

Innhold

FORORD.....	2
DEL I KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS KUNNSKAPSBEHOV OG SEKTORANSVAR FOR FOU.....	3
1. KUNNSKAPSBEHOVET	3
2. KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS ANSVAR FOR FORSKNING OG UTVIKLING	4
<i>Arbeidsdeling og samspill i departementsfelleskapet</i>	<i>4</i>
<i>Forholdet til Norges forskningsråd</i>	<i>5</i>
3. DEPARTEMENTETS ROLLE SOM OPPDRAGSGIVER BESTILLING AV FORSKNINGSOPPDRAG	5
<i>Kjønnsperspektivet i forskningen.....</i>	<i>6</i>
<i>Det er et mål for regjeringen å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i all offentlig politikk. Kommunal- og regionaldepartementet vil legge vekt på at forsknings og utredningsprosjekter som departementet finansierer, integrerer kjønnsperspektivet der det er relevant. Formidling og bruk av forskning.....</i>	<i>6</i>
<i>Kommunal- og regionaldepartementet vil også ha et nært samarbeid med aktuelle forskningsmiljøer og følge med i prosjekter som departementet finansierer. Prosjektoppfølgings omfang og form vurderes i hvert enkelt tilfelle med tanke på behov for styring, referansegrupper, prosjektmøter eller lignende.</i>	<i>7</i>
<i>Internasjonalisering</i>	<i>7</i>
4. ARBEIDS- OG ANSVARSFORDELING MELLOM AVDELINGENE	7
5. SAMHANDLINGEN MELLOM DEPARTEMENTET OG UNDERLIGGENDE ETATER	7
DEL II OVERORDNEDE UTFORDRINGER PÅ DEPARTEMENTETS FORSKNINGSFELT	8
LOKALDEMOKRATIET OG KOMMUNESEKTOREN – UTFORDRINGER OG KUNNSKAPSBEHOV	9
HVOR LIGGER UTFORDRINGENE?	9
<i>Kommunal økonomi, tjenesteyting og lovgivning.....</i>	<i>9</i>
INNDELINGS- OG OPPGAVEPROBLEMATIKK	9
DEMOKRATI- OG DELTAKELSE UTFORDRINGER	10
KUNNSKAPSBEHOV	12
DISTRIKTS- OG REGIONALPOLITIKKEN – UTFORDRINGER OG KUNNSKAPSBEHOV	15
<i>Hvor ligger utfordringene?</i>	<i>15</i>
<i>Nasjonale, regionale og lokale styringsutfordringer innenfor distrikts- og</i>	<i>16</i>
<i>regionalpolitikken.....</i>	<i>16</i>
<i>Kunnskapsbehov.....</i>	<i>17</i>
<i>Kunnskapsbehov om nasjonale, regionale og lokale styringsutfordringer.....</i>	<i>18</i>
<i>innenfor distrikts- og regionalpolitikken</i>	<i>18</i>
<i>Kunnskapsbehov om effekter av virkemiddelbruk</i>	<i>19</i>
BOLIG- OG BYGGESEKTOREN – UTFORDRINGER OG KUNNSKAPSBEHOV	19
<i>Hvor ligger utfordringene?</i>	<i>19</i>
KUNNSKAPSBEHOV	20
<i>Et godt fungerende boligmarked og en effektiv byggeprosess.....</i>	<i>20</i>
BOLIGER TIL VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET	21
<i>Bærekraftig kvalitet, sikkerhet og god estetikk i det bygde miljø.....</i>	<i>21</i>
KOMMUNENE SOM GJENNOMFØRERE OG SAMARBEIDSPARTNERE	22

FORORD

Kommunal- og regionaldepartementets FoU-strategi gir en oversikt over hvilke kunnskapsbehov departementet ser framover i et fireårsperspektiv, dvs i perioden 2006 – 2010.

Formålet med FoU-strategien er bl.a at den skal danne grunnlaget for departementets satsing og prioritering innen forskning og utvikling, samt at den skal være retningsgivende for samspill og samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og forskningsmiljøer. Vi ønsker å sette fokus på forskning som et viktig virkemiddel for kunnskapsutvikling innenfor Kommunal- og regionaldepartementet sitt ansvarsområde.

Del I

Kommunal- og regionaldepartementets kunnskapsbehov og sektoransvar for FoU

1. Kunnskapsbehovet

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for fagområder som omfatter lokalforvaltning og gjennomføring av valg, regional- og distriktpolitikk og bolig- og bygningspolitikk.

Aktuelle temaer som Kommunal- og regionaldepartementet har på dagsorden er blant annet:

- Kommunesektorens framtidige struktur, arbeidsoppgaver og økonomi
- Regional utvikling med vekt på næringsutvikling og attraktive lokalsamfunn
- Styrking av demokratisk deltakelse
- Tilrettelegging for velfungerende boligmarkeder og boligløsninger for vanskeligstilte, samt en bærekraftig utvikling av bolig- og byggsektoren.

For utvikling av politikk og gjennomføring av oppgaver knyttet til disse temaene er det stort behov for forskningsbasert kunnskap. Departementets forskning og utviklingsarbeid (FoU) skal bidra til å innhente og utvikle kunnskap for å sikre grunnlag for politiske og faglige beslutninger, fremme kunnskap om problemløsning, og utvikling og evaluering av virkemidler innenfor departementets ansvarsområde.

Kommunal- og regionaldepartementet har et ansvar for å styrke kunnskapsutvikling og utviklingsarbeid innenfor våre arbeidsområder, i et tett samarbeid med aktuelle aktører innen sektoren, Norges forskningsråd og aktuelle FoU-institusjoner.

Departementets kunnskapsutvikling og kunnskapsforvaltning har følgende siktemål som krever medvirkning av ekstern FoU-innsats:

- Systematisering av aktuell kunnskap og forskning på departementets politikkområder.
- Vedlikehold av utvalgte databaser, modeller og statistikkserier for å følge utviklingen innenfor prioriterte samfunnsområder.
- Evaluere resultater av etablerte tiltak og forsøk på ulike politikkområder, med sikte på eventuelle justeringer, nye tiltak eller gjennomgående reformer.
- Etablere kunnskap om aktuelle og framtidige utviklingstrekk i samfunnet eller dets rammebetingelser, som kan vise behov for å forberede nye politiske initiativ.

Kommunal- og regionaldepartementets kunnskapsbehov vil ofte kreve konkrete prosjekter eller programmer av begrenset omfang og varighet. Her er vi ofte avhengig av at resultatene kan fremskaffes temmelig raskt. For eksempel i forbindelse med utvalgsarbeid, utarbeidelse av stortingsmeldinger og evaluering av tiltak, vil departementet ha behov for nyttebasert anvendt forskning. Kommunal- og regionaldepartementet bruker i dag en relativt stor andel av de totale FoU-midlene til oppdragsforskning og utviklingsarbeid. Kommunal- og regionaldepartementet vil fortsatt prioritere å benytte midler til forskning som kan brukes direkte inn i politikkutforming og forvaltning. De tematisk prioriterte kunnskapsbehovene beskrives nærmere i del II.

Med dette som utgangspunkt har Kommunal- og regionaldepartementets forskningsstrategi følgende formål:

- den skal danne grunnlaget for departementets satsing og prioriteringer innen forskning og utvikling
- den skal være retningsgivende for samspill og samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet, forskningsmiljøer, andre departementer og instanser
- den skal være referanseramme og styringsverktøy for arbeidet med forskning i departementet
- den skal sette fokus på forskning og bidra til bedre bruk av forskning i departementet

Definisjoner av forskning og utvikling:

OECD definerer forskning og utviklingsarbeid (FoU) som "virksomhet av original karakter som utføres systematisk for å øke fondet av viten og for å bruke denne viten til å finne nye anvendelser." FoU omfatter:

Grunnforskning: Eksperimentell og teoretisk virksomhet som primært utføres for å erverve ny viten om grunnlaget for fenomener og observasjoner uten sikte på særskilte praktiske mål eller anvendelser.

Anvendt forskning: Virksomhet av original karakter for å erverve ny viten, først og fremst rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser.

Utviklingsarbeid: Systematisk arbeid som anvender eksisterende kunnskap, og som er rettet mot å framstille nye materialer, produkter og gjenstander, innføre nye prosesser, systemer eller tjenester eller å forbedre dem som allerede eksisterer.

2. Kommunal- og regionaldepartementets ansvar for forskning og utvikling

Arbeidsdeling og samspill i departementsfellesskapet

Stortinget og regjeringen gir rammebetingelser, overordnede mål og prioriteringer for norsk forskning. Forskningspolitikken i Norge er organisert etter det såkalte sektorprinsippet. Dette gir hvert departement ansvaret for forskning innenfor sin sektor. Det innebærer at Kommunal- og regionaldepartementet har et overordnet ansvar for forskning og kunnskapsutvikling på sine politikkområder. Målet er å sikre at det løpende finner sted god og kritisk forskning av relevans for utviklingen innenfor sektoren, og at det finnes fagmiljøer med god kompetanse på området.

Sektoransvaret innebærer at Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for langsiktig kompetanseoppbygging innenfor forskningssektoren på våre politikkområder i et samspill med Kunnskapsdepartementet. Med langsiktig kompetanseoppbygging menes forskning som drives ved universiteter og høyskoler, i institutter eller større fagmiljøer. Tilskudd til langsiktig kompetanseoppbygging kan gis som basisfinansiering i form av grunnbevilgninger, strategiske institutt- og universitetsprogrammer og finansiering av forskerutdanning. Formålet er primært å sikre at det finnes forskningsmiljøer som kan utføre nødvendig forskning. Kommunal- og regionaldepartementet har finansiert et strategisk instituttprogram (SIP) ved Institutt for by og regionalforskning (NIBR) for å ivareta langsiktig kompetanseoppbygging innenfor utvikling av regionaløkonomiske modeller og databaser, kommunale organisasjonsdata, boligforskning, flytteeanalyser og forskningsformidling. Programmet hadde opprinnelig en varighet fra 2006 – 2009. Avtalen er forlenget ut 2010. Departementet vil vurdere innholdet og avklare muligheten for en eventuell ny strategisk instituttsatsning fra

2011.

Sektoransvaret innebærer også at Kommunal- og regionaldepartementet må trekke opp grensene mot andre sektors ansvarsområder. Ofte kan flere departementer ha et delansvar, og det vil derfor være nødvendig med et samarbeid om forskning og utvikling.

Kommunal- og regionaldepartementet har i tillegg ansvar for samordning av statens styring av kommunesektoren og regionalpolitikk. Departementet tar derfor initiativ overfor andre departementer for å få dem til å finansiere forskning på disse politikkområdene.

Samordningsoppgaven innebærer også å ta ansvar for forskningsoppgaver som ligger i overgangene mellom flere sektorer. Kommunal- og regionaldepartementet vil blant annet bruke deltakelsen i Departementenes forskningsutvalg (DFU) for å bidra til å identifisere sektorovergrepene forsknings spørsmål, og også ellers søke å ivareta departementets interesser i forhold til Regjeringens forskningsutvalg (RFU) og utformingen av en nasjonal forskningspolitikk.

Forholdet til Norges forskningsråd

Departementets sektoransvar og langsiktige kompetanseoppbygging ivaretas blant annet i samarbeid med Norges forskningsråd.

I samhandlingen med Forskningsrådet legger Kommunal- og regionaldepartementet særlig vekt på:

- Et nært samarbeid om programetablering.
- En god styringsdialog og kontaktmøter mellom Forskningsrådet og departementet.
- At departementet skal være representert i programstyrer. I de tilfeller departementet ikke er representert, må det etableres gode rutiner for kontakt og informasjonsutveksling.
- At problemstillinger som er aktuelle for departementets fagområde også blir integrert i andre forskningsprogram i Norges forskningsråd, der dette er relevant.
- Stille krav til at Forskningsrådet prioriterer forskning innenfor Kommunal- og regionaldepartementets sektoransvar innenfor sin grunnbevilgning.

Kommunal- og regionaldepartementet legger spesielt vekt på brede tverrgående satsinger på departementets fagområder, slik at spørsmål om lokalt og regionalt demokrati, boligspørsmål, styrings- og samarbeidsformer, planleggings-, utbyggings- og utviklingsspørsmål blir sett i en sammenheng. Kommunal- og regionaldepartementets bevilgninger til Norges forskningsråd er øremerket spesielle programmer, og midlene tildeles gjennom et eget tildelingsbrev i begynnelsen av året. Kommunal- og regionaldepartementet tildeler ikke generelle midler til Norges forskningsråd.

3. Departementets rolle som oppdragsgiver **Bestilling av forskningsoppdrag**

Ved bestilling av forskningsprosjekter som finansieres direkte fra departementet, må det vurderes om flere institusjoner både innenlands og utenlands skal inviteres til å gi tilbud. Ved kjøp av forskning og utredningstjenester forholder departementet seg til de regler som gjelder i økonomireglementet for staten, samt de regler som gjelder for offentlige anskaffelser. Grunnleggende krav i lov om offentlige anskaffelse er at en anskaffelse så langt som mulig

skal være basert på konkurranse, og bestilling av forskningsprosjekter over kr 500 000 vil som hovedregel bli kunngjort i DOFFIN.

Det vises til Lov av 16. juli 1999 nr 69 og Forskrift om offentlige anskaffelser (Kgl. res. 7.april 2006, sist endret 24. november 2006).

Departementet har utarbeidet rutiner for bestilling av forsknings- og evalueringsprosjekter i henhold til regelverket for offentlig anskaffelser. Samarbeidet med forskningsinstitusjonen vil bli nedfelt i en kontrakt som definerer rettigheter og plikter mellom departementet og oppdragstaker.

Ved bestilling av forskningsoppdrag vil det i kriteriene for utvelgelse av leverandør særlig bli lagt vekt på å prioritere forskningsmiljøer som kan vise god faglig kvalitet, som kan levere innen fastsatte tidsfrister, og til en konkurransedyktig pris.

Kjønnspektivet i forskningen

Det er et mål for regjeringen å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i all offentlig politikk. Kommunal- og regionaldepartementet vil legge vekt på at forsknings og utredningsprosjekter som departementet finansierer, integrerer kjønnspektivet der det er relevant.

Formidling og bruk av forskning

Forskning som blir utført for Kommunal- og regionaldepartementet skal som hovedregel bli gjort allment tilgjengelig. Formidling og informasjon skal være en integrert del av all forskningsaktivitet, og Kommunal- og regionaldepartementet har et overordnet ansvar for å påse at informasjonen når fram ved å:

- Stille krav til Forskningsrådet om aktiv formidling av resultater underveis.
Formidlingen bør bli en gjennomgående arbeidsform og involvere politikktutviklere og iverksettere på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.
- I forbindelse med oppdragsforskning stille krav til oppdragstaker om samarbeid om formidling og publisering av resultatene.
- Publisere informasjon om forskningsprosjekter og forskningsresultater som departementet finansierer på departementets Internettsider. Departementet har utviklet en egen temaside om forskning på Regjeringen.no
- Delta på eksterne konferanser nasjonalt og internasjonalt.
- Sørge for tilgjengelighet til publikasjoner, forskningsrapporter og tidsskrifter.
- Formidle statistikk og forskningsresultater gjennom nyhetsbrev, publikasjoner, stortingsmeldinger og i budsjettproposisjonen.
- Arrangere FoU-seminarer

Kommunal- og regionaldepartementet vil også ha et nært samarbeid med aktuelle forskningsmiljøer og følge med i prosjekter som departementet finansierer. Prosjektoppfølgings omfang og form vurderes i hvert enkelt tilfelle med tanke på behov for styring, referansegrupper, prosjektmøter eller lignende.

Internasjonalisering

Innenfor Kommunal- og regionaldepartementets fagområder foregår forskning og utvikling i andre land som har betydning for departementets kunnskapsutvikling og kunnskapsforvaltning. For å ivareta sektoransvaret vil departementet bygge opp kunnskap om internasjonale utviklingstrender. Slike oversikter vil bygge på innspill fra Norges forskningsråd, fra ulike fagmiljøer og fra internasjonale studier og innhentes i forbindelse med departementets egen internasjonale deltakelse.

Som ledd i deltakelsen i internasjonale organisasjoner mv. vil departementet søke å legge til rette for at organisasjonenes arbeidsprogram tar opp problemstillinger som er interessante også i en norsk sammenheng der dette er relevant. Dette gjelder både i forbindelse med deltakelse i Nordisk Ministerråd, OECD, Europarådet og andre regionale samarbeidsorganisasjoner.

4. Arbeids- og ansvarsfordeling mellom avdelingene

Det faglige ansvaret for forsknings- og utviklingsarbeid er tillagt den enkelte fagavdeling og skal være en integrert del av virksomheten i avdelingene. Begrunnelsen er at forskning er ett av flere virkemidler i avdelingenes arbeid. Dette er nødvendig for å sikre at resultatene av forskningsvirksomheten relateres og anvendes på de ulike politikkområdene departementet har ansvaret for.

Samordningsfunksjonen for forskning er tillagt Plan- og administrasjonsavdelingen (PA), som vil arbeide for å:

- Sikre nødvendig samordning mellom fagavdelingene for å fremstå entydig overfor andre departementer og Norges forskningsråd
- Bidra til FoU-formidling, blant annet gjennom seminarer for departementets ansatte.

Kommunal- og regionaldepartementet er medlem av Partnerforum, som er et samarbeid mellom Universitetet i Oslo og Bedriftsøkonomisk institutt (BI) og utvalgte deler av offentlig forvaltning. Formålet med samarbeidet er blant annet å legge til rette for kunnskapsformidling og bidra til kunnskapsutvikling internt i Kommunal- og regionaldepartementet.

Departementets ansatte får blant annet tilbud om å delta på faglige seminarer i regi av Partnerforum.

5. Samhandlingen mellom departementet og underliggende etater

Kommunal- og regionaldepartementet har et ansvar for at underliggende etater som Husbanken, Statens bygningstekniske etat og Distriktssenteret er faglig oppdatert innenfor sitt fag-/ansvarsområde. Det er departementet som forvalter sektoransvaret for forskning og for fagektorenes kompetanseoppbygging. Underliggende etater tildeles roller som innordnes dette. Etater under Kommunal- og regionaldepartementet forutsettes å utarbeide egne planer for kunnskap- og utviklingsarbeid innenfor de rammene som Kommunal- og regionaldepartementet setter. Utgangspunktet for slike planer vil være departementets FoU-strategi og de årlige tildelingsbrev.

Del II

Overordnede utfordringer på departementets forskningsfelt

Kommunal- og regionaldepartementet har et stort behov for forskningsbasert kunnskap innenfor de forvaltningsområdene som departementet dekker. Det er en utfordring å se disse oppgavene i sammenheng både politisk og forskningsmessig. På bakgrunn av dette har departementet i samarbeid med Norges forskningsråd igangsatt forskningsprogrammet Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG) som kobler begrepene demokrati, styring og regionalitet og tydeliggjør sammenhengen mellom politikkområdene. Programmet har som mål å bidra til økt kunnskap om strukturendringer, politikk og styringsutforming og konsekvenser i skjæringsfeltet mellom sektorer, territoriale enheter og ulike geografiske nivåer. Den regionale dimensjonen står sentralt i programmet. Forskningsprogrammet er gruppert i tre hovedområder:

- økonomisk utvikling og strukturelle omstillingsprosesser
- offentlig styring og planlegging
- demokrati deltakelse og identitet

Det vil på bakgrunn av en revidert programplan, bli utlyst nye prosjekter i programmet høsten 2010.

Regjeringen har fokus på fornying og omstilling i offentlig forvaltning. Dette skal underbygges og styrkes gjennom bruk av forskningsresultater. Det er behov for prosjekter som kan bringe fram og prøve ut endringer som gir forbedringer for innbyggerne, effektiviserer tjenesteproduksjon og forvaltning i offentlig sektor og som skaper gode eksempler på hvordan oppgaver kan løses i framtiden.

Kommunal- og regionaldepartementet har også behov for jevnlig oppdatert kunnskap om regionale utviklingstrekk knyttet til befolkningsendring, flyttetall, verdiskapning, levekår, endring i sysselsetting, regional fordeling av utdanningsnivå, forskning, innovasjon, næringsstøtte og utvikling av kommunaløkonomiske modeller. For å kunne ha nødvendig oversikt må vi ha tilgjengelige data om disse forholdene. Dette kan vi eksempelvis sikre oss gjennom drifts- og leveranseavtaler på utvalgte områder.

Regjeringen legger vekt på at forskningspolitikken skal medvirke til å realisere visjonen om at Norge skal bli et av verdens mest nyskapende land. I innretning og prioritering av stimulerings tiltak for forskning innenfor ulike tema og næringer, har regjeringen også et fokus på hvordan innsatsen bidrar til å utnytte potensialene for forskningsbasert verdiskapning i regioner med lav FoU-innsats. Forskningsrådets bransjeuavhengige tiltak er viktig for å stimulere flere bedrifter til å investere i FoU.

I bolig- og byggsektoren skjer produksjon og tilrettelegging for å nå målet om gode og nøkterne boliger og gode bygg først og fremst gjennom privat innsats innenfor offentlig bestemte rammebetingelser. Det er vesentlig at samspillet mellom offentlig og privat sektor, særlig på kommunenivå skjer på en effektiv måte. Det er viktig at bolig- og byggemarkedet kan frembringe produkter som holder god kvalitet til rimelige kostnader, i samsvar med etterspørselen. Dette vil være sentrale forskningstemaer framover. Egnede boligtilbud for svake grupper på boligmarkedet, inklusive bostedsløse, vil stå sentralt. Spesielt vil det være prioritert å fremskaffe kunnskap om vanskeligstilte grupper.

Lokaldemokratiet og kommunesektoren – utfordringer og kunnskapsbehov

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for å samordne den statlige styringen av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten. Det er derfor viktig med oppdatert kunnskap om kommunesektorens økonomiske, juridiske og organisatoriske rammebetingelser.

Hvor ligger utfordringene?

Kommunal økonomi, tjenesteyting og lovgivning

Kommunal virksomhet utgjør en sentral del av norsk økonomi. Målt i antall personer står sektoren for om lag 19 pst. av landets sysselsetting. Kommunesektorens inntekter utgjør i underkant av 18 pst av BNP for fastlands-Norge. Området er preget av stor politisk oppmerksomhet og debatt, i særlig grad gjelder dette den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Her er det særlig tre forhold som utmerker seg:

- de økonomiske rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet
- finansieringssystemets sammensetning og virkemåte (utformingen av inntektssystemet og rammefinansiering vs. øremerking)
- nivå og omfang av tjenester, og finansiering av et utvidet eller forbedret tjenestetilbud

Det må være samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og tilgjengelige ressurser. Balansen mellom økte krav til kommunal tjenesteproduksjon, og de ressurser som kommunene/fylkeskommunene råder over, er en hovedutfordring. Kunnskap om tiltak for mer effektiv ressursbruk står her sentralt.

Finansieringssystemets sammensetning og virkeområde kan deles i to. For det første omfatter det forholdet mellom rammefinansiering og øremerking, der regjeringen har som mål å redusere andelen øremerkede tilskudd. For det andre omfatter det ulike fordelingsaspekter ved inntektssystemet, og virkningen det har for ulike kommunetyper.

Når det gjelder organisering og finansiering av kommunal tjenesteyting, er det de seneste årene gjennomført en rekke omfattende analyser og evalueringer av kommunal tjenesteproduksjon og organisering. Dette har bidratt til ny kunnskap.

Norske kommuner og fylkeskommuner er i kontinuerlig endring og søker å tilpasse sin organisering til stadig nye eller endrede forhold. Større bruk av ulike former for fristilling og selskapsorganisering er ett av utviklingstrekkene. Rettsgrunnlaget som styrer og regulerer kommunesektoren må være tilstrekkelig fleksibelt til å kunne fange opp en dynamisk utvikling og nye organisasjonsmessige løsninger. Samtidig må nasjonal lovgivning angi nødvendige skranker for å sikre demokrati, rettsikkerhet og andre nasjonale hensyn. I tillegg til omstilling som følge av indre forhold, er det et faktum at også kommunesektoren må tilpasse seg nye juridiske rammevilkår som direkte eller indirekte kommer som en følge av rettsutviklingen i EU-EØS-sammenheng. Dette er en klar utfordring for blant annet kompetansen i kommuner og fylkeskommuner.

Inndelings- og oppgaveproblematikk

De siste ti til femten årene har det pågått en omfattende debatt om inndelings- og oppgavefordelingsspørsmål, og en rekke utvalg og utredninger har behandlet spørsmålene. Kommunesektoren står overfor store utfordringer fremover, med bl.a. en aldrende befolkning,

knapphet på arbeidskraft, kompetanseutfordringer, økte krav til omfang og kvalitet på tjenestene og stadig mer spesialiserte tjenester. Videre skal oppgavene løses innenfor en begrenset økonomisk ramme. En mer samordnet og hensiktsmessig forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene var noe av bakgrunnen for den såkalte forvaltningsreformen. Resultatet av dette reformarbeidet er et styrket regionalt folkevalgt nivå, der fylkeskommunene har fått et bredere spekter av utviklings- og forvaltningsoppgaver fra 2010. Reformen bør følges opp med forskning omkring utviklingen i fylkeskommunene, siden de nå har fått flere virkemidler for å ivareta rollen som regional utviklingsaktør. En slik forskning bør ha fokus på fylkeskommunene langs ulike akser, bl.a. som regionale politikktviklere og samordnere og som myndighetsforvaltere.

Siden 2000 har det vært gjennomført 5 kommunesammenslutninger i Norge, alle basert på frivillighet. Telemarksforskning (TF) har, på oppdrag fra departementet, evaluert og systematisert erfaringene med fire av kommunesammenslutningene. TF vurderer konsekvensene som positive for både tjenestetilbud, kompetanse og rekruttering av fagfolk, lokaldemokrati og politisk handlefrihet.

Departementet arbeider for tiden med en ny modell for interkommunalt samarbeid, en samkommunemodell. Denne skal etter planen på høring våren 2010. Modellen er ment å gi kommunene en ny modell der de kan samarbeide med andre kommuner også om lovpålagte oppgaver. I Norge ble det først mulig å samarbeide om lovpålagte oppgaver i 2007 da regelen om interkommunalt samarbeid i kommuneloven, gjennom såkalte vertskommunemodeller, trådte i kraft.

Demokrati- og deltakelsesutfordringer

Lokaldemokratikommisjonen som ble oppnevnt i 2004 har gjennom sine to utredninger, NOU 2005:6 *Samspill og tillit* og NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring?* bekreftet mye av det bildet som er framkommet om utviklingen i deltakelse og deltakelsesformer i lokaldemokratiet. Valgdeltakelsen har gått tilbake, men deltakelse gjennom andre kanaler som ad hoc aksjoner og direkte saksengasjement har vist en økende tendens. Dette betyr ikke at tilliten til eksisterende politiske institusjoner som kommunestyre og det kommunale apparatet er svak. Innbyggerne har stor tiltro til kommunen og kommunepolitikerne og det kommunen utfører. Men de deltar i mindre grad i forhold til institusjoner som står i et direkte forhold til kommunal styring. Departementet slutter seg i St.meld. nr 33 (2007-2008) til det bildet lokaldemokratikommisjonen gir.

Et viktig spørsmål blir hvorfor innbyggerne lar seg motivere til å delta i forhold til tradisjonelle politiske kanaler, gjennom valg og mer aktiv deltakelse i politiske parti. Et annet spørsmål blir hvorfor de i større grad lar seg motivere til deltakelse gjennom alternative kanaler inn mot kommunen. Forklaringer kan knyttes til flere forhold:

Partiene endrer seg. Vi har sett en klar nedgang i partienes medlemsoppslutning. Partiene skal være et viktig bindeledd mellom den representative kanalen og det sivile samfunn. I det politiske systemet er de politiske partiene gitt en viktig rolle som rekrutterings- og utvelgelseskanal i forhold til hvem skal ha plass i styrende organer i kommunen. Dette er spørsmål som blir studert i departementets evaluering av personvalgordningen som ble nylig avsluttet. I undersøkelsen understrekes partienes sentrale rolle i utvelgelsen av representanter og at velgernes rettinger har mindre å si. Med redusert medlemsmasse blir det færre å velge mellom og kontaktflaten mellom det politiske systemet og innbyggerne som også er en del av partienes rolle blir mindre. Et viktig spørsmål blir da hva det er som gjør at partiene er mindre attraktive for folk og andre kanaler mer attraktive. Spørsmål om motivasjon for å delta i

lokalpolitikken på ulike arenaer studeres i Lokaldemokratiundersøkelsen som publiseres i august 2009.

Endringer i kommunal styringsstruktur, for eksempel sterk utvikling i retning av flere kommunale selskaper, kommunene legger i stor grad om til en flatere organisasjonsstruktur, overføring av oppgaver til interkommunale strukturer og antallet direkte og indirekte folkevalgte reduseres. Dette er også et spørsmål om kommunestyrene tømmes for makt som overføres til mer selvstendige enheter.

Tilrettelegging for deltakelse i kommunene. Mange kommuner har et mer aktivt forhold til å trekke innbyggerne med når beslutninger skal fattes. Ulike metoder for å gi innbyggerne mulighet til å innvirke på kommunale beslutninger brukes i økende grad (KRDs organisasjonsdatabase 2008). Brukerundersøkelser har vært i bruk i flere år. Kommunene legger mer til rette for å informere og kommunisere med innbyggerne over Internett. Imidlertid viser en nylig studie gjort av ISF på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet at tiltak for e-demokrati ikke alltid lykkes, og at kommunen derfor bør ha et bevisst forhold til hvordan e-demokratitiltak skal iverksettes. Kommunal- og regionaldepartementet vil på bakgrunn av denne studien utgi en veileder for iverksetting av e-demokratitiltak.

Makt- og demokratiutredningen peker på en utvikling i retning av et mer rettighetsorientert samfunn: "Utviklingen mot et mer rettighetsbasert samfunn har ført til at domstoler, andre rettsinstanser og advokatstanden har fått større betydning og innflytelse på viktige beslutningsprosesser, ofte på bekostning av folkevalgte organer. Maktutredningen har betegnet dette fenomenet som rettsliggjøring. EØS- retten og menneskerettighetskonvensjonene griper inn på de fleste livs- og rettsområder, og legger grunnleggende føringer og begrensninger på nasjonale valgmuligheter." For mange mennesker vil deres forhold til kommunen i større grad preges av at de stiller krav til kommunen gjennom de rettigheter nasjonal lovgivning gir dem. Det har fra enkelte hold blitt stilt spørsmål ved denne beskrivelsen, dvs at det kan hende utviklingen av omfanget av rettigheter ikke er så stort som maktutredningen hevder. Det er derfor viktig å få dette belyst gjennom videre forskning.

Det har vært en lang trend at valgdeltakelsen ved kommunevalg har blitt redusert. Kommunepolitikken kan ha endret innhold slik at folk ikke ser det som så interessant å gå til stemmeurnene. Lokaldemokratikommisjonen peker på at den viktigste motivasjonen for å få folk til å stemme, er at det er interessante saker de skal være med å ta stilling til, og at det er politiske stridstema som preger valgkampen.

Som tiltak for å styrke politisk deltakelse og engasjement blant ungdom foreslo regjeringen å gjennomføre forsøk med å sette ned stemmerettsalder til 16 år. Den viktigste begrunnelsen var at dette kan være et tiltak for å få flere unge inn i rollen som aktive innbyggere i lokalsamfunnet. En kan finne ut av om muligheten for å delta ved valg i denne gruppen fører til større bevissthet blant unge innbyggere om deres rolle i det lokale samfunnslivet og muligheten for å påvirke lokale forhold. Forsøket som skal gjennomføres i 2011 skal evalueres grundig.

Frivillig organisering på lokalt plan i vekst. Kan hende folk får utløp for sitt behov for å delta gjennom å delta i frivillig arbeid. Vi vet at det har vært en vekst i organisasjonsaktivitet

innenfor rammen av lokalsamfunnet i de siste tiårene. Dette er ofte aktivitet som er rettet mot å styrke nærmiljøet både sosialt og gjennom fysisk oppgradering.

Kunnskapsbehov

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for det generelle rettsgrunnlaget for kommunal organisering og virksomhet. I tillegg har departementet et særskilt ansvar for å samordne statlig politikk og virkemiddelbruk overfor kommunesektoren. Dette tilsier at departementet må ha et bevisst forhold til kunnskapsinnhenting gjennom forskning. God forskning som analyserer og evaluerer utviklingen i kommunalforvaltningen og den statlige styringen, er avgjørende for at departementet kan ha høy faglig kvalitet i arbeidet. Jevnlig oppdatert kunnskap om kommunesektorens utfordringer, innebærer forskningsbehov innenfor et bredt spekter av områder.

Utfordringene for kommunesektoren ligger i økende grad i skjæringspunktet mellom offentlig og privat rett. Nye styrings- og organisasjonsformer i den enkelte kommune og mellom kommuner skaper et behov for kunnskap om effektene for innbyggerne, hvilke demokratiske implikasjoner denne utviklingen har og for forholdet mellom stat og kommune. Den tradisjonelle kommunalretten, og offentlig rett generelt, gjennomsyres i stadig større grad av internasjonal rett – særlig EU-/EØS-retten. Dette innebærer store utfordringer for så vel nasjonal lovgivningsmyndighet som for kommunesektoren i deres praktisering av lovene.

I forskningsmeldingen heter det blant annet at: ”Det er behov for en sterkere satsing på forskning om implikasjonene av de mange nye rettighetslovene som er vedtatt; for utviklingen av velferdssamfunnet, for borgernes rettssikkerhet og for det norske folkestyret, både på lokalt og nasjonalt nivå.”

Valgforskningsprogrammet er et permanent forskningsprogram som siden 1957 har vært gjennomført ved hvert stortingsvalg. Valgforskning er både faglig og tidsmessig nært knyttet til planlegging og gjennomføring av valgene, for å sikre faglig kontinuitet ved både stortingsvalg-, sametingsvalg- og lokaldemokratiundersøkelsene.

I valgperioden er det også sentralt å understøtte forskning og oppmuntre til bruk av metoder som sikrer innbyggerdeltakelse, enten dette er bruker- eller borgerrelatert. I dette arbeidet kan det bygges på erfaringer fra andre land.

Det er behov for å få mer kunnskap om endringer i innbyggernes deltakelsesmønster. I denne sammenhengen er det viktig å få fram kunnskap om hvorfor innbyggerne lar seg motivere til å delta og hva som gjør at vi ser en endring i hvilke deltakelsesarenaer folk velger å engasjere seg gjennom, hvor den representative kanalen synes å bli mindre viktig for folk.

Det er også behov for sikrere og mer systematisk kunnskap om kompetanseutfordringer i kommunesektoren. Det gjelder for eksempel både innenfor skoleområdet og når det gjelder (kommunale) barneverntjenester. Med bakgrunn i samhandlingsreformen er det spesielt behov for mer grundige og oppdaterte analyser av kompetanse- og rekrutteringsutfordringene innenfor helse- og omsorgssektoren. Videre er det behov for å videreføre arbeidet med å etablere gode systemer for å måle kvaliteten på tjenestetilbudet. Kvalitetsutvikling og måling av kvalitet er sentralt innen fornyingsarbeidet. I KOSTRA er det utviklet objektive indikatorer for måling av kvalitet. Mange kommuner har over tid systematisk målt brukernes tilfredshet med tjenestene gjennom brukerundersøkelser (subjektiv kvalitet). Det er behov for

mer kunnskap om hvordan kommunene kan nyttiggjøre seg både objektive og subjektive kvalitetsindikatorer i arbeidet med helhetlig kvalitetsutvikling.

Det er en kontinuerlig oppmerksomhet fra Stortinget omkring utformingen av inntektssystemet med påfølgende behov for forsknings- og utredningsvirksomhet. Departementet har tidligere gjennomført flere forskningsprosjekter om inntektssystemet, og det ble også nedsatt et eget utvalg i 2003 som skulle foreta en bred gjennomgang av inntektssystemet. Inntektssystemutvalget avga sin NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring i oktober 2005. Høsten 2006 nedsatte regjeringen et tverrpolitisk utvalg som skulle vurdere de mer politiske sidene av inntektssystemet. Utvalget avga sin sluttrapport Forslag til forbedring av overføringssystemet til kommunen i oktober 2007. Basert på arbeidet til utvalgene ble det innført endringer i inntektssystemet fra 1. januar 2009. I kommuneproposisjonen for 2011 skal det legges fram nye kostnadsnøkler for kommunene og fylkeskommunene. I den forbindelse er det gjennomført forsknings- og utredningsaktivitet på enkelte av sektorområdene (barnehager, videregående opplæring og lokale ruter).

Utvikling av kommunaløkonomiske modeller er videre en prioritert oppgave. Departementet har i en årrekke gitt tilskudd til drift og utvikling av Statistisk Sentralbyrås (SSB) MAKKO-modell. Ved denne modellen kan man gjennom framskrivninger få prognoser over framtidige behov for arbeidskraft og annen ressursinnsats i kommunesektoren. Både TBU og Perspektivmeldingene har benyttet MAKKO-framskrivninger i sine publikasjoner. Videreutvikling av SSBs modell for kommunenes økonomiske atferd (KOMMODE) er også høyt prioritert. Gjennom denne modellen kan man få informasjon om kommunenes ulike forutsetninger for å gi likeverdige tjenestetilbud, og kommunenes budsjettatferd. Modellen inngår også i grunnlagsinformasjonen som benyttes ved oppdatering av kostnadsnøkler i inntektssystemet. Departementet vil også delfinansiere et doktorgradstipend i forskningsavdelingen i SSB. Fokus vil her særlig være en videreutvikling av KOMMODE-modellen. Samtidig vil vi her få anledning til å få utført annen relevant kommunaløkonomisk forskning.

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), drives i regi av departementet. TBU rapporterer om hovedtrekk i økonomi og tjenesteyting i kommunene. Foruten at utvalget går nøyte inn på tema som har høy kommunal økonomisk relevans, er de også styringsgruppe for forskningsprosjekter som departementet har nytte av i mange andre sammenhenger.

Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren, og utvikling av fylkesmannens dialogpregede samhandling med kommunene, er eksempler på styringsformer i forholdet mellom staten og kommunesektoren. Hvilke konsekvenser dette vil ha for nasjonale mål knyttet til rettssikkerhet, likeverdige tjenestetilbud, effektiv ressursbruk og lokaldemokrati, er eksempler på aktuelle temaer for forskning. Det er gjennomført en teoretisk basert drøfting av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Det er nå behov for å innhente ytterligere kunnskap om effekter av ordningen bl.a. om bruk av bilaterale avtaler som virkemiddel på enkeltsektorer. Departementet har et behov for å gjennomføre en empirisk undersøkelse om bilaterale avtaler for å få bedre kunnskap om staten og kommunesektorens oppfølging og effekter av disse avtalene.

Kommuner og fylkeskommuner er viktige samfunnsutviklere. Samfunnsutvikling dreier seg om å legge til rette for en helhetlig utvikling av lokalsamfunn og regioner. Innsatsområdene på dette området er blant annet knyttet til å utvikle attraktive lokalsamfunn, lokaldemokrati, omdømmebygging, tjenester av høy kvalitet, gode leve- og oppvekstvilkår, gode vilkår for kultur- og fritidstilbud, og miljø og klima. Kommunens arbeid med å skape gode vilkår for næringsvirksomhet som grunnlag for levende lokalsamfunn er en viktig del av rollen som samfunnsutvikler. Kommunesektorens tilretteleggerrolle utøves i samarbeid med innbyggerne, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre.

I 2010 vil Kommunal- og regionaldepartementet ta initiativ til en satsing over flere år for å øke kapasitet og kompetanse i kommunene for å styrke lokalt utviklingsarbeid, som omtalt i St.meld. nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distriktpolitikken. Satsingen skal også bygge opp under fylkeskommunenes muligheter til å bli en mer aktiv rådgiver og støttespiller for kommunene med stort utviklingsbehov. Kommunenes kompetanse og kapasitet til å gjennomføre utviklingsprosjekt, blant annet knyttet til næringsutvikling, skal styrkes.

Økt fokus på klima, energi og miljø medfører at kommunene må opparbeide bedre kunnskap og beredskap på feltet.

Kommunesektoren står overfor betydelige utfordringer i årene som kommer – det handler om behov for arbeidskraft, ressursbruk, forventninger til kvalitet, brukere som har behov for tjenester på tvers, for å nevne noe. Noen av disse utfordringene kan møtes ved å jobbe smartere, bli mer effektive, øke kvaliteten innenfor de gitte rammene. Andre utfordringer vil kanskje kreve noe helt annet: Andre finansieringsløsninger, andre arbeidsmetoder, andre samarbeidskonstellasjoner. Kommunesektoren har satt innovasjon på dagsorden nå, for å være forberedt på denne virkeligheten.

Helhetlig styring og ledelse utgjør et viktig element i arbeidet med fornying i kommunal sektor. Kommunene er svært komplekse organisasjoner, med særskilte utfordringer til ledelse og styring. Det er viktig at departementet har oppdatert kunnskap om de utfordringene knyttet til både politisk og administrativ styring og ledelse i kommunene, og samspillet mellom disse.

Ettersom det i kommuneloven er åpnet for muligheter til å overføre lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse til interkommunale organ, er dette utviklingstrekk som bør følges nøye opp med forskning fremover. Det er bl.a. behov for å vurdere systematisk implementering og effekter av vertskommunemodellene. Når det gjelder en samkommunemodell, har det vært forsøk på en variant i Innherred samkommune. Dette forsøket er evaluert. Denne samkommunemodellen som er utprøvd her, skiller seg ikke vesentlig fra en vertskommunemodell med politisk nemnd. Det er derfor behov for å hente inn kunnskap fra Finland som både har erfaringer fra en vertskommunemodell og en samkommunemodell. Departementet vil kunne lære av erfaringer med disse to samarbeidsmodellene i Finland, og da spesielt effekter som vil være av mer grunnleggende betydning for vårt lokaldemokrati og kommunene som tjenesteleverandører. En erfaringsinnhenting med den nye strukturreformen i Finland og samkommunemodeller, vil bl.a. inngå i evalueringen av interkommunalt samarbeid som departementet nå gjennomfører. I tillegg vil man sammenligne erfaringer fra Danmark, Frankrike, Tyskland og Japan når det gjelder interkommunalt samarbeid og spesielt nye reformer som innebærer endringer i kommunestruktur og/eller interkommunalt samarbeid.

Med bakgrunn i den generelle utvikling når det gjelder bruken av ulike typer interkommunale løsninger og samarbeidsmodeller, er det også viktig å studere hvilke konsekvenser det har for bl.a. vilkårene for folkevalgt styring. Dette må sees i forhold til i hvilken grad slike felles løsninger kommunene imellom, vil gi kommunene bedre kapasitet for å gjøre sine oppgaver på en god måte.

Kommunenes egenkontroll vil si den kontrollvirksomhet som kommunene selv driver overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll. En velfungerende egenkontroll i kommunene er viktig ikke bare for innbyggernes tillit til kommunen, men også for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene. I november 2008 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle foreslå tiltak for å styrke kontrollutvalget, revisjonen og den administrative internkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Arbeidsgruppen leverte sin rapport 15. desember 2009. Her kommer utvalget med 85 tilrådinger til styrket egenkontroll i kommunene. Det er behov for å vurdere oppfølging av arbeidsgruppens tilrådinger, og det vil i den sammenheng også vurderes om det er behov for ytterligere kunnskapsinnhenting og forskning om denne problemstillingen.

Konsekvenser av juridiske rammevilkår som har kommet som en følge av EØS-avtalen, er også et aktuelt forskningsområde.

En mer samordnet forskningsinnsats på tvers av ulike fagområder bør være et siktemål, men dette krever nye grep og god samhandling mellom forvaltningen, Forskningsrådet og det juridiske fagmiljøet på universitetene. I tillegg vil det forutsette samhandling mellom samfunnsvitenskapelige og juridiske forskningsmiljøer, noe vi vet er en utfordring blant annet på grunn av ulik metodisk tilnærming. Forskermiljøene bør oppfordres til å gjøre aktiv bruk av grunnlagsdata som finnes i Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, det nye lokalpolitikerarkivet og lokalvalgundersøkelsene.

Distrikts- og regionalpolitikken – utfordringer og kunnskapsbehov

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for regjeringens distrikts- og regionalpolitikk, herunder et overordnet ansvar for å forvalte distrikts- og regionalpolitiske virkemidler rettet mot næringsliv, fylkeskommuner og forskningsmiljøer. Et viktig prinsipp i distrikts- og regionalpolitikken er at innsatsen må tilpasses den enkelte region. Den daglige forvaltningen av den distrikts- og regionalpolitiske ekstrainsatsen er i hovedsak delegert til kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge, Selskapet for industrivekst (SIVA) og Norges forskningsråd. Samtidig blir svært mange av de brede virkemidlene forvaltet av staten.

Hvor ligger utfordringene?

Generelt

På alle politikk- og fagområder er det et kontinuerlig utviklingsarbeid for å oppdatere og styrke eksisterende kunnskap. Kunnskapen er avhengig av at et omfattende datagrunnlag brukes for å dokumentere sammenhenger om forhold av betydning for regional utvikling. Utfordringer og kunnskapsbehovet kan likevel sies å følge to hovedakser. Det ene skillet går mellom bred og smal politikk. Videre har vi skillet mellom samfunnsanalyse (f.eks. kartlegging av utviklingstrekk) på den ene siden og effekter av virkemiddelbruk (herunder styring/samordning) på den andre siden.

En generell utfordring er å etablere kunnskap som kan skille mellom ulike typer regioner og samfunn. Mye kunnskap etableres som innsikt om tilstand og sammenhenger på nasjonalt nivå. Imidlertid kan innsikt på nasjonalt nivå skjule viktige trekk og sammenhenger på regionalt og lokalt nivå. Geografi må derfor alltid være en viktig dimensjon i regionalforskningen.

Nasjonale, regionale og lokale styringsutfordringer innenfor distrikts- og regionalpolitikken

En hovedutfordring innenfor distrikts- og regionalpolitikken ligger i samordningsfunksjonen på nasjonalt nivå. Samordningsfunksjonen er viktig for at hensyn til regjeringens mål innenfor distrikts- og regionalpolitikk blir ivaretatt på andre politikkområder. Modernisering og effektivisering av offentlig sektor gir nye muligheter, men også begrensninger for hvordan sektorpolitikk kan brukes som redskap i distrikts- og regionalpolitikken. Effekutvalget (NOU 2004:2) pekte i sin rapport på at det har blitt stadig mindre distriktspolitikk i sektorpolitikken. Regjeringen har som ambisjon å snu denne trenden. Det er derfor et mål å etablere kunnskap om styringsmodeller som kan ivareta flere hensyn, eller avdekke målkonflikter.

Utfordringer knyttet til virkemiddelbruk

Det er en utfordring at myndighetene ikke har god nok kjennskap til effektene av virkemiddelbruken i forhold til overordnede målsettinger innenfor distrikts- og regionalpolitikken. Sammenhenger mellom ulike nivåer i politiske målsettinger er i varierende grad dokumentert. Det finnes heller ikke verktøy som kan gi et grunnlag for å prioritere mellom ulike typer virkemidler dersom man skal vurdere det i forhold til overordnede målsettinger. Et grunnleggende problem har over tid vært at man har brukt for lite ressurser til innsamling av data. Dette betyr at grunnlaget for evalueringer har vært mangelfullt. I forbindelse med evalueringen av 60-posten i 2008 og 2009, foreslo evaluatoren at det bør opprettes et effekt- og indikatorsystem som kan danne et viktig grunnlag for framtidige evalueringer av virkemiddelbruken innenfor 60-posten. Dette gjelder for øvrig også andre poster under 13.50.

Andre utfordringer

Regjeringen vil styrke forskning og utviklingsarbeid knyttet til de minste områdene, småsamfunnene. Regjeringen ønsker å bedre grunnlaget for utvikling i de enkelte regioner ved å styrke kompetansenivået, ved å tilrettelegge for nyskaping og næringsutvikling, ved å redusere avstandshindre og ved å utvikle livskraftige lokalsamfunn. Kommunal- og regionaldepartementet vil rette fokus på følgende områder:

- Entreprenørskap, inkludert satsinger for økt kommersialisering av forretningsideer. Kvinner og ungdom vil gis et særskilt fokus.
- Styrke kunnskapsspredningen av forskningsresultater ved å etablere nettverk mellom kompetansemiljøer og små- og mellomstore bedrifter.
- Legge til rette for utvikling av tjenesteytende næringer med vekt på kulturelle næringer i periferkommuner, mindre byer og tettsteder.
- Bidra til økt forskningsbasert næringsutvikling gjennom infrastrukturtiltak, i form av næringshager, kunnskaps- og forskningsparker og inkubatorer.
- Redusere avstandsulempene til næringslivet i områder med avstand til store sentra og utvide arbeidsmarkedets områder ved å utbedre infrastrukturen.

Innenfor disse områdene er næringsutvikling det primære formålet, men kunnskapsutvikling er like fullt avgjørende for å gi treffende innretning på virkemidlene både i forhold til geografi, næring og bransje og FoU-miljø. Videre er kulturbasert næringsutvikling et satsingsområde for regjeringen. Kultur er et viktig element for å skape attraktive bosteder. Kultur som utgangspunkt for næringsutvikling blir også prioritert. Innen begge feltene er det behov for forskning for å øke kunnskapen om omfang, sammenhenger og muligheter for å bruke kultur i regional utvikling.

Kunnskapsbehov

Generelt

Et generelt og avgjørende trekk ved kunnskapsbehovene i regionalforskningen er tydeliggjøringen av det geografiske perspektivet. Samfunnsanalyse har i denne sammenheng liten verdi dersom den ikke synliggjør regionale forskjeller og likhetstrekk over tid. Videre er det en utfordring å få synliggjort den romlige sammenhengen mellom virkemiddelbruk og effekten av denne. Det er behov for data med ulik geografisk skalering, f.eks. brutt ned på landsdelsnivå, fylkesnivå og kommunenivå og i forhold til sentralitet og arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner.

Samfunnsanalysene må dekke et bredt spekter. Analyser av befolkningsutvikling, levekår, tjenestetilgjengelighet, næringsutvikling, arbeidsledighet og innovasjon er viktige aspekter som dekkes. Analysene må kunne gi svar på hvor den regionale utviklingen er svak, hvorfor dette er tilfelle og hvor det er behov for en ekstrainsats for å styrke utviklingen. Den må være tilstrekkelig detaljert til at den fanger opp relativt mange forhold som kan antas å ha en betydning for regionale forskjeller. Samfunnsanalysen må kunne antyde noe om hvor det gir mening å bruke ressurser for å snu en svak eller negativ utvikling. F.eks. er det viktig å ta i bruk den regionale innovasjonsstatistikken, og da spesielt med tanke på fylkeskommunenes rolle som regionale utviklingsaktører.

Det er også nødvendig med en bedre forståelse av hvordan kapitalmarkedet fungerer i ulike deler av landet og årsakene til ev. forskjeller.

Det gis støtte til vedlikehold og utvikling av den kunnskapsmessige infrastrukturen som bl.a. ivaretas gjennom NIBRs arbeid med databaser og modeller. I løpet av 2010 vil vi avklare hvordan arbeidet med flyttedatabasen skal videreføres. Enkelte problemstillinger rundt REGION og Panda vil også vurderes nærmere.

I Norge er kunnskapsgrunnlaget om byenes rolle for regional utvikling mangelfull. Byregionenes vekst er sentral for utvikling av ABS-regioner, økonomiske regioner og landsdeler og dermed for bosettingsmønsteret på sikt. Studier av byregioners rolle og funksjon for omlandet kan ha flere innfallsvinkler ut i fra hvilke sektorer og oppgaver det er snakk om.

Tjenesteytende sektor, herunder kulturnæringer og andre kunnskapsintensive næringer, er eksempler på områder som er lite studert ut i fra et regionalt perspektiv. Kommunal- og regionaldepartementet tok derfor i 2006 initiativ til en evaluering av et forprosjekt innenfor kulturbasert næringsutvikling. Evalueringen ble ferdigstilt i september 2008, og belyser bl.a. effekter av virkemiddelvalg, organisering og styring av forprosjektet. Samtidig er det behov for kunnskap om samspillet mellom byer/sentra av ulik størrelse og småsamfunn. En aktuell problemstilling kan være å belyse graden av gjensidig avhengighet mellom disse.

Det er behov for mer kunnskap om småsamfunn, deres utfordringer og muligheter. Hvilke virkemidler vil treffe deres utfordringer i størst grad? Hva slags styringsmodeller vil i størst grad sikre en effektiv virkemiddelbruk? Det pågår nå en følgeevaluering av den nasjonale småsamfunnssatsningen. Evalueringen vil belyse flere av disse spørsmålene, og skal ferdigstilles i 2010.

Kunnskapsbehov om nasjonale, regionale og lokale styringsutfordringer innenfor distrikts- og regionalpolitikken

Aktuelle hovedproblemstillinger er å avklare de viktigste avveiningene mellom de ulike sektorpolitiske målene i distrikts- og regionalpolitikken; hvilken organisering som i størst grad vil bidra til å utløse synergier mellom politikkområdene, og hvordan man kan begrense negative effekter som følge av politikkendringer innenfor de ulike sektorene.

Gjennom forvaltningsreformen styrkes fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør, samtidig som ansvaret for tunge tjeneste- og utviklingsoppgaver skal ivaretas. Hvordan påvirkes fylkeskommunene? Hvordan bidrar endringene til å nå reformens mål om samordning, effektivisering og folkestyre?

Departementet har innskjerpet kravene til mål- og resultatstyring for å øke fokus på måloppnåelse. Dette fundamentet representerer en viktig milepæl i arbeidet med å utvikle nye og bedre læringsarenaer og styringsmuligheter i samhandlingen mellom departementet og de nasjonale virkemiddelaktørene, men også for fylkeskommunene i sin forvaltning av virkemidlene.

Det er også viktig med kunnskap om hvordan andre land organiserer sitt utviklingsarbeid. Norske forskningsmiljøer bør derfor være oppdatert både på hva som foregår i de andre nordiske landene og internasjonalt. Som ledd i dette deltar departementet i et samarbeidsprosjekt for å følge og sammenlikne politiske utviklingstrekk i EU og praksis i EU-medlemsstater innen regionalpolitikken. Dette styrker departementets forståelse av EUs regionalpolitikk, og er en ekstra kilde til læring om andre lands tilnærminger til å arbeide med regional utvikling. Noe av forskningen på dette feltet er preget av langsiktig kunnskapsoppbygging, og vil derfor være aktuelt som tema i mer langsiktige forskningsprogram. DEMOSREG-programmet kan i denne sammenheng nevnes som eksempel.

Departementet ser et behov for kunnskap om regionalt utviklingsarbeid knyttet til ulike samarbeidsmodeller, blant annet i forhold til mulige modeller for organiseringen av et mellomnivå og rolleavklaringer på regionalt nivå mellom virkemiddelaktører. I tillegg er det behov for ytterligere kunnskap om operasjonalisering av strategier og arbeidsmetoder hos de nasjonale virkemiddelaktørene, som lever i spenningsfeltet mellom nasjonale og regionale føringer, og kunnskap om enkeltvirkemidler og satsninger (evalueringer).

Vi ser også et generelt behov for mer kunnskap om ulike styringssystemer og forholdet mellom individuelle valg, markedsløsninger og politikk. Et eksempel er rettighetsproblematikken tilknyttet lokal- og regional tjenesteproduksjon, og da særlig sett i forhold til ønsket om lokale- og regionale tilpasninger. I tillegg ser vi et behov for forskning

på tjenestetilgjengelighet og ulike modeller som kan bidra til å øke denne i spredtbygde områder.

OECD publiserte i 2007 en egen landstudie av Norge. Dette er et eksempel på langsiktig forskning som det er behov for med hensyn til å belyse viktige utviklingstrekk. Et sentralt poeng med landstudien av Norge, er at den gir grunnlag for sammenlikning med andre land.

Kunnskapsbehov om effekter av virkemiddelbruk

På alle politikkområder er det behov for kunnskap om effekter av virkemiddelbruk. Selv om Effektutvalget på et overordnet nivå sier noe om effekter, gir det ikke et grunnlag for å prioritere mellom ulike virkemidler gitt overordnede mål innenfor distrikts- og regionalpolitikken. Det vil derfor være viktig å styrke kunnskapen om slike effekter. Dette gjelder for virkemiddelbruken både innen bred og smal politikk. For departementet representerer evalueringer av enkeltprogrammer viktige innspill i politikktutviklingen. De nasjonale virkemiddelaktørene gjennomfører fra tid til annen egne evalueringer av programmer som er hel- eller delfinansiert av departementet. Det legges opp til at departementet på et tidlig tidspunkt er involvert i utformingen av mandatene for disse evalueringene, og at vi deltar i styringsgrupper, referansegrupper e.l. Det er tilstrekkelig at innsatsen evalueres av berørt virkemiddelaktør og at departementet gjennomfører strategiske evalueringer på tvers av programmer, aktører mv. (jf. evalueringen av fylkeskommunale midler (kap. 551.60) som forelå februar 2009).

Departementet har et særlig ansvar for å utprøve nye tiltak som er rettet mot kritiske faktorer i regional verdiskaping. Vi må vinne erfaring og fremme effektiv læring som kan komme nasjonale og regionale aktører til gode. Behovet for utvikling av nye virkemidler og programmer vil bli ivaretatt bl.a. gjennom utvikling av egne norske tiltak og iverksetting av piloter før fullskalaløsninger blir iverksatt. Arbeidet med Norwegian Centres of Expertise (NCE) er et eksempel på dette, økt satsing på kultur og næring et annet. Det er også nødvendig å søke erfaringer fra andre land.

Bolig- og byggesektoren – utfordringer og kunnskapsbehov

Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede ansvaret for bolig- og bygningspolitikken. Visjonen for boligpolitikken er at alle skal kunne bo godt og trygt, mens et overordnet mål i bygningspolitikken er at bygg og anlegg skal ha god kvalitet. Boligmeldingen (St.meld. nr 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*), la grunnlaget for boligpolitikken fremover. Stoltenbergregjeringens oppfølging av denne, senest presisert i ”Politisk plattform for flertallsregjeringen” for årene 2009-2013, gir føringer for prioriteringene i bolig- og byggesektoren i årene fremover.

Hvor ligger utfordringene?

Hovedutfordringen for bolig- og byggesektoren fremover vil være todelt:

- Å legge til rette for et velfungerende boligmarked der folks etterspørsel etter boliger kan tilfredstilles, og sørge for at bostedsløse og vanskeligstilte grupper får tilfredsstillende boliger og boforhold.

- Å opprettholde og forbedre det kvalitative aspektet ved det bygde miljø. Det må tas hensyn til miljøvern og økt grad av universell utforming, samtidig som kostnader og priser holdes nede.

Bolig- og bygningspolitikkenes utgangspunkt er å legge til rette for at boligmarkedet løser viktige produksjons- og allokeringssoppgaver. Husbankens låne- og tilskuddsordninger, herunder bostøtteordningen, og boliglovgivningen er viktige statlige styringsmekanismer som influerer på boligmarkedets virkemåte.

Plan- og bygningsloven er en viktig ramme for bygg- og anleggsnæringen. Loven påvirker markedene for tomter, byggevarer, boliger og andre bygg, og den påvirker kvaliteten på det som bygges.

Et overordnet siktemål med departementets initiering og finansiering av FoU innen bolig- og byggområdet er å innhente oppdatert kunnskap om hvordan statlige styringsmekanismer påvirker rammebetingelsene, og hvordan de kan utvikles slik at målene i bolig- og bygningspolitikken kan nås på effektive måter. Et viktig mål er å bidra til at de offentlige instanser på ulike administrative nivå samhandler på en måte som er konstruktiv for befolkningen.

Det vil være viktig å finne bedre evalueringemetoder som viser effekten av de ulike offentlige virkemidlene i bolig- og bygningssektoren når markedet også er påvirket av mange andre krefter. Bedre statistikk som kan gi pålitelig oversikt over utviklingen i bolig- og bygningssektoren er sentralt i denne sammenhengen.

Miljøkonsekvensene av både nybygging og vedlikehold, reparasjoner og utbedringer er betydelige. Det er en utfordring å finne virkemidler som sikrer at miljøhensyn ivaretas i alle faser i et livsløpsperspektiv for bygningene. Miljøhandlingsplanen for 2009-2012 "Bygg for framtida" er grunnlaget for departementets arbeid på dette området.

Kunnskapsbehov

Et godt fungerende boligmarked og en effektiv byggeprosess

Etterspørselen etter boliger fremover vil bestemmes av demografiske forhold, sosiale og kulturelle endringer og av den økonomiske utviklingen. Vi har behov for beskrivelser og oppdateringer av trender med hensyn til geografisk mobilitet og urbanisering, alderssammensetning og utvikling i familie- og husholdsmønstre. Sosiale og kulturelle endringer og utvikling i preferanser vil samtidig ha mye å si for hvordan de ulike delmarkedene utvikler seg. Særlig er det behov for kunnskap om hvordan markedet kan fremskaffe boligløsninger for pleie- og omsorgstrengende. Den alminnelige inntektsutviklingen, sysselsettingsforhold og inntekts- og formuesfordeling mellom grupper vil påvirke etterspørselen etter boliger. Vi trenger oppdatert kunnskap om markedets sårbarhet overfor konjunktursvingninger, prisøkninger og brå prisfall, av renteutviklingen og om hva den store formuesøkningen de siste årene betyr for norske husholdninger og fordelingen mellom generasjoner og segmenter.

Å overvåke og belyse forhold som kan tilrettelegge for velfungerende bolig-, bygnings- og tomtemarkeder vil være prioriterte områder for boligforskning. Sentrale dimensjoner er utviklingen i tilbudet av og etterspørselen etter boliger, herunder utviklingen i byggekostnader

og tilbudet av tomter, tilgang på boligfinansiering, konkurranse i markedene og finansiering av infrastruktur. Generelt er det løpende behov for evalueringer og kunnskap som kan bidra til forbedring av bolig- og bygningslovgivningen. Plan- og bygningsloven er nylig revidert. Å belyse direkte virkninger og konsekvenser av bygningslovgivningen er viktig etter at ny lov er utarbeidet.

Det skal lages en stortingsmelding om bygningspolitikk. utfordringer for bolig- og byggsektoren knyttet til kvalitet og miljø vil stå sentralt. Vi vil ha behov for bistand til å kartlegge utviklingen i de rammebetingelsene som gjelder for BAE-næringen og de mulighetene disse gir til å gjennomføre økte krav til kvalitet. Det gjelder blant annet de kravene som følger av nye og reviderte EU-direktiver som berører kvalitative forhold i det bygde miljø. Sammenhengene mellom kvalitet, kostnad, produktivitet og de samfunnsmessige konsekvensene av økte krav til kvalitet i bygningsmassen, må belyses.

Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet

De vanskeligstilte på boligmarkedet skal stå særlig i fokus. Det vil bli viktig å opparbeide mer kunnskap om de vanskeligstilte gruppene på boligmarkedet, hvem de er og hvilke utfordringer de har. Årsaker og konsekvenser av at ulike grupper ikke klarer å hevde seg på boligmarkedet, og utviklingen over tid, må kartlegges. Det er behov for bedre kunnskap om hvilke ressurser som må tilføres for at vanskeligstilte i størst mulig grad skal klare seg selv. Bostøtteordningen står sentralt, og det er behov for mer kunnskap om både bostedløse og flyktninger/innvandrere. Det bør settes søkelys på hvilken rolle sosiale og kulturelle ressurser og nettverksbygging spiller i forhold til utestengning og diskriminering på boligmarkedet.

Bærekraftig kvalitet, sikkerhet og god estetikk i det bygde miljø

Det er behov for økt kunnskap om miljøutfordringene i bolig- og byggsektoren, særlig knyttet til energibruk, men også til inneklimateforhold, bruk av farlige stoffer, ombruk, gjenvinning og byggavfall, jf satsningsområdene omtalt i miljøhandlingsplanen for bolig- og byggsektoren 2009-2012. Forskning som kan gi bedre innsikt i hvilke insentiver og tiltak som kan bidra til å heve miljøstandarden i norske bygg på kostnadseffektive måter vil måtte stå sentralt. En særlig utfordring er dette i forhold til eksisterende bygningsmasse der vi også trenger bedre oversikt over hvordan den betydelige FDVU som foregår i byggene innrettes og påvirker de kvalitative sider ved bygningsmassen. Også utvikling og kvalitet i boområder og nærmiljø, bla hvordan denne påvirker investeringsviljen, vil være et viktig tema.

Departementet vil ha behov for kunnskaper som støtter opp om gjennomføring av Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013. Innenfor Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsfelt skal det gjennomføres en rekke konsekvensanalyser i forhold til gjennomføring av handlingsplanen på ulike områder i de kommende årene.

Statens bygningstekniske etat har en stor kontaktflate og et godt kjennskap til næringen, og dette bør utnyttes strategisk i FoU-arbeidet. Det er derfor viktig at denne etaten står sentralt i den videre utviklingen av FoU-arbeidet innenfor bygningsområdet. Det er behov for å sikre, synliggjøre og styrke FoU på dette feltet.

Kommunene som gjennomførere og samarbeidspartnere

Kommunene er viktige samarbeidspartnere med hensyn til gjennomføring av både boligpolitikken og bygningspolitikken. De praktiske erfaringene som de erverver seg i den sammenheng bør utnyttes. Det er også behov for å få økt kunnskap om ulike samarbeidsmodeller med andre aktører i forhold til boligpolitikken. Det tas sikte på å invitere kommunene til å delta i FoU-arbeidet på utvalgte temaer. Bo- og levekårsforhold i de store byene synes å være en særlig utfordring. Hvordan boligmarkedene kan fungere bedre her, bør søkes bedre belyst. Et annet aktuelt tema kan være medvirkning og lokaldemokrati, og plan- og bygningslovens rolle i forhold til deltakelse og engasjement fra lokalbefolkningen.