

Jan Erling Klausen og Sigrid Skålnes

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

Sluttrapport

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:19

**Enhetsfylke
- et Columbi egg for
organisering av regional
forvaltning**
Evaluering av forsøk med
enhetsfylke i Møre og Romsdal
og Hedmark

NIBR-rapport 2006:19

**Jakten på den gode
styringsmodell**
Evaluering av parlamentarisme
i Hedmark Fylkeskommune

NIBR-rapport 2006:5

**Forsøk med enhetsfylkes i
Møre og Romsdal og
Hedmark**
En underveievaluering

NIBR-rapport 2006:4

**Fylkeskommunal
oppgavedifferensiering**
Rapport fra innledende
undersøkelser

Rapportene koster kr 250,-, og
kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

NIBRs hjemmeside
www.nibr.no

Jan Erling Klausen og
Sigrid Skålnes

Fylkeskommunal oppgavedifferensiering

Sluttrapport

NIBR-rapport 2007:16

Tittel: **Fylkeskommunal oppgavedifferensiering**
Sluttrapport

Forfatter: Jan Erling Klausen og Sigrid Skålnes

NIBR-rapport: 2007:16

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-692-0

Prosjektnummer: O-2258
Prosjektnavn: Kommunal oppgavedifferensiering og
enhetsfylke.
Delprosjekt A - fylkesforsøkene

Oppdragsgiver: KRD

Prosjektleder: Jan Erling Klausen

Referat: Vestlandsrådet, BTV-regionen og Oppland
fylkeskommune har deltatt i forsøkene i årene 2004-
2007. Oppgaver og myndighet er overført fra statlige
myndigheter til deltagerne. Evalueringen undersøker
blant annet om forsøkene har bidratt til å støtte
fylkeskommunene i deres rolle som regional
utviklingsaktør.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2007

Antall sider: 128

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

Dette er sluttrapporten fra evalueringen av forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Evalueringen er gjennomført av NIBR i perioden 2004-2007, på oppdrag fra KRD. Det er Oppland fylkeskommune og to regionråd – Vestlandsrådet og BTV-rådet – som har vært deltakere i forsøkene. Evalueringen undersøker blant annet hvordan deltakerne i forsøkene har utført utøvelsen av et antall oppgaver som er overført fra statlige organer, og hvilken betydning forsøkene har hatt for deltakernes utøvelse av sin rolle som regional utviklingsaktør.

NIBRs prosjektleder er Jan Erling Klausen, og Sigrid Skålnes har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er skrevet av Klausen og Skålnes i samarbeid. Det foreligger også en rapport fra innledende undersøkelser, som ble publisert i 2006 (NIBR-rapport 2006:4).

Oslo, oktober 2007

Hilde Lorentzen,
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
Summary.....	14
1 Innledning	19
1.1 Forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering ...	19
1.1.1 Generelt.....	19
1.1.2 Bakgrunnen for forsøket	20
1.2 Problemstillinger og metode	23
1.3 Oppbyggingen av rapporten.....	26
2 Forsøket i Vestlandsrådet.....	27
2.1 Om Vestlandsrådet og forsøket.....	27
2.1.1 Hovedinnhold og problemstillinger	27
2.1.2 Vestlandsrådet.....	28
2.1.3 Forsøket.....	29
2.1.4 Organiseringen av arbeidet med vegsakene	31
2.1.5 Avgrensninger.....	32
2.1.6 Vegplanlegging og fylkenes rolle	33
2.2 Forsøkets forløp	36
2.2.1 2004.....	37
2.2.2 2005.....	38
2.2.3 Handlingsprogrammet for 2006-2015 (NTP).....	40
2.3 Vestlandsrådets prioriteringer	42
2.3.1 Faktiske prioriteringer.....	42
2.3.2 Vurderingsgrunnlag	44
2.3.3 Vurderinger	45
2.3.4 Beslutningsmåten i Vestlandsrådet	46
2.4 Konsekvenser for organ som avgir oppgaver.....	48
2.5 Konsekvenser for statlig styring.....	50
2.6 Konklusjoner.....	51
3 Forsøket i BTV	53

3.1	Om BTV og forsøket.....	53
3.1.1	Hovedinnhold og problemstillinger	53
3.1.2	BTV-rådet	54
3.1.3	Bakgrunnen for forsøket	56
3.2	Forsøk innenfor samferdsel.....	57
3.2.1	Innholdet i forsøket	57
3.2.2	Organisering.....	59
3.2.3	Bakgrunnen for prioriteringene i BTV.....	60
3.2.4	Faktiske prioriteringer.....	63
3.2.5	Samlet vurdering	66
3.2.6	Kollektivtrafikk.....	69
3.2.7	Konsekvenser for organ som avgir oppgaver.....	71
3.2.8	Konsekvenser for statlig styring.....	73
3.3	Forsøk innenfor regional utvikling: HØYKOM.....	73
3.3.1	Om HØYKOM og forsøket.....	73
3.3.2	Regional koordinering.....	77
3.3.3	Søknadene	79
3.3.4	Regional innretning?	84
3.3.5	Konsekvenser for nasjonal styring	85
3.3.6	Konsekvenser for organ som har avgitt oppgaver.....	86
3.4	Forsøk innenfor regional utvikling: Midler til regional utvikling	88
4	Fritt fram i Oppland fylkeskommune.....	89
4.1	Om fylkeskommunen og forsøket.....	89
4.1.1	Hovedinnhold og problemstillinger	89
4.1.2	Om Oppland fylkeskommune	90
4.1.3	Mål for forsøket i Oppland.....	91
4.1.4	Planer utviklet av Oppland fylkeskommune	93
4.1.5	Partnerskapsavtaler og partnerskapsforum.....	95
4.1.6	Innholdet i forsøket	96
4.1.7	Regionenes bruk av midlene fra Fritt fram	98
4.1.8	Avgrensning av handlefrihet	98
4.1.9	Regionrådenes bruk av partnerskapsmidlene	101
4.2	Oppfatninger om forsøkene.....	103
4.2.1	Legitimering av arbeidsform.....	104
4.2.2	Samordning	113
4.3	Kommunepolitikernes oppfatninger.....	115
4.3.1	Om spørreundersøkelsen til kommunepolitikere i Oppland	115
4.3.2	Partnerskapsavtalen.....	116
4.3.3	Regionrådene	117
4.3.4	Samarbeid med fylkeskommunen	118
4.3.5	Fylkeskommunen	119

4.3.6	Fritt fram-prosjektet	120
4.4	Reelle endringer i prioriteringer	122
4.5	Hovedkonklusjoner	124

Tabelloversikt

Tabell 1.1	De tre forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering.....	19
Tabell 2.1	<i>Faktiske prioriteringer i Vestlandsrådet</i>	43
Tabell 3.1	<i>Faktiske prioriteringer i BTV</i>	64
Tabell 3.2	<i>HØYKOM-søknader behandlet i BTV</i>	79
Tabell 3.3	<i>HØYKOM-vedtak i BTV i forsøksperioden som har gått i mot innstillingen fra HØYKOM-sekretariatet</i>	80
Tabell 4.1	<i>Regionale profiler i Oppland</i>	94
Tabell 4.2	<i>Rammetildeling for 2004, 2005, 2006 og 2007(i 1000 Kr)</i> 97	
Tabell 4.3	<i>Spørsmål 1: Hvilken betydning har partnerskapsavtalen mellom din kommune og fylkeskommunen når det gjelder følgende forhold? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent</i>	117
Tabell 4.4	<i>Spørsmål 2: De seks regionene og regionrådene i Oppland spiller en vesentlig rolle i gjennomføringen av Fritt fram-prosjektet. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om ditt regionråd? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent</i> .	118
Tabell 4.5	<i>Spørsmål 3: Hvordan mener du samarbeidet med fylkeskommunen har utviklet seg de siste par årene, generelt sett? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent</i>	119
Tabell 4.6	<i>Spørsmål 4: I hvilken grad er du enig i følgende påstand om fylkeskommunen. Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent</i>	120
Tabell 4.7	<i>Spørsmål 5: Fritt fram-prosjektet er en reform når det gjelder virkemidler og arbeidsformer. Nedenfor ber vi deg vurdere noen påstander knyttet til fylkeskommunens arbeidsformer når det gjelder utviklingsarbeid. Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent</i>	121

Figuroversikt

Figur 3.1 *Bevilgninger fra HØYKOM i 2003: Fylkesvis fordeling.
Faksimile fra årsrapport 2003 for HØYKOM..... 75*

Sammendrag

Jan Erling Klausen og Sigrid Skålnes
Fylkeskommunal oppgavedifferensiering
NIBR-rapport 2007:16

Denne rapporten presenterer resultatene fra NIBRs evaluering av forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering, som er gjennomført i perioden 2004-2007. Det er gjennomført tre forsøk, med ulike deltagere og innhold. Hvert av forsøkene har gått ut på at deltagerne har fått overført ansvar og myndighet over oppgaver som tidligere har vært et statlig ansvar. Forsøkene kan sees i sammenheng med fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør, og et viktig spørsmål har vært om overføringen av oppgaver og myndighet har styrket deltagerne i sin utøvelse av denne rollen.

I to av forsøkene har deltagerne vært regionråd. Det ene rådet er Vestlandsrådet, som omfatter Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal fylkeskommuner. Møre og Romsdal har imidlertid ikke deltatt i forsøket med oppgavedifferensiering. Det andre rådet er BTV-rådet, som omfatter Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner. I det tredje forsøket har Oppland fylkeskommune vært deltager.

Evalueringen har hatt flere problemstillinger. NIBR har undersøkt hvordan deltagerne i forsøkene har ivaretatt oppgavene som er overført, og hvilken betydning overføringen har hatt for deltagerens rolle som regional utviklingsaktør. Det har blitt lagt vekt på å bringe på det rene om forsøkene har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de overførte oppgavene, og om det kan finnes en regional profil i disse prioriteringene. NIBR har sett etter virkninger for regionene som omfattes av forsøkene, og konsekvenser for statlig styring og for organene som har avgitt oppgaver. Disse problemstillingene drøftes nærmere i rapportens første kapittel.

Forsøket i Vestlandsrådet har omfattet overføring av myndighet over investeringsbeslutninger på øvrig riksvegnett. Disse

investeringsbeslutningene inngår i Nasjonal Transportplan (NTP) og Handlingsprogrammene til denne planen, som rulleres hvert fjerde år. Det er regionvegsjefen i Statens Vegvesen, Region Vest som avgir innstilling til Handlingsprogrammet fra sin region. Mens retningslinjene for NTP pålegger regionvegsjefene å legge avgjørende vekt på fylkeskommunenes prioriteringer i utarbeidelsen av disse innstillingene, har forsøket gitt Vestlandsrådet avgjørende *myndighet* når det gjelder prioriteringene i innstillingen. Undersøkelsene indikerer at denne distinksjonen bare har hatt betydning i ett konkret tilfelle, og evalueringen har dermed fokusert på spørsmålet om hvorvidt beslutningene har fått en styrket regional (fylkesoverskridende) profil som følge av at myndigheten her utøves av et regionråd.

Måten Vestlandsrådet valgte å organisere arbeidet med vegsakene på kan beskrives som en balanse mellom fylkesoverskridende og fylkesvise elementer. Et viktig fylkesoverskridende element er opprettelsen av en felles Administrativ koordineringsgruppe, ledet av regionvegsjefen og med representanter for hvert av fylkene. Videre har arbeidet med vegsakene kunnet legge til grunn felles plan- og strategidokumenter som er vedtatt av Vestlandsrådet, inklusive *Vestlandsanalysen* og felles innspill til Nasjonal transportplan. Endelig har Vestlandsrådet fattet endelig vedtak om innstillingene.

På den annen side har det også vært sterke fylkesvise innslag. Midlene til øvrig riksvegnett har forblitt spesifisert fylkesvis i statsbudsjettet, til tross for at myndigheten over dem er overført til Vestlandsrådet. Videre har hver av de tre fylkeskommunene fattet egne vedtak om investeringsbeslutningene i eget fylke, i forkant av det endelige vedtaket i Vestlandsrådet.

Forsøket ble i startfasen preget av at det ble satt i gang mot slutten av en pågående periode for Handlingsprogrammet til NTP. Dermed var prioriteringene for 2004 og 2005 i overveiende grad bundet opp av tidligere beslutninger. Undersøkelsene viser entydig at Vestlandsrådet i forbindelse med forsøket først og fremst hadde handlefrihet over Handlingsprogrammet for 2006-2015. Vedtakene som ble fattet i denne forbindelse bandt dessuten i stor grad opp beslutningene for etterfølgende år. Dermed er det disse beslutningene som har vært mest interessante for evalueringen.

Vedtakene om prioriteringer i Handlingsprogrammet for 2006-2015 er vurdert på bakgrunn av et notat om den regionale betydningen av ulike strekninger på øvrig riksvegnett. De ble også gjennomgått på et møte i Administrativ koordineringsgruppe. Evalueringens entydige

konklusjon er at strekningene som er prioritert først og fremst har betydning lokalt eller for det aktuelle fylket, og at innslaget av regional (fylkesoverskridende) betydning er marginalt. I den grad de prioriterte strekningene har hatt regional betydning i det hele tatt, synes det ikke som om dette har vært utslagsgivende for beslutningene. Evalueringen viser at de fylkesvise vedtakene ble avgjørende, og vedtakene i Vestlandsrådet fikk liten eller ingen praktisk betydning.

NIBRs konklusjon er dermed at forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering i Vestlandsrådet ikke har hatt påviselige effekter. Investeringsbeslutningene hadde etter all sannsynlighet vært de samme uten forsøket. Dermed kan det heller ikke etterspores virkninger av forsøket med relevans for evalueringens øvrige problemstillinger. Forsøket har ikke hatt betydning for deltagerens rolle som regional utviklingsaktør, det har ikke hatt virkninger for regionene som omfattes av forsøkene, eller konsekvenser for statlig styring. Når det gjelder konsekvenser for organet som har avgitt oppgaver, har disse begrenset seg til mindre administrative ubehageligheter for Statens vegvesen, Region vest.

I evalueringen blir disse konklusjonene blant annet knyttet til standarden på øvrig riksvegnett i regionen samt til investeringsrammene. Store deler av dette vegnettet har lav standard, og det har vært betydelige etterslep på investeringsrammene. Dette har gjort det politisk vanskelig for de deltagende fylkene å se ut over sine egne mest prekære behov.

Forsøket i BTV har omfattet oppgaver og myndighet som i hovedsak tilsvarende forsøket i Vestlandsrådet. I tillegg til dette, har BTV fått myndighet til å prioritere gitte midler mellom veg og kollektivtransport, og til å gi løyver for rutetransport over fylkesgrensene innad i regionen. BTV har også fått vedtaksmyndighet over landsdekkende midler til høyhastighetskommunikasjon, det statlige HØYKOM-programmet.

BTV valgte å organisere arbeidet med samferdselssakene på en mer utpreget fylkesoverskridende måte enn det som var tilfelle i Vestlandsrådet. De tre fylkene har delegert all sin myndighet i samferdselssaker til regionrådet. Alle vedtak angående investeringsbeslutninger på øvrig riksvegnett har blitt fattet BTV, uten forutgående fylkesvise vedtak slik det er tilfelle i Vestlandsrådet. Det ble opprettet en felles samferdselsgruppe for å forberede sakene, bestående av representanter for hver av de tre fylkeskommunene samt Statens vegvesen, region Sør. Arbeidet med vegsakene kunne blant

annet bygge på en felles nærings- og samferdselsstrategi vedtatt i BTV.

En gjennomgang av BTV-rådets prioriteringer viser at midlene i hovedsak har gått til et mindre antall større prosjekter: Vegpakke Drammen i Buskerud, innfartsveg til Kragerø i Telemark og Tønsbergpakken i Vestfold, samt til mindre investeringstiltak. Evalueringens mest sentrale observasjon er at investeringsmidlene innenfor fylkesfordelt ramme var bundet opp til disse prosjektene før forsøket startet. Buskerud fylkeskommune hadde inngått en avtalefestet forpliktelse til å finansiere vegpakke Drammen flere år før forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering startet. En tilsvarende avtale forelå med hensyn til innfartsveg Kragerø og Telemark fylkeskommune. Vegpakke Tønsberg lå også inne i planene før forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering startet opp.

NIBRs konklusjon er dermed at BTV i all hovedsak har brukt investeringsmidlene på øvrig riksvegnett til prosjekter som var igangsatt til dels lenge før forsøket startet, og at videreføringen av disse pakkene eller prosjektene bandt opp BTV-rådets handlefrihet gjennom hele forsøksperioden. Dermed lar det seg ikke påvise at forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering har hatt noen vesentlig innvirkning på investeringsbeslutningene.

Evalueringens konklusjoner på de øvrige problemstillingene tilsvarer dermed de som er fremsatt for forsøket i Vestlandsrådet. Forsøket i BTV innenfor samferdsel har ikke hatt betydning for deltagerens rolle som regional utviklingsaktør. Det har ikke hatt virkninger for regionen som omfattes av forsøkene eller for kommunene og brukerne i regionen. Forsøket har heller ikke hatt konsekvenser for statlig styring. Når det gjelder konsekvenser for organet som har avgitt oppgaver, fremhever Statens vegvesen, Region øst positive sider ved forsøket. Den fylkesoverskridende organiseringen av arbeidet med vegsakene har forenklet arbeidet, ved at regionkontoret kunne forholde seg til de tre fylkene samlet i stedet for enkeltvis. Også informanter i BTV fremhever det gode samarbeidet med regionkontoret.

Når det gjelder myndighet som er overført innenfor kollektivtrafikk, har BTV-rådet ikke valgt å prioritere midler mellom veg og kollektivtrafikk. Dette skyldes trolig at investeringsmidlene allerede var bundet opp av tidligere inngåtte avtaler. Med hensyn til overføringen av løyvemyndighet, vedtok BTV-rådet tidlig å overføre denne myndigheten til rådmannskollegiet. Det har blitt behandlet

relativt få slike saker, og disse sakene har ikke hatt betydelige politiske innslag.

Evalueringen har også undersøkt BTV-rådets behandling av søknader til HØYKOM-programmet. Til hver av disse sakene ble det utarbeidet innstillinger av både HØYKOM-sekretariatet i Norges Forskningsråd og av fylkesrådmannskollegiet. NIBR har sett de enkelte vedtakene i BTV-rådet i lys av innstillingene fra disse to instansene.

BTV har behandlet i alt 35 søknader i forsøksperioden. I de fleste sakene var fylkesrådmennenes innstilling og BTVs vedtak i samsvar med innstillingen fra HØYKOM-sekretariatet, men det var i alt syv vedtak hvor det ikke var slikt samsvar. Evalueringen antyder at utøvelsen av "regionalt skjønn" i disse sakene har gitt en vektlegging av prosjekter med praktisk nytte, som først og fremst gagnar egen region, og at lokal kunnskap har blitt noe mer avgjørende. Motsvarende har konsekvensene for nasjonal styring vært at forsøket har medført en svak nedprioritering av prosjekter med kunnskapsgenererende potensial og/eller nasjonal betydning, til fordel for prosjekter med mer praktisk nytte i egen region. I den grad dette ikke er i samsvar med nasjonale mål for HØYKOM-programmet, innebærer dette en svekkelse av nasjonal styring og måloppnåelse. Disse konklusjonene er imidlertid svake, ettersom antallet saker er så lavt.

Det lave antallet saker gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om BTV-rådets rolle som regional utviklingsaktør. Forsøkets virkninger for regionen, kommuner og brukere må først og fremst knyttes til de (fåfallige) søkere som berøres av sakene hvor BTVs vedtak ble annerledes enn det som lå i HØYKOM-sekretariatets innstilling. Når det gjelder BTV-rådets utførelse av oppgaven, samt konsekvenser for organet som har avgitt oppgaver, anfører HØYKOM-sekretariatet en del administrative ubeleiligheter. Det stilles også mer grunnleggende spørsmål ved søknadsbehandlingen, knyttet til forhold som uavhengighet og forutsigbarhet.

Oppland fylkeskommune er eneste deltaker i Fritt fram-forsøket. Forsøket dreier seg om regional utvikling og ansvar for midler knyttet til regional utvikling. Da fylkeskommunen søkte om forsøket gjaldt dette midler til regional utvikling som KRD i all hovedsak tildelte fylkeskommunene, samt en del midler fra andre departement. Andre viktige forutsetninger for forsøket er partnerskapssamarbeid med virkemiddelaktører, næringslivet og ikke minst kommunene, og en vektlegging av politiske prioriteringsprosesser gjennom styrket samarbeid mellom fylkestinget og kommunene. Dette samarbeidet er

formalisert gjennom partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og kommunene. Forsøkets ene hovedmål var å fornye det regionale utviklingsarbeidet gjennom å øke treffsikkerhet og fleksibilitet når det gjelder regionale virkemidler. Det andre var å styrke det politiske nivået regionalt og lokalt ved at virkemidler med betydning for regional utvikling skulle samles i en budsjettpost under fylkespolitisk samordning.

Fritt fram-forsøket kan på mange måter oppsummeres som et vellykket forsøk, selv om det ikke kan sies å ha oppfylt hovedmålsettingene sine. Opplands forsøk krever andre rammer enn det i praksis fikk, særlig gjelder dette rammer som staten bestemmer over. Å samordne regionale utviklingsmidler krever samordning mellom innsatsen til flere departementer. I forhold til KRD og midler til regional utvikling derfra har dette ikke vært problematisk. I og med den såkalte ansvarsreformen, ble ansvaret for de regionale utviklingsmidlene overført alle fylkeskommunene, ikke bare Oppland. Fylkeskommunen fikk slik råderett over disse midlene. Derimot viste det seg å være annerledes når det gjelder midler som andre departementer rår over, som gjerne kan illustreres ved midlene arbeidsmarkedsetaten årlig har til rådvelde, og som viste seg at fylkeskommunen kunne gjøre lite med. Fylkeskommunen så for seg en rolle som "bestiller" av innsats fra andre etater, men måtte innse at midlene i stor grad var bundne. Forsøket har ikke ført til vesentlige omprioriteringer når det gjelder sektorvirkemidler, og har heller ikke hadde frihetsrom til dette.

Forsøksstatus for Oppland har likevel gitt fylkeskommunen mulighet til å gjøre viktige endringer. Dette gjelder i første rekke arbeidsform, og resultatet er en ny måte å samarbeide med vesentlige aktører i omgivelsen, noe som gjelder regionale statlige etater, næringslivet og ikke minst gjelder det kommunene. Stikkord for denne arbeidsformen er partnerskap og etableringer av arenaer for å utforme en helhetlig utviklingspolitikk for fylkeskommunen. En viktig slik møteplass er regionrådene. Når det gjelder politisk side av den nye arbeidsformen så kommer det særlig til uttrykk gjennom tettere kontakt til politisk nivå i kommunene, og da først og fremst gjennom regionrådene. Men det kommer også til uttrykk gjennom en vektlegging av et handlingsprogram for regionen som er styrende for regionalt utviklingsarbeid, herunder også det som Innovasjon Norge har operativt ansvar for. Likevel har ikke regionrådene blitt de politiske verkstedene man så for seg i utgangspunktet, diskusjoner om tildelinger av enkeltbeløp tar større rom der enn utforming av en helhetlig utviklingspolitikk for regionene.

Det er likevel vanskelig å si om det er organiseringen eller det forholdsvis korte tidsrommet rådene har eksistert, som kan forklare dette. Likevel kan vi oppsummere med at samarbeidet i forholdet til kommunene har gått mer smertefritt enn i forhold til de regionale statsetatene. En vesentlig grunn til dette er trolig at det ikke er snakk om store midler, som det finnes klare målsettinger for, og at det dermed er rom for å skape sin egen arbeidsform. Det er staten som satte rammer for Fritt fram-forsøket, og i praksis ble kan man spørre om det Oppland fylkeskommune gjorde ikke like godt også kunne blitt gjort uten forsøksstatus. I og med ansvarsreformen fikk fylkeskommunen ansvaret for de regionale utviklingsmidlene fra KRD, og forsøk med arbeidsformer og samarbeidsløsninger som uansett måtte hvile på godvilje og frivillighet fra de regionale aktørene, trengte ingen forsøksstatus. Når det likevel ikke er spesielt interessant å stille dette spørsmålet, er det fordi det nettopp var forsøksstatusen, og slik den i realiteten ble etter hvert, som medførte at Oppland tok fatt på nettopp dette, og langt på vei har gjennomført på en god måte, gitt de rammene fylkeskommunen har måttet forholde seg til.

Summary

Jan Erling Klausen and Sigrid Skålnes

County government management of differentiated task portfolios

NIBR-report 2007:16

This report presents the findings from NIBR's assessment of the trial on County government management of differentiated task portfolios in the period 2004-2007. Three trials have been carried out in all, involving different participants and tasks. Each trial has involved the transfer of tasks and responsibilities from national government agencies to the participants. The trial should be seen in the context of the county governments' role as agents of regional development. An important question in the assessment has been to what extent the trials have strengthened the participants' abilities to fulfill this role.

Two of the trials have involved regional associations of counties. One of these is *Vestlandsrådet*, in which the counties of Rogaland, Hordaland and Sogn og Fjordane has taken part in the trial. The second trial has involved the *BTV region*, in which Buskerud, Telemark and Vestfold counties are members. The third trial has involved one county government solely, namely *Oppland*.

The assessment has sought to answer a number of questions. NIBR has assessed the ways in which the participants have carried out the new responsibilities transferred to them in the trials, and what impact the trials have had on the participants' abilities to fulfill their role as agents of regional development. Emphasis has been put on assessing to what extent the trials have led to significant changes in priorities, and if there is a regional profile in these changed priorities. NIBR has searched for impacts of the trials on the regions affected by the trials, as well as for consequences for the agencies that originally held the responsibilities.

The trial in Vestlandsrådet has focused on investment decisions on the parts of the national road network called the *remaining national road network* (national roads excluding trunk roads). These investment

decisions are made in the context of the National Transportation Plan (NTP) and the accompanying Action plan, which is revised every four years. The regional directors of the Norwegian Public Road Administration (NPRA) submit proposals to these documents based on their professional judgment and consultations in their respective regions. Because all county governments are designated a crucial role in deciding the priorities in these proposals, NIBRs assessment has focused on the regional (inter-county) profile of the priorities made by the regional association Vestlandsrådet.

The procedure for investment decisions in Vestlandsrådet has been characterized by a balance between inter-county and countywise premises. On the one hand, decisions have been prepared by a joint co-ordination group with representatives of all three county governments as well as the regional director of the NPRA region West. This group has been able to base its decisions on joint planning documents and strategic plans for the region. Also, final decisions have been made jointly in Vestlandsrådet. On the other hand, the funds made available for the trial have been split in three distinct grants, one for each county, as is the case for all counties in the country. Furthermore, the decisions in Vestlandsrådet have been preceded by decisions in each individual county council.

Vestlandsrådets scope for discretion was highly limited in the first two years of the trial, because the funds were tied up in projects included in the Action plan to the NTP valid at the time. The maximum political freedom of action for Vestlandsrådet was achieved in 2005, as Vestlandsrådet made their decisions pertaining to the Action program for 2006-2015. These decisions furthermore tied up the grants for the coming years, because of the extensive time horizon characteristic of road construction projects. The 2005 decision has therefore been of crucial interest to the assessment.

The assessment of these decisions has been made based partially on a note written by the NPRA regional office on the regional significance of various sections of the "remaining national road network" in the region. Also, the decisions have been discussed with members of the joint co-ordination group. The main conclusion of the assessment is that the sections that actually were given priority primarily are significant for the local area or for the individual county. Their significance to the region encompassed by Vestlandsrådet is highly limited or totally absent. To the extent that any degree of regional significance can be attributed to these sections of road, this has not had any demonstrable impact on the investment decisions. Apparently, the decisions in each county council individually gained paramount

importance through the duration of the trial, and the impact of the decisions in Vestlandsrådet had little actual impact.

Following this, NIBRs conclusion is that the trial on County government management of differentiated task portfolios in Vestlandsrådet has not had verifiable effects. The investment decisions would in all probability have been the same in the absence of the trial. Because of this, effects cannot be traced pertaining to the other issues covered by the assessment. The trial has not had impacts on the participants' role as agents of regional development. Nor has it impacted on the region subjected by the trial. Preconditions for national political governance have remained unaltered. Effects for the NPRA regional office seems to be limited to relatively minor administrative complications.

NIBR interprets these findings in light of the rather poor condition of the remaining national road network in the region, concurrent with the very limited grants to road investments. Each of the three county governments are faced with great challenges related to the upkeep of this road network – in one county as much as 71% of the network was classified as substandard. It has been difficult for the county councils to look beyond the direst needs in their own area.

The trial in BTV has included a portfolio of tasks and responsibilities roughly corresponding to that of Vestlandsrådet. In addition, BTV has been allowed to prioritize grants between road investments and public transportation (coaches) and to give permits for public transportation across county borders within the region. BTV has also been put in charge of deciding upon applications for the HØYKOM program (national grants for broadband communications).

BTV chose to organize the tasks in a more regionally integrated way than was the case with Vestlandsrådet. The three county governments involved have transferred all their powers in public transportation to the BTV council. All decisions have been made by the BTV, without prior decisions in the individual county councils. As in Vestlandsrådet, the decisions have been made based on a joint regional strategy.

The assessment of actual BTV decisions shows that a limited number of projects have been given priority. The key observation is that the grants in question were tied up to these projects before the implementation of the trial. Because of this, BTVs freedom of action was as good as absent through the duration of the trial, and it is not possible to identify observable effects of the trial on the investment decisions. As a consequence, the other questions pertaining to the

assessment are largely irrelevant. Concerning transportation, the trial has had no ramifications for BTVs role as an agent of regional development, no impact on the region or on national governing capabilities. The regional office of the NPRA has however given a positive assessment of the cooperation with the BTV. Being able to meet with all three counties simultaneously has simplified their work. Yet the NPRA has not questioned the key conclusions cited above.

As for public transportation, the BTV has not altered the priorities between road investments and public transportation. This is probably due to the fact that the investment grants were tied up prior to the implementation of the trial. Concerning licenses for public transportation, this power was delegated to the chief officers of the three county administrations at an early stage, and has been treated as an administrative issue.

NIBR has furthermore assessed BTVs handling of the HØYKOM applications. Because all applications have been treated by the national HØYKOM secretariat prior to the treatment in BTV, it has been possible to compare the national recommendations to those of the BTV.

In all, 35 applications were treated by BTV. In most cases, the decisions made by BTV were in line with the recommendations made by the national HØYKOM secretariat. However, in seven cases BTV decided against these recommendations. NIBRs assessment of these cases indicates that the regional dimension added by the BTV treatment has been to give priority to applications with immediate usefulness to the region. Also, knowledge about local contingencies seems to have played a somewhat more prominent role in the treatment of applications. The national HØYKOM secretariat has raised issues concerning certain norms pertaining to the treatment of applications, including independence and predictability. Furthermore, the trial is described as administratively cumbersome.

The trial in Oppland County has revolved around the project *Fritt fram*, which concerns regional development and the responsibility for related grants. A crucial aspect of *Fritt fram* is the initiation of public-private partnerships between the county government and various public agencies including prominently the municipal governments in the county. The primary aim of the trial has been to enhance the accuracy and flexibility of policy measures pertaining to regional development, furthermore, to strengthen regional and local political development efforts.

In many ways, *Fritt fram* can be characterized as a successful trial, although most of the key aims have not been met. The trial in Oppland seems to have required broader competencies and resources than it actually received, especially in terms of resources controlled by national government. Effective regional coordination of development policies requires cooperation between several government ministries, which in many cases proved to be problematic. The trial has not lead to significant changes in priorities of the grants allocated to the trial.

Even so, the trial status has enabled Oppland County to implement important changes. These relate primarily to the mode of work, resulting in new working relations between the county government and other regional and local political agencies ad authorities. The development of regional councils, six in all, each subsuming a small number of the municipal governments, has proved valuable. In all, the cooperation with the local governments seems to have run more smoothly than the cooperation with regional agencies of national government, although with some exceptions.

It is relevant to ask if the key results of *Fritt fram* could not have been met even without the trial. Te improved working relations have largely been based on good will and voluntary cooperation between the actors involved. Yet the trial status seems to have provided a boost which is seen as valuable.

1 Innledning

1.1 Forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering

1.1.1 Generelt

Syv fylkeskommuner har i årene 2004-2007 deltatt i *Forsøk med fylkeskommunal oppgavedifferensiering*. Hovedgrepet i dette forsøket har vært å la disse fylkeskommunene få ansvar for oppgaver og myndighet som ellers har ligget hos statlige organer, særlig på regionalt nivå. Hovedelementene i forsøket presenteres i Tabell 1.1.

Tabell 1.1 De tre forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering

<i>Deltakere</i>	Forsøkernes hovedinnhold
<i>Vestlandsrådet</i> (Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland)	Samferdsel
<i>BTV</i> (Buskerud, Telemark og Vestfold)	Samferdsel og regional utvikling
<i>Oppland fylkeskommune</i>	Regional utvikling

Vestlandsrådet har via fylkeskommunene fått overført ansvar for prioritering av statlige planleggingsressurser, midler til investeringer på øvrig riksvegnett, samt midler til kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift og rassikring. Formålet med forsøket er i følge vedtektene ”å overføre ansvaret for transportpolitiske prioriteringer til regionalt folkevalgt nivå” (jf. vedtektene) og å ”å få en bedre samlet

offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene for veg- og kollektivtransporten”, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) s. 31. Dette innebærer at Vestlandsrådet og de tre Fylkestingene har fått myndighet til å fatte vedtak om utviklingen av øvrig riksveg- og fylkesvegnettet i regionen. Vestlandsrådet er et samarbeidsorgan etter kommunelovens § 27. Det er et politisk organ med egne vedtekter som fatter vedtak på vegne av angjeldende fylkeskommuner.

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

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

1.1.2 Bakgrunnen for forsøket

Forsøkene med fylkeskommunal oppgavedifferensiering har hjemmel i Forsøksloven.¹ Denne loven gir blant annet mulighet for at kommuner og fylkeskommuner kan søke om forsøk med avvik fra gjeldende oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene (§3). Vedtekter for forsøkene godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet. Vedtektene angir det regelverket som gjelder for det området det gjøres forsøk med i den perioden forsøket gjelder.

De tre forsøkene ble igangsatt som følge av en invitasjon til forsøk med kommunal oppgavedifferensiering fra Kommunal- og regional-

¹ Lov om forsøk i offentlig forvaltning, LOV-1992-06-26-87

departementet, som ble sendt ut i august 2002. I invitasjonsbrevet heter det at formålet med forsøkene er å ”*innhente erfaringer med alternative måter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på*”. Bakgrunnen for forsøkene var et forslag i St.meld. nr. 19 (2001-2002).² I denne stortingsmeldingen begrunnes forsøkene med oppgavedifferensiering først og fremst med tanke på primærkommunene,³ og det legges vekt på flere forhold: Å skreddersy forvaltningsløsninger etter de lokale forutsetningene i hver enkelt kommune, å skape oversiktighet for brukerne, å legge til rette for mer prioriteringseffektive kommuner ved en bedre innretning av tjenestene i forhold til brukernes behov samt å styrke kommunenes lokaldemokratisk innflytelse. Disse begrunnelsene er i mindre grad relevante for fylkeskommunenes del, men det gis likevel ingen egen begrunnelse for de fylkeskommunale forsøkene. I invitasjonsbrevet heter det imidlertid at det åpnes for forsøk hvor fylkeskommunen overtar oppgaver fra statlige etater blant annet fordi dette ”*kan være aktuelt for å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør*”. Dermed knyttes forsøkene i fylkeskommunene opp til en annen begrunnelse enn forsøkene i kommunene.

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

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

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

² St. meld. Nr. 19 var en oppfølging av St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*, som var basert på utredningen fra *Oppgavefordelingsutvalget* (NOU 2000:22). I behandlingen av St. meld. Nr. 31 (Innst. S. nr. 307, 2000-2001) ga Stortinget sin tilslutning til flere forslag om endringer i oppgavefordelingen. Blant annet gjaldt dette et forslag om å gi fylkeskommunen økt innflytelse over regional samferdsel og tilretteleggende næringsutvikling. Etter regjeringsskiftet høsten 2001 ønsket regjeringen Bondevik å vurdere oppgavefordelingen i lys av den sk. Semerklæringen, som var det politiske grunnlaget for samarbeidsregjeringen. Som en følge av disse vurderingene ble Stortinget forelagt St. meld. Nr. 19, som blant annet inneholder forslag om å gjennomføre forsøk med kommunal (og fylkeskommunal) oppgavedifferensiering.

³ Se kap. 10.2 i St. meld. Nr. 19

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

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

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør ble evaluert av NORDREGIO i samarbeid med NIBR.⁴ En observasjon var at mange politikere og tjenestemenn i fylkeskommunene forsøker å betrakte regional utvikling som en hovedoppgave for fylkeskommunen, og at dette er et hensyn som skal ligge til grunn i all fylkeskommunal virksomhet – inklusive utdanning, planlegging og samferdsel. Fra å fokusere på drift og tjenesteyting forsøker man å se det regionale utviklingspotensialet som ligger i oppgavene, og tilpasse oppgaveløsningen etter dette. Når det for eksempel gjelder samferdsel, som inngår i forsøkene i Vestlandsrådet og det i BTV, var altså målsetningen om å vektlegge det regionale utviklingspotensialet etablert allerede før forsøkene med kommunal og fylkeskommunal oppgavedifferensiering ble igangsatt, og søknaden fra Vestlandsrådet må sees i denne sammenheng.

Forsøket kan sees i sammenheng med debatten om utviklingen av regionalnivået, selv om det ikke er direkte knyttet til den varslede regionreformen (St.mld.nr.12, 2006-2007). Flere av oppgavene som foreslås overført til fylkeskommunene i denne meldingen inngår også i forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Dette gjelder særlig ansvaret for øvrig riksvegnett, men også samarbeidet mellom Innovasjon Norge og Oppland fylkeskommune må sies å være i tråd med regjeringens forslag i meldingen.⁵ Også overføring av oppgaver fra fylkesmannens landbruksavdeling til fylkeskommunene ligger inne i både forsøket og i meldingen. Dermed kan erfaringene fra forsøket

⁴ Knudsen, J. P., Moen, B., Persson, L. O., Skålnes, S. Og Steineke, J. M. (2005): *En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. NORDREGIO Working paper 2005:1. Stockholm: NORDREGIO

⁵ St.mld.nr.12, (2006-2007), s.7

være relevante for det videre arbeidet med regionreformen, når det gjelder overføring av oppgaver.

Siden forsøket med oppgavedifferensiering retter seg mot to regionråd, i tillegg til Oppland fylkeskommune, er det også nærliggende å se forsøket i sammenheng med de mulige forestående endringene i regioninndelingen. Selv om slike endringer i inndeling ikke skulle føre til at Vestlandsrådet og BTV vil utgjøre grenser for to av de nye regionene, er det interessant å se hvorvidt overføring av oppgaver til et organ med større nedslagsfelt enn dagens fylkeskommuner kan bidra til en bredere regional innretning av oppavene.

1.2 Problemstillinger og metode

NIBRs evaluering har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:⁶

- Hvordan har deltakerne ivaretatt de oppgaver og myndighetsområder de har blitt tildelt gjennom forsøkene?
- Har forsøkene gjort deltakerne bedre i stand til å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør og som deltaker i regionale partnerskap?
- Kan det påvises eller sannsynliggjøres at forsøkene har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de områdene forsøkene retter seg mot?
- Har forsøkene hatt effekter for regionene som forsøkene omfatter?
- Hva har konsekvensene av forsøket vært for organisasjonene som har avgitt oppgaver?
- Hvilke konsekvenser har forsøkene hatt for statlig styring?

Det er viktig å legge merke til at deltakerne i forsøket ikke har fått overført ansvar for å *utføre* nye oppgaver. Overføringen dreier seg kun om myndighet til å fatte vedtak om bruken av visse budsjettposter. Oppgavene utføres av de samme instanser som tidligere, og dette er instanser utenfor fylkeskommunen. Samtidig er tanken at vedtakene skal fattes i samspill med deltakerne i de regionale partnerskapene, basert på regionale utviklingsstrategier som er utarbeidet i disse partnerskapene. Dette har flere implikasjoner for hvordan problemstillingene ovenfor er behandlet i evalueringen.

⁶ Disse problemstillingene er hentet fra prosjektskissen som følger kontrakten for oppdraget.

Spørsmålet om ivaretagelse av oppgaver vil i liten grad dreie seg om utførelsen av de aktuelle oppgavene, slik som vegbygging eller arbeidsmarkedstiltak. "Ivaretagelse" skal heller forstås som utøvelse av politisk myndighet. Et sentralt spørsmål vil være hvilke frihetsgrader deltakerne i realiteten har hatt, og hvordan de har utnyttet disse frihetsgradene. Et tilknyttet spørsmål er hvordan samhandlingen har vært mellom deltakerne (de to regionrådene og Oppland fylkeskommune) og de utførende organene. Det er for eksempel klart at Statens Vegvesen vil være en viktig premissleverandør for beslutningene innenfor samferdselssektoren, selv om det er deltakerne som har fått beslutningsmyndigheten. Dermed må samspillet mellom aktørene undersøkes for å vurdere ivaretagelsen av oppgavene.

Spørsmålene om deltakernes rolle som regionale utviklingsaktører og endringer av prioriteringer vil fokusere på *hvordan den regionale dimensjonen har blitt ivaretatt i forsøket*. Dette spørsmålet har flere sider. For det første har forsøket gitt fylkeskommunene muligheter til å samordne nye oppgaver med oppgaver de har hatt fra før. Oppgaver som ellers ligger hos den regionale (og i noen tilfeller den nasjonale) statsforvaltningen har dermed fått en tettere kobling til fylkeskommunenes egne strategi- og samordningsarbeid. Dette gjelder ikke bare de virkemidlene som retter seg direkte mot regional utvikling, slik som "Tilskudd til regional utvikling".⁷ Også andre oppgaver kan ha en regional dimensjon, som kanskje kan komme klarere frem som en følge av overføringen. Som et eksempel: Selv om arbeidsmarkedstiltak har som hovedformål å få folk i arbeid, kan det hende at slike tiltak kan gis en innretning som gjør at de støtter opp under en regional utviklingsstrategi – for eksempel ved å legge til rette for at voksenopplæring og omskolering gir kompetanse i tråd med den ønskede næringsutviklingen. Vi har vært opptatt av å finne ut i hvilken grad deltakerne i forsøket har fått frem slike typer regionale utviklingspotensialer.

For det andre har forsøkene i Vestlandsrådet og BTV lagt til rette for at oppgavene kan sees i en bredere regional kontekst enn den som dagens fylkeskommuner representerer. Evalueringen har dermed fokusert på hvordan de samarbeidende fylkene har utnyttet mulighetene for å få de nye oppgavene til å bygge opp under en felles regional strategi. Siden det formelt sett er Vestlandsrådet og BTV som er deltakere, ikke de enkelte fylkeskommunene, er dette et relevant spørsmål. Det er relevant å se etter virkninger av forsøket også utover det som ligger i det enkelte fylket.

⁷ Statsbudsjettets kap. 551 post 60 (KRD)

Vi har dermed forsøkt å identifisere ”de regionale dimensjonene” i oppgavene som er overført, for å undersøke i hvilken grad deltakerne har hatt mulighet og evne til å fremme disse dimensjonene gjennom sine vedtak. For Oppland fylkeskommune vil den ”regionale” dimensjonen ha å gjøre med forhold innad i fylket, mens Vestlandsrådet og BTV kan forventes å legge vekt på forhold som gjelder hele regionen samlet. Investeringsbeslutningene på øvrig riksvegnett et illustrerende eksempel for de sistnevnte deltakerne. Ikke alle strekninger på denne delen av vegnettet har noen videre regional betydning – mange strekninger har først og fremst betydning for lokalområdet. Hvis beslutningene i Vestlandsrådet og BTV med noen rimelighet skal vurderes som understøttende for en regional dimensjon, må strekningene som er prioritert ha en viss betydning for flere av fylkene.

Evalueringen tar også for seg spørsmålet om effekter for regionene som forsøkene omfatter, konsekvenser for organisasjonene som har avgitt oppgaver, og konsekvenser for statlig styring. Siden forsøkene omfatter et ganske sammensatt spekter av oppgaver, slår disse problemstillingene litt ulikt ut i forsøkene. De vil bli behandlet innenfor det enkelte kapittel.

Evalueringen er basert på dokumentstudier, to intervjurunder og en surveyundersøkelse. Dokumentstudien har omfattet sakspapirer til møter i de to regionrådene og Oppland fylkeskommune, samt viktige plan- og budsjett dokumenter. Det henvises til disse fortløpende. Videre har vi hatt nytte av evalueringer som er utført av Nordlandsforskning (om ”Fritt Fram” i Oppland fylkeskommune) og om BTV-rådet utført av Østlandsforskning.

Den første intervjurunden ble gjennomført høsten 2005. Denne runden omfattet medlemmer av regionrådene og fylkestinget i Oppland. Den andre intervjurunden omfattet et bredere spekter av informanter, inklusive tjenestemenn i organisasjoner som har avgitt oppgaver.

I utgangspunktet var tanken å intervju informanter i de to regionrådene samt Oppland fylkeskommune, siden det er disse som er deltakere i forsøket. For BTVs del lot dette seg gjennomføre på en praktisk måte, siden NIBR fikk delta på to samlinger i BTV-rådet og gjennomføre gruppeintervjuer med så vel medlemmer av BTV-rådet som tjenestemenn som var til stede. Intervjurunden i forbindelse med Vestlandsrådet møte den 18. november 2005 ble imidlertid sterkt avkortet. På grunn av praktiske vanskeligheter med å få gjennomføre gruppeintervju med medlemmer av Vestlandsrådet, ble det i stedet gjennomført intervjuer med medlemmer av rådet fra Hordaland

fylkeskommune i den andre intervjurunden. NIBR fikk imidlertid være til stede på et møte i Vestlandsrådets "Administrative koordineringsgruppe" hvor alle tre fylkeskommuner er representert, og gjennomførte gruppeintervju her, i tillegg til individuelle intervjuer med Regionvegsjefen og samferdselsansvarlig i Hordaland. Begge de to sistnevnte ble også intervjuet i 2005.

Survey-undersøkelsen ble gjennomført primært med hensyn til evalueringens problemstilling om forsøkenes betydning for kommuner, bedrifter og innbyggere. Slik vi ser det, har det vært mest relevant å etterspørre slike virkninger i Oppland, hvor de regionale partnerskapene og de regionale strategiene har stått sentralt. Det ble derfor gjennomført en survey-undersøkelse (postalt og elektronisk) til samtlige medlemmer av kommunestyrene i Oppland.

1.3 Oppbyggingen av rapporten

Vi har valgt å disponere rapporten slik at det enkelte av de tre forsøkene presenteres og analyseres hver for seg. Kapittel 2 inneholder dermed evalueringen av forsøket i Vestlandsrådet, kapittel 3 tar for seg BTV, og kapittel 4 Oppland fylkeskommune og "Fritt Fram". Hvert av kapitlene avsluttes med å oppsummere konklusjonene i forhold til problemstillingene som ligger i evalueringen.

2 Forsøket i Vestlandsrådet

2.1 Om Vestlandsrådet og forsøket

2.1.1 Hovedinnhold og problemstillinger

Forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering i Vestlandsrådet dreier seg om overføring av oppgaver og beslutningsmyndighet innenfor vegsektoren, særlig knyttet til investeringsbeslutninger på øvrig riksvegnett. Vestlandsrådet har fått overført følgende myndighet:

- Ansvar for prioritering av statlige planleggingsressurser
- Ansvar for prioritering av midler til investeringer på øvrig riksvegnett innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 30 Riksveginvesteringer
- Ansvar for prioritering av midler innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 33 Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift
- Midler til øvrig riksvegnett og fylkesveger innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 31 Tilskudd til rassikring

Evalueringen av forsøket tar for seg følgende problemstillinger:

- Hvordan har Vestlandsrådet ivarettatt de oppgaver og myndighetsområder innenfor samferdselsområdet som de har blitt tildelt gjennom forsøket? Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for saksbehandling og andre forhold knyttet til forvaltningen av de virkemidlene som er overført? Hvordan kan samhandlingen mellom Vestlandsrådet og involverte administrative organisasjoner karakteriseres?

- Har forsøket gjort Vestlandsrådet bedre i stand til å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør? Har forsøket styrket Vestlandsrådets muligheter til å se politikkområder i sammenheng? Har forsøket gitt Vestlandsrådet tilstrekkelige frihetsgrader til å foreta reelle omprioriteringer, og hvordan har rådet utnyttet disse mulighetene? Har forsøket bidratt til å styrke det politiske nivået lokalt og regionalt? Hvordan har Vestlandsrådet fungert i forhold til intensjonene om regionalpolitisk samarbeid?
- Kan det påvises eller sannsynliggjøres at forsøket i Vestlandsrådet har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de områdene forsøket retter seg mot? Hvilken profil har i så fall disse omprioriteringene hatt?
- Har forsøket hatt effekter for vestlandsregionen? Hvordan har forsøket slått ut for kommuner, bedrifter og innbyggere? Oppfatter næringsliv og kommuner at forsøket har påvirket deres rammebetingelser positivt, eller har forsøket hatt mindre betydning? Kan det påvises uønskede virkninger av forsøket?
- Hva har konsekvensene av forsøket hatt for organisasjonene som har avgitt oppgaver?
- Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for statlig styring? Har forsøket hatt konsekvenser for gjennomføring av nasjonal politikk?

Problemstillingene drøftes nærmere i første kapittel, og vil også bli utviklet nærmere i de følgende avsnitt.

2.1.2 Vestlandsrådet

Vestlandsrådet er et interfylkeskommunalt samarbeidsråd opprettet med hjemmel i kommunelovens § 27, hvor Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal deltar.⁸ Rådet har 20 medlemmer likelig fordelt mellom fylkene, valgt av og blant fylkestingenes medlemmer. Ledelsen av Vestlandsrådet går på omgang mellom fylkene, slik at hver fylkesordfører leder rådet ett år av gangen. Fylkesrådmannen i samme fylke leder sekretariatet, og har innstillingsrett til rådet. Formålet med Vestlandsrådet fremgår i § 1 i vedtektene for rådet:

Fylkeskommunane på Vestlandet skal gjennom
forpliktande samarbeid innan nærare definerte område

⁸ Kilde: Nettstedet til Vestlandsrådet

som t.d. kompetanse, energi, samferdsel, næringsliv, kultur og folkehelse:

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

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

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

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

2.1.3 Forsøket

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

Det er her viktig å se samferdsel knyttet til vei, luft, sjø og jernbane i sammenheng. veg- og transportsektoren må også sees i sammenheng med andre sentrale områder som miljø, befolkningsutvikling, realforvaltning og næringsutvikling. Forsøket vil med dette styrke fylkeskommunen i den regionale utviklingsrollen, og det vil være et mål å

få en bedre integrert planlegging av samferdsel opp mot andre sentrale utviklingsoppgaver.

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

Søknaden setter opp følgende målstruktur for forsøket:

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

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

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

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

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

For Vestlandsrådets del er det bare oppgaver innenfor samferdselssektoren som inngår i forsøket. Disse oppgavene beskrives i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004), kap. 4.1. Her vises det til at følgende oppgaver overføres Vestlandsrådet via fylkeskommunene:⁹

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

⁹ Det vises også til at ansvaret for anbudsprosess og prioritering av midler til ferjene på øvrig riksvegnett vurderes overført til Vestlandsrådet på et senere tidspunkt.

- Ansvar for prioritering av midler innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 33 Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift
- Midler til øvrig riksvegnett og fylkesveger innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 31 Tilskudd til rassikring

Midlene over Samferdselsdepartementets kapittel 1320, post 30 finansierer de *fylkesfordelte rammene*, som er statlige bevilgninger til veginvesteringer. Forsøkene innebærer at deltakerne har fått ansvar for å prioritere midlene, men midlene har blitt bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett og har altså ikke blitt overført til deltakerne. Dermed fremkommer midlene i St.prp.nr.1 (utgiftskapitler 1300–1380), hvor de omtales spesielt i Del 2, Programområde 21 (Innenlands transport). Det er viktig å legge merke til at de fylkesfordelte rammene spesifiseres for hver fylkeskommune. Det er altså ikke gitt en samlet ramme for de tre fylkene, selv om det er Vestlandsrådet som formelt sett har fått overført myndighet.

2.1.4 Organiseringen av arbeidet med vegsakene

Vestlandsrådet opprettet en administrativ koordineringsgruppe (AK) til å forberede sakene i Vestlandsforsøket.¹⁰ Denne gruppen består av samferdselssjefene i de tre fylkene som deltar, samt regionvegsjefen for region Vest, som også leder møtene og har sekretariatsfunksjon. Gruppen arbeider både med generelle samferdselsspørsmål og med forsøket.¹¹

De endelige vedtakene i samferdselssakene er lagt til Vestlandsrådet, men sakene blir først behandlet i de tre fylkestingene hver for seg. Saksgangen blir dermed den følgende:

1. Regionvegsjefen lager et utkast til handlingsprogrammet.
2. Administrativ koordineringsgruppe behandler regionvegsjefens utkast, og lager en innstilling til fylkestingene.
3. Utkastet behandles av fylkestingene, som fatter vedtak for sin del av fylkesfordelt ramme til øvrig riksvegnett.
4. Fylkestingenes vedtak behandles i Vestlandsrådet.

¹⁰ Se vedtektenes §3-4

¹¹ Møre og Romsdal skulle trekkes inn i arbeidet i denne gruppen i saker knyttet til andre samferdselsoppgaver enn forsøket.

5. Vestlandsrådets vedtak oversendes regionvegsjefen, som lager det endelige innspillet til handlingsprogrammet og oversender dette til Statens vegvesen.

Denne prosedyren er også lagt til grunn i andre saker enn i innspill til handlingsprogrammet. Det er verdt å legge merke til at det dermed ble beholdt sterke elementer av "fylkesinndeling" gjennom forsøket. For det første ble ikke investeringsrammen, altså de fylkesfordelte midlene, slått sammen i statsbudsjettet. For det andre valgte man å videreføre ordningen med fylkesvise vedtak. De koordinerende mekanismene over fylkeskommunalt nivå var den innledende behandlingen i AK samt det endelige vedtaket i Vestlandsrådet. Siden et viktig kriterium for evalueringen er å se i hvilken grad overføringen av myndighet til Vestlandsrådet har ført til et sterkere innslag av regional (over fylkeskommunal) prioritering, blir balansen mellom disse fylkesvise og "regionale" mekanismene viktige videre i rapporten.

2.1.5 Avgrensninger

Hvor fritt har Vestlandsrådet stått til å fatte vedtak om prioritering av investeringsmidlene? Relevante avgrensninger fremgår av St.prp.nr.1, 2003-2004 (Del 2, Programområde 21 Innenlands transport, Forsøksordninger innenfor samferdselsområdet). Her heter det at

(...) TBV [sic] og Vestlandsrådet får ansvaret for å prioritere midler til investeringer på øvrig riksvegnett innenfor post 30 Riksveginvesteringer. Ansvaret for prioritering av midler til investeringer på stamvegnettet inngår ikke i forsøket. Midler til planlegging og grunnerverv m.m. på stamvegnettet, til gjennomføring av fastsatt program for sikkerhetsmessig opprusting av eksisterende tunneler og til utvikling av de nasjonale turistvegene er også unntatt. Midler som inngår i vedtatte bompengeprojekter/-pakker og som er forutsatt benyttet til større definerte projekter, inngår heller ikke i forsøksordningen. Det samme gjelder store investeringsprosjekter det er knyttet bevilgningsvedtak til eller projekter som er omtalt for Stortinget for oppstart i første fireårsperiode av St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011, og som det således er knyttet forutsetninger om oppstart til.

Dermed er følgende unntatt fra forsøkene:

- Prioritering av midler til investeringer på stamvegnettet
- Planlegging og grunnnerverv m.m. på stamvegnettet
- Gjennomføring av fastsatt program for sikkerhetsmessig opprusting av eksisterende tunneler og til utvikling av de nasjonale turistvegene
- Midler som inngår i vedtatte bompengeprosjekter/-pakker og som er forutsatt benyttet til større definerte prosjekter
- Store investeringsprosjekter det er knyttet bevilgningsvedtak til
- Prosjekter som er omtalt for stortinget for oppstart i første fireårsperiode av nasjonal transportplan

Mens noen av disse avgrensningene er eksplisitte og klare, er andre mer et spørsmål om praktiske omstendigheter. Et eksempel på det første er at stamvegnettet ble unntatt, et eksempel på det siste er omfanget av bindinger som ligger i videreføring av eksisterende prosjekter. Vegsaker har lang tidshorison, og vi skal senere se hvordan nettopp hensynet til allerede igangsatte prosjekter fikk stor betydning for Vestlandsrådets handlefrihet.

2.1.6 Vegplanlegging og fylkenes rolle

Investeringsbeslutningene på øvrig riksvegnett finner sted i forholdsvis komplekse og langvarige planprosesser, som involverer mange aktører og som har lang tidshorison. Det overordnede plandokumentet for alle riksveginvesteringer er *Nasjonal Transportplan* (NTP). NTP har en tidshorison på ti år, og rulleres hvert fjerde år. Gjeldende NTP omhandler perioden 2006-2015. NTP legges frem for Stortinget i form av en stortingsmelding. Selv om NTP inneholder oversikt over regjeringens prioriteringer, fatter altså ikke Stortinget de konkrete bevilgningsvedtakene i forbindelse med behandlingen av NTP.

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

Statens vegvesens handlingsprogram omfatter både stamvegnettet og det øvrige riksvegnettet. Distinksjonen mellom disse to delene av vegnettet er fremstilt som følger:

Lengden på stamvegnettet totalt er om lag 8 600 km, og dette utgjør om lag 32 pst av det totale riksvegnettet. Stamvegnettet omfatter vegruter som binder landet sammen og som er av særlig betydning for transporter mellom landsdeler og til og fra utlandet. Mens det øvrige riksvegnettets rolle først og fremst er å dekke regionale og lokale behov, har stamvegnettet viktige nasjonale og internasjonale funksjoner.¹²

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

Staten har ansvar for riksvegnettet, som omfatter både stamveger og øvrige riksveger. Ansvar er bl.a. knyttet til å vedlikeholde, ivareta trafikksikkerheten og legge til rette for transport for alle trafikantgrupper på riksvegnettet. *For øvrige riksveger skal fylkeskommunens prioriteringer ved bruken av investeringsmidler tillegges avgjørende vekt, innenfor de rammene som gis av Stortinget (7.2.2.3 Post 30 Riksveginvesteringer, utheving av forfatteren).*

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

Fylkeskommunene øver innflytelse over NTP og handlingsprogrammet i flere faser. Det er utstrakt kontakt mellom de regionale vegkontorene og fylkeskommunene gjennom planprosessene. Noen eksempler på fylkeskommunens befatning med NTP er de følgende:¹³

- Alle fylkeskommunene ble så tidlig som i juni 2001 invitert til å utarbeide strategiske analyser på fylkesnivå, jf. departementenes retningslinje 1. Disse analysene ble innsendt i mai 2002.

¹² Kilde: St.meld. nr. 24, (2003-2004), avsnitt 4.2.1.

¹³ Kilde: Nasjonal transportplan 2006-2015. Vedlegg til tverretattlig tids- og arbeidsplan - arbeidsoppgaver som er avsluttet.

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

Når det gjelder Statens vegvesens handlingsprogram for 2006-2015, skulle kommunene, interesseorganisasjonene og andre sende sine høringsuttalelser til fylkeskommunene. Det ble fylkestingene og regionrådenes ansvar å ta hensyn til og prioritere mellom uttalelsene i sin behandling.¹⁴ Statens vegvesen bemerker i Handlingsprogrammet at passusen i NTP om at fylkeskommunens prioriteringer ved bruken av investeringsmidler skal tillegges avgjørende vekt, er en "utvidelse av fylkeskommunenes innflytelse i forhold til handlingsprogrammet 2002-2005". Det heter også at "For å legge til rette for en god prosess har Vegvesenet hatt løpende dialog med fylkeskommuner og regionråd under arbeidet."

Statens vegvesens vurdering er dermed entydig i forhold til at NTP for 2006-2015 ga *alle* fylkeskommunene økt innflytelse over investeringer i øvrig riksvegnett. Slik sett ser det ikke ut til at forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering har medført noen dramatiske endringer. Flere av informantene har likevel påpekt at forsøket *flyttet* avgjørelsesmyndigheten over til fylkeskommunene i forsøket, og at dette tross alt er noe mer enn å ha "avgjørende innflytelse" over beslutninger som fattes av andre. Dette argumentet

¹⁴ Kilde: Statens vegvesens handlingsprogram 2006-2015, delen om Region sør, s.1.

fremsettes også eksplisitt i saksutredningen for vedtaket 24.09.2003, hvor Vestlandsrådet anbefalte gjennomføringen av forsøket.¹⁵

Med hjemmel i veglovens § 9 er Samferdselsdepartementet vegmyndighet for riksvegnettet, og har dermed ansvaret for prioritering av investeringer på dette vegnettet. Innenfor gjeldende ansvars- og oppgavefordeling av vegsektoren skal likevel fylkeskommunen ha avgjørende innvirkning på prioriteringer innenfor fylkesfordelte riksveggrammer. Denne søknaden legger til grunn at disse prioriteringene i en forsøksperiode fullt ut må overtas som et regionalpolitisk ansvarsområde. Da denne søknaden har som siktemål å styrke det regionalpolitiske nivået innenfor transportområdet, vil det ikke lenger være grunnlag for at statlige styresmakter skal ha det endelige prioriteringsansvaret for tiltak på det øvrige riksvegnettet i forsøksperioden.

Det som ikke minst skiller situasjonen i forsøket fra situasjonen i de øvrige fylkeskommunene, er samtidig det at beslutningene om øvrige riksveger skulle fattes samlet for de tre fylkene i forsøket. Som det fremgår av § 3-3 i vedtektene for forsøket, skal Statens vegvesen ”*stå ansvarlig for planlegging og gjennomføring av prosjekter og tiltak på riksvegnettet etter prioritering av Vestlandsrådet innenfor rådets ansvarsområde*”. Forsøket skulle gi muligheter til å se investeringsbeslutningene i en videre geografisk kontekst enn det man kan gjøre innenfor det enkelte fylke. Det hører med i denne sammenheng at Statens vegvesen ønsket å få presisert i vedtektene at Vestlandsrådet skulle være bestiller overfor Statens vegvesen, og ikke det enkelte fylke. Vegvesenet ønsket kun å forholde seg til Vestlandsrådet, og ikke til det enkelte fylke.

Spørsmålet ut ifra dette er da delvis hvordan Vestlandsrådet utnyttet denne avgjørelsesmyndigheten, men også hvor stor den viste seg å være i praksis. Disse spørsmålene drøftes i neste avsnitt.

2.2 Forsøkets forløp

Forsøket i Vestlandsrådet hadde oppstart 1.1.2004. Det er ikke uvanlig at forsøk i offentlig sektor starter den første januar, men i dette tilfelle var tidspunktet neppe det ideelle. Tiden ble for kort til å gjøre noe

¹⁵ Sak 19/03, *Forsøk om overføring av statlige transportoppgaver til regionalt nivå. Avklaring av problemstillinger - justering av vedtekter*

substansielt med budsjettet for det første forsøksåret. Dessuten kom de to første årene (2004 og 2005) på slutten av gjeldende planperiode. Administrativ koordineringsgruppe har vist til at forsøksperioden 2004-2007 ikke er synkron med planperioden for NTP, og at dette gjorde det vanskelig å sette opp et plan- og budsjettprogram for forsøksperioden.¹⁶ Budsjettbeslutningene for 2004 og 2005 preges av dette.

2.2.1 2004

På rådets møte 29.01.2004 ble det fattet vedtak om disponering av midlene på postene 30, 31 og 33 i statsbudsjettet for 2004. Ved forsøkets oppstart hadde midlene over de tre postene allerede blitt behandlet på ordinært vis, gjennom den fylkesvise håndteringen av Statens vegvesens forslag til riksvegbudsjett for 2004 som skjedde i 2003. Fylkeskommunene hadde gitt sine uttalelser til dette forslaget våren 2003, og hadde dermed allerede hatt saken til politisk behandling. Ved siden av dette, var det Statens vegvesens vurdering at *”Selv om forsøksområdene skulle ønske å omprioritere i forhold til dette, kan bl.a. plansituasjonen føre til at dette blir vanskelig i praksis”*. I saksfremlegget til Vestlandsrådet heter det at:

Dette medfører at det er vanskeleg å gjere vesentlege endringar i dei prioriteringar som allereie er vedtekne i den fylkesvise handsaminga av forslaget til riksvegbudsjett for 2004. Spesielt vert dette klart når det framkjem at det av strekningsvise tiltak på øvrige riksveger kun er refusjonar og ferdigstilling av igangsette anlegg som inngår i forsøket.

Vestlandsrådet vedtok dermed enstemmig et forslag til plan- og budsjettprogram for 2004 hvor den fylkesvise håndteringen av Statens vegvesens forslag til riksvegbudsjett lå til grunn.¹⁷ Midlene gikk til mindre investeringstiltak, mindre utbedringer, bygging av gang- og sykkelveger samt til planlegging. Disse vedtakene har ingen regional profil, men det er ikke rimelig å legge vekt på dette i vurderingen av forsøket.

¹⁶ Forslag til plan- og budsjettprogram 2005, 15. mars 2004. Sak 15/04 i Vestlandsrådet.

¹⁷ Vedtak i sak 3/04 *Forsøk i Vestlandsrådet - plan og budsjettprogram for 2004*

2.2.2 2005

Plan- og budsjettprogrammet for 2005 ble behandlet på møte i Vestlandsrådet 31. mars 2004,¹⁸ altså tre måneder ut i forsøket, og vedtatt på møtet 23. juni samme år¹⁹ etter å ha vært behandlet i de tre fylkestingene. Dette forslaget ble lagt inn i regionvegsjefens forslag til riksvegbudsjett for 2005, som inngår i statsbudsjettet.

Siden dette var siste året i det gjeldende handlingsprogrammet, var handlingsrommet ganske begrenset. Det fremgår av forslaget fra regionvegsjefen²⁰ at ”*Førebels er det små midlar som kan disponerast fritt*” (s.4).

For Rogalands del ble det satt av 55,4 millioner til mindre investeringstiltak og planlegging på øvrig riksvegnett, i tillegg til 9,6 millioner som var bundet opp i strekningsvise refusjoner og grunnoppgjør på rv 13 Hove – Vatnekrossen. Imidlertid inngikk statlige midler til den såkalte *Nord-Jæren-pakken* i rammen til Vestlandsforsøket, og dermed ble det forutsatt at Vestlandsrådet skulle følge opp statens forpliktelser knyttet til mindre investeringstiltak i denne pakken.²¹ 18,3 millioner ble satt av til slike tiltak, og det ble understreket at fylkestinget tidligere har gitt høy prioritet til dette.

Når det gjelder Hordaland ble det vist til en forutsetning fra Vegdirektoratet om at 50 av 260 millioner fra fylkesfordelt ramme til Hordaland settes av til forsøksordningen for Vestlandsrådet. Heller ikke disse midlene ga noen særlige frihetsgrader:

Midlane til Forsøksordninga for Vestlandsrådet er for det meste bunde opp av vedtekne refusjonar, igangverande anlegg og planlegging - om lag 12 mill. kroner går til nye prosjekt etter handlingsprogrammet.

Disse bindingene presenteres i Administrativ Koordineringsgruppes forslag til Plan- og budsjettprogram 2005 (s.10):

Refusjonene på Rv. 7 Eidfjordvannet, Rv. 48 Holmefjordparsellen og Rv. 545 Sagvåg – Dybvik er bundet opp av Stortinget og kan ikke endres. Andre øvrige forslag til prioriteringar på i alt 8,9 mill.kr bygger på følgende forutsetninger:

¹⁸ Sak 15/04

¹⁹ Sak 33/04

²⁰ *Statsbudsjettet 2005. Forslag, Region vest*. Datert april 2004

²¹ Se St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2003-2004)

- Løyvinga til Eikelandsmyrane på Bømlo er ei restløyving av eit spleiselag med Bømlo kommune, der kommunen går inn med eit tilskot på 2 mill. kr i 2004 og vi løyver 2 mill. kr i 2004 og 2,5 mill. kr i 2005.

- Strossinga av tunnelane mellom Gjermundshamn og Mundheim var føresett fullfinansiert med løyvinga på 18 mill. kr i 2004. Dette kan vere i minste laget og det er førebels lagt inn 2,5 mill. kr til fullfinansiering av prosjektet.

- Hordaland sine kompensasjonsmidlar på grunn av auke i arbeidsgjevaravgifta var føresett delt likt mellom rv 48 og 49. I budsjettretningslinene er det ikkje sett av kompensasjonsmidlar til andre fylke enn Nordland i 2005. Løyvinga til Hordaland i 2005 var sett av til Lingaparsellen på rv 49. For å sikre at rv 49 får sin del av kaka er det aktuelt å sette av ordinære riksvegmidlar til Lingaparsellen i 2005.

Til mindre investeringstiltak er det foreslått 15,1 mill. kr, med hovedvekt på gang-/sykkelveger og kollektivtiltak. Videre er det foreslått 5 mill. kr til planlegging.

Denne evalueringen vil ikke presentere alle budsjettvedtak i Vestlandsrådet med en slik detaljeringsgrad, men fremstillingen er interessant som illustrasjon på kompleksiteten i dette politikkområdet. En restbevilgning for et spleiselag med en kommune, en tidligere underfinansiert fullfinansiering og (uforutsett?) manglende kompensasjonsmidler spiller sammen med "refusjoner" på tre vegstrekninger som er bundet opp av Stortinget. Refusjoner er i denne sammenheng inndekning av midler som tidligere er forskuttet. Vegpolitikk preges av lang tidshorisont og usikkerheter knyttet til fremdrift og løpende finansieringsbehov, og dette er nok en viktig forklaringsfaktor på det meget mangfoldige bevilgningssystemet som er utviklet – hvor altså refusjoner, spleiselag, forskutteringer inngår. Andre uttrykk som brukes i budsjettene er "midlertidig overskridelse" og "sperring". Det første uttrykket brukes i situasjoner hvor uforutsett god fremdrift gjør det hensiktsmessig å bruke mer penger for å styrke fremdriften. Det siste uttrykket brukes der uforutsette hindringer svekker fremdriften, noe som gir tiloversblivende midler som kan nyttes til andre formål.

For Sogn og Fjordane ble 10 millioner satt av til forsøket, og disse ble tilrådd brukt til mindre investeringstiltak med hovedvekt på trafikk-sikkerhetstiltak, og planlegging på øvrige riksveger. De mindre

tiltakene blir betegnet som "sekkeposttiltak". Dette uttrykket brukes om midler som ikke prioriteres til spesifiserte "strekningssvise tiltak", som er den andre typen av budsjettmidler. Sekkeposttiltak preges av at det gis færre detaljerte føringer på hvordan midlene skal brukes. De benyttes til mindre oppgraderinger og utbedringer, hvor den politiske komponenten er liten eller fraværende.

Dermed var det heller ikke i 2005 særlig rom for regionpolitiske prioriteringer. Mens Vestlandsrådet opprinnelig hadde håpet at forsøket ville innebære økede rammer for investeringer og dermed økt handlefrihet, videreførte Statsbudsjettet for 2005 en underfinansiering av Handlingsprogrammet 2002 – 2005. Regionvegsjefen viser til at "*Budsjetttramma gjev eit etterslep samanlikna med handlingsprogrammet 2002 – 2005 av løyvingar til regionen både på stamvegar og på det øvrige riksvegnettet.*"²² Budsjetttrammene ga et etterslep på 256 mill. kroner på øvrige riksveger for hele perioden 2002 – 2005. Dermed var det ikke rom for iverksetting av nye tiltak.

Vestlandsrådet vedtok på sitt møte 6. oktober 2004 å igangsette en "*felles regionalpolitisk mobilisering inn mot Stortingets handsaming av statsbudsjettet 2005*" ut ifra etterslepet i forhold til Nasjonal transportplan. Øyensynlig fikk ikke denne mobiliseringen stor effekt, siden rammene ikke økte vesentlig fra 2004 til 2005.

2.2.3 Handlingsprogrammet for 2006-2015 (NTP)

I forslaget til plan- og budsjettprogram for 2005 (s.11) vises det til at:

Det er ikke funnet rom for å foreslå nye strekningsvise investeringer på det øvrige riksvegnett i inneværende planperiode. Strekningsvise tiltak for riksvegkorridorer som har en landsdelsfunksjon eller strekninger som har lokal betydning på tvers av fylkesgrenser vil imidlertid bli vurdert i forbindelse med utarbeidelse av handlingsprogram til Nasjonal transportplan 2006-2015.

Det er informantenes entydige oppfatning at nettopp utarbeidelsen av handlingsprogram til Nasjonal transportplan 2006-2015 var forsøkets høydepunkt med hensyn til regionalpolitisk handlefrihet. Som vist ovenfor var den foregående perioden preget av bindinger og etterslep. Men også den etterfølgende perioden har vært preget av liten handlefrihet, i den forstand at Vestlandsrådet ved behandlingen av handlingsprogrammet "brukte opp" sine frihetsgrader for resten av

²² Statsbudsjettet 2005. Forslag, Region vest (april 2004), s.5

forsøksperioden. Dette har naturligvis sammenheng med den lange tidshorizonten som preger vegprosjekter.

4. mars 2005 behandlet Vestlandsrådet regionvegsjefens forslag til handlingsprogrammet 2006-2015 for Region vest,²³ og fattet endelig vedtak 22. april samme år,²⁴ etter behandling i de tre fylkestingene. Siden dette altså antagelig var den mest betydelige beslutningssituasjonen i forsøket, er denne behandlingen av spesiell interesse for evalueringen.

Underlaget for behandlingen den 4. mars var innspillet fra Region vest til Handlingsprogrammet.²⁵ I dette dokumentet gjøres det en kort gjennomgang av hvordan forslagene er utarbeidet.

I samband med fordeling av midlane til investeringstiltak på øvrige riksvegar har vi lagt til grunn tidlegare vedtak i fylkestinga i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane i samband med handsaming av NTP 2002-2005. Dessutan har ein lagt til grunn div. fylkesdelplanar og politiske signal gjennom dei årlege handsamingane av riksveg-budsjettet. Det har og vore halde orienteringsmøtar med kommunane om arbeidet med handlingsprogrammet og det er nedsett administrative grupper med medlemmer frå m.a. fylkeskommunane og forsøksområda der ein har drøfta fordelinga av midlane til ulike tiltak. Fordelinga av midlane til ulike tiltak byggjer i hovudsak på desse dialogane (s.59).

Denne redegjørelsen gir en god illustrasjon av hvordan prioriteringene i vegsektoren dannes, som i stor grad samsvarer med inntrykket fra intervjuene. Det finnes mange møteplasser hvor forskjellige aktører i regionen kan drøfte prioriteringene seg imellom, og det er mange kanaler for å gi politiske signaler. Inntrykket er at Vegvesenets regionkontor er opptatt av å delta aktivt i denne dialogen, slik at forslagene som legges frem kan ha dekning i forhold til regionen de retter seg mot. Vestlandsrådet er etablert for å styrke slike politiske utvekslinger på tvers av fylkesgrensene, og når det gjelder vegsakene er Administrativ koordineringsgruppe samt kontakten mellom fylkespolitikere spesielt viktig. Men regionrådet er samtidig en av flere arenaer for politisk utveksling, og er etablert i et felt som allerede er preget av omfattende samhandling.

²³ Sak 17/05

²⁴ Sak 28/05

²⁵ Nasjonal Transportplan. Handlingsprogrammet 2006-2015. Region vest – fellesdel (datert 31. januar 2005)

Vestlandsrådets vedtak inneholder ikke substansielle kommentarer til prioriteringene som foreslåes av Region Vest. Imidlertid ble det vedtatt at fylkesrådmannen skulle be regionvegsjefen om å utarbeide ”*ein oversikt over vegstrekingar som krysser fylkesgrenser eller på andre måtar har ein landsdelsfunksjon*”. Begrunnelsen for dette, var at man ikke mente at intensjonen med forsøket kom klart nok frem i forslaget. Man ønsket i større grad å se fylkene i sammenheng. Dette notatet vil bli brukt i vurderingen av de faktiske prioriteringene i Vestlandsrådet.

I forsøkets to siste år, altså etterkant av vedtakene om Handlingsprogrammet for 2006-2015, har sakene som gjelder forsøksmidlene hatt karakter av å være mindre justeringer innenfor prioriteringene som ble lagt i handlingsprogrammet. Disse justeringene har for eksempel gått på mindre omdisponeringer mellom pågående vegprosjekter som følge av variasjoner i fremdrift. Dette fremgår i Tabell 2.1 i neste avsnitt, som viser prioriteringene av forsøksmidlene gjennom de fire årene i forsøket.

2.3 Vestlandsrådets prioriteringer

2.3.1 Faktiske prioriteringer

Som det ble redegjort for å avsnitt 2.2, har planprogrammene for 2004 og 2005 begrenset interesse for vurderingen av Vestlandsrådets regionpolitiske prioriteringer. Vi vil derfor i det følgende fokusere på prioriteringene i 2006, 2007 og 2008 (forslag), som ligger inne i Handlingsprogrammet 2006-2015. Disse presenteres i Tabell 2.1 nedenfor.

Tabell 2.1 Faktiske prioriteringer i Vestlandsrådet

	2006	2007	2008 (Forslag)
Rogaland	<ul style="list-style-type: none"> • Utbedring av rv 13 Askvik – Pundsnes • Rassikring av rv 503 i Gloppedalen • Mindre investeringstiltak (trafikksikkerhet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 47 mellom Haugesund og Hordaland grense • Oppfølging av Finnfast • Mindre investeringstiltak: trafikksikkerhet, kollektivtrafikk, gang- og sykkelveger • Rassikringsmidlene, rv 503 i Gloppedalen 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 47 Haugesund - Hordaland grense • Rv 47 T-forbindelsen • Rv 519 Finnfast • Rv 44 Stangeland-Skjæveland • R44 omkjøringsveg Kleppe • Mindre tiltak
Hordaland	<ul style="list-style-type: none"> • Rasikring Syreflot – Aga på rv 550 i Ullensvang • Halsnøysambandet på rv 544 • Austevollsbrua på rv 546 • Mindre investeringstiltak 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 57 Espeland – Herland • Halsnøysambandet på rv 544 • Austevollsbrua på rv 546 • Tilførselsveger, Hardangerbrua rv 7/rv 13 • Mindre investeringstiltak: trafikksikkerhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 57 Espeland – Herland • Halsnøysambandet på rv 544 • Austevollsbrua på rv 546 • Holmefjordparsellen rv 48 • Mindre investeringstiltak: trafikksikkerhet
Sogn og fjordane	<ul style="list-style-type: none"> • Rassikring, Stedjeberget rv 55 og rv 617 Gotteberg – Kapellneset • Utbedring rv 61 Naveosen - fylkesgrensen M/R • Mindre investeringstiltak 	<ul style="list-style-type: none"> • Rassikring av Stedjeberget på rv 55 • Rassikring av rv 617 Gotteberg - Kapellneset • Rassikringsmidlene, Fatlaberget på rv 55 og rv 5 langs Kjøsnesfjorden 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 55 Flataberget og Rv 53 Øvre Årdal, med rassikringsmidler • Rassikring av rv 617 Gotteberg - Kapellneset • Rv 53 Biskopvant, refusjon • Mindre tiltak (utbedring mv)

Kilder: St.prp.nr.1 (2005-2006 og 2006-2007) samt forslag til statsbudsjettet 2007-2008 fra Statens Vegvesen Region vest.

Som det fremgår av tabellen er det et mindre antall strekningsvise tiltak som går igjen i hvert enkelt fylke, i tillegg til mindre investeringstiltak. I Rogaland er det Rv 47 mellom Haugesund og

Hordaland grense samt Finnfast – sambandet som er de viktigste innenfor forsøksmidlene. I Hordaland har Halsnøysambandet på rv 544 og Austevollsbrua på rv 546 gått igjen alle tre årene. De to siste årene er også Rv 57 Espeland – Herland prioritert, sammen med tilførselsveger til Hardangerbrua i 2007 og Holmefjordparsellen rv 48 i 2008. I Sogn og Fjordane er det først og fremst prioritert rassikring, særlig på strekningene Rv 617 Gotteberg – Kapellneset, Stedjeberget og Fatlaberget på Rv 55 og Rv 5 langs Kjøsnesfjorden.

2.3.2 Vurderingsgrunnlag

Spørsmålet er da først og fremst hvorvidt disse vegstrekningene kan sies å ha regional betydning. Vurderingen av dette spørsmålet vil bygge på tre kilder:

1. Notatet om strekninger på øvrig riksvegnett som krysser fylkesgrenser eller på andre måter har en landsdelsfunksjon, som ble laget av regionvegsjefen i forbindelse med behandlingen av Handlingsprogrammet.
2. Individuelle intervjuer med regionvegsjef Ole Christian Torrp og samferdselsansvarlig i Hordaland fylkeskommune, Thorbjørn Aarethun
3. NIBR fikk anledning til å gå gjennom prioriteringene i forbindelse med møtet i Administrativ koordineringsgruppe 30. mai 2007.

Notatet (1) identifiserer følgende vegstrekninger:

- Rv 57 Gulen – Lindås
- Rv 570 Gulen – Masfjorden
- Rv 13 Gaularfjellet, Vikafjellsvegen
- Rv 13 Odda (Røldal) – Suldal – Sandnes
- Rv 520 Hordalia – Sauda
- Rv 47 Sveio – Haugesund
- Rv 520 Ny veg Sauda – Etne – underplanlegging

Regionvegsjefen fremhevet særlig den regionale betydningen av to av disse prosjektene. Dette gjelder ny forbindelse Sauda – Etne, samt strekningen Voss – Vik på Rv 13.

2.3.3 Vurderinger

Den eneste av strekningene som identifiseres i notatet fra Regionvegsjefen og som er prioritert innenfor forsøket, er Rv 47 Sveio - Haugesund. Ingen av de to strekningene som fremheves spesielt i intervjuet med regionvegsjefen er prioritert. Gjennomgangen av de faktiske prioriteringene på møtet i Administrativ koordineringsgruppe er videre temmelig entydig på at den regionale betydningen av strekningene som er prioritert er liten eller fraværende.

For Rogalands del vurderes Finnfast (fastlandsforbindelse til Finnøy) og videre utbygging av Rv 45 i Gjesdal kommune som strekninger med primært lokal betydning. Når det gjelder Rv 47 mellom Haugesund og Hordaland grense (Sveio-Haugesund), som ble identifisert i notatet, vurderes den regionale betydningen som moderat. Notatet beskriver denne strekningen som følger:

Denne vegen går frå krysset med E 39 i Sveio kommune og vidare gjennom Haugesund til Skudeneshavn på Karmøy. Vegen er viktig i nord-sør-sambandet mellom Karmøy og Sunnhordland. Den er og ein viktig lokalveg mellom Sveio og Haugesund. I forslag til handlingsprogram til NTP 2006-2015 er det satt av 30 mill. kr til strekningsvise tiltak mellom Haugesund og Hordaland grense i perioden 2006-2009.

Vurderingen til Administrativ koordineringsgruppe er at man her fikk en viss regional betydning ”med på kjøpet”, men at dette ikke var avgjørende for at strekningen ble prioritert.

Når det gjelder Hordaland, tillegger Administrativ koordineringsgruppe strekningene Rv 57 Espeland – Herland og utbyggingen av Austevollbrua liten eller ingen regional betydning. Halsnøysambandet tillegges noe regional betydning, men igjen ikke avgjørende. Halsnøysambandet er et prosjekt med undersjøisk tunnel med tilførselsveger som skal gi om lag 2300 innbyggere på Halsnøy ferjefri veg til fastlandet.²⁶

Prioriteringene i Sogn og Fjordane brukes i alt overveiende grad til rassikring. Administrativ koordineringsgruppe tillegger ikke disse prosjektene regional betydning – de iverksettes først og fremst for å gjøre vegtrafikken mer sikker for brukerne.

²⁶ Kilde: Statens vegvesen

Basert på disse observasjonene er det dermed vanskelig å se at samarbeidet i Vestlandsrådet har ført til at investeringsbeslutningene på øvrig riksvegnett har fått et sterkere regionalt eller fylkesoverskridende innslag enn det som ville ha vært tilfelle uten forsøket.

2.3.4 Beslutningsmåten i Vestlandsrådet

I avsnitt 2.1 ble det slått fast at det er Vestlandsrådet og ikke den enkelte fylkeskommune som har stått som deltaker i forsøket (se side 36). Det ble fremhevet at forsøket har vært preget av en del mekanismer som trekker i retning av fylkesoverskridende samordning, mens andre trekk trekker i retning av oppsplitting av regionen i tre enkeltstående fylker. Observasjonene ovenfor indikerer at balansen har tippet i favør av fylkene enkeltvis, mens det fylkesoverskridende har fått begrenset betydning. Informantene og den skriftlige dokumentasjonen fra rådets arbeid illustrerer på flere måter hvordan denne balansen endret seg i løpet av forsøket.

Som tidligere nevnt ble ikke fylkesfordelt ramme for de tre fylkene slått sammen til en pott i statsbudsjettet, men opprettholdt fylkesvis. Denne inndelingen ble ikke endret i løpet av forsøket. I mange av dokumentene rundt forsøket fremkommer det at investeringsbeslutningene etter hvert ble en nesten rendyrket fylkeskommunalt anliggende. I Vestlandsrådets vedtak sak 26/05 (22/4'05) heter det for eksempel at:

I "Vestlandsforsøket" vil ein ikkje gjere omprioriteringar mellom fylka. Når det gjeld prioriteringar innanfor dei fylkesfordelte rammene viser ein til handsamingane i fylka.

De intervjuede bekrefter at Vestlandsrådets behandling av investerings sakene fikk en marginal betydning i forsøket. Et fremtredende medlem av rådet bemerker følgende:

Det ble vanskelig å ha felles behandling i Vestlandsrådet av fylkesfordelt ramme. En stor del av fylkespolitikerne oppfatter dette som sin oppgave og ansvar. De i Vestlandsrådet oppfatter fylket som sitt mandat. Gruppemøter før møter i Vestlandsrådet er geografiske, ikke partipolitiske. Politisk sett ville det være nesten uhørt at noen skulle flytte penger fra et prosjekt i et fylke til et i et annet. Det fylket som hadde måttet avgi penger til et annet fylke hadde reist seg og gått. Det er politisk umulig. Vestlandsrådet blir dermed en "sandpåstrøer".

Flere informanter fremhever at vegstandarden på Vestlandet er svært mangelfull. Dette bekreftes av Vegvesenets dokumenter. I Handlingsprogrammet 2006-2015 for region Vest presenteres resultatene fra en tilstandsanalyse av vegnettet. Her fremkommer det at så mye som hhv. 53%, 61% og 71% av øvrige riksveger i de tre fylkene er såkalte "nei-strekninger", mens resten er enten "brukbar" eller "fullgod".

Samtidig oppleves investeringsrammene som svært knappe. Dette bekreftes også av Vegvesenet, i og med at man dokumenterte betydelige etterslep (underfinansiering) av Handlingsprogrammet for 2002-2005 (se side 40). I en slik situasjon er det nærliggende å vokte tett på "sine egne" penger – man opplever situasjonen i eget fylke som såpass prekær at man nødvendig vil avgi noe til nabofylkene. Dessuten ville slike omprioriteringer utgjøre veldig store politiske belastninger for medlemmene av regionrådet. Og som en politisk informant uttrykte det; "*det er ingen som blir valgt på regionpolitikken*". Medlemmene av regionrådet vil først og fremst oppfatte seg som fylkespolitikere, og det er i eget fylke man må levere resultater for å få oppslutning.

Også de administrative informantene fremholder at deltakerne i regionsamarbeidet – både politikere og tjenestemenn – har "*møtt opp med fylkesvåpenet i panna*". På spørsmål om hvorvidt sakene om øvrig riksvegnett like godt kunne ha vært behandlet i det enkelte fylkesting, svarer deltakerne på møtet i Administrativ koordineringsgruppe²⁷ unisont bekræftende.

De administrative informantene mener det har vært liten politisk vilje til å få til en fylkesoverskridende innretning innenfor Vestlandsforsøket. Ingen har foreslått å legge alle investeringsmidlene i en felles pott. De politiske informantene bekrefter dette. En modell med integrering, slik man har gjort i BTV, har ikke vært diskutert i Vestlandsrådet. Et viktig forhold her, er at man er litt på vent i forhold til den varslede regionreformen.

Politisk sett ble forsøket oppfattet som et lite prosjekt, som ble omfattet av begrenset interesse. De politiske informantene fremholder at interessen ble kvalt allerede i starten. Da regionvegsjefen skulle presentere forsøket for første gang på et møte i Vestlandsrådet, la han frem en oversikt som viste at rådet hadde 30 millioner til disposisjon som handlingsrom. Mange oppfattet dette nærmest som en "vits", siden en slik ramme ikke gir rom for betydelige prioriteringer.

²⁷ Møtet der NIBR deltok, den 30. mai 2007.

Det fremholdes at det dermed ikke har vært store debatter og politiske tautrekninger i Vestlandsrådet om sakene på øvrig riksvegnett. Situasjonen har vært en helt annen når det gjelder stamvegnettet. Her har debattene tidvis vært intense. Siden stamvegnettet ikke inngår i forsøket er ikke dette et tema for evalueringen, men det virker entydig klart at Vestlandsrådet har hatt langt større fokus på å påvirke investeringsbeslutninger på stamvegnettet enn på øvrig riksvegnett. Dette avspeiler den langt større regionale betydningen av stamvegnettet, sammenlignet med øvrig riksvegnett.

2.4 Konsekvenser for organ som avgir oppgaver

En av evalueringens problemstillinger har vært hvilke konsekvenser forsøket har hatt for organisasjonene som har avgitt oppgaver. For forsøket i Vestlandsrådets del dreier dette seg om Statens vegvesen, Region vest. Disse konsekvensene faller i tre kategorier: (1) Endringer i myndighetsrelasjoner, (2) endring i samhandlingsmønster og (3) administrative endringer.

(1): Endringene i *myndighetsrelasjoner* dreier seg først og fremst om myndigheten til å fastsette regionens innspill til de nasjonale styringsdokumentene, inklusive Handlingsprogrammet og riksvegbudsjettet. Som drøftet ovenfor, betyr det å ”avgj oppgaver” i dette tilfelle at Vestlandsrådet har fått beslutnings*myndighet*, der fylkeskommunene tidligere hadde ”avgjørende innflytelse”.

Etter NIBRs oppfatning har ikke denne distinksjonen hatt stor betydning i praksis. Regionvegsjefen fremholdt i et intervju at han uavhengig av forsøket ville følge fylkeskommunenes prioriteringer i disse sakene, noe som altså er i tråd med sentrale retningslinjer (se side 35). Etter hva vi har fanget opp i intervjuene og dokumentene, har det kun skjedd ved ett tilfelle at Regionvegsjefen har endret noe han ikke ville ha endret om det ikke var for Vestlandsrådets formelle beslutningsmyndighet. Dette gjaldt en uenighet om prioriteringen av tre prosjekter i Sogn og Fjordane. Vegvesenet ønsket å legge prosjektet Dalsfjord bro (mellom Askvoll og Fjaler) inn i planene som tredje prioritet, etter Bremangersambandet på Rv 616 og Rv 60 Olden – Innvik i Stryn. Fylkestinget var enige i at Bremangesambandet skulle ha første prioritet, men ville prioritere Dalsfjord bro foran Rv 60 Olden – Innvik.

Det er ingen tvil om at Regionvegsjefen har meget stor innflytelse i beslutninger om veginvesteringer, men ut over dette isolerte eksempelet er det vanskelig å se at forsøket har ført til betydelige endringer i myndighetsrelasjonene, som for øvrig er forholdsvis komplekse i dette tilfellet.

(2) Undersøkelsene i forbindelse med evalueringen har gitt et bilde av den regionale vegpolitikken preget av et mangfold av aktører og interesser, sammensatte samhandlingsmønstre, lang tidshorisont og mangfoldige finansieringsmekanismer. Vegutbygging kobles gjerne tett til hensynet til regional og lokal næringsutvikling og bosettingsmønstre. Fylkespolitikernes rolle er ikke minst å prioritere mellom lokale ønsker og krav, og konkurransen om de knappe vegmidlene går ikke bare mellom landsdeler og mellom fylker, men også i høyeste grad mellom lokaliteter innad i det enkelte fylke. Samtidig må disse prioriteringene veies opp mot de samferdselsfaglige avveiningene, som blant annet kommer til uttrykk i tilstandsanalyser og trafikk-tellinger.

Disse prosessene kan ofte være langvarige. Informantene fremholder at de første ”slagene” står om prioriteringen av planleggingsressursene. Hvert fylke og hver lokalitet kjemper for at deres egne prosjekter skal komme lengst mulig frem i køen av prosjekter som skal planlegges, slik at de kan bli del av ”planreserven” så fort som mulig. Når det oppstår mulighetsrom til å vedta nye prosjekter, for eksempel som følge av ekstrabevilgninger, er det prosjekter i denne reserven man kan velge mellom.

Det kan ta mange år fra ideen om et prosjekt dannes og frem til endelig beslutning om finansiering er fattet. Gjennom disse årene åpner det seg mange anledninger for de involverte aktørene til å møtes, utveksle ideer, danne allianser og påvirke beslutninger. Gjennomgangen av viktige milepæler i arbeidet med Nasjonal Transportplan (se side 34) er en illustrasjon på dette, men i tillegg til NTP finnes det en rekke andre plan- og budsjett dokumenter som også åpner muligheter for interaksjon. Forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering retter seg mot disse samhandlingsmønstrene, men det er vanskelig å se at det har ført til avgjørende endringer.

(3) Når det gjelder administrative endringer, har ikke forsøket ført til organisatoriske eller bemanningsmessige endringer. Siden et element i forsøket har vært å gi Vestlandsrådet ansvar for prioritering av statlige planleggingsressurser, var det en oppfatning i fylkeskommunene om at planleggere hos Region Vest burde overføres til fylkeskommunen, men dette ble aldri satt ut i live.

Både regionvegsjefen og samferdselsansvarlige i fylkene fremhever at denne planleggingskompetansen i alle fall er en relativt knapp ressurs. Mye av denne kompetansen bindes opp i statlig vedtatte prosjekter, og det har vært begrenset spillerom for å prioritere utarbeidelse av planer på øvrig riksvegnett.

Regionvegsjefen fremholder at forsøket har ført til en del administrative komplikasjoner. Det har blitt flere budsjettposter, mer fragmentering og uoversiktighet. Forsøket med oppgavedifferensiering i Vestlandsrådet løper samtidig med forsøket med alternativ forvaltningsorganisering i Bergen, og begge disse forsøkene får midler fra investeringsrammen til øvrige riksveger. Ikke alle forsøksmidlene er lagt under post 60 forsøk, siden en del midler har gjenstått på post 30. Disse og andre forhold har gitt en ytterligere grad av kompleksitet på et politikkområde hvor planleggings- og budsjetteringssituasjonen allerede er ganske sammensatt.

I forkant av forsøket var Regionvegsjefen opptatt av å understreke at Vegvesenet skulle forholde seg til Vestlandsrådet som bestiller, og ikke til den enkelte fylkeskommune (se side 36). Ettersom Vestlandsrådet fikk en stadig mer tilbaketrukket rolle i forsøket, som drøftet ovenfor, måtte Vegvesenet i større grad forholde seg til den enkelte fylkeskommune. Regionvegsjefen fremholder at han tror at forsøket ville gitt en forenkling for Vegvesenet dersom man hadde oppnådd å få til en reell fylkesoverskridende koordinering.

2.5 Konsekvenser for statlig styring

En problemstilling i evalueringen har vært knyttet til konsekvensene for statlig styring, og om forsøkene hatt konsekvenser for gjennomføring av nasjonal politikk. Sett i lys av observasjonene som er drøftet til nå i dette kapitlet, er det vanskelig å se hvilke konsekvenser det her skulle være tale om. Siden Stortinget har vedtatt at fylkeskommunenes prioriteringer skal tillegges avgjørende vekt (se side 34), har staten i alle fall frasagt seg myndighet over investeringsbeslutninger på øvrig riksvegnett.

Dette underbygges av kontroversene rundt beslutningen om å finansiere Dalsfjord bru i Sogn og Fjordane, et prosjekt som ble omtalt tidligere i kapitlet. Samferdselsminister Navarsete fikk kritikk for dette vedtaket i Stortingets spørretime 7. mars 2007, men henviste til at dette er fylkestingenes ansvar:

Fylkestinget i Sogn og Fjordane har ved to høve prioritert Dalsfjordsambandet på topp i dei fylkesvise prioriteringane av riksvegsløyvingane som fylket har prioriteringsansvar for. (...) Når det gjeld riksvegsløyvingar, får alle fylke ein pott til fordeling, og det er fylket sjølv som prioriterer, i motsetning til for stamvegane, der det er Stortinget som prioriterer etter tilråing frå Regjeringa. (...) Når det gjeld riksvegar, er det altså fylkeskommunen som har prioriteringsansvaret. Så dersom ein i Møre og Romsdal prioriterer nemnde veg, og i Troms og elles, skal eg følgje opp prioriteringane på sedvanleg vis og ha respekt for det ein gjer lokalt. Det kan eg love.

Interessant nok nevnes ikke Vestlandsrådet i denne sammenheng. Siden statsråden understreker eksplisitt at hun vil ha respekt for slike prioriteringer i alle fylker, ville det være inkonsistent å påstå at forsøket med oppgavedifferensiering har endret betingelsene for statlig styring.

2.6 Konklusjoner

Ingen regional innretning

Det er etter NIBRs oppfatning grunn til å feste stor tiltro til premissene for vurderingen av investeringsbeslutningene som er fattet i Vestlandsrådet. Administrativ koordineringsgruppe består av de samferdselsansvarlige i de tre angjeldende fylkene samt regionvegsjefen. Det er liten tvil om at få eller ingen har så inngående kunnskaper om vegsystemet i de tre Vestlandsfylkene som medlemmene av denne gruppen. Også notatet om Øvrige riksveger som krysser fylkesgrensene er basert på inngående kunnskaper på dette området.

Basert på disse premissene, er konklusjonen at regionale (fylkesoverskridende) premisser ikke har hatt betydning for investeringsbeslutningene i forsøket. I de fleste tilfellene tillegges ikke de vegstrekningene som faktisk er prioritert noen nevneverdig regional betydning. I de to tilfellene hvor det tillegges en regional betydning, sies det at denne har "kommet med på kjøpet".

Manglende politisk integrering

Informantene er uvanlig samstemte når de beskriver beslutningsdynamikken i forsøket, og dokumentstudien støtter opp under informantenes utsagn. *Prioritering av investeringsmidler på øvrig*

riksvegnett har i realiteten vært et rent fylkeskommunalt anliggende. Det har vært behandlingen i det enkelte fylkesting som har vært utslagsgivende. Vestlandsrådet ar aldri overprøvd denne behandlingen, og det har aldri blitt gjort endringer i fylkesfordelt ramme.

Ingen reelle endringer i prioriteringene

De to konklusjonene ovenfor har betydning for flere av problemstillingene som inngår i evalueringen. Siden det ikke har blitt identifisert noe betydelig innslag av regionale premisser for investeringsbeslutningene, kan det vanskelig ”påvises eller sannsynliggjøres at forsøkene har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de områdene forsøkene retter seg mot”.

Rollen som regional utviklingsaktør

Det er vanskelig å se at forsøket har ”gjort deltakerne bedre i stand til å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør og som deltaker i regionale partnerskap”, jf. den andre problemstillingen som ble presentert i avsnitt 2.1. – i alle fall i direkte forstand. Siden innslaget av fylkesoverskridende beslutninger har vært svakt eller fraværende, er det ikke grunnlag for å trekke slike konklusjoner om Vestlandsrådet. Når det gjelder de enkelte fylkeskommunene som inngår i forsøket, skiller ikke disse seg vesentlig fra landets øvrige fylker – i og med at det er entydig fastslått at alle fylker skal ha avgjørende innflytelse over investeringsbeslutninger på øvrig riksvegnett.

3 Forsøket i BTV

3.1 Om BTV og forsøket

3.1.1 Hovedinnhold og problemstillinger

Forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering i BTV dreier seg om overføring av oppgaver og myndighet innenfor samferdsel og regional utvikling. Følgende oppgaver omfattes av forsøket:

- Ansvar for prioritering av midler til investeringer på øvrig riksvegnett innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 30 Riksveginvesteringer
- Ansvar for prioritering av midler til øvrig riksvegnett og fylkesveger innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 31 Tilskudd til rassikring
- Ansvar for løyver til rutetransport over fylkesgrensene mellom Telemark, Buskerud og Vestfold fylker
- Fylkeskommunene gis anledning til å prioritere gitte midler mellom veg og kollektivtransport
- Prioritering av landsdekkende midler til høyhastighetskommunikasjon (HØYKOM)

Evalueringen av forsøket har tatt for seg følgende problemstillinger:

- Hvordan har BTV-rådet ivaretatt de oppgaver og myndighetsområder rådet har blitt tildelt gjennom forsøket? Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for saksbehandling og andre forhold knyttet til forvaltningen av de virkemidlene som er overført til BTV? Hvordan kan samhandlingen mellom BTV og involverte administrative organisasjoner karakteriseres?
- Har forsøket gjort BTV bedre i stand til å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør og som deltaker i regionale partnerskap?

Har forsøket styrket BTVs muligheter til å se politikkområder i sammenheng? Har forsøket gitt BTV tilstrekkelige frihetsgrader til å foreta reelle omprioriteringer, og hvordan har rådet utnyttet disse mulighetene? Har forsøket bidratt til å styrke det politiske nivået lokalt og regionalt? Hvordan har BTV fungert i forhold til intensjonene om regionalpolitisk samarbeid?

- Kan det påvises eller sannsynliggjøres at forsøket har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de områdene forsøket retter seg mot? Hvilken profil har i så fall disse omprioriteringene hatt? Hva slags prosjekter og aktører har mottatt støtte, og hvordan er de ulike virkemidlene tatt i bruk helt konkret? Har virkemiddelbruken vært i samsvar med intensjonene bak forsøket? Har forsøket ført til en bedre tilpasning av virkemiddelbruken innenfor samferdsel og regional utvikling?
- Har forsøket hatt effekter for regionen Buskerud, Telemark og Vestfold? Hvordan har forsøket slått ut for kommuner, bedrifter og innbyggere? Oppfatter næringsliv og kommuner at forsøket har påvirket deres rammebetingelser positivt, eller har forsøket hatt mindre betydning? Kan det påvises uønskede virkninger av forsøket?
- Hva har konsekvensene av forsøket hatt for organisasjonene som har avgitt oppgaver?
- Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for statlig styring? Har forsøket hatt konsekvenser for gjennomføring av nasjonal politikk?

Disse problemstillingene er drøftet nærmere i første kapittel, og vil bli utviklet videre i de følgende avsnitt.

3.1.2 BTV-rådet

BTV-rådet er et interfylkeskommunalt samarbeidsråd opprettet med hjemmel i kommunelovens § 27, hvor Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner deltar.²⁸ Rådet har 33 medlemmer, 11 fra hver fylkeskommune, og lederskapet i rådet veksler mellom de tre fylkesordførerne med 16 måneders terminer. Regionrådet velger selv et arbeidsutvalg bestående av fylkesordførerne med fylkesvaraordførerne som personlige varamenn, og en opposisjonspolitiker med personlig varamann fra hvert fylkesting. Regionrådets mandat fremgår av §7 i regionrådets vedtekter:

²⁸ Kilde: Nettstedet til BTV.

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

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

I dette inngår også ansvar for

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

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

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

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

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

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

§ 3 Kommune-loven § 27

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

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

Det heter videre i vedtektene at:

§ 8 Regional planlegging

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

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

3.1.3 Bakgrunnen for forsøket

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

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

Glomma og Grenland) kan ”minske presset på Oslo og styrke resten av regionen” og hvor

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

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

Forsøket i BTV inneholder oppgaver og myndighet innenfor samferdsel og næringsutvikling. Forsøket innenfor samferdsel vil bli presentert og drøftet i sin helhet i det følgende avsnittet (3.2), etterfulgt av et avsnitt om næringsutvikling og HØYKOM (3.3).

I følge St.prp.nr. 1 (ibid) inngår også Fylkenes andel av landsdekkende ordninger (innovasjon og tapsfond) og Fylkenes andel av midlene som Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet benytter til å samfinansiere programmer som gjennomføres i regi av Norges forskningsråd i forsøket. Disse elementene utgikk imidlertid. (Kilde: KRD). Det har videre vist seg at heller ikke midler til regional utvikling (post 60) inngår i forsøket i BTV, siden bruken av midlene ikke koordineres av BTV. Siden disse midlene også er presentert i prosjektets underveisrapport, er det likevel tatt med et kort avsnitt om disse.

3.2 Forsøk innenfor samferdsel

3.2.1 Innholdet i forsøket

Når det gjelder samferdsel har forsøket i BTV mye til felles med det i Vestlandsrådet, men det er noen forskjeller. Oppgavene innenfor samferdsel som inngår i forsøket i BTV er de følgende:²⁹

²⁹ Se St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004), kap. 4.1.

- Ansvar for prioritering av midler til investeringer på øvrig riksvegnett innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 30 Riksveginvesteringer
- Ansvar for prioritering av midler til øvrig riksvegnett og fylkesveger innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 31 Tilskudd til rassikring
- Ansvar for løyver til rutetransport over fylkesgrensene mellom Telemark, Buskerud og Vestfold fylker
- Fylkeskommunene gis anledning til å prioritere gitte midler mellom veg og kollektivtransport

Til forskjell fra forsøket i Vestlandsrådet inngår ikke ansvar for prioritering av planleggingsressurser og prioritering av midler innenfor Samferdselsdepartementets kap. 1320 post 33 Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift. Postene som gjelder kollektivtransport inngår derimot ikke i forsøket i Vestlandsrådet.

Midlene over Samferdselsdepartementets kapittel 1320, post 30 finansierer de *fylkesfordelte rammene*, som er statlige bevilgninger til veginvesteringer. Forsøkene innebærer at deltakerne har fått ansvar for å prioritere midlene, men midlene bevilges over Samferdselsdepartementets budsjett og overføres altså ikke til deltakerne. Dermed fremkommer midlene i St.prp.nr.1 (utgiftskapitler 1300–1380), hvor de omtales spesielt i Del 2, Programområde 21 (Innenlands transport). Som for Vestlandsrådet fremkommer de fylkesfordelte rammene for hvert fylke for seg, det bevilges ikke en samlet pott til BTV.

For øvrig gjelder de samme avgrensninger som ble presentert i kapittelet om Vestlandsrådet, i avsnitt 2.1. Stamvegnettet inngår ikke i forsøket, heller ikke gjennomføring av fastsatt program for sikkerhetsmessig opprusting av eksisterende tunneler og til utvikling av de nasjonale turistvegene, midler som inngår i vedtatte bompengeprosjekter/-pakker og som er forutsatt benyttet til større definerte prosjekter, store investeringsprosjekter det er knyttet bevilgningsvedtak til, eller prosjekter som er omtalt for Stortinget for oppstart i første fireårsperiode av Nasjonal transportplan.

Som bemerket i kapittelet om Vestlandsrådet, gjelder det for alle fylkeskommuner at deres prioriteringer på øvrig riksvegnett skal tillegges *avgjørende betydning* (se side 34). Evalueringen legger dermed til grunn at forsøket har innebåret følgende endringer:

- Overføring av faktisk beslutningsmyndighet er et sterkere virkemiddel enn å tillegge avgjørende myndighet i en sak som vedtas av andre
- Myndigheten er etter forsøket overført til et regionråd, og ikke til de tre fylkene enkeltvis. Det geografiske nedslagsfeltet blir dermed annerledes enn for fylkeskommunene for øvrig.

3.2.2 Organisering

De tre fylkene i BTV valgte fra starten av forsøket å samle mest mulig myndighet innenfor samferdselsområdet hos regionrådet. I søknaden til KRD om forsøket, het det at:

En viktig begrunnelse for å søke forsøk med ansvar for statlige oppgaver på samferdselssektoren er behovet for å samle ansvaret for regional samferdsel til ett organ som kan samordne og se regionale transportpolitiske utfordringer i sammenheng i regionen. Ansvaret for kollektivtransport overføres fra fylkeskommunene til det regionale partnerskapet. (...) Ansvaret for fylkesvegene overføres fra fylkeskommunene til det regionale partnerskapet. Bestilleransvaret for riksveger med unntak av stamvegene, søkes overført fra staten til det regionale partnerskapet.

KRD godkjente 9. september samme år at ansvaret for prioritering av investeringer på øvrig riksvegnett overføres til regionrådet, og de tre fylkestingene vedtok i desember 2003 i tråd med søknaden å overføre sin myndighet innenfor samferdselsområdet. I saksfremlegget til dette vedtaket i Buskerud fylkeskommune³⁰ skrev fylkesrådmannen at

På grunnlag av svarbrevet fra KRD, vil fylkesrådmannen rå til at fylka sin andel av investeringsmidlane til øvrige riksvegar overførast frå staten til forvaltning av regionvegkontoret som no. Myndighet til å prioritere bruken av midlane vert lagt til Regionrådet. Regionrådet sine prioriteringar bør gjerast utan vedtatte føringar gitt av dei tre fylkeskommunane. Grunngevinga for dette er at forsøket bør innebære stor grad av handlefrihet for Regionrådet.

Fylkeskommunane fastsetter det totale fylkesveg- budsjettet gjennom ordinær budsjetthandsaming,

³⁰ Sak 76/03, behandlet 2. desember 2003.

overfører som nå midlane til forvaltning av regionvegkontoret, men overlater til Regionrådet å foreta den endelege prioriteringa av bruken. I samband med budsjetthandsaminga bør det enkelte fylkesting å avstå frå å vedta vilkår for prioritering av midlane.

Dermed valgte BTV fra starten en modell som skilte seg vesentlig fra organiseringen i Vestlandsrådet. Det er særlig to forhold som skiller forsøkene. For det første valgte de tre fylkene i BTV å overføre myndighet innenfor både fylkesveger og øvrige riksveger til regionrådet. For det andre ble det lagt til grunn at det enkelte fylkesting *ikke* skulle fatte vedtak i disse sakene før vedtakene i regionrådet.

De tre fylkene vedtok å gå inn for en spesialisert administrativ arbeidsdeling, hvor det faglige ansvaret for oppgavene ble fordelt fylkene imellom. Denne løsningen ble valgt for å unngå å bygge opp en egen administrasjon for BTV. Vestfold fikk ansvar for veg og kollektivtrafikk. Dette innebar imidlertid ikke noen vesentlig innskrenking i det fylkesoverskridende preget i saksbehandlingen. Det ble opprettet en samferdselsgruppe for å forberede sakene. Denne gruppen ble ledet av rådmannen i Vestfold, og hadde representanter for hver av de tre fylkeskommunene samt Statens vegvesen, Region sør. Rådmannskollegiet fikk innstillingsmyndighet til BTV-rådet, basert på samferdselsgruppens arbeid.

3.2.3 Bakgrunnen for prioriteringene i BTV

BTV vedtok en samlet nærings- og samferdselsstrategi i april 2005,³¹ som ble fulgt opp med en handlingsplan med oppfølgingsstrategi. Disse dokumentetene er av sentral betydning for evalueringen av forsøket, siden regionrådet konsekvent har holdt seg til denne gjennom forsøket.

Utarbeidelse av regionale strategier for politikkområdene i forsøket lå som en forutsetning i søknaden. BTV nedsatte en prosjektgruppe for samferdselsstrategier hvor NHO var representert.³² Etter behandling i BTV 2 november³³ ble gruppens forslag sendt på høring, og det ble arrangert dialogmøter med kommuner og de interkommunale

³¹ *Strategier for næring og samferdsel 2005-2007 (2015)*

³² LO var invitert til å delta, men stilte ikke på møtene.

³³ Sak 69/04

regionrådene³⁴ samt og øvrige aktører i regionen, inklusive statlige etater, kompetansemiljøer og næringsorganer. Prosessen med utarbeidelse av dette strategidokumentet falt sammen i tid med innspillene til NTP (Handlingsprogrammet), og disse to dokumentene ble dermed samordnet. Også arbeidet med en felles fylkesvegplan ble samordnet med disse.

Strategiplanen presenterer hovedmålene i regionsamarbeidet i to punkter.

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

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

Gjennomgående vektlegges det som kalles ”Samordnet påvirkning”, som innebærer at regionens interesser bringes fram på den nasjonale og internasjonale dagsorden – blant annet gjennom regionens

³⁴ Det finnes syv interkommunale regionråd i de tre fylkene, som omfatter henholdsvis Drammensregionen, Hallingdal, Kongsbergregionen, Midt-Buskerud, Midt-Telemark, Ringerike og Vest-Telemark. I tillegg finnes det to ”ordfører- og rådmannskollegier”, nemlig Grenlandssamarbeidet (et prosjektbasert interkommunalt samarbeid mellom seks kommuner i Grenland) og 12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k), som omfatter alle kommuner i Vestfold unntatt Sande og Svelvik, som er med i Drammensregionen.

stortingsrepresentanter og i forhold til departementer, statlige etater og i det internasjonale arbeidet. Det identifiseres følgende ”strategiske innsatsområder” for BTV-regionen innenfor samferdsel:

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

Det finnes et ”Grunnlagsdokument” for samferdselspolitiske strategier med utfyllende informasjon og vurderinger. Av dette dokumentet fremgår det at tilstanden på øvrig riksvegnett i Buskerud og Vestfold ligger langt under landsgjennomsnittet. Henholdsvis 67,7% og 70,1% har såkalt ”nei-standard”, sammenlignet med 44,1% for landet under ett. I Telemark var imidlertid tallet 37,9%, og fylket hadde dermed noe bedre vegstandard enn landsgjennomsnittet.

Det vises videre til en analyse av etterslep på vedlikehold i NTP for 2006-2015. Her fremgår det at etterslepet på øvrig riksvegnett i BTV-regionen er på om lag 1.3 mrd. Etterslepet er særlig stort i Telemark og Buskerud, og går særlig på bruer, vegutstyr som skilt, rekkverk, belysning og signalanlegg, vedlikehold av gang-/sykkelveger, vegfundament og vegdekker, dreneringssystemer som grøfter, kummer og rør, samt tunneler.

Grunnlagsdokumentet retter seg frem mot Handlingsprogrammet for 2006-2015, og går gjennom økonomiske bindinger som ligger i påbegynte prosjekter og refusjoner. For Buskerud heter det at (s.15):

Dersom rammen i Stortingsmeldingen blir lagt til grunn, som er 145 mill kr lavere enn Stortingets rammer i perioden 2006 – 2009, vil situasjonen i Buskerud være at det ikke er rom for å gjennomføre prosjekter/tiltak ut over bindinger dersom rv. 283 Øvre Sund bru prioriteres.

For Vestfolds del vises det til at etterslepet på vegbredde, gang- og sykkelvegutbygging og trafiksikkerhetssituasjonen er spesielt stort, noe som tilsier en prioritering av dette. Videre vises det til at ”Tønsbergpakken” er vedtatt med bompengefinansiering, og kun 5% statstilskudd. Konklusjonen er at:

Med de økonomiske rammene som foreligger er det lite rom for å prioritere nye strekningsvise investeringsprosjekter i perioden 2006 – 2009.

I Telemark var bindingene mindre enn i de øvrige to fylkene. Etterslepet var imidlertid (som nevnt ovenfor) spesielt stort. Med hensyn til strekningsvise tiltak, vises det til at *Fullføring av Rv 38 innfart til Kragerø er også et viktig prosjekt som har vært prioritert i flere sammenhenger.*

3.2.4 Faktiske prioriteringer

Disse merknadene i grunnlagsdokumentet avspeiler ganske presist det som har vært BTV-rådets faktiske prioriteringer i forsøksperioden. Disse fremgår av Tabell 3.1 nedenfor.

Tabell 3.1 *Faktiske prioriteringer i BTV*

	2006	2007	2008 (Forslag)*
Buskerud	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 283 Kreftingsgate og Rv 283 Øvre Sund bru (Vegpakke Drammen) • Mindre utbedringer og trafikksikkerhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 283 Kreftingsgate og rv 283 Øvre Sund bru (Vegpakke Drammen) • Mindre utbedringer og trafikksikkerhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 283 Øvre Sund bru (Vegpakke Drammen) • Refusjon for undergang Grønland • Mindre investeringstiltak
Telemark	<ul style="list-style-type: none"> • Rv 38 innfartsveg til Kragerø: Kalstadkrysset – Eklund og Eklund – Sannidal 	<ul style="list-style-type: none"> • Eklund - Sannidal, (innfartsveg til Kragerø) • Mindre investeringstiltak (utbedringer og trafikksikkerhet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eklund – Sannidal (innfartsveg til Kragerø) • Mindre investeringstiltak
Vestfold	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre investeringstiltak, med hovedvekt på trafikksikkerhet • Mindre utbedringer og bygging av gang- og sykkelveger 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre investeringstiltak, med hovedvekt på trafikksikkerhet • Mindre utbedringer og bygging av gang- og sykkelveger • Rv 311 Ringveg øst - vest Kjelle – Kilen (Tønsbergpakken) samt gang- og sykkelveg, rv 308 Kjøpmannskjær - Verdens ende* 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre investeringstiltak

* Sak 37/07 Riksvegbudsjett 2008, beh. 7/6 2006

Det er dermed Vegpakke Drammen, innfartsveg til Kragerø, Tønsbergpakken og mindre investeringstiltak som har blitt prioritert av BTV. I det følgende vil disse satsingene bli presentert nærmere.

Buskerud: Vegpakke Drammen

Rv 283 Kreftingsgate og Øvre Sund bru i Buskerud inngår i "Vegpakke Drammen". Dette er en utbyggings- og finansieringsplan som retter seg mot trafikk- og miljøproblemene i Drammensområdet.

Vegpakken inneholder i alt ti prosjekter, og har pågått i en årrekke. Pakken kom i stand i 1991, men realiseringen trakk ut i tid. I forbindelse med statsbudsjettet for 1999-2000 ba Samferdselskomiteen om å få utarbeidet en omforent og oppdatert fremdriftsplan for gjennomføringen. Som et tilsvarende på denne henstillingen ble det i 2000 fremforhandlet en avtale mellom Statens vegvesen Buskerud, Drammen kommune og Buskerud fylkeskommune om realiseringen av planen. I denne avtalen³⁵ forplikter disse avtalepartnerne seg til å innarbeide Vegpakken i NTP for 2001-2011. Det heter at

Investeringsmidler til VPD sikres etter denne avtalen i de etterfølgende årlige budsjetter. Prosjektene i VPD skal ha prioritet innenfor fylkesfordelt ramme av riksvegbevilgninger

Dermed hadde Buskerud fylkeskommune forpliktet seg til å finansiere vegpakke Drammen flere år før forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering startet. Dette ansvaret ble også noe skjerpet ved at Stortinget ikke ville opprettholde bompengene ved Kjellstad i Lier, noe som var en forutsetning i avtalen. I avtalen het det nemlig at kostnadsoverskridelser på bom- og brukerfinansierte prosjekter ”dekkes av ytterligere bom/brukerfinansiering og evt. annen finansiering regionalt og lokalt”. Rivingen av bommen skapte dermed et ytterligere finansieringsbehov.

Telemark: Rv. 38 Innfart Kragerø

Innfartsvegen fra E18 til Kragerø er en strekning på ca. 10 km på øvrig riksvegnett. Samlet sett skal denne strekningen utbedres for om lag 300 millioner³⁶ frem til utgangen av 2009. Prosjektet skal bedre fremkommelighet og trafiksikkerhet på strekningen. To av i alt fire delstrekninger på denne vegen har fått finansiering gjennom forsøksmidlene, nemlig Kalstadkrysset – Eklund og Eklund – Sannidal. Dette er de to eneste strekningsvise prioriteringene som er gjort av BTV i Telemark.

Innfartsveg til Kragerø ble prioritert i NTP for 2002-2001.³⁷ I omtalen av øvrige riksveginvesteringer for Telemark heter det at:

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000 ba samferdselskomiteen Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Kragerø kommune og Telemark

³⁵ Fremforhandlet 24/8 2000

³⁶ 2003-kroner. Kilde: Prosjektbeskrivelse fra Statens vegvesen, region sør.

³⁷ St.mld.nr.46 (1999-2000)

fylkeskommune, forhandle fram en løsning i forhold til protokollen fra forhandlingsmøtet 3. april 1986 om forbedringer av rv 38 Innfartsveg til Kragerø, jf. Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999-2000). Videre ba komitéen om at løsningen skulle legges fram i forbindelse med Nasjonal transportplan.

Samferdselsdepartementet har drøftet saken med Kragerø kommune og Telemark fylkeskommune, og har prioritert en vesentlig økning av den fylkesfordelte rammen til Telemark sammenliknet med nivået som ble lagt til grunn i etatenes planforslag. I samråd med fylkeskommunen legger Samferdselsdepartementet til grunn at innfartsvegen til Kragerø skal prioriteres innenfor denne rammen.

Dermed hadde Telemark fylkeskommune inngått en avtale om å prioritere innfartsveg til Kragerø før forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering startet, og dette ble også Telemarks prioritering innenfor BTV.

Vestfold: Tønsbergpakken

Tønsbergpakken, også kalt Tønsbergprosjektet, kom som følge av initiativ fra kommuner og næringsliv, som tilsvar på økende framkommelighetsproblemer på vegene og tilhørende trafikksikkerhetsproblemer. Tønsbergpakken omfatter kommunene Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme og inneholder utbygging av hovedveger, tiltak for kollektivtrafikk, gang- og sykkelveger og miljø- og trafikksikkerhetstiltak på transportsystemet.³⁸

Prosjektet som fikk finansiering fra BTV-forsøket er Rv 311 Ringvei øst-vest (Kjelle - Kilen) i Tønsberg kommune. Dette prosjektet fikk spesiell omtale i NTP for 2002-2011, og det ble foreslått oppstart i følgende fireårsperiode. Også dette prosjektet lå dermed inne i planen før forsøket med oppgavedifferensiering startet opp.

3.2.5 Samlet vurdering

Bindinger

Denne gjennomgangen har vist at BTV i all hovedsak har brukt investeringsmidlene på øvrig riksvegnett til vegpakker som var igangsatt til dels lenge før forsøket startet. Videreføringen av disse

³⁸ Kilde: Prosjektpresentasjon fra Statens vegvesen, region Sør.

pakkene eller prosjektene bandt opp BTV-rådets handlefrihet gjennom hele forsøksperioden. Dette fremgår for eksempel i forslaget til riksvegbudsjett 2005 for Region sør, som ble behandlet av BTV 21/6 2004.³⁹ Det fremkommer at samlet ramme statlig finansiering for øvrige riksveger er på 455 millioner. Imidlertid heter det at

Det er foreslått en samlet ramme på 165 mill kr til Post 60 i Buskerud, Telemark og Vestfold. At ikke hele fylkesfordelt ramme inngår i forsøket, skyldes at bomvegsprosjekter, bompengepakker og en del andre prosjekter er holdt utenom. I hovedsak gjelder dette vegpakke Drammen, Tønsbergpakken og Rv 38 Ny innfartsveg til Kragerø.

Dermed gjenstår 165 av 455 millioner til disponering av BTV-rådet. Det understrekes at denne rammen *i utgangspunktet* disponeres fritt i forsøket og at *prinsipielt* innebærer dette at midlene kan flyttes fritt mellom fylkene og innenfor de vedtekter og rammer som gjelder for forsøket. Når andre bindinger er hensyntatt, ble det imidlertid lagt til grunn at i underkant av 150 mill. vil være bundet, og at 16,2 mill. kan betraktes som "frie midler". Dermed var vedtaket i BTV om riksvegbudsjettet for 2005 et spørsmål om å prioritere bruken av 16,2 av en total ramme på 455 millioner.

Intervjuene som er gjennomført med Regionvegsjefen, medlemmene av BTVs samferdselsgruppe samt medlemmer av regionrådet, bekrefter samstemmig at investeringsmidlene ble bundet opp av prosjekter som var bestemt før forsøket. Dette innebærer imidlertid ikke at de tre fylkeskommunene var spilt ut over sidelinjen. Informantene understreker at de tre større satsingene – Vegpakke Drammen, innfartsveg til Kragerø og Tønsbergpakken – er gode tiltak, som fylkestingene prioriterte. Dette fremgår også av saksdokumentene som er lagt til grunn ovenfor. Fylkeskommunene har inngått avtaler om gjennomføringen av prosjektene, og man har vært i dialog med Statens vegvesen og andre aktører, ikke minst i forbindelse med utarbeidelsen av NTP og Handlingsprogrammet for 2002-2011. Poenget i denne sammenheng er derimot at drøftingene i BTV-rådet neppe kan ha hatt stor betydning for disse prioriteringene. Dette underbygges av intervjuene. Formuleringer som brukes, er "*her var det meste forutbestemt*" eller "*alt var bundet opp*".

³⁹ Sak nr. 28/04

Regional betydning

En viktig begrunnelse for å legge saker om investeringer på øvrig riksvegnett til et regionråd, har som tidligere drøftet vært å ivareta den fylkesoverskridende dimensjonen. Siden alle fylkeskommuner uansett skal ha avgjørende innflytelse over disse sakene, er dette en viktig endring som følge av forsøket. Vi har derfor lagt vekt på spørsmålet om den regionale betydningen til de tiltakene som faktisk er prioritert.

”Regional betydning” er vanskelig å definere presist, men etter NIBRs oppfatning har de tre vegpakkene som står sentralt i BTVs prioriteringer først og fremst lokal betydning. Dette fremgår av presentasjoner av disse prosjektene som har fremkommet i dokumentstudien.

To prosjekter inngår i Vegpakke Drammen: Rv 283 Kreftings gate og Øvre Sund bru.

Rv. 283 Kreftings gate er en delparsell av Sentrumsringen i Vegpakke Drammen, som skal fungere som hovedatkomst til bygatene og avlaste bykjernen for gjennomgangstrafikk. Den nye gata fjerner også en jernbaneplanovergang og legger til rette for byutvikling på Grønland, samtidig som framkommeligheten for gang- og sykkeltrafikk blir bedre.⁴⁰

Øvre-Sund-bru-prosjektet vil være siste del for å få fullført ringen rundt Drammen sentrum og bidrar positivt til en mer miljøvennlig og mindre forurenset og mer framkommelig bykjerne i Drammen. Dessuten åpnes for at bybrua fra Strømsø til Bragernes kan prioriteres til kollektivtrafikk og sykkeltrafikk, samt uttrykningskjøretøyer. Prosjektet er også i tråd med forslaget til samferdselspolitiske strategier – innsatsområdet om miljøvennlig bytransport.⁴¹

Sentrumsringen i Drammen øker framkommeligheten i byen, og kan være alternativt kjørerute for gjennomgangstrafikk. Likevel er Vegpakke Drammen først og fremst et tiltak som retter seg mot trafikkforholdene i Drammen by, ikke mot trafikk over fylkesgrensene.

Innfartsvegen til Kragerø, hvor to delstrekninger har fått finansiering, presenteres som følger:

⁴⁰ Kilde: www.vegvesen.no

⁴¹ Kilde: Saksfremlegg til Handlingsprogrammet 2006-2011

Hovedhensikten med prosjektet er å bedre framkommeligheten og øke trafikksikkerheten for alle trafikantgrupper på strekningen fra E18 til Kragerø. Helt siden jernbanen ble nedlagt på 1980-tallet, har det vært et krav om at innfartsvegen må utbedres, både fra innbyggere og lokalpolitisk hold.⁴²

Igjen må dette betegnes som primært et tiltak med primær betydning lokalt. Vegvesenet fremhever spesielt de lokale ønskene om å få til denne utbedringen. Den regionale betydningen av prosjektet er knyttet til verdien for resten av regionen av å ha gode kommunikasjoner med Kragerø, men det synes klart at dette ikke har vært en avgjørende motivasjon for å prioritere strekningen.

Også Vegpakke Tønsberg retter seg først og fremst mot lokal trafikkavvikling:

Tønsbergområdet har økende framkommelighetsproblemer på vegene, spesielt i ettermiddagsrushet. På grunn av vegsystemets utforming og geografien i området finnes det få eller ingen omkjøringsmuligheter. Dette medfører bl.a. at tankbiler fra raffineriet på Slagentangen må kjøre gjennom Tønsberg sentrum. (...)Ett av målene med Tønsbergpakken er å utforme trafikksystemet slik at faren for å bli drept eller livsvarig skadet blir så liten som mulig.⁴³

Dermed er det samlet sett vanskelig å se at regional eller fylkesoverskridende betydning har vært et avgjørende premiss for prioriteringene av midlene som inngår i forsøket. Det ser snarere ut til at midlene er brukt til prosjekter som det enkelte fylke ville ha prioritert også uten noe forsøk i BTV.

3.2.6 Kollektivtrafikk

To av elementene som inngår i forsøket dreier seg om kollektivtrafikk. Som det fremgår av avsnitt 3.2.1, er det gitt anledning til å omprioritere midler mellom veg og kollektivtransport, og til å gi løyver til rutetransport over fylkesgrensene.

Det fremgår av budsjettokumentene og intervjuene at BTV ikke har benyttet seg av anledningen til å omprioritere midler mellom veg og

⁴² Kilde: www.vegvesen.no

⁴³ *Ibid*

kollektiv. Bakgrunnen for dette, er først og fremst at midlene til veginvesteringer allerede var bundet opp da forsøket startet, slik det er vist ovenfor. Det var heller ingen politiske eller administrative ønsker om å redusere innsatsen innenfor kollektivtrafikken for å øke utbyggingstakten på øvrig riksvegnett. Dermed er det intet grunnlag for å forfølge denne problemstillingen videre i evalueringen.

Kollektivtrafikk har vært en aktiv del av BTV-samarbeidet. Vestviken kollektivtrafikk AS er etablert som felles innkjøpsorgan for lokal kollektivtrafikk og skoleskyss i Buskerud Telemark og Vestfold fra 1.1.2006. Selskapet skal samordne kollektivtrafikken og skoleskyssen i Buskerud, Telemark og Vestfold. Selskapet har også ansvaret for informasjon om de lokale kollektivtransporttilbudene. Fire av fylkeskommunenes medarbeidere er utlånt (dedikert) til selskapet. Selskapet inngår avtaler med busselskapene i Buskerud, Telemark og Vestfold om transport med lokalbusser og ekspressbusser. BTV-rådet har etablert selskapet som en forsøksordning for 2006 – 2007. Siden dette selskapet opererer med myndighet overført fra de tre fylkeskommunene og ikke fra statlige organer, inngår det imidlertid ikke i evalueringen.

Løyvemyndighet for ruter som passerer fylkesgrensene mellom de tre fylkene er overført til BTV-rådet fra Samferdselsdepartementet. Videre har alle de tre fylkeskommunene overført sin løyvemyndighet innad i eget fylke til regionrådet. De har også overført retten til å gi høringsuttalelser til Samferdselsdepartementet i løyvesaker for ruter som krysser egen fylkesgrense ut av BTV-regionen til BTV-rådet (i disse sakene er det fortsatt Samferdselsdepartementet som er løyvemyndighet).

Forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering berører i denne sammenheng kun saker om løyver for ruter over fylkesgrensene innad i BTV-regionen. Regionrådet vedtok i 2005 å delegere myndigheten i løyvesakene til fylkesrådmannskollegiet (FRK).⁴⁴ Dermed har ingen av disse sakene blitt behandlet av BTV-rådet, annet enn som referatsaker.

Begrunnelsen for delegasjonen fremstilles som følger i sakspapirene til delegasjonsvedtaket:

Fylkesrådmennene kan ikke se at det er nødvendig å legge fram saker om tildeling av ruteløyve etter Forskrifter om Yrkestransport innenlands med motorvogn eller fartøy kapittel I for Regionrådet – bortsett fra som

⁴⁴ Sak 74/05, behandlet i regionrådet 15/9 2005.

rene orienteringssaker. Det antas at den overordnede styring er ivaretatt gjennom budsjett og rammeavtale.

Det anbefales at fylkesrådmannskollegiet (fylkesrådmennene i Buskerud, Telemark og Vestfold) gis ansvaret for og fullmakt til å tildele ruteløyve til de operatører som får avtale med Vestviken Kollektivtrafikk AS om rutekjøring i Buskerud, Telemark og Vestfold – uansett om avtalene er inngått etter anbud eller forhandlinger. Dette vil være i tråd med den praksis som har fungert godt i Vestfold i lang tid. Det foreslås videre at fylkesrådmannskollegiet gis anledning til å delegere videre til den enkelte fylkesrådmann avhengig av sakskompleksitet og behov for lokalkunnskap. Med en slik løsning vil vi ha en viss sikkerhet for at saker i hele regionen blir behandlet likt og at man kan gjennomføre en forholdsvis rask saksbehandling.

BTVs kontaktperson for samferdsel, i Vestfold fylkeskommune, opplyser at det er et ganske begrenset antall bussruter som krysser fylkesgrenser innad i regionen uten å gå ut av BTV. Behandlingen av disse sakene har blitt betraktet som et administrativt anliggende, med få eller ingen politiske dimensjoner.

3.2.7 Konsekvenser for organ som avgir oppgaver

I intervjuet med sjefen for Statens vegvesen, region sør ble det spurt om hvilke konsekvenser forsøket har hatt for Vegvesenet. Hans oppfatning er at disse konsekvensene har vært positive:

Vi gjekk veldig inn for dette, var positive i starten også. Vi så hensiktmessigheten for Statens vegvesen her – ved at vi fikk en aktør (BTV) og ikke tre aktører (fylkeskommuner) å forholde oss til. Vi trodde det ville bli enklere for oss om vi fikk samspillet til å virke med en aktør. Og slik ble det også. Vi har fått en aktør å forholde oss til, og det har blitt mer effektivt for oss, vi bruker mindre ressurser på BTV enn hva vi samlet brukte på de tre fylkene. Vi trodde dette skulle gå bra, og det har det også gjort.

Som tidligere vist, gikk også regionvegsjefen i region vest sterkt inn for en organisering hvor det regionale vegkontoret bare skulle forholde seg til regionrådet som bestiller, og ikke til den enkelte fylkeskommune. Forløpet i forsøket på Vestlandet gjorde situasjonen

annerledes, noe Regionvegsjefen opplevde som kompliserende. I BTV har altså situasjonen vært den motsatte.

Informantene i BTV understreker det positive samspillet med Regionvegsjefen, og fremhever spesielt at det regionale vegkontoret har stilt ”mannsterke” på alle møtene i BTV hvor vegsaker har vært behandlet. Det ville neppe ha vært kapasitet til å følge opp hver av de tre fylkeskommunene individuelt på samme måte. Dermed har den integrerte organiseringen av forsøket i BTV bidratt til å styrke dialogen mellom vegkontoret og fylkeskommunene.

Ut ifra drøftingen ovenfor, er det ikke grunn til å tro at forsøket med fylkeskommunal oppgavedifferensiering har hatt betydelige konsekvenser for Statens vegvesen region Sør når det gjelder vegkontorets rolle i investeringssakene. De viktigste prosjektene som er prioritert lå inne før forsøket startet, og har vært basert på avtaler mellom fylkeskommunene og Vegvesenet. Regionvegsjefen bekrefter dette:

- Det [forsøket, NIBR anm.] har i realiteten endret lite. Men om vi er veldig detaljerte, så vil jeg si at vi har vært pertentlige med å følge opp også små vedtak, for eksempel vedtak som gjelder gang- og sykkelveger, og hørt på hva BTV-rådet sier.

Vi er tett på rådet, og er også tett på arbeidsutvalget i BTV og på administrasjonen for samferdselssaker i disse fylkene (og den er i Vestfold fylkeskommune). Vi kjenner med andre ord godt til hva BTV-rådet prioriterer, og vi har helt fra starten lagt opp til å følge det. Vi har ikke hatt noen problemer med det. Men vi ville heller ikke lagt mindre vekt på prioriteringane fra BTV om det ikke var noe forsøk. Men det er større armslag nå, særlig med tanke på å få til omprioriteringar når det gjelder småprosjekter (på noen få hundretusen), for eksempel i forbindelse med trafikkulykker.

Alt i alt ser det dermed ut til at det er etablert et velfungerende samarbeid mellom BTV-rådet og Statens vegvesen (region sør) gjennom forsøket, som begge parter er fornøyd med. Konsekvensene for Vegvesenet, som her er organet som formelt sett har avgitt myndighet, vurderes som positive men moderate.

3.2.8 Konsekvenser for statlig styring

Det er vanskelig å se at forsøket i BTV på samferdselsområdet kan ha hatt konsekvenser av betydning for statlig styring. Begrunnelsen for dette er at investeringsbeslutningene i hovedsak har funnet sted som en oppfølging av forpliktelser som eksisterte før forsøket startet.

3.3 Forsøk innenfor regional utvikling: HØYKOM

3.3.1 Om HØYKOM og forsøket

HØYKOM

Forsøket med overføring av myndighet over HØYKOM innebærer at BTV (regionrådet) bevilger penger fra "landsdekkende midler til høyhastighetskommunikasjon". Dette er penger bevilget over Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett,⁴⁵ og skal kunne benyttes til bredbåndsatsing. Kommuner og statsetater kan søke om finansiering av prosjekter. Regionrådet fatter vedtak etter innstilling fra fylkesrådmennene og fra HØYKOMs programsekretariat.

HØYKOM er et program i regi av Norges forskningsråd, etablert i 1999 – i første omgang for 3 år (1999-2001), men deretter fornyet for perioden 2002-2004 og videre for 2005-2007. Programmet koordineres av et programstyre i Forskningsrådet. HØYKOM beskrives slik i det daværende Moderniseringsdepartementets del av St.prp.nr.1 (2004-2005):⁴⁶

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

⁴⁵ Kap. 1508, post 50

⁴⁶ Side 51 i St.prp. nr. 1(2004–2005) for budsjetterminen 2005, utgiftskapitler: 1–2, 1500–1583, 2445 og 2470 (Moderniseringsdepartementet). I statsbudsjettet for 2004 lå HØYKOM under Nærings- og handelsdepartementets utgiftskapitler, men programmet ble senere overført til MOD. Moderniseringsdepartementet heter fra 1.1.2006 Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

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

På programmets nettsted beskrives HØYKOM slik:

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

Programmet er inndelt i fire ordninger: HØYKOM ordinær, distrikt, skole og infrastruktur (fra sommeren 2006). "Distrikt" er reservert for kommuner og fylkeskommuner innenfor de distriktpolitiske virkemiddelssonene A, B og C.⁴⁷ Det finnes flere slike kommuner innenfor BTV-området, og dermed kan BTV behandle søknader innenfor så vel "distrikt" som "ordinær". Ordningene HØYKOM skole og infrastruktur berøres ikke av forsøket.

Finansiering

HØYKOM-programmet sorterer under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), og finansieres over Programområde 01 (Fellesadministrasjon), Programkategori 01.00 (Administrasjon mv.), kap 1508 post 50 Tilskudd til høyhastighetskommunikasjon *kan overføres* med 69,024 mill. (2006). Denne rammen fordeles omtrent likt mellom HØYKOM ordinær og HØYKOM distrikt.

Midlene bevilges etter søknader fra kommuner og andre offentlige instanser regionalt. Det er store forskjeller fylkene imellom når det gjelder fordelingen av midler år for år, siden denne fordelingen blir et resultat av fordelingen av innkomne søknader samt søknadsbehandlingen. Dette fremgår av Figur 3.1 nedenfor.

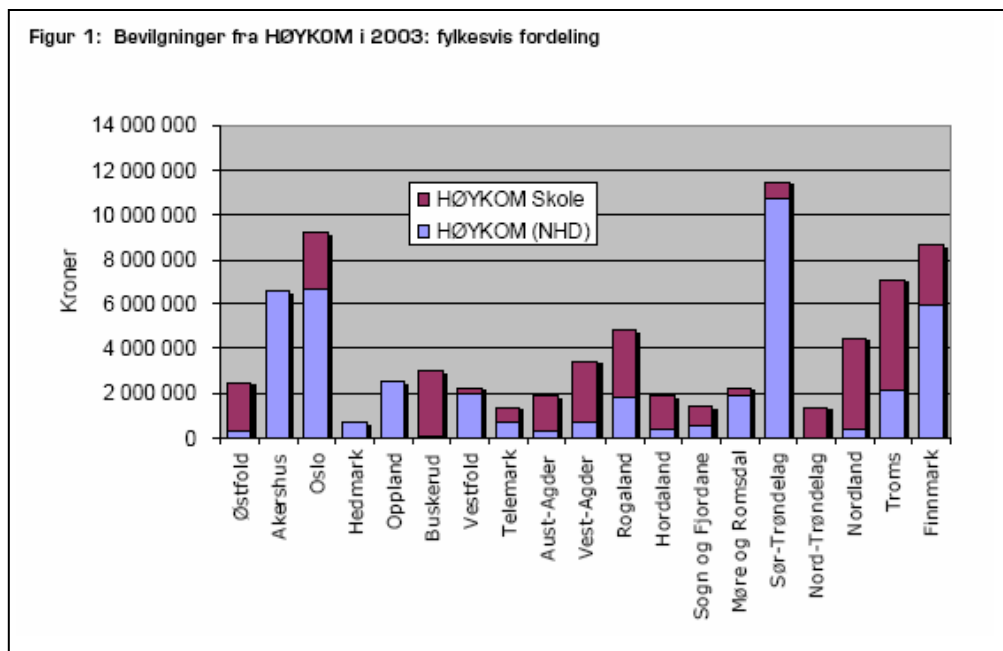
BTVs andel av HØYKOM-midlene var i forsøkets første år, 2004 4,1 mill kroner. Dette beløpet ble beregnet ut fra BTV-regionens andel av Høykoms midler for foregående år, og denne beregningsmåten ble videreført da BTV fikk samme beløp i 2005. De tre BTV-fylkene

⁴⁷ Soneinndelingen ble endret 1.1.2007.

hadde relativt lave uttellingene i 2003, og dermed har BTV disponert en relativt lav andel av HØYKOM-midlene. I 2006 disponerte BTV 5,5 millioner av de i alt 69 millionene i programmet, altså om lag 8%. Til sammenligning har de tre fylkene om lag 14% av landets befolkning.⁴⁸ Selv om rammen for BTV gikk opp med 1,4 millioner fra 2005 til 2006, har spillerommet for forsøket dermed blitt noe smalere enn det kunne ha vært med en annen tildelingsordning.⁴⁹

Programstyret for HØYKOM anser 4,1 mill. for å være en nedre grense for hva disse fylkene kan få av programmets midler, og søknader fra regionen kan finansieres ut over dette hvis de når opp i den nasjonale konkurransen.⁵⁰ Midlene som disponeres av BTV inngår i totalbudsjettet for HØYKOM og er ikke spesifisert særskilt.⁵¹

Figur 3.1 *Bevilgninger fra HØYKOM i 2003: Fylkesvis fordeling. Faksimile fra årsrapport 2003 for HØYKOM*



⁴⁸ BTV har i alt 636 648 innbyggere (1.1.2007). Kilde: SSB

⁴⁹ I mars 2005 ba regionrådet departementet om å øke rammen for å få bedre samsvar med regionens størrelse (sak 22/05). Som en følge av dette ble rammen økt i 2006.

⁵⁰ Dette innebærer altså at det nasjonale programstyret for HØYKOM kan velge å finansiere søknader ut over den potten på 4,1 mill. som disponeres av BTV-rådet. Kilde: Svar på forespørsel til MOD 22.mars 2005

⁵¹ Tildelingen til BTV fremkommer i tildelingsbrev fra FAD til NFR.

Søknadsbehandling

Selv om midlene bevilges av BTV-rådet, er ikke programstyret i NFR frakoblet. Prosedyren for bevilgninger er beskrevet i tilsagnsbrev for Høykom fra 2004.⁵²

1. BTV-fylkenes regionråd disponerer regionens andel av Høykom-midlene innen de formålsrammer som er nedfelt i tilsagnsbrev for Høykom av 16.01.04.
2. Høykom utlyser midler og mobiliserer nye prosjektforslag og søknader fra BTV-fylkene slik det gjøres for det nasjonale programmet. De nasjonale utlysningene kan gjerne suppleres med regionalt initierte tiltak for å mobilisere til nye prosjekter. Alle søknader sendes inn til HØYKOM - sekretariatet.
3. Høykoms programsekretariat behandler søknader og gir assistanse til BTV i saksforberedelse. I saksbehandlingen inngår vurderinger fra et ekspertpanel, som gir søknadene poeng. Kostnader til søknadsbehandlingen dekkes innenfor rammen av BTV-fylkenes midler, og avsettes av Regionrådet etter forslag fra Forskningsrådet. Alle søknader får en innstilling fra programsekretariatet, også søknader fra BTV-området.
4. Søknadene oversendes fra HØYKOM til BTV. Regionrådet prioriterer prosjekter på grunnlag av innstilling fra fylkesrådmannen i det angjeldende fylket, og fatter endelige vedtak – slik programstyret fatter vedtak for øvrige Høykom-prosjekter. Regionrådets vedtak forelegges deretter Høykoms programstyre til orientering og protokollføring.
5. Søknader oversendt Regionrådet med Høykoms innstilling, behandles løpende i første mulige møte i Regionrådet. Resultat av vedtak meldes Høykoms programsekretariat så snart som mulig, slik at tilbakemelding til søkere og annen oppfølging kan skje raskt.
6. BTV-prosjektene følges opp av Høykoms programsekretariat på ordinær måte, regulert av kontrakt som inngås mellom Norges forskningsråd og den enkelte prosjekteier.
7. Høykom inntar BTV-prosjektene i sin samlede rapportering for programmene. (BTV rapporterer fra det regionale forsøket til KRD)
8. Prosedyrer omkring økonomi og regnskap utføres som ordinært for de andre prosjektene i Høykom.

⁵² Statsbudsjettet 2004 - tillegg til tilsagnsbrev - Høykom – regionale forsøk. Brev av 25.02.2004 fra MOD til Norges Forskningsråd.

Dette innebærer altså at BTV-rådets rolle begrenser seg til det å fatte vedtakene.⁵³ Midlene i BTV-forsøket inngår i den nasjonale utlysningen, og søknader behandles av HØYKOMs programsekretariat. Sekretariatet gir innstilling til BTV-rådet, men det lages også en egen innstilling i BTV før regionrådet fatter endelig vedtak.⁵⁴ Den videre oppfølgingen av prosjektet foretas av HØYKOM-sekretariatet, inklusive prosedyrer omkring økonomi og regnskap samt rapportering.

Som tidligere nevnt har BTV en arbeidsdeling hvor hovedansvaret for oppgavene som inngår i regionsamarbeidet er fordelt mellom de tre fylkeskommunene. Det er Buskerud fylkeskommune som har ansvar for å følge opp HØYKOM, og saksbehandlingen utføres av en ansatt i denne fylkeskommunen. Det er opprettet en Næringsgruppe hvor hvert av de tre fylkene er representert. Når søknader oversendes fra HØYKOM – sekretariatet, får de en første gangs behandling i fylket hvor søknaden har sin opprinnelse, men deretter behandles de i Næringsgruppen. Gruppen skriver et utkast til innstilling, som fylkesrådmannen i Buskerud legger frem for fylkesrådmannskollegiet (FRK). Når FRK har kommet frem til enighet om innstillingen, legges den frem for vedtak i BTV.

3.3.2 Regional koordinering

Regional koordinering av HØYKOM-midlene er en problemstilling som tidligere har blitt tatt opp av programstyret. Det er utarbeidet en rapport som drøfter dette særskilt.⁵⁵ Her heter det at:

Fylkeskommuner, eller konstellasjoner av flere fylker slik som det regionale samarbeidet mellom Buskerud, Telemark og Vestfold, har en rolle å fylle i forhold til regional bredbåndskoordinerings. Utbygging og drift av bredbåndnett omfatter mange oppgaver som vanskelig lar seg håndtere av løse fellesskap av selvstendig besluttende enheter. Fylkeskommuner kan i mange

⁵³ Sakene behandles i AU først. Det heter i sak 005 (referatsak) fra møte 12.1.2005 at "Regionrådslederen orienterte om at det foreligger 15 søknader som er ferdigbehandlet fra HØYKOM-sekretariatet. 3 av disse har positiv innstilling og 12 har negativ innstilling. Tilsagnsrammen for 2005 er ennå ikke kjent. Straks tilsagnsrammene er mottatt, behandles de nødvendige sakene i AU."

⁵⁴ Disse vedtakene går til HØYKOMs programstyre som orienteringssaker.

⁵⁵ HØYKOM-rapport nr. 404: *Regional bredbåndskoordinerings*.

tilfelle være det riktige nivået for å drive fram regionale beslutninger og for å ”holde flokken samlet”.

Her understrekes hensiktsmessigheten av ”regionale beslutninger” for å få til samordning av ulike oppgaver som inngår i utbygging av bredbåndskommunikasjon. En annen side ved den regionale dimensjonen er premissene for vedtakene. Et uttalt mål med forsøket har vært å få HØYKOM-midlene til å støtte opp under BTV-regionens strategier for regional utvikling. Dette formuleres som følger i et saksfremlegg til BTV-rådet i en sak om bevilgninger fra programmet:⁵⁶

Når håndtering av Høykom-programmet er lagt inn i Regionsamarbeidet er det en forutsetning at det utøves et regionalt skjønn. I dette ligger etter administrasjonens oppfatning å gjøre faglige vurderinger av hvilke prosjekter som i størst mulig grad støtter opp om Regionsamarbeidets mål for samfunnsutviklingen i Buskerud, Vestfold og Telemark. Det overordnede målet for Regionsamarbeidet er å utvikle regionen til et godt sted å bo og virke, bygge opp under gode levekår og arbeidsplasser og tilrettelegge for et styrket utviklingskapasitet

Et svært aktuelt prioriteringskriterium vil være spredningseffekter; hvorvidt prosjektet vil være til nytte for noen få (i prosjektet) eller om det direkte/indirekte vil ha positive effekter for flere, større grupper i regionen.

En viktig problemstilling i vurderingen av BTV-forsøket er dermed hvordan dette ”regionale skjønnet” kommer til uttrykk. Hva kjennetegner de premissene BTV har lagt til grunn for sine beslutninger i søknadsbehandlingen, sammenlignet med premissene som legges til grunn i HØYKOM-sekretariatet?

Som nevnt ovenfor omfattes ikke bare kommunene i de tre fylkene av HØYKOM-fullmaktene som er lagt til BTV-rådet. Også statsetater som er lokalisert i de tre fylkene, som f.eks. høyskoler, fylkesmanns-embeter eller regionale filialer av Statens kartverk, inngår i forsøket. Det er relevant å spørre om hva slags regional koordinering BTV-rådet oppnår, og hvordan forsøket griper inn i de nasjonale målsetningene og kriteriene som ligger i HØYKOM. Det at statsetater er lokalisert utenfor Oslo, innebærer ikke med nødvendighet at deres

⁵⁶ Sak 80/06, møte 13. september 2006

virksomhet er av regional art, likevel innebærer forsøket at også søknader med nasjonalt tilsnitt behandles av et regionalt organ.

3.3.3 Søknadene

NIBR har gjennomgått alle vedtak om tildelinger av HØYKOM-midler i BTV i forsøksperioden. For hvert vedtak er det registrert positivt eller negativt utfall, samt konklusjonen på innstillingen fra HØYKOM-sekretariatet. Denne listen er sammenholdt med prosjektdatabasen som oppdateres av HØYKOM-sekretariatet. Endelig er det gjennomført intervjuer med medlemmer av BTV-rådet, BTVs saksbehandler for HØYKOM samt nåværende og tidligere koordinatorene for HØYKOM i Norges forskningsråd.

Det fremgår at BTV har behandlet i alt 35 søknader.⁵⁷ Fem av disse ble av ulike grunner trukket før endelig vedtak ble fattet.⁵⁸ Av de 30 gjenstående har 23 vedtak i BTV-rådet vært i samsvar med innstillingen fra HØYKOM-sekretariatet, mens syv vedtak ikke har vært det. Sakene fordeler seg som i Tabell 3.2 nedenfor.

Tabell 3.2 *HØYKOM-søknader behandlet i BTV*

Kategori	Antall saker	
Innvilget av BTV, positiv innstilling fra HØYKOM	14	Samsvar innstilling – vedtak
Avslått av BTV, negativ innstilling fra HØYKOM	9	
Innvilget av BTV, negativ innstilling fra HØYKOM	4	Avvik innstilling – vedtak
Avslått av BTV, positiv innstilling fra HØYKOM	3	
I ALT	30*	

* I tillegg kommer fem søknader som av ulike grunner ble trukket.

De syv sakene hvor det er avvik mellom innstilling og vedtak er spesielt interessante for evalueringen. Man kan si at det er disse sakene som gir forsøket berettigelse, siden det er her de spesifikke

⁵⁷ Tre av sakene ble avgjort på møtet i BTV-rådets arbeidsutvalg 1.2.2005, for øvrig er alle sakene avgjort i BTV-rådet.

⁵⁸ Dette er saker hvor det heter at ”søkeren ønsker å omarbeide sin søknad ” eventuelt at man ønsker å komme med tilleggsopplysninger. Sakene blir derfor foreslått utsatt til senere møte, uten at dette har skjedd.

regionale vurderingene har kommet til uttrykk. De syv søknadene presenteres i tabell nedenfor.

Tabell 3.3 *HØYKOM-vedtak i BTV i forsøksperioden som har gått i mot innstillingen fra HØYKOM-sekretariatet*

<i>Møte- dato BTV</i>	Prosjekt og søker	Innstilling og utfall
03.03. 2005	Kompetanseutvikling med videokommunikasjon – VIKOM Kompetanse (Sandefjord kommune)	
03.03. 2005	BLINK – ny bredbåndsløsning i Numedalskommunene (Numedalsutvikling BA)	Vedtatt i BTV etter negativ innstilling fra NFR.
07.06. 2006	Min e-postkasse (Midt-Telemarkrådet)	
07.06. 2006	Sak/arkiv-tenester til alle i Vest-Telemark (Vest-Telemark Tinget)	
03.03. 2005	Hovedprosjekt forskning på bruk av bredbånd, digitale mapper og samarbeidslæring (Høgskolen i Vestfold)	
13.09. 2006	Kompetansespredning og økt bruk av IKT i realfagsundervisningen (Re kommune)	Avslått av BTV etter positiv innstilling fra NFR.
13.09. 2006	Hånd i hanske – IKT og helsekompetanse (Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemente)	

De fire øverste radene i tabellen er søknader som er innvilget av BTV etter negativ innstilling fra HØYKOM-sekretariatet.

VIKOM

Denne søknaden ble innvilget av BTV-rådet etter negativ innstilling fra HØYKOM-sekretariatet. I innstillingen fra HØYKOM anføres det at det ikke er godt synlig i søknaden hvordan videokonferanseløsninger skal benyttes til å styrke det pedagogiske tilbudet, at prosjektet ikke omfatter kost/nytte-betraktninger og at prosjektet neppe vil skape vesentlig ny bredbåndsetterspørsmål i

regionen, ettersom Sandefjord kommune allerede har mottatt mye støtte fra programmet.

I den positive innstillingen fra fylkesrådmannen imøtegås disse argumentene. Det fremheves at det er et støtteverdig mål i seg selv å finne måter å utnytte infrastrukturen som er etablert, og som også kommunen har nedlagt betydelige ressurser i. Videre vises det til at skolene det søkes om støtte til ligger i nabokommunene, og at prosjektet dermed har et sterkt innslag av interkommunalt samarbeid, kompetanseutveksling og læring.

Fylkesrådmannen henviser til at dette ligger nært opp til målene til HØYKOM. Man kan si at det ligger en regional komponent i denne vurderingen i den forstand at HØYKOMs mål om samarbeid mellom offentlige virksomheter operasjonaliseres til å bety interkommunalt samarbeide.

BLINK

Denne søknaden ble innvilget av BTV-rådet etter negativ innstilling fra HØYKOM-sekretariatet. Den positive innstillingen fra fylkesrådmannen legger vekt på lokale forhold i Numedal:

Numedal har et marginalt marked for bredbånd. Det er derfor vanskelig å få kommersielle utbyggere til å gjennomføre de nødvendige infrastrukturiltakene. For å øke interessen fra utbyggerne vil kommunene gå inn for ytterligere kjøp av kapasitet.

Eservicetorget er gitt tilskudd til utvikling i sak 01/05, behandlet av Regionrådets arbeidsutvalg. For at Eservicetorget skal bli brukt lokalt er man imidlertid avhengig av at bredbåndstilgangen blir bedre.

Også skolene er avhengig av at bredbåndstilgangen blir bedre, slik at de kan ta i bruk nye verktøy i læringen. Det kan nevnes at Numedal videregående er eneste videregående i Buskerud uten bredbåndstilknytning.

Denne innstillingen kan være et eksempel på vektlegging av lokalkunnskap som premiss i søknadsbehandlingen.

Min e-postkasse

Her har BTV-rådet innvilget søknaden etter negativ innstilling fra HØYKOM-sekretariatet. En hovedinnvending fra HØYKOM var at *”oppgaven det legges opp til er krevende teknologisk og organisatorisk, og at det ikke er synliggjort at søker har nødvendige*

forutsetninger til å løse denne komplekse utfordringen.” På bakgrunn av disse innvendingene ble søkeren bedt om å dokumentere at man er i stand til å gjennomføre prosjektet. Fylkesrådmannens positive innstilling ble skrevet på bakgrunn av en slik redegjørelse, som altså ikke var tilgjengelig for HØYKOM-sekretariatet.

Hovedinntrykket er dermed at det positive vedtaket i BTV først og fremst skyldtes at tilleggsopplysningene om gjennomføringsevne styrket søknaden, ved at gjennomføringsevnen.

Sak/arkiv-tenester til alle i Vest-Telemark

Ved første gangs behandling av denne søknaden i BTV-rådet var fylkesrådmannenes innstilling negativ. I innstillingen fra HØYKOM-sekretariatet kritiseres prosjektforslaget blant annet for å være komplisert og for å ha lite fokus på konkrete gevinster, samt at søknaden har svak argumentasjon og mangelfull underbygging av antatte gevinster. Fylkesrådmennene finner i sin innstilling ”*ikke grunnlag for å imøtegå sekretariatets innstilling*”.

Regionrådet vedtok å utsette saken, og søker la frem revidert prosjektplan hvor innvendingene mot søknaden ble adressert. Fylkesrådmennene vurderte disse revisjonene som tilfredsstillende, og ga dermed en positiv innstilling til BTV-rådet.

Hovedprosjekt forskning på bruk av bredbånd, digitale mapper og samarbeidslæring

Denne søknaden ble avslått av BTV tross positiv innstilling fra HØYKOM-sekretariatet. I innstillingen fra fylkesrådmannen heter det at:

Sekretariatet mener dette vil være viktig kunnskapsdannelse for sektoren og kan bare anbefale at prosjektet gjennomføres. Det foreslås et prosjekt med store FoU-innslag. Høykom er et implementeringsprogram, ikke et FoU-program. Føringene for Høykom er i enda større grad nå enn tidligere at etablering av fungerende løsninger som kan bidra til konkrete gevinster i det offentlige skal prioriteres. Vi innstiller derfor likevel på avslag under Høykom-ordningen.

Denne innstillingen kan tolkes som at BTV prioriterer konkrete gevinster for driften av offentlig sektor i regionen fremfor kunnskapsdannelse og FOU, som har et mer generelt og nasjonalt siktemål.

Kompetansespredning og økt bruk av IKT i realfagsundervisningen

Denne søknaden ble avslått av BTV etter positiv innstilling fra HØYKOM-sekretariatet. I innstillingen fra fylkesrådmannen heter det at:

Av de fire prosjektene har dette den tredje høyeste samlede score fra Høykoms ekspertpanel på 3,0 (skala fra 1 til 7). Karakterene er trukket noe ned med henvisning til at nettet er godt utbygd i Vestfold, mens det vises til at prosjektet i seg selv er meget godt. Administrasjonen kan ikke se at dette er et vesentlig moment, da alle fire prosjektsøknader forholder seg til den samme nettsituasjon i Vestfold. Alle søkerne tar utgangspunkt i at den fysiske infrastrukturen er god og at tiden nå er inne for å utvikle den gode, framtidsrettede anvendelsene av denne. På dette grunnlaget finner administrasjonen at prosjektet er vesentlig mer interessant og relevant enn det som framgår ved ren sammenligning av ekspertenes karaktersetting.

Her har altså fylkesrådmannen hatt en annen vektlegging av premissene for søknadsbehandlingen enn det HØYKOM-sekretariatet har hatt. Grunnen til at søknaden ikke ble innvilget i BTV var at det ikke kom innenfor budsjettammene, og det ligger således ikke spesielle regionale vurderinger bak avslaget.

Hånd i hanske – IKT og helsekompetanse

Denne søknaden ble avslått av BTV etter en positiv innstilling fra HØYKOM. Det fremgår av sakspapirene at fylkesrådmannen ikke er uenig i den positive innstillingen fra HØYKOM, tvert i mot fremhever fylkesrådmannen at

Det er interessant å støtte stadig nye muligheter til å utnytte bredbåndsnettet til bedring av både kvalitet og effektivitet i omsorgssektoren. Gjennom desentral kursing over bredbånd er det mulig for en mye bredere kompetanseheving innen mange yrkesgrupper.

Imidlertid påpekes det at ”å bygge opp modellen og nettverket synes å være en nasjonal oppgave, som det ikke er en åpenbart at Regionsamarbeidet skal prioritere over gitte Høykom-rammer”, og at ”Dette er i utgangspunktet et nasjonalt innrettet (landsdekkende) prosjekt, som er oversendt Regionsamarbeidet fra Høykom-sekretariatet fordi søkeren har postadresse Tønsberg”.

Inntrykket er dermed at BTV har ønsket å prioritere søknader med regional innretning, og at man har forsøkt å få HØYKOM sentralt til å finansiere søknader med nasjonal innretning. Det opplyses om at man fra BTVs side har forsøkt å ta dette opp i dialog med HØYKOM-sekretariatet, uten å få tilbakemelding på dette.

3.3.4 Regional innretning?

I to av sakene hvor BTV innvilget støtte etter negativ innstilling fra HØYKOM skjedde dette etter at søker hadde gitt tilleggsopplysninger. Dette gjelder "Min e-postkasse" og Sak/arkiv-tenester til alle i Vest-Telemark". Det sentrale premisset for positive vedtak ser ut til å ha vært at innvendingene fra HØYKOMs innstilling vurderes som å ha fått tilfredsstillende tilsvar. Disse innvendingene har gått på forhold som kompleksitet og gjennomføringsevne. Dermed er det vanskelig å trekke noen spesiell regionalpolitisk dimensjon ut av dem.

Det samme gjelder for så vidt behandlingen av søknaden om "Kompetansespredning og økt bruk av IKT i realfagsundervisningen". Her ble en ellers positiv ekspertvurdering trukket ned med henvisning til at nettet allerede er godt utbygget i Vestfold, men fylkesrådmennene har ment at dette ikke bør vektlegges.

Det kanskje mest direkte utslaget av lokalkunnskap ligger i behandlingen av søknaden om BLINK – ny bredbåndsløsning i Numedalskommunene. Her er inntrykket at BTV i større grad enn HØYKOM-sekretariatet har lagt vekt på lokale forhold i Numedal. Dette gjelder særlig utfordringene knyttet til bredbåndsutvikling i dette området, kombinert med problemer med fraflytting i flere av kommunene. Numedalen har hatt høy prioritet i BTV-rådet, og man har ønsket å få i stand tiltak som kan gjøre dette området attraktivt. I denne sammenheng har bredbåndstilgang blitt sett på som viktig.

I to av sakene er det lagt til grunn at BTV først og fremst ønsker å prioritere søknader som har direkte gevinster regionalt. Det ene av disse er "Hovedprosjekt forskning på bruk av bredbånd, digitale mapper og samarbeidslæring", hvor fylkesrådmennene ikke vil innstille en søknad hvor kunnskapsdannelse og FoU vektlegges. Det andre er "Hånd i hanske", hvor det uttrykkes skepsis mot at BTV skal prioritere prosjekter med nasjonal betydning. Dette tyder på at ønsket om å oppnå konkrete gevinster for regionen har vært et premiss for søknadsbehandlingen, noe som skiller den fra den ordinære saksbehandlingen i Forskningsrådet.

Hva kjennetegner utøvelsen av "regionalt skjønn" i BTV ut i fra dette? Når antall saker er så lavt som syv er det vanskelig å trekke særlig bastante konklusjoner, men det synes som om regional skjønn-utøvelse i dette tilfelle har gitt en vektlegging av prosjekter med praktisk nytte, som først og fremst gagnar egen region, og at lokal kunnskap har blitt noe mer avgjørende.

3.3.5 Konsekvenser for nasjonal styring

Som det fremgår av Tabell 3.2, har BTV innvilget støtte til i alt 18 HØYKOM-prosjekter. Det fremgår imidlertid av Forskningsrådets prosjektdatabase at det er igangsatt hele 30 prosjekter i regionen i løpet av forsøksperioden. Dermed er det en forholdsvis begrenset del av HØYKOM-programmet i regionen som faktisk har blitt forvaltet av BTV-rådet.

Dette har flere forklaringer. Noen av søknadene har blitt finansiert gjennom HØYKOM-ordninger som ikke faller inn under forsøket, inklusive HØYKOM skole og HØYKOM infrastruktur. Det finnes også en ordning med såkalte "fyrtårn-prosjekter" som har blitt finansiert av HØYKOM direkte, uten oversendelse til BTV. Men i andre tilfeller har søknader blitt finansiert av HØYKOM-sekretariatet gjennom HØYKOMs ordinære ramme. I flere tilfeller har dette skjedd uten at sakene i det hele tatt har blitt forelagt BTV. Alle søknader sendes inn til HØYKOM-sekretariatet i Forskningsrådet, men ikke alle er videresendt BTV. En av årsakene til dette har vært at søknader har innkommet på et tidspunkt da BTV allerede hadde disponert sine midler dette året, noe HØYKOM-sekretariatet har vært kjent med. HØYKOM-sekretariatet har da underlagt disse søknadene ordinær saksbehandling og avgjort sakene uten å kontakte BTV. Dermed er flere pågående HØYKOM-prosjekter i regionen ukjente for BTVs saksbehandler.

BTVs tildelinger under HØYKOM-programmet fremkommer i årlige tilsagnsbrev fra departementet. Imidlertid har eventuelle påplussninger til HØYKOM i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ikke blitt gitt med noen særlig tildeling til BTV, og en del av disse pengene har blitt brukt til søknader fra BTV-området.

Fordelingen mellom BTV og HØYKOM ser ut til å ha forårsaket en del uklarheter. I enkelte tilfeller er inntrykket at BTV og HØYKOM har forsøkt å skyve finansieringen over på hverandre. Et godt eksempel er søknaden om prosjektet "*Hånd i hanske – IKT og helsekompetanse*", hvor det fremgår av sakspapirene at BTV mener HØYKOM bør finansiere prosjekter som først og fremst har nasjonal

betydning, og at man har tatt kontakt med HØYKOM for å få til dette. Forsøket var lagt opp slik at også statsetater lokalisert i BTV-regionen hørte med, men etter som forsøket gikk sin gang ser det ut til at dette prinsippet fikk svekket tilslutning både fra BTV (slik det fremgår av innstillingen til ”*Hånd i hanske*”) og fra HØYKOM-sekretariatet, som i utgangspunktet fant dette uforklarlig. Tidligere programkoordinator Gjermund Lanestedt viser for eksempel til en søknad fra Statens kartverk sentralt på Hønefoss, og beskriver dette som en nasjonalt viktig aktør med et nasjonalt viktig prosjekt – hvor det ikke gir mening å ha en regionalisert søknadsbehandling.

En annen type konsekvenser for nasjonal styring knytter seg til resonnementene ovenfor om bruken av regionalt skjønn. Igjen må det understrekes at det er svært få saker hvor BTVs avgjørelser ikke har fulgt innstillingene fra HØYKOM. Men ut ifra vurderingene ovenfor kan det bemerkes at det regionale skjønn som faktisk er utøvd har endret noe på premissene for søknadsbehandlingen. Den regionale skjønnsutøvelsen har medført en svak nedprioritering av prosjekter med kunnskapsgenererende potensial og/eller nasjonal betydning, til fordel for prosjekter med mer praktisk nytte i egen region. I den grad dette ikke er i samsvar med nasjonale mål for HØYKOM-programmet, innebærer dette en svekkelse av nasjonal styring og måloppnåelse.

3.3.6 Konsekvenser for organ som har avgitt oppgaver

I dette tilfellet er det HØYKOM-sekretariatet som har avgitt myndighet. Både nåværende og tidligere koordinatorene har vært lite tilfredse med ordningen, og har anført en rekke innvendinger. Disse skal drøftes kort i det følgende.

En kategori innvendinger går på praktiske problemer som forsøket har medført. Søknadsbehandling i HØYKOM-sekretariatet bruker det samme databaserte systemet som Norges Forskningsråd for øvrig, og dette systemet er ikke lagt opp for å behandle enkelte søknader annerledes enn andre. Dermed må det føres separate lister for BTV-prosjektene, og disse må følges opp særskilt. Dette har i følge sekretariatet medført forholdsvis mye praktiske komplikasjoner.

For programstyrets del medfører forsøket at HØYKOMs prosjektportefølje inkluderer prosjekter som man ikke er kjent med. Dette kan bidra til å gjøre oppfølgingsansvaret uklart.

Etter HØYKOM-sekretariatets oppfatning har BTV brukt svært lang tid på søknadsbehandlingen, noe som er en klar ulempe for søkerne. Også andre sider ved forsøket kan ha slått uheldig ut for søkerne. Det er Forskningsrådet som skriver kontrakter med søkerne, men HØYKOM-sekretariatet vet ikke alltid hvem som skal informeres, siden denne informasjonen tidvis har vært ufullstendig fra BTVs side.

En av de mest grunnleggende innvendingene mot forsøket fra HØYKOM-sekretariatets side er knyttet til selve søknadsbehandlingen. Normene for søknadsbehandling i Forskningsrådet, slik de beskrives av HØYKOM-sekretariatet, er ikke minst knyttet til uavhengighet i saksbehandlingen og eksplisitt fastsatte vurderingskriterier vedlagt utlysningen. Dette innebærer at vedtakene skal fattes utelukkende basert på innholdet i selve søknaden, uten at søkerne skal ha anledning til å påvirke utfallet gjennom direkte kontakt. Det innebærer også at søkerne skal vite på forhånd hvilke premisser som vil bli lagt til grunn under søknadsbehandlingen. Etter HØYKOM-sekretariatets oppfatning bryter forsøket med begge disse normene. For det første reageres det på at BTV har gått i dialog med søkerne under søknadsbehandlingen, noe som kan svekke uavhengigheten. For det andre hevdes det at innholdet i det ”regionale skjønnet” er uklart og uforutsigbart – søkerne kan ikke på forhånd vite hvilke premisser søknadene deres vil bli vurdert ut ifra.

Fra BTVs side fremheves derimot den direkte oppfølgingen av søkerne som et positivt element ved søknadsbehandlingen. Saksbehandler for HØYKOM i BTV mener søkerne har satt pris på dette, og at det har bidratt til å skape forståelse for beslutninger også når de har gått søkeren imot. Når det gjelder innvendingen om at utøvelsen av ”regionalt skjønn” kan føre til uforutsigbarhet, er det vanskelig å se hvordan dette kan unngås når avgjørelsesmyndigheten legges til et politisk organ.

NIBRs inntrykk er at overføringen av beslutningsmyndighet til BTV hadde konsekvenser for saksbehandlingen som ikke var forutsett, og som burde ha vært avklart før forsøket startet. Overføringen førte til at søknadsbehandlingen ble gjenstand for prosesser basert på andre normer og rutiner enn de som preger Forskningsrådets øvrige virksomhet, men dette var i hovedsak en følge av at forsøket ble utformet slik det gjorde. Det er ikke rimelig å legge til grunn at et politisk organ skal unnlate å bruke politisk skjønn i sine avgjørelser, og det forelå heller ingen instruksjoner eller lignende som skulle tilsi at BTV ikke kunne ha direkte kontakter med søkerne.

3.4 Forsøk innenfor regional utvikling: Midler til regional utvikling

I beskrivelsen av forsøket⁵⁹ heter det at midler til regional utvikling inngår i forsøket. Dette er midler under post 60 på kapittel 551, Regional utvikling og nyskaping, som heter *Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling*. Pengene fordeles regionalt, og det er altså de tre BTV-fylkenes andeler som skulle inngå i forsøket.

Midlene under post 60 ble delegert til fylkeskommunene i forbindelse med den såkalte *Ansvarsreformen* (Knudsen m.fl. 2005). For Buskerud, Telemark og Vestfolds del, bevilges fremdeles midlene til fylkeskommunene hver for seg, og ikke til regionrådet. Det er heller ikke gitt ytterligere fullmakter og midler, ut over det som allerede ligger som en integrert del i ansvarsreformen. Situasjonen i BTV-fylkene skiller seg altså ikke fra situasjonen i alle de andre fylkene.

De tre fylkeskommunene i BTV-rådet har ikke lagt opp til noen regional koordinering av disse midlene. Det er etablert et felles næringsfond, som BTV-rådet har disponert, og hver av fylkeskommune har bevilget 5 mill. årlig til dette fondet. Imidlertid har man ikke benyttet midlene fra post 60 til disse bevilgningene. Dermed berøres ikke midler til regional utvikling av forsøket, og vil ikke bli videre drøftet i evalueringen.

⁵⁹ St.prp.nr.1 Tillegg nr. 3 (2003-2004) Forsøk med oppgavedifferensiering mv.

4 Fritt fram i Oppland fylkeskommune

4.1 Om fylkeskommunen og forsøket

4.1.1 Hovedinnhold og problemstillinger

Forsøket i Oppland fylkeskommune dreier seg om overføring av oppgaver og myndighet innenfor regional utvikling. En rekke poster på statsbudsjettet omfattes av forsøket, og disse presenteres i Tabell 4.2 på side 97.

Evalueringen av forsøket har tatt for seg følgende problemstillinger:

- Hvordan har Oppland fylkeskommune ivaretatt de oppgaver og myndighetsområder som fylkeskommunen har blitt tildelt gjennom forsøket? Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for saksbehandling og andre forhold knyttet til forvaltningen av de virkemidlene som er overført? Hvordan kan samhandlingen mellom Oppland fylkeskommune og involverte administrative organisasjoner karakteriseres?
- Har forsøket gjort Oppland fylkeskommune bedre i stand til å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør og som deltaker i regionale partnerskap? Har forsøket styrket Opplands muligheter til å se politikkområder i sammenheng? Har forsøket gitt fylkeskommunen tilstrekkelige frihetsgrader til å foreta reelle omprioriteringer, og hvordan har disse mulighetene blitt utnyttet? Har forsøket bidratt til å styrke det politiske nivået lokalt og regionalt?
- Kan det påvises eller sannsynliggjøres at forsøket har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de områdene forsøket retter seg mot? Hvilken profil har i så fall disse omprioriteringene hatt? Hva

slags prosjekter og aktører har mottatt støtte, og hvordan er de ulike virkemidlene tatt i bruk helt konkret? Har virkemiddelbruken vært i samsvar med intensjonene bak forsøket? Har forsøket ført til en bedre tilpasning av virkemiddelbruken?

- Har forsøket hatt effekter for Oppland? Hvordan har forsøket slått ut for kommuner, bedrifter og innbyggere? Oppfatter næringsliv og kommuner at forsøket har påvirket deres rammebetingelser positivt, eller har forsøket hatt mindre betydning? Kan det påvises uønskede virkninger av forsøket?
- Hva har konsekvensene av forsøket vært for organisasjonene som har avgitt oppgaver?
- Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for statlig styring? Har forsøket hatt konsekvenser for gjennomføring av nasjonal politikk?

Disse problemstillingene ble nærmere drøftet i første kapittel, og vil bli utviklet i de følgende avsnitt.

4.1.2 Om Oppland fylkeskommune

”Fritt fram” er det eneste av de tre forsøkene hvor en enkeltstående fylkeskommune er deltaker. Forsøket i Oppland dreier seg om overtagelse av ansvaret for midler knyttet til regional utvikling. I praksis overtok fylkestinget i Oppland ansvaret for og myndigheten til å disponere statlige midlene til regionalt utviklingsarbeid. Dette er midler fra ulike departement, der storparten kommer som overføring fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Forsøket sorterer administrativt under Fagenhet regional utvikling i Oppland fylkeskommune. Denne fagenheten er ledet av fylkeskommunens nærings sjef, og blant andre lederen for fylkeskommunens regionteam tilhører enheten. Vedtektene⁶⁰ for forsøket kobler imidlertid også andre aktører til forsøket, selv om det ubetinget er fylkeskommunen som skal regnes som ”deltaker” i evalueringen.

I vedtektene for forsøket heter det at prioriteringene ”skal bygge på et regionalt handlingsprogram (...) som er utarbeidet i et forpliktende

⁶⁰ Vedtekter for oppgavedifferensieringsprosjektet Fritt fram i Oppland. Vedtatt av Oppland fylkesting med hjemmel i Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87, og godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet med hjemmel i § 5 i Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87, jf. kgl. res. 11. desember 1992 nr. 50.

partnerskap mellom berørte statlige etater, ny virkemiddelaktør (SND, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Veiledningskontoret for oppfinnere), kommuner (enkeltvis eller regioner), næringslivet og fylkeskommunen". For det andre skal fylkestingets mål og prioriteringer "oversendes utførerne, dvs. berørte statlige etater, Innovasjon Norge, regionene og fylkeskommunens egne fagavdelinger, i form av bestillinger. Bestillingene skal inneholde prioriteringer, resultatmål, rammer og rapporteringskrav." Slik sett fremhever vedtektene for "Fritt fram" eksplisitt hvilken rolle andre aktører enn de fylkeskommunale skal ha.

4.1.3 Mål for forsøket i Oppland

Da Oppland fylkeskommune søkte om forsøksstatus i februar 2003 ble søknaden støttet av samtlige 26 kommuner i fylket. Fra fylkeskommunens side var det en forutsetning for forsøket at man hadde støtte fra kommunene til å prøve ut Fritt fram. Fylkeskommunen ser på kommunene som sine viktigste alliansepartnere når det gjelder regional utvikling, og uten kommunene "med på laget" hadde Fritt fram-forsøket hatt liten verdi. Høsten 2000 hadde fylkeskommunen inngått en regional partnerskapsavtale med kommunene i Lillehammer-regionen. Avtalen innebar både politisk, kompetansemessig og økonomisk samarbeid om utvikling av regionen. Fra 2002 ble denne arbeidsformen utvidet til å gjelde alle kommunene og regionene i fylket. Denne arbeidsformen og dette samarbeidet er på mange måter kjernen i det som ble Fritt fram-forsøket. En partnerskapsorganisert arbeidsform og et ønske fra fylkestingets side om å forvalte og samordne fylkeskommunale og ulike statlige sektorvirkemidler i det regionale utviklingsarbeidet er slik sett de viktige elementene i forsøket. Forsøket ønsket å vektlegge den politiske prioriteringsprosessen gjennom et styrket samarbeid mellom fylkestinget og kommunestyrene, formalisert gjennom partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunene og kommunestyrene. Oppland fylkeskommune søkte om forsøket i februar 2003, og fikk forsøksstatus fra og med 2004.

I søknaden presenteres "Fritt fram" som et forsøk på å fornye det regionale utviklingsarbeidet gjennom to hovedmål:

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

Hovedmål 2: Styrke det politiske nivået regionalt og lokalt ved at virkemidler med betydning for regional

utvikling samles i en budsjettpost under fylkespolitisk samordning.

Disse to hovedmålsettingene viser at forsøket representerer både en *virkemiddelreform* og en *politisk reform*. I tillegg hviler forsøket på en partnerskapstankegang, forsøket er gjennomgående basert på partnerskapsavtaler og partnerskapsamarbeid.

Fritt fram kobles til tre utfordringer som beskrives i fylkesplanen for 2005-2008:

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

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

Fylkeskommunen har brukt en del midler på regionale partnerskapsavtaler med de seks regionene i fylket. Det heter at forvaltningen av virkemidler som inngår i "Fritt Fram" skal "knyttes opp til" et system av partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og hhv. regjeringen, kommuner i interkommunalt samarbeid og andre relevante sam-

arbeidspartnere. Det finnes en detaljert fremdriftsplan med begrunnede delmål. Videre er partnerskapsavtalene beskrevet nærmere.

4.1.4 Planer utviklet av Oppland fylkeskommune

Oppland fylkeskommune har tatt to spesielt viktige planmessige grep i forbindelse med Fritt Fram. Fylkesplanen har fått en langt mer komprimert form, og det har blitt utviklet et Regionalt handlingsprogram (RHP) som blir revidert årlig, og som erstatter fylkesplanens handlingsprogram og økonomiplan. I fylkesplanen for 2005-2008 presenteres "veivalg" i fylkesplanen side om side med "hovedprioriteringer" og "samarbeidspartnere" i RHP over ikke mer enn 52 sider. Dokumentet, kalt "Mulighetenes Oppland", og de årlige revisjonene av RHP, blir viktige premisser for evalueringen av fylkeskommunal oppgavedifferensiering og Fritt Fram. De årlige regionale handlingsprogrammene er også av liknende omfang, for eksempel er det for 2007 på 47 sider.

I handlingsprogrammet "Mulighetenes Oppland" forankres utviklingsmål og veivalg i tre perspektiver. I programmet for 2007 blir disse kalt "Politikk for Innlandet", "Politikk for Oppland" og "Politikk for regionene i Oppland". Kapitlet om "Politikk for Innlandet" er utarbeidet i samarbeid mellom Oppland og Hedmark fylkeskommuner, og er tatt inn i fylkesplanen i begge fylkeskommunene. Bakgrunnen for dette er at fylkestingene i de to fylkene i 2005 (25. oktober) ga tilslutning til mål og mandat for et prosjekt og en prosess om å legge grunnlaget for å etablere region Innlandet. Fylkesrådet i Hedmark og fylkesordføreren i Oppland fikk da ansvar for å sikre organisering, framdrift, samhandling og forankring i forhold til prosjektet. KS i Hedmark og Oppland ble også invitert til å delta i prosjektet. Målet er å legge grunnlaget for at de to fylkene inngår i en direkte folkestyrt region Innlandet med et helhetlig regionalt ansvar for utvikling og verdiskaping.

I tillegg til å sette fokus på utvikling av Innlandet og Mjøsbyene omfatter også "Politikk for Innlandet" innsats i forhold til Østlands-samarbeidet og innenfor det som blir kalt et "Mjøs-, fjell- og nær-Oslo-perspektiv". Begge disse fordrer samarbeid over fylkesgrensene. Østlandssamarbeidet omfatter sju fylker på Østlandet, i tillegg til Oslo. Innenfor samarbeidet i Mjøsregionen, Fjellregionen og Nær-Oslo-regionen er det også snakk om samarbeid over fylkesgrenser, for å styrke utviklingen av hele Innlandet.

"Politikk for Oppland" omfatter fire satsingsområder; kompetanse, omstilling og nyskaping, samferdsel, kultur, miljø og helse, samt

stedsutvikling og arealforvaltning. Områdene peker på mål og veivalg som skal følges for hele fylket.

De regionale konkurranseprofilene er utformet med utgangspunkt i prosesser i de seks regionene (arbeids-, bo- og serviceregioner). Eierskap og ansvar for realisering ligger først og fremst i regionene og kommunene, men det påhviler fylkeskommunen og andre utviklingsaktører et ansvar i forhold til å bygge opp under de ulike profilene gjennom å stille økonomiske virkemidler til disposisjon. Fylkeskommunen bidrar også med kompetanse knyttet til de aktuelle utviklingsområdene.

De seks regionene og profilene er de følgende:

Tabell 4.1 *Regionale profiler i Oppland*

<i>Region</i>	<i>Profil</i>
Hadeland (Gran, Lunner og Jevnaker)	Bioenergi
Gjøvikregionen (Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten, Nordre Land og Søndre Land)	Industri, og høyteknologi
Lillehammerregionen (Lillehammer, Gausdal og Øyer)	Opplevelsesbaserte næringer og utdanning innen film, media og andre kulturuttrykk, idrett og reiseliv
Valdres (Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Øystre Slidre, Vestre Slidre, Vang og Etnedal)	”Stølsriket” – der merkevaren Valdres skal videreutvikles
Midt-Gudbrandsdal (Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu)	Kulturbasert næringsliv knyttet til Peer Gynt-festivalen og Oppland fylkes tusenårssted, Hundorp Dale Gudbrands gard
Nord-Gudbrandsdal (Dovre, Lesja, Lom, Skjåk, Sel og Vågå)	Nasjonalparkriket og nasjonalparksatsinga i regionen

Hver av regionene har et politisk regionråd med representasjon fra fylkeskommunene og de aktuelle kommunene. Regionrådene består av ordføreren og en opposisjonspolitiker fra hver av kommunene i den aktuelle regionen. I tillegg deltar to fylkespolitikere i regionrådet, en fra posisjonen og en fra opposisjonen i fylkestinget. Slik består rådet

for Lillehammerregionen av ordfører og en opposisjonspolitiker fra henholdsvis Lillehammer, Øyer og Gausdal, i tillegg til to fylkespolitikere. I tillegg møter rådmennene fra de tre kommunene, en administrativ representant fra fylkeskommunen og regionkoordinator. Det er også oppnevnt en regionkoordinator for hver region. I Valdresregionen består regionrådet av to politikere fra hver av de seks deltakende kommunene, og to fylkespolitikere. På møtene deltar også regionenes internkontakt i regional enhet i fylkeskommunen. Etter ønske fra noen regionråd møter også fylkesmannen som observator.

Oppland fylkeskommune har inngått partnerskapsavtale med de seks regionene. Denne avtalen gir grunnlag for innovativt interkommunalt arbeid med en årlig basisfinansiering fra Oppland fylkeskommune på 2,5 millioner kroner. I tillegg til dette må regionene skyte til midler, 30 prosent av summen fra fylkeskommunen – 750.000 kroner årlig. Sli har regionrådene ca 3,3 millioner kroner årlig til å bruke til utviklingstiltak. Fylkeskommunen forutsetter at regionene anvender midlene i samsvar med de vedtatte profilene og utviklingsområdet.

4.1.5 Partnerskapsavtaler og partnerskapsforum

I ”Mulighetenes Oppland” er nettverk, partnerskap og samarbeid mellom ulike aktører gjennomgående sterkt vektlagt. Det heter at nettverksbyggingen skal:

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

Fylkesplanen gir grunnlag for 4-årige partnerskapsavtaler med samarbeidende kommuner i regionene, og med regional stat og øvrige viktige samarbeidspartnere.

Oppland fylkeskommune inngikk med utgangspunkt i fylkesplanen 2005-2008 partnerskapsavtaler med en rekke statlige organer. Disse er: Fylkesmannen i Oppland, Aetat, Innovasjon Norge, Norges forskningsråd, VOX, Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Lillehammer og SIVA. Etter omorganiseringen som resulterte i NAV (Ny Arbeids- og velferdsforvaltning) inngikk Oppland fylkeskommune i januar 2007 partnerskapsavtale med NAV. Denne erstatter tidligere avtale med Aetat.

Regionalt handlingsprogram skal være et ”verktøy” for politikk-utforming. Det skal også være premissgivende for fylkeskommunens og samarbeidspartneres gjennomføring, samt grunnlag for videreføring av Fritt fram. Et eget partnerskapsforum er etablert, der fylkeskommunens partnere deltar. Partnerskapsforum er sammensatt av regionkoordinatorene (sekretærer for regionrådene), statlige etater, Innovasjon Norge, høyskolene og andre parter som fylkeskommunen har inngått partnerskapsavtale med. Partnerskapsforum har en premissleverandørrolle i forhold til arbeidet med fylkesplanen, Fritt fram og regionalt handlingsprogram, og flertallet i forumet er også leverandører eller operatører i Fritt fram-sammenheng. Denne arenaene er et møtested for fylkeskommunen og de ulike samarbeidspartnere, og fantes før Fritt fram-forsøket. Partnerskapsforum møtes to – tre ganger, og er knyttet sterkt opp til RHP

Oppland fylkeskommune har gjennom Fritt fram innført nye arbeidsformer og tilrettelagt for økt lokal og regional beslutningsmyndighet over regionale utviklingsmidler, gjennom partnerskapsavtaler, nye arbeidsformer og overtaking av deler av virkemidlene til regional utvikling. Dette er i samsvar med forutsetningene for Kommunal- og Regionaldepartementets (KRD) oppgavedifferensieringsforsøk.

4.1.6 Innholdet i forsøket

Fritt fram-forsøket er en virkemiddelreform på den måten at fylkeskommunen har overtatt ansvaret for statlige midler til regional utvikling og flere sektorvirkemidler blir samordnet innenfor rammen av det regionale utviklingsarbeidet. Midlene til regional utvikling i Oppland blir bevilget over en egen post i Statsbudsjettet – post 64, i forbindelse med Fritt fram-forsøket. Bruken av midlene skal skje med bakgrunn i prioriteringer i det regionale partnerskapet. Tiltak som får støtte skal være forankret i fylkesplanen og i regionalt handlingsprogram. Tabell 4.2 viser bevilgninger til Fritt fram fra oppstart til og med budsjettforslag 2007.

Tabell 4.2 *Rammetildeling for 2004, 2005, 2006 og 2007(i 1000 Kr)*⁶¹

Dep	Kap	Post	Betegnelse	2004	2005	2006	2007
KD	281	01	Driftsutgifter	1 500	1 500	0	0
LMD	1149	50	Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond (LUF)	1 000	1 000	1 000	1 000
	1150						
		⁶²					
MD	1426	31	Tiltak i naturvern-, kulturlandskap- og friluftsområder	300	300	311	318
MD	1427	74	Tilskudd til friluftstiltak	150	150	160	166
MD	1429	72	Vern og sikring av fredede og verneverdige kulturminner og kulturmiljøer	1 800	1 850	1 922	1 995
AID	634	70	Ordinære arbeidsmarkeds-tiltak	2 000	2 000	2 000	2 000
AID	634	71	Spesielle arbeidsmarkeds-tiltak	18 000	18 000	18 000	19 000
NHD	2421	50	Innovasjon – prosjekter, fond	2 000	2 000	2 000	2 000
KRD	551	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	56 800	53 260	55 020	55 020
KRD	551	61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	28 280	55 600	78 500	-
			Sum	111830	135600	158913	

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

⁶¹ KD har tidligere fordelt 30 mill. kr til dekning av merkostnader ved å tilby høyskoleutdanning desentralisert eller som fjernundervisning.

Disse midlene inngår ikke lenger i forsøket.

⁶² Posten skifter i 2007 navn til kap.1150 Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m., post 50 Fondsavsetninger.

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

I tilsagnsbrevet til forsøket heter det at KR D ønsker en spesiell rapportering om bruken av midlene: Når rammen er fordelt, skal de rapporteringsrutiner som gjelder for det enkelte fagfelt benyttes som på vanlig måte. Vi ønsker imidlertid å få rapport på hvordan forsøket utvikler seg i forhold til de mål som gjelder for forsøket. Frist for denne type rapport settes til 15.04.05. Denne rapporten må også inneholde en oversikt over endringer i rammefordeling, i forhold til den andel det enkelte departementet har bidratt med inn i forsøket.

Rapporten må også inneholde en begrunnelse for omprioriteringene. Dette er rapporter som har blitt levert i 2004 og 2006, og som er viktige deler av datagrunnlaget for evalueringen.

4.1.7 Regionenes bruk av midlene fra Fritt fram

Regionene har en viktig plass i Fritt fram-forsøket, og blir tilført midler fra fylkeskommunen. Men de regionale virkemidlene favner videre enn partnerskapsmidler. BU-midler blir også forvaltet av regionene. Noen av regionene forvalter også betydelige større summer, ikke minst gjennom å ha ansvar for DA-midlene, som er langt større enn både partnerskapsmidlene og BU-midlene.

4.1.8 Avgrensing av handlefrihet

Kilder til avgrensing av handlefrihet i forbindelse med Fritt fram er tildelingsbrevet, vedtektene for Fritt Fram, lover og forskrifter som vedrører midlene³¹. Fylkeskommunen er av den oppfatning at midlene kan omprioriteres innenfor den samlede potten, men at de ikke kan brukes til formål som ikke omfattes av denne potten. Dette får støtte i dokumenter om forsøket.

Det heter i vedtektene (§ 2-2 Avgrensninger i virkemiddelbruken) at

Midlene kan ikke nyttes til finansiering av investeringer i og ordinær drift av fylkeskommunal eller kommunal

tjenesteproduksjon og fylkeskommunale eller kommunale bedrifter.

I tildelingsbrevet står det at

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

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

Midlane til fylkeskommunen blir gitt som tilskot utan tilbakebetaling. Det inneber at unytta midlar kan omdisponerast til andre tiltak innanfor det same formålet, uavhengig av i kva år tilsegna er gitt. Fylkeskommunen får fullmakt til å fastsetje i kva år tilsegn skal gjevast, og kor lenge ei tilsegn skal gjelde, til å behandle søknader om forlenging av tilsegner og til å løyve unytta midlar til nye tiltak i tråd med dei måla Stortinget har sett for løyvinga.

I tildelingsbrevet heter det at:

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

Oppland fylkeskommunes allokering av disse midlene har i løpet av forsøksperioden i stor grad vært i samsvar med opprinnelsen til pengestrømmen. I praksis innebærer det at de regionale statsetatene som berøres får om lag de samme budsjettene som før, men at midlene nå fordeles via Oppland fylkeskommune. For eksempel har

Aetat/NAV fått 20 mill, og dette beløpet tilsvarer de 18 + 2 mill som er overført til forsøket fra AAD/ASD. I Oppland fylkeskommune er det fylkesutvalget som har fattet vedtak om de statlige midlene som inngår i forsøket.⁶³ Det er fattet et vedtak pr. år:

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

Også når det gjelder regionrådenes handlefrihet over midler, de såkalte partnerskapsmidlene, så kan det sies at man har opplevd avgrensinger. Utviklingen av regionale profiler og prioriterte satsingsområder medførte også at midlene skulle være målrettet disse satsingene. Slik blir dette omtalt i årsmeldingen fra regionrådet i Nord-Gudbrandsdal for 2004:

Partnerskapsmidlene er i stadig større grad i ferd med å bli midler som partnerskapsstyret setter inn for å utvikle områder som er prioritert i planarbeid for regionen. Det betyr at mulighetene for å bruke partnerskapsmidlene som søknadspott for mer tilfeldige søknader blir tilsvarende mindre.

I årsmeldingen for 2005 fra samme regionråd heter det:

Gjennom regionrådets vedtak av handlingsplan og budsjett i desember er det lagt inn betydelige føringer for hvilke utviklingsoppgaver regionen vil prioritere i 2006.

⁶³ Det heter i vedtektene at "Gjeldende lover og regelverk for de berørte instanser og statsbudsjettposter gjelder, dersom det ikke er gjort unntak i denne forskriften."

Dette arbeidet gjør at vi tar et viktig skritt i retning av bestillerrollen, istedenfor å være søknadmottakere.

Også for de andre regionrådene er partnerskapsavtalen med Oppland fylkeskommunene en av avtalene som er med på og sette rammer for aktivitetene til rådet, samtidig som avtalen styrker muligheten for å gjennomføre handlingsplanen for regionen. Slik blir dette sagt i årsmeldingen for Regionrådet for Valdres 2006:

Partnerskapsavtalen (PA-avtalen) med Oppland fylkeskommune (OFK) har styrket mulighetene for å gjennomføre Strategisk plan for Valdres, og bidratt til god samhandling mellom Regionrådet og OFK også på andre områder.

4.1.9 Regionrådenes bruk av partnerskapsmidlene

De seks regionrådene i Oppland har svært ulik økonomisk handlefrihet. Det er først og fremst Valdres regionråd og Nord-Gudbrandsdal regionråd som disponerer over midler av en viss betydning. Valdres har for eksempel fått statlige midler til et eget bygdeutviklingsprogram, der det årlig er mer midler enn hva som inngår i partnerskapsavtalen. De andre regionrådene har ikke samme tilgangen til offentlige utviklingsmidler, siden de ikke har samme distriktsstatus som regionene i nordfylket. Men også disse regionene kan ha midler fra andre parter, som for eksempel banker, næringsliv, fylkesmannen, statlige prosjekttilskudd eller tilskudd fra kommunene, men ikke i samme størrelsesorden som de nordlige regionene. Når det gjelder midler bevilget i forbindelse med Fritt fram-forsøket er derimot denne summen lik for alle seks regionene. Oppland fylkeskommune overfører årlig 2,5 millioner kroner til regionrådene, midler som skal brukes til regional utvikling.

I løpet av forsøket har disse midlene i stadig større grad blitt brukt i samsvar med de regionale handlingsplanene som er utarbeidet i fellesskap mellom fylkeskommunen og regionrådene. Hver region har blitt bedt om å velge prioriterte innsatsområder og skape en regional profil. De fleste av tildelingene regionrådene har gjort bygger opp om profilen, men det er likevel eksempler på at tiltak som ikke kan sies å falle inn under prioriterte områder også får støtte. Man avviser ikke prosjekter som synes levedyktige selv om de ikke er i tråd med valgt profil.

Partnerskapsmidlene – som er 2,5 millioner kroner fra fylkeskommunen til hver region og 750.000 kroner i tillegg fra deltakende

kommuner – blir fordelt til heller mange ulike prosjekter i hver region. For eksempel fordelte Hadeland regionråd summen til rundt 25 ulike prosjekter årlig i 2005 og 2006. Det mest omfattende prosjektet som fikk tildeling fra partnerskapsmidlene i Hadeland i 2005 var prosjektet ”Barn og unge på Hadeland velger positiv livsstil”. Blant prosjektene for øvrig for 2005 og 2006 finner vi flere prosjekter som alle hører inn under regionens satsingsområde; bioenergi. Det samme gjelder Nord-Gudbrandsdal, der regionrådet brukte en million av partnerskapsmidlene i 2006 til nasjonalparksatsingen, som er denne regionens profilerte satsingsområde. Alle de andre tiltakene som fikk støtte fikk betydelig mindre sum enn nasjonalparksatsingen. Også Nord-Gudbrandsdal regionråd bevilget partnerskapsmidler til rundt 20 ulike tiltak i 2006. Lillehammer-regionens tre satsingsområder i både 2006 og 2007 er idrett, opplevelsesnæringene og landbruk, og regionrådet har vedtatt at det er først og fremst innen disse områdene at man støtter innkomne prosjektsøknader, eller arbeidet med egeninitierte tiltak. Imidlertid åpner regionrådet også for å gi støtte til ”enkelte særlig gode regionale prosjekter som ikke naturlig faller inn under de nevnte satsingsområdene.” (Årsmelding 2006, regionrådet for Lillehammer-regionen). Lillehammer regionråd har gitt midler til 23 ulike prosjekter i treårsperioden 2005-2007, der flere av prosjektene er treårige, og storparten av prosjektene faller inn under de tre satsingsområdene. I 2006 ble støttet fordelt til 16 ulike prosjekter, en rekke av disse har langsiktig karakter. Også handlingsplanen for 2007 for Lillehammer-regionen prioriterer at partnerskapsmidlene hovedsakelig skal gå til tre områder, men setter også av midler til andre gode prosjekter som kan komme opp i løpet av året. I planen blir dette forklart slik: ”Fordelingen av midlene gir viktige signaler til omverdenen om hvilken retning Regional ledergruppe ønsker å gå i sine prioriteringer. I så måte er den et sentralt virkemiddel for å styre innretningen på både egeninitierte prosjekter og prosjekter initiert av eksterne bidragsytere.” (Handlingsplan for Lillehammer-regionen 2007). I planen blir det også understreket at regionen i en rekke saker av stor regional betydning har behov for støtte fra fylkeskommunen, og da ikke nødvendigvis økonomisk innsats, men i like stor grad eller større er det snakk om politisk støtte, kompetanse og andre ressurser for å løfte fram og sette fokus på saker av betydning for regionen.

Samlet viser regionrådenes rapporteringer om bruken av partnerskapsmidler at disse er i tråd med de regionale satsingene. Det innebærer likevel ikke at man er gått helt bort fra å støtte enkeltprosjekter, også om de er utenfor satsingsområdene. Er prosjektene gode har de muligheter for å oppnå støtte nesten uansett hvilke område det tilhører. Det er betydelig forskjell mellom

regionene når det gjelder økonomisk handlingsrom. Imidlertid har regionene det til felles at de opplever partnerskapet med fylkeskommunen som verdifullt, og da ikke bare ut fra økonomien, men også kompetansen fylkeskommunen innehar, og den politiske støtten fylkeskommunen utgjør.

4.2 Oppfatninger om forsøkene

Forsøket "Fritt fram" i Oppland innebærer at fylkeskommunen har overtatt ansvaret for en del av NAV s (tidligere A-etats) tiltaksmidler i Oppland, virkemidler innen arbeidsmarkedstiltak, næringsutvikling, miljø, landbruk og midler knyttet til regional utvikling i fylkeskommunene. Den samlede summen statlige midler som har blitt overført til fylkeskommunen i forbindelse med forsøket har vært godt over 80 millioner kroner årlig.

Da forsøket ble planlagt i fylkeskommunen tenkte fylkeskommunen Fritt fram-forsøket først og fremst som en virkemiddelreform og en politisk reform. Utgangspunktet var å øke treffsikkerheten av virkemidlene for regional utvikling, og å styrke det politiske nivået regionalt og lokalt ved at disse virkemidlene skulle samles i en budsjettpost under fylkespolitisk samordning. Fylkeskommunen skulle med det blir mer aktiv og styrende når det gjelder regionalt utviklingsarbeid. Fylkeskommunen skulle være den viktige aktøren, men i målsettingene for forsøket lå det også ambisjoner om at lokalpolitikere skulle få et større ansvarsområde gjennom samarbeid med fylkeskommunen når det gjelder regional utvikling.

I første rapport fra evalueringen konkluderte NIBR (NIBR-rapport 2006:4) med at de viktigste gevinstene av forsøket sett fra fylkeskommunens side var relatert til legitimering av arbeidsform og til samordning. Begge disse kan sees i sammenheng med ønskene av reform av virkemiddelordningen og av den politiske ordningen på fylkesnivået og i forhold til kommunene. Når arbeidsform var blitt viktigere, og fremdeles er det, enn virkemiddelreformen i seg selv, så viser det først og fremst til hvordan fylkeskommunen har tatt grep om regional utvikling og arbeidet med det. Samtidig har dette sammenheng med at ansvaret for virkemidlene er overført til regionalnivået. Likevel lå ikke frihetsgradene først og fremst i råderett over virkemidlene, men i muligheten til å utforme en ny arbeidsform og til å samordne innsats med andre aktører, ikke minst med lokalnivået, det vil "småregionene" og kommunene. Fremdeles kan vi oppsummere som i forrige rapport; Oppland fylkeskommune opplevde en

overføring av regionale virkemidler med klare føringer, der staten gjennom tidligere avtaler og praksis i stor grad satte rammer og definerte frihetsområdet. Men samtidig har fylkeskommunen brukt situasjonen til å utforme andre arbeidsformer enn før, og til å definere regional utvikling på en tydelig måte, og da ikke minst gjennom å samordne innsatsen og samarbeide med ulike aktører som alle har et ansvar for regional utvikling. Den viktigste gevinsten er ikke summen av midler fylkeskommunen disponerer, men heller de ringvirkningene forsøket får for samarbeid med andre regionale aktører. Og det har gitt fylkeskommunen mulighet til å skape sin rolle som regional utviklingsaktør, og da først og fremst gjennom å samordne innsats og gjennom å påvirke kommunene til å utforme egne utviklingsprofiler.

De viktigste gevinstene av forsøket deltakerne i fylkeskommunen og deltakere fra samarbeidende institusjoner trekker fram er slik relatert til a) legitimering av arbeidsform, og b) samordning. På sett og vis er disse to, arbeidsformen og samordning, avhengig av hverandre, men vi behandler de likevel hver for seg i det følgende.

4.2.1 Legitimering av arbeidsform

Da Oppland fylkeskommune søkte om forsøksstatus var det med forventning om å få tilgang til regionale utviklingsmidler man kunne bruke på en annen måte enn hva de ble brukt til gjennom statlig styring av midlene. Slik gikk det ikke. Fylkeskommunen fikk for det første ikke tilgang til alle midlene man hadde forventet, og for det andre, og viktigere i praksis, så var midlene til dels bundne, de kunne ikke brukes fullstendig fritt. I starten førte denne situasjonen til visse frustrasjoner, både for fylkeskommunen og for samarbeidende parter, som NAV. Fylkeskommunen gikk ut med tanke om større frihet enn det viste seg at den hadde, og de andre aktørene opplevde usikkerhet om midlene som de forventet ut fra oppgavene sine ville komme i samme omfang fra fylkeskommunen som de hadde gjort fra staten. Slik har det også blitt, og den frustrasjonen som til en viss grad ble opplevd i startfasen er borte i og med at midlene i hovedsak blir brukt som tidligere. Det er med andre ord ikke fritt fram med hensyn til disponering av regionale utviklingsmidler.

Vi erkjente fort at dette var mer en reform i arbeidsform enn en reform med hensyn til virkemidler. Fylkeskommunen har fått tilgang til noen nye midler, men mulighetene til å bruke dem fritt har ikke vært så stor som noen av oss i utgangspunktet trodde. Vi har for eksempel ikke kunnet bruke NAV-midler på en vesentlig

annet måte enn tidligere, vi har ikke kunnet gi dem til Innovasjon Norge. Midlene har slik sett i stor grad gått dit de tidligere gikk, selv om vi formelt sett har råderett over dem. I praksis er det ikke rom for slike endringer, det ville skapt for stor turbulens.

En av de viktigste gevinstene sentrale aktører i fylkeskommunene trekker frem er hvordan forsøket både forenkler og bidrar til å legitimere en arbeidsform fylkeskommunen lenge har hatt. Slik ble det sagt i 2006 (se NIBR-rapport 2006:4), og slik blir det sagt i 2007:

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

Forsøket er mer en måte å jobbe på enn det er midler. Men forsøket er viktig, fordi statens godkjenning av forsøket har gitt legitimitet til arbeidsformen. Legitimiteten styrker dermed fylkeskommunens evne til å opptre som en regional utviklingsaktør, blant annet ved at regionalpolitiske argument nå kan vektlegges i avgjørelser som fylkeskommunen tidligere ikke var med på. Det viktigste for oss med slike statlige midler er legitimiteten det gir oss. For eksempel når det gjelder nasjonalparkene. Hvis de driver etter lønnsomhetsprinsippet, og det finnes nasjonale føringer på at de skal velge den mest lønnsomme – så kan vi nå komme og si ”Nja, men hva med å velge den nest mest lønnsomme, for den oppfyller også andre kriterier vi mener er viktige.” Vi

har legitimitet til å si slikt nå, og de hører på oss, og ikke bare på nasjonale føringer.

Oppland fylkeskommune har likevel brukt det frihetsrommet som man fikk gjennom forsøksstatusen, og da i første rekke til å skape nye arbeidsformer og oppnå legitimitet for disse. Arbeidsformen innebærer samordning og partnerskap, tydeliggjøring og profilering av en regional utviklingspolitikk og et helhetlig grep om innsatsen for å utvikle fylkeskommunen. Den innebærer også å skape flere møteplasser for de som er involverte i arbeidet med utviklingsspørsmål i fylket, både i og utenfor fylkeskommunen. På et mer praktisk plan innebærer arbeidsformen også en organisering internt i fylkeskommunen som har som målsetting å yte god service overfor kunder og å opptre samordnet utad.

Men med arbeidsformen har det skjedd mye. Vi i fylkeskommunen har vært avhengige av å få med oss kommunene, de er våre viktigste alliansepartnere. Alle kommunene forpliktet seg til samarbeid da vi søkte om forsøket, og regionsamarbeidet har medført mye positivt. For noen av regionene kan vi si at utviklingsarbeidet ble revitalisert gjennom Fritt fram-forsøket. Det kan lett hevdes at 2,5 millioner kroner årlig til hver region ikke er stort å drive utviklingsarbeid for, men det har til dels betydd mye for regionene. Ikke minst har det det for regioner som er utenfor virkemiddelområdet og ikke har tilgang til statlige utviklingsmidler, slik som for eksempel Hadelandskommunene.

En annen sentral aktør i forsøket oppsummerer erfaringene slik:

Den største nytten vi har hatt av forsøket er at vi har utviklet en ny arbeidsform, noe både politikere og administrasjonen i fylkeskommunen har tatt konsekvensene av. I rollen som regional utviklingsaktør oppnår vi ikke suksess om vi bare tenker fylkeskommunen. Det er gjennom samarbeid og partnerskap vi klarer å oppnå noe. De viktigste er ikke hvem som gjør hva, men at vi stiller diagnosen og foreskriver medisin, og sørger for at noe blir gjort. I dette perspektivet ble regionene og arbeidet for å utvikle tydelige og spissede profiler for de enkelte regionene viktig.

Forsøket har hatt en verdi i det å gi legitimitet til at andre aktører må samarbeide med fylkeskommunen, og beskrive sine behov overfor fylkeskommunen. Det gjelder for eksempel Innovasjon Norge og det

gjelder NAV. Som en følge av dette har et partnerskapssamarbeid blitt utviklet. Det har ført til at alle med ansvar for en helhetlig tenkning. Slik blir dette oppfattet fra Innovasjon Norges side:

Vi forholder oss til delingsbrevet fra fylkeskommunen, og styret i Innovasjon Norge regionalt tildeler på grunnlag av det regionale handlingsprogrammet⁶⁴. Vi har et godt samarbeid med fylkeskommunen, og etableringen av Nyskapingssenteret gjorde at vi ble knyttet tettere sammen og ble mer effektive. For vår del er ikke det viktige hvor pengene kommer fra, så lenge vi har et godt samarbeidsmiljø. Og det har vi her.

Arbeidsformen gjør oppgavene til de enkelte aktørene tydelige. Fylkeskommunen er strategiutvikler og tilrettelegger, mens Innovasjon Norge har bedriftsrettede oppgaver. Oppgaver som etablereropplæring og kvinnesatsing samarbeider fylkeskommunen og Innovasjon Norge om. Slik blir dette beskrevet av fylkeskommunens representant:

Fylkeskommunens oppgave er ikke å ha tett kontakt med hver enkelt bedrift, den bestillingen har vi gitt til Innovasjon Norge. Innovasjon Norge er vårt operative organ. Men i forhold til store næringsmiljø, for eksempel Raufossmiljøet, skal fylkeskommunen spille en rolle, og der har vi også spilt en sentral rolle. Det miljøet er så stort at det er naturlig at når det er snakk om planer der så reiser fylkesordfører, næringssjef og direktører der sammen til departementet og tar opp saker.

Forsøket har ført at vår tilnærming til næringslivet er dramatisk endret. Og det har legitimert, ikke minst politisk, vår evne og vilje til å prøve nye arbeidsformer. Vi har alltid etterlevd statens påbud, dette forsøket ga oss mulighet til å prøve ut mer enn før.

Og slik beskriver Innovasjon Norge dette:

Vi er tydelige på at vi har bedriftsrettede oppgaver, fylkeskommunen er strategiutvikleren og tilrettelegger. Rollene våre er tydelige. Og vi er dynamiske, for eksempel fikk vi i fjor utvidede rammer, fordi vi ikke

⁶⁴ I dette styret er fylkesordfører leder, fylkeskommunens næringssjef er obeservatør, det samme er fylkesmannen. Slik er det også i alle andre regionale styrer i Innovasjon Norge.

hadde midler igjen. Da overførte fylkeskommunen resten av sin ramme. Vi har også samarbeidet og fordelt ansvar med fylkeskommunen når det gjelder seminarer og møter. Og vi orienterer hele tiden fylkeskommunen om hvilken retning vi går.

Fra fylkeskommunen blir det framhevet at det fortsatt er fylkeskommunen som setter dagsorden, og at det er få innspill fra statlige etater, som ikke bruker forumet til å luften nye ideer.

Kommunene

Kommunene er viktig i Fritt fram-forsøket, både om vi omtaler arbeidsform eller samordning. Viktige aktører i så måte er kommunene i fylket. Fylkeskommunen forholder seg til kommunene både enkeltvis og gjennom regionrådene. I regionrådene, eller regionstyrene, møtes kommunepolitikere og fylkespolitikere, samt representanter for administrasjonen både i fylkeskommunen og deltakende kommuner. Regionrådene er viktige element i i verksettingen av fylkeskommunens utviklingspolitikk, det er disse som har ansvaret for de regionale profilene og som har ansvaret for å fordele regionale midler som er overført fra fylkeskommunen. I årsrapporten for Fritt fram for 2006 heter det at "(...) *Forholdet til kommunene helt klart har utkrystallisert seg som det mest vellykkete og viktigste siden av forsøket.*" Fylkeskommunen opplever at det er en god strategi å velge å se kommunene som sine viktigste samarbeidspartnere, og å legge innhold i en slik uttalelse. Det er det som er gjort gjennom å overføre noe av midlene fylkeskommunen fikk rådvelde over gjennom forsøket til kommunene, eller rettere sagt, til kommunene gjennom regionrådene.

Gjennom Fritt fram-forsøket møter fylkeskommunen kommunene i stor grad gjennom regionrådene, om enn ikke bare der. Regionrådene fantes dels før forsøket, og ble dels etablert etter forsøket startet. Slik fylkeskommunen ser det er regionsamarbeidet en vesentlig del av forsøket, og en mulighet til å utforme samarbeidet med kommunene på, samt å gjennomføre en regional utviklingspolitikk der kommunene også medvirker. Fylkeskommunen var ikke fornøyd med hvordan regionrådene fungerte i starten, med utydelig profil og først og fremst som saksbehandlere for mottatte søknader. Dette har endret seg, ikke minst etter kravet om regionale profiler og spissing av prioriteringer. I forbindelse med utarbeidelsen av regionale handlingsprogram satte fylkeskommunen krav til at regionene skulle velge sine prioriterte innsatsområder, noe som klart kommer fram i nåværende handlingsprogram. Dette har å gjøre både med arbeidsform og samordning.

Forholdet til kommunene ble tatt opp i Nordlandsforsknings evaluering av forsøket, der det ble sagt at den politiske kontakten med kommunene burde styrkes. Også dette har blitt forsøkt gjort, først og fremst gjennom den møteplassen regionrådene utgjør. Men her er erfaringene ikke udelt positive:

Min visjon var at regionrådene – der både politikere og rådmenn deltar i dag – skulle bli gode politiske verksteder. Vi har ikke helt fått det til, det er et kvasisystem av politikere og administrasjon og posisjon og opposisjon, og kanskje er det det som gjør at regionrådene ikke fungerer helt godt. Jeg vet ikke. I tillegg blir regionrådene mistenkeliggjort av kommunestyrene hjemme, blir sett på som en A-gjeng av politikere. Det går ikke helt godt. Vi får ikke de gode disusjonene. Men vi vil heller ikke rendyrke regionrådene, fylkeskommunen skal ha kontakt med enkeltkommuner også, ikke bare regionrådene.

Partnerskap

Partnerskapsamarbeid er viktig i forsøket, og har blitt en følge av arbeidsformen fylkeskommunen valgte. Dette har resultert i etablering av et eget partnerskapsforum, som er en av flere nye møteplasser som følge av forsøket. Regionrådene er en annen møteplass mellom fylkeskommunen og kommunene. Partnerskapsforum er i første rekke fylkeskommunens møteplass med de samarbeidende regionale statlige etatene. Partnerskapsforum er sammensatt av regionkoordinatorene (sekretærer for regionrådene), statlige etater; Innovasjon Norge, høyskolene og andre parter som fylkeskommunen har inngått partnerskapsavtale med. Partnerskapsforumet skal ha rollen som premissleverandør i forhold til arbeidet med fylkesplanen, Fritt fram og regionalt handlingsprogram. Flertallet i forumet er også leverandører eller operatører i Fritt fram-sammenheng. Forumet møtes to – tre ganger årlig.

Møteplasser

Regionrådene er en annen viktig arena for fylkeskommunen. Dette er en møteplass med kommunene, her møtes fylkeskommunen – ansatte og politikere – med kommunepolitikere fra de ulike kommunene i de seks regionrådene. Flere av regionene og regionrådene eksisterte før forsøket tok til, noen kom i og med forsøket. Grunnen til det er at Fritt fram-tenkingen til fylkeskommunen innebar partnerskap med kommunene, og da ikke med enkeltkommuner, men grupper av kommuner, eller regioner som det kalles. Fylkeskommunen har

gjennom forsøket årlig satt av 2,5 millioner kroner til hvert regionråd. I tillegg har regionene selve bidratt med 30 prosent av denne summen, 750-000 kroner årlig. Den samlede summen har vært regionrådets midler. I starten opplevde fylkeskommunen at regionrådene var utydelige, uten nødvendig kraft og opptrådte som en søknadmottaker. Fylkeskommunen stilte krav om tydelighet og spissing av profil, og slik oppstod de ulike profilene til regionene. Dette ble knyttet til RHP, som ikke bare er et dokument for fylkeskommunen, men der regionene også innvirker på innholdet og prioriteringene.

Gjennomføringsavtaler

Utviklingskontrakter var et element i forsøket fra starten av. Fra høsten 2005 ble utviklingskontraktene omdannet og smalnet inn til å bli fylkeskommunale "gjennomføringsavtaler" med hver enkelt region. Hovedfokus for Fritt fram-forsøket i 2006 var å videreutvikle partnerskapet med kommunene gjennom prosesser knyttet til gjennomføring av regionalt handlingsprogram. I dette arbeidet ble de tidligere utviklingskontraktene, som forsøkte å involvere staten mer direkte i realiseringen av regionenes spissete profiler, erstattet med "gjennomføringsavtaler". Statsetatenes forpliktelser ligger ikke i gjennomføringsavtalene, men er nedfelt i RHP og oppfølgingen av denne. Gjennomføringsavtalene er først og fremst et anliggende mellom fylkeskommunen og de samarbeidende kommunene regionvis. Avtalene synliggjør regionenes handlingsplaner og fylkeskommunens egne forpliktelser i forhold til regionen, - sammenfattet i ett og samme dokument. I årsrapport for Fritt fram i Oppland for 2006 blir det sagt at "begge parter er godt fornøyd med hvordan denne prosessen har blitt kjørt, og det jobbes nå målrettet med å følge opp gjennomføringsavtalene og handlingsplanene."

Statlig deltaking i forsøket

Den statlige involveringen i Fritt fram har først og fremst funnet sted i det såkalte partnerskapsforum som fylkeskommunen er ansvarlig for. Dette forumet startet med å være et tilnærmet informasjonsforum, men alt i årsmeldingen for 2005 fra forsøket ble det sagt at partnerskapsforum "har endret karakter fra å være et informasjonsforum til å legge større vekt på arbeidsmøter knyttet til prioriterte tema, spesielt i revisjonen av regionalt handlingsprogram høsten 2005". I 2006 fant statlig involvering i forsøket sted først og fremst gjennom at partnerskapsforum, med regional stat og høgskolene som noen av deltakerne, var involvert i prosessen med å utforme det regionale handlingsprogrammet. RHP adresserte en rekke politiske resultatmål hvor regional stat, høgskolene og andre har hovedansvar eller er medansvarlige for gjennomføringen. Gjennom

tilsagnsbrev til regional er dette forsterket og presisert ytterligere. Det er også inngått en ny partnerskapsavtale med NAV. Fylkeskommunen utarbeidde videre elektroniske rapporteringsrutiner som på en systematisk måte sikrer rapportering innenfor alle politiske resultatmål i RHP.

Alt var ikke like tilfresstillende når det gjelder samarbeidet mellom fylkeskommunen og staten, noe som blir uttrykt slik i årsrapporten for 2006 fra Fritt fram i Oppland:

Arbeidet i regionalpolitisk ledergruppe har dessverre blitt hemmet av et til tider anstrengt og dårlig samarbeidsklima mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. (side 1 i Årsrapport for 2006).

Synspunktet overfor blir støttet i intervjuene våre i fylkeskommunen og med fylkespolitikere. Fylkesmannen forklarer dette som startproblemer knyttet til arbeidsmetoder fylkeskommunen tok i bruk da forsøket tok til. Dette går på råderett over og bruk av statlige midler. Fylkesmannen opplever likevel at partnerskapsforumet nå fungerer, og at forsøket ikke har ført til vesentlige endringer i forhold til tidligere. Den konfliktfylte relasjonen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen er ellers grundig beskrevet i Nordlandsforsknings evaluering av Fritt fram-forsøket (NF-rapport 7/2005), der det framgår at konflikten ikke nødvendigvis bunner i forsøket som sådant. Det er likevel rimelig å tro at forsøket forsterker motsetningene, i og med at Fritt fram-forsøket fokuserer på økt politisk myndiggjøring, og en mulig politisk maktforskyving. I følge Nordlandsforskning er dette et ”poeng som ikke har gått upåaktet hen hos betydningsfulle partnerskapsaktører som Innovasjon Norge og Aetat,” (NF7/2005:46)⁶⁵ og at det heller ikke er grunn til at det ikke skulle gjelde fylkesmannens organisasjon. I løpet av forsøksperioden har imidlertid disse mulige konfliktene blitt håndtert og løst på noe ulik måte. For Innovasjon Norge og NAV (tidligere Aetat) har prosessen ført til at organisasjonene, som i starten av redd for å misse sine midler, har råderett over ”sine” midler som tidligere. Fylkeskommunen tildeler midler som tidligere kom direkte fra staten, og midlene blir deretter forvaltet av Innovasjon Norge eller NAV. Derimot er arbeidsformen blitt endret, og partene er trukket langt mer med i arbeidet med regionalt handlingsprogram enn tidligere, og man samarbeider om spesielle tiltak eller innsatsområder. At Oppland fikk ny fylkesarbeidssjef, som kjente problemstillingen fra før, og hadde som

⁶⁵ Arild Gjertsen: Fritt Fram i Oppland? En underveisevaluering av Fritt Fram-forsøket, NF-rapport nr 7/2005

målsetting å gjøre det beste ut av situasjonen, virket også positivt på samarbeidet mellom Aetat og fylkeskommunen. Når det gjelder fylkesmannen så får ikke fylkeskommunen skrive tildelingsbrev for midler til friluftstiltak og liknende, men betaler ut midlene der fylkesmannen har behandlet søknadene uavhengig av partnerskapsforum, og uavhengig av regionene.

Samarbeidet med Innovasjon Norge, NAV og fylkesmannen er alle eksempler på regionale forsøk på samarbeid mellom statlige myndigheter og fylkeskommunen. I ulik grad har de lyktes. Samarbeidet med Innovasjon Norge og NAV har utviklet seg godt, mens samarbeidet med fylkesmannen fremdeles blir beskrevet som delvis anstrengt og konfliktfylt. Det kan finnes regionale forklaringer på dette, som kan knyttes til tidligere hendinger og beslutninger utenfor forsøket og til holdninger hos enkeltaktører. Når det gjelder fylkesmannen og fylkeskommunen skal vi likevel ikke se bort fra at en vesentlig del av problemet her finnes utenfor regionen. Det er slike tanker som kommer fram når representanter for fylkeskommunen litt oppgitt sier at de ikke ”vet om fylkeskommunen og regional stat har samme oppfatning av hva regionalt utviklingsarbeid er for noe.” Nordlandsforskning hevdet i sin evaluering at

Den grunnleggende utfordringen for forsøket ligger i at nasjonale myndigheter har valgt å ikke definere innholdet i det regionale utviklingsbegrepet. Det nasjonale nivå ser ut til å vegre seg for å kople et regionalt utviklingsbegrep til tunge nasjonale utviklingsprosesser om fylkesnivåets framtid. Fritt fram-forsøket illustrerer at denne mangelen på statlig regionaliseringsvilje også får konkrete manifestasjoner på fylkesnivået.

Også i Nordregio og NIBRs vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng ble dette tatt opp.⁶⁶ Slik ble det sagt der:

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) heter det at ”[r]ollen som regional utviklingsaktør må defineres nærmere og gis et innhold av fylkeskommunen selv. Utforming av handlingsrommet er avhengig av konkret originalitet i form av visjoner, strategier, partnerskap og prosjektidéer. Dersom ambisjonen om den regionale merverdi skal ha

⁶⁶ Jon P. Knudsen, Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke: En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng, Nordregio Working Paper 1: 2005

mening, kreves det at aktørene i partnerskapet utvikler felles idéer om hva dette skal innebære; idéer som er interessante nok til at de enkelte aktørene er villige til å yte noe på kort sikt for en mer langsiktig gevinst.

Denne rapporten viste også til de regionale utviklingsrollene i våre naboland. Disse er nært koplet til forestillinger om at det regionale utviklingspotensialet først kan tas ut når det er nært knyttet til et institusjonelt rammeverk som gir det en spesifikk oppgave i arbeidet med å virkeliggjøre nasjonale utviklingsambisjoner. Med institusjonelt rammeverk menes her i hvor stor grad sentrale statlige myndigheter ønsker å forplikte spesifikke nøkkelsektorer til å medvirke i det regionale utviklingsarbeidet. Videre sies det:

For oss fremstår det som påtakelig at den norske frigivningen av det regionale utviklingsbegrepet gir statens mange sektorer og aktører en tilsvarende stor frihet i forhold til å forholde seg til fylkeskommunene som aktører. Den manglende sentrale evnen, eller viljen, til å spesifisere innholdet i begrepet regional utvikling, kan slik tolkes som at sentrale statlige myndigheter enten ikke selv har en klar nasjonal utviklingsmålsetting, eller at den ikke har klare mål for hvordan denne skal omsettes regionalt. Dette kan også tolkes som at sentrale statlige myndigheter ikke ønsker å forplikte spesifikke nøkkelsektorer til å medvirke i det regionale utviklingsarbeidet, at man ikke har klare forestillinger om hvordan komparative regionale fortrinn kan utnyttes til nasjonens beste, eller at man der foretrekker å omsette eventuelle regionale mål i andre kontekster enn dem som er bundet til fylkeskommunenes utviklingsarbeid.

I Oppland fylkeskommune opplever både aktører i fylkeskommunen og hos regional stat mangelen på klar tale fra staten som problematisk, man er usikker på om fylkeskommune og stat legger det samme i begrepet "regional utvikling", og man opplever at staten ikke forplikter seg når det gjelder samarbeid om eller gjennomføring av regional utvikling.

4.2.2 Samordning

En annen positiv effekt av forsøket er at det har bidratt til å ulike former for samordning. Dette innebærer både samordning av styringsdokumenter på området, og det innebærer samordning av

virkemiddelbruk på området. Begge deler var slikt fylkeskommunen tok tak i tidlig i forsøket, og har fulgt opp underveis.

Samordning av styringsdokumenter gjelder først og fremst i forhold til fylkesplanen, og prosessen har også medført å trekke kommunene inn i arbeidet, og gi kommunen et forhold til og en plass i fylkesplanen. Oppland fylkeskommune tok i starten av forsøket for seg alle styringsdokumenter man hadde, og arbeidet målrettet for å samordne og konkretisere disse. I praksis har det resultert i at man har redusert fra 250 sider til et regionalt handlingsprogram på rundt 50 sider.⁶⁷ Dette programmet er strategisk og handlingsrettet. Her blir alle relevante partnere invitert til å bidra, og programmet omhandler hele e Opplands økonomi (1,3 mrd). Handlingsprogrammet rulleres hvert år.

I starten av forsøket opererte fylkeskommunen med såkalte utviklingskontrakter med samarbeidspartnerne (forskningsråd, A-etat/NAV osv), men fra 2006 ble utviklingskontraktene omdannet og smalnet inn til å bli fylkeskommunale ”gjennomføringsavtaler” med hver enkelt region. Arbeidet med det ble gjennomført høsten 2005. statsetatenes forpliktelser ligger ikke i gjennomføringsavtalene, men er nedfelt i RHP og oppfølgingen av denne.

Fylkesplanen er det øverste styringsdokumentet i fylkeskommunen, og av denne utgår regionalt handlingsprogram, som ligger til grunn for partnerskapsavtaler, som igjen ligger til grunn for gjennomføringsavtaler. Fylkeskommunen har slike avtaler med alle regionrådene. I disse avtalene ligger det midler fra forsøket, andre midler fra fylkeskommunen, samt midler generert fra andre aktører (næringsliv osv). Denne arbeidsformen ble iverksatt som en viktig del av Fritt fram-forsøket. Både samordningen av styringsdokument, og samordning av midler som skytes inn i gjennomføringsavtalene – både fra offentlig og privat hold - har dermed bidratt til å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Prosesen med å samordne og konkretisere styringsdokumentene har også medført tettere kontakt med kommunene og regionene. Dette har vært bevisst fra fylkeskommunen sin side, og slik blir det sagt av en av informantene i fylkeskommunen:

For oss var det veldig viktig at regionalt handlingsprogram ikke bare skulle være fylkeskommunen sitt. Alle regionene deltar i arbeidet, og hver av regionene har blitt ”tvunget” til å prioritere tre satsingsområder hver. Dette har fungert godt, og vi har fått et godt dokument.

⁶⁷ Regionalt handlingsprogram 2007 for Oppland er på 47 sider.

For det andre mener deltakerne at fylkeskommunen gjennom forsøket er blitt en krumtapp for samordning av virkemiddelbruken til fylkeskommunen, og statlige instanser som Aetat, Innovasjon Norge, fylkesmannen og Norges forskningsråd. Denne samordningen vil, i følge deltakerne, komme brukerne til gode. Men samordningen av virkemidlene er også sentralt her. Her har Oppland fylkeskommune erfaring å bygge på, og da først og fremst gjennom erfaring med det som blir kalt SAVIS, som nærmest kan sies å være en slags forløper for NAV det vil si en samordning av virkemidler. Her settes brukeren i sentrum. Fritt fram handler om dette også. Fylkeskommunen slet med å få SAVIS i gang, men det ble lettere i og med forsøket og muligheter for å legge føringer på Aetatmidlene.

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

4.3 Kommunepolitikernes oppfatninger

4.3.1 Om spørreundersøkelsen til kommunepolitikere i Oppland

I forbindelse med evalueringen av forsøket i Oppland gjennomførte NIBR juni 2007 en spørreundersøkelse i fylkeskommunen. Denne ble sendt til alle kommunepolitikere i de 26 kommunene i fylket. I alt ble 644 skjema sendt ut, 11 kom i retur, blant annet på grunn av at adressaten var flyttet. Undersøkelsen ble sendt ut pr. post, og i følgebrevet ble det også opplyst om muligheter for å svare på spørreskjemaet på Internett. Mer enn halvparten av de som svarte, valgte å svare på papirskjema. Dessverre skapte tekniske forhold problemer for mange som brukte Internett-alternativet, og flere svar der ble ikke registrert på en skikkelig måte. Dette forholdet ble vi klar over først da undersøkelsen skulle behandles, og hadde derfor ikke mulighet til å få gjort noe med det. Dette er trolig en av flere grunner til en lav svarprosent, 32,8. Vi må likevel regne med at det også er andre grunner til lav svarprosent, og svarprosenten tilsier ikke at det er stor interesse for å si sin mening om Fritt fram-prosjektet. En annen grunn kan være at langt fra alle kommunestyrerepresentantene kjenner til prosjektet, den forholdsvis høye ”vet ikke”-andelen av svarene hos dem som svarte på skjemaet tilsier at dette er en mulig grunn.

Tre fjerdeparter av de som har svart er menn, en fjerdepart kvinner. 15 prosent av dem sitter i en av de seks regionrådene. Vel 13 prosent er ordfører, 29 prosent sitter i formannskapet og vel 57 prosent i kommunestyret. I alder finner vi en spredning frå 22 til 78 år, der tre av fire er 50 år eller mer.

I spørreundersøkelsen hadde vi fem grupper med påstander som vi ba informantene om å ta stilling til. Disse omhandlet partnerskapsavtalen, regionrådene, samarbeidet mellom kommune/regionråd og fylkeskommune, fylkeskommunen og fylkeskommunens arbeidsformer i tilknytting til Fritt fram-prosjektet når det gjelder utviklingsarbeid. I tillegg hadde vi noen andre spørsmål, som vi ikke går særlig inn på her. I det følgende presenterer vi disse fem gruppene med påstander, og hvordan svarene fordeler seg. Informantene kunne ta stilling til påstandene ut fra en skala fra 1 til 6. Vi har delt svarene i tre, der 1-3 står til venstre, 4-6 i midten og "vet ikke" til høyre. Den lave svarprosenten gir ikke noe godt grunnlag for å utdype svarene, og vi kommenterer derfor bare kort funnene nedenfor.

4.3.2 Partnerskapsavtalen

Partnerskapsavtalen mellom fylkeskommunen og kommunene/regionrådet er en viktig del av Fritt fram-prosjektet. Avtalen medfører blant annet midler til regionen, og krever at kommunene velger retning for utvikling. Påstandene vi tok opp her tar hensyn til hvordan partnerskapet er utformet, og hva det omfatter.

Tabell 4.3 *Spørsmål 1: Hvilken betydning har partnerskapsavtalen mellom din kommune og fylkeskommunen når det gjelder følgende forhold? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent*

	Uenig (1-3)	Enig (4-6)	Vet ikke
Avtalen gir mer utviklingsressurser til min region	19,0	52,1	28,9
Avtalen samordner kommunens og fylkeskommunens prioriteringer	26,0	43,6	30,3
Avtalen har ført til tydelig regional profil og klare prioriteringer	28,2	44,4	27,5
Avtalen muliggjør nye typer utviklingsprosjekter	19,0	55,6	25,4
Avtalen muliggjør større utviklingsprosjekter enn tidligere	19,7	53,5	26,8

Nye, og større, typer utviklingsprosjekter, samt mer utviklingsressurser til regionen er påstandene som får størst oppslutning her. Dette ble også framhevet i intervju med politiske og administrative aktører fra fylkeskommunen, og representanter fra kommunene ser ut til å være enige med dette.

4.3.3 Regionrådene

Regionrådene er avgjørende for at partnerskapsavtalen mellom fylkeskommunen og kommunene kan gjennomføres. Rådene er små, og her sitter kommunepolitikere og fylkespolitikere. Det er disse som avgjør bruken av utviklingsmidlene fylkeskommunen avsetter til regionrådene.

Tabell 4.4 *Spørsmål 2: De seks regionene og regionrådene i Oppland spiller en vesentlig rolle i gjennomføringen av Fritt fram-prosjektet. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om ditt regionråd? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent*

	Uenig (1-3)	Enig (4-6)	Vet ikke
Regionrådene har bidratt til regional profilering og bedre regional utviklingspolitikk enn før forsøket	22,6	58,4	19,0
Regionrådene har skapt et verksted for gode politiske diskusjoner om regional utvikling	29,6	45,6	19,7
Regionrådene har skapt et A-lag av lokalpolitikere, som har bedre innsyn og innflytelse enn "vanlige" politikere	22,2	57,7	19,0
Jeg opplever at kommunens deltakelse i regionrådet er et rent pliktløp	47,2	33,8	19,0
Regionrådene har medført at kommunestyret er blitt mindre viktig enn tidligere når det gjelder lokal utviklingspolitikk	42,3	38,8	19,0

At regionrådene har bidratt til regional profilering og bedre regional utviklingspolitikk enn før forsøket er påstanden flest er enige med. På den andre siden er nesten like mange enige med at regionrådene har skapt et A-lag av lokalpolitikere, og at disse har bedre innsyn og innflytelse enn kommunepolitikere som ikke sitter i regionrådene.

4.3.4 Samarbeid med fylkeskommunen

Fritt fram-prosjektet innebærer samarbeid mellom fylkeskommunene og regionene/kommunene. Vi var interessert i å se om lokalpolitikerne så noen endring i dette forholdet.

Tabell 4.5 *Spørsmål 3: Hvordan mener du samarbeidet med fylkeskommunen har utviklet seg de siste par årene, generelt sett? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent*

	Uenig (1-3)	Enig (4-6)	Vet ikke
Samarbeidet mellom fylkeskommunen og mitt regionråd har blitt svært godt	28,9	49,2	21,8
Samarbeidet mellom fylkeskommunen og min kommune har blitt dårligere	55,6	23,9	20,4
Jeg kan ikkje se noen endringer i samarbeidet mellom kommunen min og fylkeskommunen	47,9	33,2	19,0
Jeg kjenner ikke til noe samarbeid mellom fylkeskommunen og regionrådet	67,7	17,6	14,8

Også for gruppen med påstander om samarbeid mellom kommune/regionråd og fylkeskommune er det to påstander som skiller seg ut. Den ene går på samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen, der påstanden var at dette har blitt dårligere de siste par årene. Heller få er enige i dette. Det mest klare i denne gruppen er likevel svaret på den siste påstanden, at man ikke kjenner til noe samarbeid mellom fylkeskommune og regionråd. I underkant av to av ti er enige i dette. Samarbeidet synes slik å være godt kjent blant de som har svart på spørreundersøkelsen.

4.3.5 Fylkeskommunen

Det neste spørsmålet går på mer generelle forhold når det gjelder fylkeskommunen og kommunene, og da med vekt på utviklingsarbeid.

Tabell 4.6 *Spørsmål 4: I hvilken grad er du enig i følgende påstand om fylkeskommunen. Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent*

	Uenig (1-3)	Enig (4-6)	Vet ikke
Fylkeskommunen er en ressurs i det kommunale planleggings- og utviklingsarbeidet	38,8	47,1	14,1
Fylkesplanen brukes i for liten grad som utgangspunkt for kommunens utviklingsarbeid	38,0	47,2	14,8
Manglende samordning mellom fylkeskommunen og regional stat vanskeliggjør kommunens utviklingsarbeid	21,9	56,3	21,8
Fylkeskommunens regionale utviklingspolitikk har stor betydning for min kommune	37,4	46,4	16,2
Fylkespolitikere har for liten styring med regionale utviklingsmidler	43,7	32,4	23,9

Når det gjelder påstandene om ulike forhold ved fylkeskommunen er det bare en som får oppslutning av mer enn halvparten av utvalget. Det er påstanden om at manglende samordning mellom fylkeskommunen og regional stat vanskeliggjør kommunens utviklingsarbeid.

4.3.6 Fritt fram-prosjektet

Det siste spørsmålet omhandlet selve Fritt fram-prosjektet.

Tabell 4.7 *Spørsmål 5: Fritt fram-prosjektet er en reform når det gjelder virkemidler og arbeidsformer. Nedenfor ber vi deg vurdere noen påstander knyttet til fylkeskommunens arbeidsformer når det gjelder utviklingsarbeid. Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"). Prosent*

	Uenig (1-3)	Enig (4-6)	Vet ikke
Regional enhet i fylkeskommunen samordner på en god måte utviklingsarbeidet overfor kommunene	29,1	42,6	28,4
Min erfaring er at næringslivet og etablerere opplever det som enklere å henvende seg til det offentlige virkemiddelapparatet nå enn tidligere	32,6	40,8	26,2
Jeg kjenner ikke til nye arbeidsformer på dette området	44,0	34,7	21,3
Jeg opplever arbeidsformen og ansvarsfordelingen som ryddig	25,5	41,2	33,3
Det har blitt vanskeligere å ta opp utviklingsspørsmål med fylkespolitikere	43,9	24,1	31,9
Det har blitt lettere å få svar fra fylkeskommunens administrasjon på spørsmål som dreier seg om utviklingsarbeid	22,0	37,6	40,4

Påstandene som gjelder Fritt fram-prosjektet som en reform med hensyn til virkemidler og arbeidsformer får en heller liten oppslutning. Dette gjelder i begge retninger, heller få er enige i påstandene, og enda færre er uenige i dem. Det er også en stor gruppe som svarer "vet ikke" her, større enn for de andre påstandene. Men selv om denne gruppen med påstander er den som tilsynelatende får minst oppslutning, og minst klare svar, så er det ingen av påstandene som utmerket seg med svært stor oppslutning. Ut fra det vi har sagt om svarprosenten går vi ikke inn på noen analyse av disse forholdene, men stiller likevel spørsmål om de svarene vi har fått ikke først og fremst er en vurdering av forsøksprosjektet i seg selv, men like gjerne er et bilde på hvilke kunnskap kommunestyrerepresentantene har om Fritt fram-forsøket. Om vi sammenlikner svar fra de kommunepolitikere som sitter i regionrådet med de som ikke gjør det, og det er de fleste, ser vi en klar tendens. Det er de som er representert i regionrådene, ordførerne og noen til, som er de som har størst kjennskap til Fritt fram-forsøket, herunder hva regionrådene arbeider med, og som har klare synspunkt på dette. Flere som svarte på

skjemaet har tilføyd kommentarer om dette. Klarest kommer fram i kommentaren nedenfor:

Regionrådet er en arena først og fremst for ordførerne. Det er få, om noen prosesser i formannskapet og kommunestyret i forhold til bruken av penger som kommunene i partnerskapet med fylkeskommunen rår over. Ingen prosess, lite diskusjon, kun tatt med som sak til orientering. Sjelden med økonomiske konsekvenser, kun den politiske beslutningen.

Jeg tror at en større deltagelse i utviklingsprosesser ville være til stor hjelp for å gjøre politikken mer attraktiv. I det politiske arbeidet i kommunen er det meste av økonomien bundet av lønninger (sykehjem/skoler/ barnehager/vedlikehold/administrasjon) – det er lite å drive politikk for.

Gode prosesser som motivering av fotfolket ville vært en styrke, og gitt prosjektene en langt bredere forankring.

I undersøkelsen hadde vi et spørsmål om i hvilken grad man har kjennskap til Fritt fram-prosjektet. Over 56 prosent svarte at de i liten grad hadde kjennskap til forsøket, mens vel 35 prosent sa de hadde god eller svært god kjennskap til prosjektet. Det er tydelige forskjeller ut fra politisk posisjon, ordførere og formannskapsmedlemmer har i langt større grad kjennskap til prosjektet enn hva kommunestyremedlemmer har. Alle ordførere og flertallet av formannskapsmedlemmene som har svart sier de har god eller svært god kjennskap til forsøket og partnerskapsavtalen. Det samme er ikke tilfelle for kommunestyremedlemmene ellers, her sier to av tre at de har lite kjennskap til forsøket. Det er også de med best kjennskap til forsøket som gir det best vurdering, og har minst innslag av ”vet ikke”-svar. Forsøket kan synes å være lite kjent blant lokalpolitikere i fylket, men de som kjenner til det gir forsøket heller gode vurderinger.

4.4 Reelle endringer i prioriteringer

Fritt fram-forsøket i Oppland har i svært liten grad ført til omprioriteringer av økonomiske midler. Fylkeskommunen tenkte seg i utgangspunktet at det skulle være mulig, og at regional prioritering kunne medføre en mer hensiktsmessig bruk av midlene. Man tenkte seg også at midlene i så måte ville være mer positiv for utviklingen av fylket. Når dette ikke har blitt resultatet er årsakene at midlene i stor

grad allerede var bundet opp. Når NAV i Oppland årlig blir tildelt 20 millioner kroner fra staten, er ikke dette frie midler på den måten at de kan brukes fritt. Dette var nettopp noe av det som skapte problemer i startfasen; fylkeskommunen oppfattet friheten knyttet til midlene større enn den i realiteten er. I løpet av forsøksperioden har dette endret seg, og situasjonen nå når det gjelder midler til bruk hos de ulike partene og råderett over dem, er i realiteten som før. Det er ikke forvaltningen av midler det har skjedd endringer med, og heller ikke prioriteringen av bruken, men derimot arbeidsform. Mulighetene til samarbeid og samordning har endret seg. Slik presenterer representanter for NAV situasjonen i dag:

I 2007 fikk vi økt frihet gjennom nytt budsjett, og vi kan nå samarbeide tettere med fylkeskommunen, særlig i forhold til ungdom. Vi står friere i forhold til prosjekt, og vi ser dette som et resultat av Fritt fra. I starten var Fritt fram-forsøket mye flytting av penger, og det var egentlig snakk om de samme tiltakene. Nå har vi fått utvidet målgrupper, for eksempel opplæringsbedrifter, før var det egentlig ikke store prosjekter det var snakk om.

For Innovasjon Norge har konsekvensene av forsøket blitt at man opplever styringen fra fylkeskommunens side sterkere enn tidligere:

I forsøket har nok styringen fra fylkeskommunen blitt sterkere enn ellers. Vi har likevel ikke opplevd noen konflikt mellom Innovasjon Norges sentrale strategi, der internasjonalisering står sterkt, og Opplands strategi. Vi tar hensyn til fylkeskommunens strategi, men vi må legge vekt på vår egen også.

Fylkesmannen opplever ikke vesentlige endringer på grunn av forsøket:

For vår del er det snakk om omtrent 500.000 kroner årlig, som skal gå til friluftstiltak. Det er ikke all verdens penger akkurat. Så vidt jeg vet er fordelingen omtrent som før, folkene mine har i alle fall ikke registrert nevnte endringer. Og det er heller ingen negative tilbakemeldinger fra mine folk om dette. Forsøket har ikke ført til store endringer slik jeg opplever det.

4.5 Hovedkonklusjoner

Nedenfor vil vi oppsummere Fritt fram-forsøket ut fra de problemstillingene som ble stilt som utgangspunkt for evalueringen av forsøket.

Hvordan har Oppland fylkeskommune ivaretatt de oppgaver og myndighetsområder som fylkeskommunen har blitt tildelt gjennom forsøket? Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for saksbehandling og andre forhold knyttet til forvaltningen av de virkemidlene som er overført? Hvordan kan samhandlingen mellom Oppland fylkeskommune og involverte administrative organisasjoner karakteriseres?

Det er NIBRs oppfatning at Oppland fylkeskommune på en god måte har ivaretatt oppgavene og myndighetsområdene som fylkeskommunen fikk tildelt gjennom forsøket. Fritt fram-forsøket falt dels sammen med den såkalte virkemiddelreformen, noe som innebar at det ikke var overføring av ansvaret for regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene som ble det vesentlige i forsøket. Derimot ble ny arbeidsform viktig for Oppland fylkeskommune, og forsøket ble det som utløste arbeidet med dette og gjennomføringen av en ny måte å arbeide på både internt i fylkeskommunen, overfor brukere og i forhold til samarbeidspartnere. Dette samarbeidet kan i det store og hele karakteriseres som godt, selv om det i startfasen var utfordringer, og selv om samarbeidet med Fylkesmannen ikke blir beskrevet som fullgodt i dag heller. Løsninger av konkrete samarbeidssaker mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen synes likevel ikke å lide på grunn av dette.

Har forsøket gjort Oppland fylkeskommune bedre i stand til å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør og som deltaker i regionale partnerskap? Har forsøket styrket Opplands muligheter til å se politikkområder i sammenheng? Har forsøket gitt fylkeskommunen tilstrekkelige frihetsgrader til å foreta reelle omprioriteringer, og hvordan har disse mulighetene blitt utnyttet? Har forsøket bidratt til å styrke det politiske nivået lokalt og regionalt?

Det er Oppland fylkeskommunes definisjon av hva det bør innebære å være regional utviklingsaktør som blir utprøvd i dette forsøket. Arbeidsform, og et ønske om å forvalte og samordne fylkeskommunale og ulike statlige sektorvirkemidler i det regionale utviklingsarbeidet er vesentlige elementer for en regional utviklingsaktør. I utgangspunktet ønsket fylkeskommunen at denne

rollen skulle være mer omfattende enn den i praksis ble, i og med at de statlige sektorvirkemidlene viste seg å være bundet i forhold til bruk i langt større grad enn fylkeskommunen trodde. Der forsøket likevel har gjort Oppland fylkeskommune bedre i stand til å utøve rollen som regional utviklingsaktør er som deltaker i regionale partnerskap, og som pådriver til slike partnerskap. Dette gjelder særlig i forhold til kommunene, der fylkeskommunen sterkt har vektlagt både å styrke samarbeidet mellom kommunene – gjennom regionsamarbeid – og å bruke regionale utviklingsmidler til å få kommunene til å målrettet prioritere spesifikke satsinger. Dette dreier seg imidlertid om en forholdsvis liten del av samlede regionale utviklingsmidler, 15 millioner årlig, som regionrådene får tildelt ansvar for. Fylkeskommunens forhold til Innovasjon Norge som operativt organ blir fastslått gjennom regionalt handlingsprogram, noe begge parter er godt fornøyde med.

Derimot har ikke forsøket gitt fylkeskommunen tilstrekkelige frihetsgrader til å foreta reelle omprioriteringer når det gjelder andre statlige sektorvirkemidler, slik som midler til spesielle arbeidsmarkedstiltak. Disse midlene blir i all hovedsak brukt som tidligere, og fylkeskommunen innså tidlig at det ikke var rom for endringer der.

Fylkespolitikerne har en viktig rolle i Fritt fram-forsøket, selv om dette først og fremst gjelder de som har ansvaret for regional utvikling. Det er grunn til å si at forsøket har styrket politikernes rolle, både på fylkesnivå og kommunenivå, selv om dette ikke gjelder alle politikere. Regionrådene er viktig i denne sammenhengen, dette er møteplasser for lokalpolitikere fra nabokommuner, og mellom lokalpolitikere og fylkespolitikere, og er en arena der regional utviklingspolitikk har en naturlig plass. Men regionrådenes potensial i så måte er langt fra utnyttet, og vesentlige aktører opplever det som et godt stykke fram før visjonen om regionrådene som gode politiske verksteder er en realitet. Spørsmålet deltakerne stiller seg er om rådene kan skape gode rammer for å utforme regional utviklingspolitikk, eller om de først og fremst vil fungere som tildelingsorgan der et lite utvalg av lokalpolitikere møter fylkeskommunen.

Kan det påvises eller sannsynliggjøres at forsøket har ført til reelle endringer i prioriteringer innenfor de områdene forsøket retter seg mot? Hvilken profil har i så fall disse omprioriteringene hatt? Hva slags prosjekter og aktører har mottatt støtte, og hvordan er de ulike virkemidlene tatt i bruk helt konkret? Har virkemiddelbruken vært i samsvar med intensjonene bak

forsøket? Har forsøket ført til en bedre tilpasning av virkemiddelbruken?

Spørsmålene ovenfor kan ikke svares på fullt ut, fordi de forutsetter et annet forsøket enn det Fritt fram er og har vært. Det forutsetter muligens det forsøket Oppland fylkeskommune i utgangspunktet tenkte seg. Forsøket har ikke betydd fritt fram når det gjelder disponering av utviklingsmidler. Formelt har fylkeskommunen hatt råderett over den forholdsvis store summen som går til arbeidsmarkedstiltak, men reelt så har disse vært bundet.

Der det har vært tydeligst endring i forhold til før, er det vi beskrev ovenfor; at regionrådene får årlige tildelinger, og har fått pålegg fra fylkeskommunen om å vektlegge noen få innsatsområder. Som før er Innovasjon Norge den viktige direktekontakten overfor næringslivet, og gjør sine prioriteringer i tråd med regionalt handlingsprogram. Men regionalt handlingsprogram og fylkeskommunens prioriteringer der har fått større gjennomslag i Innovasjon Norge enn tidligere. Det oppsummerende svaret her er likevel at spørsmålene ikke er direkte relevante for forsøket slik det ble, og at det er arbeidsform langt mer enn bruk og endring i bruk av virkemidler som er det vesentlige for forsøket.

Har forsøket hatt effekter for Oppland? Hvordan har forsøket slått ut for kommuner, bedrifter og innbyggere? Oppfatter næringsliv og kommuner at forsøket har påvirket deres rammebetingelser positivt, eller har forsøket hatt mindre betydning? Kan det påvises uønskede virkninger av forsøket?

For kommunene i Oppland har forsøket betydd ny tilknytting til fylkeskommunen, og til nabokommunene. Kommunene utgjør et viktig element i forsøket. Opprettelse av regionråd, der det ikke fantes, er en viktig del av Fritt fram-forsøket, og fylkeskommunens vektlegging av samarbeid og møteplasser resulterte i vektlegging av regionalt samarbeid og kontakt med kommunene gjennom regionrådene. Disse har videre fått i oppgave å meisle ut prioriteringsområder når det gjelder regional utvikling, og å styre dette i en retning som innebærer at man velger ut noen få og spesifikke områder å satse på framover. Fylkeskommunen har avsatt regionale utviklingsmidler til dette, men anser det likevel arbeidsformen og samarbeidet med kommunene som langt viktigere enn de økonomiske midlene. Det er likevel grunn til å påpeke at en del kommuner i fylket er utenfor virkemiddelområdet, og ikke ville hatt slike utviklingsmidler om det ikke var for dette samarbeidet.

Når det gjelder fylkeskommunens forhold til næringslivet, så er som før Innovasjon Norge den viktige aktøren. Det er kun i forhold til større næringsmiljø at fylkeskommunen spiller en sentral rolle. Fylkeskommunen utformer politikken, mens Innovasjon Norge har operativt ansvar og er den næringslivet forholder seg til. Dette er en ordning begge parter er godt fornøyde med. Men forsøket har ført til en endret forhold til næringslivet, gjennom at de mulighetene forsøket medfører for fylkeskommunen har gjort den til en mer attraktiv partner overfor næringslivet. Fylkeskommunen vektlegger at det viktige er å tenke helhet når det gjelder utviklings- og næringspolitikk, og at forsøket og ny arbeidsform har gjort det mulig.

Hva har konsekvensene av forsøket vært for organisasjonene som har avgitt oppgaver?

Gjennom forsøket har Oppland fylkeskommune fått formelt ansvar for nye oppgaver, men dette har ikke betydd vesentlige endringer i oppgaveutførelse. Innovasjon Norge, arbeidsmarkedsetaten og fylkesmannens etater utfører i dag det samme arbeidet som tidligere, og det er bare formelt det er grunn for å si at noen organisasjoner har avgitt oppgaver. Lov- og regelverk innen arbeidsmarkedsområdet viste at midlene der i realiteten var bundne, og midlene til etaten går kun en omvei om fylkeskommunen, men uten muligheter for styring fra fylkeskommunen. Staten har heller ikke Innovasjon Norge forholder seg til fylkesplan og regionalt handlingsprogram, og forholder seg til tildelingsbrevet fra fylkeskommunen. Når det gjelder arbeidet i forhold til næringslivet, er det som før, og det ønsker også begge parter.. Både for arbeidsmarkedsetaten og Innovasjon Norge gjelder det at forholdet til fylkeskommunen er godt.

Forholdet til fylkesmannen er mer problematisk, selv om de konkrete sakene blir løst på en god måte. Men fra fylkeskommunens side er man i blant i tvil om fylkeskommunen og regional stat har samme oppfatning av hva regional utvikling bør være.

Hvilke konsekvenser har forsøket hatt for statlig styring? Har forsøket hatt konsekvenser for gjennomføring av nasjonal politikk?

Når det gjelder gjennomføring av statlig politikk gjennom regional stat i Oppland så har forsøket først og fremst ført til mer samordning på tvers av etater og i forhold til kommunene. I startfasen av forsøket fryktet deler av regional stat i fylket at forsøket ville føre til endringer som gjorde det vanskelig å utføre lovpålagte oppgaver. Dette har ikke skjedd, fordi fylkeskommunen innså at statlige midler ikke var fullstendig frie, og skulle gå til spesielle oppgaver. Slik har det også

blitt, og det er ikke grunn til å si at forsøket har hatt negative konsekvenser for gjennomføring av nasjonal politikk.