
Forvaltningsreforma
– vurdering og
tilråding med
grunnlag i
gruppearbeid

Notat 17.1.2009

Jørgen Amdam Høgskulen i Volda

Innhold

| | |
|---|----|
| Innleiing | 2 |
| Partnerskap i praksis – kva er partnerskap?..... | 3 |
| Dialogen mellom stat og fylke..... | 5 |
| Fylkeskommunen si utviklingsrolle | 7 |
| KRD si utviklings- og samordningsrolle innan regionalpolitikken | 9 |
| Sektordepartementa og sektorane si rolle..... | 10 |
| Trippel Helix | 11 |
| Regionale forskingsfond og andre virkemiddel..... | 12 |
| Regional planstrategi – sesjon 3 | 13 |

Innleiing

Grunnlag for dette notatet er gruppearbeid og spørjeskjema utført i samband med dei fem regionale møta mellom departement , fylkeskommune og andre aktørar involvert i forvaltningsreforma. Resultata frå desse er oppsummert i eigne notat. Like viktig grunnlag er mine eigne erfaringar med regionalt utviklingsarbeid og forskning innan feltet. På dette grunnlaget vil eg forsøke å svare på to hovudspørsmål ut frå mine personlege vurderingar:

1. Kva er hovudutfordringane i det vidare arbeidet med forvaltningsreforma, gitt dei avgrensingar som no er politisk vedtekne?
2. Kva strategiar/tiltak kan brukast for å møte desse utfordringane?

Ut frå mi vurdering er dette hovudutfordringsfeltet og som eg vil drøfte nærare punktvis i notatet:

- a. Partnerskap i praksis – omgrepet, vertikalt og horisontalt partnerskap
- b. Dialogen mellom stat og fylke – formell, uformell
- c. Fylkeskommunen si utviklingsrolle – forståinga av denne
- d. KRD si utviklings- og samordningsrolle – forståinga av denne
- e. Trippel Helix og regional utvikling
- f. Regionale forskingsfond og andre virkemiddel
- g. Planprosess og –resultat knytt til regionale utviklingsprogram

Eg vil presisere at dette notatet er eit diskusjonsinnspel bygd på prosessane nemnde ovanfor og bygd fullt ut på mine vurderingar. I nokre punkt har eg skissert både utfordringar og nokre tiltak – i slike tilfelle vesentleg slike som det er peika på i prosessane. Korkje tid eller ressursar har gjort det mogleg å gå djupare inn i mange problemstillingar som har blitt reist i desse prosessane.

Partnerskap i praksis – kva er partnerskap?

Oppsummeringane av gruppearbeida i alle sesjonar viser at det er store uklarheiter til dels frustrasjonar knytt til kva partnerskap er for noko. Mykje av denne frustrasjonen er klart instrumentell, mange aktørar vil ha ei ”oppskrift”, ei kokebok eller i det minste ein klar og operativ definisjon på kva som er partnerskap og kva ikkje. I denne samanhengen vil eg påpeike nokre utfordringar:

- **Partnerskap er både ei arbeidsform og ei avtaleform.** Som arbeidsform er den knytt til governancetradisjonen (sjå figur 1 seinare) og spesielt til samarbeid og nettverk for å finne fram til organisasjonsformer, strategiar og tiltak som kan fungere i eit multimakt- og multikulturperspektiv. Som avtaleform er den mest knytt til organisering og gjennomføring av resultat utvikla gjennom arbeidsforma. Ofte er det først på det konkrete gjennomføringsstadiet der ansvar klart må fordelast at ein treng å formalisere partnerskap.
- **Partnerskap forutset likeverd og rimeleg maktbalanse.** Likeverd treng ikkje berre å vere knytt til økonomi, til dømes kan ein aktør sin tilgang og status i nettverk, eller spesiell kunnskap/erfaring ha ein svært høg verdi i eit samarbeid og som kan oppvege manglande økonomiske ressursar. Men det er viktig at aktørane har ei gjensidig erkjenning og forståing av kva likeverd inneber og at alle partnarar følelsemessig og reelt er integrert som likeverdige i arbeidsprosessar, avgjerder m.m. Om nødvendig skal også ikkjematerielle verdier som nettverk, påverkingsansvar m.m. synleggjerast og operasjoniserast.
- **Strategiske, organisatoriske og operative partnerskap.** Kva som blir omtalt som partnerskap av til dømes fylkeskommunane kan ha svært ulik karakter. Ein type ”partnerskap” er involvering av aktørar i arbeidet med å utvikle mål og strategiar til dømes knytt til regionale planstrategiar, strategisk næringsplan m.m. Dette er lause, frivillige prosessar utan særleg binding og med aktørar som ofte har eit eigennytteperspektiv. Men slike strategiske partnerskap og samarbeid kan vere svært viktige for utviklinga av sams vilje og meining og dermed vere viktig for vidare meir handlingsretta arbeid. Organisatoriske partnerskap er knytt til den vidare operasjoniseringa av strategiar, kva er det ein vil oppnå, korleis og spesielt **kven skal gjere kva**. Det ligg i partnerskapsideologien at ingen aktør kan tvingast inn i samarbeidet og at ein samstundes kan forvente at vedkomande tek eit pådrivaransvar. Det viktige mellomrom mellom visjonar/strategiar og gjennomføring må fyllast av operative partnerskap for organisering av handling og tiltak. Operative partnerskap er nettopp dette; konkrete prosjekt med klar arbeids- og ansvarsfordeling mellom partnarane.
- **Horisontale så vel som vertikale partnerskap?** I gruppene er det drøfta om staten kan inngå partnerskap med fylkeskommunane, om ikkje dette bryt med maktfordelinga i samfunnet? Sjølv om mange meiner at ”vertikale partnerskap” ikkje er moglege, må ein vere klar over at i det øyeblikket til dømes eit departement har inngått ein partnerskapsavtale med andre aktørar, så er også makt overført frå departementet til partnerskapen og regulert gjennom privatrettslege former – og faktisk blitt ein ”horisontal partnerskap” mellom likeverdige aktørar. Slike former kan derfor ha både maktmessige og juridiske sider som eg ikkje vil take opp her. Meir interessant er det å sjå dette i forhold til typane partnerskap. Ved lause former som strategiske partnerskap så er dimensjonen horisontal – vertikal mindre viktig fordi det sentrale er at aktørar som har interesse og makt over eit felt gjennomdrøfter utfordringar og så langt som mogleg blir samde om mål og handling. Resultat kan vere at aktørar tek eineansvaret for tiltak (og då trengs ikkje partnerskap), medan andre må gjennomførast i

samarbeid. Sentralt her er å lage meining og handlingsrom i lag, faktisk er det svært viktig å involvere alle sentrale aktørar uansett nivå som har makt over eit eller fleire forhold som er viktige for å få gode løysingar. Organisasjonelle og spesielt operative partnerskap mellom nivå og/eller ulike aktørgrupper på nivå kan vere meir problematiske å organisere dersom det kan utløse konflikter.

- **Heilskap – sektor. Offentleg – privat.** Ein annan utfordring er om partnerskap skal omfatte "alt" (heilskap) eller avgrensast på ein eller annan måte. Ofte etablerer ein arenaer for samarbeid utan å ha tenkt grundig over kva inviterte aktørar har av reelle interesser som kan handterast på arenaen. Det sentrale i samarbeidsprosessar er at ein greier å "finne vegar" slik det er markert under governance på figur 1 nedanfor. Det er utfordringane aktørane har som i stor grad må avgjere organisering og løysing, derfor er den strategiske dialogen så viktig fordi den skal avklare om ein kan bruke enkle eller må gripe til meir komplekse og ressurskrevjande organisasjonelle løysingar. Om ein sektor kan take ansvar for eit felt eller tiltakstypar i klar samforståing med andre aktørar som har interesse i saka, så er det normalt den beste og mest effektive løysinga. Utfordringane er større knytt til felt der mange gjerne vil ha ansvar (prestisjeprosjekt) eller felt som ingen vil ha av ulike grunnar. Tilsvarende kan samarbeid på tvers av dimensjonen offentlig – privat også vere problematisk av formelle og andre grunnar. Det er her samarbeid verkeleg blir sett på prøve, og det er her at governancetenking og partnerskap verkeleg kan vere viktig fordi det grunnleggande prinsippet er at aktørane fleksibelt og pragmatisk må finne løysingar som fungerer, sjå figur 1.

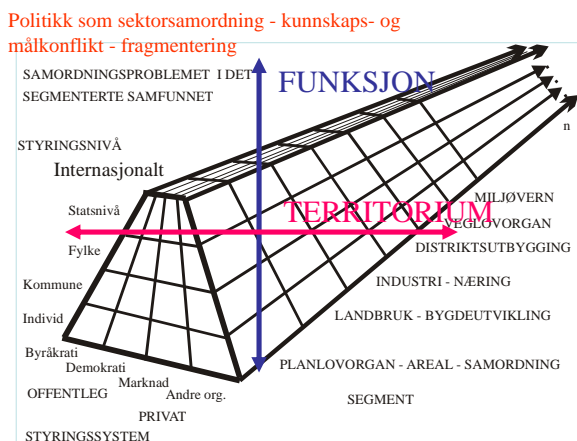
Figur 1. Government og governance

| Government – "Styring frå toppen" | Governance – "Sams leing" – fleiraktør og fleirnivå |
|--|---|
| Kommando og kontroll | Fleksibel beslutningsfatting – å få konsensus mellom mange partar |
| Byråkratisk rutine | Eit mangfald av praksis – "finne vegen" |
| Norm-dreven rutineprega logikk | Dialog dreven av regulerande praksis – tradisjon, tillit, samtale |
| Styrt av "profesjonelle" – politikarar og teknokratar | Styrt av interkulturell dialog og praksis |
| Vertikal legitimitet og "accountability" (ansvar/rapportering) | Horisontal legitimitet og "accountability" (ansvar/rapportering) |

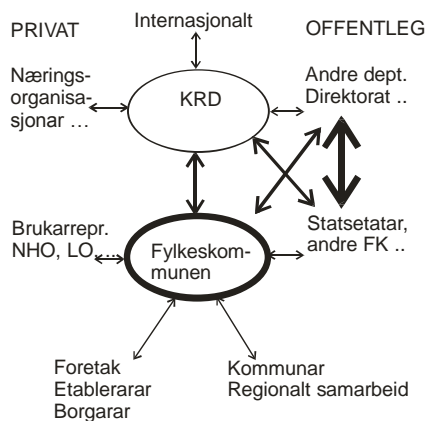
Dialogen mellom stat og fylke

I gruppearbeida og ovanfor er det mykje fokus på samspelet mellom stat og fylke, rolla til fylkeskommunen, fylkesmannen, regional stat, departement, kommunar m.m. Nokre av desse utfordringane kan illustrerast med dei to figurane nedanfor.

Figur 2. Samordningsutfordringar



Figur 3. Kommunikasjonslinjer



- Kista (figur 2) viser litt av kompleksiteten knytt til regional utvikling; nivå, aktørgrupper og ikkje minst ulike styringssystem og som skal samhandle. Like viktig er forholdet mellom territoriell og funksjonell styring. Oppdraget til kommunane og fylkeskommunane i til dømes planlova er å syte for territoriell samordning, men med verkemiddel som er governanceprega. Samstundes kolliderer denne med funksjonell styring til dømes knytt til eit departement med ytre etat. Det kan vere betydeleg konflikt mellom territoriell og funksjonell likskap, til dømes ved at regionale forhold gjer at sektorpolitikk må vere regionalt tilpassa for å kunne gi gode heilskaplege resultat.
- Om fylkeskommunen skal kunne utvikle regionale heilskaplege strategiar må det til dømes vere i samspel med regional stat som derfor må ha fridom og ressursar i forståing med sitt departement til å ”regiontilpasse politikk og tiltak” – horisontalt samarbeid. Dette krev at fylkeskommune og regional stat kommuniserer direkte som likeverdige, noko som krev at regional statsetat har tett dialog med sitt departement og har fullmakter, ressursar m.m. til å vere med på å finne fleksible løysingar som skissert ovanfor. Som illustrert på figur 3 er det i tillegg i mange saker behov for kommunikasjon både innan og mellom nivå og på tvers av sektorstrukturar – men og i visse komplekse saker som kan omfatte fleire departement at fylkeskommunen kommuniserer med KRD eller MD som samordningsorgan og som igjen kommuniserer med vedkomande departement. Det blei drøfta om fylkesmannen kunne ha ei rolle her som samordnar i forhold til departement og direktorat, men oppfatninga synes å vere at ein treng direkte kommunikasjon mellom ”primæraktørar” og at fylkeskommunen og KRD/MD må ha koordineringsansvaret på kvart sitt nivå i slike saker.
- Konsultasjonsordninga. Om fylkeskommunen skal ha i leiande rolle som utviklingsaktør så krev det truleg at KRD har ei tilsvarande rolle på nasjonalt nivå, i det minste som den heilt sentrale noden i kommunikasjonen mellom departement om regional utvikling og i den

heilskaplege delen av dialogen med fylkeskommunane. Det vil også vere viktig at spesielt den siste dialogen har ein klart politisk karakter og gir tilgang til denne delen av systemet, til dømes var ein av erfaringane frå frifylkeforsøket at dette gav statsetatar tilgang til fylkeskommunens politikarar og dermed også til nasjonale politiske system. Dette førte til fleire vegar å arbeide med enn berre tenesteveg. Mange i gruppearbeida er oppteken av at til dømes konsultasjonsordninga blir vidareutvikla frå eit "ritual" til å fokusere på reelle regionale og/eller nasjonale problemstillingar og fremming av direkte politisk og administrativ dialog. Eg meiner at det er viktig å utvikle konsultasjonsordningar knytta til arbeidet med regionale planstrategiar og tiltak i tillegg til dagens konsultasjonsordning. Ein type direkte møter er knytt til arbeidet med regionale planstrategiar og tilknytte tiltak i kvar einskild fylke og etter behov. Då må fylkeskommunen eller KRD/MD take initiativ alt etter kven som har størst interesse av eit avklarande møte. Samstundes har ulike regionar/landsdelar ulike utfordringar og behov og det kan vere formålstenleg å ha faste årlege politisk/administrative møter mellom statsnivået og landsdelane for kunnskaps- og politikktutvikling og med fokus på heilskapleg regional utvikling. Det er fylkeskommunane/landsdelane som bør ha ansvaret for desse møta.

- Utvikling av kunnskap og gjensidig erkjenning av kva kunnskap som er viktig synes å vere ei klare utfordring i dialogen på og mellom nivå. Dette krev at fylkeskommunane må take eit spesielt ansvar for å innsamle, analysere og formidle kunnskap om regionale tilhøve og med både heilskaplege og sektorielle perspektiv som grunnlag for det strategiske arbeidet i lag med partnerar i fylket, men og som grunnlag for dialog med statsnivået. På tilsvarande måte må KRD take eit totalansvar for kunnskapsutvikling om regional utvikling i heile Noreg der fylke/regionar blir samanlikna både i ein nasjonal og internasjonal samanheng.
- "Forventningsbrev". Enn om KRD oppsummerte statlege forventningar til den regionale planlegginga i eit eige brev som t.d. bygde på ei nasjonal analyse av regional situasjon og utfordringar? Enn om dei regionale planstrategiane var eit svar på nasjonale og regionale forventningar – dei siste utvikla i den regionale strategiske partnerskapen? Dette blei teke opp av mange grupper og problematisert. Det er ein stor forskjell på om "forventningsbrevet" er skriven i etterkant av ein dialog og som ei oppsummering av sams oppfatningar og gjensidige forventningar og eit brev som blir "kasta ut" utan føregåande dialog og kanskje som ein start på denne. I siste tilfelle må dette klart markerast som saksfelt KRD gjerne vil drøfte med fylkeskommunen og at "forventningsbrevet" er ein part sin innspel til denne prosessen. Då er det eit "partsinnlegg" rett nok frå ein mektig partner. Personleg vil eg foreslå at arbeidet med regionale planprogram startar med direkte dialogar mellom sentrale aktørar, inklusive sentrale departement. Like eins at dei sams forventningane og oppfatningane om kva som det er spesielt viktig å arbeide med blir nedfelt som eit sams "mandat" for det vidare arbeidet og gjerne ha karakter av forventningar til ulike aktørar si rolle i planprosessen – derav namnet "forventningsbrev". Men det sentrale er at dei er samde i desse forventningane – det er ikkje "pålegg frå oven". Parolen er å snakke først og skrive etterpå.

Truleg kan arbeidet med og organiseringa regionale planstrategiar m.m. vere med på å vidareutvikle arenaer, prosessar, arbeidsmåtar m.m. som fremmar denne diskursen.

Fylkeskommunen si utviklingsrolle

Eit gjennomgåande trekk i alle sesjonane er at fylkeskommunen si rolle som leiande regional utviklingsaktør har vorte opp til drøfting. Kva inneber denne rolla? Betyr det at fylkeskommunen kan ”kommandere” andre aktørar, eller inneber det at intensjonen er at fylkeskommunen skal kunne ”lokke” andre aktørar til å bli med på spleiselag m.m. i ein meir kommunikativ samanheng. Av diskusjonane kan ein sjå at meiningane varierer frå dei instrumentelle til dei kommunikative som forskjellane mellom government og governance illustrert på figur 1 ovanfor.

Tilsvarande kan ein sjå drøftingar av om fylkeskommunens ansvar er avgrensa til eiga verksemd eller om den har eit ”totalansvar” for sitt område, forholdet til departement, direktorat, regional stat, kommunar m.m. – ja ”overkommune” spøker i bakgrunnen. Utfordringane knytt til rolleoppfatningar er ikkje berre frå eksterne aktørar, også fylkeskommunale tenestemenn synes å vere i tvil om fylkeskommunen politisk og administrativt greier å ta leiaroppgåva. I dette ligg sjølvstøtt også frykt for om ein greier å rekruttere/omskolere politikarar og tenestemenn.

Etter mi meining inneber oppgåva som leiande regional utviklingsaktør at fylkeskommunen har:

- **Regionalt heilskapleg utviklingsansvar.** Ansvar for den totale regionale utviklinga i sitt geografiske område og i tilgrensande område. Dette betyr å sjå samanheng mellom utviklinga i det sivile samfunnet, i offentleg verksemd så vel som i næringslivet og å stimulere ansvarlege aktørar til forbetrande handling. Tilsvarande må ein fokusere på interne ulikskapar mellom delar av fylket og på å stimulere dei som heng etter. Og ansvaret bør ikkje stoppe ved fylkesgrensene, men til dømes følgje nettverk som næringskluster, kommunikasjonssystem m.m. og med eit klart ansvar til å samarbeide med andre fylkeskommunar m.m. Om nødvendig bør dette lovfestast.
- **Regionale ulikskapar og kunnskap.** Ingen region er lik andre og har dei same utfordringane. Ei viktig rolle for fylkeskommunane er å synleggjere spesielle utfordringar og behov og i samspel med andre å utvikle strategiar og tiltak som svar på slike ulikskapar. Spesielt viktig blir det å fokusere på resultatlikskap i offentleg politikk i staden for innsatslikskap. Ei spesiell oppgåve for fylkeskommunane er derfor å utvikle kunnskap om viktige regionale særtrekk og behov for spesielle tiltak i tett samarbeid med aktørar som har makt til å gjere endring. I forhold til offentlege aktørar kan dette lovfestast, men ideelt både i forhold til private og offentlege aktørar må fylkeskommunen sjølv ”vinne” denne posisjonen ved å arbeide slik at ein oppnår ”vinn – vinn” situasjonar.
- **Strategisk leiing, samarbeid og handlingsfridom.** Strategisk leiing inneber utvikling av ei langsiktig balanse mellom government og governance; innan visse felt må fylkeskommunen ha kommandomakt til dømes knytt til økonomiske og arealmessige virkemiddel og forvaltningsvedtak. Innan andre felt er det og må vere mange aktørar med delmakt og som fylkeskommunen som leiande regionale utviklingsaktør må forsøke å ”alliere” til sams innsats. Her er det svært viktig at fylkeskommunen har virkemiddel (økonomiske, politiske, administrative, kompetanse m.m.) til å leie og ”styre” slike prosessar. Brei semje om regionale planstrategiar med tilhøyrande handlingsplanar og tiltak kan bli effektive virkemiddel. Forvaltningsreforma inneber at fylkeskommunane får eit større ansvar, men og større fridom til å bruke ressursar ut frå regionale utfordringar og behov. Dette krev at reforma er reell, at ansvar blir følgt av tilstrekkelege midlar og som statsnivået må syte for. Men ei tilsvarande grunnleggande utfordring og forutsetning for reforma er at fylkeskommunane tek ansvar for den heilskaplege regionale utviklinga både i planleggingsarbeid og i eiga verksemd. Ei

grunnleggande utfordring er derfor om det politiske og administrative systemet i tilstrekkeleg grad er fokusert på heilskapleg samfunnsutvikling.

Tiltak:

1. **Politikaropplæring i utviklingsarbeid.** Ei grunnleggande utfordring i kommunane og fylkeskommunane er at det politiske miljøet regionalt er svært fokusert på velferdsproduksjon og mindre på samfunnsutvikling heilskapleg. Om rolla som leiande regional utviklingsaktør skal fyllast krev det politisk leiarskap og fokus på dette grunnleggande politiske arbeidet. KS gjennomfører i dag opplæringsprogram for regionale og lokale politikarar gjennom folkevalgtprogrammet og dette bør vidareutviklast ut frå dei nye oppgåvene til FK. KRD eventuelt i samarbeid med KS bør kunne utvikle/arrangere ein nasjonal ”skule og erfaringsarena” for nyvalde leiarar og legge stor vekt på politikaropplæring i utviklingsarbeid i forhold til fylkestingmedlemmer.
2. **Tilsettopplæring i utviklingsarbeid.** Mange leiarar og mellomleiarar har utdanning og arbeidserfaring frå velferdsproduksjon og administrasjon, noko som set andre krav til rutinar og arbeidsmåtar enn regionalt utviklingsarbeid. Det er behov både for leiaropplæring og som kan vere nasjonal/regional og breiare tilsettopplæring og med fokus på partnerskap, arbeid i nettverk, sosialt entreprenørskap m.m.
3. **Økonomiske virkemiddel.** Ein regional utviklingsaktør blir ikkje leiande utan at andre aktørar finn det interessant og viktig å samarbeide med og å bli leia – det må vere klare vinn-vinn tilhøve. Dels kan ei slik leiande rolle bli utvikla fordi aktøren har tilgang på svært viktige nettverk og arenaer og kan fremme saker effektivt, men aktøren må også ha andre ressursar tilgjengelege og som krev økonomi til å kunne ”styre på marginalen”, til å sette saker på dagsordenen gjennom utgreiingar m.m. og rett og slett til strategiske investeringar og drift. Det er drøfta å overføre regionalpolitiske midlar til rammetilskottet til fylka. Det er argument før og mot, men om ei slik overføring vil det krevje ei tett oppfølging frå KRD for å setje heilskapleg regional utvikling på hovuddagsordenen i fylka. Tilsvarande er det viktig å sjå roller i samheng med middelbruk; det bør vere stor forskjell på å yte tilskot eller lån til ein aktivitet som andre har ansvar for og til aktivitetar som FK sjølv er ein part i.
4. **Nivåovergripande direkte kommunikasjon.** Regionalt utviklingsarbeid må vere prega av ”governance” dvs. nettverksarbeid og dialog, sjølv om mange virkemiddel kan ha ein ”governmentkarakter”. Dette set store krav til kommunikasjonen mellom departement og fylke, om denne berre blir prega av skriftlege forventningsbrev og kvantitativ rapportering så vil det virke klart mot grunnleggande prinsipp i utviklingsarbeidet. Det er også grunnleggande at fylkeskommunale politikarar må kommunisere med nasjonale politikarar i tillegg til deira administrasjon. På tilsvarande vis set det store krav til den interne direkte kommunikasjonen mellom fylkeskommune og kommune, spesielt mellom politikarar, men og med andre sentrale aktørar i og utanom regionen.
5. **Privat – offentlege partnerskap, demokrati.** ”Norske partnerskap” er i stor grad prega av samarbeid mellom offentlege aktørar. Skal regionalt utviklingsarbeid kunne fungere må ein regionalt utvikle betre modellar for samarbeid mellom private aktørar, mellom private og offentlege aktørar så vel som mellom offentlege. Det er mange utfordringar til samarbeid og avtalar mellom private og offentlege aktørar mellom anna knytt til transparens og ulike system, men desse kan overvinnast om ein legg vekt på å skilje mellom til dømes strategisk, organisatoriske og operative partnerskap og klare avtalar om roller, arbeidsmåtar, saksfelt m.m. Tilsvarande er det svært viktig å pleie dei demokratiske tradisjonane og fremme openheit og innsyn som kan hindre korrupsjon, misstillit m.m.

KRD si utviklings- og samordningsrolle innan regionalpolitikken

Eit gjennomgåande trekk i alle sesjonane er ei forventning til KRD som ”samordnar i eit governanceperspektiv”. Sjølvstøtt er det slik at KRD ikkje kan kommandere andre departement m.m. men det er ei klar forventning at KRD skal take leiarskap når det gjeld regional utvikling og nasjonale strategiar mot regional ulikskap. Faktisk er det mange parallellar til fylkeskommunens rolle som leiande regional utviklingsaktør her, som:

- **Regionalpolitikken må vere heilskapleg;** dekke heile landet og alle tema – fokusere på regionale ulikskapar. Det betyr at KRD må ha eit heilskapleg nasjonalt/regionalt utviklingsansvar og forsøke å stimulere regionar og kommunar som heng etter, men også ei nasjonal heilskapleg samfunnsutvikling.
- **Strategisk leiing og samarbeid – kunnskaps- og dagsordenfunksjon.** Ei heilskapleg regional utvikling kan ein neppe oppnå gjennom kommando, i staden er det samarbeid, nettverksbygging, dagsordenfunksjon, politisk arbeid m.m. som må vere viktigaste virkemiddel. Noko av det sentrale må vere å få fram kunnskap om lokale og regionale ulikskapar og verkemiddel for å rette dei opp i ein heilskapleg samanheng i tett samarbeid med lokale, regionale og spesielt nasjonale aktørar som kan gjere noko med dei.
- **Gjensidig læring.** Ei hovudoppgåve for KRD er å stimulere til læring om regionale utfordringar og strategiar på alle nivå, men spesielt på statsnivå. Som peika på ovanfor vil det krevje at KRD syter for produksjon av relevant kunnskap om regionale tilhøve og utviklingstrekk både i eit heilskapleg og eit sektorielt perspektiv. Dette vil vere eit viktig grunnlag for dialog både med fylkeskommunane, men og med ulike departement og direktorat og viktige private aktørar.

Tiltak:

1. **Dagsordenfunksjon og nettverk på statsnivå.** KRD må systematisk etablere tette politiske og administrative nettverk til andre sentrale departement og direktorat og samarbeide med dei for å ”leie” sektorpolitikk i ei fornuftig regionalpolitisk retning. Dette må gjerast på slike måtar at dei andre aktørane opplever det som nytting, interessant, avlastande m.m. å samarbeide tett med KRD. Til dømes kan KRD ta rolla som arrangør av strategiske møter på nivå, mellom nivå m.m. og dermed gi andre departement tilgang til nettverk, kunnskap, aktørar m.m. som dei ikkje har i sine egne vertikale nett.
2. **Strategiske virkemiddel.** KRD bør ikkje overføre alle sine regionalpolitiske virkemiddel til fylkeskommunane, faktisk bør KRD sjølv ha betydelege midlar for å ”smørje” samarbeidet på statsnivå (jamfør pkt. 1), stimulere til samarbeid mellom fylkeskommunar, til samarbeid mellom andre departement, regional stat og fylkeskommunar og sjølvstøtt i forhold til nasjonale og regionale aktørar innan næringsliv og sivilt samfunn. Men slike strategiske virkemiddel vil i høg grad også vere kunnskap, arbeidsmåtar, møteplassar m.m.
3. **Kommunikativt planleggings- og rapporteringsregime.** KRD må legge stor vekt på å utvikle eit sams og nivåovergripande planleggings- og læringssystem som kommuniserer verdiar, haldningar, strategiar så vel som tiltak og resultat, ei ”kunnskapssløyfe” mellom regional planlegging og nasjonal politikk. Det er ikkje nok å vite kva som skjer og kan skje,

ein må også ha best mogleg innsikt i kvifor og korleis ikkje ønskt utvikling kan motverkast. Ein treng sjølvstøtt kvantitative mål og resultatvurdering, men minst like stor vekt må leggast på utvikling av og dialog knytt til haldningar og verdiar – til utvikling av arbeidsmåtar m.m. fordi offentleg og privat verksemd i Noreg har store midlar som kan stimulere regional utvikling og omfordeling om haldningar og verdiar fremmar slike strategiar.

4. **Vidareutvikling av konsultasjonsordninga.** Dagens konsultasjonsordning mellom Regjeringa og KS/Fylkeskommunane bør etter mi meining supplerast med andre meir målretta prosessar, jamfør ovanfor. Dette gjeld prosessar knytt til forarbeidet til utvikling av regionale planstrategiar (sams oppfatning av mandat/utfordringar) og som fylkeskommunen må initiere i samarbeid med MD/KRD. Tilsvarande bør grupper av fylkeskommunar (landsdelar) årleg møte sentrale departement og politikarar til systematisk sams kunnskapsutveksling og politikktutvikling innan heilskapleg regional utvikling og også dei nye oppgåvene til fylkeskommunen. Fylkeskommunane bør ha ansvar for desse prosessane i samarbeid med KRD og bygge på dei positive erfaringane frå seminara dette notatet er knytt til. Mens dagens konsultasjonsordning ofte har eit hovudfokus på fylkeskommunane som velferdsprodusentar, bør dei nye fokusere på heilskapleg regional utvikling.

Sektordepartementa og sektorane si rolle

Sektorane i form av departement og regional stat må ha ei sentral rolle i det regionale utviklingsarbeidet i kraft av kompetanse, kunnskap, ansvar, økonomi m.m. – men og som noder i nettverk og med arenaer som integrerer sentrale private og offentlege aktørar innan sektoren. På same måten som fylkeskommunane og kommunane må ha eit spesielt ansvar for territoriell samordning, må sektorane ha eit spesielt ansvar for sektoriell samordning og samarbeid. I det regionale samarbeidet er det svært viktig at fylkeskommunen i tett samarbeid med aktørar i sektoren sjølv får tilgang til nettverk, arenaer, kunnskap, kompetanse m.m. som trengs både ut frå sektorens eigne behov og ut frå eit heilskapleg perspektiv. Sektordepartementa var aktivt med på seminara og bidrog med konkrete innleiingar relatert til fylkeskommunanes nye oppgåver frå 2010, og dei deltok aktivt i sesjonane. For mange inneber 2010 endringar i samhandlinga og dialogen med fylkeskommunane som følgje av reforma. Seminara var derfor starten på ein ny relasjon for noen og som vil krevje direktekontakt mellom departement og fylkeskommune.

Spesielt i svara på spørjeskjemaet utdelt på samlingane kom det fram betydelege utfordringar om auka byråkratisering og fragmentering som ein følgje av forvaltningsreforma. Typiske utsegn frå statstenestemenn er ”Mer dobbeltarbeid – oppbygging av mange parallelle organisasjonar/kompetanse” og ”Dårligere nasjonal koordinering”. Også under hovudpunktet politikk har statstenestemenn forventningar som går i same retning som ”Større grad av navlebeskuing – dårligere bevissthet om den internasjonale/globala konkurransearenaen.”. Dei få tenestemennene i fylkeskommunane som har slike forventningar er meir oppteken av at dei ikkje får sterke og gode nok virkemiddel til å forebygge fragmentering og byråkratisering som ”Ikke mulig å samordne de ulike områdene til en helhet.” og ”Kompetanssemangel innen samferdselsområdet”.

Tiltak:

1. Fylkeskommunane må akseptere at sektordepartement og regional stat er nasjonale aktørar og med spesielle ansvarsfelt som krev samarbeid og dialog for å utvikle politikk, strategiar og

tiltak som kan ivareta både heilskaplege regionale interesser og sektorielle. Endra oppgåveansvar frå 2010 gir nye roller i samhandlinga mellom sektordepartement og fylkeskommunane. Spesielt er det derfor viktig å utvikle arbeidsmåtar som er inkluderande og som fremmar samarbeid og kommunikasjon i staden for å tru at leiing kan skje ved vedtak og ”kommando”.

2. Regional stat må ha eit spesielt ansvar for å bidra aktivt med kunnskap og kompetanse innan sitt felt i dei regionale planleggings- og utviklingsprosessane, like eins aktivt bruke egne nettverk og arenaer til sektorovergripande så vel som sektorvis politikk- og tiltaksutvikling. Samstundes må vedkomande departement/direktorat bidra til å gjere det mogleg å delta aktivt i sams kunnskaps-, visjons-, strategi- og tiltaksprosessar, også med ressursar til å delta i partnerskap. Opplæringstiltak kan vere nødvendig. På tilsvarande vis må regional stat ha fullmakter m.a. til å utvikle samarbeid og partnerskap som hindrar byråkratisering og fragmentering, og spesielt arbeide for best moglege tenester til brukarar.
3. I alle forvaltningssystem er det betydelege motsetningar mellom sektoriell og regional samordning fordi det er ulikskapar mellom regionar, mellom målsettingar m.m. på same måten som konkurransen mellom sektorar og regionar produserer ”vinnarar og taparar”. Det er viktig at alle departement som har interesser som kan vere i strid med regionale så tidleg som mogleg synleggjer slike og også aktivt går inn i dialog for å kunne finne alternativ som på rimelege måtar tilfredsstiller ulike interesser.
4. Seminara er ein viktig start på samarbeid på noen sektorar, det er viktig at det følges opp i samarbeid mellom sektordepartement, direktorat og fylkeskommunar. Disse sektorprosessane er viktige og legitime og heilt sentrale for å oppnå reformen sine mål om meirverdi gjennom styrka regional utvikling.

Trippel Helix

Eit interessant fenomen er at på trass av sterkt fokus på ”Trippel Helix” i introduksjonen til gruppearbeida og diskusjonen i sesjon 2 så er det lite som har forplanta seg vidare til prioriteringane derifrå. Rett nok får regionale forskingsfond, Innovasjon Norge, VRI, NFR m.m. merksemd men dette er knytt til aksene mellom næringsliv og offentleg verksemd. Urovekkande lite fokus er på aksane mellom næringsliv og kompetanse og tilsvarande mellom offentleg verksemd og kompetanse.

Ein grunn kan vere at aktørane er knytt til statleg og fylkeskommunal verksemd innan næringsutvikling, kommunikasjonar m.m. og at FoU og utdanning er lite til stades. Like sannsynleg er at utdanning og FoU i liten grad har blitt og blir oppfatta som verkemiddel i regional utvikling. Det blir direkte peika på at det er lite interesse og kunnskap om FoU regionalt og at opplæring er nødvendig. Personleg vil eg hevde at det same er tilfelle med høgare utdanning. Grunnar kan vere at dette er felt som har vorte svært sentralstyrte og til dels ”ikkjepolitiske” ved at til dømes KD har innført ”automatiske” styringssystem knytta til produksjonsresultat.

Tiltak:

1. Starkare fokus må setjast på høgare utdanning og kunnskapsutvikling si rolle i regional utvikling. Skal institusjonane utdanne ungdom ut av regionane (nasjonal strategi) eller for

busetjing, arbeid og fornying i regionane? Korleis skal nyutdanning prioriterast i forhold til livslang læring – etter- og vidareutdanning av folk som er i arbeidslivet?

2. Innovasjon og fornying i privat sektor i form av samarbeid mellom næringsliv og regionale kompetansmiljø må styrkast vidare knytt både til grunnutdanning, etter- og vidareutdanning, utviklingsarbeid og forskning.
3. Innovasjon og fornying i offentleg sektor, spesielt korleis offentlege tenester kan utførast i uttynningssamfunn så vel som vekstsamfunn, må setjast i fokus i Offentleg VRI-satsing. Eit fornya fokus på grunnutdanning, etter- og vidareutdanning, utviklingsarbeid og forskning om og for offentleg sektor i ulike regionar.

Regionale forskingsfond og andre virkemiddel

Haldningane til regionale forskingsfond er gjennomgåande positive i gruppearbeida og debatten.

Nokre forhold blir spesielt framheva:

- Forskingsfonda må ha ei heilskapleg innretning – kunne brukast i forhold til alle former for regionale forskingsbehov – offentleg verksemd, sivilt samfunn så vel som næringsutvikling. Til dømes blir innovasjon i offentleg sektor nemnt.
- Dei regionale forskingsfonda vil kunne gi eit nytt fokus på spesifikke, regionale forskingsbehov og sett i ein heilskapleg samanheng i staden for ein sektoriell eller tematisk – nedanfrå og opp i staden for forskning ovanfrå og ned. Dette kan medføre at desse forskingsmidlane meir skal brukast til dagsordensetting, forprosjekt og regional strategisk kunnskapsutvikling enn store forskingsprogram i konkurranse med nasjonale.
- Forskingsfonda må sjåast i samanheng med andre forskings- og utviklingsmidlar som VRI og må ha ei god brukarorientering og brei deltaking frå sentrale aktørgrupper.
- Dei nye styra treng sams oppstartsmøte og grundig skulering i kva formåla med fonda er og kva som er forventa arbeidsdeling i forhold til andre virkemiddel inklusive FoU. Det kan vere aktuelt å etablere ein sams møteplass mellom styra og sams erfaringsutveksling.

I ein meir generell samanheng blir det peika på behova for tydlegare nasjonale mål kombinert med meir rom for differensiert regional politikk også innan for forskings- og utviklingsarbeid. Like eins at ein har behov for ein sams regional og nasjonal læringsarena kanskje spesielt knytt til forskings- og utviklingspolitikk.

I sesjon 2 var det ein del diskusjon om Innovasjon Norge sine funksjonar, både knytt til endring av eigarskapsmodellar og spesielt samspelet mellom fylkeskommunen og IN. Fleire etterlyser ei klarare rolledeling spesielt i næringsutviklingsarbeid. Konkrete styringsordningar med omsyn til eigardeling 49/51 blei diskutert og spesielt korleis fylkeskommunane kunne utvikle sams politikk og styring av IN. Ved eit sterkare fokus på fylkeskommunens ansvar for totalutvikling av regionen, ikkje berre næringsutvikling, bør dette motsetningsforholdet kunne tonast. Fylkeskommunen bør ha ei særskilt rolle som politisk organ med heilskapleg regionalt utviklingsansvar, medan til dømes IN kan sidestillast med universitet og høgskular og andre statlege organ som har eit gjennomførings- og produksjonsansvar med konsekvensar for fylka og som derfor også må vere reiskap for fylka. Tilsvarande vil gjelde for SIVA m.m.

Regional planstrategi – sesjon 3

Eg har så å seie ”spart” dette til slutt fordi dette gruppearbeidet førte dei minst strukturerte ”svara” i forhold til problemstillingane. Gruppearbeidet er sterkt prega av omsyn som samordning, sams verkelegheitsoppfatning, tilbakemelding – kommunikasjon, samhandling m.m. som er klare prosessutfordringar – men på eit relativt generelt grunnlag. Dels finn ein konkrete, avgrensa råd knytt til dagens forhold – dels prinsipielle vyar.

Meg fortel dette at enten har deltakarane liten interesse av dette feltet, eller så er tankane, kunnskapane og forventningane uklare – dette er eit ”rotete” felt der spesielt MD si ”sektorrolle” som miljøvernmyndighet kolliderer med den heilskaplege planleggarrolla. Eg trur også at dobbeltrolla mellom MD i ”eigarskap” av regionale planstrategiar og KRD sitt ansvar for regional utvikling sentralt er ei stor utfordring her. I dette punktet kunne eg truleg skreive ”lærebøker” om kva som kan gjerast, eg avgrensar meg imidlertid til tre konkrete og heilt avgjerande råd:

1. Regionale planstrategiar og regional planlegging må fokusere på heilskapleg utvikling av fylket som territorium – dvs. alle institusjonar innan næringsutvikling, utvikling av det sivile samfunnet så vel som offentleg verksemd og sjølvstøtt også fysisk, økonomisk og sosial infrastruktur.
2. Om KRD skal ha ei heilskapleg nasjonal/regional utviklingsrolle som skissert ovanfor bør det administrative og politiske ansvaret for regionale planstrategiar og for regional planlegging overførast frå Miljøverndepartementet til KRD og integrerast i den nivåovergripande kommunikasjonen om regional utvikling innan og mellom nivå. Om dette ikkje er mogleg bør det utviklast eit meget tett samarbeid mellom dei ansvarlege avdelingane i dei to departementa, eventuelt eit eige sams sekretariat med ansvar for nettverksbygging og dialog mellom og innan nivå.
3. Konsultasjonsordninga mellom stat og fylke bør utviklast med spesielle prosessar knytt til starten av arbeidet med regionale planstrategiar (forventningar), avklaringar undervegs og spesielt til høyrings- og akseptasjonsprosessen knytt til programutkast. Prosessane bør i størst mogleg grad vere dialogbaserte med oppfølgjande ”referat” knytt til semje og usemje.