

Gro Sandkjær Hanssen
Hege Hofstad

Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:17	Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging
NIBR-rapport 2011:12	Regional innovasjon og næringsutvikling.

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra By- og regionforskningsinstituttet
NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
Tlf. 67 23 50 00

E-post til
post@nibr.hioa.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.hioa.no/nibr
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Hege Hofstad
Gro Sandkjær Hanssen

Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen

NIBR-rapport 2016:6

Tittel: **Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen**

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen og Hege Hofstad

NIBR-rapport: 2016:6

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-106-9 (trykt)
978-82-8309-107-6 (elektronisk)

Prosjektnummer: 3506

Prosjektnavn: Forutsetninger for et større og sterkere regionalt folkestyre

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Gro Sandkjær Hanssen

Referat: KS har bedt Norsk institutt for by- og regionforskning drøfte og vurderte ulike sider ved hvordan større regioner kan virke inn på den regionale samfunnsutviklerrollen. Rapporten bygger på relevante, foreliggende studier og egne intervjuundersøkelser

Sammen drag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2016

Antall sider: 169

Pris: 250,-

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass,
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: X-idé
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

KS har bedt Norsk institutt for by- og regionforskning drøfte og vurderte ulike sider ved hvordan større regioner kan virke inn på den regionale samfunnsutviklerollen. Rapporten bygger på relevante, foreliggende studier og egne intervjuundersøkelser.

Forfatterne retter stor takk til informanter som har bidratt med informasjon gjennom intervjuer. Takk går også til oppdragsgiver KS for gode innspill og diskusjoner.

Oslo, april 2016
Trine Myrvold,
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	8
1 Innledning.....	15
1.1 Oppdrag.....	15
1.2 Om størrelsesdimensjonen	18
1.3 Data.....	19
2 Bakgrunn: Store samordningsutfordringer	21
2.1 Fragmentert virkemiddelapparat med ulike geografiske inndelinger.....	21
2.2 Sektorovergrepene samfunnsutfordringer forutsetter samordning.....	25
2.3 Bærekraftig vekstkraft forutsetter samordning	26
2.4 Arealutviklingen i Norge er ikke bærekraftig	26
2.5 Oppsummert – store samordningsbehov.....	27
3 Den regionale samfunnsutviklerrollen	28
3.1 Den regionale samfunnsutviklerrollen i en nasjonal kontekst	28
3.2 Behov for en helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling.....	30
3.2.1 Helhetstenkning på tvers av geografi og administrative grenser.....	31
3.2.2 Helhetstenkning på tvers av forvaltningsnivåer	31
3.2.3 Helhetstenkning på tvers av sektorer: Se sektorområder i sammenheng	32
3.2.4 Helhetstenkning over tid.....	32
3.3 En helhetlig regional samfunnsutviklerrolle med tre dimensjoner.....	32
4 Størrelse og strategisk retningsgivning	36

4.1	Hva innebærer strategisk retningsgivning, og hvorfor er dette en viktig del av den regionale samfunnsutviklerrollen?	36
4.2	Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til strategisk retningsgivning? Svenske erfaringer	39
4.3	Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til strategisk retningsgivning? Norske studier...	43
4.3.1	Større portefølje til å påvirke regional utvikling gjennom helhetlig politikk	43
4.3.2	Større regioner - mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder (bedre «spatial fit»)	46
4.3.3	Mindre detaljstyring	48
4.3.4	Vitalisering av regional utvikling som policyfelt og klarere forventinger om å ta en strategisk retningsgivende rolle.....	49
4.3.5	Økt tyngde til regional plan som politisk styringsvirkemiddel	50
4.3.6	Effektiviseringsgevinst ved tydeligere retningsgivning	51
4.3.7	Strategisk retningsgivning krever godt forankringsarbeid i kommunene – kan bli mer omfattende med større regioner	52
4.3.8	Strategisk retningsgivning krever godt samspill mellom fag og politikk – mer eller mindre utfordrende i større folkevalgte regioner?	53
4.3.9	Oppsummert – hva er viktig for politisk strategisk retningsgivning i større regioner?	54
5	Størrelse og mobilisering	55
5.1	Hva innebærer mobiliseringsdimensjonen, og hvorfor er dette en viktig del av samfunnsutviklerrollen?	55
5.2	Mobilisering i dagens fylkeskommuner	56
5.3	Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til mobilisering?	58
5.3.1	Tiltak for å styrke forankring.....	60
5.3.2	Mobilisering, oppgaver og virkemidler	62
5.4	Oppsummert – hva er viktig for mobilisering i større regioner?	64

6	Størrelse og samordning av offentlig innsats og virkemiddelbruk.....	66
6.1	Hva innebærer samordningsdimensjonen, og hvorfor er dette en viktig del av samfunnsutviklerrollen?	66
6.2	Hva er status?.....	67
6.3	Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til samordning?.....	70
6.3.1	Geografisk samordning: Helhetlig bo- areal- og transportpolitikk.....	70
6.3.2	Se sektorområder i sammenheng.....	75
6.3.3	Helhetlig virkemiddelbruk – oppgaveoverføring og «smart spesialisering».....	78
6.3.4	Helhetlig skjønnsutøvelse – veie hensyn mot hverandre.....	84
6.3.5	Helhetlig geografisk inndeling – harmonisering av grensene til folkevalgte regioner og til regionale statlige myndigheter.	85
6.4	Oppsummert – hvordan kan større regioner bidra til bedre samordning?	87
7	Forutsetninger: Oppgaver og myndighet.....	88
7.1	Hvilke oppgaver og myndighet kan styrke de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen?.....	88
7.2	Oppgaver og myndighet som kan styrke strategisk retningsgivning	91
7.3	Oppgaver og myndighet som kan styrke mobilisering.....	99
7.4	Oppgaver og myndighet som kan styrke samordning.....	102
8	Forutsetninger: Sektorovergripende perspektiv hos både politikere og administrasjon.....	105
8.1	Strategisk, sektorovergripende tenkning hos politikerne.....	105
8.2	Sektorovergripende tenkning hos administrasjonen	106
8.3	Strømlinjeforme samarbeids- og nettverksmodeller.....	109
9	Forutsetninger: En regional politikerrolle.....	112
9.1	Formelt skille mellom regionalpolitikerrollen og lokalpolitikerrollen	112

9.2	Flere heltidspolitikere – bedre kapasitet	114
9.3	Parlamentarismemodell versus formannskapsmodell	117
9.4	Klarere uttrykte nasjonale forventninger til regionalpolitikerrollen.....	120
10	Størrelse og implikasjoner for flernivådemokrati	122
10.1	Større regioner som en demokratireform – partnerskapstankegangen fordrer sterkt regionalt nivå	122
10.2	Den forvaltningsmessige bindeleddsfunksjonen – regional fortolker av statlige signaler overfor kommunene	126
10.3	Den politiske bindeleddsfunksjonen – mellom folkevalgte på nasjonalt og kommunalt nivå.....	129
10.3.1	Partikanalen.....	129
10.3.2	Behov for konsistens i politikken på flere nivåer	131
10.4	Betydningen av forpliktelse på tvers av nivåer	133
10.4.1	Partnerskapstankegangen -forpliktelse mellom nivåene gjennom eierskap til prosess og resultat.....	133
10.4.2	Formell forpliktelse – statlige sektormyndigheter	136
10.4.3	Formell forpliktelse – kommuner.....	143
10.5	Behov for rutinemessige, overordnede dialogarenaer mellom nasjonale myndigheter og folkevalgte regioner.....	147
11	Konklusjon	150
11.1	Større regioner kan bedre sikre helhetlig samfunnsutvikling – og få til bærekraftig vekstkraft.....	150
11.2	Partnerskapslogikken mellom stat-regionalt nivå fordrer sterkere parter	151
11.3	Forutsetninger	152
11.3.1	Regionalt helhetsperspektiv hos både politikere og administrasjon	152
11.3.2	Utøvelsen av den regionale samfunnsutviklerrollen må nødvendigvis være regionspesifikk.....	153
11.3.3	Sub-regionalt arbeid nødvendig i større regioner	154
11.3.4	De tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen forsterker hverandre gjensidig.....	155

11.3.5 Å utløse potensialet i den regionale samfunnsutviklerrollen forutsetter at nye regioner opererer annerledes enn dagens fylkeskommuner.....	156
Litteratur	158
Vedlegg 1	166
Vedlegg 2	169

Figuroversikt

Figur 2.1:	<i>Sektorlover som er i befatning med plan- og bygningsloven 2008 (Winge 2015).</i>	22
Figur 2.2:	<i>Statlige myndigheters regioninndeling (Stigen 2011).</i>	24
Figur 3.1:	<i>Tre dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen (Hofstad og Hanssen 2015).</i>	33
Figur 6.1:	<i>Finansieringskildene for egenutført FoU i næringslivet, samlet for de mest innovative regionene og for de minst innovative regionene (Gundersen og Onsager 2011:85)</i>	82
Figur 10.1:	<i>Oppfatningen av om § 29 innebærer «at min virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene og foreslåtte tiltak. Variasjon etter institusjonstilhørighet. (Survey til vannregionutvalgene, 2015, N=231)</i>	138
Figur 11.1:	<i>De tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen forsterker hverandre gjensidig.</i>	156

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen og Hege Hofstad

Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen

NIBR-rapport 2016:6

Diskusjon av den regionale samfunnsutviklingsrollen i et flernivåperspektiv

Rapporten diskuterer implikasjoner av større folkevalgte regioner, med flere oppgaver og mer myndighet, for den regionale samfunnsutviklerrollen. Den regionale samfunnsutviklingsrollen må sees i et nasjonalt flernivåperspektiv, som en viktig aktør også for å sette nasjonal politikk ut i livet i en regional kontekst. Rollen er også viktig for å utforme og iverksette egen regional politikk, ut fra et subsidiaritetsprinsipp og et allokeringseffektivitetsprinsipp. I tillegg er den regionale samfunnsutviklingsrollen av betydning som samspiller med det lokale demokratiet, for å utløse kommunenes samfunnsutviklingspotensial.

Behov for samordning

Bakgrunnen for diskusjonen av et sterkere folkevalgt regionalt nivå er et stort samordningsbehov i dagens forvaltningssystem. Dette behovet springer ut av en sektorinndelt statlig forvaltning, et fragmentert virkemiddelapparat med ulik geografisk inndeling, sektorovergripende samfunnsutfordringer, behov for mer samordnet innsats for å fremme bærekraftig vekstkraft og en arealutvikling som ikke er bærekraftig.

Større helhetstenkning nødvendig – kan sikres av et sterkere folkevalgt regionalt nivå

På grunn av store samordningsbehov tar vi til orde for at det er behov for en større helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling. Dette innebærer helhetstenkning rundt regional

samfunnsutvikling i stort, hvor man også ser sektorområder i sammenheng. Det innebærer også helhetstenkning på tvers av geografiske grenser, samt helhetstenkning på tvers av forvaltningsnivåene. Det er også behov for helhetstenkning over tid, særlig når det gjelder retning for samfunnsutviklingen. Vi tar i denne rapporten til orde for at et sterkere regionalt folkevalgt nivå er nødvendig for å sikre en større helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling, og samfunnsutvikling generelt.

Den regionale samfunnsutviklerrollens tre dimensjoner

Den regionale samfunnsutviklerrollen har tre viktige dimensjoner. For det første å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, for det andre å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. For det tredje å samordne innsatsen og virkemiddelbruken til ulike offentlige myndigheter, slik at disse ikke underminerer hverandre. Økt geografisk størrelse og mer ansvar (oppgaver og myndighet) vil påvirke folkevalgtes muligheter for å spille ut disse dimensjonene på en god måte.

Størrelse og strategisk retningsgivning

Hvordan kan økt geografisk størrelse og mer ansvar (oppgaver, myndighet) styrke den strategisk retningsgivende rollen? Mye av begrunnelsen for styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler er at de er det forvaltningsnivået som *best kan utforme en politikk som ser bo-, areal-, transport- og regional utvikling* i sammenheng. Ikke bare å se ABS (arbeid, bosted, service) -regioner i en geografisk sammenheng, men også å sørge for at utviklingen *i sum* ivaretar både sosiale, næringsmessige og miljø- og klimamessige hensyn. Nasjonale departement og direktorat ivaretar i liten grad samordning og helhetstenkning rundt slike spørsmål, ei heller deres regionale ledd. Med en større portefølje vil regionene ha *flere virkemidler tilgjengelige til å påvirke regional utvikling*. Det gir også mulighet til å *reducere den statlige detaljstyringen*, i og med at regionene vil representere tyngre kompetansmiljøer. Større portefølje og geografisk størrelse kan også *vitalisere regional utvikling som et policy-felt*, noe vi ser har skjedd i de svenske forsøkene. Det kan også gi *regional plan større tyngde som politisk styringsvirkemiddel*, og kan bidra til *effektiviseringsgevinst ved klarere retningsgivning*. Utøvelsen av rollen innebærer imidlertid også mer av de folkevalgte regionene, fordi *forankringsarbeidet i kommunene er helt avgjørende for å utøve rollen på en god måte*. Det samme er et godt *samspill mellom fag og politikk*

internt i regionene (fylkeskommunene), for å muliggjøre et strategisk lederskap som tar hensiktsmessige veivalg for å møte de regionale og lokale samfunnsutfordringene.

Størrelse og mobilisering

Mobiliseringsdimensjonen ved samfunnsutviklingsrollen er en kjernekompetanse i dagens fylkeskommuner, og nettverk og partnerskap er arenaene som brukes. Et folkevalgt regionalt nivå har et klart fortrinn når det gjelder å mobilisere kommuner, næringsliv og sivilsamfunn til samarbeid – sammenliknet med statlige (regionale) myndigheter. Deres kjennskap (og evne til å være responsiv) til mennesker, ressurser, verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter i regionen deres fremste ressurs. Hva vil økt størrelse ha å si for evne til å ha slik kjennskap? Nye regioner kan mer arbeid med medvirknings- og samarbeidsarenaer som sørger for økt kontakt mellom kommuner, sivilsamfunn, næringsliv og befolkning på den ene siden, og region og politikere på den andre. Samtidig kan det bli lettere å fasilitere slike arenaer, fordi regionene vil ha *tyngre ressurser og virkemidler som trekker aktørene til bordet*.

Relevansen og attraktiviteten øker når aktørene ser at de kan få tilgang til ressurser de ikke ellers får tilgang til. Det være seg økonomiske midler eller kunnskap og kompetanse. De nye regionenes mobiliseringsevne vil styrkes dersom de sitter på *attraktive stimulerings- eller prosjektmidler* og dersom de kan tilby kunnskap og kompetanse som vil øke kommuners og andre aktørers kapasitet og innsikt på ulike samfunnsutviklingstemaer.

Mange fylkeskommuner har i dag utviklet *sub-regionale møteplasser*. En utbygging av dette nivået gjøre det lettere å fange lokal og sub-regional kunnskap, og kanalisere dette opp til regionalt nivå, noe som vil bidra til å forebygge konflikter og øke kvaliteten på beslutninger og iverksetting. *Å jobbe systematisk med å gi retning*, for eksempel gjennom regionalt planarbeid, for å bedre utløse utviklingspotensialet kommunene i fellesskap har, blant annet ved å evne å mobilisere lokale og regionale aktører.

Størrelse og samordning av offentlig innsats og virkemiddelbruk

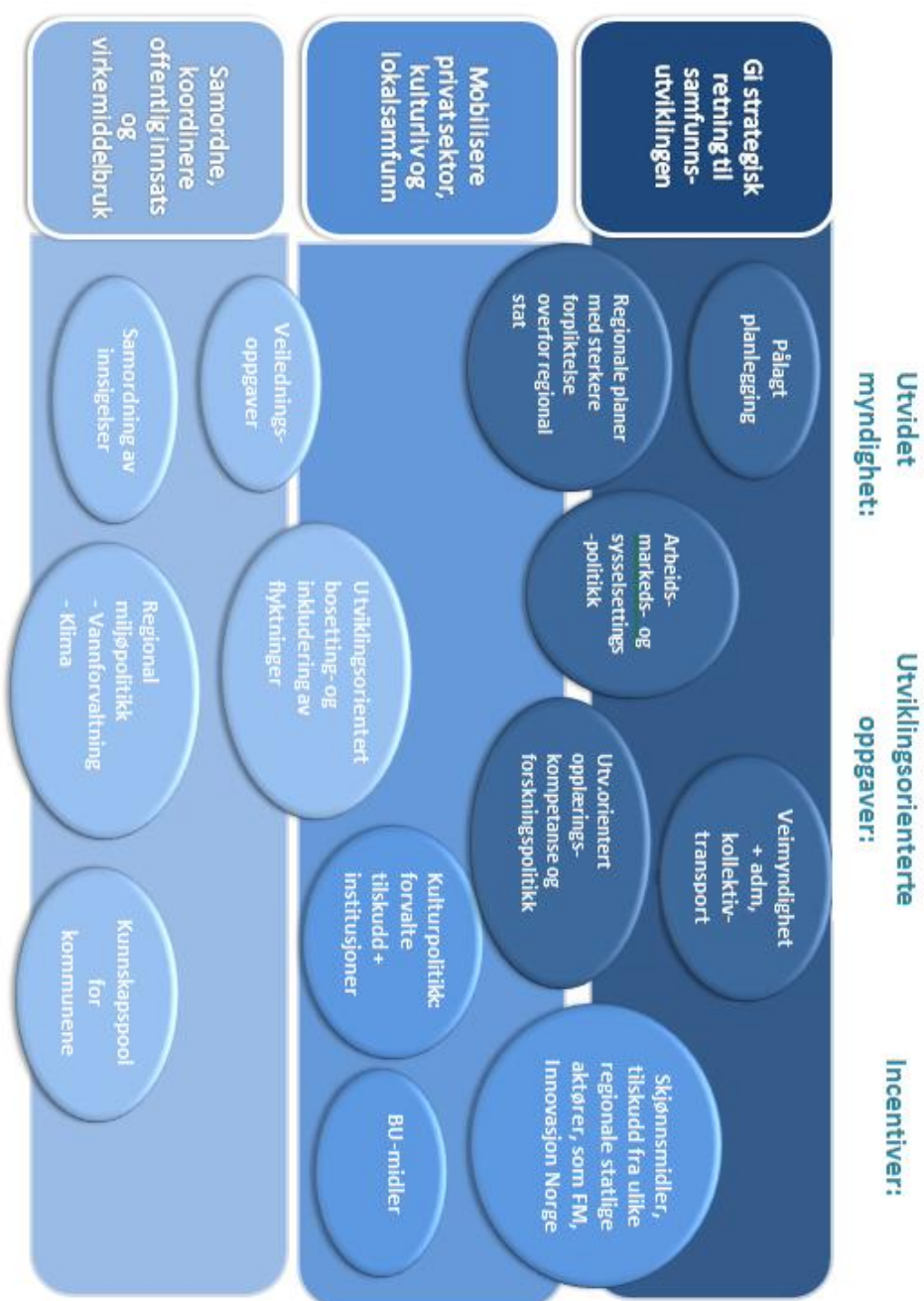
En hovedutfordring med regional samfunnsutvikling er at virkemiddelapparatet er fragmentert, og at offentlige virkemidler er strødd tynt utover mange aktører. Regionaliseringen av virkemidler kan dermed føre til en *mer konsentrert, samordnet innsats av*

virkemiddelbruken. Det kan også være i tråd med prinsippene om «smart spesialisering» (EU), om at virkemidler til regional utvikling skal spille samme og ikke slå hverandre i hjel. Til det trengs en tydelig retningsgivning som grunnlag for samordningen. I tillegg vil større, sterkere regioner i større grad kunne *ta ut potensialet for å få regioner til å henge næringsmessig og kommunikasjonsmessig bedre sammen* (geografisk samordning), og til å *se sektorområder i sammenheng*. Selv om ikke alle virkemidlene regionaliseres, vil samordningspotensialet øke, fordi et redusert antall i større grad har mulighet til å *harmonisere sine grenser med den regionale stat sine geografiske inndelinger*.

Forutsetninger: Oppgaver og myndighet

Vi diskuterer i rapporten hvordan flere av oppgavene og myndighetene som allerede er foreslått å regionaliseres, kan bidra til å styrke de ulike dimensjonene. Hovedpunktene kan sammenstilles i figuren.

Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerollen



Forutsetninger: Sektorovergripende perspektiv hos både politikere og administrasjon

En forutsetning for å spille ut alle tre dimensjonene av den regionale samfunnsutviklerrollen ser ut til å være evnen til å ha et sektorovergripende perspektiv. Det krever imidlertid at regionale politikere evner å se egne politikkområder i sammenheng og dermed etablere en rød tråd mellom ulike beslutninger som til sammen skaper en helhetlig regional politikk. Dette innebærer å klare å være en god sektorpolitiker, *samtidig* som man setter sektoren inn i et helhetlig regionalt perspektiv. Samtidig fordrer det et sektorovergripende perspektiv i administrasjonen. Dette kan bli en utfordring, i og med at sektortenkningen ofte blir *forsterket* i større organisasjoner med tyngre kompetansemiljøer. En måte er å gå bort fra intern sektororganisering i nye regioner, men det kan også ivaretas ved å innføre tversgående arenaer mellom sektoravdelinger internt. Planprosesser kan ofte fungere som slike tversgående arenaer. Av avgjørende betydning er det at den administrative ledelsen (fylkesrådmann og hans ledergruppe) tar et sterkt grep for å sikre helhetstenkning i organisasjonen. I tillegg er det behov for å strømlinjeforme samarbeids- og nettverkmodellene som fylkeskommunen har med eksterne aktører som kommuner, statlige myndigheter, næringsliv og samfunnsliv.

Forutsetninger: en regional politikerrolle

Noen av de utfordringene som blir trukket frem i intervjuene er politikernes evne til å se saker i et regionalt perspektiv. En forutsetning for at nye, større regioner skal ivareta et mer gjennomgripende helhetsperspektiv, er at regionale politikere har et regionalt blikk, samtidig som de har lokal kjennskap. Mange av de intervjuede fremhever nødvendigheten av en holdningsendring til rollen som regionalpolitiker. Vi tar til orde for at en slik holdningsendring er avgjørende, og at den kan sikres ved at man får et formelt skille mellom rollene som regionalpolitiker og lokalpolitiker og at man får flere heltidspolitikere. Vi diskutere også hvilken modell for politisk organisering som er mest hensiktsmessig for et regionalpolitisk lederskap, og argumenterer for at en strategisk formannskapsmodell er bedre egnet enn en parlamentarisk modell. I tillegg er det behov for å få tydeligere forventninger fra nasjonale myndigheter (primært KMD) til denne

rollen, og at KS og partiorganisasjonene følger opp i sine folkevalgtopplæringer.

Størrelse og implikasjoner for flernivådemokrati

Større regioner kan anses som en demokratireform. Forhandlings- og avtaleorganiseringen som griper om seg forutsetter sterkere aktører på lokalt nivå (kommuner) og regionalt nivå (fylkeskommuner/regioner), for å kunne parere forhandlingspartnerne fra statlig nivå, både når det gjelder kompetanse og forhandlingstygde. Dersom de ikke i større grad klarer dette, vil de ikke i tilstrekkelig grad være i stand til å fremme innbyggernes interesser innenfor en slik forhandlingslogikk. Sterkere regioner vil kunne forvalte den forvaltningsmessige bindeleddfunksjonen på en bedre måte – som regional fortolker av statlige signaler, og den politiske bindeleddfunksjonen mellom folkevalgte på nasjonalt og kommunalt nivå. Det vil imidlertid være behov for en sterkere forpliktelse på tvers av de politisk/administrative nivåene, enn det er i dag. Vi tar her til orde for flere endringer for å sikre forpliktelse gjennom eierskap til prosess og resultat, samt gjennom formelle forpliktelsesmekanismer. Samtidig vil det være behov for rutinemessige, overordnede dialogarenaer mellom nasjonale myndigheter og folkevalgte regioner.

Avslutningsvis vil vi understreke at de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen ser ut til å forsterke hverandre gjensidig, men vi vil løfte frem strategisk retningsgivning som den aller viktigste. Uten å utøve slik strategisk retningsgivning, vil også mobilisering og samordning bli vanskeligere å få til.

Rapporten har diskutert det potensialet som ligger i et folkevalgt regionalt nivå for å utøve de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen, ut fra et flernivåperspektiv. Tidligere forskning, og informantene i denne studien, får imidlertid frem at dagens fylkeskommuner ikke evner å ta ut dette potensialet til det fulle. Dersom man velger å styrke det regionale folkevalgte nivået, forutsetter det at regionene på mange felt må operere på en annen måte enn fylkeskommunene gjør i dag.

1 Innledning

1.1 Oppdrag

I Stortingets behandling av stortingsmeldingen om kommunereformen (Meld.st. 14 (2014-2015) i juni 2014, vedtok et flertall at det fortsatt skal eksistere et regionalt folkevalgt forvaltningsnivå. I stortingsmeldingen vies regionreformen et kapittel, men her blir det ikke lovet nye tjeneste- eller myndighetsområder (Melding 14 2014-2015). Eventuelle nye oppgaver vil komme innenfor samfunnsutviklingsfeltet:

Departementets videre vurdering av nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået vil i hovedsak rettes mot oppgaver som er relevante for, og støtter opp om, samfunnsutviklerrollen (Melding 14 2014-2015, s. 68).

Regjeringen legger våren 2016 frem en stortingsmelding om det fremtidige regionale folkevalgte nivåets oppgaver og funksjoner (heretter kalt «Regionalmeldingen»). Betoningen av samfunnsutviklerrollen reflekterer den utviklingen vi har sett på det folkevalgte regionale nivået de siste tiårene. Mens man tidligere har ansett fylkeskommunene som å ha viktige roller som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, demokratisk arena og regional samfunnsutvikler (NOU 1992:15, NOU 2000:18, KMD 2014, Amdam mfl. 2014), har fylkeskommunens oppgaver de siste tiårene blitt endret fra primært å være tjenesteprodusent, til i større grad å ha helhetlig ansvar for samfunnsutviklingen (Angell mfl. 2015). Også da oppgavefordelingen var oppe til debatt i forvaltningsreformen, var det viktigste utfallet at fylkeskommunen fikk styrket sin rolle som regional utviklingsaktør gjennom overføring av nye virkemidler og oppgaver på områdene samferdsel, FoU, innovasjon og næringsutvikling, miljøforvaltning

og kultur (Ot.prp.nr.10 (2008-9)). Altså er det først og fremst regionenes rolle som «samfunnsutviklere» regjeringen nå ønsker å reddyke. Merknadene fra stortingsflertallet i behandlingen av stortingsmeldingen støtter dette. Stortingsmeldingen om kommunereformen sier videre:

Utvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler er, etter departementets syn, i mindre grad knyttet til spørsmålene om oppgavefordeling og budsjettansvar. Utvikling av samfunnsutviklerrollen vil i større grad åpne for vurdering av hvilke virkemidler og samhandlingsformer som muliggjør innvirkning på offentlig innsats i regionene og samordning mellom ulike aktører og forvaltningsnivåers innsats i et samfunnsutviklingsperspektiv (Meld.st. 14 (2014-2015))

I tillegg til å vri fylkeskommuners innsats stadig mer over mot samfunnsutvikling, legger regjeringen også opp til at det skal gjennomføres en regionreform på lik linje med kommunereformen. I et brev fra statsråd Jan Tore Sanner til alle landets fylkeskommuner oppfordres alle fylkeskommuner til å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker (brev fra KMD 020715). Regjeringens begrunnelse for en slik regionreform er tredelt (ibid). For det første argumenteres det for at gitt den pågående kommunereformen er det naturlig også at en ser på fylkesstrukturen. Med større kommuner vil det være behov for større fylker som matcher den nye kommunestrukturen. For det andre vil regioner som henger næringsmessig og kommunikasjonsmessig sammen, som en antar at større regioner vil gjøre, ivareta nåværende og framtidige oppgaver og roller bedre. For det tredje løftes betydningen av en mer helhetlig og samordnet politikk- og samfunnsutvikling som skaper vekstkraft og ivaretar regionenes muligheter gjennom gjennomføring av egne oppgaver, plan- og utviklingsarbeid, samt samhandling med næringsliv, kommuner og regional stat. I tillegg løftes en bedre samhandling mellom region og stat fram som en begrunnelse for regionereformen i regjeringens stortingsmelding om kommunereformen (Melding 14 2014-2015, side 67). Mens noe av motivasjonen for kommunereformen er at kommunene skal få tilført nye oppgaver, er ikke dette et like tungt argument for regionereformen. Men det sies eksplisitt at jo større regionene er, jo

større sannsynlighet er det at oppgaver vil overføres fra stat til region.

Samfunnsutviklerrollen er med andre ord den rollen som løftes fram som den viktigste for fylkeskommunene framover. NIBR har tidligere diskutert ulike dimensjoner ved samfunnsutviklerrolle (Hofstad og Hanssen 2015). Her argumenteres det for at dersom man skal ta den regionale samfunnsutviklerrollen på alvor, så impliserer det et sterkt regionalt folkevalgt nivå, med flere (men kanskje andre) oppgaver og virkemidler enn fylkeskommunene har i dag (Hofstad og Hanssen 2015:17). Tre dimensjoner ved samfunnsutviklerrollen identifiseres og diskuteres; *å gi strategisk retning, å mobilisere nøkkelaktører og å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk*. Utredningen gir en tydelig begrunnelse for hvorfor en regional samfunnsutviklerrolle bør være folkevalgt og hvilken merverdi dette gir innbyggere og næringsliv.

I denne rapporten vil vi på oppdrag fra KS bygge videre på, og utdype, hvilke implikasjoner økt størrelse vil ha for utøvelsen av disse tre dimensjonene av rollen. KS har gitt oss i oppdrag å diskutere *implikasjonene av økt størrelse og tyngde (i form av oppgaver, ansvar og myndighet) for muligheten til å ivareta de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen, og for forholdet mellom de ulike nivåene av folkevalgte (politisk ledelse på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå), og innflytelsesforholdet mellom forvaltningsnivåene generelt*.

KS er opptatt av at en grunnforutsetning for lokaldemokratiet er at beslutninger tas så nært innbyggerne som mulig, og at nasjonal politikk må tilpasses lokale og regionale forhold. Rollen til det regionale folkestyret er å sikre at den enkelte regionens særpreg, forutsetninger og behov blir ivaretatt på best mulig måte. Det forutsetter reell innflytelse på de prioriteringer som gjøres, ikke minst av ulike statlige aktører og sektorer.

NIBR rapport 2015:17 diskuterer hvilke endringer i rammebetingelsene som må til for at fylkeskommunene henholdsvis skal kunne gi strategisk retning, mobilisere aktører på en bedre måte, og samordne offentlige myndigheters innsats og virkemiddelbruk. KS ønsker i denne rapporten en grundigere diskusjon av følgende spørsmål:

- Hvilke funksjoner, oppgaver og virkemidler må til for å styrke de tre dimensjonene i (et forsterket og større regionalt folkestyre)?
- Vil større og sterkere regioner utløse andre og mer utvidede endringer i rammebetingelsene for utøvelsen av den regionale samfunnsutviklingsrollen?
- Hvordan vil større og færre regioner påvirke den politiske balansen mellom stat og region (flernivådynamikk)?

De tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen vil behandles i hvert sitt kapittel. Først vil vi gi en kort introduksjon til hva den enkelte rollen innebærer, deretter se denne i lys av ideen om nye, større regioner og hvilke implikasjoner dette gir for evnen til å drive samfunnsutvikling. Under hver av de tre dimensjonene vil vi ha et spesielt fokus på evnen til å drive helhetlig politikk. Rapporten ønsker å belyse hvordan et større og sterkere regionalt folkevalgt nivå kan endre mulighetene til at regioner får reell innflytelse på statlig politikk og prioriteringer tilpasset forutsetninger og behov i den enkelte region.

1.2 Om størrelsesdimensjonen

Regjeringen ønsker en regionreform som munner ut i færre og større regioner. Gjennom årene har flere utvalg diskutert størrelsesaspektet og inndelingen av det regionale folkevalgte nivået, fylkeskommunene. Både Gabrielsenutvalget nedsatt i 1961, Christiansenutvalget (NOU 1992:5), Selstads utredninger (2004) og St.meld.nr 12 (2006-7) og Møreforsknings rapport (2015) har hatt dette som tema (Heløe 2015). En reduksjon av antall fylker ble diskutert i forbindelse med forrige forsøk på å få til en regionreform, på begynnelsen av 2000-tallet. Den gangen landet stortingsflertallet på at et færre antall regioner ikke lot seg gjøre å etablere. Imidlertid ble en forvaltningsreform gjennomført i 2010 hvor fylkenes rolle som regional utviklingsaktør ble styrket, samtidig som tunge velferdsoppgaver som sykehus og barnevern ble overført til staten (forvaltningsreformen). Nå har regjeringen igjen tatt initiativet til en regionreform. Hvilken størrelsesdimensjon er sannsynlig? La oss skjele til noen av de

tidligere utredningene som grunnlag for å vurdere hvilken størrelsesdimensjon det er naturlig å bygge på i denne rapporten.

I NOU 2000:22 lanseres to modeller, *landsdelsmodellen* og *utviklingsmodellen*. Landsdelsmodellen opererer med 5-7 regioner, mens utviklingsmodellen innebærer 10-15 regioner. Både i Selstads (2004) og Møreforsknings (2015) utredninger er landsdelsmodellen trukket frem som spesielt interessant (sju regioner). Likevel er det antagelig utviklingsmodellen som er mest sannsynlig gitt dagens signaler fra fylkene. En god del fylker avventer i påvente av signaler om hvilke oppgaver de eventuelt vil få dersom de blir større. Den nevnte utviklingsmodellen, som tar sikte på å forbedre fylkeskommunenes rolle som samfunnsplanlegger og utviklingsorgan, er slik sett i tråd med den nåværende regjeringens politikk (se overfor). NOU 2000:22 hevder en utviklingsmodell vil ha følgende fordeler:

- ✓ *Revitalisering av politikken på regionalt nivå*
- ✓ *Bygge videre på den eksisterende fylkesidentiteten*
- ✓ *Tydligere ansvars plassering (når oppgaver overføres til fylkeskommunen fra staten) og mer styrende (planlegging) for kommunene*
- ✓ *Ikke en vesentlig forrykning av balanse mellom fylke og stat*

I denne rapporten vil vi sette søkelys på nettopp disse punktene, og diskutere hvilken innvirkning en regionreform vil kunne ha på regional politikk og politikerrollen, oppgavefordeling og flernivåstyring. I diskusjonen forutsetter vi en situasjon hvor fylkene har slått seg sammen med minst ett nabofylke og fått tilført nye oppgaver. Hvilke oppgaver som kan støtte opp under samfunnsutviklerrollen vil diskuteres nærmere.

1.3 Data

Rapporten bygger videre på diskusjonene i rapporten «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging» (Hofstad og Hanssen 2015). Grunnlaget er tidligere forskning og utredninger om det regionale nivået i

Norge. I tillegg har vi sett på de svenske forsøkene med større regioner, nærmere bestemt i Västra Götaland , Skåne og Norrland.

Rapporten bygger i tillegg på intervjudata med fylkeskommunale aktører (politikere og administrasjon), fra totalt 7 fylker. I tillegg bygger vi på innspill fra seminarer hvor funn fra rapporten har vært presentert.

Når det gjelder kommuners og statlige sektormyndigheters oppfatninger bygger vi på tidligere forskning og utredninger.

2 Bakgrunn: Store samordningsutfordringer

Vi argumenterte i Hofstad og Hanssen (2015) for at det er behov for en *helhetstenkning* rundt regional samfunnsutvikling, for å overkomme store samordningsutfordringer. Vi vil kort gjøre rede for de mest presserende utfordringene for samordning av offentlige myndigheters innsats og virkemiddelbruk.

2.1 Fragmentert virkemiddelapparat med ulik geografisk inndeling

Det er i dag et stort behov for større samordning av nasjonale sektormål og offentlige myndigheters virkemiddelbruk. Samordningsutfordringene, også når det gjelder regional utvikling, er lenge blitt påpekt (Møreforskning 2014, Hanssen mfl. 2011, Difi 2014). De ble trukket frem i den første *Maktutredningen* (NOU 1982: 3) og i Hovedkomiteens andre utredning (NOU 1988: 38). Hensynet til samordning har senere stått sentralt i Christiansen-utvalget, Oppgavefordelingsutvalget og de fleste senere utredninger om regionnivået. I planlovutvalgets to NOUer (NOU 2001:7, NOU 2003:14), understrekes også dette samordningsbehovet. I Meld. St. 14 (2014-2015) påpekes det at sektorsamordning er en utfordrende oppgave som følge av en økende sektorisert og segmentert statlig forvaltning.

Samordningsutfordringene skyldes mange faktorer. Studier på at forvaltningen er grunnleggende sektororganisert med sterke sektordepartementer og relativt svake samordningsdepartementer (Difi 2014, 2015), at det er en manglende vilje til å ta politiske avklaringer mellom motstridende sektormål på nasjonalt nivå (Hanssen, Hovik og Hundere 2014), og at offentlig forvaltning er

blitt mer spesialisert og fragmentert i tråd med New public management-idealene (Difi 2014, Hansen mfl. 2006). Manglende nasjonal evne til samordning kan illustreres med figuren under, som viser hvilke lover som er i befatning med plan- og bygningsloven (Winge 2015).

Figur 2.1: Sektorlover som er i befatning med plan- og bygningsloven 2008 (Winge 2015).



Disse sektorlovene er ikke alltid harmonisert med hverandre, eller med intensjonene i plan- og bygningsloven. Vi mangler i Norge en omforent og sektorovergripende miljølov som den svenske «Miljöbalken»¹, som har en viktig samordnende funksjon (målavklaring). Dette utgjør en ytterligere utfordring for utviklingen av en regionalt tilpasset regionalpolitikk gjennom planlegging (Higdem 2011:4).

¹ I Sverige har man en omforent miljølov, Miljöbalken (1998:80)8. Miljöbalken er en sektorovergripende lov. I dette ligger det at loven får anvendelse overfor ethvert tiltak som kan medføre miljøpåvirkning selv om tiltaket i utgangspunktet hører innunder annen lovgivning (1. kap. 3 § første ledd.). Miljöbalken inneholder et eget kapittel om miljøkvalitetsnormer(5.kapittel)Her finner man generelle regler om hvordan miljøkvalitetsnormer skal oppfylles, blant annet bestemmelser som slår fast at myndigheter og kommuner skal sikre at fastsatte miljøkvalitetsnormer oppfylles når det gis tillatelse til nye naturinngrep.(Wang Andersen 2013/2014)

En viktig samordningsutfordring for regional utvikling skyldes også at statsforvaltningens regionale ledd følger andre geografiske grenser enn fylkeskommunens grenser (Hansen mfl. 2006, Nilsen og Langset 2015, Amdam mfl. 2015), illustrert under. Figuren illustrerer statlige myndigheters regioninndeling.

Figur 2.2: Statlige myndigheters regioninndeling (Stigen 2011).

Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust- Agder	Vest- Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn	Møre	Sør- Tr.	Nord- Tr.	Nordland	Troms	Finn- mark	
Hovedutdanningssentral 1 Stavanger																			
3 regioner																			
Meteorologisk institutt – værvarslinga 1										Meteorologisk institutt – værvarslinga 2									
Jernbaneverket 1										Jernbaneverket 2									
Fylkesnemnda for sosiale saker										Fylkesnemnda for sosiale saker 2									
Samnett 1										Samnett 2									
Spjortarsdr. inspeksjon 1										Spjortarsdr. inspeksjon 2									
4 regioner																			
Vegetasjon 1										Vegetasjon 2									
H2. Helserregion 1										Helserregion 2									
Avmor 1										Avmor 2									
Justerkanne 1										Justerkanne 2									
NVE 1										NVE 2									
Kystverket 1										Kystverket 1									
Ehilsynet 1										Ehilsynet 2									
Jordskifteretten 1										Jordskifteretten 2									
Barn- ungdoms- og familieretten 1										BUFA 2									
Statsbygg 1										Statsbygg 2									
6 regioner																			
Husbanken 1										Husbanken 2									
UDI 1										UDI 2									
L 2. Lagdomme 1										Lagdomme 2									
Krim 1										Krim 1									
Spjortarsinspektør 1										Kriminalomsorg 2									
Tollregion 1										Tollregion 3									
Reind 1										Tollregion 1									
7 regioner																			
Arb1. Arbeidslsytne 2										Arbeidslsytne 3									
Fiskeridirektorater 1										Fiskeridirektorater 1									
8 regioner																			
Statsadvk 1										Statsadvk 2									
Mantllystne 1										Mantllystne 2									
Statens lankase 1										Lan 6									
Statsadvkaten 1										Lan 2+1									
Keg 1										Lan 3+4									
Keg 2										Lan 5									
Keg 3										Lan 6									
Keg 4										Lan 7									
Keg 5										Lan 8									
Keg 6										Lan 9									
Keg 7										Lan 10									
Keg 8										Lan 11									
Keg 9										Lan 12									
Keg 10										Lan 13									
Keg 11										Lan 14									
Keg 12										Lan 15									
11 regioner																			
Bisp 1										Bisp 2									
Bisp 2										Bisp 3									
Bisp 3										Bisp 4									
Bisp 4										Bisp 5									
Bisp 5										Bisp 6									
Bisp 6										Bisp 7									
Bisp 7										Bisp 8									
Bisp 8										Bisp 9									
Bisp 9										Bisp 10									
Bisp 10										Bisp 11									
Bisp 11										Bisp 12									
Bisp 12										Bisp 13									
12 regioner																			
Statens kartverk 1										Statens kartverk 2									
Kart 1										Kart 2									
Kart 2										Kart 3									
Kart 3										Kart 4									
Kart 4										Kart 5									
Kart 5										Kart 6									
Kart 6										Kart 7									
Kart 7										Kart 8									
Kart 8										Kart 9									
Kart 9										Kart 10									
Kart 10										Kart 11									
Kart 11										Kart 12									
Kart 12										Kart 13									

Figuren viser fylkeskommuneinndelingen i øverste rad, og at de geografiske inndelingene i statlige spesialregioner varierer fra sektormyndighet til sektormyndighet. Figuren viser bare enheter som er større enn fylkeskommunene. I tillegg kommer de som følger fylkesinndelingen (fylkesmennene, med unntak av Oslo/Akershus, og NAV), og de som har inndelinger som er geografisk mindre enn fylkeskommunene (politidistriktene).

Figuren får godt frem variasjonen i geografisk inndeling, og selv om den er fra 2011, så er den geografiske inndelingen nesten uendret (se Nilsen og Langset 2015:17-18 for oppdatert versjon). Implikasjonene blir et fragmentert virkemiddelapparat med ulik geografisk inndeling, og studier har vist at dette utfordrer samarbeid og koordinert virkemiddelbruk (Hansen mfl. 2006, Nilsen og Langset 2015, Hanssen mfl. 2012). I Nilsen og Langset (2013:6) fremhever også statlige sektormyndigheter at fylkeskommunenes rammebetingelser for å drive utviklingsarbeid er krevende, når fylkeskommunen må forholde seg til sektorisert statsforvaltning og at statlige styringssignaler kan fremstå som lite koordinerte. Det pekes også på at oppgavefordelingen på regionalt nivå er preget av mange grenseflater og gråsoner.

2.2 Sektorovergripende samfunnsutfordringer forutsetter samordning

At statlige sektormyndigheter opererer med ulike geografiske inndelinger er ikke nødvendigvis et problem i seg selv. Problemet oppstår når sektormyndigheter må samordne sin innsats for å løse komplekse samfunnsutfordringer. I de siste årene har man sett større offentlige ambisjoner om å løse komplekse, gjenstridige problemer («wicked issues»), for eksempel folkehelseutfordringer, utvikling mot et lavutslippssamfunn, tilpasning til klimaendringer, frafall fra videregående skoler og liknende temaer. Dette er komplekse, sektorovergripende problemer som krever samordnet innsats i en vertikalt organisert sektorforvaltning. Ofte krever det tverrsektorielt samarbeid, også på tvers av forvaltningsnivåer.

Også Difi (2014) har satt fokus på hvordan en fragmentert norsk forvaltning bedre kan samordne sin innsats for å håndtere slike gjenstridige samfunnsutfordringer. De peker på at det også kreves et tydeligere politisk lederskap, gjennom å formulere strategiske

mål, som sikrer at administrasjonen arbeider sammen om å håndtere de komplekse utfordringene. Når dette krever samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, krever det tydeligere lederskap fra nasjonalt nivå for å sikre at samarbeidet skjer.

2.3 Bærekraftig vekstkraft forutsetter samordning

I den europeiske regionaliseringsdebatten, og i den akademiske debatt rundt regional utvikling, har man de siste årene hatt et større fokus på hvordan man kan få til varig og bærekraftig vekst. Her legges det stadig mer vekt på kunnskapsdrevet vekst – en såkalt trippel (eller kvadrupel) helix-tankegang (Agranoff & McGuire 2003, Baldersheim mfl. 2009). I en slik tankegang anser man det som viktig at næringslivet samarbeider med offentlige aktører og kunnskapsinstitusjoner for å oppnå innovasjon og vekst (Rakar og Tallberg 2013). For eksempel kan man sammen finansiere forsknings- og utviklingsprosjekt som hver enkelt aktør ikke kunne gjort alene. Dette fordrer samordning av ressurser og kompetanse både hos offentlige og private aktører, for å utvikle bedre konkurransekraft gjennom felles satsinger. I en kvadrupel helix-modell trekker man også inn sivilsamfunnsaktører. Samarbeidet mellom disse aktørene må berøre viktige spørsmål som langsiktiginvestering i kompetanseutvikling, infrastruktursatsinger og utviklingsprosjekt (Rakar og Tallberg 2013:15). Enkelte hevder at man ved denne tankegangen beveger seg mot en «network regionalism» som er utviklingsorientert og institusjonell i sin orientering, heller enn konkurransedrevet (Baldersheim mfl. 2009). En slik nettverksorientert regionalisering fordrer samordning av innsats til mange aktører, noe som primært er ment å skje i mer eller mindre løselige nettverkssamarbeid.

2.4 Arealutviklingen i Norge er ikke bærekraftig

Byutviklingen fra 1960-tallet og framover utviklet seg i stor grad i pakt med biltransportens logikk, noe som førte til omfattende byspredning omkring små og store byer (Faglig råd for bærekraftig byutvikling 2013:6, Hanssen mfl. 2015). I tillegg har en effekt vært

høyere klimagassutslipp. Ny statistikk viser en *gradvis fortetting* (Statistisk sentralbyrå 2014a). Samlet for alle norske byer og tettsteder økte befolkningstettheten med 3 prosent fra 2000 til 2012 (Statistisk sentralbyrå 2014a), noe som er et relativt lavt tall (Hanssen mfl. 2015). Riksrevisjonen konkluderte i sin omfattende undersøkelse fra 2007 at arealutviklingen i Norge på flere områder *ikke* er bærekraftig (Dokument nr. 3:11, 2006–2007). De peker på at utbyggingsmønsteret i byene og tettstedene fortsatt fører til at *stadig større* arealer blir beslaglagt. Her er det en forskjell mellom byer; de store byene med over 100 000 innbyggere opplever en økning i befolkningstetthet, mens byer og tettsteder under denne størrelsen opp leverer nedgang i tetthet. Samtidig er utbyggingsmønsteret ikke lagt til rette for å kunne øke andelen miljøvennlige transportformer i tilstrekkelig grad.

Forurensningssituasjonen i byer og tettsteder er et økende problem, og biltrafikken står for en betydelig andel av utslippene.

Siden Riksrevisjonens undersøkelse ble utført, har man sett at utviklingen har gått noe mer i tråd med politiske mål, blant annet har man observert noe mer fortetting og økning av kollektivandel i byene, samt stabilt lavere nivå på omdisponering av dyrket mark (Dok 3:1 2012–2013). Likevel er det først og fremst i de store byene dette skjer. Noe av problemet er også at statlige myndigheter i liten grad tar inn over seg at deres lokalisering av regionale kontorer har et regionalt og lokalt fotavtrykk.

2.5 Oppsummert – store samordningsbehov

Disse samordningsbehovene er et viktig bakteppe for vår argumentasjon for at man i økende grad trenger en helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling. Dette vil vi begrunne i neste kapittel.

3 Den regionale samfunnsutviklerrollen

3.1 Den regionale samfunnsutviklerrollen i en nasjonal kontekst

Denne rapporten legger til grunn et institusjonelt perspektiv i diskusjonen av det regionale folkevalgte nivåets rolle for å fremme samfunnsutvikling, hvor flernivådynamikken mellom det nasjonale, det regionale og det lokale folkevalgte nivået står sentralt. Norge er regnet som en enhetsstat med et sterkt nasjonalt nivå, et sterkt kommunenivå, men et forholdsvis svakt regionalt nivå (Saglie og Aarebrot 2012, Mydske mfl. 2006). Diskusjonen rundt styrkingen av det regionale nivået, vil dreie seg mye om hvordan de tre nivåene spiller sammen (multi-level governance, jf. Hooghe and Marks 2003, Pierre and Peters (2005). I tråd med Hooghe og Marks (2003) inndeling ser vi også i Norge at to hovedmodeller for regional nivå eksisterer; en generalistmodell som ivaretar mange funksjoner (folkevalgte fylkeskommuner) og en spesialregionmodell som bare ivaretar en funksjon (regionale statlige spesialjurisdiksjoner, som de regionale leddene til Mattilsynet, fylkesmannen, Statens vegvesen etc.). Som vist i forrige kapittel, fører fremveksten av stadig flere spesialregioner til et mangfold i grensedragninger mellom ulike typer av regioner.

Med utgangspunkt i de samordningsutfordringene vi gjorde rede for i forrige kapittel, hevder vi her at det er behov for at de tre nivåene må spille bedre sammen – og at styrkingen av mellomnivået (altså generalistmodellen, jf. Hooghe and Marks 2003, Se også Hansen mfl. 2006) kan bidra til dette. På den måten kan en styrking av mellomnivået også øke *nasjonale myndigheters* oppnåelse av sine vedtatte mål.

Betoningen av den regionale samfunnsutviklingsrollen må derfor sees i et slikt flernivåperspektiv.

Mellomnivåets rolle i samfunnsutviklingen er igjen kommet på dagsorden. Noe av årsaken er den europeiske og akademiske regiondebatten. EU har etterhvert fått et sterk regionalt fokus – hvor man i større grad ser på regionene som motorer i utviklingen, og har basert strukturfondordninger etter en regionmodell. Regionale økonomier og clustre av spesialisert økonomisk aktivitet løftes frem som viktig for å få til utvikling og innovasjon (Saglie og Aarebrot 2012, Hanssen, Nergaard, Skålholt og Pierre 2011, Pierre 2011, Nauwelaers et al 2014, Storper 2009). Denne tankegangen ser vi også nedfelt i norsk økonomisk regionalpolitikk (St.meld. nr. 12 2006–2007, Normann 2007, St.meld. nr. 25 2008–2009, Normann and Isaksen 2009).

En annen årsak er den fremvoksende partnerskapstankegangen (Andersen og Røiseland 2008), hvor man aksepterer en gjensidig avhengighet mellom forvaltningsnivåene. Denne trer tydelig frem i fremveksten av fremforhandlede løsninger, avtaleverk og partnerskap mellom offentlige aktører på ulike forvaltningsnivå.

En tredje årsak er anerkjennelsen av at mellomnivåets bindeleddsfunksjon er viktig for flernivå-dynamikken i en trenivå-modell. Mellomnivået er i en unik situasjon ved å kunne spille begge veier, både gjennom å kanalisere og fortolke statlige signaler nedover til kommunenivået og ved å kanalisere signaler fra kommunene tilbake til staten. Dermed vil en viktig del av mellomnivåets funksjon være å fortolke, formidle og oversette statlige mål og styringssignaler inn i en regional og lokal kontekst. Gi det en «lokal dialekt», som en av våre informanter sa.

Den grunnleggende antagelsen er at regional utvikling er viktig i et nasjonalt perspektiv, for å realisere nasjonalt vedtatte mål og politikk. Den regionale utviklingsrollen er samtidig viktig for å kunne utløse det lokale utviklingspotensialet i kommunene. De siste årenes desentraliseringsreformer, med overføring av tyngre velferdstjenester til kommunene (Samhandlingsreformen, øyeblikkelig hjelp etc.), fører til stort fokus på tjenesteutøvingen i kommunene. Dette går i mange tilfeller ut over samfunnsutviklingssatsingene. Et godt samspill mellom regionale og lokale aktører i utviklingsarbeid er derfor avgjørende.

Dette er spesielt viktig i en situasjon med store samordningsutfordringer, som fordrer større grad av helhetstenkning rundt utviklingsarbeid på alle tre nivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt).

3.2 Behov for en helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling

Sammenfatter man argumentene som finnes for større regioner med mer myndighet og oppgaver i tidligere utredninger og forskning (NOU2000:22, NIVI 2013, Hofstad og Hanssen 2015, etc.), så viser mange til at en regional samfunnsutviklerrolle krever en mer *gjennomgripende helhetstenkning* enn vi ser i dag. Behovet for helhetstenkning øker når man fra nasjonalt folkevalgt nivå har vedtatt ambisiøse sektoroverskridende mål som nullutslippssamfunnet (klimaforliket), bedre folkehelse og å bygge ned sosiale forskjeller i helse, bedre vekstkraften og stimulere til innovasjon. Det kreves også for å ivareta mål og hensyn nedfelt i en rekke sektorlover. Også i svensk politikk ser vi at mandatet til komiteen som sommeren 2015 fikk i oppdrag å foreslå ny inndeling av län og landsting (Dir 2015:77), både bygger på behovet for en mer hensiktsmessig inndeling når det gjelder demografi og næringsgeografiske forhold, men også for å møte utfordringene med energiomstilling, klimatilpasning og nå ambisiøse nasjonale klima- og miljømål. Offentlige ambisjoner om å håndtere de store, komplekse samfunnsutfordringene vi står overfor i dag, ser dermed ut til å kreve en helhetstenkning som begrunner en annen geografisk inndeling. En mer gjennomgripende helhetstenkning innebærer å se:

- ✓ *På tvers av geografiske grenser, som kommunegrenser (uansett hvor store disse blir)*
- ✓ *På tvers av politisk/ administrative forvaltningsnivåer*
- ✓ *Å se sektorområder i sammenheng*
- ✓ *Utover et kortsiktig perspektiv, men tenke langsiktig over tid*

Vi skal nedenfor redegjøre kort hva som ligger i de ulike helhetsforståelsene, og vil referere til disse ulike helhetsforståelsene diskusjonen i senere kapitler.

3.2.1 Helhetstenkning på tvers av geografi og administrative grenser

De krever ofte løsninger på tvers av dagens kommune- og fylkesgrenser, for eksempel når det gjelder samordnet areal og transportplan, klimatilpasning og satsing på alternativenergi (Østlandssamarbeidet 2015). I større og større grad problematiseres det at arbeids-bolig og service (abs)-regioner går på tvers av kommunegrenser og at det i større grad må legges til rette for en bærekraftig bo-areal og transportplanlegging /arealutvikling (se for eksempel statlig planretningslinje for bo-areal og transport). Innenfor næringsutvikling anerkjennes det i større grad at politikk som bedrer samspill mellom by-omland er potensielt vekstfremmende, men det trengs målrettet politikk som tenker på *hele regionen* når hver enkelt kommune utformer politikk (Menon 2015). Et mer helhetlig regional utviklingspolitikk kan slik sett øke muligheten til nettopp å få til en samordnet bo-areal og transportpolitikk, en arealpolitikk som også legger til rette for næringsutvikling (innovasjonsklynger, triple helix), og som også kan ha miljømessige og helsemessige gevinster for befolkningen (Østfold fylkeskommune 2015).

3.2.2 Helhetstenkning på tvers av forvaltningsnivåer

Helhetlig politikk kan sikres ved å samle mer av oppgaveporteføljen og myndighetsutøvelsen på et nivå, for eksempel ved å desentralisere oppgaver fra stat til regionalt nivå. Alt kan likevel ikke delegeres til nye regioner, så det vil fremdeles være behov for samarbeid og partnerskap mellom statlig og regionalt nivå. Nyere forskning og utredninger om regional utvikling og næringsutvikling påpeker behovet for å tenke helhetlig ved politikktutforming på *alle forvaltningsnivåer* (Menon 2015, s.118). Her vil større regioner kunne gi økt tyngde til regionalt nivå i forhandlingssituasjoner med staten, slik at de oppgaver som blir igjen på statlig/regionalt nivå lettere vil kunne samordnes. I tillegg kan større regioner. Større regioner vil gjøre det lettere for de regionale statlige myndighetene å harmonisere grensene for ansvarsområdene (Nilsen og Langset 2015). Dermed legger man også til rette for bedre partnerskapsarbeid, og større samordningsgevinst, siden regionale statlige myndigheter vil slippe

å stille opp i nettverksarenaer arrangert av 3-4 fylkeskommuner som de i dag har inn under sitt ansvarsområde.

3.2.3 Helhetstenkning på tvers av sektorer: Se sektorområder i sammenheng

Det argumenteres også for at den sektoriseringen og spesialiseringen av offentlig sektor vi har sett de siste tiårene, har ført til manglende evne til å se politikkområder i sammenheng. Det er derfor behov for en helhetstenkning som ser sektorområder i sammenheng, og ulike sektormyndigheters ansvarsområder, innsats og virkemidler i sammenheng. Dette for å oppnå synergier i virkemiddelbruken, og sikre at ulike sektormyndigheters virkemidler ikke underminerer hverandre. I nyere litteratur om innovasjon i offentlig sektor (Sørensen og Torfing 2015/6) vektlegges det i tillegg at et sektoroverskridende fokus har stort innovasjonspotensial; for eksempel evne til å koble videregående opplæring, arbeidsliv, næringsliv, arealplanlegging, bosetting av flyktninger, folkehelse.

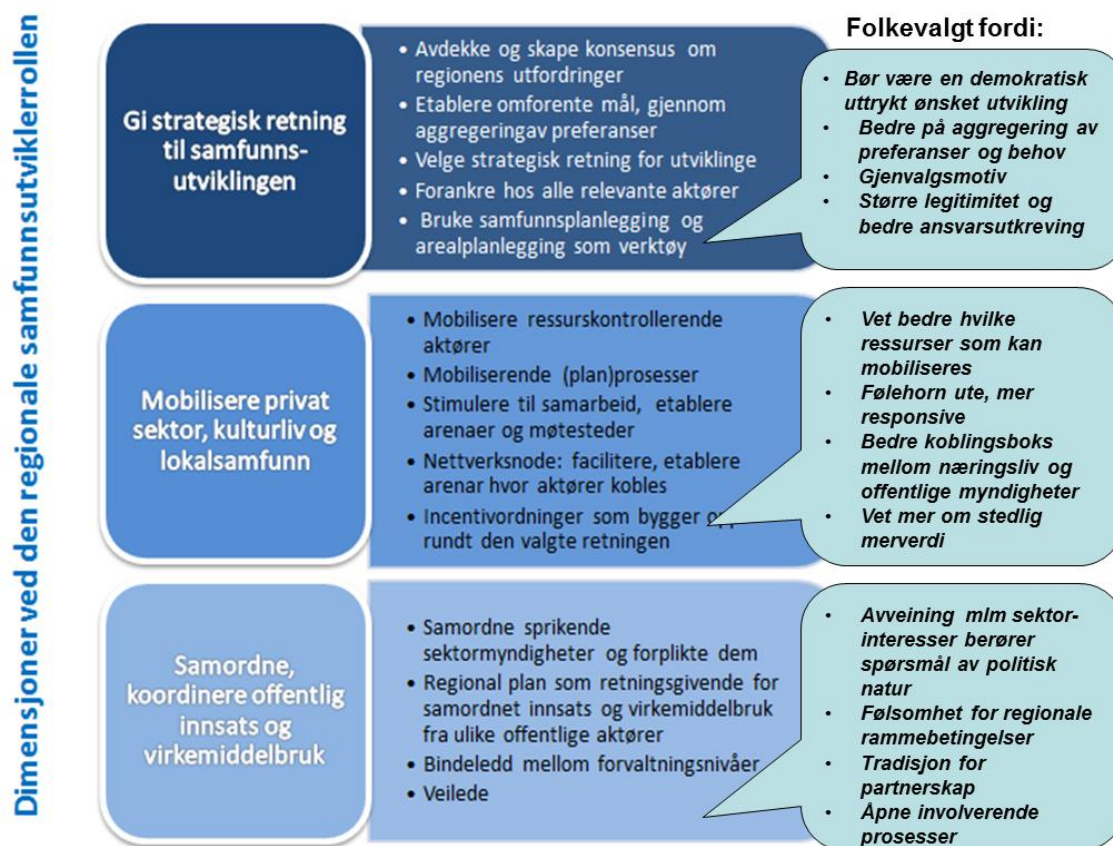
3.2.4 Helhetstenkning over tid

Den siste formen for helhetstenkning går på evnen til helhetstenkning over tid, og evne til å se hvordan utvikling man legger til rette for i dag, fremmer eller hemmer mulighetene for utvikling fremover. Dette krever evne til å holde seg til en valgt retning, uten å fravike den når enkeltsaker kommer opp.

3.3 En helhetlig regional samfunnsutviklerrolle med tre dimensjoner

På bakgrunn av det utfordringsbildet vi har beskrevet i kapittel 2 (se også Hofstad og Hanssen 2015), argumenterer vi for at det er behov for regional retningsgivning, mobilisering og samordning – at noen tar en kommuneoverskridende samfunnsutviklerrolle. En slik regional samfunnsutviklingsrolle innehar tre dimensjoner, og vi argumenterer for at den bør ivaretas av et direkte folkevalgt regionalt nivå (se figur under).

Figur 3.1: *Tre dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerollen (Hofstad og Hanssen 2015).*



En svært viktig dimensjon av den regionale samfunnsutviklingsrollen er å *gi strategisk retning for samfunnsutviklingen*, hvilken vei man ønsker den skal gå (se også Hofstad og Hanssen 2015). For det første er det behov for en samlet og akseptert forståelse av hvilke hovedutfordringer en region står overfor som grunnlag for fremtidig utvikling. Videre er det behov for å etablere omforente mål, og også et (demokratisk formulert) uttrykk for en helhetlig og ønsket utvikling innenfor området. Her vil en folkevalgt ledelse være bedre på å aggregere preferansene og behovene til ressurskontrollerende aktører og befolkning i regionen, basert på det samme gjenvalgsmotivet, og omdanne disse til politiske strategier og veivalg. Resultatet vil bli mer en mer hensiktsmessig strategisk retning, tilpasset de forutsetninger for utvikling som regionen har (for eksempel når det gjelder å utnytte stedsegne,

komparative fortrinn). For det tredje vil et folkevalgt nivå ha en mye større legitimitet i å gi retning for den regionale samfunnsutviklingen, noe som betyr å prioritere noe og å prioritere bort andre ting. For det fjerde blir ansvarsutkrevingen (accountability) bedre sikret når den strategiske retningen for regional utvikling gis av en regionalt folkevalgt ledelse. Innbyggerne i regionen kan felle det politiske lederskapet ved valg.

Regional utvikling forutsetter at offentlige myndigheter *mobiliserer og koordinerer kunnskap, kompetanse og ressurser som finnes i privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn*. I de siste årene har man også sett en mer demokratisk kunnskapstilnærming, med en større aksept av at kunnskapen om hva som må til for å få til utvikling, og ressursene til å få det til, i like stor grad finnes hos lokale offentlige og private aktører som hos nasjonale offentlige myndigheter (Harpin 2006, Fraser og Lepofsky 2004).

Mobiliseringsfunksjonen innebærer et ansvar for å skape *gode møteplasser, nettverk og partnerskap (være en arenabygger)*, hvor man klarer å samle de relevante ressurskontrollerende aktørene. Ved å sette sammen aktører som representerer ulike verdensforståelser, i form av profesjon, forvaltningsnivå eller sektormyndighet, kan aktører bryne sine problem- og løsningsforståelser mot hverandre og få frem kreative spenninger som fører til nytenkning. Et viktig argument er igjen at en politisk (folkevalgt) ledelse har at de har en større følsomhet for preferansene og behovene hos innbyggeres, bedrifter og andre aktører i privat sektor. Noe som utgjør en grunnleggende forskjell fra regionale statlige myndigheter. For det andre gir denne følsomheten dem bedre forutsetninger for å være «koblingsboks» mellom aktører i næringslivet og offentlig forvaltning (som fylkeskommune, Innovasjon Norge etc.). En valgt politisk ledelse kan ha større forutsetninger for å klare å mobilisere regionens egne ressurser, fordi de vet mer om hvilke de er – og hva som skal til for å mobilisere dem.

Som tidligere nevnt peker mange tidligere utredninger og forskningsarbeid på utfordringen med å samordne sprikende statlige styringssignaler og ukoordinert offentlig virkemiddelbruk (Difi 2014, 2015, Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Nilsen og Langset 2015, Amdam mfl. 2015). Fylkeskommunen har fått denne *samordningsrollen* på flere og flere områder, både i regional utvikling, vannforvaltning, folkehelse m.m. (Hanssen, Hovik og Hundere

2014, Hofstad 2013). En stadig mer sektorisert og fragmentert statsforvaltning, med sine sektorlover og sine regionale ledd, har ført til et større behov for å avklare målkonflikter. Dette skjer ikke alltid på statlig nivå (mellom politisk ledelse av departementene), men skyves ofte nedover og må tas på regionalt eller kommunalt nivå. Vi argumenterer for at slik veiing mellom sektorhensyn er spørsmål av politisk natur, og at denne veiingen og prioriteringen i større grad bør gjøres av et direkte folkevalgt regionalt nivå. De har også større følsomhet for regionale rammebetingelser, og er dermed i bedre stand til å oversette statlige styringssignaler til regionale løsninger. Andre argument er at fylkeskommuner har en bedre tradisjon for, og prosedurale krav til, åpenhet og transparens i denne veiingen mellom ulike sektorhensyn.

4 Størrelse og strategisk retningsgivning

4.1 Hva innebærer strategisk retningsgivning, og hvorfor er dette en viktig del av den regionale samfunnsutviklerrollen?

Samfunnsutvikling er langsiktig arbeid hvor mange aktører skal engasjeres, mobiliseres og samordnes. For å gi dette arbeidet konsistens og felles retning over tid er man avhengig av at det styres av noen overordnede mål som angir ønsket utvikling i regionen. Samfunnsutviklingen påvirkes av et vell av ulike aktiviteter og beslutninger på ulike nivåer og av ulike aktører. Målet er å gi disse aktivitetene en felles retning, noe som vil innebære følgende (Basert på Hofstad og Hanssen 2015:13):

- *Å avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer*
- *Å etablere omforente mål, gjennom aggregering av preferanser*
- *Å oversette nasjonale mål inn i en regional kontekst*
- *Å velge strategisk retning for utviklingen*
- *Å forankre målene hos alle relevante aktører*
- *Å bruke samfunnsplanlegging og arealplanlegging som verktøy*

Vi ser her at å gi strategisk retning handler ikke kun om å finne fram til omforente mål og strategier. Forankring og bruk av allerede eksisterende verktøy for å fremme slik forankring løftes fram som viktig. Planlegging er et strategisk verktøy som fylkeskommunen som regional planmyndighet har i sin

verktøykasse. Utfordringen er å få regional planlegging til å fungere som et omforent og retningsgivende redskap. For å få det til, er forankring hos andre regionale myndigheter og aktører samt kommuner og lokalsamfunn viktig, noe vi spesielt vil komme inn på i kapittel 3 om mobiliseringsdimensjonen av samfunnsutviklingsrollen.

Mye av den forskningen og utredningene som er gjort de siste årene påpeker at dagens fylkeskommuner strever med å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen (Hofstad og Hanssen 2015, Nilsen og Langset 2013). En slik strategisk retning krever en helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling, men mange utredninger peker på at mange av dagens fylkeskommuner ikke klarer dette – men er for sektorisert i sin tenkning og for prosjektfokuserte (Nilsen og Langset 2013:5, Hofstad og Hanssen 2015). Dermed klarer de heller ikke få en fullgod forståelse av hva som er kommunenes behov (Nilsen og Langset 2013). Også statlige sektormyndigheter etterlyser at fylkeskommunene utnytter handlingsrommet for retningsgivning bedre, og i tidligere utredninger (Nilsen og Langset 2013:6) peker de på at de har

redskaper i plan- og bygningsloven og må våge å gjennomføre regionale prioriteringer som ikke alltid er populære i den enkelte kommune eller hos utbyggingsinteresser.

Å gi strategisk retning krever ikke bare en helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling, men at man på grunnlag av denne helhetstenkningen gjør klare prioriteringer for hvilken retning man skal gå. Fra statens side forventes det at fylkeskommunene gjør prioriteringer som legger føringer som berører det kommunale handlingsrommet (Nilsen og Langset 2013). I rapporten om fylkeskommunens samfunnsutviklingsrolle (Hofstad og Hanssen 2015) argumenterer vi med, basert på egen og andres forskning, at fylkeskommunene strever med å gjøre slike prioriteringer. Grunnen er en kombinasjon av manglende vilje og evne til å ta dette handlingsrommet og verktøyene i bruk. Den manglende viljen kan kort oppsummeres med en redsel hos både fylkeskommunepolitikere og – administrasjon for å fungere som «overkommune» hvor man setter til side kommunenes selvråderett. Denne frykten gjør at man i liten grad våger å gjennomføre regionale prioriteringer som begrenser den enkelte kommunes handlingsrom. I kjølvannet av dette finner vi også at kun et fåtall

fylkespolitikere fungerer som reelle regionpolitikere. Våre informanter forteller om et knippe politikere som tar et slikt ansvar, mens flertallet er mindre opptatt av å finne gode regionale løsninger og er mer opptatt av egen kommune eller subregion.

Denne manglende viljen reflekterer ikke nødvendigvis manglende evne – det at fylkeskommunen ikke har myndighet og virkemidler som i tilstrekkelig grad setter dem i stand til strategisk retningsgivning. Som regional planmyndighet har fylkeskommunene mulighet til å utforme regionale planer, og også regionale arealplaner med planbestemmelser og planretningslinjer som vil virke bestemmende for kommunal arealutvikling. Disse virkemidlene brukes imidlertid i liten grad (Asplan Viak 2015). I tidligere studier (Nilsen og Langset 2013:9) etterlyser statlige sektormyndigheter at fylkeskommunen gir tydeligere føringer for samfunnsutviklingen gjennom regionale planer, også fordi planrollen en viktig begrunnelse for fylkeskommunen som forvaltningsnivå. De statlige sektormyndighetene (regionale ledd) i studien peker på at fylkeskommunene har et forbedringspotensial i å utvikle en kommuneoverskridende planlegging som også kan innebære at det legges føringer for kommunene når regionale hensyn tilsier det, noe som fordrer god involvering og kommunalt eierskap til disse føringene.

Ser man på andre virkemidler som er viktig for fylkeskommunens evne til å gi strategisk retning finner vi imidlertid at fylkeskommunen mangler faglig herredømme over flere av sine utviklingsoppgaver, samt at statens detaljerte styringspraksis reduserer fylkeskommunens mulighet for regionale prioriteringer (Nilsen og Langset 2013, Difi 2014, Knudsen mfl. 2005). I tillegg kommer flere statlige virkemidler på siden av demokratiske prosesser i fylkene, samtidig som de ikke er tilpasset regionens utfordringer eller den retning regionen ønsker å gå, slik det er nedfelt i regionale planer. Spørsmålet vi stiller i dette kapitlet er om en regionreform som resulterer i større regioner vil påvirke deres vilje og evne til å fungere som strategiske retningsgivere. Vi vil besvare dette spørsmålet ved å se til svenske regionforsøk, ferske intervjudata med fylkespolitikere og fylkesbyråkrater samt tidligere forskning.

4.2 Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til strategisk retningsgivning? Svenske erfaringer

Hvordan kan økt størrelse (med ny oppgave- og myndighetsfordeling) forbedre evnen til å gi politisk strategisk retning for samfunnsutviklingen? Vi vil her bygge på tidligere forskning og utredninger, både i Sverige og Norge, samt egen studie i fylkeskommunene.

Nordiske land har de siste årene gjennomført regionale reformer og eksperimenter (Røiseland et al 2015). Av særlig interesse er de svenske forsøkene med større regioner, nærmere bestemt i Västra Götaland, Skåne og Norrland. De to første regionene var et forsøk fra henholdsvis 1998 og 1999 og med permanent status fra 2011 (Lidström 2009), mens den tredje regionen, Norrland, ikke har fått status som region (Norrstyrelsen 2013). Norrland er likevel interessant å se nærmere på. De har lenge hatt et tett regionalt samarbeid hvor de har gjort erfaringer med relevans for det vi er opptatt av her - effekten av størrelse på strategisk retningsgivning (Lidström et al 2009). Skåne og Västra Götaland har i tillegg til å etablere en større region fått tilført nye oppgaver. Det dreier seg i hovedsak om overførte oppgaver fra länsstyrelsen, samt et overordnet ansvar for regionens utvikling (Lidström 2009, Rakar og Tallberg 2013). Hvilke erfaringer har en så gjort seg i disse svenske regionene, hvilken effekt har større og sterkere regioner hatt på evnen og viljen til å gi strategisk retning?

I sin diskusjon av fordeler og ulemper ved en mulig storregion i Norrland opererer Lidström et al (2009:33) med begrepet «kraftsamling» som argument for etablering av en større region. En slik region vil ha større mulighet til å få igjennom bl.a infrastrukturprosjekter. Når en større region samler seg om en gitt strategi og prioritering er det vanskeligere for nasjonale politikere å se bort fra. I tillegg er de opptatt av at økt størrelse vil gjøre at en står bedre rustet i konkurransen regionene i mellom. Også demokratiske elementer trekkes fram. En større region med flere utviklingsoppgaver vil gi en *demokratisk gevinst* ved at man flytter oppgaver fra statlige virksomheter til et regionalt folkevalgt organ som kan stilles til ansvar for beslutningene. Videre fokuseres det på muligheten til å løse velferdsoppgavene bedre – men svenske

regioner har ansvaret for sykehus, det argumentet er derfor ikke så aktuelt i en norsk sammenheng.

Den demokratiske gevinsten ved økt størrelse betones enda sterkere i evalueringen av regionforsøkene i Västra Götaland og Skåne (Johansson 2005). Vi har sett at dagens norske fylkespolitikere generelt sliter med å ta en tydelig regional politisk rolle gjennom å enes om, og å utvikle, en felles strategisk retning for regionen. I hvilken grad påvirket regionforsøket de svenske regionpolitikernes disposisjoner og perspektiver? Erfaringen fra Västra Götaland og Skåne er at regionale utviklingsspørsmål har tatt en betydelig større plass på den politiske agendaen etter etableringen av storregionene. Johansson (2005) finner for det første at de politiske partiene over tid brukte mer tid og politisk energi på regionale utviklingsspørsmål, samtidig som bredden i politikken økte etter regionforsøket sammenliknet med tidligere. For det andre har den partimessige kontakten og forhandlingene i et flernivåperspektiv (spesielt mellom lokal- og regionalledet i partiorganisasjonene, men også relasjonen til det nasjonale partiledet) økt. En kan altså snakke om en revitalisering av de regionale utviklingsspørsmålene og det partipolitiske samarbeidet som følge av etableringen av større regioner. Denne erfaringen løftes også fram i en artikkel om den danske kommunereformen. Her argumenterer Røiseland, Sørensen og Torfing nettopp for at sammenslåingene har fungert politisk revitaliserende ved at man har etablert nye demokratiske organer på sub-kommunalt nivå som har bidratt til å aktivisere befolkningen i større grad enn før kommunesammenslåingene.

Imidlertid er erfaringen at det tar tid å utvikle en ny organisasjonsmessig kultur i partiorganisasjonene. I Västra Götaland ble de tidligere partistrukturene beholdt. I tillegg bygde man opp samordnede organisasjoner hvor de tidligere länsoppbygde strukturene møttes. I Skåne ble de tidligere organisasjonsmessige strukturene i partiene opphevet og man lagde nye i tråd med den nye regiongrensen. Denne forskjellen reflekterer at Skåne i større grad enn i Västra Götaland har en felles kultur og identitet. En kan med andre ord forvente at behovet for å holde fast ved gamle strukturer vil variere fra region til region avhengig av hvor enhetlig den er.

Et annet kritisk punkt er regionalpolitikkenes tendens til å være (for?) konsensuspreget, slik at det blir vanskelig for velgerne å kunne skille mellom de ulike partialalternativenes politikk, noe som er et demokratisk grunnproblem. Imidlertid gir konsensus om retningen for den regionale utviklingspolitikken kan bidra til at man framstår enhetlig, og dermed kommunikasjonsmessig effektivt overfor omverden. Videre er regionalt utviklingsarbeid forhandlingsbasert, man skal komme til enighet om til dels komplekse spørsmål om finansiering, kompetanseforsyning, myndighetsregler og informasjonsutbytte (Johansson 2005:93). Dette krever langsiktige forhandlinger med helhetsløsninger som skal aksepteres av et bredt spekter av interesser. Partipolitisk uenighet vil ytterligere komplisere slike prosesser. Et tredje moment som handler om tendensen til konsensuspreget regional utviklingspolitikk er at kompleksiteten i dette arbeidet gjør at man i større grad er avhengig av administrasjonens kompetanse. For spenstige partipolitiske initiativ risikerer å møtes med tekniske eller faglig begrunnede argumenter. Det er med andre ord en spenning mellom å få til fruktbare og tillitsfulle forhandlinger på den ene siden og tydelighet, engasjement og offentlighet i det politiske arbeidet på den andre. Regionforsøket viser imidlertid at de partipolitiske konfliktene knyttet til regional utviklingspolitikk har økt sammenliknet med før de nye regionene ble etablert og dermed også gitt tydeligere bilde av partipolitiske skillelinjer til velgerne.

En ting er forholdet mellom lokal- og regionalleddet innen hvert parti og forholdet mellom partiene. Hvilken effekt har etableringen av større regioner fått for samarbeidet mellom regionen og kommunene? Her har Skåne og Västra Götaland valgt to ulike modeller. Skåne har en nettverksbasert samspillsstruktur med vekt på høy grad av dialog med den enkelte kommune i form av kommunebesøk, dialogkonferanser og samspill i regiondelsorganer. Västra Götaland har valgt en mer formell struktur med parallelle politiske organer hvor representanter fra kommunene sitter. Styrken til sistnevnte modell er at kommunene aktiviseres kontinuerlig, mens svakheten er at de representative organene arbeider på vegne av alle de 49 kommunene i regionen slik at veien fra kommune til region blir lang. Styrken ved Skåens modell er at man her til forskjell fra Västra Götaland samhandler direkte med kommunene, mens svakheten er at systemet er mer

komplisert og uoversiktlig. En betingelse for mobilisering og støtte til større regioners politikk er at samarbeidet mellom regionen og kommunene fanger opp hver enkelt kommune. Det har Skånes modell i større grad gjort og reflekteres gjennom at kommunene i Skåne er mer positive til regionens politikk enn kommunene i Västra Götaland er.

Resultatene fra det svenske regionforsøket viser altså at større regioners evne til å gi strategisk retning som kommunene føler seg forpliktet av handler i stor grad om evne til forankring. Evalueringen viser at tett samarbeid gjennom å etablere felles arenaer og møtepunkter er viktig for å lykkes med dette. Dette er viktig. Undersøkelsen i Norrland viser at skepsisen i de eksisterende fylkene og kommunene er tilstede (Lidström et al 2009). Et argument mot etablering av en større region løfter fram at befolkningsmengden og den geografiske utstrekningen blir for stor – avstandene blir for store. Et annet argument er at en vil oppleve intern konkurranse om utviklingsmidlene og at det vil være store spenninger innad. I tillegg er man opptatt av at en storregion ikke vil ha en felles identitet eller kultur. For å overkomme slike spenninger og problemene som større avstand skaper, er det nettopp viktig hvilken modell for aktivisering og integrering av kommunene i utformingen av regionale strategier en velger. Forankringsarbeidet vil ta tid og ressurser, men vil være helt essensielt for om man lykkes med å skape en felles retning for regionen. Dette vil vi komme nærmere inn på i kapittelet som omhandler mobiliseringsdimensjonen til samfunnsutviklerrollen. Først vil vi imidlertid se nærmere på hvordan norske regionale aktører vurderer hvordan størrelse vil påvirke evnen og viljen til å gi strategisk retning.

4.3 Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til strategisk retningsgivning? Norske studier

4.3.1 Større portefølje til å påvirke regional utvikling gjennom helhetlig politikk

Dagens situasjon preges av at flere statlige virkemidler kommer på siden av demokratiske prosesser i fylkene, og ikke er tilpasset regionens utfordringer eller den retning regionen ønsker å gå, nedfelt i regionale planer. Økt størrelse vil legge til rette for desentralisering av oppgaver og virkemidler fra nasjonalt til regionalt nivå, som kan støtte opp under de tre dimensjonene av samfunnsutviklingsrollen. De fleste utredninger om fylkesnivået som har vært de siste tiårene legger vekt at *økt størrelse kombinert med oppgaveoverføring kan gi en mer helhetlig og regionaldemokratisk retning på offentlige virkemidler for samfunnsutvikling*. En overføring av myndighet og oppgaver fra statlige virksomheter til et folkevalgt mellomnivå er dessuten i henhold til *subsidiaritetsprinsippet, om at beslutninger skal tas nærest mulig de beslutningene angår*. Dette gir en demokratisk gevinst ved at direkte valgt regionalt organ som kan stilles til ansvar for beslutningene og kan felles ved neste valg (Eriksson 2009). Flere studier legger vekt på at dagens system er et inkongruent demokratisk system (Hanssen og Hofstad 2015, Hansen et al 2009, Nilsen og Langset 2013). Inkongruensen består av at ansvarsutkrevingen for regional utviklingspolitikk og regional måloppnåelse gjøres på grunnlag av politiske beslutninger som regionale politikere bare delvis kan påvirke og stilles til ansvar for (for eksempel incentivordninger fra innovasjon Norge, fylkesmannen etc.). Økt størrelse og flere virkemidler vil gi mer balanse mellom faktiske mål og virkemidler som er nødvendige for å sikre måloppnåelse.

Det regionale folkevalgte nivået vil kunne ha større tyngde i sin rolle som samordner av bo-, areal og transportpolitikken – for eksempel for å nå Stortingets mål i klimaforliket om at all vekst i transport skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Men samordningen gjelder like mye næringsutvikling, illustrert av en Fylkesplansjef:

Vi sitter på en oversikt. Nå kommer det inn ti nye planer om hoteller samtidig. Det er det jo ingen av kommunene som vet. Det er vi som er mottak og blir en sånn temperaturmåler og kan gi tilbakemelding på at nå skjer det veldig mye her, og at det å få infrastruktur som håndterer utviklingen innenfor de enkelte kommunene samlet sett, og få en hensiktsmessig forvaltning (Fylkesplansjef)

I tillegg viser tidligere studier (Hanssen og Stigen 2006) at ved å få flere oppgaver vil regionene kunne se sektorområder i sammenheng på en bedre måte enn det gjøres i dag, når myndigheten er spredd på flere forvaltningsnivåer. Forsøket med enhetsfylket, som foregikk i Møre og Romsdal fylkeskommune fra 2004-2007, innebar at fylkeskommunens og fylkesmannens administrasjon ble integrert, med fylkesdirektøren som leder. Fylkesdirektøren (fylkesrådmannen) hadde dermed både fylkeskommunale oppgaver og statlige oppgaver. Forsøket ble, av fylkeskommunen selv, lansert som et politisk forsøk, som fylkets virkemiddel for å utvikle en sterk og fremtidsrettet regionmodell for Møre og Romsdal (Hanssen og Stigen 2006:39). Hedmark fylkeskommune gjennomførte en mindre integrert modell.

Det interessante i denne sammenheng, er å se om integreringen av fylkeskommunens og fylkesmannens oppgaver – som for eksempel tilskudd og stimuleringsmidler, hadde konsekvenser for evnen til å påvirke regional utvikling gjennom *helhetlig politikk*? Informantene fra areal- og miljøavdelingene fortalte om faglige ståsted som ble brynt mer mot hverandre, og at man til en viss grad klarte å se politikkområder i sammenheng (Hanssen og Stigen 2006:65, Stigen og Hanssen 2007). Som en sa «Vi har fra tidligere hatt landbruksavdelingen å forholde oss til hos fylkesmannen. Nå forholder vi oss også til regionalavdelingen og næringsutviklingsavdelingen. Begge disse er ut fra tradisjonell tankegang utviklingsorienterte» (administrativt ansatt i fylkeskommunen). Likevel så man også i dette forsøket at potensialet for å se politikkområder i sammenheng ikke ble utnyttet fullt ut; «vi har potensial til å få inn et mer helsemessig perspektiv på så mange områder, helsen kommer nærmere planleggingsaktiviteten!.. Men på grunn av ressurser utnytter vi ikke disse mulighetene... Jeg skulle gjerne ha sikret det helsemessige perspektivet i samfunnsplanleggingen» (administrativt ansatt i fylkeskommunen).

Man ser også en større vektlegging av utviklingsperspektivet, sammenliknet med miljø- og verneperspektivet. Informanter forteller om at kompromisset mellom vekst og vern lå nærmere vekst i enhetsfylkemedellen, enn i en tradisjonell modell, hvor miljøinteresser ikke bare måtte brynes og veies mot landbruksinteresser (som hos fylkesmannen), men også mot næringsutviklingsavdelingen og regionalavdelingen (Hanssen og Stigen 2006:67).

Flere fylkespolitikere tok til orde for at de hadde styrket rollen sin som regionale utviklingsaktører. «Når det gjelder regional utvikling viser sakslisten til fylkesutvalget i dag at vi nå har en større samlet styrke til å drive med regional utvikling» (fylkespolitiker, Hanssen og Stigen 2006:68). Også kommunene som er intervjuet ga et samstemmig inntrykk av at enhetsfylket var blitt mer proaktive i utviklingsrollen sin, blant annet ved å ha tydeligere og klarere visjoner, men også ved å bli en bedre medspiller med kommunene. Det organisatoriske grepet med å opprette en «samhandlingsarena» som i hovedsak er prosjektbasert oppleves som å ha bidratt til mindre sektortenkning innad i fylket og å ha styrket den regionale utviklingsaktørrollen. De fleste prosjektene på samhandlingsarenaen har en klar partnerskapsorganisering, hvor både kommuner, næringsliv og organisasjoner trekkes inn (Hanssen og Stigen 2006:68). En av konklusjonene fra evalueringen er at et av de mest ubestridte resultatene av enhetsfylkeforsøket, som både rapporteres fra kommunene og fylkeskommunen selv, er at *modellen ser ut til å styrke fylkets forutsetninger for å være en aktiv regional pådriver i samfunnsutviklingen* (Hanssen og Stigen 2006:69).

I nye studier av integrering og sysselsetting av innvandrere, aktualisert i dag med en stor økning asylsøkere, pekes det nettopp på behovet for strategisk retning til integreringsarbeidet (Søholt mfl. 2015, Søholt mfl. 2014). Søholt (mfl. 2015) peker på utfordringen med at statlige virkemidler er spredt på ulike departementer, uten at noen har et helhetlig ansvar. Det bidrar til at innsatser blir fragmentert på regionalt nivå og vanskeliggjør rollen som samfunnsutvikler på et nytt felt. Her pekes det på at samhandling for å fremme god sysselsetting i en bo- og arbeidsmarkedsregion (som ofte er større enn en kommune) forutsetter at man får til *regional og frivillig samstyring mellom aktører i forskjellige forvaltningsystemer, og dette forutsetter igjen at noen tar ansvar og*

gjør arbeidet en strategisk retning og innhold (Søholt mfl. 2015:155). I dette ligger det også å formulere mål og mobilisere oppslutning om handlingsmåter som kan fremme innvandreres deltakelse på det regionale arbeidsmarkedet. Å tilføre denne typen arbeid strategisk retning på regionalt nivå, mener forskerne kan bidra til at enkeltaktørene (både i forvaltning og næringsliv) trekker i samme retning, deler informasjon og tilpasser sine virkemidler og handlemåter på en måte som gjør at innsatsen støtter opp om hverandre og ikke motvirker hverandre. Dette er en rolle som i liten grad tas i dag, og er en rolle fylkeskommunen eller større regioner i større grad kan ha, som samfunnsutvikler (Søholt mfl. 2015:156). Krysningfeltet mellom innvandring og befolkningsendring på den ene siden og utvikling og næringsliv på den andre siden, er forankret i fylkeskommunens fagområder. Å gi strategisk retning, bidra til samstyring og til systemisk innovasjon ligger innenfor denne samfunnsutviklerrollen. Søholt (mfl. 2015:156) fremhever at den nye situasjonen med ekstraordinær bosetting av flyktninger over hele landet, kan bidra til at fylkeskommunene vil ta – eller bli pålagt – å ta et tydeligere grep på området. En litteraturgjennomgang (Søholt mfl. 2014:114) finner at ved bosetting av flytninger er det viktigere med region enn kommune, for å se helheten i bosetting, kvalifisering og sysselsetting innenfor en region kan gjøre det lettere å finne gode regionale løsninger. Kommuner blir for små enheter. En strategi for regional bosetting vil samstemme mer med aksjonsradiusen til øvrig befolkning. Men, som en av fylkesordførerne sier, så innebærer også dette at det må skje en myndighetsoverføring som gjør det lettere for dem å ha denne samordningsfunksjonen. Blant annet blir det da trukket frem oppgaver som NAV og IMDI i dag har ansvar for.

4.3.2 Større regioner - mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder (bedre «spatial fit»)

E ekspertutvalgets rapport (Vabo 2014) pekes det på at kriteriene for folkevalgte enheter bør være at representerer funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og kan tilby tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetansemiljø for å løse oppgavene de har ansvar for. Noe av dagens samordningsutfordringer, pekt på i tidligere kapitler, bunner i manglende «spatial fit» (Moss 2011) mellom problemområder og politisk-administrativ geografisk inndeling. Et

eksempel er klimatilpasning, for eksempel forebygging mot flom langs en elv. Tiltak eller utbygginger hver kommune gjør nedover elven kan påvirke sannsynligheten for flom i kommunene nedstrøms. Her er det altså dårlig «spatial fit» mellom kommunegrensene og problemområdene, og behov for en større regional inndeling som følger elven nedover for å koordinere kommunenes aktiviteter. Dette er noe av tankegangen ved å velge inndelinger som følger nedbørsfelt (11 vannregioner, 104 vannområder) eller andre økosystembaserte inndelinger.

Andre eksempler på dårlig «spatial fit» er ABS-regioner (arbeid, bolig, service) som krysser kommune/fylkesgrenser, hvor befolkningen arbeider i en kommune/fylke, er bosatt i et annet (og skatter hit), og benytter seg av kulturtilbud andre steder enn i sitt hjemfylke/hjemkommune. Her blir det en økonomisk mismatch mellom skatteinntekter og bruk av offentlige tilbud. I tillegg ser man at for å få til en arealutvikling som er bærekraftig (og klimatilpasset), så er mange av dagens politisk-administrative enheter som danner grunnlag for planlegging for små. Med større mobilitet, utviklingen av byregioner, bedre mulighet for pendling så får man flere tilfeller av denne typen mangel på «spatial fit». Dette gjelder særlig kommuner, men også fylkeskommuner. Her kan sammenhengende by- og boligområder strekke seg på tvers av fylkesgrenser, og hindre en samordnet planlegging som sikrer retning for arealutviklingen.

Argumentene for større regioner hviler tungt på en slik funksjonell rasjonalitet; og en erkjennelse av at mange av dagens samfunnsutfordringer krever at man utformer politikk som ser større geografiske områder i sammenheng. Dette gjelder ikke minst vannforvaltning, samordnet bolig- areal- og transportplanlegging, folkehelsearbeid, arbeidsmarkedspolitik, næringsutvikling, innovasjon (triple helix) etc.

I tillegg ser vi at smalere politikk- og fagområder trenger en kritisk masse når det gjelder fagmiljø (relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet) og befolkning. Dette ser vi uttrykt ved at de fleste av statlige sektormyndigheter har valgt å dele inn landet i 4 eller 5 regioner (se figur 2.2). Dette gjelder også nye politikkområder som klimatilpasning og utviklingsorientert bosetting av flyktninger. For å regionalisere oppgaver krever det derfor en viss størrelse for å kunne tilby et kompetent fagmiljø. I dag finner vi eksempler på

overlappende oppgaver på regionalt nivå, for eksempel har både fylkeskommunen og fylkesmannen ansvar for planveiledning. Relevant kompetanse for å sikre dette sitter dermed i to ulike organisasjoner, og kunne blitt styrket ved å samle det i folkevalgte regioner.

For mange politikkområder vil større regioner utgjøre en bedre funksjonell region for politikkutforming og implementering, begrunnet i de siste tiårenes utvikling med en økende mobilitet i befolkningen, internasjonalsert næringsliv og klimaendringer.

4.3.3 Mindre detaljstyring

Som kjent er lokal og regional autonomi avhengig av et økonomisk handlingsrom. For å ta ut potensialet til helhetlig regional politikkutforming for å oppnå samfunnsutvikling i stort, bør en slik oppgave- og myndighetsoverføring følges opp av overføring av økonomiske ressurser gjennom rammeoverføring, ikke øremerkede midler. Også ekspertutvalget (Vabo mfl. 2014) og Amdam (2014) sier svært klart at staten bør redusere sin detaljstyring overfor fylkeskommunene (nye regioner), for å gi den regionale samfunnsutviklingen nok spillerom, for eksempel til å se sektorområder i sammenheng.

For eksempel foreslår en arbeidsgruppe i Østlandssamarbeidet (2015) at ulike finansieringsordninger til næring, innovasjon og forskning kan erstattes med en samlet rammeoverføring som man fullt og helt styrer regionalt. Dette kan erstatte øremerkede midler, incentivordninger og tilskuddsordninger.

En mer moderat modell vil være å videreutvikle «helhetlige utviklingsprogrammer» (tidligere obligatoriske RUP) som i dag forsøker å se ulike statlige virkemidler i sammenheng (Østlandssamarbeidet 2015). Dette være seg virkemidlene til Innovasjon Norge, SIVA, VRI, regionale forskningsfond, fylkesmannen etc. Det er etter vår oppfatning behov for en mer samordnende og forpliktende avtalemodell – enn disse utviklingsprogrammene.

4.3.4 Vitalisering av regional utvikling som policyfelt og klarere forventinger om å ta en strategisk retningsgivende rolle

Økt størrelse, med overføring av nye oppgave- og ansvarsområder, vil kunne føre til en *vitalisering av regional utvikling som policyfelt*, slik de svenske forsøkene rapporterer om (Johansson 2005, Eriksson 2009). Politikerne har her grepet temaet på en annen måte, og blitt mer aktive regionalpolitikere. Mange av de fylkeskommunale aktørene forventer at dette også vil skje dersom det blir større regioner – med mer ansvar – i Norge.

Det å få samlet et større område, større ansvar, da blir fylkeskommunen eller den nye regionen, tydeligere utad og det vil styrke en positiv utvikling i retning av å bli mer regionalpolitiker... (Fylkesplanlegger).

Samfunnsutviklerrollen rapporteres av mange å være en noe usynlig rolle for innbyggerne; i konkurranse med kommunens tyngre tjenesteproduserende rolle. Mange betoner viktigheten av å synliggjøre fylkeskommunenes eller nye regioners ansvarsområde for innbyggerne, slik at de som velgere kan gjøre bedre informerte valg. For å sikre at noe av det samme skjer i større regioner også i en norsk kontekst, kan man legge inn flere formelle krav til utøvelsen av samfunnsutviklerrollen (for eksempel krav om regional bo-areal og transportplan). Men dette innebærer også at regional samfunnsutvikling må tydeliggjøres som et politikkområde hvor konfliktlinjene må komme frem, slik at det engasjerer politisk.

Mange mener at dette krever en tyngre portefølje, som også inkluderer tjenester;

Fylkeskommunene har en portefølje som ikke utfordrer våre ideologiske opphav i særlig stor grad, så ærlig tror jeg man må være (Fylkespolitiker, fra Saxi et al 2014:82)

Det er klart at det er sjelden du vinner et valg på samordningsparolen. Det er ikke det som slår an i valgkamp (Administrativt ansatt i fylkeskommunen)

Mange fylkeskommunale aktører, både politikere og administrative, argumenterer for at det å drive samfunnsutvikling uten å ha en

oppgaveportefølje og et virkemiddelapparat er vanskelig, også for å oppleves som relevante for velgere. Flere tar til orde for at videregående opplæring, vei og kollektiv sikrer denne synligheten, men at man ikke vil opprettholde synligheten om man mister disse utviklingsorienterte tjenestene. Slik formulerer en av informantene det: «Om du tar bort (slike) oppgaver så tar du bort litt av grunnlaget for robustheten til å utføre samfunnsutvikling» (administrativ ledelse, fylkeskommunen)

I intervjuene går det også frem at for å sikre en vilje til å bli regionalpolitiker, så må nasjonale myndigheter uttrykke eksplisitte forventninger til rollen; «Ved å tilføre mer makt og myndighet og flere oppgaver så gir man også det nivået en større legitimitet og også en rolle som tilsier at man skal ta beslutninger på vegne av regionen med større tyngde» (fylkespolitiker)

4.3.5 Økt tyngde til regional plan som politisk styringsvirkemiddel

En sterkere strategisk retningsgivning krever at man tar i bruk strategiske instrument, som planer (innenfor eller utenfor PBL), strategier og visjonsdokumenter. Det er i dag stor variasjon i hvordan fylkespolitikerne tar ut det potensialet for politisk styring og strategisk retningsgivning som finnes i PBL 2008. I noen fylker har politikere stor vilje til å ta i bruk planbestemmelser og planretningslinjer i regionale planer. Ifølge Asplan via sin rapport fra 2015 har kun 8 fylkeskommuner tatt i bruk regional planbestemmelse i sine planer, men noen fylkeskommuner var i gang med planprosesser, så tallet kan være noe høyere i dag. I et av fylkene med lengst tradisjon for å bruke disse styringsinstrumentene ser man på dem som et regionalt «sikkerhetsnett» for å unngå uønsket utvikling i regionen. Som en administrativ leder i fylkeskommunen uttrykker;

Hver kommune møter veldig sterke aktører. For eksempel Coop som truer med at hvis de ikke får det som de vil med arealutnyttelse, så flytter de bare til neste kommune. Overfor den type problemstillinger tenker jeg at det er viktig å ha et regionalt sikkerhetsnett for å unngå at dårlige løsninger blir fremforhandlet av slike aktører. At uansett hvilken

kommune de slår seg ned i så vet de at det blir stilt et minimum med kvalitetskrav (fylkesplansjef)

Dagens fylkeskommuner kan imidlertid la være å gi strategisk retning for den regionale utviklingen. Det eneste pålagte planinstrumentet i dag er «Regional planstrategi» som i større grad karakteriseres som et ryddeverktøy enn et strategisk dokument. Dagens fylkeskommuner kan altså velge bort å gi strategiske retning gjennom planer eller andre strategiske dokument.

Flere av de intervjuede mener at regionale politikere i større grad ville bevisstgjøres om den retningsgivende rollen, om de ikke hadde kunnet velge det bort. En mulighet er pålagte regionale planer. Som en fylkesordfører uttaler; «Det er jo ingen tvil om at som fylkespolitiker så hadde det hjulpet godt om man hadde sagt at det skal finnes regionalplaner for alle regionene i et fylke. Hvis ikke det hadde vært et valg, så hadde det ikke vært så lett for kommunene å gi hekken.» .

Viljen til å ta en retningsgivende rolle innebærer at man gir en overordnet retning som kommunene må følge, noe som betinger gode prosesser for å sikre eierskap hos kommunene. Samtidig understreker fylkespolitikere betydningen av at planen må ha en viss grad av elastisitet for å fungere som politisk styringsredskap. Det legges også vekt på at en retningsgivende rolle faktisk krever et mer langsiktig perspektiv, som fylkeskommunene til nå har strevd med å ha. Informantene er imidlertid stort sett optimistiske med tanke på om større regioner vil evne å ha et slikt perspektiv Som en av dem sier; «Det å kunne, ideelt sett, drive aktivt, bevisst, langsiktig politikk og forvalte statlige lover og signaler – dynamisk i en region, det er det mye fornuft i. Så er spørsmålet: er vi modne nok som regionalt forvaltningsnivå til å ta det ansvaret? Det tror jeg faktisk vi er.» (administrativ leder for regional utvikling, fylkeskommunen)

4.3.6 Effektiviseringsgevinst ved tydeligere retningsgivning

Større regioner med flere oppgaver og virkemidler vil ha større evne til å gi en tydeligere retning for den regionale samfunnsutviklingen, fordi den direkte styrer en større andel av det offentlige virkemiddelapparatet.

En tydeligere regional retningsgivning for bo-, areal- og transportplanlegging vil gi en stor effektiviseringsgevinst, fordi nasjonale målavklaringer allerede er tatt her. Med dette vil innsigelsesmyndighetene allerede har kanalisert inn sine hensyn i den overordnede regionale planprosessen. Innsigelsene kan dermed forventes å bli færre på kommuneplan-, og område- og detaljreguleringsnivå, forutsatt at disse utformes i henhold til prinsippene i de/de regionale planene. Dette vil gi større forutsigbarhet for næringsaktører (utbyggeraktører, næringsaktører, klusterutvikling) og kommuner. Det vil igjen kunne føre til en betydelig effektiviseringsgevinst med hensyn til plankapasitet, tidsbruk og ressursbruk på kommuneplanprosesser – og til dels også i reguleringsplanprosesser.

4.3.7 Strategisk retningsgivning krever godt forankringsarbeid i kommunene – kan bli mer omfattende med større regioner

Sterkere strategisk retningsgivning vil innebære et systematisk fokus på involvering og forankring i kommunene, for å få innspill til og skape eierskap til den strategiske retningen som velges. Dette er et krevende arbeid i dagens fylkeskommuner, og ikke alle klarer like bra. Spørsmålet er hva en regionforstørring vil ha å si for evnen til et slikt forankringsarbeid? Mange administrativt ansatte i fylkeskommunene mener dette vil kreve mer arbeid for å få til god lokal forankring. Men hvorvidt forankringsarbeidet blir mer komplisert eller ei avhenger også av kommunesammenslåingsprosessene. Større og færre kommuner vil føre til færre aktører å forholde seg til for nye regioner, og kanskje føre til at forankringsarbeidet ikke blir mer komplisert enn det er i dag. Tvert imot vektlegger noen av informantene at en tyngre portefølje og mer myndighet hos regionene vil gjøre at kommunene ser på regional planlegging som viktigere å ta del i, og dermed lettere lar seg involvere og få eierskap til slike prosesser og planer. Det kan også tenkes at større kommuner med bedre kompetansemiljøer vil gjøre samarbeidet lettere og mer smidig, og at forankringsarbeidet ikke vil oppleves som verre enn det er i dag.

4.3.8 Strategisk retningsgivning krever godt samspill mellom fag og politikk – mer eller mindre utfordrende i større folkevalgte regioner?

Både tidligere forskning (Hovik og Hanssen 2016, Higdem 2007) og intervjuene betoner at de regionale politikernes evne til å tenke langsiktig og strategisk i et regionalt perspektiv avhenger av et godt samspill med fagmiljøene i fylkeskommunene. Hvor sterk ryggrad fylkespolitikere har til å holde den strategiske retningen når enkeltsakene kommer opp, avhenger også av den informasjon, bevisstgjøring og læring som skjer i samspillet mellom fag og politikk i fylkeskommunene.

Det er jo avhengig av rett og slett hva slags politikere vi er utstyrt med. I hvor stor grad har de ryggrad til å stå i stormen, .. for de blir jo sent til krigen på et vis, og så må vi selvfølgelig prøve å støtte dem så godt vi kan faglig og på alle måter (Administrativt ansatt, fylkeskommune)

Strategisk retningsgivning for samfunnsutviklingen krever dermed god samhandling mellom faglige ansatte i fylkene og det politiske nivået, hvor politikere informeres – og det finnes arenaer hvor administrasjonen oversetter og fortolker kunnskap (både faglig kunnskap og lokal kunnskap fra kommunene).

Med økt størrelse kan avstanden mellom fag og politikk bli større, men dette avhenger i like stor grad av hvilken modell for politisk organisering man velger. Samtidig så ser vi at fylkeskommunenes ryggrad – forstått som evnen til å holde seg til den strategiske retningen gitt i overordnede planer – også styrkes av at statlige sektormyndigheter støtter opp under planen.

Det er jo litt ok med den der tunge (nasjonale) godkjenningen, den er litt lettere å bruke strategisk internt (Administrativt ansatt, fylkeskommune)

Fylkesmannen har jo vært en nesten bedre forkjemper for planen enn fylkespolitikere selv, så de har jo virkelig stått på for planen (Fylkesplansjef)

Fagmiljøene støtter seg altså på statlige myndigheter i arbeidet med regional retningsgivning. I (Asplan viak 2012:). I Asplan viak sin

rapport melder 20 % av kommunene at grunnlaget for innsigelser de har fått til kommuneplanens arealdel skyldes at den er i strid med regional plan eller fylkesdelplan, og 3% at den er i strid med regional planbestemmelse. De fleste innsigelser fremmes av regional stat, først og fremst fylkesmannsembetene (Asplan viak 2012). Dette betyr ofte at regionale statlige aktører er viktige faglige støttespillere til fagmiljøene i fylkeskommunen. Vi mener imidlertid at det er nødvendig med mer informasjons- og læringsarenaer på tvers av fag og politikk i fylkeskommunene, for bedre å ivareta helhetstenkingen rundt regional samfunnsutvikling. Dette kommer vi nærmere tilbake til i senere kapitler.

4.3.9 Oppsummert – hva er viktig for politisk strategisk retningsgivning i større regioner?

Langsiktigheten: Legge en retning som man klarer å holde seg til i mange (ti)år, og som ikke vendes ved hvert valg. Krever politisk organiseringsmodell som stimulerer til bred politisk enighet om denne retningen, også for å forankre dette hos kommunen (som kan være ulikt politisk sammensatt).

Informert og opplyst: Krever god samhandling mellom faglige ansatte i fylkene og det politiske nivået, hvor politikere informeres – og det finnes arenaer hvor administrasjonen oversetter og fortolker kunnskap (både faglig kunnskap og lokal kunnskap fra kommunene).

Helhetstenkning: Den strategiske retningen må bygge på en helhetstenkning – som ser de ulike sektorområdene til fylkeskommunen i sammenheng, og som ser virkemidlene i sammenheng. Dette fordrer en politisk organisering som ikke er sterkt sektorisert (fylkesråd for samferdsel etc.), men heller fungerer som et politisk kollegium, et politisk verksted. Desto flere valgte representanter som får være med – desto mer vil det man kommer frem til være akseptabelt av de folkevalgte som en helhet og representere elektoratets preferanser. Dette taler for en politisk organiseringsmodell som ikke fører til a-lag og b-lagspolitikere.

5 Størrelse og mobilisering

5.1 Hva innebærer mobiliseringsdimensjonen, og hvorfor er dette en viktig del av samfunnsutviklerrollen?

Den andre dimensjonen henger tett sammen med den første; å gi strategisk retning. Hva handler så mobiliseringsdimensjonen mer spesifikt om? Fylkeskommunene er i sin samfunnsutviklingsrolle avhengig av å samarbeide med offentlige myndigheter som de ikke har instruksjonsmyndighet over. Og de er avhengige av å samarbeide med aktører i næringsliv og sivilsamfunn, blant annet for å nå målene i regionale planer. Når fylkeskommunen ønsker å mobilisere aktører, enten det er kommuner, staten, næringslivsaktører eller sivilsamfunnsaktører, handler det ofte om at en ser behovet for å utvikle en felles strategi på et område eller det kan handle om å forplikte disse og andre aktører til allerede eksisterende strategier. Mobilisering kan derfor skje både forut for og i etterkant av den strategiske retningsgivingen.

Som en konsekvens har regional planlegging gjennom årene utviklet en rekke komplekst organiserte arenaer, hvor hensikten har vært å legge til rette for samhandling mellom aktører som har interesser og virkemidler knyttet til regional utvikling (Higdem 2007, 2011). Dette betyr at det regionale folkevalgte nivået har fått en tydeligere rolle som *nettverksnode* - initiator, tilrettelegger, fasilitator og driver av nettverkssamarbeid og partnerskap, ikke bare gjennom sin regionale planlegging, men også generelt. I Hofstad og Hanssen (2015) listes det opp fem kjernemomenter:

- *Mobilisere ressurskontrollerende aktører*
- *Mobiliserende (plan)prosesser*
- *Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møtesteder*
- *Nettverksnode: facilitere, etablere arenaer hvor aktører kobles*
- *Incentivordninger som bygger opp rundt den valgte retningen*

Felles for disse punktene er at fylkeskommunen har en pådriver- og understøtterrolle, enten gjennom å ta initiativ til eller stimulere opprettelse av nettverk- eller partnerskap, eller gjennom å bruke sin rolle som planmyndighet til å mobilisere relevante aktører.

5.2 Mobilisering i dagens fylkeskommuner

Mobiliseringsdimensjonen ved samfunnsutviklingsrollen er en kjernekompetanse i dagens fylkeskommuner, og nettverk og partnerskap er arenaen det mobiliseres til. I noen tilfeller er målet for nettverksarbeidet å utvikle en regional plan, eller det handler om realisering av mål og prioriteringer i planen. Planen kan for eksempel være en regional planstrategi, arealplan, plan for regional utvikling, næringsplan, folkehelseplan. I andre tilfeller mobiliserer man rundt konkrete prosjekt, eller rundt strategier.

Når fylkeskommunen skal mobilisere ressurskontrollerende aktører og stimulere til samarbeid er deres kjennskap til mennesker, ressurser, verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter i regionen deres fremste ressurs. Å være folkevalgt handler om å ha blikket rettet mot regionen og kunne oppdage og tilpasse seg forutsetninger og preferanser hos befolkningen, næringsliv og foreningsliv. Dermed skapes også kunnskap om regionen som kan brukes som en ressurs når relevante aktører skal mobiliseres og aktiviseres. Kommunene er den soleklart viktigste aktøren for fylkeskommunene å mobilisere. Dette gjelder både i utformingen av fylkesplaner og fylkeskommunal innsats på ulike utviklingsfelt, deriblant næringsutvikling og folkehelse. Her er fylkeskommunens rolle todelt. For det første å innrullere kommunene i utvikling av planer, strategier og tiltak. For det andre å være en tilrettelegger for økt samarbeid mellom kommunene. Kommunenes viktighet er særlig

synlig på samfunnsutviklingsfeltet. Her skjer aktiviteten først og fremst lokalt. Imidlertid evner ikke nødvendigvis kommunene å se ut over sine egne grenser i sin politikkutforming: «... det må sies, at mange kommuner er seg selv nok. Det er en kultur for at man ikke samarbeider så mye på tvers over kommunegrenser og har mest fokus på sitt eget» (Folkehelsesjef i fylkeskommune) (1).

Fylkeskommunens rolle består derfor i å bidra med et fugleperspektiv hvor sumeffektene av kommunenes aktiviteter trer fram og korrigeres gjennom å informere, minne om og forankre vedtatte regionale strategier, mål og prioriteringer. Informantene tegner et bilde av hvordan fylkeskommunene jobber med slike utviklingsoppgaver. Metoden flere fylkeskommuner griper til er å sørge for å skape gode prosesser, kompetansebygging, partnerskapstilnæringer og dialog: «... vi kan jo ikke pålegge (grunn)skolene det ene eller det andre. Vi kan bare oppfordre (...) Det vi da gjør, vi har vært klar over den utfordringen, er å lage medvirkningsprosesser framfor påbud» (folkehelserådgiver, fylkeskommune) (2).

Målet er at aktørene integrer den aktuelle strategien eller prioriteringen som en naturlig del av sin virksomhet, en metode som fordrer tålmodighet. Erfaringen er at slikt medvirknings- og forankringsarbeid tar tid. Likevel kan det være mer effektivt enn å benytte tvang og påbud fordi forankringen, og dermed også støtten til en gitt utviklingsoppgave, blir sterkere. En informant peker på betydningen av at fylkeskommunen og kommunen speiler hverandres kompetanse og virkemidler. Når fylkeskommunen arbeider for å mobilisere kommunene til å delta i utformingen av et samfunnsutviklingsspørsmål, er det lettere å aktivisere dem dersom de har fagfolk som er satt til å forvalte denne oppgaven. De kan fungere som et «brohode» inn i kommunen ved at han/hun bidrar til å spre den aktuelle politikken videre på kryss og tvers internt i kommunen.

Et annet moment er samspillet mellom mobiliserende arbeid i form av nettverksarbeid på den ene siden, og lover og forskrifter som legitimerer fokuset på en gitt samfunnsutviklingsoppgave på den andre. Slike lover og forskrifter fungerer som en ramme for nettverksarbeidet. Både som en motivasjon og forklaring på nødvendigheten av å samarbeide, og som et ris bak speilet dersom man ikke følger opp. Som en politisk organisasjon er

fylkeskommunene også helt avhengig av å aktivisere politikerne i samfunnsutviklingsoppgaver og i planleggingen, slik vi har pekt på i kapitlet om samfunnsutviklingens strategiske dimensjon. Våre informanter rapporterer at det først er når politikerne deltar i nettverk og partnerskap at samarbeidet virkelig bærer frukter. Imidlertid er det et vell av partnerskap i fylkeskommunene, flere fylkeskommuner rapporterer at de er med i 60-70, og politikerne kan umulig delta i dem alle sammen. Spørsmålet vi stiller her er om evnen til å mobilisere kommunene og andre relevante aktører i nettverk og planlegging, samt aktivisere politikerne vil endre seg som følge av at fylkeskommunene slår seg sammen.

5.3 Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til mobilisering?

Mobilisering er den delen av samfunnsutviklingsrollen dagens fylkeskommuner er best på, og hvor de sitter på solid kompetanse. Det er også i forhold til denne dimensjonen at det er vanskeligst å se de umiddelbare gevinstene ved større regioner. Større regioner vil inneholde en mer variert geografi, næringsstruktur, lokalsamfunn og sentra, samt en større befolkning. Og i noen tilfeller større bredde i kulturer og identiteter. Kompleksiteten i regionen øker, samtidig som det er en potensiell fare for at avstanden mellom regionen og kommunene øker.

Likevel er det også ting som taler for at større folkevalgte regioner kan klare å opprettholde – og kanskje *styrke* – mobiliseringsevnen. For det første vil større regioner med mer myndighet også innebære *store kompetansetilfeller* på hvert felt. Dette representerer et større potensiale for å arbeide godt med mobilisering ift. hvert felt (som kultur, næringsutvikling, folkehelse) – både overfor kommuner, næringsliv og sivilsamfunn.

For det andre kan *den fremtidige kommunestrukturen* øke mobiliseringsevnen til folkevalgte regioner. Kommunene er den viktigste partneren for dagens fylkeskommuner. Mobilisering av kommunene avhenger av antallet kommuner i den nye regionen, og ved kommunesammenslåinger kan dette blir redusert.

For det tredje viser erfaringer fra den danske kommunereformen og de svenske regionforsøkene at ved bevisst tilrettelegging og

fokus på samarbeid og deltakelse i større regioner kan en oppnå en *revitalisering av regional medvirkning og deltakelse* (Johansson 2005, Røiseland et al 2015). Hvordan et slikt samarbeid bør legges opp; gjennom formelle organer som følger tidligere fylkesgrenser, eller etablering av nye organer tilpasset med den nye regionstrukturen, er vanskelig å gi en klar anbefaling om. Som de svenske forsøkene har vist, vil behovene avhenge av hvor store konflikter, ulikheter og avstander det er i den enkelte region. Der identiteten og avstanden er liten vil det være lettere å etablere nye strukturer som speiler den nye regionen slik tilfellet var i Skåne. Andre steder vil fylkesidentiteten og eventuelt identiteten med subregionen være sterk og kreve at disse fortsatt representeres i de strukturene som etableres. Dette handler ikke bare om å fange det enkelte kommunestyret som inngår i subregionen sine interesser, men også å aktivisere lokal og subregional kunnskap mer generelt. Dette forutsetter altså en sterk bevisstgjøring.

For det fjerde er det derfor grunn til å tro at man ved fylkessammenslåinger vil få en sterk bevisstgjøring omkring hvordan man fremover skal mobilisere kommuner, næringsliv og sivilsamfunn – og bruke organisatorisk og politisk kraft til å lage *gode samarbeidsmodeller, for eksempel i subregioner*. Allerede i dag har en i flere fylkeskommuner etablert subregioner som arbeidsmetode, nettopp for å fange variasjonen i ulike deler av fylket. En av informanter mener at denne metoden kan bidra til at det ikke blir så mye mer utfordrende å ivareta mobiliseringsdimensjonen i større regioner;

En ting er hvordan du tegner kartet, men en annen ting er hvilke arbeidsmetoder man bruker. Vi har underregioner, og vi har desentralisert – forvalter virkemidler, støtter opp underregionenes arbeid. Vi blir stadig overrasket over viktigheten av å være tett på når vi skal mobilisere. Det at vi er tilstede er viktig for mobilisering. Det å jobbe systematisk og metodisk med mobilisering kan man også gjøre i en større region. Det har mer med organisering og arbeidsmetode å gjøre enn det har med hva slags areal man forvalter (Ansvarlig for regional utvikling, fylkeskommune) (4)

Med større regioner vil trolig behovet for subregioner øke og det vil bli nødvendig å legge enda mer tid og ressurser i å sørge for en god link mellom regionen, subregionene og kommunene. Her er både organiserte og ikke-organiserte interesser viktige.

Utfordringen er størst i forhold til å fange uorganiserte og marginaliserte grupper. Mobilisering av lokal og subregional kunnskap bidrar til å fylle kunnskapshull, gir kontekstuell informasjon og tilbyr pragmatisk, erfaringsbaserte innsikter fra aktører som har førstehånds kunnskap om et fenomen, et område eller en hendelse (Innes og Booher 2010:170). Inkludering av slik kunnskap kan bidra til økt kvalitet på beslutninger, samtidig som tidlig inkludering og innflytelse kan øke beslutningseffektiviteten fordi en i mindre grad risikerer motstand når beslutninger skal fattes. Lokale aktører kan også bidra til mer effektiv gjennomføring av vedtak – de kan aktiviseres i å implementere planer og tiltak (Innes og Booher 2010:181). Å fange slik kunnskap vil imidlertid kreve bruk av et mer variert sett med medvirkningsverktøy. Gevinsten er et mer helhetlig bilde av regionens samlede interesser, utfordringer og muligheter. Hvordan bør man så arbeide for at slike medvirkningstiltak skal fungere etter intensjonen? Her vil vi argumentere for at de nye regionene bør være seg bevisst et sett av kompetanser.

5.3.1 Tiltak for å styrke forankring

I en situasjon hvor mye av politikktutforming og gjennomføringen av politiske vedtak skjer ut i fra en samarbeidsorientert- og partnerskapsbasert logikk, så blir forankring helt essensielt. Dermed stiller det store krav til kommunal og regional ledelse, og de som innehar rollene som ledere av partnerskap og deltakere i partnerskap og samarbeid.

Ulike samarbeidsformer og forhandlinger forutsetter at kommunale og regionale ledere har en viss forhandlingskompetanse, slik at partene får realisert sine interesser og de hensyn de skal ivareta på ulike områder (Ansell og Gash 2012; Holmen og Hanssen 2013; Røiseland 2013). Partnerskapene og forhandlingssituasjonene mellom kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå har ulik karakter – noe som kreve ulik kompetanse. I samarbeid og partnerskap som har preg av å være lærende arenaer er god fagkunnskap er viktig, mens en strategisk forhandling

krever strategisk adferd hos den forhandlende part. Internasjonal litteratur vektlegger at slike lederroller heller bør være fasiliterende enn dirigerende (Vangen og Huxam 2003; Crosby og Bryson 2005), og at lederen må finne riktig balanse mellom hvordan man nærmer seg hverandre i forhandlingene og de forpliktelsene man har til sine moderorganisasjoner (kommunestyre, departement). Målet er å balansere effektiv og demokratisk ytelse. Ofte trekkes tre lederroller frem; forvalter, mediator og katalysator (Ansell og Gash 2012), se modell under.

- **Forvalter** - Synlig, forutsigbar, inkluderende, ydmyk
- **Mediator** - Ærlig, tillitsskapende, demper motsetninger
- **Katalysator** - Overbevisende, nyskapende, løsningsorientert, visjonær,
skape lyst til å samarbeide, bidra inn
- **Brobygger** – Manøvreringsevne, forståelse av politiske og administrative
prosesser, menneske- og systemkjenner, oversetter

Forvalteren er en lederrolle som baserer seg på fagkunnskap, gjerne tar eierskap tidlig og er viktig i etableringen av samarbeidets verdier og mål. *Mediatoren* er en lederrolle som vektlegger forhandling og mekling. Mye av tanken bak samstyring er tilrettelegging for positiv utveksling mellom parter, som en alternativ tilnærming i tvisteløsning og konflikthåndtering. Mediatoren vil da være en slags dommer i en konflikt, som bygger tillit og finner møtepunkter/ mellom posisjoner. *Katalysatoren* er derimot en lederrolle som vektlegger produksjon, fremdrift og effektivitet, og som engasjerer seg i det substansielle innholdet i forhandlinger. De vil gjerne introdusere muligheter og løsninger. Denne rollen er kanskje den mest funksjonelle i strategiske forhandlinger. I tillegg har norske studier identifisert en fjerde rolle, *brobyggeren* (se Holmen og Hanssen 2013; Hovik og Hanssen, kommer 2014). Brobyggeren er en lederrolle som har god forankringsforståelse, den innebærer «know-how» om hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Lederen har her evnen til å vite hva som bør

forankres (eller informeres om), hvor det bør forankres (politisk eller administrativt, på hvilke nivåer), og når i prosessen det bør forankres (Holmen og Hanssen 2013). En brobygger vil dermed være opptatt av å sikre styring og forankring, og å bygge bro mellom den politiske verden, administrative / faglige verden– og verden der ute. I studier av hvordan fylkeskommuner og kommuner opptrer i en mer samarbeidende partnerskapslogikk, ser vi at betydningen av den forankringskunnskapen og oversettelseskompetansen en slik «brobygger» besitter, har mye å si for hva som blir resultatet av samarbeidene.

Dersom folkevalgte regioner skal videreutvikle sin nettverksnoderolle, og gjennom å bli større forvalte et større spekter av samarbeid med relevante aktører, så innebærer det et systematisk fokus på hvordan denne rollen forvaltes. Det forutsetter også en større bevissthet rundt forankringsprosessene rundt samarbeid og partnerskap, slik at det politiske ledernivået klarer å ivareta en politisk retningsgivning også innenfor denne arbeidsformen.

5.3.2 Mobilisering, oppgaver og virkemidler

For å lykkes med å mobilisere statlige, lokale og subregionale aktører mener våre informanter at de er nødt til å sitte på ressurser som trekker aktørene til bordet – noe som gjør dem villige til å delta i nettverk eller partnerskap. Hva kan det være?

For det første er det en forutsetning: å skape arenaer som er så spennende og interessante at man møter opp. Det er første bud. Og at man møter med de samme personene og at det ikke er forfall. Det er en forutsetning at man får til de her gode diskusjonene basert på åpenhet og tillit. Ikke bare er en formalisert arena hvor man sitter der for å bli informert. Vi baler med på noen arenaer at det kun blir informasjonsarena, ikke en diskusjonsarena omkring viktige prinsipielle spørsmålene (Næringsjef fylke 2)

Sitatet løfter fram flere ting, for det første betydningen av *relevans* – at det nettverket skal arbeide med er noe som aktørene ser nytten av. Det vil si at nettverket gir tilgang på ressurser, det være seg kunnskap, kompetanse, relasjoner, økonomiske midler, osv, som

de er avhengige av i sitt virke. Slik *gjensidig avhengighet* blir trukket fram som en helt essensiell grunnforutsetning for nettverksetablering også i forskningslitteraturen (Sørensen og Torfing 2005). Videre trekker denne informanten fram *stabilitet* i sammensetningen av aktørene i nettverket og *gjensidig tillit* som viktige forutsetninger for at nettverks- og partnerskapsarbeid skal fungere. Gjensidig tillit og åpenhet letter utvekslingen av ressursene nevnt over og blir ofte trukket fram som viktig for at nettverk skal fungere (Hanssen, Hofstad og Hisdal 2015, Sørensen og Torfing 2005).

Andre trekker fram at det å kunne *tilby ressurser* som relevante aktører er avhengige av er viktig for fylkeskommunenes rolle som nettverksnode, som understøtter, fasilitator og driver av mobiliserende nettverk. Ifølge mange av aktørene vil derfor reduksjon i ressurser og oppgaver gjøre rollen vanskeligere å utøve, mens tilføring av ressurser og oppgaver vil styrke rollen. Trolig vil det også være nødvendig å tilføre ressurser for at nye regioner skal kunne kompensere for økning i befolkning, kommuner og geografisk avstand gjennom utvikling av ekstra medvirkningstiltak slik vi har nevnt tidligere.

Flere trekker også frem at mobiliseringsevnen henger sammen med evnen til å gi retning for utviklingen. Det er lettere å mobilisere aktører i næringsliv og offentlig sektor, om det er et klart definert mål man skal nå. Dermed trekkes også *regionale planer* frem som en forutsetning for å kunne utløse utviklingspotensialet også kommunene har, blant annet for å mobilisere andre aktører til å dra i samme retning. Å utløse dette potensialet innebærer i mange sammenhenger at man klarer å se på tvers av kommuner, som denne fylkesplanleggeren illustrerer;

Fremveksten av de regionale planene blir i vårt område en naturlig konsekvens av noen realiteter. Kjenner i stor grad på at det er helt nødvendig å se utover kommuneformatet for å løse de grunnleggende utfordringer, for å turnere dem på en god måte, for å utvikle stedet bra, for rett og slett å forløse potensialet man har. Det er en logikk som er naturlig. Det er en stor del av grunnen til at den regionale planen i så stor grad verdsettes av kommunene. Det er en mulighet i mye større grad enn noe som skal binde deg og styre

deg. Mulighetsfokuset som er kommet mye høyere på dagsorden, det ligger jo i konkurranseelementet. Sier til politikerne våre at egentlig er den regionale planen vi har fått nå egentlige uttrykk for et ønske om å stå sammen for å oppnå mer (Fylkesplanlegger)

Det å jobbe systematisk med gi retning for utviklingen, for eksempel gjennom planarbeid, ser dermed ut til å være viktig for evnen til å mobilisere – både regionalt og lokalt.

5.4 Oppsummert – hva er viktig for mobilisering i større regioner?

Mobiliseringsdimensjonen ved samfunnsutviklingsrollen er en kjernekompetanse i dagens fylkeskommuner, og nettverk og partnerskap er arenaene som brukes. Et folkevalgt regionalt nivå har et klart fortrinn når det gjelder å mobilisere kommuner, næringsliv og sivilsamfunn til samarbeid – sammenliknet med statlige (regionale) myndigheter. Deres kjennskap (og evne til å være responsiv) til mennesker, ressurser, verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter i regionen deres fremste ressurs. Hva vil økt størrelse ha å si for evne til å ha slik kjennskap?

Å ha økt fokus på medvirkning – større regioner vil utfordre nærheten mellom kommuner og regioner og mellom befolkning og regionalt folkevalgte. Nye regioner bør derfor legge ekstra tid og ressurser i å etablere medvirknings- og samarbeidsarenaer som sørger for økt kontakt mellom kommuner, sivilsamfunn, næringsliv og befolkning på den ene siden, og region og politikere på den andre.

Å utvikle sub-regionale møteplasser, nettverk og planer – en vitalisering av det subregionale nivået kan bidra til å kompensere for økt befolkning, større geografisk avstand og større variasjon i identitet, kultur, lokale styrker og svakheter, osv. Samtidig vil en utbygging av dette nivået gjøre det lettere å fange lokal og sub-regional kunnskap, noe som vil bidra til å forebygge konflikter og øke kvaliteten på beslutninger og iverksetting.

Å bidra til en sterkere forankring – nettverkssamarbeid er en hyppig samarbeidsform i fylkeskommunene og vil trolig også være det i nye regioner. Nettverkens effektivitet vil øke dersom de nye regionene utvikler en større bevissthet om sin egen rolle som

forvalter, mediator, katalysator og brobygger. Forankring hos både kommuner og statlige myndigheter er viktig, men også innad – særlig opp mot politisk nivå i fylkeskommunene/ regionene.

Å ha ressurser som trekker aktørene til bordet – Samarbeidet som de nye regionene mobiliserer til må oppleves relevant og attraktivt for aktørene. Relevansen og attraktiviteten øker når aktørene ser at de kan få tilgang til ressurser de ikke ellers får tilgang til. Det være seg økonomiske midler eller kunnskap og kompetanse. De nye regionenes mobiliseringsevne vil styrkes dersom de sitter på attraktive stimulerings- eller prosjektmidler og dersom de kan tilby kunnskap og kompetanse som vil øke kommuners og andre aktørers kapasitet og innsikt på ulike samfunnsutviklingstemaer.

Å jobbe systematisk med å gi retning, for eksempel gjennom regionalt planarbeid, for å bedre utløse utviklingspotensialet kommunene i fellesskap har, blant annet ved å evne å mobilisere lokale og regionale aktører.

6 Størrelse og samordning av offentlig innsats og virkemiddelbruk

6.1 Hva innebærer samordningsdimensjonen, og hvorfor er dette en viktig del av samfunnsutviklerrollen?

I samordningsrollen ligger det flere elementer (se Hofstad og Hanssen 2015). For det første å være *bindeledd mellom forvaltningsnivåer*, noe som igjen innebærer en fortolkerrolle av statlige (sektor)styringssignaler til hva dette innebærer i en regional kontekst. Men bindeleddrollen innebærer også at man skal kanalisere erfaringer og kunnskap oppover, fra kommunene og fylkeskommunene til nasjonalt nivå. En stadig mer sektorisert og fragmentert statsforvaltning, med sine sektorlover og sine regionale ledd, har ført til et større behov for å avklare målkonflikter. Dette skjer ikke alltid på statlig nivå (mellom politisk ledelse av departementene), men skyves ofte nedover og må tas på regionalt eller kommunalt nivå; en *desentralisering av dilemmaer*. Så det andre elementet er nettopp dette, samordning som *avklaring av målkonflikter mellom ulike sektorpolitikk*. I tillegg ligger det i samordningsrollen et ansvar for å *samordne sprikende sektormyndigheter og klare å forplikte dem* – slik at alle drar i samme retning og koordinerer sitt virkemiddelapparat.

Fylkeskommunal og kommunal planlegging og utviklingsarbeid har hovedfokus på horisontal, også kalt territoriell, samordning (Amdam og Amdam 2000, Amdam 2005). I følge planlovgivningen skal denne planleggingen ha fokus på samfunns ulike utfordringer sett i sammenheng og dermed på tvers av

segmenter. Kommunikasjoner skal vurderes opp mot bosettingsmønster, lokalisering av arbeidsplasser og service m.m. og samordning av sektorer blir dermed et overordnet perspektiv. Slik aktivitet har også en klar demokratisk forankring fordi demokratisk virksomhet har sin rot i de territorielle samfunn man velges som representant for. (Amdam mfl. 2014).

6.2 Hva er status?

Som vi tidligere har pekt på, så viser de siste årenes forskning og utredninger på en utvikling mot en stadig mer segmentert og fragmentert statsstyring (NOU 2001:7, NOU 2003:14, Meld. St. 14 2014-2015, Nilsen og Langset 2015, Møreforskning 2014, Hanssen mfl. 2011, Hofstad og Hanssen 2015). Blant annet er statlig virksomhet i økende grad organisert ut fra interne behov, og uten fokus på behovene for territoriell samordning på lavere nivå enn statsnivået (NOU 2003:19). Dette vises tydelig i hvordan statlige sektormyndigheter organiserer seg regionalt og lokalt ulikt, og med svært få formelle og uformelle møteplasser som legger til rette for horisontalt samarbeid (Amdam mfl. 2014; 41). Dette forplanter seg ned til de regionale leddene av statsforvaltningen, og som en informant i studien til Nilsen og Langset (2013:4, s. 50) uttalte; ”Staten er sterk og sektorstyringen er veldig sterk. Staten er også sammensatt og følger ikke fylkeskommunenes regioner. Det er et stort koordineringsbehov ift. staten. Interesse og sektorlogikken er en utfordring – det gjør det vanskelig å jobbe på tvers. Sektorene styrer seg selv.». Også de statlige aktørene ser at dette gjør fylkeskommunens jobb som sektorsamordner vanskelig, ikke minst med hensyn til samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Det pekes på at kommunene, og ikke minst staten, har andre lojaliteter enn det regionale perspektivet og at sektorlojalitet og logikk er fremtredende (Nilsen og Langset 2013:4).

Også i EU er man blitt mer opptatt av å overkomme et fragmentert offentlig virkemiddelapparat for at man skal klare å få til regional vekst. I EU snakker man nå om smart spesialisering («smart specialisation») som er en strategi for å få mer effekt fra offentlig støtte til forskning og utvikling (European Commission 2016, Mccann og Ortega-Argilés 2013). Bruken av ressurser skal konsentreres til næringer og aktiviteter der regioner har sin styrke. EU har etablert en «Smart Specialisation Plattform» som skal bistå

regioner i å utvikle sin strategi. Formålet med smart spesialisering er at regioner skal identifisere det som kan være framtidige næringsmessige spesialiseringer i regionen, det vil si spesialiseringer der en regions næringsliv har gode forutsetninger for å bli konkurransedyktig. Spesialiseringene vil variere fra region til region ut fra særegne regionale forutsetninger (Isaksen 2015). Strategien brukes av regioner og land i EU og tas i økende grad i bruk av norske fylkeskommuner som et ledd i utformingen av fylkenes næringspolitikk. Et av utgangspunktene for smart spesialisering er det offentlige virkemiddelapparatet, og den policy-mixen som er resultat av ulike virkemiddelaktørers innsats, ikke skal slå hverandre i hjel (altså underminere hverandre). Her betones viktigheten av å se virkemiddelapparatet i et helhetlig perspektiv. Ikke bare hva næringslivets styrke er i dag, men hva den fremtidige styrken kan være. Dette må regioner finne ut sammen med private aktører, næringsliv etc. (Midtkandal 2014, Nauwelaers et al 2014).

Den rådende tenkningen i Norge har lenge har vært at det er fordelaktig å samle mange virkemidler i få, større administrative enheter (Heum 2012). Dette gir gevinster ved å koordinere på tvers av virkemidler, at bidrar til oppbygging av mer profesjonell kompetanse i virkemiddelapparatet, det er mer kostnadseffektivt, og det gjør det enklere for bedrifter å forholde seg til virkemiddelapparatet. Likevel er det mye som taler for at man ikke er tilstrekkelige gode på dette i Norge. Svært mange av våre informanter mener at det fragmenterte virkemiddelapparatet i regional utvikling, er ukoordinert, og at virkemidlene ikke bygger opp under den retningen fylkeskommunen vil gå. Det er så mange som har incentivmidler av ulike slag – Innovasjon Norge, Siva, fylkesmenn, Helsedirektoratet, fylkeskommuner, Miljødirektoratet– og som brukes uten å samordne dem opp mot andre aktørers virkemiddelbruk. En evaluering av Innovasjon Norge (Econ 2010) peker for eksempel på at virkemiddelporteføljen fremstår som unødig omfattende og komplisert, at den har delvis overlappende formål og at det ikke nødvendigvis er noen klar sammenheng mellom mål og virkemidler (se også Heum 2012). I intervjuene i vår studie trekker aktører fra fylkeskommunene frem at Innovasjon Norge ikke nødvendigvis samordner sin innsats og virkemiddelapparat med fylkeskommunens virkemidler, eller at de legger retningen i regional plan til grunn for sin virksomhet.

[Klarer regional plan klarer å koordinere virkemiddelapparatet til Innovasjon Norge?] Nei. Jeg føler ikke det. Vi har et veldig godt samarbeid med Innovasjon Norge, og jeg tror vi kan dra enda større veksler på å se disse tingene i sammenheng. (Fylkesordfører)

Også i norsk innovasjonspolitik (Nærings- og handelsdepartementet 2003:11, St.meld nr.7, 2008-2009) understrekes betydningen av at en effektiv innovasjonspolitik for næringslivet forutsetter at relevante politikkområder virker i samme retning og at effektene av disse ikke motvirker hverandre. En helhetlig innovasjonspolitik må være sektorovergripende og se den enkelte endring eller det enkelte tiltak i en større sammenheng. Innsatsen innenfor ulike områder kan da virke gjensidig forsterkende. Derfor vektlegges det i innovasjonsplanen at det er viktig med et godt samspill mellom regionalt og nasjonalt forvaltningsnivå, og mellom offentlig og privat sektor (Nærings- og handelsdepartementet 2003:11). Også i OECDs studier betones god koordinering på tvers av flere politikkområder som å ha særlig betydning (Nærings- og handelsdepartementet 2003:12). Selv om man har forsøkt å gå i retning av en mer helhetlig eller horisontal innovasjonspolitik, det vil si at innovasjonspolitikken søkes koordinert mellom alle de departementene som har en rolle vedrørende innovasjonspolitikken (Nærings- og handelsdepartementet 2003, St.meld.nr.7 (2008-2009), konkluderer flere studier at det mangler effektive koordineringsmekanismer som sikrer en helhetlig innovasjonspolitik (Spilling og Aanstad 2010).

Det er særlig mangelen på kobling mellom virkemiddelbruken (og myndighetsutøvelsen) innenfor regional planlegging og næringsutvikling som trekkes frem, og dette ser vi også i Sverige (Hofstad og Hanssen 2015, Smas et al 2012, Boverket och Tillväxtverket 2015.). Kan så et sterkere folkevalgt nivå, i kraft av større geografiske enheter, flere oppgaver og mer myndighet, ivareta samordningsbehovet bedre? Dette skal vi diskutere nedenfor, basert på intervjuer hos nøkkelaktører i fylkeskommunene og tidligere forskning.

6.3 Hvordan kan økt størrelse virke inn på evnen og viljen til samordning?

Vi skal her diskutere i hvilken grad økt størrelse kan påvirke geografiske, organisatoriske og styringsmessige forhold i regionene, som i sin tur kan bidra til økt samordning. Her vil vi spesielt se nærmere på:

- Potensialet for å få regioner til å henge næringsmessig og kommunikasjonsmessig bedre sammen (geografisk samordning)
- Potensialet for å se flere sektorer i sammenheng
- Potensialet for å se flere virkemidler i sammenheng (smart spesialisering)
- Potensialet for bedre skjønnsutøvelse
- Potensialet for harmonisering av regionale inndelinger

6.3.1 Geografisk samordning: Helhetlig bo- areal- og transportpolitikk

I mange tilfeller går dagens fylkesgrenser på tvers av ABS (arbeids- og service)-regionene. Mange etterlyser nå en bedre «spatial fit» for samordnet areal og transportplanlegging (Også i Amdam mfl. 2014), for å få regioner (og subregioner) til å henge næringsmessig og kommunikasjonsmessig bedre sammen.

En ny trend på begynnelsen av 2000 tallet var at byenes, og da særlig storbyenes, rolle som drivkraft for vekst i sine regioner fikk større fokus (Amdam mfl. 2014, Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-2003)), Effektutvalget NOU 2004:2, Selstad 2004 a og b). Trenden er blitt ytterligere forsterket av regjeringens byregionprogram (Menon 2015). Brandtæg og Aastvedt (2013) gjennomfører en analyse av utfordringer dagens grenser kan skape for innbyggere og næringsliv i byregioner, der kommunegrenser skaper særlige utfordringer og nærmest går gjennom sammenhengende bo- og næringsområder. Utfordringer som følge av overlappende grenser er knyttet til fylkeskommunale, statlige og interkommunale forvaltningsoppgaver og tjenester. Det trekkes frem utfordringer knyttet til arealplanlegging, næringsarbeid,

nettverksbygging og etablering av gode partnerskap (i Angell mfl. 2015:28, se også Nilsen og Langset 2015). I byområder ser man at den enkelte kommunes interesser lett bli dominerende og det er krevende å finne samordningsmekanismer for gode helhetsløsninger. Dette kan gi seg negative utslag for næringslivet.

Vil økt størrelse på regionalt folkevalgt nivå kunne bidra til mer helhetlig bo- areal og transportpolitikk? Riksrevisjonen påpekte i 2007 at arealforvaltningen i Norge i sum ikke er bærekraftig, blant annet fordi den var preget av en bit-for-bit utbygging og ikke langsiktige planer for arealbruk (Dok 1. 2006-2007, NIBR 2015). Men dette som utgangspunkt vektlegger mange det potensial fylkeskommunen allerede har til å tenke geografisk helhet på tvers av kommunegrenser;

Det handler nettopp om å se et geografisk område i en helhet som en kommune aldri kan komme til å gjøre, eller selv om det blir større kommuner, så vil man bestandig ha behov for at det er noen som greier å se et geografisk område under ett, og samordne statlig politikk til de regionale behovene. Norge er et langstrakt land med ulik geografi og ulike behov og nettopp derfor er det regionale nivået så viktig (Fylkesrådsleder)

Etter mitt syn så er fylkeskommunenes det viktigste instrument for å se på ting i et litt større fugleperspektiv enn en enkeltkommune klarer å gjøre... Da er det fylkeskommunen som må si, ok hør, vi ser ikke de grensene på samme måte som dere gjør! Vi ser at for å få dette til så må det være en sammenheng i boligbygging og infrastruktur, for å kunne styre areal- og transportplanlegging så tror jeg at fylkeskommunen er undervurderte. Det er mye lettere å ordne disse tingene på en god måte gjennom en regional planprosess, altså gjennom fylkeskommunal styring, enn gjennom at kommunene gjør dette selv (Fylkesordfører)

I flere av de nye arealstrategiene (planene) til en del fylkeskommuner har man fordelt fremtidig vekst mellom kommuner, nettopp for å få til en mer helhetlig arealutvikling. Likevel så krever en slik tankegang at man ser store geografiske

områder i sammenheng, og hvor dagens fylkesgrenser blir for små enheter. Det tydeligste eksempelet på dette er den regionale planen for Oslo og Akershus, som dekker to fylkeskommuner. Her betones viktigheten av å se på tvers av dagens fylkeskommuner også.

En sentral problemstilling vi har her er hvilke av kommunene på dette kartet skal levere tomter til plasskrevende lager – og logistikkbedrifter. Det har vært en tradisjon for at det skal vi alle sammen gjøre, for vi er så næringsvennlige... Skal man få en god regional struktur på lokalisering av plasskrevende næringer så må man tenke, ikke bare på tvers av kommunegrenser, men også på tvers av fylkesgrensen. (Fylkeskommunal planlegger)

Den regionale planen bygger på en arealstrategi som er utviklet av hele 8 fylkeskommuner på Østlandet (Østlandssamarbeidet), og som nå revideres. Dette viser at også fylkene selv ser behovet for å tenke helhetlig areal- og transportutvikling over mange fylkesgrenser.

Mange informanter trekker frem at mange av dagens fylkeskommuner ikke er gode nok til å koble den regionale arealpolitikken til næringsutviklingspolitikken, for å få en helhetlig samfunnsutviklingspolitikk (Hofstad og Hanssen 2015). Mangelen på dette helhetsperspektivet påpekes også som en utfordring i den svenske regionalpolitikken (se Smas mfl. 2012). En planlegger fra det tidligere omtalte plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus (to fylkeskommuner) viser imidlertid at disse fylkeskommunene forsøker å koble disse to områdene;

Bærekraftig konkurransekraft er overskriften nå. Og det var det nye, at man samlet konkurransekraft og de fysiske løsningene – koblet bærekraften til konkurranse. Og også det internasjonale blikket på regionen. Det var veldig samlende. Som man kan samle seg om å kreve noe fra staten. Vi må stå sammen. Å bli er synlig, gjennom å samle stemmene, og snakke gjennom nye kanaler (Planlegger, fylkeskommune)

For å oppnå slik bærekraftig konkurranse- eller vekstkraft, mener mange av fylkeskommunene at de er for små i dag, og at større geografiske enheter ville økt utviklingspotensialet her.

For vi ser jo idag at de [fylkeskommunene]er jo for små på veldig mange områder som vi er inne på, som fylkesvei, kollektivtrafikk, .. og innenfor næringsutvikling, ikke minst. Så er jo vår fylkeskommune for lite for .. alene å håndtere det uten hjelp fra Østlandssamarbeidet [et større samarbeid med andre fylker]. (Planlegger, fylkeskommune)

Regionale planer (og strategier) om arealbruk skal ideelt sett ligge til grunn for kommunenes arealbruk, men også for statlige aktørers arealbruk (jf. PBL 2008, § 8-2). I intervjuene trekkes dette frem som en hovedutfordring, både for å få til en helhetlig areal- og transportutvikling og også for å nå nasjonale mål som klimaforliket. Som en planlegger uttrykte,

Lokalisering er noe vi går i dybden med nå. Der er det stor utfordring med den sektoriserste staten. Vi har godt samarbeid med Vegvesenet i sams veiadministrasjon. Vegvesenet bruker planen aktivt. Men i lokalisering av statlige etater føler vi ikke at de følger retningslinjene, om å bygge opp under bysentra. Etablering av skatteetaten, politietaten... de burde plassert det i sentrum, for å bygge opp under statens egen infrastruktursatsing (men gjør det ikke). Det er jo paradokset. (Planlegger, fylkeskommune)

I intervjuene trekkes det frem svært mange eksempler på at statlige beslutninger om lokalisering underminerer den strategiske retningen som er valgt for arealutvikling i fylkeskommunen. Som flere fylkesplansjef understreker, så er statlige aktører seg svært lite bevisst at de har et lokalt og regionalt fotavtrykk.

Fylkesmannen skal samordne staten når det gjelder innsigelser. Behovet er jo større for å skape en forståelse av at sektormyndighetene har et geografisk fotavtrykk i regionen. At det de gjør har en samfunnsmessig betydning utover den sektoren de representerer... Når helsesektoren etablerer seg så må de har noen som tenker på andre ting enn helse når de

etablerer seg. Kan fylkesmannen bidra til at den kompetansen sprer seg og etablerer seg? At dette tankegrunnlaget kan få gjenklang i slike spesialistinstitusjoner? (Fylkesplansjef).

Der diskuterer vi dobbeltspor på Jæren, og der er det foreslått ulike traseer. Den (mest aktuelle) traseen er nok den pengemessig minst kostbare, men den er altså lagt utenom det en samlet region har definert som et nytt senterområde (Fylkesplansjef).

Disse sitatene viser at det er behov for et regionalt folkevalgt nivå som har tyngde nok til å samordne lokaliseringen og satsingen til statlige sektormyndigheter, i og med at mange av disse kun tenker på å ivareta sine sektormål – uten å ta hensyn til om de underminerer andre myndigheters innsats for å nå sine mål. Dermed må regional arealmessig samordning styrkes, gjennom den myndighet som har det beste verktøyet til dette; den regionale samordnet areal- og transportplanleggingen (til fylkeskommunene).

Spørsmålet er så hva som gir tyngde nok? Hvor store må regionene være for at man skal kunne ha en helhetlig areal- og transportplanlegging, som faktisk legges til grunn for kommunale og statlige myndigheters virksomhet – som loven krever (§ 8-2)? I intervjuene mener flere at dette i mange tilfeller krever å se utover dagens fylkeskommunegrenser, at flere fylkeskommuner må gå sammen for å se et større geografisk område i sammenheng. Andre steder kan det være mer hensiktsmessig å se arbeide planmessig med å se flere bo- og arbeidsmarkeder innad i fylkeskommunen i sammenheng. Denne følsomheten for regional variasjon også innad i en fylkeskommune (eller en større region), vurderes som viktig av flere aktører. Det betones at fylkeskommunene allerede i dag må arbeide sub-regionvis med arealplaner for å kunne ivareta de viktige prinsippene man ønsker å følge regionalt.

Sub-regioner er den meste hensiktsmessige enhet, mener du? Ja. Du klarer ikke få det for hele, for de ulike delene av fylket hos oss er såpass forskjellige. Og det må være forskjellige virkemidler. Vi kan jo ikke ha de samme beskrankningene over hele fylket, kan ikke ha det samme i [utkantstrøk] som man har i [by]regionen. Det går ikke (Fylkesordfører)

Dette innebærer at det er gode argumenter for samordnet bo- areal og transportplanlegging for en større geografisk region enn dagens fylkeskommuner vil sikre en mer helhetlig og hensiktsmessig transport og arealutvikling. Men en slik arealplanlegging vil likevel måtte gjennomføres sub-regionvis, i og med at omfattende (forankrings)prosesser er nødvendig.

6.3.2 Se sektorområder i sammenheng

Sektoriseringen som ligger til grunn for inndelingen av statlige sektormyndigheter trekkes frem som en stor utfordring for å ha et helhetlig regionalt perspektiv (Hansen mfl. 2006, Hanssen mfl. 2012, Nilsen og Langset 2015). I Norge finnes det 60 direktorater, og ansatte her har økt med 23% mellom 2003-2012, mens ansatte i kommunesektoren har økt med 18 % i samme tidsperiode (Fylkesmannen i Oppland 2014). Det store antallet statlige aktører og de mange interesser, forventninger og rapporteringskrav de representerer, synes å fremstå som den største utfordringen sett fra kommunenes synsvinkel (Nilsen og Langset 2015:41). Kommunene, som er vant til å arbeide og planlegge helhetlig, rapporterer om en stadig økende kompleksitet i relasjonene til staten, både mht sektorspesifikke styringsprinsipper, holdninger, samhandlingskultur og praksis. Fylkesmannens samordning oppleves ikke å være tilstrekkelig (Nilsen og Langset 2015:41).

De mange direktoratene er i seg selv et uttrykk for en fragmentert nasjonal forvaltning, som stimulerer sektortankegang. Sektortankegangen, og mangelen på å se virkemiddelbruken i sammenheng, fører til store utfordringer for kommunene og kommunenes planarbeid. Fra tidligere forskning vet vi at kommuner opplever stor variasjon i evnen de ulike statlige sektormyndighetene har til å tenke helhetlig og se sektorområder i sammenheng (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Nilsen og Langset 2015);

Vegvesenet er en frispiller som bare ser sine egne behov og standarder, helt uavhengig av helhetlig samfunnstenkning og samordning med andre, enten det er kommunale, fylkeskommunale eller statlige organer (Rådmann i en kommune, fra Hansen mfl. 2006:74).

For vår kommune, som er en distriktskommune, er næringsutvikling i bred forstand en svært viktig oppgave. Dette henger igjen sammen med arealdisponering landbruk, miljø saker og kommunikasjon. Dette er et kritisk område hvor kommunen bruker mye ressurser opp mot ulike statsetater i tillegg til fylkeskommunen, hvor samordningen kunne vært bedre (Rådmann i en kommune, fra Hansen mfl. 2006:75).

Vil så større regioner føre til at man klarer å se sektorområder i sammenheng? Potensialet for helhetstenkning på tvers av sektorer vil bli større, fordi man kan overføre mer av virkemiddelapparatet fra regionale statlige myndigheter til et folkevalgt organ. Å regionalisere direktoratenes tilretteleggingsoppgaver for å få til utvikling, gjør at oppgavene legges nærmere innbyggerne, og at man bedre kan koble sektorområder, for eksempel utviklingsarbeid og tjenesteproduksjon (Fylkesmannen i Oppland 2014).

Å ta ut et slikt potensial forutsetter imidlertid at en større region faktisk er opptatt av å se sine egne sektorområder i sammenheng. Mye av den tidligere forskningen på hvordan fylkeskommunen utfører sin regionale utviklingsrolle har vist at dagens fylkeskommuner ikke i tilstrekkelig grad klarer å se sektorområdene i sammenheng (Hofstad og Hanssen 2015, Svoldal mfl. /Telemarksforskning 2015, Knudsen mfl. 2005, NOU 2000:22). Dette problemet peker også våre informanter på i denne studien;

Samhandling i egen organisasjon er vanskelig.
Utdanning er retta mot skole drift. Samferdsel er i en egen verden – hvor så mye skjer på bakrommet og de lager veier som er samfunnsmessig tvilsomt
(Folkehelseansvarlig, fylkeskommune)

Hun (i utdanningsavdelingen) får ikke gjennomslag innenfor sin egen enhet. Det samme gjelder jo for meg på min enhet som er regional utvikling. Jeg arbeidet i årevis for å få gjennomslag i regional planlegging og planstrategi. Og det er folkehelseutfordringen i dag. Å få lov til at folkehelse skal bli en del av det ordinære arbeidet (Folkehelseansvarlig, fylkeskommune)

Særlig problematisk oppleves det at flere fylkeskommuner ikke klarer å se arealplanlegging og næringsutvikling i sammenheng, siden disse to områdene oppleves å være sterkt gjensidig avhengig av hverandre. Noen av informantene fra fylkeskommunene rapporterer om at disse to områdene likevel lever sine egne liv, uten stor grad av integrasjon og samordning. I noen fylkeskommuner rapporteres det om en integrasjon av disse to sektorområdene. Som en fylkesplanlegger uttaler;

Bærekraftig konkurransekraft er overskriften nå. Og det er det nye, at man samlet konkurransekraft og de fysiske løsningene – koblet bærekraften til konkurranse. Og også det internasjonale blikket på regionen. Det var veldig samlende, noe man kan samle seg om å kreve noe fra staten (Planlegger)

Fortettingsstrategier er strategier for vekst og utvikling. [Samarbeidet mellom 8 fylker] fungerer også som voksenopplæring av regionalpolitikere. Man adopterer begreper, holdninger, måter å tenke på – i hele regionen. Tenker mer likt, og da kan man i neste omgang planlegge likt (Fylkesplanlegger)

Også i Sverige pekes det på et behov for et mer helhetlig perspektiv på samordning og harmonisering av det regionale utviklingsarbeidet («tilväxtarbete», vekst) og fysisk oversiktsplanlegging med regionale og nasjonale aktører (Smas mfl. 2012:9, se også Boverket och Tillväxtverket 2015). Forholdet mellom ulike regionale strategier og planer er problematisk, for eksempel hvordan länsplanene for den regionale transportinfrastruktur forholder seg til de regionale utviklingsprogrammene. Det er to forskjellige kulturer som skal forenes og harmoniseres (oversiktsplanlegging og tilväxtarbete), og sektortenkningen er fremdeles fremtredende. Det finnes også svakheter når det gjelder å være delaktighet og forankring i hverandres plan- og utviklingsprosesser. Administrativt grenseoverskridendespørsmål er fremdeles vanskelig å håndtere, og koblingen mellom ulike strategier og innsats på lokalt og regionalt nivå er ganske svak (10). De kommunale oversiktsplanene er ikke alltid de strategiske, langsiktige og overgripende dokument som de skal og har potensial til å være, i henhold til plan- og bygglagen (2010) (Smas mfl. 2012:10). Det finnes i loven mulighet for fysiske

regionplanlegging og regionplan, men denne brukes bare unntaksvis (Gøteborg og Stockholm). Verken regionale utviklingsprogram eller regionale planer er juridisk bindende.

De viktigste argumentene for å styrke det regionale folkevalgte nivået er at dette nivået kan bidra til samordning av sektormyndigheter, og en mer helhetlig politikkutforming på regionalt nivå. Dette forutsetter at folkevalgte regioner må evne å se sine sektorområder i sammenheng, i større grad enn de klarer i dag. Hvis ikke faller en betydelig del av begrunnelsen for en slik styrking. Likevel ser vi at en styrking og forstørring av folkevalgte regioner, også vil kunne øke utfordringen med å se sektorområder i sammenheng ytterligere. Derfor er det svært viktig at nye regioner får mer eksplisitte forventninger om at de ulike sektorområdene må ses i sammenheng.

6.3.3 Helhetlig virkemiddelbruk – oppgaveoverføring og «smart spesialisering»

En hovedutfordring med regional samfunnsutvikling er at virkemiddelapparatet er fragmentert, og at offentlige virkemidler er strødd tynt utover mange aktører. I en ny Norut-rapport (Angell mfl. 2015) påpekes mangfoldet i virkemiddelaktører:

Andre offentlige aktører disponerer viktige virkemidler for næringsutvikling. Fylkeskommunen har ansvar for regional utvikling, og får overført penger fra staten til dette arbeidet. Innovasjon Norge, SIVA og fylkesmannen har viktige virkemidler, også økonomiske, innenfor sine avgrensede områder. Forskningsrådet er en viktig aktør innen næringsrettet forskning og innovasjon.. De ulike virkemiddelaktørene har egne beslutningssystemer der de er ansvarlige for sine prioriteringer i forhold til egne mål... Det kan imidlertid se ut til at det ikke er noen systematikk i tenkningen om involvering av kommunene. Både arbeidet med regional utvikling og særlig satsingen på innovasjon ser ut til å «svinge utenom» kommunene (Angell mfl. 2015:2).

Kommunene er i mange tilfeller ansett som en viktig enhet for å få til lokal utvikling, og næringsutvikling spesielt. Ut fra et slikt

perspektiv er det bekymringsverdig at statlige virkemiddelaktører «svinger utenom kommunene». I flere utredninger anbefales det sterkt å rydde opp i dette, for å avklare ansvarsforhold mellom kommunene og statlige virkemiddelaktører;

Videre bør næringsfonds- og virkemiddelaktører samarbeide tettere, inkludert det å utforme klarere ansvarsfordeling mellom kommunene og de ulike virkemiddelaktørene. Det påpekes et stort forbedringspotensial når det kommer til dette siste punktet (Rambøll, 2012, Angell mfl. 2015:25).

Som vi så i de forrige kapitlene, så er de fleste fylkeskommuner vant til å jobbe i tett samarbeid med kommunene, både i mobiliseringsøyemed og til dels også i strategisk retningsgivning. Fylkeskommuner vil i mindre grad kunne tenkes å «svinge utenom» kommunene. Dette gir grunn til å tro at også større folkevalgte regioner vil være bedre innrettet til å involvere kommuner, enn det statlige sektormyndigheter er. Likevel trekker flere fylkeskommunale aktører frem at det er en grense for hvor mye de klarer å kompensere for manglende samordning av sektorpolitikk og virkemiddelapparat på nasjonalt nivå.

Jeg føler at hvis ikke departementet på nasjonalt nivå klarer å samordne seg bedre, så er det grenser for hvor mye vi kan klare å koordinere oss på regionalt nivå...
(Fylkesplansjef)

Utfordringen med et fragmentert virkemiddelapparat – som trekker i ulike retninger – er også tatt tak i av EU. Her snakker man nå om «smart specialisation» i regional utvikling (European commission 2016), som vi skrev om tidligere. Her betones viktigheten av å se det offentlige virkemiddelapparatet for regional vekst i et helhetlig perspektiv, og gi en strategisk retning for virkemiddelbruken, slik at ulike virkemidler ikke underminerer hverandre. Vi ser gjenklang av denne tankegangen også i norske offentlige dokument, som St.meld.nr.7 (2008-9). Her understrekes det at for å oppnå innovasjon og videreutvikling av et konkurransedyktig næringsliv, som gjerne skjer på tvers av administrative grenser, så bør den samlede innsatsen på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå samvirke. I St.meld. nr 7 (2008-9) betones fylkeskommunenes ansvar (sammen med kommunene) for å bidra til å skape handlingsrom for innovasjonsrettede tiltak.

Fylkeskommunene koordinerer ofte regionale partnerskap hvor representanter for næringslivet, forsknings- og utredningsmiljøer-, universitets- og høyskolemiljøer, ulike statlige virkemiddelaktører, kommunene og frivillige organisasjoner samarbeider. Her understrekes det at det regionale folkevalgte nivået bør være pådriver og initiativtaker for å møte utfordringene i regionen med tiltak som kan bidra til regional utvikling og verdiskaping.

En måte å styrke fylkeskommunenes evne til dette er å samle flere av virkemidlene på et regionalt folkevalgt nivå, noe som i praksis vil innebære en desentralisering fra statlig nivå. En konsentrasjon av virkemidler på et sterkere folkevalgt regionalt nivå kan sikre en mer helhetlig, koordinert og strategisk rettet innsats og en mer systematisk involvering av kommunene. For kommunenes del, vil en slik konsentrasjon innebære at det er færre instanser (og søknadsprosedyrer) å forholde seg til, noe som ofte etterlyses (Nilsen og Langset 2015, Hansen mfl. 2006). Særlig oppleves fylkeskommunenes og fylkesmannsembetenes virkemidler og myndighet å være overlappende når det gjelder regional samfunnsutvikling. Som en av de intervjuede uttalte:

Det sitter bygdeutvikler hos fylkesmannen, og nå hørte jeg til og med et fylke hvor det var en fylkesmann som hadde ansatt en stedsutvikler, da blir jeg så provosert.. [D]ette handler om å blande snørr og barter i forhold til utviklingsperspektivet, hvem er det faktisk som skal ha ansvar for det? Det er fylkeskommunen, og det er et politisk styrt system, og ikke i noen konger av noen fylkesmenn eller noen fagfolk hos fylkesmannen .. [D]er er vi inne på regional planlegging med en gang, og .. samordningsrollen, og det må det ryddes i altså... Det sitter jo makt i de pengene og ressursene der, i stedet for å legge det inn i felleskapet hos oss (Fylkeskommunal aktør)

I Norge har vi hatt et forsøk på å samle fylkeskommunens og fylkesmannens virkemidler til regional samfunnsutvikling, gjennom enhetsfylkeforsøket i Møre og Romsdal i 2004-2007, beskrevet tidligere i rapporten. Her ble fylkeskommunen og fylkesmannen i Møre og Romsdal tett administrativt integrert (Hedmark hadde en mindre gjennomgripende versjon). Her viser Møreforsknings spørreundersøkelse (2006) at 61 % av de ansatte i Enhetsfylket

mente at gjennomføringen av mål og strategier for fylkets samla utvikling var blitt bedre med enhetsfylket, mens bare 5 % mente den var blitt dårligere (Stangeland og Barstad 2006:18).

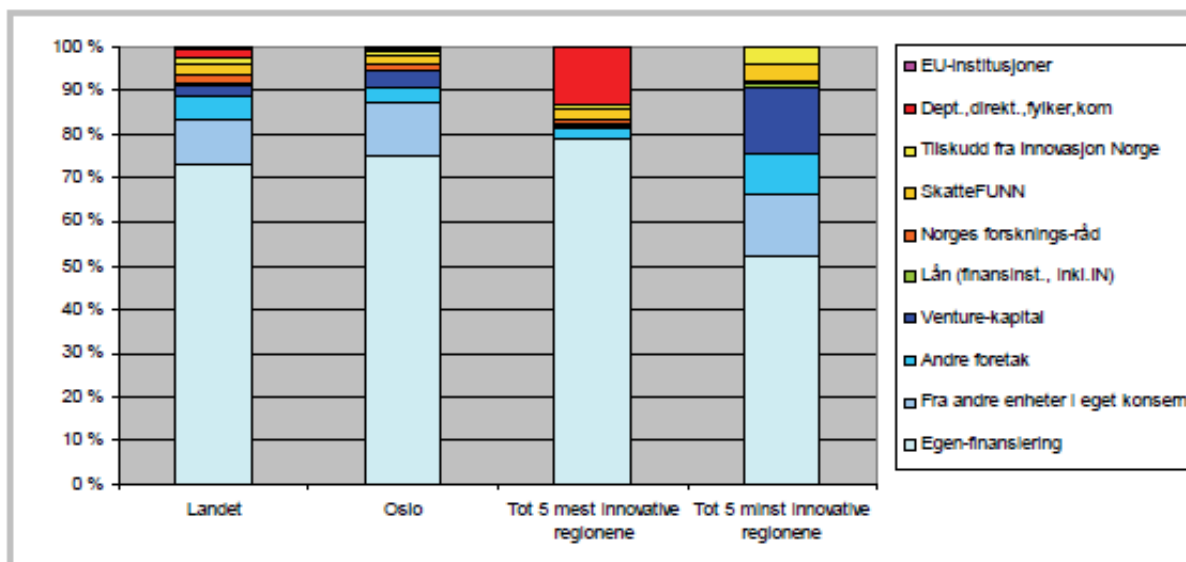
Også når det gjelder planveiledning viser tidligere studier at enhetsfylkeforsøket førte til bedre samspill med kommunene, og bedre kapasitet til å gi kommunene veiledning (Stigen og Hanssen 2007:86). I tillegg pekte kommunene på at de møtte en organisasjon med bedre forståelse for kommunenes situasjon og forutsetninger. Flere av kommunene forklarte den forbedrede kontakten med fylkesnivået med at de kjente seg mer igjen i det folkevalgte systemet rundt fylkesdirektøren (enn de gjorde i fylkesmannssystemet). Dette ga en større nærhet, og en enklere og bedre kommunikasjon. I Møreforsknings spørreundersøkelse (se Båtevik og Barstad 2006) rapporterer en tredjedel av kommunen om bedre samarbeid mellom fylkeskommune og kommune i dette forsøket.

Samordningen av de regionale planmyndighetene trekkes frem som en av de største fordelene (Stigen og Hanssen 2007: 81-82). Saksbehandlingen ble koordinert i alle plansaker og konsesjonssaker, noe som innebar at Møre og Romsdal fylke sendte et samlet svar til den aktuelle kommunen. I fellesbrevet til kommunene blir synspunktene fra alle avdelingene presentert. Slik kan samordningen også vurderes av den enkelte kommune (Skjeggedal og Lysø 2006a:19). Det ble videre opprettet fire regionale planfora, det såkalte Plannettverket, for opplæring og erfaringsutveksling mellom fylket og kommunene. Enhetsfylket tok initiativ til, og driftet disse i samarbeid med kommunene. Møreforsknings spørreundersøkelse til kommunene (Båtevik og Barstad 2006:21) viser at 92 % av de som har kommunal- og arealplanlegging som arbeidsområde mente at det regionale nivået har blitt ryddigere som følge av plansamordningen. Et stort flertall mener også at fylket opptrådte mer samordnet.

I en studie av de mest innovative regionene i landet, vises det til at bedriftene i de fem identifiserte mest innovative regionene samlet har en betydelig større andel offentlig finansiering enn bedriftene i de minst innovative regionene har, som på sin side er mer avhengige av privat finansiering utenfor egen bedrift (Gundersen og Onsager 2011:84). Figuren under viser denne konsentrasjonen

av offentlige virkemidler (økonomisk finansiering) som det røde feltet.

Figur 6.1: *Finansieringskildene for egenutført FoU i næringslivet, samlet for de mest innovative regionene og for de minst innovative regionene (Gundersen og Onsager 2011:85)*



(Datakilde:SSB-FoU- og innovasjonsunders.2008)

I de fem mest innovative regionene i landet har man altså klart å knippe sammen den offentlige virkemiddelbruken. En tolkning er at der det offentlige virkemiddelapparatet klarer å samordne innsatsen – så bidrar det positivt til innovasjon i næringslivet.

Vil så større regioner styrke rollen som samordner av et fragmentert offentlig virkemiddelapparat? Flere av de intervjuede mener det.

Vi vil gjerne bli en nasjonal pilot på Vestlandet for å jobbe frem en ny vestlandsregion, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane... Vi vil ivareta 70 prosent av all verdiskaping i Norge. Størsteparten av all inntekt som Norge skaper går gjennom disse tre vestlandsfylkene. Marin sektor, olje og gass, vi vil kanskje enda sterkere kunne ta samfunnsutviklerrollen

på samordning av virkemidler. Vi er todelt ift. næringsstruktur, oljesektor som har vært driver og sterk kyst, samtidig som vi har krevende utfordringer i innlandet. Det gjelder for alle tre fylkene. Her kunne vi jobbet sterkere strategisk sammen. En sterkere vestlanskultur som i kan bygge sterkere... Et nyttig geografisk nivå, bestående av de tre vestlandsfylkene, vil lettere kunne ta samordningen (Fylkesdirektør for regional utvikling)

Her ser vi altså at en potensiell region bestående av tre av dagens fylkeskommuner, forventes å lettere være i stand til å ta en samordningsrolle ift. til virkemiddelbruken. Et annet eksempel er Østlandssamarbeidet, et mer løselig koblet nettverk bestående av åtte fylkeskommuner, som nå har begynt å ta en sterkere samordningsrolle i knutepunktutviklingen (se ramme).

KNUTEPUNKTSUTVIKLING – EKSEMPEL PÅ AT FYLKESKOMMUNENE TAR EN SAMORDNINGSROLLE
Fylkene i Østlandssamarbeidet har startet opp et arbeid sammen med Jernbaneverket, Statens vegvesen, NSB og ROM Eiendom for å avklare rollene i knutepunktutviklingen på Østlandet. Fylkeskommunene kan peke ut knutepunktene og bidra ved å etablere et kollektivtilbud som støtter opp om knutepunktet og som korresponderer med evt. togtilbud. Videre kan fylkeskommunene bidra med investeringer i infrastruktur og ved å lokalisere egne virksomheter slik at disse støtter opp om knutepunktene. Det finnes også eksempler på at fylkeskommuner påtar seg et større driftsansvar for knutepunkter. Dette er særlig relevant i rene bussknutepunkter. Ved behandling av reguleringsplaner for knutepunkter bør fylkeskommunen påse at knutepunktet både fungerer som et effektivt omstigningspunkt og at det legges til rette for høy arealutnyttelse. Fylkeskommunen bør også ha med i vurderingen at det skal være en balanse mellom arealforbruk til infrastruktur og byutvikling, og at det skal være balanse mellom infrastrukturkostnader og finansieringspotensial. (ROM 2014:26)

I forsøket med enhetsfylket fra 2004-2007, beskrevet tidligere, er et av resultatene av administrativ integrering av fylkesmannen og fylkeskommunens administrasjoner, samordningen av tildeling av

statlige tilskudd. Dette skjedde bl.a. ved at de ulike avdelingene gikk gjennom andre avdelingers liste over søkere til tilskudd, slik at man kunne supplere hverandres lister og bidra til at flere gode

søknader fikk tilskudd. En annen samordningsgevinst var at man yter tilskudd på hvert sitt fagfelt som gjelder samme prosjekt i kommunen, for å styrke dette. For søkere som har søkt om tilskudd fra flere ulike avdelinger, samler fylket seg i ett felles brev, der søkeren bare fikk en person å forholde seg til (Stigen og Hanssen 2007:82). Ved en overføring av fylkesmannens tilskuddsmyndighet til fylkeskommunen kan man dermed forvente en tilsvarende samordning, eventuelt bedre, i og med at man da ikke får to formelle styringslinjer – slik enhetsfylkemodellen hadde.

6.3.4 Helhetlig skjønnsutøvelse – veie hensyn mot hverandre

I NIBR-rapport 2009:19 (Hansen mfl. 2009:200) oppgir flere fylkesmenn at samordningsrollen de har potensielt rommer oppgaver hvor det kreves skjønnsutøvelse. Rapporten konkluderer med at samordningsmandatet kan oppfattes utydelig og vanskelig. Dette ser særlig ut til å gjelde det nye forsøket med samordning av innsigelser, hvor fylkesmannen skal samordne innsigelser fra statlige myndigheter og har muligheter til å avskjære dem.

Nå er veldig mange fylker med i innsigelsesforsøksordningen hvor det er fylkesmannen som skal gå inn og jeg synes det er helt feil. Det er jo politikk, det å veie statlige interesser som kommer inn i regionen. Og så er det fylkesmannen som skal sitte og gjøre den avveiningen der. Det er en typisk regionalpolitisk rolle (Fylkesplanlegger)

En direktør i et fylkesmannsembete understreker at dette er en problematisk rolle for dem å ha. I fylkesmannsambetet, som er med i samordningsforsøket, er det planseksjonen som samordner – først internt i embetet og så mellom ulike regionale statlige myndigheter. Men dette fører til at alle de ulike sektorhensynene og planhensynene, risikerer å bli samordnet bort underveis, og når dette nå skjer i lukkede rom, man får ikke fram de ulike hensynene. Som han sier; «Nå blir vi enige på kammerset, dette er helt i det lukkede rom. Interne dokumenter er unntatt

offentligheten. Vi kan skrive så gode referater vi vil, men da blir det konklusjonen til slutt som kommer fram» (representant for et fylkesmannsembete). Vi er av den oppfatning at fylkesmannens samordningsrolle av innsigelser i bunn og grunn berører spørsmål av politisk natur, hvor hensyn og interesser veies mot hverandre. Fylkesmannen har ingen prosedyrekrav på at denne veiingen skal være åpen og transparent, noe som er et viktig prinsipp i folkevalgte organ. Dermed er det to tunge demokratiske argument for at en slik samordning bør skje av et folkevalgt regionalt nivå, både fordi veiingen er spørsmål av politisk natur og av åpenhetshensyn.

6.3.5 Helhetlig geografisk inndeling – harmonisering av grensene til folkevalgte regioner og til regionale statlige myndigheter.

I mye av forskningen på regionalt samarbeid, nettverk og planprosesser går det frem at det brukes en stor organisatorisk innsats i disse samarbeidskonstellasjonene (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Holmen og Hanssen 2013). Her snakkes det om det man i internasjonal litteratur kaller «network fatigue», altså nettverksutmattelse, hvor nøkkelaktører ikke lenger har kapasitet til å være med på alle samarbeidsarenaene som opprettes på tvers av sektormyndigheter og forvaltningsnivåer (og med private aktører). En årsak er at grensene mellom dagens fylkeskommune og den regionale inndelingen hos ulike statlige sektormyndigheter ikke harmoniserer. Og flere fylkeskommuner vi har med i studien rapporterer at de er med i 60-70 samarbeid og nettverk. Mange av disse krever deltakelse fra regionale statlige aktører for å sikre at statlige mål og styringssignaler oversettes i regional kontekst, og ivaretas i det som kommer ut av samarbeidet (plan, tiltak, strategi etc.). Resultatet blir i mange tilfeller at regionale statlige myndigheter ikke stiller på arenaene, noe som fører til at viktig kunnskap ikke kanaliseres inn, og at statlige mål og hensyn ikke nødvendigvis oversettes i regional kontekst og ivaretas i resultatet. Som en fylkeskommunal planlegger sa,

Et lite hjertesukk: Når dere spør om regional stat møter (i regionalt planforum) så gjør de jo det. Men ikke NVE. For de er jo alt for langt unna, de har ikke kapasitet til å reise over hele Østlandet. Men Vestfold

hvor de er lokalisert, der er de. [H]vordan staten er organisert er relevant i forhold til større regioner. For når NVE ønsker å bli tydeligere og dele ut innsigelser, og det gjør de jo, ca 100 i året. Så kunne det hende de var blitt avverget (Fylkesplanlegger 1)

Flere av våre respondenter opplever derfor at det er svært krevende å samordne det offentlige virkemiddelapparatet i regionale planprosesser. Som en politisk leder uttalte;

Det handler jo også om hvordan staten selv velger å organisere seg. Sånn som staten nå opererer så organiserer dem seg helt uavhengig av fylkesgrensen... Det gjør jo samordningsrollen helt håpløs! 40 ulike måter å organisere seg på tilsier at det blir veldig vanskelig å forholde seg til for både kommuner og fylkeskommuner» (Fylkesrådsleder)

Flere studier anbefaler derfor at grensene så langt det er mulig bør harmoniseres for å gjøre koordinering enklere (Hansen mfl. 2006, Nilsen og Langset 2015). Dette kan man best oppnå ved at det folkevalgte regionale nivået deles inn etter landsdelsmodellen (5 regioner), men også utviklingsmodellen (10-12) ville ha bidratt til at hvert fylkes/regions nettverksaktivitet var lettere for regionale statlige myndigheter – og kommuner – å delta i.

Om staten beholder sin makt og myndighet, så er det jo viktig å organisere seg på en måte som gjør at samordning på regionalt nivå blir enklere. Og på den måten får man jo utnyttet utviklingsmulighetene og ressursene som ligger ute i regionene bedre (Fylkesrådsleder)

For større regioner vil si mer makt til regionene på bekostning av statlig nivå. .. så lenge det eneste vi skal se på er kommunene og fylkeskommunen, og så er ikke staten interessert i å se på seg selv. Og sine mange direktorater, og sin regionale organisering. Hvorfor er det da sånn at vi står i alle disse prosessene og skal optimalisere politivesen, helsevesen etc. Og så legger de andre grenser enn det som er nåværende fylkesgrenser, fremtidige regiongrenser. Da burde man hvert fall feie for egen dør i dette. (Fylkesordfører)

Selv om den regionale inndelingen for hver enkelt statlig sektormyndighet er rasjonell for denne organisasjonens måte å arbeide på, ser det altså ut til å bidra til kollektiv irrasjonalitet når det gjelder samarbeid om regional samfunnsutvikling.

6.4 Oppsummert – hvordan kan større regioner bidra til bedre samordning?

Større regioner (med mer myndighet og virkemidler) kan gi gevinster ved at det folkevalgte regionale nivået kan ta ut potensialet for å:

- Henge næringsmessig og kommunikasjonsmessig bedre sammen (*geografisk samordning*)
- Se flere *sektorer i sammenheng*
- Se flere *virkemidler i sammenheng* – gjennom strategisk retningsgivning som gjelder for alle («smart spesialisering»)
- *Bedre skjønnsutøvelsen* (mer profesjonell kompetanse)
- Bli *et lettere virkemiddelapparat å forholde seg til* for bedrifter og kommuner
- Fremtvinge en *harmonisering av regionale inndelinger* (de regionale grensene til statlige sektormyndigheter og folkevalgte regioner)

7 Forutsetninger: Oppgaver og myndighet

7.1 Hvilke oppgaver og myndighet kan styrke de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen?

Amdam mfl. (2014) trekker frem tre prinsipper som har vært fremtredende i de fleste utredningsarbeid om oppgavefordeling siden 1970tallet. Det første ser desentralisering opp mot effektivitet, og sier at oppgaver bør legges til lavest mulig effektive nivå (NOU 1974:53 s.15, NOU 2000:22). Dette bunner i prioriteringseffektivitet, allokeringseffektivitet etc. Videre vektlegges prinsippet om at staten bør ha ansvar for oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis over hele landet, mens det tredje prinsippet er at oppgaver som forutsetter lokalkunnskap og lokalt initiativ bør delegeres til regionalt eller lokalt nivå, etter subsidiaritetsprinsippet (Amdam mfl. 2014). Det er altså argumentene for allokerings- og prioriteringseffektivitet og subsidiaritetsprinsippet som ligger til grunn for en regionalisering av statlige oppgaver. Tidligere utredninger har igjen og igjen understreket at fylkeskommunen har et viktig planansvar og er en viktig planmyndighet til å gi retning for regional utvikling, men mangler virkemidler for å følge opp planer og strategier (NOU 2000:22, side 302). Mangelen på harde virkemidler og gjennomføringsansvar bidrar i neste omfang til at fylkeskommunene fort blir usynlige og taper nødvendig legitimitet og autoritet i arbeidet.

Hvilke funksjoner, oppgaver og virkemidler bør så et forsterket og geografisk større regionalt folkestyre ha, dersom man ønsker å

bygge opp under de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen som vi mener er viktige? Og for at man klarer å sette kraft bak regionale planer slik at de faktisk kan gi retning for mange offentlige (og private) aktørers innsats og virkemiddelbruk?

Som St.meld.nr 12 (2006-7) også trekker frem så vil større folkevalgte regioner, særlig en regionmodell med 5-7 regioner, legge til rette for samling, etablering og utnyttelse av betydelige ressurser og miljøer for regional utvikling, og regionene vil kunne framstå som tunge utviklingsaktører med betydelig slagkraft. Regionenes størrelse gir mulighet for en bredere og tyngre oppgaveportefølje. Hvilke bør dette være?

Vi har som utgangspunkt at det ikke er åpnet for differensiert oppgavefordeling mellom det regionale og kommunale nivå, men at generalistkommunemodellen skal følges. Vi følger dermed ekspertutvalgets rapport om Kriterier for god kommunestruktur (Vabo 2014), og ikke argumentene for en modell med differensiering – som Møreforskning (Amdam mfl. 2014) tar til orde for. Hovedargumentene er slik vi ser det en differensiert modell ville komplisere forvaltningssystemet og gjøre det uoversiktlig for innbyggerne, både som brukere og velgere (Vabo 2014, Klausen 2015). Når det gjelder kommunal struktur og oppgavefordeling så antyder de følgende samfunnshensyn som å være viktig for samfunnsutviklerrollen; a) helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn, b) tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet. Og derav følger kriteriene (Vabo 2014): funksjonelle samfunnsutviklingsområder, tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse.

Basert på en rekke tidligere utredninger (Deloitte 2015, St.meld 12 (2006-2007), vedtak i KS) vil vi her argumentere for at følgende oppgaver og myndighet kan støtte opp under de tre dimensjonene av den regionale samfunnsutviklerrollen (se figur under). Vi vil i det videre gå gjennom hver av de tre dimensjonene.

Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerollen



7.2 Oppgaver og myndighet som kan styrke strategisk retningsgivning

I tidligere utredninger (Amdam 2014:53, Selstad 2004a, s. 15, Deloitte 2015, St.meld 12 (2006-7)) pekes det på at større regioner (særlig landsdelsregioner) kan overta vesentlig ansvar, oppgaver og makt fra staten og kan bli en betydelig regional ”motmakt”, politisk og administrativt. Fylkesordførerkollegiet (KS) tar til orde for overføring av 12 oppgaver (Kommunal rapport 4.des 2014). Basert på disse utredningene, diskuterer vi her hvordan ulike myndighetsområder kan støtte opp under den strategiske retningsgivende rollen.

a) Samfunns-, - nærings og areal(og transport)politikk:

Det er vektige argumenter for at regionene bør overta og samordne de utviklings- og innovasjonsfremmende virkemidlene i den store distriktspolitikken. På den måten er det større muligheter for at samfunns-, nærings- og regional utvikling blir helhetlig og effektiv, enn det er i dag (se for eksempel Selstad 2004a). Et viktig redskap her er samfunns- og arealplanlegging. Vi tar derfor til orde for følgende;

- Det bør ikke være mulig velge bort å gi retning gjennom planlegging, både samfunnsplan og arealplan. Planer på regionalt nivå kan utarbeides og vedtas med eller uten forankring i Plan og bygningsloven (PBL). Slik planlegging gjøres bl.a. i regi av fylkeskommunen, interkommunale organer eller annen form for samarbeid. Ikke alle fylkeskommuner har slike planer i dag, siden PBL ikke krever det. Og selv om de har det, er det ikke alltid planene innholdsmessig klarer å gi retning. Statlige informanter etterlyser at fylkeskommunen gir tydeligere føringer for samfunnsutviklingen gjennom regionale planer (Nilsen og Langset 2013: 9). Civitas (2014) gjorde en samlet vurdering av regionale arealplaner, ved å se på storbyenes formelle vedtaksstatus, planprosess og planinnhold – og de anså kun de regionale planene i Buskerudbyen, Nedre Glomma og på Jæren som *i høy grad* å virke styrende for kommunenes arealpolitikk. Fylkeskommunene har derfor et forbedringspotensial i å utvikle en kommuneoverskridende planlegging som legges føringer for kommunene når regionale hensyn tilsier det

(Nilsen og Langset 2013). Vi vil ta til orde for at PBL endres slik at den pålegger alle folkevalgte regioner å gi retning gjennom en (strategisk) samfunnsplan og en arealplan. Dette ble anbefalt også da PBL ble revidert i 2008, ved at Planlovutvalgets foreslo en fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Dette ble ikke tatt med i loven, fordi man argumenterte for at arealretningslinjer på regionalt nivå sjelden ble så presise at det var naturlig å bruke virkemidler tilsvarende kommuneplanbestemmelsene. Det både vår og andre studier viser er at regionale arealplaner og bestemmelser i mange tilfeller er vurdert som en god arena for å foreta en konkret samordning av sektorpolitiske krav og vurdering av disse sektorkravene i forhold til ”helhetlige” regionale arealplaner (Civitas 2014). Slik sett kan det bidra til en effektivisering. Civitas (2014:21) finner også at regionalt planarbeid bidrar til å styrke arealplanleggingen i den enkelte kommune. Dette kan ha sammenheng med generell kompetanseheving gjennom felles aktiviteter og nettverk i regionen, og bedret mulighet for veiledning til den enkelte kommune. Regionalt samarbeid gir også mulighet for å framskaffe bedre grunnlagsmateriale enn om kommunene skulle operere hver for seg. Kommunene og fylkeskommunen vil også kunne stå sterkere ovenfor sektormyndighetene ved å samordne sine interesser.

- *Strategisk retningsgivning bør innebære å velge hovedprinsipper for fremtidig utvikling, som å fordele vekst mellom kommunene.* Civitas (2014) viser at regionale planer gjerne gir generelle føringer til kommunene om at utbygging primært bør skje sentralt, ved knutepunkter etc. i samsvar med de statlige retningslinjene, men at det er få eksempler på at planer aktivt går inn og fordeler vekst mellom kommuner. Unntaket er Østfold fylkeskommune og Oslo/Akershus.
- *Regionale planbestemmelser på andre områder enn kjøpesenter. Feks knyttet til vannforvaltningsplaner, areal- og transportplaner, folkehelseplaner etc.* Det ble i 2008 innført planbestemmelsene knyttet til regional plan med retningslinjer for arealbruk om restriksjoner på bygge- og anleggstiltak.. Disse er juridisk bindende bestemmelser i forhold til private utbyggere og kommunene, og vil gi kommunene tid til å justere sitt

plangrunnlag i samsvar med den regionale planen. Så langt er slike bestemmelser benyttet for å avgrense handelsetablering til angitte sentrums- og handelsområder i samsvar med RPB Kjøpesenter. Det er ikke funnet eksempler på bruk av regionale planbestemmelser i andre sammenhenger (Civitas 2013). Vi vil her anbefale krav om flere regionale planbestemmelser, for eksempel knyttet til vannforvaltningsplaner, areal- og transportplaner, folkehelseplaner etc.

- Gjennomføringsverktøy: Utvikle nye forpliktelsesmekanismer gjennom avtaleverk. PBL myndiggjør ikke fylkestinget til å sanksjonere dersom aktørene ikke gjennomfører i henhold til plan (Higdem 2011). Siden forpliktelsesparagrafen i PBL (§ 8-2) ikke fungerer etter intensjonene (se neste kapittel) er det vektige argumenter for å innføre avtaleverk som gjennomføringsverktøy. Slike avtaleverk kan forplikte kommuner, men også statlige aktører. I stedet for å vente på at loven skulle gi fylkeskommunene adgang til å forplikte aktørene, har både staten sentralt og fylkeskommunene funnet det hensiktsmessig å ta i bruk partnerskap med avtaler og kontrakter i planleggingen (Higdem, 2007, 2011). Dette innebærer at i regional planlegging har partnerskap og partnerskapsavtaler blitt gjennomført som en måte å forplikte partene på. Avtaleverk er innført som en bindende mekanisme utenfor PBL, men samtidig innenfor rammen av loven (Higdem 2011). Her finnes mange ulike modeller, for eksempel de nasjonalt initierte bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene, som kan videreføres på også andre sektorområder. I tillegg finnes det mange ulike partnerskapsavtaler
- Beslutninger om transportsystem, som konseptvalgutredninger (KVU) for transportsystemet, Nasjonal transportplan og bymiljøavtaler, må i større grad enn i dag legge til grunn prinsippene i regionale arealplaner. Det er generelt en utfordring i regionale planprosesser etter plan- og bygningsloven å etablere forpliktende koblinger mellom arealbruksstrategier og investeringer i transportinfrastruktur eller driftsopplegg for kollektivtransporten (Civitas 2013). Konkrete beslutninger om transportsystem fattes som regel i egne beslutningsprosesser, f.eks. gjennom Nasjonal

transportplan eller avtaler om «bypakker» og nå bymiljøavtaler. KVVU gjennomføres vanligvis i regi av Statens vegvesen eller Jernbaneverket i samarbeid med fylkeskommune og primærkommuner. For alle disse beslutningsprosessene må det kreves at hovedprinsippene i regionale planer legges til grunn.

- *Kompetanseoverføring*: juridisk og generell plankompetanse fra fylkesmannsembetene.

b) Miljøpolitikk: nullutslippssamfunnet, klimatilpasning, vannforvaltning, miljø- og biodiversitet.

For politikkområder som faller inn under kategorien miljøvern og klima, er det vektige argumenter for at myndighet og virkemidler innenfor miljøpolitikken bør regionaliseres. For det første er fagmiljøene innen friluftsliv, vannforvaltning og miljøvern, klima er i dag små, og dette er et fragmentert felt. Fylkeskommunen har allerede viktig koordineringsmyndighet på området, for eksempel i vannforvaltningen og som regional planmyndighet. Denne koordineringsmyndigheten kan styrkes, for eksempel ved også å overføre ansvaret for den faglige koordineringen i vannforvaltningen (som nå ligger hos fylkesmannen). I tillegg ser vi at det innenfor klimatilpasning er et vakuum når det gjelder å koordinere offentlige myndigheters innsats på området (Hanssen, Hofstad og Hisdal 2015). Dette tomrommet kan fylkeskommunen fylle, først og fremst som planveileder og i sin regionale planlegging. Det er også denne planrollen som kan styrkes for å klare å bli en bedre pådriver for en arealutvikling som fremmer et nullutslippssamfunn (jf. Klimaforliket til Stortinget).

I tillegg er det også vektige funksjonelle argumenter for at politikkområdene knyttet miljø og klima må løses i regioner som er større enn dagens fylkeskommuner.

Når det gjelder naturmangfoldloven, ser vi i dag et stort behov for mer helhetlige kartlegginger av natur/biomangfold i planprosesser. I dag skjer slik kartlegging først og fremst bitvis i konkrete reguleringsplanprosesser, innhentet av forslagsstiller. Sjelden sees denne informasjonen i sammenheng, på aggregert nivå, noe et folkevalgt regionalt nivå med større miljøansvar ville kunne ha gjort.

Et styrket regionalt folkevalgt nivå kan altså få bedre forutsetninger for å drive en aktiv regional miljøpolitikk. Det kan også argumenteres for en sterkere regional innflytelse over hvordan naturressursene skal disponeres. De kunne bedre klart å koble dette opp mot verdiskaping – grønne næringer, innovasjon, tilskuddsordninger for landbruk etc. Likevel ser vi fra tidligere forskning at fylkesmannsembetenes kontroll- og tilsynsfunksjon på området blir enda viktigere om regionale folkevalgte organer skal få overført mer ansvar for miljøpolitikken. I forsøket med enhetsfylket var et av funnene at i veiingen mellom utvikling og miljøhensyn, så vurderte mange av aktørene at kompromisset lå nærmere vekst enn vern (Hanssen og Stigen 2006).

Kompetanseoverføring: miljøkompetanse fra fylkesmannsembetene, biologisk kompetanse til kartlegginger/sammenstilling av kartlegginger fra forslagstillere/konsulent, geologisk kompetanse for sammenstilling av kartlegginger av grunnforhold (fra forslagstillere).

c) Mobilitet: Veimyndighet og veiadministrasjon, kollektivtrafikk

Etter forvaltningsreformen i 2010 ble fylkeskommunene ansvarlige for mer av veinettet, og har nå ansvar for 80 % av riksveiene. Stortinget vedtok imidlertid at ordningen med sams vegadministrasjon skulle videreføres, ut fra ønsket om å holde den faglige spisskompetansen samlet i Statens vegvesen (Akershus og Østfold fylkesrevisjon 2013). Dette innebærer at staten og fylkeskommunene gjør bruk av den samme vegadministrasjonen på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesvegoppgaver etter veiloven. Regionvegkontoret under ledelse av regionvegsjefen, er den sams vegadministrasjonen. I fylkesvegsaker hører regionvegsjefen under fylkeskommunen. I riksvegsaker og andre statlige oppgaver hører regionvegsjefen under Vegdirektoratet.

<http://www.vegvesen.no/fag/Veg+og+gate/Sams+vegadministrasjon> Begrunnelsen var blant annet å sikre et forsterket folkestyre på regionalt nivå, og en mer samordnet og effektiv forvaltning der ulike sektorer sees i sammenheng.

Ordningen oppleves som utfordrende, av flere grunner. For det første mener flere at den ikke legger til rette for aktiv politisk styring, slik at vei faktisk sees i et regionalt utviklingsperspektiv.

Kollegiet av fylkesordførere (rådsledere) vedtok i 2010 en uttalelse hvor de understreket at ordningen var «uryddig og innebærer store utfordringer når det gjelder oppgaver, ansvar og myndighetsutøvelse» (se Akershus og Østfold fylkesrevisjon 2013:9), og peker også på dobbeltarbeid og indirekte, uklare styringslinjer overfor veiadministrasjonen. I en rapport fra Akershus og Østfold fylkesrevisjon (2013), fremmes det relativt hard kritikk mot ordningen – blant annet at styringspotensialet til regionale politikerne ikke blir tatt ut. Her vises det til at det varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune hvordan politisk ledelse styrer og benytter seg av den felles veiadministrasjonen, noen gjennomfører detaljert styring ned på prosjektnivå, mens andre overlater styringen til vegvesenets regionkontorer. Rapporten sier at «det ikke er foretatt noen prinsipiell avklaring av hvilken styringsmodell Østfold fylkeskommune ønsker å praktisere innenfor sams veiadministrasjon» (2013:3) og at «[d]et er behov for å tydeliggjøre det politiske handlingsrommet når det gjelder styring av enkeltprosjekter» (2013:3). Revisjonen mener styring, rapportering og oppfølging ikke gjennomføres på en god nok måte. Dette tyder på at politisk ledelse av fylkeskommunene ikke har grepet styringsrollen overfor denne nye oppgaven de fikk i 2010, og dermed ikke klarer å se oppgaven i sammenheng med et større regionalt utviklingsperspektiv – som var en av intensjonene. En forklaring er at veiadministrasjonen ikke sitter i egen organisasjon, men hos vegvesenets regionkontorer – og må bestilles. På den måten klarer de i mindre grad å tilrettelegge for og muliggjøre et politisk lederskap på området, enn de kanskje ville gjort om de var integrert i fylkeskommunens administrasjon.

For det andre så peker flere av våre informanter på at man i denne modellen ikke får tatt ut potensialet for å tenke helhetlig rundt vei- og kollektivsatsing, for eksempel for å komme nærmere et nullutslippssamfunn. Argumentene for en kompetanseoverføring fra Statens vegvesens regionkontorer til fylkeskommunene, kan derfor også begrunnes med at dette i større grad vil legge til rette for at administrativt ansatte som arbeider med vei og kollektivtransport kan arbeide bedre sammen, for å sikre en helhetstenkning omkring bærekraftig mobilitet.

Dermed vil vi argumentere for en kompetanseoverføring fra vegvesenets regionkontorer til nye folkevalgte regioner, både for å sikre helhetstenkning omkring bærekraftig mobilitet (vei og

kollektivtrafikk sett i sammenheng), for å se bærekraftig mobilitet i sammenheng med næringsutvikling og for å sikre bedre regionalpolitisk styring.

d) Utviklingsorientert opplæring, kompetanse og forskningspolitikk.

Mange av informantene fremhever at det ikke går an å løsrive tjenesteutøving fra rollen som samfunnsutvikler, og fremhevet at dagens ansvar for videregående opplæring er svært viktig i et arbeidsmarkeds – og sysselsettingsperspektiv. Her argumenteres det for at et regionalt folkevalgt nivå i større grad vil ha incentiv til å tilpasse tilbudet i videregåendeopplæringen til arbeidslivets nåværende og fremtidige kompetansebehov.

Det går ikke an å løsrive og si at samfunnsutvikling er noe annet enn tjenesteproduksjon. En viktig del av samfunnsutviklerrolle fylkeskommunen, er å drive videregående og etterutdanning. Hvis ikke vi gir et godt tilbud i videregåendeutdanning, som er tilpasset den regionen vi bor i, så skyter vi oss selv i foten. Dette er en viktig samfunnsutviklerrolle, samtidig så er det en tjenesterolle. (Fylkesordfører, Rogaland)

Om videregående opplæring desentraliseres til lokalt nivå (storbyene) frykter flere at lokale myndigheter heller vil ta en skoleeierrolle – enn å se på tilbudet i et utviklingsperspektiv. Samtidig mener mange at fylkeskommuner i dag har inntatt en snever skoleeierrolle, og ikke ser betydningen av å koble tilbudet til behovet i næringslivet og arbeidsmarkedet. Særlig viktig er dette i yrkesfagene, som er avhengige av praksisplasser i det private næringslivet. Fylkeskommunens evne til å samarbeide godt med næringslivet om praksisplasser er dermed avgjørende, både som skoleeier og som samfunnsutvikler;

[Å] eie en skole og drive en skole. Det kan hvem som helst gjøre. Det er ikke noe avansert. Men det som er det viktigste med videregående opplæring, det er ikke å drive en skole. Men det er å si; «ok, hva trenger vårt arbeids- og næringsliv i regionen?», så tilpasser vi dette. Hvor mange klasser kan vi sette i gang i elektrofag? Når vi vet at vi skal ha elektrolæringer ut i den andre enden om to år. Tror vi 6-7 kommuner i fylket klarer å bli enige om den type samarbeid? Og si at, «nei, vet du

hva, på den skolen i Haugesund skal vi ikke kjøre en slik klasse, vi skal heller kjøre det på Karmøy, for der vet vi at næringslivet klarer å tilby flere plasser. Tror vi det? Eller tror vi at en slik omfordeling vil være med å underminere det system vi nå har bygd opp. Og som er best i landet. Og jeg er ikke villig til å ofre det vi er best på, i regjeringens forsøk på desentralisering (Fylkespolitikker [Rogaland])

Andre trekker frem at fylkeskommunene har et stort potensial til å samarbeide med næringslivet om innovasjon og innovasjonsfremmende utdanning og forskning tilpasset regionenes behov. Dette fordrer sterkt samarbeid med høyskoler, næringsliv og statlige sektormyndigheter som har incentiver til dette (Innovasjon Norge, forskningsrådet). Fylkeskommunenes nye eierskap i Innovasjon Norge og de regionale forskningsfondene kan bruke mer aktivt i dette øyemed. Større regioner med et sterkere kompetansemiljø på næringsutvikling, forskning og innovasjon vil kunne ta en mer proaktiv rolle her.

e) Sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitik.

Flere fylkeskommuner tar til orde for at de kan overta oppgaver både innenfor bosetting, arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikk, a'en i Nav, fordi de kjenner sine kommuner godt og kan se arbeidsmarkedet og næringslivsutviklingen på tvers av kommuner. Hvordan utvikler det regionale næringslivet seg, oppbygging av næringsklynger, hva slags kompetanse skal vi da gi fremtidig arbeidskraft – det være seg videregåendelever eller bosatte flykninger.

f) Kompetanseoverføring nødvendig

Å overføre ansvar på de ulike områdene listet overfor vil medføre et behov for kompetanseoverføring fra regionale statlige myndigheter, for eksempel relatert til næringsutvikling (Innovasjon Norge) arbeidsmarkedskompetanse (Nav), integrering (IMDI), veiplanlegging (Vegvesenets regionkontorer).

7.3 Oppgaver og myndighet som kan styrke mobilisering

a) Stimuleringsmidler (BU, tilskudd, prosjektmidler etc.)

I svenske studier vektlegges det at den regionale utviklingspolitikken i større grad må innrettes mot å skape gode strukturer for næringslivsutvikling, heller enn ad-hoc satsinger på enkeltprosjekter (Rakar og Tallberg 2013:19). Å skape slike langsiktige samarbeidsstrukturer krever en gjennomtenkt regional strategi. Rakar og Tallberg (2013) tar også til orde for at enkelt-satsinger som ikke lar seg ramme inn av den regionale strategien, så langt som mulig bør unngås. Dette er i tråd med «smart spesialisering» tankegangen i EU (Midtkandal 2015, Nauwelaers et al 2014), som nettopp legger vekt på utviklingen av strategier, og at dette må skje som et samarbeid mellom regionale myndigheter, næringsliv, myndigheter på andre nivåer og kunnskapsinstitusjoner. På den måten kan unngå en uheldig «policy-mix» hvor virkemidlene slår beina under hverandre.

Ut fra et slikt perspektiv vil vi argumentere for at flere av virkemidlene til å stimulere regional vekst og samfunnsutvikling, samles på et regionalt folkevalgt nivå. En grunn til dette er som vi tidligere har vist, at forskning i dag viser at virkemiddelaktørene i liten grad klarer å koordinere sin innsats med hverandre. Dette resulterer i at man i mange tilfeller får en uheldig virkemiddel-mix, og mister muligheten for synergieffekt mellom virkemidlene.

For det andre trenger et regionalt folkevalgt nivå, som primært må støtte seg på en mer partnerskapslogikk enn en hierarkisk styringslogikk, en økonomisk portefølje for å bli en relevant partner å samarbeide med. Dette gjelder både for samarbeid med andre offentlige aktører og for næringsliv. Som en representant for en fylkeskommune uttalte;

Hva må til for å være en god samfunnsutvikler da?
 Man må ha midler.. man må ha noen virkemidler å legge inn i dette her. Kompetanse er en del av det, penger er en annen del av det, og prosesser er en tredje del, og jeg tror på alt sammen ja takk, og da tror jeg også på at det må være mer enn fislekroner også altså, det må være noe som synes litt av og til (Fylkeskommunalt ansatt)

Dermed er det vektige argumenter for et mer rendyrket skille på regionalt nivå, mellom fylkeskommunens mobiliserende og stimulerende samfunnsutviklingsfunksjon på den ene siden, og regionale statelige myndigheter som kontrollerende instans (tilsyn, klage, kontroll, noe myndighetsutøvelse). Dette er et skille mange tar til orde for, på et prinsipielt grunnlag (Notat fra KS arbeidsgruppe 2014). En mer rendyrking av dette skillet innebærer at et folkevalgt regionalt nivå bør få det meste av stimuleringsmidler (tilskudd, skjønnsmidler, prosjektmidler etc.) fra regionale statlige myndigheter, som Innovasjon Norge, fylkesmannen og Siva. Men det kan også være tilskuddsordninger fra departement og direktorat, for eksempel knyttet til bærekraftig utvikling og klimatilpasning (Miljødirektoratet), folkehelse (Hesledirektoratet) etc. Også i Sverige argumenterer man nå for at «Genom att politiken decentraliseras blir det också mer intressant för näringsliv och akademi att delta i arbetet med regionens utvecklings- och tillväxtplaner» (Rakar og Tallberg 2013:20).

Dette ville i seg selv redusert det regionale samordningsbehovet, ved at man i større grad konsentrerer virkemidlene for å oppnå regional samfunnsutvikling (næringsutvikling, folkehelse, BU etc.) inn under en organisasjon. I Deloitte-rapportene (2015) og notatet fra KS arbeidsgruppe (2014) nevnes de mest relevante.

b) Kulturpolitikk, kulturminne og institusjoner.

Fylkeskommunene har et viktig ansvar knyttet til kulturminneforvaltningsrollen (Kulturminneloven) og til planrollen. Her har de også innsigelsesmyndighet ift. kommunale planer.

Når det gjelder kulturfeltet i bredere forstand, så er Kulturlovens omtale av ansvaret til fylkeskommunens og kommunen mye vagere. Deres oppgaver på kulturfeltet er å sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt. Myndigheter på alle tre forvaltningsnivåer har ifølge loven felles oppgaver knyttet til å gi kulturlivet forutsigbare utviklingsvilkår, fremme profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbudet og legge til rette for deltakelse i kulturaktiviteter, samt sørge for informasjon om støtteordninger og andre virkemidler (Vestby 2013:8). Dette er svært vage formuleringer, og legger til rette for stor variasjon i hvordan man

arbeider. En viktig kritikk på kulturfeltet har vært at mye av potensialet for mobilisering, stimulerings- og tilskuddsmidler, fordeles fra nasjonalt nivå, ikke regionalt nivå.

Her er det også gode argumenter for å regionalisere mer av kulturmidlene som virker som incentivmidler, for eksempel ved å overføre midler fra Kulturrådet og tildelinger til regionale formål fra Kulturdepartementet. Kultur er viktig i seg selv men også grunnlag for nytt nærings- og reiseliv (Selstad 2004a), Selstad framhever at etter stor nasjonal innsats (opera, nasjonalmuseum) er det regionenes tur til å få målrettet innsats. Tidligere forskning viser at aktørene opplever nasjonale kulturmyndigheter som å være preget av et *sjanger- eller sektororientert perspektiv*, mens mange i kultursektoren på fylkesnivå har et *bredt regionalpolitisk perspektiv* som innebærer å se kultursektoren i samband med andre sektorer. Fra et regionalt ståsted er det mange som ser kultur som en viktig utviklingskraft i samfunnsforming og -omforming (Vestby 2013:4). Dette perspektivet får de liten støtte til fra sitt fagdepartement, og det er et perspektiv som i større grad inngår i Kommunal- og regionaldepartementets regionalpolitikk. At de statlige virkemidlene er spredd på ulike departement uten noe helhetlig ansvar, anføres også som en klar utfordring, og fungerer som bremskloss for å innta en aktiv utviklingsaktørrolle på kulturfeltet (Vestby 2013). Her tas det til orde for at det i større grad må anerkjennes at kultur som får offentlig støtte skal fungere i en regional og lokal kontekst. Det er derfor viktig at kultursatsinger inkluderes i det strategiske arbeidet regionalt, og inngår som del i de omforente regionale planene som utvikles.

Likevel har ikke alle fylkeskommunene et slikt perspektiv. Vestby (2013) finner at det i flere fylker er lite systematisk samarbeid mellom fylkeskommunens kultursektor og kommunene om planlegging for kultur, enten det dreier seg om kommunale kulturplaner eller om å få kultur inn i Kommuneplanen. Unntaket synes å være temaene idrett og fysisk aktivitet, samt kulturminnevern. Men fylkeskommunene stiller opp med fagressurser, råd og veiledning om de blir spurt. Med større ansvar for stimuleringsmidler, vil fylkeskommunene også kunne ta en mer aktiv og foroverlent rolle her.

c) Utviklingsorientert bosettings-, integrerings- og sysselsettingspolitikk

I nyere studier av bosetting- og integrering av flyktninger, referert til tidligere i rapporten, pekes det på et stort behov for samhandling for å fremme god sysselsetting i en bo- og arbeidsmarkedsregion forutsetter at man får til regional samstyring mellom aktører i forskjellige forvaltningssystemer, og dette forutsetter at noen gir arbeidet strategisk retning og innhold (Søholt mfl. 2015:155). Dette er en rolle som i liten grad tas i dag, og er en rolle fylkeskommunen eller større regioner i større grad kan ha, som samfunnsutvikler. I dette ligger det også å formulere mål og mobilisere oppslutning om handlingsmåter som kan fremme innvandreres deltakelse på det regionale arbeidsmarkedet, slik at innsatsen støtter opp om hverandre og ikke motvirker hverandre. Krysningfeltet mellom innvandring og befolkningsendring på den ene siden og utvikling og næringsliv på den andre siden, er forankret i fylkeskommunens fagområder. Å gi strategisk retning, bidra til samstyring og til systemisk innovasjon ligger innenfor denne samfunnsutviklerrollen. Søholt (mfl. 2015:156) fremhever at den nye situasjonen med ekstraordinær bosetting av flyktninger over hele landet, fordrer at fylkeskommunene tar tydeligere grep på området. Her kan det være gode argumenter for å overføre både kompetanse, tilskuddsmidler og oppgaver fra IMDI (regionkontorer) til fylkeskommunene. På den måten vil også samordningsutfordringene reduseres, og mulighetene for å utforme en mer utviklingsorientert bosettings-, integrerings- og sysselsettingspolitikk styrkes.

7.4 Oppgaver og myndighet som kan styrke samordning

a) De oppgave- og myndighetsområdene som er trukket frem under retningsgivning vil dermed også kunne styrke samordningsfunksjonen.

Samordningsfunksjonen til det regionale folkevalgte nivået vil kunne styrkes av at man tar en sterkere retningsgivende rolle. Arealdisponering, økonomiske stimuleringsvirkemidler og miljø gir opphav til fordelingspolitiske konflikter, og dermed samordningsproblemer som ikke kan finne sin løsning gjennom

regelorienterte eller profesjonelle problemløsningsprosedyrer (Hansen mfl. 2006:75). Slik samordning berører altså spørsmål av politisk natur, og bør bli tatt av et direkte folkevalgt organ.

De oppgave- og myndighetsområdene som er trukket frem under retningsgivning vil dermed også kunne styrke samordningsfunksjonen. Det å utvikle en sterk helhetlig regional politikk som ser områder som bo-areal og transport, i sammenheng med nærings- arbeidsmarkeds- og innovasjon, folkehelse og miljø, vil ha et stort potensial for å virke samordnende på tvers av administrative grenser og forvaltningsnivåer. For å dette til er må forpliktelsesdimensjonen styrkes, gjennom en myndighetsoverføring- men like mye gjennom styringssystemene sektordepartement har overfor underordnede etater. Dette vil bli grundigere diskutert i senere kapitler.

b) Kunnskapspool for kommunene

I flere forskningsprosjekt hvor vi har studert hvordan hensyn til for eksempel klimatilpasning, natur- og biomangfold og folkehelse integreres i det kommunale planverket – etterlyses det at en regional aktør tar et større rolle som for å innhente kartlegginger og sammenstille relevant kunnskap for kommunene (se Hanssen mfl. 2015, Hanssen, Hofstad og Hisdal 2015). Plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og andre lover krever et omfattende kunnskapsgrunnlag for å få en hensiktsmessig og god samfunns- og arealplanlegging som ivaretar et mangfold av hensyn. I stedet for at hver enkelt kommune skal bygge seg opp kompetanse på slike spesialområder som geologi, geoteknikk, biologi etc., så vil det være store stordriftsfordeler ved å bygge opp slike kompetansemiljøer på et regionalt folkevalgt nivå – som kan serve kommunene. Å få bedre kartlegginger av naturmangfold og grunnforhold kan føre til store tidsbesparelser for både i offentlige og private aktører, for eksempel i reguleringsplanprosesser. Ikke minst kan det bidra til at man i større grad er i stand til å se sumeffektene av arealutviklingen. I dag hentes slik kunnskap inn bitvis, ofte bestilt av (private) utbyggere i forbindelse med reguleringsplanforslag. Kommunene klarer i liten grad å sammenstille denne informasjonen, for å se hvordan de aggregerte effektene for eksempel av utbygginger blir. De uheldige konsekvensene er for eksempel økt problem med overvann og kjelleroversvømmelser som følge av utbygginger, hvor overvannet ikke lenger dreneres.

Fylkeskommunene har allerede viktig ansvar for sammenstilling og spredning av informasjon til kommunene når det gjelder folkehelse (statistikk etc.).

Fylkeskommunale aktører legger også vekt på at de i større grad kan ta en kunnskapsrolle når det gjelder analyse av befolkningsstatistikk, utbyggingsmønstre etc. På den måten kunne man bygge opp et bedre kunnskapsgrunnlag på tvers av kommunene, for eksempel om hvordan man skal differensiere næringsutviklingsstrategien for best å kunne få til vekst og konkurransedyktige næringsliv, differensiere utbyggingsmønstre etc.

c) Styrke regionenes myndighetsutøvelse ved å få et klarere samordningsmandat. For eksempel kan nye regioner overta fylkesmannens oppgave med å samordne og avskjære innsigelser til kommunale planer. Samtidig vil det være viktig å styrke fylkesmannens kontroll- og tilsynsfunksjon.

8 Forutsetninger: Sektorovergripende perspektiv hos både politikere og administrasjon

Argumentasjonen for å styrke det regionale folkevalgte nivået hviler på demokratiske argument om at de er bedre egnet for å legge strategisk retning for utviklingen, til å mobilisere og til å koordinere offentlige myndigheters innsats som følge av deres kjennskap til regionen og behovet for politisk skjønnsutøvelse som grunnlag for regional utvikling. Tidligere forskning viser som sagt at det er stor variasjon mellom dagens fylkeskommuner i hvor gode de er til å utøve samfunnsutviklerrollen (Civitas 2014, Nilsen og Langset 2013, Hanssen mfl. 2012). En forutsetning ser ut til å være evnen til å ha et sektorovergripende perspektiv.

8.1 Strategisk, sektorovergripende tenkning hos politikerne

Et tungt argument for sterkere folkevalgt regionalt nivå er potensialet som ligger i å utvikle et mer helhetlig samfunnsutviklingsperspektiv for den regionale politikken. Det krever imidlertid at regionale politikerne evner å se egne politikkområder i sammenheng og dermed etablere en rød tråd mellom ulike beslutninger som til sammen skaper en helhetlig regional politikk. Dette innebærer å klare å være en god sektorpolitiker, *samtidig* som man setter sektoren inn i et helhetlig regionalt perspektiv. Ifølge våre informanter sliter regionpolitikkerne med å få dette til i dag:

Den viktigste regionale planen som vi jobber med nå heter kompetanse- og næringsutviklingsplanen, og den har våre politikere abdisert fra. Fordi de skjønner ikke vitsen med dette, fordi de driver skole, punktum (administrativ ansatt, fylkeskommune)

Trolig er ikke dette bare et problem på regionalt nivå. Både staten og kommunene sliter med det samme. Ikke desto mindre er det å ha et overordnet, strategisk blikk på den politiske virksomheten et kjernepunkt dersom man skal ta ut det regionale samfunnsutviklingspotensialet. Dagens plan- og styringssystem legger også opp til at politikerne skal ta en slik strategisk, sektorovergripende rolle. Gjennom blant annet planstrategien skal politikerne stake ut en langsiktig kurs for regionen. Dette planvirkemiddelet gir også mulighet til å se politikkområder i sammenheng, fordi en skal ha en statusgjennomgang av fylkets planer og ta en strategisk beslutning for hvilke som bør revideres og hvilke nye planer som bør komme til. Spørsmålet er om dagens politikere på regionalt (og lokalt) nivå i tilstrekkelig grad er seg bevisst den strategiske rollen de er tildelt:

Det kan godt hende det er et godt grep administrativt, men jeg tror de fleste politikere klør seg litt i hodet fortsatt på hva vi egentlig holder på med. Både når vi holder på med den regionale og den kommunale planstrategien (Fylkesordfører, 1)

Det er imidlertid ikke bare politikerne som har en utfordring på dette området. Også fylkeskommunens (regionens) administrasjon har problemer med å se ulike politikkområder i sammenheng.

8.2 Sektorovergripende tenkning hos administrasjonen

Tidligere forskning viser at også fylkeskommunenes administrasjon har problemer med å se ulike politikkområder i sammenheng. For eksempel opplever både kommuner og regionale statlige myndigheter at fylkeskommunen er sektorisert, og at det er et behov bedre intern samordning (Nilsen og Langset 2013:9, Svoldal mfl. 2015). Dette til tross for at man fra nasjonalt nivå også betoner dette eksplisitt; «Regionalt utviklingsarbeid handler om å

sjå koplingar mellom ulike sektorar og utvikle strategiar for å fremje den samfunnsutviklinga ein ynskjer i sitt eige fylke. For fylkeskommunane inneber det å sjå eigne og andres ansvarsområde i samanheng og å utvikle partnerskap der ulike sektorar og forvaltningsnivå inngår”. Meld St. 13 (2012–2013) (se også Nilsen og Langset 2013:13). Tidligere forskning (Svardal mfl. 2015) betoner også at intern samordning er den viktigste nøkkelen for ekstern samhandling.

Hvordan vil større regioner påvirke evnen til å se politikkområder/sektorer i sammenheng? I intervjuene i vår studie trekkes den interne sektortenkningen innad i fylkeskommunene ofte fram som en utfordring som *kan bli forsterket* i større regioner.

En av årsakene til dette er at regionene kan tenkes å få tilført nye, tyngre oppgaver. Vi vet fra før at de ulike sektorene er styrt på forskjellige måter av overordnede departementer. Grad av selvstendighet, økonomiske midler og innflytelse på kommunenes aktiviteter varierer – og stimulerer sektortenkningen også innad. De ulike statlige sektormyndighetene formidler i tillegg sine forventinger til fylkeskommunens oppgaveutøvelse på ulikt vis. Denne tendensen kan forsterkes av nye oppgaver. Det påligger derfor departementene et samordningsansvar for hvordan styringssystemene overfor det regionale folkevalgte nivået videreutvikles, slik at det i større grad harmoniseres. Men det påligger også regionene et samordningsansvar, *til tross for* ulik styring fra sektordepartementene.

I nordisk sammenheng legges det vekt på at det særlig er samordningen av det regionale utviklingsarbeidet og arealplanlegging som kan være utfordrende (Smas 2012, Nordregio). For eksempel at de ulike planene som omhandler disse to områdene sees i sammenheng «Förhållandet mellan olika regionale dokument, strategier och planer är problematisk, exempelvis hur länsplanerna för den regionale transportinfrastrukturen förhåller sig till de regionala utvecklingsprogrammen» (Smas *et al* 2015:9). I de svenske forsøkene vi viste til i kapittel to er erfaringen at etableringen av større regioner gav en vitalisering av regionalpolitikken, mens vi vet at større administrasjoner ofte skaper samordningsproblemer. Med andre ord er det grunn til å tro at større regioner vil ha mer problemer med å se politikkområder i sammenheng administrativt

enn politisk, fordi større administrative enheter har en tendens til å bli seg selv nok samtidig som kjennskapen og nærheten til kollegaene i andre sektorer reduseres.

Dette innebærer at større regioner må ha *et sterkt fokus* på organisering, for å forhindre en sterk sektorisering innad – som hindrer helhetstenkning. Mye av argumentasjonen for sterkere regionalt folkevalgt nivå, hviler nettopp på at dette nivået har et stort potensial til å se sektorer i sammenheng. Da må regionene organiseres slik at dette potensialet tas ut.

Noen av de fylkeskommunale aktørene tar til orde for at man må *bort fra en tradisjonell sektororganisering* av fylkeskommunens /regionens administrasjon for å klare å ivareta en så bred helhetstenkning. Andre mener at man ikke trenger gå bort fra sektororganiseringen (utdanningsavdeling, planavdeling, transportavdeling etc.), men det krever at man innfører kompensatoriske ordninger for å sikre på-tver-tenkning. Fra tidligere forskning om vannforvaltning, næringsutvikling, folkehelse og klimatilpasning (Hanssen, Hofstad og Hisdal 2015, Hovik og Hanssen 2014, Hofstad 2013) vet vi at *etableringen av tverrgående arenaer* innad i kommuner og fylkeskommuner er viktig for å overkomme sektortenkningen på slike komplekse problemfelt.

Planprosesser er ofte en slik tverrsektoriell arena internt hos fylkeskommunene. Samtidig ser vi en tendens til at fylkeskommunene har et bredt spekter av smale temaplaner, hvor man ikke får tatt ut potensialet til å arbeide sammen på tvers av sektorområder. Ofte sees heller ikke disse planene i sammenheng.

Det ser ut til å være viktig at *fylkesrådmannen og hans nærmeste ledergruppe* aktivt arbeider for en slik helhetstenkning i organisasjonen, både gjennom strategi- og planarbeid (se planer i sammenheng) og gjennom organisasjonsdesign (etablering av tversgående arenaer, omstrukturere organisasjonen bort fra tradisjonell sektortankegang).

Statlige utviklingsprogram kan også bidra til bevisstgjøring rundt helhetlig samfunnsutvikling. LUK-satsingen til KMD vurderes (Svardal mfl. 2015:69) som å ha bidratt til en bevisstgjøring hos fylkeskommunene om nødvendigheten av intern samordning og helhetstenkning. Blant annet rapporteres det om en bevisstgjøring

rundt det å spille kommunene gode i lokal samfunnsutvikling, faktisk fordrer at fylkeskommunen opptrer som en mer samordnet aktør.

8.3 Strømlinjeforme samarbeids- og nettverksmodeller

Den regionale samfunnsutviklerrollen er i dag primært en nettverksrolle (Baldersheim mfl. 2009, Rakar og Tallberg 2013). En viktig utfordring for regional samfunnsutvikling er å klare å lede, organisere og drive nettverksaktiviteter og samarbeid hvor relevante og berørte aktører er med.

Tidligere forskning viser (for eksempel Røiseland, Hofstad og Hanssen 2016, kommer, Nilsen og Langset 2015:43) at de fleste fylkeskommuner har et stort spekter av samarbeidsmodeller med eksterne aktører. De fleste har etablert overordnede samarbeidsarenaer - ofte på strategisk nivå i form av formaliserte og rutinefestede samarbeid, for eksempel gjennom kontaktmøter, partnerskapsavtaler og bypakker der statlige organer og institusjoner inngår sammen med kommunene og fylkeskommunene (Nilsen og Langset 2015: 43). I tillegg finnes det flere formaliserte samarbeid med statlig forvaltning om felles lovpålagt oppgaveløsning, for eksempel som vannregionmyndighet, i havbruksforvaltningen, med Innovasjon Norge og som regional planmyndighet (Nilsen og Langset 2015:43). I tillegg kommer samarbeid på prosjektnivå og saksnivå, som utvikling av infrastrukturprosjekter. Dette uoversiktlige landskapet av samarbeidsmodeller skaper uforutsigbarhet for eksterne aktører, som ofte er med på mange samarbeidsmodeller – som fungerer svært ulikt. I tillegg kan det føre til unødvendig tidsbruk hos de eksterne aktørene, i og med at informantene våre melder om tematisk overlapp. Dette fører igjen til «network fatigue» hos statlige sektormyndigheter, kommuner og aktører fra næringsliv og sivilsamfunn. I tillegg kan det vide spekteret av nettverk (enkelte fylkeskommuner rapporterer om at de drifter/ er med i 60-70 samarbeid og nettverk) føre til uoversiktlig politikktutforming. Som også Nilsen og Langset (2013:9) påpeker så må fylkeskommunene, eller større regioner, bli bedre på å etablere langsiktige og strukturerte samarbeidsarenaer på ulike

nivåer og sektorer som følges opp og vedlikeholdes bedre enn tilfellet synes å være i dag. Slike strukturerte samarbeidsarenaer med definerte oppgaver og roller kan gi grunnlag for utvikling av felles forståelse og felles handling og politikk, men kan også gi grunnlag for tilpasset oppgaveløsning til lokale behov.

Mange gjør nå en jobb med å strømlinjeforme samarbeidsmodellene på de ulike politikkområdene og for de ulike regionale planprosessene. Dette for å gjøre det mer forutsigbart for andre aktører – som kommuner og regionale statlige myndigheter – hva som forventes av dem i planprosesser.

Fylkeskommunenes arbeidsmetoder fremheves også i intervjuene som en viktig forutsetning for å kunne fungere som mobiliserende og samordnende samfunnsutviklere.

En ting er hvordan du tegner kartet, men en annen ting er hvilke arbeidsmetoder man bruker. Vi har underregioner, og vi har desentralisert – forvalter virkemidler, støtter opp underregionenes arbeid... Vi blir stadig overrasket over viktigheten av å være tett på når vi skal mobilisere. Det at vi er tilstede er viktig for mobilisering. Det å jobbe systematisk og metodisk med mobilisering kan man også gjøre i en større region. Det har mer med organisering og arbeidsmetode å gjøre enn det har med hva slags areal man forvalter (Fylkesdirektør for regional utvikling)

Hvordan folkevalgte regioner arbeider har dermed mye å si for evne til å involvere de relevante aktørene, kvaliteten på prosessen og kvaliteten og eieforholdet for resultatet, for eksempel en regional plan. Uansett størrelsen på regionen.

Dette kommer tydelig frem i regionforsøket i Sverige, hvor man klart så en variasjon mellom de forstørrede regionene. Kommunene i Skåne var mer positive til regionens politikk enn i Västra Götaland (Johansson 2005). Dette ble forklart med at Skåne hadde en nettverksbasert samspillsstruktur med vekt på høy grad av dialog med den enkelte kommune (kommunebesøk, dialogkonferanser, samspill i regiondelsorganer). I Västra Götaland representerte fire kommuner alle kommunene i respektive områder (indirekte modell). Avstanden mellom kommune og region ble derfor større. En betingelse for mobilisering og støtte til større

regioners politikk ser dermed ut til å være at samarbeidet mellom regionen og kommunene fanger opp hver enkelt kommune.

9 Forutsetninger: En regional politikerrolle

9.1 Formelt skille mellom regionalpolitikerrollen og lokalpolitikerrollen

Noen av de utfordringene som blir trukket frem i intervjuene er politikernes evne til å se saker i et regionalt perspektiv. En forutsetning for at nye, større regioner skal ivareta et mer gjennomgripende helhetsperspektiv, er at regionale politikere har et regionalt blikk, samtidig som de har lokal kjennskap. Mange av de intervjuede fremhever nødvendigheten av en holdningsendring til rollen som regionalpolitiker;

Jeg tror det handler om bevisstgjøring, for jeg tror nok mange politikere går inn i den fylkespolitiske rollen med en ambisjon om at de skal ha en enda større inngang til viktige regionale problemstillinger for sin kommune. Altså ha klarere forventning om at når du trer inn i fylkessalen så skal du ivareta helheten for fylket og ikke primært dine interesser (Fylkesplansjef)

Politikernes evne og vilje til å være regionale politikere, det er absolutt utfordrende. For de er jo kommunepolitikere, og jeg opplever jo stadig vekk at når det kommer til stykket så er det krevende å ta på seg regionalhatten (Fylkesplansjef)

Flere trekker frem at regionalpolitikerrollen innebærer å legge til side frykten for å fungere som en «overkommune».

Noe jeg tror er viktig er at man faktisk definerer politikerrollen også inn i fylkestinget, så ikke de sitter der som representanter for sin kommune som faktisk veldig mange fortsatt gjør. De er kommunepolitikere (...) de må jo ha en rolle, vite hva de er satt til å forvalte, hva de ønsker (Ansatt, fylkeskommunen).

Flere viser til problemet med at det i dag er formelt lov å være både kommunestyrerepresentant og fylkestingsrepresentant samtidig. Altså kan en fylkespolitiker både være valgt inn i et kommunestyre, med forpliktelse overfor det elektoratet (innbyggere i kommunen), samtidig som han/hun er valgt inn i fylkestinget, med forpliktelse overfor et mye større elektorat (innbyggere i fylket). Den samme politikeren kan da komme opp i situasjoner hvor forpliktelsen overfor de to elektoratene står i motstrid til hverandre. I slike tilfeller kan fylkespolitikeren legitimitet svekkes, ved mistanke om forfordeling til en kommune fremfor andre. Andre viser til «postnummersamarbeid» i fylkestingene, hvor politikere samarbeider etter hva slags postnummer de har (les: hvilket geografisk sted de kommer fra) heller enn etter politiske skillelinjer og program de er valgt inn på. Som en fylkesplansjef uttrykker:

Politikernes evne til å være regionale politikere, det er absolutt utfordrende, fordi de er jo kommunepolitikere. Og jeg opplever stadig vekk at når det kommer til stykket så er det krevende å ta på seg regionalhatten. Den sammenblandingen synes jeg er krevende, og når hele diskusjonen om det regionale nivået ligger på at det er viktig å få en helhetsforståelse og folkevalgt dimensjon i arbeidet, så er det ganske viktig at det folkevalgte nivået fungerer etter intensjonene (Fylkesplansjef)

Vi har jo et fylkesutvalg som er det viktigste organet hos oss – der sitter det jo veldig mange ordførere og jeg skjønner jo veldig godt ordførerne i kommunene, det er vanskelig for dem å ikke primært fronte sin kommunes interesser

Et første, enkelt tiltak for å utvikle regionpolitikerrollen vil være å lage et formelt skille mellom lokalpolitikere og regionale politikere. Dette kan gjøres ved en endring av § 3-3 i valgloven (2002), som omhandler valgbarhet. I dag er ordlyden;

«§ 3-3. Valgbarhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(3) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er:

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann og
- b) den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er
 - administrasjonssjef eller dennes stedfortreder,
 - leder av forvaltningsgren; dette gjelder likevel ikke leder av enkeltstående virksomheter,
 - sekretær for kommunestyret eller fylkestinget,
 - ansvarlig for regnskapsfunksjonen,
 - den som foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.»

Vi vil foreslå å få inn et punkt til under (3) som sier at man *ikke kan velges inn og inneha verv som folkevalgt både i fylkesting og kommunestyre*. I dag har noen partier valgt å ha en slik intern regel, men det er altså ikke noe formelt krav fra myndighetenes side. Det vil vi ta til orde for.

Begrunnelsen er oppsummert; for det første kan det lett oppstå *lojalitetskonflikter*, og for det andre at *tilliten og legitimiteten* til regionale politikere kan svekkes. Formelt sett har en kommunestyrerepresentant mandat fra sitt lokale elektorat til å arbeide for kommunens beste, mens en fylkestingsrepresentant har mandat fra sitt elektorat til å arbeide for hele fylkets beste. For det tredje kan det å inneha de to folkevalgte vervene samtidig *svekke evnen til å utvikle strategisk, regional politikk*. Det kan imidlertid argumenteres for at det å inneha de to vervene samtidig kan bidra positivt, ved at det lokale engasjementet stimulerer et regionalt engasjement, og ved at man har med (kommunale) aktører som er vedomakter i den regionale beslutningsfattingen. Dette vil kunne skape eierskap og lette gjennomføringen. Basert på de intervjuene og innspillene vi har fått i denne studien, veier *ikke* dette opp for ulempene forbundet med å inneha begge roller.

9.2 Flere heltidspolitikere – bedre kapasitet

Økt størrelse på regionene vil kunne *styrke de folkevalgtes kapasitet* - ved å gi grunnlag for flere heltidspolitikere. Heltidspolitikere har større forutsetning for å sikre et godt regionalpolitisk arbeid, ikke minst for å sikre det *politiske flernivåarbeidet* mellom kommuner og

regioner, og for å sikre kommunal forankring av regionalpolitikken. Styrkede kompetansemiljøer i fylkeskommunal administrasjon vil dessuten gi bedre forutsetninger for gode politiske regionale løsninger.

Vi ser også at våre informanter mener det er en sammenheng mellom frikjøp og fylkespolitikernes evne til å ha et regionalt blikk, jf. diskusjonen ovenfor. Som en fylkesplanlegger illustrerer;

Er fylkeskommunepolitikere i stand til å innta en tydelig regional strategisk styringsrolle? Vi har en god del heltidspolitikere.. så de beste av politikerne våre kan innta den rollen... De er regionalpolitikere, vi har jo en del av dem. Men det er det som kanskje er fylkeskommunens utfordring. Om det kommer politikere inn som egentlig bare er representanter for sin kommune og ikke evner å se regionalpolitikken (Fylkesplanlegger 1)

Her går det frem at det først og fremst er heltidspolitikere som anses som «regionalpolitikere», mens andre oppleves å være dominert av en kommunalpolitisk rolleforståelse (representerer hjemkommunen). En større andel heltidspolitikere vil dermed kunne bidra til den holdningsendringen som etterlyses ovenfor, og en bevisstgjøring rundt hva som kreves av regionalpolitikerrollen.

Generelt legger mange vekt på at heltidspolitikere – og frikjøp – er viktig for å sikre politisk styringsevne. Nordland fylkeskommune har en ordning hvor partiene tildeles frikjøpsressurser på en måte hvor også små partier og opposisjonen blir ivaretatt, og har et stort fylkesting på 53 medlemmer for å spre makten. Dermed blir det en kostbar modell; ”Den eneste klare ulempen som jeg ser, det er jo at det er ressurskrevende. For hvis du skal ha et parlamentarisk system som fungerer, så krever det også en opposisjon som er oppegående” (politiker i posisjon, Saxi et al 2014:75). Man kan dermed si at den majoritetsdominansen som man får med flertallsråd blir noe dempet med gode frikjøpsordninger²:

² I Nordland fylkeskommune møtes fylkestinget fem ganger i året. Nordland er et langstrakt fylke, noe som gjør fylkestingssamlingene kostbare. Dette er også en faktor som begrenser møtehyppigheten. Dette bidrar til at det oppstår en større kapasitetsmessig slagside i fylkesrådets favør i forhold til fylkestinget sammenlignet med Stortingets kapasitet i forhold til regjeringen (Saxi et al 2014, 74).

Du kan jo drive mer politikk og sette et mye større politisk fokus på det regionale nivået. Når du har politikere som håndterer dette fra dag til dag, kan de snu seg fort (...) Jeg tror jo at det vitaliserer og legitimerer det politiske på en helt annen måte enn hvis man bare har en administrasjon som styrer (Politiker i posisjon, Troms, Saxi et al 2014: 87).

For at valgte strategier skal holde over tid, er det således viktig at heltidspolitikerne finnes ikke bare i posisjon, men også blant opposisjonen. Frikjøpsordninger kan sette politikerne i stand til å forvalte dagens regionalpolitiske rolle på en bedre måte enn i dag. Dagens fylkeskommuner driver regional samfunnsutvikling ved å samarbeide med andre aktører i nettverk og partnerskap. Med større regioner vil trolig behovet for slike arenaer øke, for å klare å opprettholde kontakten med hele regionen, blant annet gjennom utvikling av sub-regionleddet. Nettverksstyring er utfordrende for politikerne. Vi vet at de sterkeste nettverkene er de hvor politikerne er med, og dette bekreftes av informantene våre:

[- Deltar politikerne på noen nettverksarenaer?] Noen av dem har gjort deltatt veldig aktivt og da har vi seilt i medvind. Så vi har hatt noen som har vært veldig interessert, men så har vi hatt andre som overhodet ikke er interessert (Folkehelse rådgiver, fylke 2).

Politikerne fungerer altså som et viktig bindeledd mellom det representative demokratiet og nettverkene, og sørger dermed for å sikre legitimitet til beslutninger i nettverkene, kontinuitet mellom beslutninger i nettverk og i fylkestinget samt transparens slik at viktige beslutninger for regionen ikke er flyttet ut til nettverk, men tas i formelle representative organer – i dette tilfellet fylkestinget. Dersom regionpolitikere skal være i stand til å følge opp de mange nettverkene som eksisterer på regionalt nivå trengs det flere heltidspolitikerne.

Samtidig legger informantene våre vekt på at regionalpolitikere er avhengige av at den regionale administrasjonen informerer, muliggjør og styrker den politiske ledelsesrollen.

Jo mer tid de har til å bruke på politikken, jo mer løfter de blikket. Vi kan jo se på vannforvaltningen hvor vi har et stort regionalt ansvar, det er jo hele østlandet, så har vi hatt gode politikere som har frontet den prosessen. Så jeg tenker de er i stand til det, hvis vi legger til rette for det (Planlegger 4)

Styrkede kompetansemiljøer i fylkeskommunal administrasjon vil kunne styrke en slik tilretteleggingsrolle.

9.3 Parlamentarismemodell versus formannskapsmodell

I dag er det fire fylkeskommuner som har organisert seg etter parlamentarismemodellen, Nord-Trøndelag (2003), Nordland (vedtatt 1999), Troms (2003) og Hedmark (2003), foruten Oslo (som er både kommune og fylkeskommune). Som Saxi mfl. (2014) gjør rede for innebærer parlamentarisme r en konstitusjonell endring i forhold til formannskapsprinsippet (se også Saxi 2009, 2003). For det første ledes administrasjonen i en formannskapsmodell av en administrasjonssjef, mens et politisk by- eller fylkeråd overtar den strategiske styringen over administrasjonen i en formannskapsmodell. For det andre forutsetter parlamentarisk styring at det utøvende organet ikke får et flertall av de folkevalgte imot seg ved et eventuelt mistillitsforslag eller et kabinettsspørsmål. By- og fylkeråd kan likevel fungere selv om de ikke har flertall i bystyre eller fylkesting ("negativ parlamentarisme"). Vi ser likevel at med noen få unntak har fylkerådene hatt et flertall bak seg i alle de fire fylkestingene, så fylkesparlamentarismen har hatt et majoritetspreg (Saxi et al 2014). For det tredje velges det utøvende organet (by- og fylkeråd) i et parlamentarisk system enten ved majoritetsvalg (§19), eller ved utpeking (§ 19a), mens formannskap og fylkesutvalg velges med proporsjonalt valg (Saxi mfl. 2014:13).

Hensikten med innføring av parlamentarisme på fylkesnivået har ofte vært å styrke de folkevalgtes innflytelse, å klargjøre det politiske ansvaret og å tydeliggjøre de politiske skillelinjene. En hovedkonklusjon i evalueringsstudiene som ble gjort var at overgangen til parlamentarisme langt på vei oppfylte målsettingene i flere fylker (Saxi 2002; Røiseland og Stigen 2003; Saxi 2003,

Sletterød m. fl. 2006, Saxi og Stigen 2006), først og fremst fordi fylkesrådet overtok fylkesrådmannens funksjoner, noe som økte den politiske innflytelsen på forberedelsene av politiske saker og til iverksettingen av disse (Saxi et al 2014). Med parlamentarisme må politikerne selvsagt lytte til administrative ledere og saksbehandlere, men de har større muligheter for å gjøre justeringer ut ifra den kursen de ønsker. Hele 78% av fylkesrådene inntil 2014 var majoritetsråd, noe som gir gode forutsetninger for klarere politisk styring.

I Hedmark hadde man først et majoritetsråd med bare tre medlemmer, i dag fire (2014). Også Nord-Trøndelag har fire i dag (2014). Bakgrunnen for et så lite fylkesråd er innsparing, men en effekt ble svært stor konsentrasjon av makt på få hender, noe som gjorde politikktutformingene majoritetspreget (Saxi og Stigen 2006). Representantene for partiene bak fylkesrådet mente at ansvaret var blitt klarere, at skillelinjene mellom partiene i fylkestinget var tydeligere og at rådmannsveldet var borte.

Studier trekker også frem ulempene ved parlamentarismemodellen; mange opposisjonspolitikere var frustrerte og misfornøyde med sine arbeidsbetingelser (Saxi mfl. 2014). I Hedmark mente man at fylkestinget klart var svekket som politisk arena etter at man innførte fylkesrådsordningen (Saxi og Stigen 2006). Som en opposisjonspolitiker sa; «Dette er den tredje perioden med parlamentarisme, og det vi ser er jo at det blir et demokratisk underskudd. Det blir lite politikk som blir diskutert egentlig. Mange avgjørelser er tatt på fylkesrådsnivå der vi ikke har noen innflytelse» (Saxi et al 2014:79).

En medieanalyse i Nordland viste at det ikke ble skrevet mer om Nordland fylkeskommune og om fylkespolitikk etter at parlamentarisme ble innført, mye fordi fylkesrådets møter var lukkede, mens fylkesutvalgsmøtene tidligere hadde vært åpne for publikum og for journalister. Politikerne fikk imidlertid en langt mer fremtredende rolle i lokalavisene, og etatssjefene ble nesten borte. Saxi (2009) hevder derfor at fylkesrådsordningen har bidratt til en forbedret styring, særlig internt, men ikke til en mer demokratisk fylkespolitikk. Bukve og Saxi (2013) finner ved å sammenlikne fylkene at parlamentarismefylkene har et tydeligere majoritetspreg enn i fylkeskommunene med fylkesutvalgsmodell, og at det er signifikant større frustrasjon blant

fylkestingsrepresentantene som tilhører opposisjonsparti i parlamentarismefylkene. Legitimiteten til det parlamentariske styringssystemet i parlamentarismefylkene er dessuten urovekkende lav blant opposisjonspolitikere:

Hvis man skal være helt ærlig så har man jo ikke noen særlig innflytelse som opposisjonspolitiker. Det er nå parlamentarismens vesen (Fylkesrådsmedlem, Saxi et al 2014:73).

Komitésystemet er altså svekket som «politisk verksted» i byer og fylkeskommuner med parlamentarisme. Noe som ytterligere forsterker dette er at fylkestingene møtes sjelden, samtidig som fylkestingsmedlemmene oftest er deltidspolitikere (Saxi mfl. 2014)

I enkelte fylkeskommuner har de utviklet hybridmodeller. Fylkesrådet i Nord-Trøndelag har kollektivt ansvar for politikken, og altså ikke en form for «ministerparlamentarisme» som man opererer med nasjonalt og i Nordland. En fordel med dette er at rådet får en samordnende funksjon i forhold til sektorinteressene. I tillegg har man her en administrasjonssjef med alle fullmakter fra fylkesrådet. Formelt følger man altså logikken i den såkalte «timeglassmodellen», der all kommunikasjon i prinsippet skal gå mellom fylkesrådet og administrasjonssjefen. Begrunnelsen er at de er helhetsorganisasjoner, ikke sektororganisasjoner (Saxi mfl. 2006).

En fare med modellen er at den kan føre til mer lukkede prosesser for offentligheten. Innføring av parlamentarisme resulterer i at fylkespolitikere har mindre kontakt med både aktører i sentraladministrasjonen og de fylkeskommunale institusjonene (Saxi et al 2014:95). For andre aktørgrupper er det derimot ikke signifikante forskjeller. Et aktuelt spørsmål ut fra disse dataene, er om fylkespolitikere gjennom den reduserte kontakten med administrasjonen og opposisjonspolitikere også mister en viktig informasjonskilde for å kunne gjøre politiske vurderinger og ta informerte politiske initiativ. Informanter i studien vår indikerer dette. Som en av dem illustrerer;

Vi mangler jo vesentlig dynamikk i de politiske debattene når vi har parlamentarisme (...) komiteene er bare skuebrød spør du meg, i forhold til formannskapsmodellen hvor du har en komite som

blir kompetente etter hvert på det som den komiteen faktisk har ansvar for. Og hvor det både er posisjon og opposisjon som virkelig får brynt seg. (Ansatt i en fylkeskommune).

Parlamentarismemodellen er ikke nødvendigvis veien å gå for nye, større regioner. Som strategiske, mobiliserende og samordnende samfunnsutviklere er det viktig at nye regioner finner fram til omforente og langsiktige mål og prioriteringer. For å sikre dette bør mål og prioriteringer bygge på et solid samarbeid med egne fagfolk, samt forhandlinger og diskusjoner med opposisjonen. Strategiske veivalg for regional utvikling som tas i en polarisert politisk situasjon, av et fylkesråd i flertall, risikerer å bli kastet om på etter neste valg. For å sikre en kontinuitet i de strategiske veivalgene som tas, slik at de gir forutsigbarhet for andre offentlige aktører (for eksempel for tunge investeringer i offentlig infrastruktur) og private aktører (for eksempel i investeringer i utbyggingsområder), er det en fordel med en politisk organiseringsmodell som fremmer politisk samarbeid på tvers og konsensus. Da kan en strategisk variant av formannskapsmodellen, kombinert med flere heltidspolitikere (både i posisjon og opposisjon), synes å være mer hensiktsmessig.

9.4 Klarere uttrykte nasjonale forventninger til regionalpolitikerrollen

I flere av intervjuene etterlyses det klarer forventninger fra nasjonale myndigheter om hva som skal forventes av et regionalpolitisk lederskap. Basert på antagelsen om at et velfungerende regionalt demokrati også er bedre i stand til å omsette nasjonale mål til regional politikk, og sette den ut i praksis, så har regionalpolitisk lederskap også mye å si for ivaretagelsen av *nasjonale* mål og beslutninger. Dermed etterlyses det klarer forventninger til hvordan et regionalpolitisk lederskap skal fungere for at dette ivaretas.

Mye av forskningen vi har referert til overfor viser at det regionalpolitisk lederskapet ikke klarer å innta en strategisk retningsgivende rolle, eller være lojale mot den retningen som er gitt. Vi mener derfor at om potensialet for regional samfunnsutvikling skal tas ut, så kreves det en bevisstgjøring og holdningsendring til den regionale politikerrollen. Her mener vi at

både KS ved sin folkevalgtopplæring, de politiske partiene og KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har delt ansvar for å utarbeide klarere forventinger.

10 Størrelse og implikasjoner for flernivådemokrati

10.1 Større regioner som en demokratireform – partnerskapstankegangen fordrer sterkt regionalt nivå

I de siste tiårene har man sett regionaliseringstendenser i mange europeiske land, og at EU har fått et sterkt regionalt fokus. Regionale økonomier og cluster-tankegang løftes frem som viktig for å få til utvikling og innovasjon (Saglie og Aarebrot 2012, Nauwelaers et al 2014, St.meld. nr. 12 2006–2007, St.meld. nr. 25 2008–2009, Normann and Isaksen 2009). Det norske folkevalgte regionale nivået regnes derimot som et svakt nivå i en slik sammenheng.

Viktige begrunnelser for større og sterkere folkevalgte regioner, med en omfordeling av oppgaver og myndighet, er demokratiteoretiske, og bygger på behovet for å øke både input-legitimiteten og output-legitimiteten til den offentlige innsatsen for å få til samfunnsutvikling (se Hofstad og Hanssen 2015, Amdam mfl. 2014). En desentralisering av mer av den offentlige innsatsen for regional utvikling til det folkevalgte mellomnivået kan betraktes som en *demokratireform*. Det viktigste argumentet bygger på *subsidiaritetsprinsippet*, at en slik omorganisering vil sørge for at flere beslutninger kan tas nærmere dem det angår (et regionalt demos). Dette kan sikre høyere input-legitimitet (Scharpf 1999), at beslutninger er et uttrykk for befolkningens preferanser og behov.

Andre argumenter bygger på *maktfordelingsperspektivet*, om at man på denne måten vil spre makten gjennom å skape regionale motkrefter (Heløe 2015). Et mer dynamisk samspill mellom sterke,

og litt mer likeverdige, politisk-administrative nivåer kan slik sett føre til mer hensiktsmessige (regionale) løsninger.

Et tredje argument tar utgangspunkt i den utvikling man har sett det siste tiåret, mot mer og mer *partnerskapstankegang mellom forvaltningsnivåene*. Demokratiargumentet går ut på at det regionale folkevalgte nivået må settes i stand til *i tilstrekkelig grad å kunne fremme innbyggernes interesser overfor statlige forhandlingspartnere, innenfor en slik forhandlingslogikk*. Samhandlingen mellom forvaltningsnivåer blir i økende grad organisert i ulike partnerskapsmodeller mellom de tre folkevalgte nivåene, eller regulert av fremforhandlede avtaler (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014, Andersen og Røiseland 2009, Røiseland og Vabo 2009, Amdam mfl. 2014, Knudsen mfl. 2005). Eksempler er bymiljøavtaler (og tidligere varianter, som «bypakker»), samt Samhandlingsreformens innføring av avtaler mellom helseforetak og kommuner. Partnerskapstankegangen bygger på en forutsetning om at partene har en viss grad av autonomi og likeverdighet, og ikke er strengt over-underordnet hverandre. En slik likeverdighet mellom partene er sjeldent tilfelle i dag. Ved en styrking av folkevalgte regioner kan disse *i større grad ha karakter av å være likeverdige parter i forhandlinger med statlige aktører*. Dermed kan også fremforhandlede avtaler og politikk bli mer hensiktsmessig, og i større grad reflektere den kunnskap, de hensyn og de interesser det regionale og nasjonale folkevalgte nivået skal ivareta. Vi vet i dag at flere fremforhandlede avtaler ikke nødvendigvis fører til den beste løsningen, for eksempel ut ifra brukerens perspektiv, fordi underordnede forvaltningsnivåer (som for eksempel kommuner) ikke klarer å kanalisere inn disse hensynene i forhandlingssituasjonen (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014).

Forhandlings- og avtaleorganiseringen som griper om seg *forutsetter dermed sterkere aktører på lokalt nivå (kommuner) og regionalt nivå (fylkeskommuner/regioner), for å kunne parere forhandlingspartnerne fra statlig nivå, både når det gjelder kompetanse og forhandlingstynge. Dersom de ikke i større grad klarer dette, vil de ikke i tilstrekkelig grad være i stand til å fremme innbyggernes interesser innenfor en slik forhandlingslogikk*. For å sikre «input-legitimiteten» (Scharpf 1999) i et mer og mer forhandlings- og avtalebaseret flernivåsystem, er det derfor viktig at alle nivåer (lokalt, regionalt, statlig) settes i stand til å fremme innbyggernes preferanser og behov i forhandlingene (for eksempel i planprosesser, avtaleforhandlinger, nasjonale budsjettprosesser),

på de områder de har dette ansvaret. Dette vil også føre til bedre output-legitimitet, at resultatene av forhandlingene blir mer hensiktsmessige for de behov eller hensyn de er ment å ivareta.

I en slik tankegang er det viktig med sterkere lokalt og regionalt folkevalgt nivå, for å øke deres forhandlingsmakt i forhold til tunge statlige sektormyndigheter. Man kan dermed få en mer hensiktsmessig dynamikk som muliggjør at partene klarer å fronte viktige hensyn inn i forhandlings- (og dialog)situasjonen. Det er særlig et argument for sterkere regionalt folkevalgt nivå, i og med at flere og flere samordningsfunksjoner (også av statlige myndigheters innsats) nå ivaretas av fylkeskommunene.

I intervjuene ser vi at partnerskapstankegangen er sterkt tilstede i alle fylkeskommuner vi har intervjuet i. Det betones at de tre politiske forvaltningsnivåene i større grad må stille hverandre til ansvar, som gjensidig avhengige, men relativt autonome aktører.

Dette leder opp til et fjerde demokratiargument, for hvordan partnerskapstankegangen krever sterkere regionalt nivå. Sterkere regioner er nødvendig for å øke «output-legitimitet», altså hva vi får ut av de ulike demokratiske beslutningssystemene – *hva resultatet blir, særlig på aggregert nivå*. Partnerskapslogikken vektlegger det likeverdige ansvaret alle tre nivåer har for å spille sammen, og optimalisere resultatet, for eksempel fra en stor statlig infrastrukturinvestering. Dette innebærer at om nasjonale myndigheter satser i et område, så må fylkeskommune og kommuner i dette området i økende grad klare å følge opp, både i sin planlegging og virkemiddelbruk (for eksempel til næringsutvikling). Som en planlegger i en fylkeskommune sa;

Det er en betydelig fokus på flerkjernestruktur som et fysisk svar på regionalt samhold... Så spør vi oss litt mer nærgående nå: det er en stor (statlig) satsing på infrastruktur i denne regionen. Nå er det på høy tid at denne regionen også begynner å vise hva slags arealsvar vi gir. Vanvittig ambisiøst prosjekt å gi det arealplansvaret som den store intercitysatsingen (legger opp til) (Planlegger)

Det er nettopp denne tankegangen som reflekteres i sitatet overfor som betones mer og mer i europeisk regional utviklingspolitikk. For eksempel at statlige satsinger på infrastruktur i et område

følges opp – eller besvares – av en arealutvikling som bygger opp rundt satsingen. At det offentlige virkemiddelapparatet, og den policy-mixen som er resultat av ulike virkemiddelaktørers planlegging og innsats, *bygger på hverandre, og ikke underminerer hverandre*. Aktører på ulike forvaltningsaktører må i større grad etterstrebe å koordinere sin innsats for å optimalisere resultatet. For å få dette til er «smart specialization» lansert som et begrep som skal sikre bred strategiutvikling for å identifisere det som kan være framtidige næringsmessige spesialiseringer i regionen, det vil si spesialiseringer der en regions næringsliv har gode forutsetninger for å bli konkurransedyktig. Spesialiseringene vil variere fra region til region ut fra særegne regionale forutsetninger (Midtkandal 2014, Nauwelaers et al 2014, Isaksen 2015). Her betones viktigheten av å se store offentlige investering og virkemiddelapparatet i et helhetlig perspektiv.

Et godt eksempel på hvordan dette kan gjøres er den nye konseptvalgutredningen for samferdselsinvesteringer i Oslo-regionen, «KVU Oslo-navet» (Jernbaneverket, statensvegvesen og Ruter AS 2015), som eksplisitt tar utgangspunkt i den ønskede areal- og transportutviklingen som er kommet til uttrykk i den regionale planen for areal- og transport i Oslo og Akershus. Dette står eksplisitt i innledningen;

Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom transportsystemet og by- og arealutviklingen. All arealutvikling vil generere transport og utviklingen av et transportsystem legger til rette for an arealutvikling. Denne utredningen tar utgangspunkt i gjeldende forslag til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Plansamarbeidet), og det er et mål for konseptene at de skal bygge oppunder den by- og arealutvikling som der legges til grunn (KVU Osl-navet 2015:12)

Her virker den regionale planen koordinerende både på Oslo og Akershus sin arealplanlegging og kollektivsatsing (Ruter AS), men også på Jernbaneverkets og vegvesenet investeringer og virkemidler. Det gjenstår imidlertid å se hva som blir de formelle vedtakene når det gjelder disse investeringene, i og med at KVU'en er en del av saksutredningen.

Vi skal videre diskutere mulige implikasjoner et styrket regionalt nivå vil få for dynamikken i flernivådemokratiet. For å si noe om dette må vi skille mellom den politiske bindeleddfunksjonen og den forvaltningsmessige bindeleddfunksjonen som fylkeskommunene/ nye regioner kan ha.

10.2 Den forvaltningsmessige bindeleddfunksjonen – regional fortolker av statlige signaler overfor kommunene

I rapporten om «Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring» (Hansen mfl. 2009:104) vises det til fylkesmennes høringsuttalelser til siste forvaltningsreform (2008-2010) hvor de understreker nødvendigheten av en direkte styringslinje mellom staten og kommunene, og mener denne svekkes dersom en del oppgaver (forvaltnings- og formidlingsoppgaver) tas fra dem og blir gitt til fylkeskommunen. De mener også dette kan bære med seg en kime av politisk konflikt mellom nivåer med ulike politiske flertall.

Det er viktige grunner til å beholde en direkte styringslinje mellom stat og kommune, gjennom regionale statlige aktører (fylkesmannen, mattilsynet etc.) for å sikre at det nasjonale demokratiets beslutninger iverksettes. Men dette gjelder først og fremst på områder hvor det er lite rom for skjønsmessig beslutningsvirksomhet basert på politiske verdier og kriterier (Hansen mfl. 2006), for eksempel tilsyn, kontroll og klage.

Utover dette, krever de fleste nasjonale beslutninger en *regional og lokal tilpasning* når de iverksettes, noe som gir rom for skjønsmessige vurderinger. I slike tilfeller er det ut ifra subsidiaritetsprinsippet riktigere at det er en direkte folkevalgt regionalpolitisk aktør – heller enn en statlig aktør – som gjør disse vurderingene og regionale tilpasningene. Fylkesmannen fungerer i dag på mange måter som en regionalpolitisk aktør i kraft av sin bindeleddsrolle og mandatet om å virke til gagns og beste for hele regionen (Hansen mfl. 2009: 186). Dette kan ha en potensiell slagside til fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og regionalpolitisk aktør. Og flere studier viser at dette fører til unødvendig kniving og tidsbruk (Hansen mfl. 2006, 2009). Som en

fylkesmann sa «Femten år med tautrekking og vurderinger av hvem som skal utføre hva har vært belastende, det tror jeg det har vært for alle (Hansen mfl. 2009:187).

I vår studie går det i tillegg frem at ulike fylkesmenn fortolker statlige signaler på veldig ulik måte. Dette gir en uforutsigbarhet for regionale aktører. Som en kommunal plansjef kommenterte;

Det å deschiffrere de nasjonale føringene og gi mest mulig forutsigbarhet, hvordan skal de forstås i vårt område i de forskjellige prinsipielle situasjoner, og hvordan skal det praktiseres. [det er en regional oppgave det da?] Ja og det mener jeg er en regional oppgave... det er jo vanvittig forskjeller i kultur bare mellom de to fylkesmennene (egen fylkesmann og fylkesmannen i nabofylket), om du får settefylkesmann kan jo være avgjørende om det blir innsigelse eller ikke, og det er jo og ganske interessant, når det er så få fylkesmenn og alle sammen egentlig er statens forlengede arm, og har samme styringsverktøy. Det er også noe å ta tak i, og kanskje det med å ha en dialog rundt regional forståelse er et virkemiddel der»
(Kommunal plansjef)

Sitatet er i tråd med det andre studier finner, innenfor mange politikkområder, at fylkesmennenes fortolkning av statlige signaler ikke er entydig, men kan variere stort fra fylkesmannsembete til fylkesmannsembete (Helgesen og Hanssen 2013).

Tidligere studier vektlegger det uheldige i den svært fragmenterte statsforvaltningen på regionalt nivå (NIVI, Hansen mfl. 2006, se inndelingen i Hofstad og Hanssen 2015). Knudsen mfl. (2005:42) viser hvordan fragmenteringen skaper i sin logikk en binding til vertikale relasjoner og rasjonaliteter innenfor hver enkelt statlig sektor, fremfor horisontale samordningsrelasjoner (fylkeskommunen), noe som gir en uoversiktlig samlet innsats på regionalt nivå. Studier av fylkeskommunene viser at de er i stand til å håndtere rollen som regional fortolker av statlige signaler (Hanssen, Hovik og Hundere 2014), både signaler som er rettet mot sin egen virksomhet og som er rettet mot kommunene. Dermed er det grunn til å tro at man på mange områder kan sikre styringslinjen mellom staten og kommunene, ved hjelp av et folkevalgt regionalt nivå, og ikke nødvendigvis gjennom en

regional statlig myndighet. Fylkeskommunene har allerede denne funksjonen, i kraft av sin kulturminnemyndighet. Å overføre oppgaver og myndighet fra regionale statlige myndigheter til et folkevalgt nivå, vil altså likevel ivareta nasjonale mål, men i større grad ha potensial til å se oppgavene og virkemidlene i en større regional sammenheng. Men dette forutsetter at folkevalgte regioner får overført formell myndighet på områdene.

Å se større deler av den offentlige virkemiddelbruken i sammenheng, både gjennom delegering av virkemidler, og gjennom styrkede samordningsinstrument (som regional plan), kan føre til at man unngår at virkemidlene underminerer hverandre. Slik sett er dette i tråd med tankene om «Smart specialization» i EU, som vektlegger en strategisk spissing av offentlige innsatsen for å få til regional samfunnsutvikling. Men det innebærer også at kommunenivået opplever regionale samordningsinstrument (som regionale planer) som utviklingsredskap, heller enn som pålegg eller som «overkommunespøkelse». Dette krever at de folkevalgte regionene i sin strategiske retningsgivning klarer å få til involvering og forankring fra kommunenivået. I intervjuer og i tidligere forskning (Knudsen mfl. 2005, Angell mfl. 2015) går det frem at dette krever en holdningsendring hos flere fylkeskommuner og kommuner. Mens de fleste kommuner i noen fylker betegnes som «planmodne», og ser betydningen av regional planlegging og samordning for egen lokal samfunnsutvikling, fortelles det om kommuner i andre fylker som opplever regionale planer som overkommunepolitikk. Det gjenstår altså et holdningsarbeid for å bevisstgjøre om hvordan regional retningsgivning og samordning kan bidra til at fylkeskommuner og kommuner spiller hverandre gode som samfunnsutviklere. Dette henger også sammen med kompetansemiljøene både hos fylkeskommunene og i kommunene. Større kommuner vil ha større kompetansemiljøer, som bedre kan spille sammen med større kompetansemiljøene i nye regioner. Samtidig ser vi fra intervjuene at størrelse på kommunene ikke er en garanti for godt samspill mellom fagkompetansen i kommunen og fylkeskommunen. Dette innebærer at man må jobbe systematisk for å få et slikt samspill, det følger ikke automatisk av økt størrelse.

10.3 Den politiske bindeleddfunksjonen – mellom folkevalgte på nasjonalt og kommunalnivå

Den andre bindeleddfunksjonen er den politiske, mellom folkevalgte på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Denne bindeleddfunksjonen går vel så mye nedenfra og opp, som ovenfra og ned. Den foregår i to viktige kanaler, for det første i *partikanalen*, gjennom partiorganisasjonenes lokallag, fylkeslag og nasjonale organisasjon. Tidligere forskning har sett på betydningen av fylkeslagene nettopp ut fra en slik bindeleddstankegang (Saglie og Aarebrot 2012, Allern og Saglie 2012). Den andre kanalen er *mellom de folkevalgte organene*, kommunestyrene, fylkestingene (evt representert ved KS) og det nasjonale nivået ved Stortinget og regjeringen (Hanssen, Saglie og Smith 2012).

10.3.1 Partikanalen

Allern og Saglie (2012) konkluderer i sin studie med at de norske partiene utgjør et toveisbindeledd mellom de ulike styringsnivåene i flernivådemokratiet. De bidrar med en politisk infrastruktur som binder stat, fylker og kommuner sammen utenom forvaltningen, og gir gode muligheter for politisk kommunikasjon på tvers av nivåene. De finner likevel ikke sterke tendenser til at nasjonale politikere bruker partiorganisasjonen til å disiplinere politikere regionalt og lokalt. Partiene er dermed bare i begrenset grad redskap for lokal iverksetting av nasjonale politiske programmer. Men derimot virker partiene, blant annet ved fylkeslagene, i betydelig grad å fungere som en kanal for formidling av lokale interesser til nasjonale partipolitiske eliter (Allern og Saglie 2012:253). Fylkeslagene har en relativt sterk stilling overfor lokallagene, blant annet på grunn av administrativ kapasitet (heltidsansatte) og kontroll over stortingsnominasjonene.

Tidligere forskning på den partnerskapsbaserte organiseringen av vannforvaltningen, viser klare tendenser til at den politiske samhandlingen mellom fylkespolitikere og kommunepolitikere har effekt for samordningen man klarer å få til i de regionale planprosessene (Hovik og Hanssen, 2016, in press).

Også generelt betones denne politiske kommunikasjonen mellom fylkeskommunen og kommunene i intervjuene våre. Som en fylkespolitiker uttalte;

Er dere også flinkere (enn regional stat) til å kommunisere med kommunene, fordi dere begge har politisk ledelse? Vi har i alle fall en veldig sterk bevissthet fra fylkeskommunen sin side at kommunikasjon med kommunene er vår viktigste oppgave og det å være tilstede for kommunene er en viktig rolle vi har, både for kommunene og sammen med kommunene påvirke nasjonale myndigheter. Fylkets rolle handler jo om å drive politisk påvirkningsarbeid mot regjering og storting, og det er jo bare folkevalgte som kan gjøre. (Fylkespolitiker)

Her ser vi at bindeleddsfunksjonen går vel så mye nedenfra og opp, ved at man ser det som en viktig del av mellomnivårollen å være advokat for kommunene og påvirke nasjonale politikere. Også fylkeskommuneadministrasjonen ser på denne politiske påvirkningsrollen som viktig.

Det holder ikke med fylkesmannen som statens representant ... vi skal jo ikke bare samordne regionalt, vi skal jo også samordne i forhold til staten og da må vi ha en dialog med dem, og hva betyr dette her, her hos oss, det staten bidrar med, å diskutere rammevilkår og full pakke. Politikere [må] på tur inn til Oslo og gjøre dette her ordentlig (Ansatt i en fylkeskommune)

«Politikere på tur inn til Oslo» omtaler altså bottom-up-bindeleddsfunksjonen som kanaliserer lokal og regional politikk og erfaringer opp mot det statlige politiske nivået. Flere av de intervjuede peker på at større regioner vil gi større påvirkningskraft oppover. Som en fylkesplanlegger sa;

Jo mer du endrer på regionene her jo mer maktforskyvning blir det, så på Østlandet blir vi jo en veldig stor maktfaktor inn mot det statlige nivået. (Planlegger)

Men for å kanalisere viktige innspill om regional politikk oppover, så må man først ha en regionalpolitikk. Dette er ikke en selvfølge. Erfaringer fra regionforsøket i Sverige viser at de partipolitiske konfliktene knyttet til regional utviklingspolitikk har økt sammenliknet med før de nye regionene ble etablert. Dermed har regionforsøket bidratt til å gi et tydeligere bilde av partipolitiske skillelinjer til velgerne (Johansson 2005:93). Slik kan også grunnlaget for å utmeisle en tydelig regionalpolitikk bedres, som gjør interessehevdningen opp mot nasjonalt politisk nivå tydeligere.

Partiorganisasjonen er uløselig knyttet til forvaltningsstrukturen, ved at partiene er organisasjoner som stiller til valg på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Saglie og Aarebrot 2012). Fylkeslagene fungerer i dag som svært viktige bindeledd mellom nasjonalt og lokalt nivå i partiene. Dette kan igjen tale for at partiorganisasjonene vil måtte omorganisere seg ved en oppretting av større folkevalgte regioner, slik at partienes regionale ledd speiler den nye regionens grenser. Dersom dette skjer kan fylkeslagene/regionlagene til partiene styrke sin innflytelse, fordi de nå får større kapasitet og tyngde overfor nasjonalt nivå. Slik sett kan en regionsammenslåing også vitalisere partidemokratiet. Det kan føre til at de regionale leddene får større tyngde til å ivareta sin svært viktige bottom-up bindeleddfunksjon, og kanalisere lokale innspill inn i nasjonal politikktutforming.

10.3.2 Behov for konsistens i politikken på flere nivåer

Et stort prinsipielt spørsmål når det gjelder den retningsgivende rollen er knyttet til forventinger om konsistens i politikken – både på samme nivå og på tvers av forvaltningsnivåer. Når mye av argumentasjonen for å styrke det regionale folkevalgte nivået bygger på forventning om at politikken innhold vil endres (mer helhetlig, langsiktig, bærekraftig), er det store spørsmålet hvor mye man skal legge inn av virkemidler for at dette skal skje. Her kunne man for eksempel lagt inn som krav at alle regioner må lage en regional arealplan og gi mindre muligheter til å fravike denne (mindre fleksible planinstrumenter). I tillegg vil oppgaver og myndighet å bygge samfunnsutviklerrollen rundt være viktig. Dette bestemmes nasjonalt. Samtidig er ikke konsistens i politikken bare avhengig av nasjonale føringer. I hvor stor grad kan man forvente at regionale politikere er konsekvente, og følger de lange

utviklingsretningene de gir seg selv gjennom langsiktig planlegging og strategiarbeid, dersom de får muligheten?

Det er politisk ledelse som er udisiplinert. Det er de politiske nivåene på alle disse forvaltningstrinnene som har problemer. Det forteller meg noe om eierskapet. Det er en utfordring å forvalte prinsippet, for det er det de gjør. Lokalt møter man det hele tiden, nasjonalt møter man det sjeldent. Jeg er opptatt av hvordan vi kan fremelske den konsistensen vi egentlig ønsker? Det er vanskelig. Skal det ha noen mening så må ting eies politisk. De må ta inn over seg hva det betyr (Administrativt ansatt, fylkeskommune)

Andre peker på irrasjonaliteten i dagens plansystem, som bygger på et hierarkisk prinsipp som til dels er avhengig av konsistens i politikkkutformingene på nasjonalt nivå – og fylkeskommunalt nivå – for å skape forutsigbarhet på kommunalt nivå. Som en planlegger eksemplifiserer;

Hva som skaper forpliktelser, jeg tror ikke det har noe med nivåer å gjøre. En tiltagende utfordring er at ambisjonene, at nødvendigheten av planlegging blir bare større og større når utfordringene blir større. Med klima som overskrift. Samtidig er evnen til å gjøre grep som bygger opp under en løsning utrolig svak, det lokale nivået møter der. Og våre politikere på regionalt nivå, de har store problemer med å forplikte seg, i forhold til å holde det grepet fast. Og så opplever jeg, at når vi ikke blir enige og prøver å være prinsipielle, og bringer det frem for departementet, så klarer ikke de å forplikte seg heller. De gir da medhold i de dårlige løsningene, i sak etter sak. Som er av prinsipiell karakter. Som understreker gapet mellom ambisjonene, som følge av en tenkt nødvendighet, og viljen til å forplikte seg på det (Administrativt ansatt, fylkeskommune)

Hvis ikke vi kan stole på at de knallharde takene vi tar regionalt – at de følges opp nasjonalt – så nytter det ikke! (Fylkesordfører).

Mangelen på viljen til å være prinsipielle på nasjonalt nivå, og følge sin egen politikk, medfører at ulike styringssignaler sendes nedover i plansystemet – til regional og lokal planlegging. Vi ser nå at regionale planer støttes opp av nasjonale innsigelsesmyndigheter, men ikke nødvendigvis av departementet (KMD). Dette sender uklare styringssignaler nedover i plansystemet, blant annet til innsigelsesmyndighetene, til fylkeskommunen som regional planmyndighet og til kommunale planmyndigheter. Resultatet blir ifølge en del av våre informanter, i mange tilfeller uforutsigbarhet og langdryge planprosesser og unødvendig tidsbruk – siden flere aktører prøver seg på å utfordre prinsippene i regionale planer.

10.4 Betydningen av forpliktelse på tvers av nivåer

Den forskningen det er vist til tidligere i rapporten og i Hofstad og Hanssen (2015) viser behovet for regional retningsgivning, samordning og mobilisering, fordi dagens praksis ikke innebærer sterke nok forpliktelselementer for statlige sektormyndigheter eller kommuner. Vi skal her se på tre former for forpliktelsesinstrumenter; for det første den forpliktelsen man får gjennom eierskap til prosess og resultat, for det andre de formelle forpliktelsesredskapene fylkeskommunene i dag har overfor statlig myndigheter, og for det tredje de formelle forpliktelsesredskapene som finnes overfor kommunene.

10.4.1 Partnerskapstankegangen -forpliktelse mellom nivåene gjennom eierskap til prosess og resultat

Som det også legges vekt på i andre land, som Sverige, så er en av de viktigste rollene til det regionale nivået å være «nätverksaktören som i kraft av sitt mandat kan samla olika nivåer» (Rakar og Tallberg 2013:185). Regionale planer er i stor grad basert på en partnerskaps- eller governancetankegang (Higdem 2011, Amdam 2015), om at autonome, men gjensidig avhengige aktører går sammen om å nå et mål, og samordner sin virksomhet for å nå målet. Partene trenger ikke være likeverdige, i og med at de ofte representerer ulike forvaltningsnivåer, men det kreves en viss grad av gjensidig avhengighet. Utviklingsoppgavene som fylkeskommunene fikk forsterket ved regionreformen i 2010 er i

stor grad preget av governance, å utvikle tett samarbeid med kommuner, næringsliv, frivillige organisasjoner og statlig virksomhet for å få til samfunnsutvikling. Redskapene man har til rådighet er ikke primært basert på hierarkisk kommandotankegang, men snarere en partnerskapstankegang hvor kunnskapsbasert dialog og gjensidige planer og avtaler om ressursbruk og arbeidsdeling er vektlagt (Amdam mfl. 2014:43).

En slik tankegang vektlegger prosessen, hvor aktørene involveres og bidrar med sine ressurser (som å fortolke nasjonale styringssignaler inn i regional kontekst), slik at produktet som kommer ut er resultat av regional oversettelse, veiing og prioritering, og hvor alle de deltakende aktører har eierskap til resultatet. Dette trenger ikke nødvendigvis innebære at resultatet går i deres favør, men at deres hensyn i tilstrekkelig grad er ivaretatt slik at man kan godta resultatet. Denne tankegangen kommer klart frem hos mange av fylkesplanleggerne i studien vår;

For i koordinatorrollen ligger det også myndighetsroller.. i koordinatorrollen så ligger jo at vi gjennom gode prosesser kommer frem til regionale planer og når de faktisk er satt så må vi jo forvente at både kommunene og statlige virksomheter følger den planen (Fylkesplanlegger).

En slik partnerskapstankegang innebærer at aktørene aksepterer en form for egalitet seg imellom, og ikke ser seg selv som å være for fastlåst i den tradisjonelle hierarkiske over-underordningen. Dette gjelder også i forholdet mellom folkevalgt regionalt nivå (nå fylkeskommunene) og statlige myndigheter, enten ved departement, direktorat eller deres regionale ledd. I studiet av den nylig overførte oppgaven med regionale forskningsfond finner Kolltveit og Askim (2015) at fylkeskommunene har gått fra å ha en iverksettingstankegang til å ta rollen som partnere sammen med nasjonale aktører. Likevel antyder studien til Kolltveit og Askim (2015) at fylkeskommunens autonomi på hvordan de skal gå inn og fylle denne rollen er begrenset av nasjonale krav om at forskningsprosjekt skal samarbeide på tvers av fylkene, til institusjonelle ordninger og prosedyrer for å evaluere forskningsprosjektene.

Et viktig rasjonale som ligger til grunn for regional planlegging er altså at samordningen mellom virkemiddelaktører og forvaltere av

statlige politikk skal skje gjennom prosessen – hvor statlige signaler fortolkes inn i en regional kontekst, og man kommer til omforente regionale løsninger som ivaretar mange hensyn (også nasjonale). Dermed er det helt essensielt at statlige sektormyndigheter faktisk deltar i planprosessen, for at de skal målbare de hensyn de er satt til å ivareta. Hvis ikke kan man heller ikke forvente at utfallet av prosessen, de regionale planene, ivaretar disse hensynene. Deltakelse i prosessen er altså essensielt for å sikre eierskap til resultatet, at resultatet gjenspeiler det aktørene skal ivareta, og at aktørene dermed føle seg forpliktet av dette. Som en fylkesplanlegger sa;

Jeg liker ikke ordet forpliktelse. Det er noe feilfokusert. Hvorfor gjør vi som vi gjør, hvorfor gjør fagfolk det, hvorfor gjør politikere det? Det er fordi det er en rasjonalitet bak. Forpliktelse som en moralsk tilnærming har jeg ingen tro på, det kan vi bare glemme. Det som er interessant i et regionalt perspektiv, i Norges heftigste pressområde, - er det bra å drive by-tettstedsutvikling? Flere og flere ser at det blir faktisk ganske fint, det blir faktisk ganske kostnadseffektivt å rigge kommunale tjenester, vi har alt på ett Brett. Slike logikker knyttet opp mot andre samfunnsområder (Fylkesplanlegger)

For å være med på denne kunnskapsdelingen, bevisstgjøringen og holdningsendringen, så er det viktig at alle aktørene er involvert. Slike planprosesser er ofte lærende arenaer hvor aktørene får innblikk i de ulike rasjonalitetene, og hvor man tilnærmer seg hverandre. Dette krever at nøkkelaktørene for regional samfunnsutvikling er tilstede på de lærende arenaene. For å sikre deltakelse er det nødvendig at alle sektordepartement angir tydelige rammer for hvordan deres regionale ledd (evd direktorat) skal medvirke i det regionale utviklings- og planleggingsarbeidet. Som også Knudsen mfl. (2005) understreker kan det regionale samfunnsutviklingsarbeidet myndiggjøres gjennom en slik påpeking av de institusjonelle betingelsene; gjennom at sektordepartementene setter klarere mål, forventninger og spilleregler for sin underliggende virksomhet relatert til hvordan de skal *delta* i prosesser. Dette må nedfelle seg i sektorlover og – regelverk, og gjennom forventningsbrev, tildelingsbrev, mål – og resultatstyringssystemer.

10.4.2 Formell forpliktelse – statlige sektormyndigheter

Hva er så de formelle forpliktelsesredskapene fylkeskommunene i dag har overfor statlig myndigheter? Allerede i St.meld. nr. 19 (2001-2002) ble det understreket at fylkeskommunene måtte bevege seg fra en ren myndighetsrolle til å ta lederskap i regionale partnerskap (Knudsen mfl. 2005). Dersom man skal muliggjøre at det folkevalgte regionale nivået skal evne til å ta en slik node- eller lederrolle, så krever det at forutsetningene er tilstede (og at de har vilje). Mye av de senere års forskning på regional samordning peker på at disse forutsetningene ikke er tilstede. Som tidligere nevnt er en grunn at fylkeskommunen ikke har tilstrekkelige virkemidler (incentiver etc.). Mange studier peker likevel på manglende forpliktelse fra statlige myndigheter som en hovedutfordring (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Stokke og Indset 2013/4, Hansen mfl. 2006), både når det gjelder planprosesser og etterlevelse av planer, samordning av virkemiddelbruk og lokalisering.

Som Knudsen mfl. (2005:39) skriver; «for oss fremstår det som påtakelig at den norske frigivningen av det regionale utviklingsbegrepet gir statens mange sektorer og aktører tilsvarende stor frihet i forhold til å forholde seg til fylkeskommunen som aktør». Knudsen mener at den svake institusjonelle konteksten rundt det regionale utviklingsarbeidet står i sterk kontrast til de omfattende konsekvensene av utviklingsarbeidet i tunge statlige sektorer slik dette former den fremtidige infrastrukturen og tjenesteytingen regionalt. Også i vår studie uttrykker fylkeskommunale aktører frustrasjon over statlige sektormyndigheters vilje til å forplikte seg til regionale planer;

Oppbyggingen i samfunnet er faktisk sektoriell, man har ikke forståelse for hverandres ståsted. Det må være noen forpliktelser. Noe av problemet her er at det er noen som ikke har noen lyst til å holde forpliktelsene. De føler at de har en rett til, fordi det statlige systemet er slik at man har fordelt arbeidsoppgaver. Og de sier ikke like tydelig hva de skal ivareta. Det er konflikter, interessekonflikter ute og går. Da er det ikke alltid man etterlever planen. Den overordnede forpliktelsen du har fått fra stortinget, den er annerledes enn det planen er. Verden har forandret seg, men forpliktelsen

du har fått gjennomfordring av sektoren, har ikke forandret seg, eller forståelsen har ikke det (Ansatt i kommune)

Det er dermed nødvendig å gå den institusjonelle konteksten mer etter i sømmene, for å se hvordan den formelle forpliktelsen kan styrkes. Først og fremst må man se på den formelle forpliktelsesparagrafen som finnes i plan- og bygningsloven knyttet til regionale planer som retningsgivende, mobiliserende og samordnende instrument – også for statlige aktører. Dagens plan- og bygningslov (2008) inneholder en rettsregel som sier at;

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen (PBL, § 8-2. Virkning av regional plan).

I lovkommentaren understrekes det at «Loven klargjør med dette at regionale planer skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre de målsettinger, tiltak og retningslinjer som er nedfelt i regionale planer» (Innjord 2010:156). Uttrykket «legges til grunn» er altså ment å gi forpliktende føringer for videre planlegging og virksomhet, men det er ikke tale om «*absolutte forpliktelser av rettslig art*» (Innjord 2010:156, Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 200). Det viktigste sanksjonsmildelet er at det kan fremmes innsigelse mot forslag til kommunale arealplaner som er i strid med føringene i en regional plan (§ 5-4).

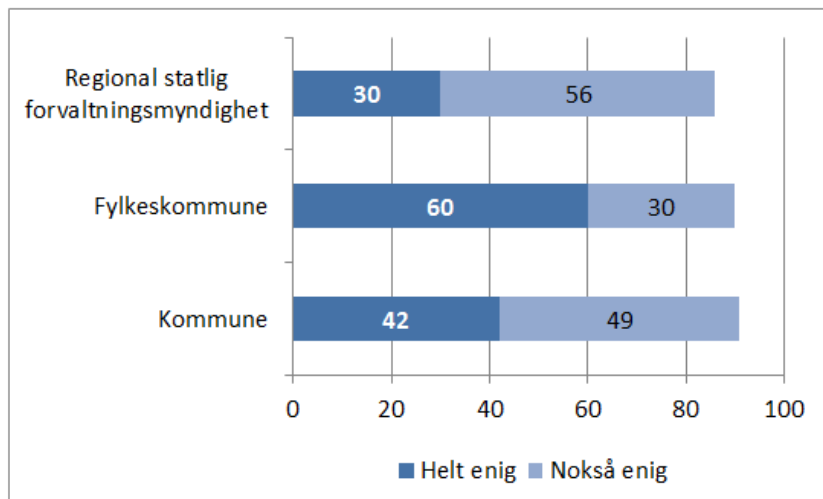
Flere empiriske studier viser at regionale statlige aktører i mange tilfeller ikke legger regionale planer til grunn for sitt arbeid, og også lar være å delta i utformingen dem (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Stokke og Indset 2013/2014). Dette ser vi også i intervjuene i dette studiet,

Opplever dere at de (regionale plan)instrumentene som finnes i PBL (2008) også er tilstrekkelige for å binde regional stat? Nei. Der har vi mye svakere virkemidler. For overfor kommunene så kan vi, hvis vi har politisk vilje til det, reagere. Men det er mye vanskeligere når det gjelder staten (Fylkesplanlegger)

Men det er ikke alle som trykker den regionale planen til sitt bryst, for eksempel på sentralt hold i de ulike statlige sektormyndighetene. Landbruk vil synes at det i stor grad er positivt. Og så tror jeg at de som har med kollektivt synes det er positivt. Og så opplever jeg det ikke så langt at det er det tilsvarende på veisiden, statens veivesen. De bruker det ikke tilsvarende som sitt dokument. Mye av det som ligger bak er jo intercity-tolkningen (Planlegger)

Altså er det mye som tyder på at forpliktelsesparagrafen § 8-2 i PBL (2008) er for svak. En måte å styrke den på er at den følges opp i forskrifter om spesifikke regionale planer. I vannforskriften, som blant annet er hjemlet i PBL (2008) står det at "godkjente vannforvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen" (§29 i vannforskriften). I studier av vannforvaltningsarbeidet spurte vi i 2015 hva ulike aktører opplevde denne bestemmelsen innebar? I figuren under vises svaret, fordelt på ulike aktørgrupper.

Figur 10.1: *Oppfatningen av om § 29 innebærer «at min virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene og foreslåtte tiltak. Variasjon etter institusjonstilhørighet. (Survey til vannregionutvalgene, 2015, N=231)*



Figuren viser en stor forskjell mellom de ulike aktørgruppene i holdning til forpliktelsen til den regionale vannforvaltningsplanen. Det er dobbelt så mange hos fylkeskommunene (60 %), som hos regionale statlige myndigheter (30 %), som er helt enig i at paragrafen innebærer at hver virksomhet er forpliktet til å følge opp planen og oppfylle miljømålene som er nedfelt i planen og de foreslått tiltakene. Denne holdningen er problematisk ift. til lovens intensjoner (PBL) om at regionale planer skal virke samordnende på tvers av forvaltningsnivåer.

Et annet problem er at vannforskriften også inneholder § 25 om tiltaksprogrammet (som er gjennomføringsdelen av planen, men likevel ikke en del av planen), som sier at «Vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning». Denne paragrafen har et potensial til å underminere kraften i den samordningsøvelsen man har gjort i løpet av de 6 årene planarbeidet har pågått. I bunn og grunn sender man ballen tilbake til sektorene, som da kan velge å gjøre sine vedtak eller ei. Det er uklart hva som er sanksjonsmulighetene om de lar være.

Hvordan kan man så forsterke den formelle forpliktelsesdimensjonen til regionale planer?

- **Skjerpe forpliktelsesparagrafen til regionale planer i PBL 2008 (§ 8-2), for å forplikte både kommuner og statlige myndigheter.** Lovparagrafen i PBL 2008 (§ 8-2) kan skjerpes, både i begrepsbruk og ved å legge inn elementer av «*absolutte forpliktelser av rettslig art*» (Innjord 2010:156). Regional planbestemmelse (§ 8-5) er en slik mulighet, som gir sterkere juridiske muskler. Man kan for eksempel gi sterkere nasjonale føringer (påtrykk) for at alle regioner/fylkeskommuner må legge inn regionale planbestemmelser, også på andre områder enn hva angår kjøpesenterutvikling, for eksempel knyttet til arealbruk rundt vassdrag, knyttet til naturmangfold, etc.
- **Nye modeller som kobler regional plan til gjennomføringsinstrument – og gir sterkere formell forpliktelse hos relevante aktører.** I lovkommentaren til forpliktelsesparagrafen (§ 8-2) i PBL (2008) går det frem at man ved vedtak av handlingsprogrammet til en regional

plan, kan inngå «bindende avtaler mellom de ulike aktørene om økonomiske bidrag til de tiltak som inngår i planene» (Innjord 2010:156). I slike tilfeller vil «slike avtaler som utgangspunkt kunne håndheves ved søksmål på vanlig måte» og dermed være juridisk bindende på en helt annet måte enn det regionale planer er (ibid.156). Spørsmålet er derfor om man i større grad må utvikle gjennomføringsavtaler på flere politikkområder – for å sikre forpliktelsen hos alle relevante aktører som bør samordne sin virksomhet og virkemiddelbruk.

- **Helhetlig regional utviklingsavtale /utviklingsprogram.** I Østlandssamarbeidet (notat 21.10.2015) foreslås det samhandlingsmodell mellom statlig og regionalt nivå som bygger på forhandlinger. Her foreslås det at regional plan (evt regional planstrategi) skal danne grunnlag for forhandlinger med stat og regjering om fremtidige arbeidsoppgaver og tildeling av midler. Her arbeider man frem et utviklingsprogram (avtale), som inneholder flere regionale planer, og oppfølgingen av disse. Alle de statlige utviklingsmidlene og prosjektmidlene foreslås inn i dette regionale utviklingsprogrammet. Dette skal igjen nedfelles i kontrakter om virkemidelpakker. Ideen er at utviklingsprogrammet skal revideres hvert 4. år.
- **Byutviklingsavtalemodell.** Kommunal og moderniseringsdepartementet arbeider nå med et nytt virkemiddel som skal øke gjennomføringsevnen til regionale planer (Plannytt 1. 2016. Nyhetsbrev fra KMD, 12.2.2106), byutviklingsavtaler. De har som mål å sikre forpliktende samarbeid mellom staten, fylkeskommune og kommunene om oppfølging. Her legges det vekt på at regional eller interkommunal areal- og transportplanlegging må være koordinert med mål og investeringstiltak som fastsettes bymiljøavtalene som nå er under utarbeiding. Forpliktelsene knyttet til arealbruk i bymiljøavtalene og i regional- og interkommunal plan skal følges opp gjennom egne byutviklingsavtaler for hver av de fire største byregionene. Byutviklingsavtalene vil klargjøre hvordan staten, fylkeskommune og kommunene samarbeider om en arealutvikling som bygger opp under de miljøvennlige transportformene. Det økte potensialet disse

byutviklingsavtalene representerer for å forplikte regionale statlige aktører, vektlegges av informantene i studien vår; *«Så der har jeg litt tro på det nye med byutviklingsavtaler, og at den kan binde oss til en felles måte å jobbe sammen på de neste fire årene.» (fylkesplanlegger)*

- **Politisk bindende utviklingsavtaler også på andre områder, som folkehelse, sosialt bærekraftig byutvikling, vannforvaltning, kompetanseutvikling:**
Utviklingsavtalemodellen kan bli brukt på flere felt for å kompensere for manglende myndighets- og oppgaveoverføring til nye regioner. Et viktig premiss er at det finnes regionale planer som legges til grunn for avtalene.
- **Gjeninnføre nasjonal godkjenning for å forplikte statlige myndigheter.** Flere av de intervjuede mener at de regionale planene mistet noe av sin legitimitet og kraft overfor statlige regionale myndigheter, da man gikk bort fra ordningen om nasjonal godkjenning. En planlegger i en fylkeskommune uttrykte; *«nå er det jo blitt sånn at staten, sier "nå kan dere ha de regionale planene for dere selv" nå skal det jo ikke en gang til statlig godkjenning, det jeg synes var morsomt var å få høre fra ni departementer, og se liksom her har jeg virkelig et redskap til å dra utviklingen og jobbe på tvers»* (ansatt fylkeskommune)
- **Legge forpliktelsen inn som en rettsregel (forpliktelsesparagraf) i sektorlover, eventuelt i forskrifter.** Som en rettsregel anser vi dagens forpliktelsesparagraf i PBL (2008, § 8-2) som å betone forpliktelsen i tilstrekkelig grad. Likevel viser svært mye av forskningen at den ikke fungerer etter intensjonene. Mange tar derfor til orde for at man i de mest relevante sektorlovene kan legge inn rettsregler som betoner forpliktelsen til regional plan på det relevante sektorområdet. Dette kan eventuelt legges inn som paragrafer i forskrifter.
- **Departementene må gi tydelig instruks til sine underliggende direktorat og regionale ledd om forpliktende deltakelse i regionale planprosesser, og at de legger regionale planer til grunn for sin virksomhet.** Siden nasjonale myndigheter og regional statlig myndighet som oftest er sektorinndelt, fører den statlige styringen ofte til et

sektorfokus i styringen av og samhandlingen med fylkeskommuner og kommuner. Det er derfor nødvendig at statlige myndigheter inkluderer en instruks til sine underordnede, regionale ledd (regionkontorer etc.) om at de må delta aktivt i regionale planprosesser, blant annet fordi disse har en samordnende funksjon. I tillegg må departementene gi sine underliggende etater (særlig de regionale ledd) instruks om å legge regionale planer til grunn for sin virksomhet, noe som innebærer å tilpasse sin virkemiddelbruk og lokalisering etter hovedprinsippene i den/de regionale planene.

- **Styringssystemene departementene har overfor sine underordnede etater må i større grad ta opp i seg mål om tverrsektoriell samordning.** Tidligere forskning viser at styringssystemet i staten forsterker sektoreringen og ikke tilrettelegger for regional samhandling (Nilsen og Langset 2015). Tildelingsbrev og andre føringer er i hovedsak sektorspesifikke og det samme er mål- og resultatstyringssystemene. Selv om alle etater har en plikt til å ivareta samarbeids- og samordningsbehov er det grad av måloppnåelse for egen sektor etaten blir målt på (Nilsen og Langset 2015). Som en fylkespolitiker sa; «Hvis man er så opptatt av at innovasjon Norge skal fungere optimalt, ..da bør staten se på sin egen organisering. Jeg tror ikke det er mange departementer som har innflytelse på Innovasjon Norge, og så skal en få 19 fylkeskommuner til å tale med en tunge. Og så er det oss som er problemet. Det er ikke oss som sender oppdragsbrevene og er vanskelige, det er det jo de forskjellige departementene som gjør (fylkesordfører). Også Knudsen mfl. (2005) påpeker behovet for at staten setter klarere mål, forventninger og spilleregler for hvordan statlige regionale myndigheter skal forholde seg til fylkeskommunens retningsgivning. Slike instruksjoner kan gis som;
 - *Tildelingsbrev, forventningsbrev:* behov for at alle regionale statlige myndigheter i sine tildelings brev får instruks om å la seg samordne.
 - *Mål og resultatstyringssystemer:* Styringen fra nasjonalt hold må bli mindre detaljert og mål- og resultatstyringen må inkludere å innrette virkemiddelbruken etter regionale

strategier, planer og samarbeid og se sine egne virkemidler i sammenheng med andres.

- ***Styrke regionenes myndighetsutøvelse ved å få et klarere samordningsmandat.*** For eksempel kan nye regioner overta fylkesmannens oppgave med å samordne og avskjære innsigelser til kommunale planer. Samtidig vil det være viktig å styrke fylkesmannens kontroll- og tilsynsfunksjon.
- ***Andre sanksjoner***
Dagens plan- og bygningslov (2008) inneholder sanksjoner overfor offentlige aktører, ved at retten til å fremme innsigelser bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke er oppfylt (§ 5-5). Likevel har fylkeskommunene få sanksjoner i gjennomføringen av regionale planer. Spørsmålet er om regionene også må få flere virkemidler som kan fungere som sanksjoner dersom offentlige, ressurskontrollerende aktører ikke deltar, eller ikke vrir sin virkemiddelbruk i den retningen som er valgt i den regionale planen.

10.4.3 Formell forpliktelse – kommuner

Hva er så de formelle forpliktelsesredskapene fylkeskommunene i dag har overfor kommunene? Som redegjort for i forrige avsnitt, så gjelder den samme forpliktelsesparagrafen for regionale planer i PBL 2008 også for kommunene (§ 8-2). Også vannforskriftens § 29, som er hjemlet i PBL (2008), gjelder like mye for kommunene.

Hvordan kan man så forsterke den formelle forpliktelsesdimensjonen til regionale planer overfor kommunene?

- **Krav om regionale planer med planretningslinjer og planbestemmelser (evt strategi), samt utviklingsavtaler knyttet til gjennomføringen av handlingsprogrammet.**
I dag vegrer mange fylkespolitikere seg for å legge inn juridiske bindende planbestemmelser i den regionale planen, av frykt for å bli sett på som overkommune. Dermed unnlater man å bruke viktige retningsgivende instrument. I 2015 var det 7 fylkeskommuner som hadde valgt å ha regionale planbestemmelser (Nordland, Hordaland, Rogaland, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Vest-Agder (Kristiansands-

regionen). Innenfor planenes virkeområder er den rikspolitiske bestemmelsen (Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre) avløst av regional plan. I fylkene Finnmark, Troms, Møre og Romsdal, Buskerud, Oppland pågår det planarbeid (Asplan viak 2015:22, se appendiks bak). Enkelte av disse har ikke forslag til regional planbestemmelse. Den regionale planen for areal – og transport i Oslo og Akershus, som nylig ble vedtatt, innehar ikke en planbestemmelse. En måte å sikre seg at regioner tar en slik retningsgivende rolle er å stille krav om en strategisk regional plan, evt også med planbestemmelser knyttet til visse temaområder. Som det ble diskutert overfor utvikles det nå modeller for utviklingsavtaler, som er ment å være gjennomføringsinstrument for handlingsprogrammet til regionale planer. Slike avtaler vil kunne ha mer juridisk bindende status, og i større grad være forpliktende også for kommuners virksomhet.

- ***Mer strategisk innretning på planlegging.***
I Danmark og flere europeiske land har man gått fra en tradisjonell planlegging til en mer strategisk planlegging (Sehested 2015). Dette gjør planene til mer egnede styringsinstrument for det politiske nivået, både i regionene og i kommunene. Formålet er å velge ut noen fokusområder (ikke alle områder) som utgjør viktige samfunnsproblemer, og som man vil forøke å styre og planlegge for. Strategiene er ofte proaktive og tett knyttet til den politiske prosess. Strategiene omfatter mye mer enn arealplanlegging, både folkehelse, økonomi, arbeidsliv, utdanning, etc. – men kobles til areal- og transportplanleggingen. Strategisk planlegging bygger på at strategien skal samskapes gjennom en prosess med bred involvering av mange samfunnsaktører (Sehested 2015). Også i intervjuene i denne studien vektlegges strategiarbeidet, og enkelte hevder et strategiarbeid har en spesiell forpliktelsesdimensjon – som passer bedre til forhandlingslogikken. Som en administrativt ansatt i en fylkeskommune uttrykte, «*Strategier er ofte mer samlende enn en plan, lettere å få i gang. Fordi at det ligger ikke en veldig klar forpliktelse i den andre enden. Samtidig ser vi at strategier kan fungere slik at den forplikter. Vi er på forhandlingslogikken. Fortettingsstrategier er strategier for vekst og utvikling, det er interessant observasjon..*» (ansatt i en fylkeskommune)

- **Stille klarere forventinger til folkevalgte regioner om at de må bruke innsigelsesmyndigheten sin.** Flere av de intervjuede i studien vår får frem at partnerskapstankegangen trenger å samspille med de hierarkiske virkemidlene som fylkeskommunen innehar, for at den skal kunne fungere. En av de viktigste hierarkiske virkemidlene, er innsigelsesmyndigheten fylkeskommunene har. Viljen og evnen til å bruke myndigheten varierer imidlertid stort mellom de ulike fylkeskommunene. Som en fylkesplanlegger sa:

Her i fylket så bruker man jo innsigelsesmyndigheten. I fylker hvor de ikke gjør det engang, da må du bruke det slitte uttrykket med planer i en skuff. Fordi hvis du ikke er villig til å sette litt makt bak den planen da... fungerer den ikke som det koordineringsverktøyet den skal være, i hvert fall. Da baserer du deg bare på partnerskapsrollen (Fylkesplanlegger)

- **La avgjørelsesmyndigheten for innsigelser stoppe på det regionale folkevalgte nivået (evt innføre nye meklingsordninger).** Som vi sier tidligere i rapporten, er det i dag innebygd en irrasjonalitet i plansystemet, som er avhengig av at nasjonale myndigheter er konsekvente i sine avgjørelser. Flere av våre informanter peker på at nasjonale myndigheter, ved kommunal- og moderniseringsministeren, har tydelige forventinger til regional – og lokal planlegging gjennom statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger, men bruker samtidig sin avgjørelsesmyndighet i innsigelsessaker til å gjøre vedtak som er i strid med signalene som er gitt i de nasjonale planinstrumentene, og prinsippene og retningen i en regional plan.

Slike nasjonale politiske vedtak har særlig to uheldige konsekvenser. For det første sender det svært tvetydige signaler nedover til kommunene, fylkeskommunene og alle innsigelsesmyndighetene, om hvilke hensyn som det nasjonale nivået *faktisk* mener det er viktig å ivareta i lokal og regional planlegging. Er det viktig å legge til rette for kompakt byutvikling og knutepunktutvikling som den statlige retningslinjen for boareal og transport vektlegger? Hvorfor tillater så KMD kommuner å legge opp til en utvikling som er i strid med denne, til tross for innsigelser fra statlige sektormyndigheter som nettopp forsøker å

håndheve den statlige planretningslinjen? Dette fører til dels til en politikk på lokalt nivå som i mindre grad etterstreber å være i tråd med den nasjonale planretningslinjen.

For det andre ser vi fra intervjuene at slike vedtak på nasjonalt nivå som støtter kommunale planer som er i strid med regionale planer, er med å underminere statusen til regionale planer. Slike avgjørelser sender signaler som fort tas opp av utbyggingsaktører og kommuner, og fører til at det blir mindre forutsigbarhet knyttet til rammevilkårene for detaljplanleggingen. Dermed risikerer man at utbyggingsaktører bruker muligheten til å utfordre prinsippene i regionale planer, noe som kan føre til langdrøye planprosesser med mange runder hos innsigelses-myndighetene. Det fører også til mer uklare forventninger til hvordan innsigelsesmyndighetene skal opptre. Skal de følge prinsippene i nasjonale planretningslinjer, eller skal de følge statsrådets siste avgjørelse, som er i strid med departementets egen planretningslinje? Denne usikkerheten kan føre til mer vilkårlig bruk av innsigelsesinstituttet, eller at usikkerheten på når de bør og ikke bør legge inn innsigelse for å sikre nasjonale interesser og hensyn fører til enda mer uforutsigbarhet for kommuner og utbyggingsaktører.

En måte å forhindre denne potensielle irrasjonaliteten i plansystemet, er å si at innsigelsessaker *skal* løses på det regionale nivået, og ikke sendes til nasjonalt nivå. Flere av de intervjuede tar til orde for det; *«avgjørelsesmyndighet for innsigelse burde stoppe på det regionale folkevalgte nivå»* (administrativt ansatt). Dette vil stimulere alle aktører som involveres på det regionale nivået, til å delta og å samles om en løsning som ivaretar både regionale, nasjonale og lokale hensyn. Det innebærer også sterkere krav til strategisk retningsgivning i de regionale planene, hvor også statlig og regional miljøpolitikk er ivaretatt. En slik ordning vil antagelig kreve at det utvikles et bedre meklingsinstitutt enn man har i dag, hvor både regionen og fylkesmannen kan ha sentrale roller.

10.5 Behov for rutinemessige, overordnede dialogarenaer mellom nasjonale myndigheter og folkevalgte regioner

Større regioner med tyngre oppgaver og myndighet vil i sterkere grad enn i dag kunne parere tunge nasjonale myndigheter i en partnerskaps- og forhandlingslogikk. Slike partnerskap er ofte knyttet til sektorområder (se Hofstad og Hanssen 2015 for flere eksempler). Det vil imidlertid være behov for å tilrettelegge for arenaer mellom tyngre regioner og statlige myndigheter – hvor man har et mer helhetlig fokus og ser sektorer i sammenheng. En slik tilrettelegging kan være opprettelsen av:

- ***Overordnede dialogarenaer mellom regionene samlet og de viktigste departementene samlet.***
 Mye av samordningsproblemet i dag bunner i manglende avklaring mellom motstridende nasjonale mål, forvaltet av ulike sektordepartement (Difi, 2013, 2015, Hanssen mfl 2012). Det mangler overordnede arenaer hvor flere sektordepartement sitter sammen og møter det regionale folkevalgte nivået. Det er ofte på regionalt nivå motstridende nasjonale mål først kommer til syne. Dagens konsultasjonsordning mellom KS og departementene er det nærmeste man kommer slike dialogarenaer, men her representerer KS hele kommunesektoren (lokalt og regionalt nivå). Det er behov for en rutinemessig dialogarena hvor regionale spørsmål og perspektiv diskuteres. En slik arena kan for eksempel opprettes under konsultasjonsordningen.
- ***Overordnet dialogarena mellom hver enkelt region de viktigste departementene og berørte underliggende etater***
 Dersom man får en regionforstørring, vil hver enkelt region representere et stort befolkningsgrunnlag. I Sverige snakker man om at det hensiktsmessige befolkningsantallet i hver region bør være 1mill innbyggere (Rakar og Tallberg 2013). I Norge vil regionene mest sannsynlig bli mindre, og de vil variere både etter størrelse, befolkningsgrunnlag og næringsgrunnlag. Det er derfor viktig at den regionale samfunnsutviklingen får lov til å være regionspesifikk, slik at er var på kontekstuelle forhold og utnytter de regionale komparative fortrinn. Dette krever en finstemthet og

fingerspissfølelse for de spesifikke regionale forholdene når rollen utøves, men også for hvordan det nasjonale nivået legger føringer for hvordan regionene skal operere. Nasjonale sektormyndigheter opererer som oftest etter en annen logikk, likhetsprinsipper og standardisering (Hansen mfl. 2006). For å ta hensyn til regionspesifikke forutsetninger og forhold, bør det derfor opprettes dialogarenaer mellom hver enkelt folkevalgt region og relevante sektordepartement. Her bør også berørte underliggende etater delta, i og med at det er disse fylkeskommunene først og fremst møter i sitt daglige virke. Her kan mer regionspesifikke problemstillinger, planprosesser, planstrategier etc. diskuteres – og nasjonale målkonflikter avklares. Det nærmeste man kommer i dag er regionale planforum (etter PBL). Men dette er ikke en arena hvor det nasjonale nivået møtes, kun de underliggende etatene, og dette er *ikke* tilstrekkelig.

Ut fra et flernivåperspektiv vil de to typene av dialogarenaer være viktig særlig av tre årsaker;

- For det første for å sikre en mer systematisk dialog mellom nasjonalt og regional nivå, som sikrer en bedre styringsdialog nedover (top-down) og en bedre kanalisering av informasjon, kunnskap og erfaringer fra regionene til statlige myndigheter (bottom-up).
- For det andre for å sikre samordningsmekanismer mellom sektordepartementene, noe det er for få av i dag. De største samordningsutfordringene våre informanter peker på er manglende samordning mellom sektordepartementene. Slike arenaer kan derfor virke bevisstgjørende for departementene, ved at de blir eksponert for hvordan sektorvise mål og styringssignaler ofte ikke er forenlige når de treffer den regionale og lokale hverdagen.
- For det tredje kan dette være samordningsarenaer med større grad av åpenhet (fordrer blant annet god referatføring) rundt de avveiningene og prioriteringene som eventuelt tas på arenaen. En slik åpenhet etterlyses for

eksempel i samordningsforsøket av innsigelser, som fylkesmannen er ansvarlig for.

11 Konklusjon

11.1 Større regioner kan bedre sikre helhetlig samfunnsutvikling – og få til bærekraftig vekstkraft

Sammenfatter man argumentene for større regioner med mer myndighet, oppgaver og kompetanse, så bunner de i at en regional samfunnsutviklerrolle krever en mer gjennomgripende helhetstenkning enn vi ser i dag. Folkevalgte regioner vil, som «multi-purpose-organizations» være bedre i stand til å tenke i et helhetlig regionalt perspektiv enn «single-purpose – organizations» som regionale statlige virksomheter (Vegvesen, NVE, Mattilsynet). Behovet for helhetstenkning øker når man fra nasjonalt folkevalgt nivå har vedtatt ambisiøse mål som nullutslippssamfunnet (klimaforliket), nå målet om bedre folkehelse og bygge ned sosiale forskjeller i helse, bedre vekstkraften og stimulere til innovasjon. Det kreves også for å ivareta mål og hensyn nedfelt i en rekke sektorlover. Vi argumenterer her for at en mer gjennomgripende helhetstenkning innebærer å se på tvers av geografiske grenser, som kommunegrenser (uansett hvor store disse blir), politisk/administrative forvaltningsnivåer, å se sektorområder i sammenheng og tenke langsiktig over tid.

Mange av informantene i studien trekker frem at et større regionalt folkevalgt nivå, med flere oppgaver og mer myndighet, har større potensiale for å sikre bærekraftig vekstkraft og innovasjon. Bærekraftig vekstkraft og innovasjon forutsetter en helhetstenkning, og spesielt å se virkemidlene knyttet til næringsutvikling og arealutvikling i sammenheng, og gjennom samordnet bo- areal og transportplanlegging legge til rette for triple og «quaduple helix»-utvikling. Flere studier understreker at

for å oppnå dette, må virkemidlene brukes til å stimulere utvikling i samme retning, og ikke spres tynt utover. Økt størrelse kan dermed gjøre at både næringsliv og offentlige myndigheter i regionen *står bedre rustet i konkurransen regionene i mellom*, både mellom norske og europeiske regioner. I Sverige snakker de som at større regioner er en større «kraftsamling», og kan bidra til mer vekstkraftige regioner og større evne til å gjennomføre politisk vedtatte mål for samfunnsutviklingen. Økt tyngde vil bringe flere aktører til bords, både fra offentlige myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn, ved at regionene blir mer attraktive partnere.

I tillegg er det også viktig å understreke at en slik «kraftsamling» for å få til regional utvikling, også vil måtte innebære en desentralisering av visse typer av virkemidler, oppgaveansvar og myndighet – for at det skal bli en slik «kraftsamling» på det folkevalgte mellomnivået. Dermed vil dette også være en viktig *demokratireform*, som i henhold til subsidiaritetsprinsippet – at beslutninger skal tas på lavest mulig nivå og av de som er berørt av vedtaket.

11.2 Partnerskapslogikken mellom stat-regionalt nivå fordrer sterkere parter

Vi argumenterer i denne rapporten for at den forhandlings- og avtaleorganiseringen som griper om seg i dag, forutsetter sterkere aktører på lokalt nivå (kommuner) og regionalt nivå (fylkeskommuner/regioner), for å kunne parere forhandlingspartnerne fra statlig nivå, både når det gjelder kompetanse og forhandlingstyngde. Dersom de ikke i større grad klarer dette, vil de ikke i tilstrekkelig grad være i stand til å fremme innbyggernes interesser innenfor en slik forhandlingslogikk. For å sikre «input-legitimiteten» (Scharpf 1999) i et mer og mer forhandlings- og avtalebaseret flernivåsystem, er det derfor viktig at alle nivåer (lokalt, regionalt, statlig) settes i stand til å fremme innbyggernes preferanser og behov i forhandlingene (for eksempel i planprosesser, avtaleforhandlinger, nasjonale budsjettprosesser), på de områder de har dette ansvaret. Dette vil også føre til bedre output-legitimitet, at resultatene av forhandlingene blir mer hensiktsmessige for de behov eller hensyn de er ment å ivareta.

I en slik tankegang er det viktig med sterkere lokalt og regionalt folkevalgt nivå, for å øke deres forhandlingsmakt i forhold til tunge statlige sektormyndigheter. Man kan dermed få en mer hensiktsmessig dynamikk som muliggjør at partene klarer å fronte viktige hensyn inn i forhandlings- (og dialog)situasjonen. Det er særlig et argument for sterkere regionalt folkevalgt nivå, i og med at flere og flere samordningsfunksjoner (også av statlige myndigheters innsats) nå ivaretas av fylkeskommunene.

En styrking av det regionale folkevalgte nivået, som innebærer en regionalisering av flere av dagens statlige oppgaver, vil klart representere en demokratireform i henhold til subsidiaritetsprinsippet.

11.3 Forutsetninger

11.3.1 Regionalt helhetsperspektiv hos både politikere og administrasjon

I denne studien går det frem at en av de viktigste utfordringene i dag er å koble det som i dag er ulike politikkområder bedre sammen, for å få en helhetlig satsing og få ut utviklingspotensialet i regionene. Dette er overordnet planlegging som samfunns- og areal-, transportplanlegging, regionalt utviklingsarbeid og næringsutvikling inkludert arbeidsmarked, sysselsetting, samt områder som kompetanseutvikling – folkehelse og miljø. Det er ingenting som tilsier at man vil få til dette gjennom interkommunalt samarbeid (med større kommuner). Svært få reelle plansamarbeid mellom kommuner eksisterer i dag (Harvold 2015), en indikasjon på at det er vanskelig for kommuner å befatte seg med andre kommuners arealbruk og samfunnsplanlegging.

Et av de viktigste argumentene for sterkere regionalt folkevalgt nivå er som sagt behovet for sterkere strategisk retningsgivning for den regionale utviklingen, fordi dette igjen påvirker evnen til å mobilisere og koordinere offentlig virkemiddelbruk og oppgaveutøvelse. Dette innebærer at folkevalgte i nye regioner må vise større vilje til å gi retning og ta tøffe prioriteringer, og større politisk vilje til å forplikte seg i den retningen som er valgt og la den være retningsgivende for andre beslutninger som tas.

Argumentasjonen står og faller ved politikernes vilje til å ta et sterkere styringsgrep om regional utvikling, og ta en tydelig regionalpolitikerrolle. I tidligere studier og i intervjuene går det frem at for å sikre en slik vilje, så må nasjonale myndigheter uttrykke eksplisitte forventninger til en slik tolkning av regionalpolitikerrollen. Det er også argumenter for at parlamentarismemodellen er mer uhensiktsmessig enn formannskapsmodellen for å oppnå en langsiktig helhetlig strategisk retningsgivning for regionen.

11.3.2 Utøvelsen av den regionale samfunnsutviklerrollen må nødvendigvis være regionspesifikk

Et viktig argument som trekkes fram av våre informanter er at den regionale samfunnsutviklerrollen er regionspesifikk. Den må utøves ulikt i ulike regioner, og krever derfor en finstemthet og fingerspissfølelse for de spesifikke regionale forholdene når rollen utøves. Som en utviklingsdirektør i en fylkeskommune sier,

Hvis man har blikk over nasjonen Norge, så ser vi store forskjeller når vi jobber mot ulike fylker, ulik robusthet og kompetanse til å ta denne rollen. Som er beskrevet i NIBR-rapporten. Det er jo stor forskjell på størrelse og robusthet på fylkeskommunene vi har i dag, og skal kanskje være sånn. Kanskje er dette en utfordring for departement og staten, for de ser kanskje ikke at for å være god på samfunnsutviklingsrollen i Finnmark så må du faktisk prioritere ulikt i forhold til de tre dimensjonene. Fordi at det fungerer best i Finnmark. Og vi må gjøre mest av det, og kanskje mindre av det, for det området er viktigst for vår samfunnsutviklingsrolle. I andre fylkeskommuner er det andre prioriteringer. Styrken i det å ha et regionalpolitisk nivå, er at de vet hva som fungerer best her. (Administrativt ansatt, fylkeskommunen)

Sitatet løfter fram variasjonen mellom dagens fylker i utfordringer, behov og prioriteringer. Slike forskjeller har sitt opphav blant annet i næringsstruktur, sentralitet, kommunesammensetning,

transport- og kommunikasjonsmuligheter, befolkningsstørrelse, demografi, kultur og identitet. Motivet for fylkessammenslåinger vil variere og dermed også graden av kompleksitet i de nye regionene. Mens sammenslåinger i Osloregionen vil være motivert av et ønske om mer effektive og bærekraftige areal- og transportløsninger, vil trolig sammenslåing av Trønderfylkene i større grad bygge på felles historie og identitet. Hva som er en funksjonell regioninndeling vil derfor variere avhengig av hva som er viktigste motivasjon for sammenslåingen. Dermed vil grunnlaget for å angi strategisk retning, mobilisere og samordne være forskjellig fra region til region. I de mest homogene regionene vil det være enklere å lage felles strategier for hele regionen enn i mer heterogene regioner; utviklingen av nye samarbeids- og medvirkningsarenaer vil variere med geografisk størrelse og kommunestruktur; behovet for samordning innad i regionene og mot eksterne aktører likeså. Utøvelsen av samfunnsutviklerollen vil derfor variere. Noen optimal inndeling er vanskelig å angi, det kommer an på hvilke mål og prioriteringer man legger til grunn.

11.3.3 Sub-regionalt arbeid nødvendig i større regioner

Med større geografiske enheter vil det imidlertid være nødvendig å utvikle videre planlegging og samarbeid på subregionalt nivå. Større regioner bør ha subregioner som strukturerer arbeidet i regionen, for å ivareta forankringsarbeidet på en god måte. Vi ser at der man har lyktes best med å gi regional retning, fremheves samtidig betydningen av å ha et subregionalt blikk. Slike subregionale enheter med felles bo-, arbeids- og/eller nærings sammensetning er mer hensiktsmessige enheter for utvikling av arealstrategier og –planer. Forskjellige geografiske områder i fylket har ulike utfordringer og vil derfor ha behov for ulike bestemmelser og retningslinjer når arealene skal utvikles:

Sub-regioner er den meste hensiktsmessige enhet, mener du? Ja. Du klarer ikke få det til for hele fylket, for de ulike delene av fylket hos oss er såpass forskjellige. Og det må være forskjellige virkemidler. Vi kan jo ikke ha de samme beskrankningene over hele fylket (...) Det går ikke (Fylkesordfører, fylke 3).

Arbeidet med å finne fram til funksjonelle subenheter vil måtte intensiveres dersom fylkene slås sammen. Samtidig er slike

subregioner hensiktsmessige enheter når en skal mobilisere relevante aktører slik vi har vært inne på tidligere (kapitel 3)

11.3.4 De tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen forsterker hverandre gjensidig

Diskusjonene i rapporten har belyst hvordan et styrket regionalt folkevalgt nivå vil kunne ha innvirkning på evnen og viljen til strategisk retningsgivning, mobilisering og samordning. Kort fortalt vil større og sterkere regioner kunne styrke den første dimensjonen; strategisk retningsgivning, og den tredje dimensjonen; samordning, ved å bedre kunne parere de partene som det skal gis retning for (statlige sektormyndigheter og kommuner). Samtidig ser vi at en slik styrking, særlig ved regionforstørring (geografisk) vil kunne komplisere arbeidet med mobilisering av kommuner, næringsliv, kulturliv og sivilsamfunn. Forankringsarbeidet vil kreve mer, og dette gjelder også forankringen som trengs for å utforme en strategisk retning alle har eieforhold til. Slikt forankringsarbeid er likevel ikke umulig i større regioner, men vil kreve et systematisk fokus og gode arbeidsmåter.

En ting kommer imidlertid tydelig frem, og det er at de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen må utøves parallelt, og forsterker hverandre gjensidig. Det er derfor mer hensiktsmessig å se på dem som en syklisk prosess som fylkeskommunene, evt større regioner, må arbeide med kontinuerlig for å utøve sin regionale samfunnsutviklingsrolle, illustrert ved figuren under.

Figur 11.1: *De tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen forsterker hverandre gjensidig.*



11.3.5 Å utløse potensialet i den regionale samfunnsutviklerrollen forutsetter at nye regioner opererer annerledes enn dagens fylkeskommuner

Et viktig budskap i rapporten er at vi her har sett på det potensialet som ligger i et folkevalgt regionalt nivå or å utøve de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen. Tidligere forskning, og informantene i denne studien, får imidlertid frem at dagens fylkeskommuner ikke evner å ta ut dette potensialet til det fulle.

Dersom man velger å styrke det regionale folkevalgte nivået, forutsetter det at regionene på mange felt må operere på en annen måte enn fylkeskommunene gjør i dag.

Både når det gjelder evne til samarbeid og forankring i kommunene, fylkeskommunenes viktigste samarbeidspartnere, så viser undersøkelsene at kommunene og regionrådene gir middels vurderinger av fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid (Nilsen og Langset 2013) og i samhandlingen med kommunene

om attraktive lokalsamfunn (Svardal mfl. 2015). Også statlige sektormyndigheter vurderer fylkeskommunen som å ha et stort forbedringspotensial.

Vi mener at en hovedutfordring likevel er og vilje til strategisk retningsgivning, og vilje til å «binde seg til masten» av retning man har gitt seg selv (for eksempel gjennom regionale planer, planretningslinjer og planbestemmelser). I dag finnes det alt for mange eksempler på at det motsatte skjer. Spørsmålet er derfor om regionale politikere vil evne å ta en mer strategisk retningsgivende rolle fremover, og være lojale mot den retningen som er gitt. Om potensialet skal tas ut kreves det en bevisstgjøring og holdningsendring til den regionale politikerrollen, som både KS ved sin folkevalgtopplæring, de politiske partiene internt og KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har delt ansvar for.

Litteratur

- Agranoff, R. & M. McGuire (2003): *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Akershus og Østfold fylkesrevisjon (2013) *Felles (sams) veiadministrasjon på fylkesveiområdet i Østfold*. Rapport 3/2013.
- Allern, Elin Haugsgjerd og Jo Saglie (2012) «Partiene mellom kommune og stat – organisatorisk bindeledd eller «missing link»?», kapittel 7 Reitan, M., J. Saglie og E. Smith (2012) *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag, s. 225-256.
- Amdam, Halvorsen og Bakke (2014) *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Møreforskning.
- Andersen, O.J. og A. Røiseland (2008) *Partnerskap. Problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersland, Geir Kjell (2015) «Hva skjer med regionreformen?», Kommunal rapport, 25.2.2015.
- Angell, Elisabeth, Toril Ringholm og Jørgen Bro (2015) *Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. Norut-rapport 2015:4. Alta: Norut Alta
- Arbo, Peter (2002) *Partnerskap – den nye universalløsningen?* PLAN, nr 6/2002, side 4-11.
- Asplan viak (2012) *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. 1/2012-06-20
- Asplan viak (2015) *Evaluering av forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*. Rapport til KMD, 2015-02-16
- Baldersheim, H., A.V. Haug og M. Øgård (red) (2009): *The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a*

globalized world, Nordic Council of Ministers Research Programme. Stockholm: Nordregio. (Report 2009:10)

- Boverket och Tillväxtverket (2015) *Tilväxt kräver planering*. Karlskrona.
- Bukve, O.K. Onsager og T. Selstad (2004) *Teorier om regional utvikling. I K. Onsager og T. Selstad (red) Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Båtevik, F. O. og J. Barstad (2006): *Einskapsfylket i Møre og Romsdal - sett frå kommunane*. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr 190. Volda: Møreforskning Volda/Høgskulen i Volda
- Civitas (2014) *Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler. Kartlegging, vurderinger, anbefalinger*. Oslo: Civitas.
- Dir 2015:77 *Komittedirektiv. Ny inndeling av län og landsting*. Beslut vid regeringssammanträdet den 2. juli 2015. Sverige.
- Difi (2014) *Mot alle odds. Veier til samordning av norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07
- ECON (2010) *Evaluering av Innovasjon Norge*, ECON R-2010-054
- Fylkesmannen i Oppland (2014) «*Kommunereform. Modernisering og oppgavefordeling*», notat, desember 2014.
- Gundersen, Frants og Knut Onsager (2011) *Regional innovasjon og næringsutvikling*. NIBR-rapport 2011: 12. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2006) *Den regionale stat – enbet og Mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. NIBR-rapport 2006:9, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hansen, T. , M. Indset, I. Sletnes og T. Tjerbo (2009) *Fylkesmannen mellom lokalt selvstyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hanssen, G.S, E. Nergaard, A. Skaalholt and J. Pierre (2011) *Multi-level governance of regional economic development in Norway and*

Sweden: To much or too little top-down control?, Urban Research and Practice, Vol. 4, Issue 1, pp 38-57

Hanssen, G.S, J.E. Klausen og O. Langeland (2012) *Det regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag.

Hanssen, Gro Sandkjær, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie (2015) *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hanssen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik og Gunn Cecilie Hundere (2014) «*Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki*», Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 30 (3), 155-177. ISSN Print: 0801-1745

Hanssen, Gro Sandkjær, Marit K. Helgesen og Ann Karin Holmen (2014) «*Den forhandlende kommune i sambandlingsreformen – forhandlingspraksis og lederegenskaper*», Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 30 (2), 108-130.

Heløe, Leif-Arne (2015) *Den norske striden om regionalforvaltningen*. Upublisert notat/innlegg i Harstad tidende?

Helgesen, Marit K. og Hanssen, Gro Sandkjær (2014) “*Sambandlingsreformens styringsvirkemidler - implikasjoner for kommunalt handlingsrom*”, Tidsskrift for Velferdsforskning, 17 (3), 41-53.

Heum, P. (2012) *Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler?* Arbeidsnotat 3/12. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF)

Higdem, U. (2007) *Regional Partnerships and their Constructions and Implementations A case study of the Counties of Oppland, Hedmark, and Østfold*. Dr.Scient.thesis. NMBU.

Higdem, U. (2011)»*Medvirkning i regional planlegging: partnerskap versus deltakelse*» i Higdem, U. mfl. (2011) *Plan, region og politikk*. Oslo: Forlag1

Higdem, U. mfl. (2011) *Plan, region og politikk*. Oslo: Forlag1

- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2015)
Samfunnsutviklerollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.
NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Holmen, Ann Karin Tennås og Gro Sandkjær Hanssen (2013)
Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap.
Samarbeidsrapport IRIS/NIBR. IRIS-rapport 2013/215.
- Hooghe, L. and G. Marks (2003) "Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance", *American Political Science Review*, Vol 97/2, 233-243.
- Hovik, Sissel and Gro Sandkjær Hanssen (2016, forthcoming) *The EU Water Framework Directive: Political anchorage of complex multi-level water governance networks in Norway*, *Journal of Environmental Policy & Planning*, (Accepted)
- Isaksen, Arne (2015) Smart spesialisering.
https://snl.no/smart_spesialisering (9.2.2016).
- European commission (2016) *Smart specialisation platform.*
<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>
- Klausen, Jan Erling (2015) «Tornefull vei mot slagkraftige regioner», kommunal rapport 3.3.2015
- KMD (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*. Ekspertutvalgets rapport.
- Asplan viak (2015) *Evaluering av forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*. Rapport til KMD, Dato: 2015-02-16
- Kolltveit, Kristoffer and Jostein Askim (2015) *Decentralization as substantial and institutional policy change: Scrutinizing the Regionalization of Science Policy in Norway*. Paper prepared for presentation at EGPA's annual conference 2015, 26-28 August, Toulouse. Study Group PSG V on Regional and Local Government
- Kommunal rapport 4. desember 2014, s. 3 «Regionene må få oppgaver fra staten»
- NIBR-rapport 2016:6

- KVU Oslo Navet. Mål og krav. Delrapport 2. (2015) Oslo: Jernbaneverket, Statens vegvesen, Ruter AS
- Lingsom, H.K. (2016) *En maktesløs plan?* Innlegg i Budstikka, 9.2.2016.
- Mccann, Philip & Raquel Ortega-Argilés (2013): *Smart Specialization, Regional Growth and Applicationsto European Union Cohesion Policy*, Regional Studies, DOI: 10.1080/00343404.2013.799769
- Meld St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk*
- Midtkandal, I. (2014) *Smart specialisation is a process*. Foredrag på ERFA treff, Stockholm 12 November 2014, DG JRC IPTS, S3 Platform
- Moen, S. E. (2011) *Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutvikling- og sysselsettingsarbeid*. FAFO-rapport 2011:30.
- Nauwelaers, Claire, Inmaculada Periañez Forte, Inger Midtkandal (2014) *RIS3 Implementation and policy Mixes. S3 Policy Brief Series.No. 07/2014*, JRC technical reports, European comission.
- Normann, R., 2007. *Democracy in development – a critical view on regional governance*. Thesis (PhD). Department of Industrial Economy and Technology Management, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Normann, R. and Isaksen, A., 2009. *Klyngegovernance: Perspektiver på styrt utvikling av regionale næringsklynger*. FoU rapport nr.3/2009. Kristiansand: Agderforskning AS.
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*

- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*
- NOU 2004: 2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*
- NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*
- NOU 2005: 6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*
- NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektsystemet for kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*
- Nærings- og handelsdepartementet (2003) *Fra ide til verdi. Regjeringens plan for helhetlig innovasjonspolitikke*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- Onsager, K. (2004) «*Introduksjon*». I K. Onsager og T. Selstad (red) *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.*
- Perry, B., & May, T. (2007). *Governance, Science Policy and Regions: An Introduction*. *Regional Studies*, 41(8), 1039–1050.
- Pierre, J., (2011). *Democratizing regional economic development in Sweden: Why? Did it make a difference?* Gothenburg: University of Gothenburg.
- Pierre, J. and G. Peters (2005) *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave.
- Rakar, F. og P. Tallberg (2013) *Behövs regioner?* Reglab, i samarbeide med Sveriges Kommuner och Landsting
- Rambøll (2012) *Underlagsrapport. Evaluering av kommunale og regionale næringsfond*.

- Reitan, M., J. Saglie og E. Smith (2012) *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag
- ROM Eiendom (2014) *EFFEKTIV KNUTE PUNKTSUTVIKLING. Metoder og modeller for utvikling av gode knutepunkter*. Rapport desember 2014.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Vabo (2008) *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen*, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, vol 24, s. 86-107.
- Saglie, Jo og Erik Aarebrot (2012) «*Knutepunktet i partiene: fylkespartienes rolle(r)*», kapittel 8 i Reitan, M., J. Saglie og E. Smith (2012) *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag, s. 257-279.
- Smas, L., O. Damsgaard, C. Fredriksson and L. Perjo (2012) *Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: Nordiske och europeiske utblickar*. NORDREGIO working paper 2012:5.
- Spilling, Olav R. og Siri Aanstad (2010) *En utydelig innovasjonspolitik? Norsk innovasjonspolitik på 2000-tallet*. NIFU step RAPPORT 1/2010
- Saxi, Hans Petter, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen, Annelin Gustavsen og Arthur Langeland (2014) *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. UiN rapport nr. 4-2014.
- Sehested, K. (2015?) *Planlægning og styring i den grænseløse by*. http://www.emu.dk/sites/default/files/planlaegning_styring.pdf
- Skjeggedal, T. og R. Lysø (2006a) *Godt forsøk – god modell?* Notat 2006:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Søholt, S., K.R. Tronstad og H.M.Bjørnsen (2014) *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering*. NIBR-rapport 2014:25. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Storper, M., 1995. *The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies*. European Urban and Regional Studies, 2 (3), 191–221.
- Saxi, H.P. 2003. *Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?* Plan 3-4 p 62-66.
- Saxi, H. P. 2009. *Parlamentarisme i norske fylkeskommuner – bedre styring og demokrati?* Kommunal Ekonomi och Politikk, 4, 7-34.
- Stigen, Inger Marie og Gro Sandkjær Hanssen (2007) *Enhetsfylke- et Columbi egg for organisering av regional forvaltning? Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark*. NIBR-rapport 2007:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- St.meld nr.7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*
- St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*
- Svardal, S., L U. Kobro, G.K.A. Leikvoll, C.Sørhaug og A. Thorstensen (Telemarksforskning) (2015) *Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)*. TF-rapport nr. 352, 2015.
- Søholt, S., K.R. Tronstad og G.M. Vestby (2015) *Syssetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*. NIBR-rapport 2015:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Telemarksforskning (Svardal, S., L U. Kobro, G.K.A. Leikvoll, C.Sørhaug og A. Thorstensen) (2015) *Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)*. TF-rapport nr. 352, 2015.
- Vestby, Guri Mette (2013) *Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken – Bakgrunnsnotat til Kulturutredningen 2014*. NIBR-notat 2013-101. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Østlandssamarbeidet (2015) *Referat fra arbeidsverksted i Østlandssamarbeidet, 29-30.9 2015*

Vedlegg 1

Datainnsamling

<i>Fylke</i>	<i>Posisjon</i>
<i>Østfold fylkeskommune</i>	<i>Fylkesordfører, Fylkesrådspolitiker, fylkestingspolitiker</i>
<i>Hedmark fylkeskommune (Parlamentarisme)</i>	<i>Fylkesrådmann Direktør for samfunnsutvikling</i>
<i>Hordaland</i>	<i>Plansjef</i>
<i>Nordland fylkeskommune (Parlamentarisme)</i>	<i>Næringsjef Ansatte i fylkeskommunen (folkehelse, planleggere, næring, kulturminne, regional utvikling)</i>
<i>Nord-Trøndelag (Parlamentarisme)</i>	
<i>Rogaland</i>	
<i>Oslo og Akershus, Østlandsamarbeidet</i>	

Figur fra Asplan viak 2015:22-23.

Finnmark	Finnmark har påbegynt arbeidet med Regional plan for arealutvikling. Her inngår kjøpesenter-etableringer som tema.	
Troms	Fylkesdelplan for kjøpesentre (Vedtatt 2004) Regional plan for handel og service i Troms 2014 – 2024 er under utarbeidelse	Gjeldende plan har retningslinjer
Nordland	Fylkesplan for Nordland 2013 – 2025, Regional plan. (Vedtatt 2013)	Regional plan med planbestemmelse
Nord-Trøndelag	Regional plan for arealbruk (Vedtatt 2013) (Felles fylkesplan 2009 – 2012)	Regionalpolitiske retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre
Sør-Trøndelag	(Felles fylkesplan 2009 – 2012) Ny giv for Trondheimsregionen 2002 – 2011(30) Fylkesdelplan (Vedtatt juni 2000, revidert februar 2003)	Retningslinjer for lokalisering av handel og tjenester i Sør-Trøndelag Retningslinjer
Møre og Romsdal	Fylkesdelplan for senterstruktur 2004 – 2008 Regional delplan for attraktive byer og tettsteder (Høringsforslag 2014)	Retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre, annen større handel og service, herunder utvidelser Forslag til: Retningslinjer for lokalisering av handel og tjenester
Sogn og Fjordane	Fylkesdelplan for arealbruk (Vedtatt oktober 2000)	Retningslinjer bla for etablering av kjøpesentra
Hordaland	Regional plan for attraktive senter, senterstruktur, tjenester og handel (Vedtatt 2014).	Retningslinjer og råd til kommunene Regional planbestemmelse og retningslinjer (Handel og kjøpesentre)

Rogaland	Regionalplan for Jæren 2013 – 2040 (Vedtatt 2012)	Regional planbestemmelse og retningslinjer
Vest-Agder	Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester i Vest-Agder. (Vedtatt 2003)	Retningslinjer
Kristiansands-regionen	Regional plan for Kristiansands-regionen 2011 – 2050 (Vedtatt i Aust-Agder fylkesting og Vest-Agder fylkesting 2011)	Regional planbestemmelse og retningslinjer
Aust-Agder	Regional plan for senterstruktur og handel (Vedtatt 2012)	Regional planbestemmelse og retningslinjer
Telemark	ATP-plan for Telemark 2015 – 2025 (Vedtatt 2014) ATP-plan for Grenland 2015 – 2025 (Vedtatt 2014)	Retningslinjer og regional planbestemmelse Retningslinjer og regional planbestemmelse
Vestfold	Regional plan for handel og sentrumsutvikling, Vestfold (Vedtatt 2009) MD vedtok unntak for Danebu (IKEA)	Regional planbestemmelse og retningslinjer
Buskerud	Fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur i Buskerud (Vedtatt 2003) ATP-plan for Buskerudbyen 2013 – 2023 Arbeid med ATP-plan del 2 for Buskerud foregår nå	Retningslinjer Retningslinjer. Viser til planen fra 2003
Oppland	Fylkesdelplan for lokalisering av varehandel (Vedtatt 2004) Nytt planarbeid igangsatt. Planprogram vedtatt	Retningslinjer
Hedmark	Fylkesdelplan for samordnet miljø-, areal- og transportutvikling (SMAT) i 6 by og tettsteder og 2 næringsområder i Hamarregionen 2009 – 2030. (Vedtatt 2009)	Retningslinjer
Østfold	Regional utviklingsplan Mossregionen (fylkesdelplan) ATP Indre Østfold (fylkesdelplan) Østfold mot 2050 (vedtatt 2009 – forlenget i 2012)	Retningslinjer
Akershus	Fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur (Vedtatt 2001) Planarbeid pågår	Retningslinjer
Oslo	Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner (Vedtatt 2003)	Kommuneplanbestemmelser og retningslinjer

