har fått 5,64 mill. i bevilgning over statsbudsjettet. For Buskerud og Telemark er de statlige bevilgningene langt større – henholdsvis 20 og 43,1 mill. (se Tabell 2.2) – og de har dermed bevilget henholdsvis 25% og 11,6% av sine midler til BTV-fondet. Det er dermed en stor asymmetri mellom disse fylkene når det gjelder andelen av egne utviklingsmidler de legger inn i forsøket, og omfanget av ressurser de sitter igjen med til egne tiltak når ”kontingenten” er betalt.

Begrunnelsen for at fylkene får svært ulik uttelling over post 60 ligger i de politiske intensjonene for denne posten på statsbudsjettet. Men det kan hende at den ulike fordelingen mellom disse tre fylkene har konsekvenser for BTV-samarbeidet og måten dette elementet i forsøket med oppgavedifferensiering fungerer på. Det at BTVs budsjett for næringsutvikling finansieres med 5 mill. i året fra hvert av fylkene indikerer at Vestfolds tildeling i realiteten er en maksimumsgrense for innbetaling fra hvert fylke. Et høyere beløp ville enten ha forutsatt at Vestfold måtte legge inn andre midler enn utviklingsmidlene, eller at noen fylker måtte betale mer enn andre. Det første alternativet ville innebære at BTVs utviklingsbudsjett subsidieres av andre tjenesteområder i Vestfold, det andre ville innebære at Telemark eller Buskerud måtte redusere egenfinansierte tiltak for å subsidiere tiltak rettet mot hele regionen. Det har neppe vært politisk oppslutning rundt noe av disse alternativene. Resultatet av ulikhetene i tildeling er uansett at bare en mindre del av denne posten kan kobles til forsøket med oppgavedifferensiering.

2.3.2 Oppland/"Fritt Fram"

Når det gjelder "Fritt Fram" i Oppland fylkeskommune, inneholder statsbudsjettet en oversikt over statlige regionale utviklingsmidler som skal inngå i forsøket (Tabell 2.4):

Tabell 2.4 *Statlige regionale utviklingsmidler til Fritt fram i 2004-2006. Hele 1000 kr. (Kilde: St.prp.nr.1, 2005-2006)*

Dep.	Kap.	Post	Benevnelse	2004	2005	2006
UFD	281	01	Driftsutgifter	1 500	1 500	0
LD/LMD	1149	50	Tilskudd til Landbrukets Utviklingsfond	1 000	1 000	1 000
MD	1426	31	Tiltak i naturvern-, kulturlandskaps- og friluftsområder	300	300	311
MD	1427	74	Tilskudd til friluftslivstiltak	150	150	160
MD	1429	72	Vern og sikring av fredede og bevaringsverdige kulturminner og kulturmiljøer	1 800	1 850	1 922
AAD/ASD	634	70	Ordinære arbeidsmarkedstiltak	2 000	2 000	2 000
AAD/ASD	634	71	Spesielle arbeidsmarkedstiltak	18 000	18 000	18 000
NHD	2421	50	Innovasjon -prosjekter, fond	2 000	2 000	2 000
KRD	551	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	56 800	53 260	51 760
KRD	551	61	Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift*	28 280	55 600	78 500
			Sum	111 830	135 660	155 653

* I oversikten over budsjettet for Fritt Fram i St.prp.nr.1 fremkommer ikke beløpene for denne posten. Det heter imidlertid i en note i statsbudsjettet for 2005-2006 at "Midler til Oppland fra kap. 551, post 61 inngår i forsøket, men ikke i kap. 551, post 64. Midler fra kap. 551, post 61 vil bli fordelt når departementet har beregnet den fylkesvise kostnadsøkningen for 2006 etter omleggingen av differensiert arbeidsgiveravgift." Tallene for denne posten er hentet fra presentasjonen av fylkesfordelte rammer over post 61 i St.prp.nr.1 (2005-2006) for 2004 og 2005, mens tallet for 2006 er meddelt fra KRD.

Disse midlene overføres til Oppland fylkeskommune.²⁹ "Fritt Fram" er omtalt særskilt i St.prp.nr.1 (2004-2005), og har fått en egen post under kapittel 551 (post 64). "Fritt Fram" fikk i 2004 en samlet bevilgning på kr. 83 650 000 på denne posten, eksklusive midlene over post 61, som kan disponeres under ett. Disse pengene er hentet fra budsjettene til 6 departementer, fra hele 9 budsjettkapitler, slik det fremgår av Tabell 2.4.

²⁹ I St.prp.nr.1 (2004-2005) heter det i en note til Tabell 3.33 Førebels fordeling av rammer i 2004 (kapittel 551) at *Løyvinga til Oppland er ikkje inkludert, da midlane til Oppland inngår i forsøket «Fritt fram» over kap. 551, post 64.*

Når det gjelder anvendelsen av disse midlene, er to momenter viktige. For det første skal bruken skje i samarbeid med partnere, i henhold til handlingsprogrammet. For det andre skal midlene brukes ved at det utformes bestillinger, som skal inneholde prioriteringer, resultatmål, rammer og rapporteringskrav:

Gjennom partnerskapet i utarbeidelsen av det årlige Regionale handlingsprogrammet, får samtlige parter en økt forpliktelse til gjennomføring av de mål og prioriteringer som fylkestinget vedtar. Fylkestingets mål og prioriteringer oversendes utførerne, dvs. berørte statlige etater, Innovasjon Norge, regionene og fylkeskommunens egne fagavdelinger, i form av bestillinger. Bestillingene skal inneholde prioriteringer, resultatmål, rammer og rapporteringskrav. (§ 3-1 i vedtektene)

I tilsagnsbrevet til forsøket³⁰ heter det at KRD ønsker en spesiell rapportering om bruken av midlene:

Når rammen er fordelt, skal de rapporteringsrutiner som gjelder for det enkelte fagfelt benyttes som på vanlig måte. Vi ønsker imidlertid å få rapport på hvordan forsøket utvikler seg i forhold til de mål som gjelder for forsøket. Frist for denne type rapport settes til 15.04.05. Denne rapporten må også inneholde en oversikt over endringer i rammefordeling, i forhold til den andel det enkelte departementet har bidratt med inn i forsøket. Rapporten må også inneholde en begrunnelse for omprioriteringene.

Disse rapportene vil utgjøre en viktig del av datagrunnlaget for evalueringen.

2.3.3 Avgrensning av handlefrihet

Kilder til avgrensning av handlefrihet i forbindelse med Fritt fram er tildelingsbrevet, vedtektene for Fritt Fram, lover og forskrifter som vedrører midlene³¹. I følge koordinator Jarle Snekkestad er fylkeskommunen av den oppfatning at midlene kan omprioriteres innenfor

³⁰ Brev av 5. april 2004 fra KRD v/statsråden til Oppland fylkeskommune

³¹ Det heter i vedtektene at "Gjeldende lover og regelverk for de berørte instanser og statsbudsjettposter gjelder, dersom det ikke er gjort unntak i denne forskriften."

den samlede potten, men at de ikke kan brukes til formål som ikke omfattes av denne potten. Dette får støtte i dokumenter om forsøket. Det heter i vedtektene (§ 2-2 Avgrensninger i virkemiddelbruken) at

Midlene kan ikke nyttes til finansiering av investeringer i og ordinær drift av fylkeskommunal eller kommunal tjenesteproduksjon og fylkeskommunale eller kommunale bedrifter.

I tildelingsbrevet står det at

(...) fylkestinget kan omprioritere mellom de områdene som inngår i forsøket, men at iverksettingsansvaret for de ulike fagfeltene er det samme som før.

Viktige beskrankninger er altså at pengene ikke skal gå til investeringer og ordinær drift i fylkeskommunen, og at omprioriteringer bare kan skje innenfor de områdene som dekkes av forsøket. Det heter i omtalen av "Fritt Fram" i St.prp.nr.1 (2004-2005) at

Midlane til fylkeskommunen blir gitt som tilskot utan tilbakebetaling. Det inneber at unytta midlar kan omdisponerast til andre tiltak innanfor det same formålet, uavhengig av i kva år tilsegna er gitt.

Fylkeskommunen får fullmakt til å fastsetje i kva år tilsegn skal givast, og kor lenge ei tilsegn skal gjelde, til å behandle søknader om forlenging av tilsegner og til å løyve unytta midlar til nye tiltak i tråd med dei måla Stortinget har sett for løyvinga.

I tildelingsbrevet heter det at:

Når rammen til ulike formål er fastsatt i fylkestinget, ut fra forslag i partnerskapet, overføres denne til de forvaltningsaktører som skal stå for gjennomføringen. Dette betyr at fylkestinget kan omprioritere mellom de områdene som inngår i forsøket, men at iverksettingsansvaret for de ulike fagfeltene er det samme som før. Når rammen er fordelt, forvaltes midlene i tråd med gjeldende forskrifter og retningslinjer og det rapporteres på vanlig måte. Sammen med rammen vil det imidlertid kunne følge med regionale føringer, innenfor nasjonale mål, som en regional tilpasning av virkemiddelbruken. Enheter med iverksettingsansvar vil derfor måtte forholde seg både til nasjonale og regionale føringer.

Oppland fylkeskommunes allokering av disse midlene ser foreløpig ut til å være i stor grad av samsvar med opprinnelsen til pengestrømmen. Dette betyr at de regionale statsetatene som berøres får om lag de samme budsjettene som før, men at midlene nå fordeles via Oppland fylkeskommune. For eksempel har Aetat fått 20 mill, og dette beløpet tilsvarer de 18 + 2 mill som er overført til forsøket fra AAD/ASD. I Oppland fylkeskommune er det fylkesutvalget som har fattet vedtak om de statlige midlene som inngår i forsøket.³² Det er fattet et vedtak pr. år: Midlene for 2004 ble fordelt på møte i desember 2003, mens midlene for 2005 ble fordelt på møte 30. mars 2005.³³

I desember 2003 bestemte fylkesutvalget å gjøre et uttrekk av den samlede forsøksrammen og prioritere bruken av disse midlene spesielt. For 2004 ønsket man først å gjøre et uttrekk på 10%, men man endte opp med 6,5%, om lag 5 millioner. De øvrige 93,5% av midlene som inngår i forsøket ble overført til etatene som vanlig. Det ble skissert åtte *mulighetsområder* for bruken av de 5 millionene, og medlemmene av de regionale partnerskapene ble bedt om å gi innspill på hvordan de skulle brukes. Partnerne sendte søknader om hvordan de ønsket å bruke midlene, altså midler de tidligere hadde fått overført som en del av sitt budsjett. Formelt sett skulle fylkeskommunen deretter skrive *bestillinger* til disse partnerne som regulerer bruken av midlene, men det ble i stedet skrevet tildelingsbrev. I tildelingsbrevene har fylkeskommunen hatt anledning til å legge føringer på hvordan pengene skal brukes, ut ifra regionalt handlingsprogram. For 2005 har man valgt å ikke legge slike føringer, men la partnerne videreføre satsingene.

³² Kilde til dette avsnittet: Telefon med Teamleder Jarle Snekkestad i Oppland fylkeskommune, 5 april 2005

³³ Noen av mottagerne hadde fått forskudd på tilskuddet.

3 Oppfatninger om forsøkene

3.1 Innledning

I dette kapitlet blir deltakernes oppfatninger av forsøkene presentert. Gjennomgangen av deltakernes synspunkter og vurderinger bygger på intervjuer med sentrale aktører gjennomført tidlig i forsøksperioden (2005). Kapitlet er strukturert etter de generelle følgende problemstillinger:

1. Har forsøkene gjort deltakerne bedre i stand til å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør og som deltaker i regionale partnerskap?
2. Kan det påvises eller sannsynliggjøres at forsøkene har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de områder forsøkene retter seg mot?
3. Hva har konsekvensene av forsøkene vært for organisasjonene som har avgitt oppgaver?

I prosjektskissen presenteres i tillegg problemstillinger som omhandler effekter for regionene og effekter for statlig styring. Siden forsøkene er i en tidlig fase er det for tidlig å si noe om slike effekter i midtveisrapporten. Problemstillingene om effekter for regionene og for statlig styring vil imidlertid bli behørig behandlet i sluttrapporten for evalueringen i 2007. Grunlaget for dette kapitlet er intervjurunden som i 2005 ble gjennomført i fylkene som er med i forsøkene. Her ble blant annet fylkesrådmenn, fylkespolitikere og koordinatorene for forsøkene intervjuet.

3.2 Utøvelsen av rollen som regional utviklingsaktør

3.2.1 BTV

Hovedinntrykket i intervjuene er at deltakerne opplever at forsøket styrker fylkeskommunens/ regionrådets rolle som regional utviklingsaktør. Vi skal gå nærmere inn på hvordan dette begrunnes.

Midler til næringsutvikling

Når det gjelder *midler til næringsutvikling* mener flere av de intervjuede at forsøket har gitt BTV en sterkere regional profil. Det understrekes imidlertid at det første året gikk med til å arbeide med rutiner og strategier, og at man i økende grad vil se effekter av forsøket i årene som kommer.

Selv om de tre fylkenes næringsstrategier i liten grad er samordnet, ble det i løpet av 2004-2005 utformet en strategisk næringsplan for BTV. Et bredt spekter av aktører ble trukket med i utformingen av planen. Flere av aktørene har store forhåpninger om at denne strategiske planen, som operasjonaliseres i et handlingsprogram for næringspolitikk og et handlingsprogram for samferdsel, vil øke samarbeidet og styrke BTVs regionalpolitiske profil. Regionsamarbeidet disponerer nå et felles fond på 15 millioner årlig til utviklingsmidler, overført fra de tre fylkeskommunene til fylkesovergripende tiltak innenfor dette området. Flere mener imidlertid at den strategiske næringsplanen fordrer en diskusjon om hvorvidt større deler av fylkenes næringsutviklingsmidler skal flyttes over på området.

De ambisiøse målene som ligger i strategisk næringsplan vil forandre mer midler, at vi legger mer midler i potten for at det skal ha troverdighet

I intervjuene med fylkesrådmennene går det frem at BTV etter deres oppfatning har styrket koblingene mellom fylkene og høyskolene, og mellom fylkene og næringslivet. Forskningsrådets ordninger med regionale forskningsrådsrepresentanter ble trukket frem som et eksempel;

Vi tre fylkene hadde hver for seg ikke fått en slik representant, men fordi vi var tre førte det til at forskningsrådet etablerte en representant her. Vi tre sammen blir mer interessant, og gjør oss tyngre. Vi kan

gjennomføre avtaler med høgskolene, for høgskolene er interessert i ressurser.

Det flere peker på som den største utfordringen BTV nå står overfor er å involvere kommunene og næringslivet lokalt i satsingene, noe man i liten grad hadde oppnådd i 2005. For fylkespolitikere har det vært krevende å få forankret den strategiske næringsplanen for BTV på kommuneplan. En forklaring kan være at KRD satte opp korte frister for søknadsprosessen, slik at det ikke var tid til å gjennomføre forankringsprosessen i kommunene i forkant av forsøket. Dette har i følge fylkespolitikere i regionrådet vært tungt å ta igjen. Fylkespolitikere ser at de selv har en viktig oppgave å gjøre for å sikre forankring i kommunene. De er imidlertid usikre på hvordan dette best kan organiseres, i og med at det allerede eksisterer en mengde arenaer for dialog mellom fylkeskommuner, kommuner og næringslivsaktører. Slike arenaer er etablert både i regi av fylkeskommunene, lokale regionråd (på kommunenivå) og KS.

En annen forklaring på den manglende forankringen er at det generelt er vanskelig å få kommunene til å være med på fylkesoverskridende prosjekt, noe det felles fondet for næringsutvikling i BTV forutsetter.

HØYKOM

Som tidligere nevnt er regionrådet i BTV delegert beslutningsrett over en andel av "HØYKOM-midler" (høyhastighetskommunikasjon). Dette er midler som er bevilget over Fornyingsdepartementets budsjett til Forskningsrådet, og delegert videre til Regionsamarbeidet, og skal benyttes til bredbåndsbaserte tjenester. Til tross for at HØYKOM er et avgrenset og konkret område for politikere, er hovedinntrykket hos de intervjuede at dette er viktig område for samfunnsutviklingen i de tre fylkene mer generelt, med betydning ut over det som dreier seg om høyhastighetskommunikasjon, og at midlene har regionalpolitiske dimensjoner.

Fylkespolitikere rapporterer om at de har forsøkt å se HØYKOM i sammenheng med fylkesplanen, ved å godkjenne søknader som HØYKOM- sekretariatet har avslått, hvis disse prosjektene passer inn i de regionale utviklingsstrategiene. Et eksempel var et kommunalt utviklingsprosjekt i Seljordområdet, et samarbeidsprosjekt som involverte åtte kommuner i tre fylker. Prosjektet tilfredstilte kvalitetskravene, men nådde ikke opp i HØYKOM- sekretariatets fordeling av midler. Fylkespolitikere prioriterte i dette tilfellet å gi prosjektet midler, og baserte sin vurdering på regionalpolitiske premisser. Fylkespolitikere har imidlertid ikke endret de positive innstillingene fra HØYKOM- sekretariatet.

Samferdsel

Regionrådet har ansvar for å prioritere midler til investering og vedlikehold på fylkesveier og investering på riksveinettet - unntatt stamveiene. Dette innebærer også ansvaret for trafikk-sikkerhet. I tillegg har regionrådet ansvaret for kollektivtransporten, inkludert skoleskyss, samt løyver til rutetransport over fylkesgrensene.

Når det gjelder riksveinettet trekker flere av de intervjuede aktørene frem positive effekter av forsøket. De positive effektene omhandler i større grad utviklingen av samarbeidsarenaer og samarbeidsrutiner, enn faktiske omfordelinger på tvers av fylkesgrensene.

Vi har en god prosess på dette. Vi har sittet i en "samferdselsgruppe" med både politikere, rådmenn og sentrale saksbehandlere, og diskutert oss gjennom problemer på vei, jernbane og kyst.

Som resultat av forsøket har de tre fylkene for første gang utformet felles samferdselspolitiske strategiene for BTV- samarbeidet, som ble vedtatt av regionrådet 20. april 2005. Her har fylkene blitt enige om hvilke veier og jernbaner som skal prioriteres først. I følge flere av de intervjuede hadde listen sett annerledes ut uten BTV. I tillegg fremholder fylkespolitikere at forsøket har fått dem til å tenke mer helhetlig for regionen når det gjelder satsinger på vei og samferdsel;

Vi har fokusert på vedlikehold i Telemark, trafikk-sikkerhet i Vestfold, og Drammenspakka er på plass i Buskerud. Vi prøver å se de store linjene, og fokusere på hovedferdselsårer, men prøver også å tenke på at vi må binde regionen sammen.

Likevel har ikke forsøket ført til at BTV bevilger vegmidler på tvers av fylkesgrensene. Midler bevilges til fylkene, fylkestingene bevilger til BTV, og regionrådet disponerer dem. Midlene har likevel en usynlig øremerking, og beløpet som bevilges fra hver fylkeskommune går uavkortet tilbake til samme fylkeskommune. Hvis dette forblir praksis, stiller enkelte av deltakerne spørsmål ved mulighetene til å få til en helhetlig tekning på området;

Vi har så langt ikke krysset grenser. Frem til nå er jo midlene blitt fordelt slik de var fordelt til hvert fylke. Vi har ikke gått utover grensene når det gjelder fordelingen. Har ikke gitt bort noen midler til de andre fylkene i samarbeidet. Dette gjelder alle områder av samferdsel. Dermed får vi heller ikke full effekt av forsøket. Fylkeskommunene kunne like godt fordelt dem selv.

Testen på hvor gode venner vi er vil komme når vi skal fordele på fylkesveier på tvers av grenser.

Flere begrunnelser for den manglende viljen til å bevilge midlene på tvers av fylkesgrensene blir presentert. Enkelte peker på forpliktelsen man har overfor fylkesting og elektorat;

Fylkestingene vokter jo hva vi driver med, og det er ikke for ingenting at vi ikke legger alt i en felles pott. For da vet vi hvor pengene går.

Andre begrunner det med den tradisjonelle måten å arbeide på, som er territorielt forankret ut fra den eksisterende fylkeskommunen:

Vi ser vi får et felles kunnskapsnivå på en del områder, og en felles forståelse. Men de fleste som jobber i dette systemet jobber ut fra geografi [...] Man har jo en hjemmeadresse.

En tredje begrunnelse vektlegger mangelen på lokalkunnskap om behovet for satsinger i andre fylkeskommuner;

Vi har nok litt fjernere forhold til saker som omhandler andre fylker. Vi har ikke forutsetninger til å vurdere en veistump i Hallingdal. Få av oss klarer å se helheten. Det er vanskeligere for oss å se helheten her enn i fylkestinget. Her er det ikke bare partipolitiske skillelinjer, men også fylkesskillelinjer som går mellom partier.

I noen veisaker kreves det for mye lokalkunnskap. Men da må en bare tenke at vi er representanter fra tre fylker, og at vi må stole på de representantene som er fra det aktuelle fylket. Vi må stole på at de ivaretar sitt eget.

Mangelen på fordeling av midler på tvers av fylkesgrensene fremstilles av flere som en svakhet med forsøket, som viser at BTV ikke har utnyttet det potensialet som ligger i forsøket til å stimulere til bred, fylkesgrenseovergrepene regional utvikling.

Til tross for dette peker mange på at det er positive ”spillover”-effekter av forsøket i BTV. De gode samarbeidsformene og samarbeidsklimaet som er utviklet gjennom forsøket gjør det lettere å stå samlet også i andre saker. Her er beslutningen om utbyggingen av E18 gjennom Vestfold et eksempel flere trekker frem.

Den politiske prosessen som skapte enighet om prosessen om E18 var svært viktig. BTV-samarbeidet hjelper oss å

drive slike prosesser. Hjelper oss til å kunne stå sammen om slike ting.

Hele E18 i Vestfold løste seg i BTV-regi. Det er slike prosjekt som har løftet seg frem i BTV.

Enkelte mener effekten av samarbeidet vil gjøre BTV til en sterk påvirkningsaktør og høringspart i forhold til storting og regjering.

Vi er til sammen store i geografisk utstrekning. For samferdsel, veier og jernbane er fylkene for små, og det er først når vi samarbeider at vi blir interessante.

Likevel påpeker andre at rammene for forsøket hindrer BTV i å ta et større regionalt grep. En stor del av midlene innenfor samferdselssektoren er allerede bundet opp av stortingsvedtak. I tillegg er det rammer for hvor store satsinger BTV kan ta initiativ til, fordi;

Et større løft krever låneopptak, og det er lovbestemt at det da skal investeres i eget veinett, at vi ikke kan gjøre dette på tvers av fylkeskommuner.

Kollektivtransport

Som et resultat av forsøket har BTV etablert en forsøksordning med felles bestillerenhet (Vestviken Kollektivtrafikk AS) for kollektivtrafikk og skoleskyss i de tre fylkene, -planlagt operativ fra 01.01.2006. I tillegg har man innenfor BTV-samarbeidet arbeidet frem en felles kollektivtrafikkplan, som per 20.02.2006 er ute på høring. Fra intervjuene er hovedinntrykket at det er oppnådd meget stor grad av samordning på samferdsel generelt. "Når det gjelder samferdselsområdet er det 100 prosent regional koordinering", som en informant uttrykker det.

Oppsummerende kan vi derfor si at de positive effektene deltakerne trekker frem på samferdselsområdet er:

- Regional koordinering på kollektivtrafikkområdet (og skoleskyss).
- Flere samarbeidsarenaer og et forbedret samarbeidsklima mellom de tre fylkeskommunene når det gjelder veier (øvrige riksveinett).
- Økt forståelse og innsikt om samferdselssektoren i de andre fylkeskommunene i forsøket.

3.2.2 Vestlandsrådet

Intervjurunden i forbindelse med Vestlandsrådet møte den 18. november 2005 ble sterkt avkortet. Informantene i regionrådet avlyste gruppeintervjuet uten forvarsel, fordi et fremtredende medlem nylig hadde gått over i rikspolitikken i forbindelse med regjeringsskiftet. Fylkesrådmennene ble heller ikke tilgjengelige for det avtalte gruppeintervjuet. Det ble imidlertid funnet rom for to kortere samtaler med medlemmer av koordineringsgruppen.

Det ble vist til at fylkeskommunenes rolle i arbeidet med Nasjonal Transportplan (NTP) har blitt styrket i siste planperiode, blant annet ved at fylkeskommunenes synspunkter skal tillegges avgjørende vekt i prioriteringen av investeringer i øvrig riksvegnett. Dette synspunktet er nærmere dokumentert i avsnitt 2.2.3 ovenfor. Informantene mente derfor at forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering ikke innebærer noen betydelig endring i myndighetsforholdene. Det ble fremholdt at det ville vært svært uvanlig hvis regionvegsjefen skulle gi en innstilling om investeringer i øvrig riksvegnett i strid med fylkestingenes ønsker – uavhengig av forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering.

Samtalene ga for øvrig et godt innblikk i beslutningsprosedyrene og – prosessene i Vestlandsrådet innenfor samferdselsområdet, og denne informasjonen er innarbeidet og elaborert i et tidligere kapittel i rapporten. Et interessant synspunkt som fremkom var at Vestlandsrådet sannsynligvis har lagt større vekt på å påvirke statens prioriteringer av midler til stamvegnettet enn på å prioritere midlene til øvrig riksvegnett. Grunnen til dette, er at man mener at stamvegnettet har høyest regional betydning.

Det ble også vist til at handlefriheten er sterkt begrenset av igangsatte prosjekter, når det gjelder midler til øvrig riksvegnett. Det oppstår rom for prioriteringer når igangsatte prosjekter ferdigstilles, og NIBR skal gjennomgå denne situasjonen med informantene på en mer systematisk måte i forbindelse med intervjurunden høsten 2006. Det ble imidlertid også påpekt at handlingsprogrammet for NTP har høy detaljeringsgrad for de fire første årene i planperioden, og at de prioriteringene som er lagt i programmet for perioden 2006-2015 (særlig de fire første årene) antagelig uttømmer handlingsrommet for forsøkets evalueringsperiode. Dette vil bli undersøkt nærmere.

3.2.3 Oppland/ ”Fritt fram”

Som tidligere nevnt innebærer forsøket ”Fritt fram” i Oppland fylkeskommune at fylkeskommunen får overta ansvaret for en del av Aetats tiltaksmidler i Oppland, virkemidler innen arbeidsmarkeds-tiltak, næringsutvikling, miljø, landbruk og midler knyttet til regional utvikling i fylkeskommunene. Den samlede summen statlige midler som overføres til fylkeskommunen i forbindelse med forsøket er 84 millioner kroner (jf. avsnitt 2.3.2).

Også når det gjelder dette forsøket opplever deltakerne at forsøket styrker fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Det de intervjuede aktørene i Oppland fylkeskommune trekker frem som den viktigste gevinsten er likevel ikke summen av midler de nå får disponere, men heller de ringvirkningene forsøket får for samarbeid med andre regionale aktører. De viktigste gevinstene av forsøket deltakerne i fylkeskommunen trekker frem er relatert til a) legitimering av arbeidsform, og b) samordning.

a) Legitimering av arbeidsform.

En av de viktigste gevinstene sentrale aktører i fylkeskommunene trekker frem er hvordan forsøket både forenkler og bidrar til å legitimere en arbeidsform fylkeskommunen lenge har hatt.

Men slik vi ser det er det kanskje ikke midlene i seg selv som er det viktigste. Forsøket har hatt en verdi i det å gi legitimitet til det at andre aktører MÅ samarbeide med oss. De blir tvunget til å beskrive behovene sine overfor oss, aktører som Aetat, Innovasjon Norge osv, og tvinger oss sammen i partnerskapsamarbeid. Det fører til at alle må ta ansvar for en helhetlig tenkning, og at de må samarbeide med oss. Det gjør at vi kan se problemer i videregående skoler i sammenheng med Aetat-tiltak, at Innovasjon Norge må forholde seg til fylkeskommunens handlingsprogram, at fylkesmannen og forskningsrådet må samarbeide med oss. Vi lever i utstrakt partnerskap, og dette forsøket har sørget for at det har fått legitimitet. Vi jobber oppstrøms, og deler gjerne kompetansen. Dersom Innovasjon Norge har bedre kompetanse får de bestillingen. Dette har vært positivt, men vi kunne gjennomført det uten forsøket. Men med forsøket har staten gitt oss tilbakemelding, og gitt oss legitimitet, og satt trykk på at folk må sette seg sammen.

Forsøket er mer en måte å jobbe på enn det er midler. Men forsøket er viktig, fordi statens godkjenning av forsøket har gitt legitimitet til arbeidsformen.

Legitimiteten styrker dermed fylkeskommunens evne til å opptre som en regional utviklingsaktør, blant annet ved at regionalpolitiske argument nå kan vektlegges i avgjørelser som fylkeskommunen tidligere ikke var med på.

Det viktigste for oss med slike statlige midler er legitimiteten det gir oss. For eksempel når det gjelder nasjonalparkene. Hvis de driver etter lønnsomhetsprinsippet, og det finnes nasjonale føringer på at de skal velge den mest lønnsomme – så kan vi nå komme og si ”Nja, men hva med å velge den nest mest lønnsomme, for den oppfyller også andre kriterier vi mener er viktige. Vi har legitimitet til å si slikt nå, og de hører på oss, og ikke bare på nasjonale føringer.

b) Samordning.

En annen positiv effekt av forsøket er at det har bidratt til å ulike former for samordning. For det første har forsøket bidratt til at fylkeskommunen har fått samordnet sine styringsdokument på området;

Det forsøket har ført til er at vi har tatt for oss alle styringsdokumenter vi har, og redusert dem fra 250 sider til et regionalt handlingsprogram på 49 sider. Dette programmet er strategisk og handlingsrettet. Her inviterer vi alle inn og bretter ut hele Opplands økonomi (1,3 mrd). Handlingsprogrammet rulleres hvert år.

Nå har vi gått et steg videre, og laget forpliktende utviklingskontrakter med dem (forskningsråd, aetat osv). Øverst har vi altså fylkesplanen, og av denne utgår regionalt handlingsprogram, som ligger til grunn for partnerskapsavtaler, som igjen ligger til grunn for utviklingskontrakter. Vi har seks utviklingskontrakter, en til hver region. I disse kontraktene ligger det midler fra forsøket, andre midler fra fylkeskommunen, samt midler generert fra andre aktører (næringsliv osv). Dette er en ny arbeidsform for oss, som ble sparket i gang med forsøket.

Både samordningen av styringsdokument, og samordning av midler som skytes inn i utviklingskontraktene – både fra offentlig og privat

hold - har dermed bidratt til å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

For det andre mener deltakerne at fylkeskommunen gjennom forsøket er blitt en krumtapp for samordning av virkemiddelbruken til fylkeskommunen, og statlige instanser som Aetat, Innovasjon Norge, fylkesmannen og Norges forskningsråd. Denne samordningen vil, i følge deltakerne, komme brukerne til gode.

Men samordningen av virkemidlene er også sentralt her. Vi har SAVIS, som nesten er en forløper for NAV (ny arbeids og velferdsordning), som er en samordning av virkemidler. Her settes brukeren i sentrum. Fritt fram handler om dette også. Vi slet med å få SAVIS i gang, men det er lettere nå som vi kan legge føringer på Aetatmidlene.

Oppsummerende er altså ikke de statlige midlene fylkeskommunen får disponere den viktigste gevinsten som trekkes frem av aktørene, men heller hvordan forsøket har bidratt til samordning og legitimering av arbeidsform.

3.3 Reelle endringer i prioriteringer

Har deltakerne inntrykk av at det gjennom disse forsøkene har forekommet reelle endringer i prioriteringer?

Når det gjelder *BTV-samarbeidet* er det kanskje først og fremst i prioriteringene av HØYKOM-midler man har sett de tydeligste endringene. Mens HØYKOM-sekretariatet i Norges forskningsråd tradisjonelt har basert sine avgjørelser på faglige premisser, legger fylkespolitikkerne (i enhetsrådet) i BTV i tillegg vekt på regional-politiske argument når de skal avgjøre hvordan midlene prioriteres. Dette har i praksis gitt seg utslag i at enkelte søknader som tilfreds-stiller de faglige kriteriene, men ikke er prioritert av HØYKOM-sekretariatet, likevel har blitt innvilget av fylkespolitikkerne. Fylkespolitikkerne har i disse tilfellene lagt vekt på at prosjektene har særlige positive effekter for den regionale utviklingen i området. Fylkespolitikkerne har imidlertid ikke endret innstillinger om tilsagn til prosjekt, bare innstillinger om avslag.

Når det gjelder andre typer næringsutvikling har hvert fylke skutt inn fem millioner kroner hver i et felles fond. Disse midlene fordeles på prosjekter som berører to fylker, og det ligger også føringer på at søker må stille med 50 prosent av midlene. Disse midlene hadde

antagelig ikke blitt fordelt etter de samme kriteriene uten forsøket. Fylkeskommunene har ellers ulik praksis på hvordan de fordeler andre næringsutviklingsmidler (post 60-midler). Fordelingen av midlene gjennom det felles fondet kan derfor regnes som reelle endringer i prioriteringer.

I tillegg er det utformet en strategisk næringsplan som snart skal bli til handlingsplaner – og som deltakerne mener vil vise seg i fylkeskommunenes prioriteringer i tiden fremover.

Når det gjelder samferdsel er det hittil ikke bevilget midler på tvers av fylkesgrensene, og det er dermed vanskelig å påvise endrede prioriteringer på dette området. Deltakerne hevder imidlertid at de nå ser satsingene i hvert fylke mer i sammenheng. Når det gjelder kollektivtrafikk utgjør de tre fylkeskommunene nå en felles bestillerenhet.

Heller ikke i *Vestlandsrådet* er samferdselsmidler omprioritert i forhold til den fylkesfordelte rammen. Samtidig vises det til at midlene til øvrig riksvegnett i betydelig grad bindes opp av igangsatte prosjekter, men at det åpner seg muligheter for prioritering etter hvert som disse ferdigstilles. Dessuten ligger det et visst handlingsrom i å prioritere prosjekter i handlingsprogrammet i de årene hvor Stortinget eventuelt ikke bevilger nok midler til å gjennomføre programmet helt ut.

Når det gjelder forsøket i *Oppland fylkeskommune* har midlene i liten grad blitt omprioritert. Begrunnelsen for dette er i følge sentrale aktører at det er vanskelig å omprioritere midler som allerede har adressat.

Vi har i liten grad omprioritert midlene, men er ikke skamfulle for det. Hadde vi redusert beløpet til forskjellige aktører hadde vi fått reaksjoner – og da skulle vi ha hatt gode argumenter!

Det problematiske med forsøket er at det ikke innebærer noen friske midler. Summen har en adressat, for eksempel ser Aetat i statsbudsjettet hva de kan forvente av oss. Da vi holdt av 5 prosent ble det voldsomt spetakkel. Første året trakk vi ut 10 prosent, da fikk vi i gang mange prosjekter. Men det er ingen god måte å få folk (regional stat) til å samarbeide – ved å ta penger fra dem. Det ligger forventninger knyttet til disse midlene når de kommer fra staten.

På grunn av reaksjoner fra berørte statlige instanser, har fylkeskommunen derfor gått bort fra målsetningen om å trekke ut prosentandeler av summen staten tiltenker de statlige instansene. Dermed reduseres også muligheten til å bruke slike midler til å sette i gang nye prosjekter. Av den grunn understreker sentrale deltakere at;

Det man først og fremst kan se som effekt av dette forsøket er at de endringene vi har hatt i måte å jobbe på. Her har vi kommet langt.

3.4 Konsekvenser for organisasjoner som har avgitt oppgaver

Hva slags konsekvenser har forsøkene hatt for de organisasjonene som har avgitt oppgaver? Her har vi bare mulighet til å gjengi de inntrykkene de sentrale aktørene vi intervjuet sitter med. Vi har ikke i denne omgangen intervjuet representanter for de instansene som har avgitt oppgaver, bortsett fra i BTV, hvor vi har intervjuet fylkestingspolitikere som er medlem av regionrådet (og dermed kan si noe om fylkestinget som har avstått oppgaver).

Når det gjelder forsøket i BTV er store deler av næringsutviklingsområdet og samferdselsområdet løftet opp fra fylkestinget til regionrådet i BTV (som består av fylkesutvalgene, altså 11 fylkespolitikere fra hvert fylkesting). Flere fylkespolitikere mente forsøket hadde hatt uheldige konsekvenser for fylkestingene, spesielt knyttet til at man nå hadde "A-" og "B-"politikere.

Problemstillingen er veldig aktuell. En avis tok opp dette i forbindelse med en fylkestingsdiskusjon som omhandlet faren for å få A- og B-politikere. På regionrådsmøtene tar man opp 25 saker, og på fylkestingsmøtene tar man opp 5 saker. Og hele samferdsel er ute av fylkestinget. De politikere som ikke sitter i regionrådet har problemer med det.

På fylkestingsmøtet i april var det stor frustrasjon. Våre politikere føler de er fratatt viktige oppgaver. Når man løfter ut viktige saker, som samferdsel, så blir det frustrasjon.

Andre fylkespolitikere trakk likevel frem nødvendigheten av forsøket, blant annet for å få utredet mulighetene for et regionalt nivå som var mer tilpasset regionene man har i Europa.

Men dette må vi akseptere. [...] Dette er et forsøk på modernisering av offentlig sektor regionalt, for bedre å matche regionene i Europa. Forsøket har vist at vi ikke kan ha både fylkesting og BTV. Har jo interkommunale råd i tillegg. Vi er altså oppe i 5 nivåer i landet, hvor 2 er indirekte valgt og tre er valgt direkte.

4 Oppsummering

4.1 Avgrensning og fokus for evalueringen

Vestlandsrådet, BTV og Oppland fylkeskommune har mange aktiviteter som substansielt sett grenser opp mot de elementene som inngår i forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Forsøkene støtter opp om eksisterende aktiviteter og vice versa, og dette har konsekvenser for avgrensningen av evalueringen. Innenfor rammene av evalueringen lar det seg ikke gjøre å trekke inn alle sider ved de syv fylkeskommunenes virksomhet innenfor regional utvikling og samferdsel. Samtidig er det NIBRs oppfatning at evalueringen vil miste viktige dimensjoner hvis det bare fokuseres på de spesifikke budsjettpostene som er delegert. Et godt eksempel her er "Fritt Fram". Forsøket inngår her som et element i Oppland fylkeskommunes brede strategi for regional utvikling. Det vil etter vår vurdering gi lite mening å forsøke å forstå betydningen og virkningene av postene som ligger inne i fylkeskommunal oppgavedifferensiering uten å se dem i sammenheng med arbeidsformen og hovedinnholdet i Fritt Fram.

Omtalen av forsøkene i statsbudsjettet refererer i noen tilfeller til statlige midler som allerede er delegert til alle fylkeskommuner gjennom andre reformer. Her finnes det dermed egentlig ikke noe element av oppgavedifferensiering. Dessuten har fylkeskommunene som inngår i de to regionrådene i flere tilfeller avgitt egne ressurser og myndighet til regionrådet. Selv om slik overføring gjør at regionrådene får en annen (differensiert) oppgaveportefølje enn andre regionråd, faller overføringer fra fylkeskommuner til regionråd strengt tatt utenfor forsøkene som evalueres, da dette handler om delegasjon fra staten til fylkeskommunene.

NIBR har likevel valgt å ta utgangspunkt i avgrensningen av forsøkene slik den fremgår av St.prp.nr.1 Tillegg nr. 3 (2003-2004), med visse modifikasjoner. Disse avveiningene drøftes i detalj i andre kapittel, og presenteres oversiktsmessig i det følgende.

Tabell 4.1 *Fylkeskommunal oppgavedifferensiering: Avgrensning og fokus for evalueringen*

Samferdsel:	<p>I Nasjonal Transportplan for 2006-2015 skal <i>alle</i> fylker ha avgjørende innflytelse over investeringer i øvrig riksvegnett, noe som svekker innslaget av oppgavedifferensiering i forsøkene. Evalueringen skal derfor fokusere på <i>styrket regionalpolitisk innretning</i> som følge av forsøkene i Vestlandsrådet og BTV, gjennom regionale beslutningsprosesser.</p> <p>Det antas at hovedvekten av investeringsbeslutninger i øvrig riksvegnett i evalueringsperioden vil være forankret i Handlingsprogram for statens vegvesen. Dermed vil beslutningsprosessen i forbindelse med dette programmet (hovedsakelig i 2005) være et hovedpunkt i evalueringen.</p> <p>Kriteriet for evalueringen vil i første rekke være <i>hvorvidt Vestlandsrådets og BTVs investeringsbeslutninger i øvrig riksvegnett kan knyttes direkte til regionale strategier eller vegstrekninger med regional betydning</i>. Denne vurderingen vil bli basert på en analyse av faktiske investeringsbeslutninger opp mot de aktuelle strategidokumentene samt vurderinger av ulike vegstrekningers regionale betydning. Disse vurderingene vil så bli lagt til grunn i intervjuene. For BTVs del vil også beslutninger som angår kollektivtrafikk, inklusive ruteløyver og bruk av investeringsmidler til kollektivtransport, inngå.</p>
HØYKOM (BTV)	<p>BTV-rådet fatter beslutninger om tildeling av midler til bredbåndsatting i de tre fylkene, etter innstilling fra fylkesrådmennene (og HØYKOMs sekretariat i Norges Forskningsråd). Evalueringen skal bringe på det rene i hvor stor grad BTVs beslutninger avviker fra innstillingene i HØYKOMs sekretariat, hvorvidt beslutningene kan kobles til en regional strategi og generelt hvilken betydning den alternative beslutningsprosedyren har hatt for drift og måloppnåelse av HØYKOM-satsingen. Det skal innhentes vurderinger fra HØYKOM-sekretariatet som vil supplere intervjuene i BTV og analysen av beslutninger.</p>
Midler til regional utvikling (BTV)	<p>Disse midlene ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med en tidligere reform ("ansvarsreformen"), og innebærer dermed ikke egentlig oppgavedifferensiering. I BTV har de tre fylkene bevilget 5 millioner hver (årlig) til et regionalt fond for næringsutvikling. Evalueringen vil fokusere på regionrådets bruk av disse midlene, som utløses etter søknad. Spørsmålet er hvorvidt bruken av det felles fondet er i samsvar med regionale strategier for BTV, og</p>

	<p>hvorvidt samordningen i BTV gir opphav til prosjekter med en bredere regional inntretning enn det som kan oppnås av de tre fylkene enkeltvis.</p>
Fritt Fram (Oppland)	<p>NIBR oppfatter "Fritt Fram" som et ambisiøst forsøk fra Oppland fylkeskommunes side på å legge til rette for regional utvikling gjennom en partnerskapsrettet og strategisk arbeidsform. St.prp.nr.1 (2004-2005) identifiserer 10 budsjettposter som overføres til Oppland fylkeskommune i forbindelse med forsøket. Foreløpige observasjoner indikerer at forsøket ikke i særlig omfang har endret fordelingen av midler mellom de statlige etatene som har avgitt oppgaver, men at forsøket har gitt fylkeskommunen økt legitimitet og gjennomslagskraft som regional samordner og utviklingsaktør.</p> <p>Det vil dermed ikke være et hovedpoeng for evalueringen å konkludere ut i fra oppstillinger om endringer i de aktuelle statsetatenes budsjetter som følge av forsøket. NIBR vil derimot fokusere på endringer i de aktuelle statsetatenes innretning av sin virksomhet som følge av fylkeskommunens (antatt) styrkede koordineringsrolle. Det vil bli innhentet vurderinger fra så vel informanter i fylkeskommunen som fra andre deltagere i partnerskapene og nettverket rundt Fritt fram.</p>

4.2 Foreløpige vurderingen av forsøkene

De innledende undersøkelsene gir ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner om forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering. De følgende punktene må derfor regnes som foreløpige vurderinger, som vil bli fulgt nærmere opp i prosjektets hovedfase.

Forsøkene kan styrke fylkeskommunenes og regionrådenes rolle og legitimitet som regional utviklingsaktør.

Selv om fylkeskommunene har egne virkemidler til rådighet for å utøve denne rollen, innebærer rollen som utviklingsaktør ikke minst at fylkeskommunene må arbeide for å styrke samarbeidet mellom et bredt spekter av aktører i egen region. Dette spekteret inkluderer blant annet regionale statsetater, kommuner og kommunale regionråd, utdanningsinstitusjoner, næringsliv og organisasjoner i næringsliv, arbeidsliv og sivilsamfunn. Behovet for samordning oppstår fordi slike aktører hver for seg utfører oppgaver og besitter ressurser som har betydning for den regionale utvikling. Noen av disse aktørene har

oppgaver som direkte retter seg mot utvikling, slik det for eksempel er tilfelle med Innovasjon Norge. Men det finnes også et indirekte aspekt, ved at utførelsen av oppgavene har en regional dimensjon, som kan styrkes. Et eksempel på det siste er høyere utdanning, som kan kobles til regional utvikling ved at studieretninger innrettes og dimensjoneres etter det regionale næringslivets behov og strategier for næringsutvikling. Flere informanter understreker at tilførselen av oppgaver og ressurser gjennom forsøkene med oppgavedifferensiering har gitt fylkeskommunene og regionrådene større tyngde i møte med ulike aktører, både overfor de regionale statsetatene som har avgitt oppgaver og overfor andre aktører, som ser at fylkeskommunen har mer å "legge i potten". Fylkeskommunene og regionrådene blir mer interessante samarbeidspartnere fordi de som følge av forsøkene råder over større ressurser og utvidet ansvar.

Det er hevdet at slike virkninger har større betydning enn omfanget av "pengeflytting" mellom poster som inngår i forsøkene. Selv om for eksempel Oppland fylkeskommune ikke har gjort omfattende endringer i pengestrømmene, kan forsøket ha gjort det mer nødvendig for ulike aktører å forholde seg til fylkeskommunen og delta i de overgripende, strategiske prosessene som fylkeskommunen legger opp til. Slike virkninger er vanskeligere å evaluere presist enn det som ville vært tilfelle hvis budsjettpostene i større grad hadde vært endret. Men evalueringen vil ikke legge til grunn at "flytting av penger" er det eneste og avgjørende kriteriet for konklusjonene.

I fordelingen av HØYKOM-midler i BTV kan vi likevel se konkrete endringer i prioriteringene ut fra regionalpolitiske hensyn. Her har regionrådet i flere tilfeller endret HØYKOM-sekretariatets innstillinger (om avslag), og innvilget prosjekter midler med begrunnelse at prosjektene bidrar til regionalpolitisk utvikling.

Forankring av planprosesser og regionale strategier oppfattes likevel av mange som en utfordring, ikke minst overfor kommuner og regionalt næringsliv. Etter NIBRs oppfatning reflekterer dette observasjoner som er gjort i andre evalueringer, som tyder på at fylkeskommunenes arbeid for å fremme nettverksdannelse og partnerskap har en raskere takt overfor andre offentlige aktører på regionalt nivå enn overfor næringsliv og kommuner. For BTVs del må det bemerkes at de tre fylkeskommunene har stilt en ganske begrenset andel av midlene over post 60 – om lag en fjerdedel av regionens samlede tildelinger – til disposisjon for regionrådet. Enkelte informanter har hevdet at denne andelen bør økes for å ivareta de ganske ambisiøse målene i strategisk næringsplan. De store forskjellene mellom fylkene når det gjelder tildelingen av disse

midlene betraktes imidlertid som en hindring i så måte. I BTV peker dessuten flere aktører på utfordringen med å få kommunene og lokalt næringsliv til å tenke ikke bare lokalt, men også i et mer fylkesovergripende perspektiv. Et fylkesovergripende perspektiv kreves for å få tildelt midler fra regionrådets budsjett for næringsutvikling, ved at minst to av de tre fylkene må berøres av prosjekter det søkes om støtte til.

Økt legitimitet til partnerskapsarbeidsformen?

I Oppland understrekes det at forsøket legitimerer en måte å arbeide på mer enn det representerer økte midler. Oppland fylkeskommune har lenge arbeidet ut fra partnerskapstankegangen, og flere av aktørene mener at forsøket også gir dem en anerkjennelse på at dette er en fruktbar og god arbeidsform for regional utvikling. Å få en slik anerkjennelse fra departementet betegnes som viktig innad, for å få bekreftelse på at dette er riktig vei å gå, og utad, for at eksterne aktører motiveres til å delta i partnerskapene.

I evalueringens hovedfase vil også oppfatninger fra aktører utenfor fylkeskommunen innhentes. Det skal bringes på det rene om disse deler fylkeskommunens oppfatninger, og oppfatter fylkeskommunen som en mer offensiv partnerskapsbygger.

Forsøkene griper inn i de forholdsvis komplekse relasjonene mellom fylkeskommunene og den regionale statsforvaltningen.

Den statlige regionalforvaltningen i Norge er svært sammensatt, og forsøkene omfatter en rekke statlige forvaltninger med ulikartede regionale inndelingsprinsipper. Som selvstendig forvaltningsnivå opptrer fylkeskommunen med et annet mandat enn de regionale statsetatene, som opptrer på vegne av nasjonale myndigheter. Noen av dem hører dessuten inn under fylkesmannsembetene, andre ikke.

Forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering innebærer ikke at de berørte fylkeskommuner og regionråd skal utføre nye oppgaver innenfor drift og tjenesteproduksjon. En mer presis beskrivelse er at forsøkene innebærer endringer i *beslutningskompetanse*, ved at forsøkene først og fremst har gitt deltagerne myndighet til å fatte beslutninger innenfor nye områder. Med et par unntak *iverksettes* beslutningene i praksis fremdeles hos de statlige etatene som på ulike måter har avgitt myndighet. For eksempel er det fremdeles Aetat i Oppland som utfører arbeidsmarkedstiltakene som finansieres over budsjettpostene som inngår i forsøkene med oppgavedifferensiering, men da i samsvar med fylkeskommunenes beslutninger slik de nedfeller seg i tilsagnsbrevene.

Dette betyr at forsøkene med oppgavedifferensiering ikke innebærer at oppgaver og ansvar i sin helhet tas bort fra etatene som avgir dem og helt og holdent legges over på deltagerne i forsøkene, men at relasjonene mellom deltagerne og avgivende etater endres. Det ligger i forsøkene natur at disse relasjonene må være gode og velfungerende for at fylkeskommunene og regionrådenes ambisjoner om å styrke regional samordning og utvikling skal kunne oppnåes. NIBRs inntrykk etter de innledende undersøkelsene er at deltagerne ikke oppfatter dette som noe de kan ta for gitt. Det utvises en generell forsiktighet i forhold til oppgaveavgivende etater, for eksempel ved at det i noen tilfeller legges vekt på at formuleringer ikke skal virke støtende. Et spørsmål i evalueringen videre blir om denne typen forsiktighet påvirker deltagernes disposisjoner på en uønsket måte, eller om en slik fremgangsmåte tvert i mot må regnes som den mest hensiktsmessige for å sikre gode samarbeidsrelasjoner rundt de regionale utviklingsstrategiene.

Potensialet for geografisk bredere regional utvikling

To av forsøkene retter seg mot regionråd. En viktig hensikt med opprettelsen av disse regionrådene er å legge til rette for å kunne utvikle og følge opp strategier for regional utvikling innenfor en bredere geografisk ramme enn det enkelte fylke. Forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering kan potensielt støtte opp under denne hensikten, ved at handlingsrommet utvides med nye oppgaver. Siden to av forsøkene retter seg mot regionråd, kan forsøkene bidra til å styrke samordning og strategisk utviklingsvirksomhet innenfor en større geografisk enhet (flere fylker).

Når det gjelder oppgavene innenfor samferdselsområdet ligger det et slikt potensial for et geografisk bredere perspektiv i forsøkene i både Vestlandsrådet og BTV. I begge forsøkene utvikles det helhetlige regionale strategier for samferdsel, og regionrådene fatter vedtak som gjelder alle fylkene som inngår. Potensialet for slike samordnende strategier er noe høyere i BTV enn i Vestlandsrådet, siden BTV også kan inkludere kollektivtrafikk i prioriteringene.

NIBRs inntrykk etter de foreløpige undersøkelsene er noe tvetydig. På den ene side fremholder informantene i BTV at alle sider ved samferdselspolitikken er lagt til regionrådet. Vestlandsrådet har nedsatt en koordineringsgruppe med representanter fra de tre fylkene og vegsjefen for å forberede innstillinger, og det fattes vedtak i regionrådet før innstillingen går til de tre fylkestingene. På den annen side bevilger verken BTV eller Vestlandsrådet midler på tvers av etablerte fylkesgrenser – fylkesfordelt ramme for midler til

investeringer i øvrige riksvegnett endres ikke. Spørsmålet er derfor om deltagerne i forsøkene klarer å oppnå en helhetlig tenkning på området. Selv om fylkesfordelt ramme ikke endres, kan det hende at vedtakene i regionrådene innebærer en økt vektlegging av vegstrekninger innenfor det enkelte fylke som har betydning for hele regionen, og dette skal undersøkes nærmere.

Når det gjelder regional utvikling ut over samferdsel er det særlig forsøket i BTV som har et potensial for å oppnå utvikling med et bredere geografisk nedslagsfelt. Her inngår det felles utviklingsfondet (som riktignok har forholdsvis beskjeden størrelse) sammen med beslutningene om HØYKOM-midler.

Forsøkene innebærer i flere tilfeller en sterkere kobling mellom oppgaver på statlig og fylkeskommunalt nivå.

Ved at ansvar og ressurser overføres til fylkeskommuner og regionråd styrkes den direkte koblingen mellom et bredere sett av relaterte ansvarsområder. Det er for eksempel interessant at BTV legger alle beslutninger om øvrig riksvegnett, løyver til kollektivtransport, skoleskyss, fylkesveginvesteringer, trafiksikkerhet mv til samme organ. Dette innebærer potensielt en større mulighet for å se disse beslutningene i sammenheng, og til å koble dem til en felles regional strategi. Det er for tidlig å vurdere hvor mye dette potensialet faktisk er utnyttet, men dette vil bli et viktig moment i hovedfasen av evalueringen.

Forsøkene griper inn i relasjonene mellom regionrådene og fylkeskommunene

Fot Vestlandsrådets og BTVs del griper forsøkene inn i relasjonene mellom regionrådene og fylkeskommunene. Disse relasjonene er ikke uproblematisk, noe som understrekes av flere av deltagerne i intervjuene. Regionrådene anses av mange som forløpere til en varslet reform i regioninndelingen, og mange mener at man ikke på sikt bør opprettholde fylkeskommuner og regionråd parallelt. Det er en fare for at fylkespolitikkerne som ikke er medlemmer av regionrådet opplever seg selv som fylkespolitikkers B-lag, og at fylkestinget tømmes for oppgaver ved at flere og flere saker overføres til regionrådets saksliste. Dette er ikke et sentralt spørsmål i NIBRs evaluering, men berøres i evalueringer utført av andre institutter. Det er derimot svært viktig for NIBRs evaluering å undersøke i hvilket omfang regionrådene reelt sett utøver myndighet overfor oppgavene som er overført i forbindelse med forsøkene. Ikke minst skyldes dette at fylkeskommunene allerede har stor innflytelse over flere av oppgavene som inngår i forsøkene, slik det er vist i foregående kapitler. Midlene til investeringer i øvrig

riksvegnett kommer fremdeles i en fylkesfordelt ramme, og undersøkelsene indikerer at Vestlandsrådet og BTV ikke endrer fordelingen mellom fylkene som inngår. Fylkeskommunenes innstillinger skal dessuten uansett tillegges avgjørende vekt når det gjelder disponeringen av disse midlene, uavhengig av forsøkene, slik det er vist ovenfor. Midlene til regional utvikling (post 60) er allerede lagt til fylkeskommunene gjennom ansvarsreformen, og disse kommer også med en fylkesvis fordeling (hvor fylkene som inngår dessuten får svært ulik uttelling). Flere informanter har fremholdt at fraværet av endringer i fylkesfordelingen av disse midlene viser at regionrådene i begrenset grad klarer å handle strategisk innenfor en regional kontekst som går ut over den enkelte fylkeskommune.

Når det gjelder relasjonene mellom fylkeskommunene og regionrådene fremstår bildet dermed som svært tvetydig etter de innledningsvise undersøkelsene. Det vil bli svært viktig i den videre evalueringen å få frem et mer presist bilde av regionrådenes evne til å utvikle og følge opp regionale strategier som innebærer at oppgavene som inngår i forsøkene gis en bredere regional innretning enn det som ville vært tilfelle hvis fylkeskommunene ikke hadde opptrådt sammen i et regionråd.

Rammene for forsøkene påvirker forventninger om effekter

I første kapittel ble noen hovedpunkter fra deltagernes og regjeringens mål med forsøkene presentert. En viktig målsetning ved forsøkene er å styrke fylkeskommunene i deres rolle som regional utviklingsaktør. Det å finne den regionale dimensjonen i oppgavene som inngår i forsøkene, og fatte beslutninger som gjør av oppgavene understøtter denne dimensjonen, er sentralt.

I denne sammenheng påpeker rapporten at forventninger om effekter av forsøkene må sees i sammenheng med rammene for forsøkene. Dette gjelder ikke minst samferdselsområdet. Det kan hevdes at stamvegnettet har langt større regional betydning enn det øvrige riksvegnettet. Enkelte informanter har antydnet at vel så mye oppmerksomhet har blitt viet påvirkningsvirksomhet overfor investeringsbeslutninger i stamvegnettet som til beslutninger om øvrig riksvegnett. Forventningene må også sees i sammenheng med de langsiktige beslutningshorisontene som preger investeringsbeslutninger i samferdselssektoren. Tilgjengelige rammer bindes opp over lang tid, og de viktigste prioriteringene ble antagelig gjort i forbindelse med Statens vegvesens handlingsprogram for 2006-2015.

Når det gjelder HØYKOM, har de tre fylkene i BTV forholdsvis smale budsjettammer sammenlignet med mange andre fylker. Som

vist i et tidligere kapittel skyldes dette at rammene ble fastlagt med utgangspunkt i de tre fylkenes "uttelling" i 2003, det vil si summen av budsjettene til søknader fra kommuner i disse tre fylkene i dette året. Dette er også med på å begrense BTVs spillerom.