

Tron Lande Andersen
og Steinar Johansen

Subsidiaritet på norsk

Mulige effekter av forvaltningsreformen

Tittel: **Subsidiaritet på norsk:**
Mulige effekter av forvaltningsreformen

Forfatter: Tron Lande Andersen og Steinar Johansen

NIBR-notat: 2009:113

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-803-0
Prosjektnummer: O-2774
Prosjektnavn: Forvaltningsreformen

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Steinar Johansen

Referat: Den 1. januar 2010 vil ansvaret for politikkutforming på en rekke områder bli overført til fylkeskommunen. NIBR og TLA Consulting har sett på hvilke effekter tiltakene i forvaltningsreformen kan få, basert blant annet på erfaringer fra tidligere desentraliseringsreformer i Norge og utlandet. Vi har også foreslått indikatorer og metoder som kan brukes ved en eventuell evaluering av reformens faktiske virkninger.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: August 2009

Antall sider: 96

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2009

Forord

Fra 1. januar 2010 gjennomføres den såkalte *forvaltningsreformen*. Reformen innebærer at ansvaret for en rekke politikkområder flyttes fra statlig nivå til fylkeskommunene. I den forbindelse har NIBR og TLA Consulting gjennomført en utredning om noen samfunnsmessige (samfunnsøkonomiske og andre) konsekvenser av styrket folkevalgt nivå på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Det er lagt størst vekt på samfunnsøkonomiske spørsmål. Denne utredningen, kalt fase 1 av prosjektet, skal blant annet være en del av grunnlaget for en eventuell evaluering av reformen i fase 2.

Formålet med utredningen er, så langt det er mulig, å finne fram til og systematisere kriterier og vurdere noen samfunnsmessige konsekvenser som følge av at forvaltningsreformen innebærer en overføring av oppgaver og myndighet fra staten til regionalt, folkevalgt nivå (fylkesnivået). Det innebærer en gjennomgang av bakgrunnen for, og innholdet i, forvaltningsreformen, en gjennomgang av erfaringer med regionaliseringsreformer fra Norge og andre land, og en diskusjon av metoder og indikatorer som kan nyttes i en eventuell fase 2. I tillegg har vi gjennomført en drøfting av potensielle effekter av reformen. De potensielle effektene skal konkretiseres i en eventuell fase 2. Fase 1 blir således et *forprosjekt* til en eventuell fase 2.

Tron Lande Andersen fra TLA Consulting har hatt ansvaret for kapittelet om erfaringer fra andre land og for kapittelet om demokratieffekter. Steinar Johansen har vært prosjektleder og hatt ansvaret for resten av rapporten. Konklusjonskapittelet er skrevet av forfatterne i fellesskap.

Innholdet i rapporten er diskutert med Regionalpolitisk avdeling i KRD. Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært Pål Erik Holte, Lise Hauge og Blagovestka V. Riiser. Disse har også kommet med synspunkter og merknader til tidligere versjoner av manuskriptet, som det i betydelig grad er tatt hensyn til i den endelige versjonen. Ansvaret for eventuelle feil og mangler i rapporten må likevel ligge hos NIBR.

Oslo, august 2009

Olaf Foss
Forskningssjef

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag	5
Summary.....	8
1 Innledning og bakgrunn.....	11
1.1 Velferdsstaten og desentralisering.....	12
1.2 Bakgrunnen for forvaltningsreformen	13
1.2.1 Desentraliseringsprinsipper.....	13
1.2.2 Mål med forvaltningsreformen.....	15
1.2.3 Forvaltningsreformen og andre politiske målsettinger	20
1.3 Formålet med prosjektet	21
2 Konkret gjennomgang av omfanget av reformen.....	23
2.1 Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)	24
2.1.1 Akvakulturforvaltningen	24
2.1.2 Havressursforvaltning.....	25
2.1.3 Oppsummering.....	26
2.2 Kunnskapsdepartementet.....	26
2.2.1 Grunnopplæring	26
2.2.2 Fagskoleutdanning.....	27
2.2.3 Styrerepresentasjon i statlige høyskoler.....	28
2.2.4 Regionale forskningsfond	29
2.2.5 Oppsummering.....	32
2.3 Kultur- og kirkedepartementet.....	32
2.3.1 Spillemidler.....	32
2.3.2 Styrerepresentasjon til kulturformål.....	33
2.3.3 Oppsummering.....	33
2.4 Landbruks- og matdepartementet.....	33
2.4.1 Rekruttering og kompetanseheving.....	33
2.4.2 Verdiskaping i landbruket	33
2.4.3 Klima og samfunnsplanlegging	34
2.4.4 Oppgaver fra fylkeslandbruksstyret.....	34
2.4.5 Oppsummering.....	35
2.5 Miljøverndepartementet	35
2.5.1 Vannregionmyndighet	35
2.5.2 Friluftsliv, jakt og fiske	36
2.5.3 Planlegging og klima	37
2.5.4 Konklusjon	38
2.6 Næringsdepartementet.....	38
2.6.1 Økt eierskap i Innovasjon Norge.....	39

2.6.2	Styrerepresentasjon i regionale IN-styrer.....	40
2.6.3	Oppsummering.....	40
2.7	Samferdselsdepartementet	40
2.8	Andre prosesser	42
2.8.1	Folkehelse.....	42
2.8.2	Tronutvalget (NOU 2007:11)	44
2.8.3	Kapittel 551, post 60 på statsbudsjettet	44
2.8.4	SIVA og regionale innovasjonsselskaper	44
2.9	Finansiering av reformen	45
2.9.1	Finansieringsprinsipper.....	45
2.9.2	Finansiering av forvaltningsreformen	45
2.10	Oppsummering.....	47
3	Erfaringer fra andre reformer	49
3.1	Tidligere norske erfaringer, noen utvalgte	49
3.1.1	Kommunesektoren og velferdsstaten.....	49
3.1.2	Inntektssystemet for kommunene	50
3.1.3	Ansvarsreformen	52
3.2	Internasjonale erfaringer.....	53
3.2.1	EU	53
3.2.2	Sverige	54
3.2.3	Danmark	58
3.2.4	Finland	60
3.2.5	Oppsummering.....	61
4	Potensielle effekter av reformen.....	63
4.1	Generelt om effekter.....	63
4.1.1	Eksperimenter og partielle, samfunnsvitenskapelige analyser	63
4.1.2	Kontrafaktisk alternativ	64
4.1.3	Ulike metodiske tilnærminger til effektmåling	64
4.1.4	Samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske effekter.....	66
4.1.5	Regionale effekter.....	67
4.1.6	Tidsperspektiv for analysen	68
4.1.7	Avslutning.....	68
4.2	Valg av indikatorer, indikatortema og indikatorsett	69
4.3	Potensielle effekter av reformen	70
4.3.1	Effekter for regional utvikling.....	71
4.3.2	Demokratiaspektet	74
4.3.3	Samordningsutfordringen	77
4.3.4	Ivaretagelse av nasjonale mål.....	79
5	Konklusjoner	80
5.1	Innholdet i reformen.....	80
5.2	Effekter av reformen	81
5.2.1	Samfunnsøkonomiske effekter.....	82
5.2.2	Andre samfunnsmessige effekter	83
5.2.3	Oppsummering.....	87
5.3	Fase 2: En eventuell evaluering av reformen	87
5.3.1	Bør en evaluering gjennomføres?.....	87
5.3.2	Prosessevaluering eller effektevaluering?	89

5.3.3	Hvordan bør en eventuell evaluering av forvaltningsreformen utformes?	89
Litteratur.....		91

Sammendrag

Tron Lande Andersen og Steinar Jobansen

Subsidiaritet på norsk: Mulige effekter av forvaltningsreformen

NIBR-notat: 2009:113

Forvaltningsreformen skal gjennomføres fra 1. januar 2010. Reformen innebærer at ansvaret for en rekke politikkområder overflyttes fra staten til det regionale, folkevalgte nivået, det vil si til fylkeskommunene. Reformen gjennomføres for å styrke fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå, og for å effektivisere og samordne bruken av ressurser i tråd med subsidiaritetsprinsippet. De konkrete tiltakene som er omfattet av reformen framgår av kapittel 2.

Formålene med denne rapporten er å diskutere hvordan noen samfunnsmessige (samfunnsøkonomiske og andre)¹ konsekvenser av forvaltningsreformen kan vurderes (en konsekvensvurdering) og hvordan man kan (og om man bør) evaluere om reformen bidrar til bedre måloppnåelse (en evaluering).

Disse to formålene er avhengige av hverandre og kan derfor analyseres innenfor det samme rammeverket. Analysen nedenfor skiller derfor ikke mellom disse to formålene.

Fokus for analysen er dermed hvilke samfunnsmessige effekter reformen kan ha, og om reformen kan bidra til bedre måloppnåelse for de målene en har satt seg. Siden forvaltningsreformen skal gjennomføres først fra 2010 av, er det ikke mulig å teste dette empirisk. Slik sett bærer analysen preg av å være et forprosjekt, som skal legge grunnlaget for eventuelle seinere effektanalyser og evalueringer. En viktig del av denne *fase 1* av prosjektet er derfor å finne fram til aktuelle metoder og indikatorer som kan nyttes i prosjektets eventuelle *fase 2*. Arbeidet i fase 1 består dels av å legge grunnlaget for det arbeidet som eventuelt skal gjennomføres i fase 2, dels skal det være en selvstendig analyse av selve grunnlaget for reformen og de effekter reformen vil kunne ha. Dersom fase 2 blir satt i gang, vil dette skje *uavhengig* av arbeidet i fase 1, men med analysen i fase 1 som en del av det grunnlagsmaterialet som kan benyttes i forbindelse med en eventuell evaluering av reformen. Slik sett vil arbeidet i fase 1, i tillegg til å bære preg av å være et forprosjekt, også være en slags ”strategisk analyse” av forvaltningsreformen.

¹ I det følgende benyttes stort sett fellesbetegnelsen ”samfunnsmessige effekter”, som omfatter både samfunnsøkonomiske og andre samfunnsmessige effekter. De ulike typene samfunnsmessige effektene er diskutert nærmere i avsnitt 4.1.4.

Målene med reformen

Følgende mål er satt opp for reformen:

1. Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom de-sentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvalt-ningsnivåene.
2. En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer sees i sammenheng innenfor den enkelte region.
3. Verdiskapning og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forut-setninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
4. Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål, som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Disse målene har lagt premissene for diskusjonen i analysen. Vi har imidlertid også sett reformens mål i forhold til overordnede politiske mål, og da spesielt knyttet til distrikts- og regionalpolitikken. Vår vurdering er at det generelt sett ikke er nød-vendig å forholde seg eksplisitt til disse, siden de fire målene for reformen kan tolkes å ligge innenfor rammene mer generelle politikk mål, inkludert målene for distrikts- og regionalpolitikken. Vi påpeker imidlertid at regionaliseringsreformer kan føre til ulik regional utvikling, noe som kan være i tråd med nasjonale, fordelingspolitiske mål.

Reformen inneholder en rekke tiltak, på åtte departementers områder. Tiltakene er svært forskjellige, fra helt marginale til ganske vesentlige. Effektene av de ulike til-takene (for de fire målene) avhenger blant annet av hvor sterk sentralstyringen av dem er, og hvor omfattende de er:

	Kvantitativt viktig	Kvantitativt uviktig
Sterk sentralstyring	1	2
Sterk regionalisering	3	4

De ulike tiltakenes potensielle effekter er diskutert med utgangspunkt i denne tabel-len. Det er slik at fylkeskommunen har størst innflytelse over tiltak som grupperes i celle 3 og minst innflytelse over tiltak som grupperes i celle 2. Imidlertid har vi pekt på at de tiltakene som virker kvantitativt uviktige og/eller er sterkt sentralstyrt, og som fylkeskommunene dermed har liten innflytelse over, likevel kan ha effekter når vi ser dem i sammenheng.

Effekter av reformen

Vi har understreket at det er viktig at en eventuell evaluering av reformen i fase 2 må skje på en god måte. Det innebærer at en også må se nærmere på de metodiske krav som stilles til evalueringer generelt og arbeide innenfor dem. Målet med en eventuell evaluering er å kartlegge reformens addisjonalitet langs en rekke dimensjoner (målset-tinger og variabler/indikatorer). Derfor er det viktig at man har klart for seg hvordan den kontrafaktiske situasjonen (utviklingen uten tiltaket) ser ut. Man må også velge metoder i forhold til de indikatorene man skal se på effekter for. Vi mener at det sannsynligvis er nødvendig å kombinere kvalitative og kvantitative indikatorer og me-toder i analysen.

Til slutt har vi diskutert potensielle effekter av reformen for de fire målene. Her har vi også foreslått konkrete indikatorer som kan brukes i en eventuell evaluering av reformen, samtidig som vi noen steder har drøftet metodebruk. Vi har foreslått indikatorer på følgende områder:

- Effektivitet i oppgaveløsningen
- Effektivitet, ressursutnyttelse og verdiskapning
- Tilgjengelighet og attraktivitet
- Befolkningsutvikling
- Fordelingsspørsmål
- Legitimitet
- Deltagelse i styringen
- Handlingsrom
- Innflytelse

Disse dekker i hovedsak mål 1, 2 og 3. I tillegg mener vi at mål 2 (samordning) og mål 4 (ivaretagelse av nasjonale mål) eventuelt må evalueres spesielt.

Oppsummering og forhåndsvurdering

Vi kan konkludere med at noen av tiltakene kan evalueres hver for seg. Dette gjelder tiltak som er omfattende, og/eller tiltak med liten sentralstyring. Vi mener også at det er viktig å se tiltakene under ett, spesielt med sikte på å avdekke samordningseffekter (det vil si effekter som ikke framkommer ved å summere effektene av enkelttiltak). Mange tiltak er reelt sett små og innebærer liten formell innflytelse, men kan likevel representere økt reell fylkeskommunal innflytelse samlet sett. Disse bør derfor evalueres samlet.

Verken de samfunnsøkonomiske eller de øvrige samfunnsmessige effektene er enkle å anslå på forhånd. Vi kan verken si om effektene hovedsakelig kan forventes å være i tråd med reformens intensjoner (positive) eller ikke (negative). Imidlertid har vi også understreket at det, på grunn av reformens omfang og innhold, ikke er sikkert at effektene vil være så store. Dette er, når alt kommer til alt, et empirisk spørsmål (se avsnitt 5.3). Det er imidlertid sikkert at fylkeskommunene, spesielt på grunn av at de får ansvaret for ”andre riksveger”, men også på grunn av de andre tiltakene, vil komme til å bli større og få et utvidet ansvar. Effektene av dette, for samfunnsøkonomi og andre samfunnsforhold, er imidlertid usikre og kanskje små.

Summary

Tron Lande Andersen and Steinar Johansen

Subsidiarity in Norwegian: Potential Impacts of an Administrative Reform

NIBR Working Paper: 2009:113

A reform of the administrative regional level in Norway (*forvaltningsreformen*) will be implemented from 2010. The reform enhances the County Councils' responsibilities by means of a decentralisation package, but does not change their geographical areas or the overall governance structure. In this study, financed by the Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, the Norwegian Institute for Urban and Regional Research and TLA Consulting examine the reform and discuss how certain societal effects (economic and others) concerning regional development and democracy might be evaluated.

Background and objectives of the reform

For many years there have been discussions about the County Councils in Norway. The elected administrative level between the state and the municipalities are described by some as unnecessary and by others as of great importance for tasks with a regional perspective. Several public enquires have argued for transferring more responsibilities to the County Councils, and have also concluded that a reduction in the number of councils - creating larger regions - will allow for more decentralisation. The discussions on the size of the County Councils were paused when the Government in 2008 proposed a decentralisation reform based on the existing regional administrative structure.

The four main objectives of this reform are:

- To strengthen the regional democracy based on decentralisation of power and a more comprehensive division of responsibilities between different administrative levels
- To increase cross sector coordination and efficiency by encouraging the County Councils to consider aims and means within more than one policy sector simultaneously ("multitasking" could contribute to increase success of policies)
- To increase economic growth and employment based on the specific assets and potentials of each county
- To ensure compliance with national aims like sustainable development and standardised welfare services

Screening of the tasks that will be transferred

The decentralisation package consists of tasks within the areas of eight ministries - fisheries and coastal affairs, education and research, culture and church affairs, agriculture and food, environment, trade and industry, transport and communications, and local government and regional development. It includes extended responsibilities with varying degrees of importance. Some - e.g. responsibilities in areas like roads and regionalised research funding - might be of substantial importance. Others will have a more limited effect. The study screens the tasks according to two criteria: how large is the task quantitatively (money, man-years, responsibility) and how much of the decision control will be kept by the state. The screening is not an evaluation of actual effects, but an *ex ante* assessment of how important we think the tasks are as instruments for achieving the objectives of the reform.

Experiences from other reforms

Reforms of the division of responsibility between administrative levels of governance are not a new phenomena and the study therefore highlights perspectives and experiences from some comparable processes in Norway and abroad. A Norwegian financial reform in 1986 was meant to give the local and regional level more freedom in the budgeting process, but later inquiries reveal that the results are mixed. Transferring of the responsibilities for regional development financial resources to the County Councils in 2002 seems, on the other hand, to have had the desired effects. Though the ongoing reform processes of the administrative regional and local level in Sweden, Denmark, Finland and Norway are different, the study stresses they also have common traits. Most important is the promotion of elected regional authorities as the main regional development actor. The study sees this as an adaptation to principles of subsidiarity and regional development which are institutionalised in the policies of the European Union. Concerning Sweden the evaluations of regional decentralisation indicate positive effects for coordination and democracy, but detailed decision control from state level, cluttered divisions of competence and to small resources affect the outcome negatively. For Denmark and Finland there are few results from relevant evaluations so far.

Potential impacts

If the effects of the reform shall be evaluated, the process must be designed to meet the methodological prerequisites for this kind of work. The study therefore looks at these prerequisites in general. Measuring the additionality of the reform requires an adequate comprehension of the contrafactual situation (i.e. what had happened without the decentralisation reform). The methods of evaluation must also be adapted to the indicators which will be used in measuring the effects. Probably it will be necessary to use both qualitative and quantitative methods. Based on the analyses summarised above the study discusses potential effects for regional development and democracy and proposes to measure these effects by indicators concerning effectiveness in problem solving, effectiveness in use of resources and producing growth, accessibility and attractiveness, demographic changes, questions of distribution, legitimacy, political participation, degrees of decision freedom and influence on regional development. In addition we also propose to evaluate the objectives of better regional coordination and compliance with national aims separately and to have a look at how skilful the regional authorities are in their handling of extended responsibilities.

Future evaluations of the reform?

In this report, we have discussed potential impacts of the reform in the light of what we might say before the reform actually has been put into life. However, the impacts will of course not be evident until after January 1st 2010, and probably not until several years after the reform is implemented. The Ministry of Local Government and Regional Development will later decide if and to what extent an evaluation of the reform will be carried out, and there are several choices that the Ministry has to make. First: Is an evaluation necessary? Second: Should the processes the reform generates in the counties and county councils be followed by an evaluator? In this case, an evaluator should start his work relatively shortly after January 1st 2010. Thirdly: Should they focus on the impacts themselves? In this case, the evaluation should be postponed for 3-5 years in order for the impacts to be observable. The two types of evaluations might also be combined.

In general, the quality of the evaluation(s) increases with the amount of resources put into the work. Especially, the costs, but also the relevance, tend to increase rapidly if large amounts of project specific, qualitative, information are gathered for the evaluation. Limiting the use of information to existing data will reduce costs, but also the relevance, of the analysis.

We would also like to point to the fact that there are both general and project specific problems with evaluating the additionality of reforms like this. The general problems are connected both to methods and data applied to evaluations, but there are ways of dealing with them. The specific problems of grasping the additionality of this reform are connected to the fact that many (small and large) things (or reforms) happen at the same time. Therefore, the additionality of each part of the reform is difficult to distinguish from the additionality of the other parts of the reform. This problem becomes even greater when trying to assess the additionality of all parts of the reform together.

Conclusions

The tasks included in the reform are very different in size and also regarding local, democratic influence. We have concluded that some of the tasks might be evaluated separately (the large and/or the influential ones). In addition, a potential evaluation should consider the full package of tasks, including the small ones, in order to reveal impacts on cross sector coordination. Although many tasks have to be considered to be relatively small and not very influential separately, the aggregated impacts of them might be significant.

We have also tried to point out some potential impacts of the reform. These impacts are not easy to predict, and we are uncertain if they will be in line with the reform's intentions (positive) or not (negative). However, we think that the impacts will probably not be very large, although this is an empirical question. The County Councils' administrations will however become larger, due to increased responsibilities. To which extent this again will influence economic development and other societal factors, is an open question.

1 Innledning og bakgrunn

Forvaltningsreformen skal gjennomføres fra 1. januar 2010. Reformen innebærer at ansvaret for en rekke politikkområder overflyttes fra staten til det regionale, folkevalgte nivået, det vil si til fylkeskommunene². Hvilke konkrete politikkområder, ansvar og verv det dreier seg om, er gjennomgått i St.meld. nr. 12 (2006-2007) og Ot.prp. nr. 10 (2009-2010), og de drøftes i noe detalj i kapittel 2 nedenfor. Tanken er at reformen skal bidra til at fylkeskommunen blir *den sentrale regionale utviklingsaktøren*. Det er utformet flere delmål knyttet til reformen (St.meld. nr. 12 (2006-2007)), som også diskuteres nedenfor (avsnitt 1.2.2).

Formålene med denne rapporten er å diskutere hvordan samfunnsmessige (samfunnsøkonomiske og andre) konsekvenser av forvaltningsreformen kan vurderes (en konsekvensvurdering) og hvordan man kan (og om man bør) evaluere om reformen bidrar til bedre måloppnåelse (en evaluering). Disse to formålene er avhengige av hverandre og kan derfor analyseres innenfor samme rammeverk. Analysen nedenfor skiller derfor ikke mellom disse to formålene.

Fokus for analysen er dermed hvilke samfunnsmessige effekter reformen kan ha, og om reformen kan bidra til bedre måloppnåelse for de målene en har satt seg. Siden forvaltningsreformen skal gjennomføres først fra 2010 av, er det ikke mulig å teste dette empirisk. Slik sett bærer analysen preg av å være et forprosjekt, som skal legge grunnlaget for seinere effektanalyser og evalueringer. En viktig del av denne *fase 1* av prosjektet er derfor å finne fram til aktuelle metoder og indikatorer som kan nyttes i prosjektets eventuelle *fase 2*. Arbeidet i fase 1 består dels av å legge grunnlaget for det arbeidet som eventuelt skal gjennomføres i fase 2, dels skal det være en selvstendig analyse av selve grunnlaget for reformen og de effekter reformen vil kunne ha. Derksom fase 2 blir satt i gang, vil dette skje *uavhengig* av arbeidet i fase 1, men med analysen i fase 1 som en del av det grunnlagsmaterialet som kan benyttes i forbindelse med en eventuell evaluering av reformen. Slik sett vil arbeidet i fase 1, i tillegg til å bære preg av å være et forprosjekt, også være en slags ”strategisk analyse” av forvaltningsreformen, på linje med den strategiske analysen som ble gjennomført i forbindelse med effektevalueringen av kapittel 551, post 60 på statsbudsjettet (se Johansen 2008).

I dette kapitlet vil vi se nærmere på bakgrunnen for og innholdet i forvaltningsreformen. Dette omfatter også en gjennomgang av formålet med reformen. Vi forsøker også å plassere forvaltningsreformen innenfor en utviklingsramme, der vi

² Fylkeskommunen skal fortsatt ha ansvaret for de oppgavene den har ansvaret for i dag. I tillegg skal den få økt ansvar innenfor samferdsel, næringsutvikling, miljøvern, landbruk (inkl mat), marin sektor, kultur, forskning og utdanning, og regional planlegging.

trekker noen paralleller til andre reformer som har vært gjennomført den seinere tida (se også kapittel 3).

I kommende kapitler går vi gjennom forvaltningsreformen i detalj og vurderer omfanget av de ulike politikkområdene som inngår i reformen (kapittel 2). Kapittel 3 ser på erfaringer fra en del andre desentraliserings- og regionaliseringsreformer, både i Norge og i utlandet. I kapittel 4, som er det sentrale kapittelet i rapporten, diskuteres de potensielle effektene av reformen. Dette kapittelet omfatter en generell del, der effektanalyser og indikatorer diskuteres på generelt grunnlag, og en del som ser spesielt på potensielle effekter av forvaltningsreformen og på hvilke metoder og indikatorer som kan benyttes i dersom det blir aktuelt å evaluere reformen seinere. Innholdet i kapittel 4 er basert på de øvrige delene av rapporten. Kapittel 5 oppsummerer analysen og peker framover mot en eventuell fase 2. Her diskuteres også *tidsfasingen* av en eventuell fase 2. Dersom reformen skal evalueres i en eventuell fase 2, kan det enten være aktuelt med en *prosessevaluering*, som kan startes opp umiddelbart, eller en *effektevaluering*, som ikke bør settes i gang før om noen år (når effektene av reformen blir mer observerbare).

1.1 Velferdsstaten og desentralisering

Desentralisering av makt og myndighet har vært diskutert i norsk politikk gjennom mange år, og det finnes en rekke eksempler på at slik makt og myndighet faktisk har blitt delegert fra statlig til lavere regionale myndighetsnivåer. Utviklingen av den norske velferdsmodellen etter krigen, og da særlig fra 1960-tallet og framover, var betinget av politisk vilje og en sterk stat. Samtidig kan man hevde at velferdsreformene ville vært mye vanskeligere, for ikke å si umulige, å gjennomføre uten at ansvaret for å produsere en vesentlig del av velferdstjenestene ble lagt til kommune- og fylkesnivået. Utviklingen av den norske velferdsmodellen kan slik sett sees på som betinget av en desentraliseringsreform som ga fylkeskommuner og kommuner stort ansvar for å produsere tjenester.

Den videre utviklingen av kommune- og fylkesnivået som regionale forvaltningsnivåer besto i at de fikk stadig flere oppgaver i takt med at flere sentralt initierte velferdsreformer ble gjennomført. Etter hvert ble det, av forskjellige grunner, mindre aktuelt med store og gjennomgripende reformer innenfor offentlig tjenesteproduksjon. Imidlertid ønsket myndighetene, gjennom å erstatte en rekke øremerkede tilskudd med rammeoverføringer i 1986, å øke kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å prioritere mellom ulike tiltak. Innenfor et nasjonalt regelverk, og med de økonomiske rammene som var tilgjengelige, skulle kommunene og fylkeskommunene selv prioritere sine satsningsområder. Slik sett var det ment å skulle være en lokaldemokratisk reform, samtidig som det var en desentraliseringsreform.

Den såkalte ”ansvarsreformen” innebar at fylkeskommunene i 2002 overtok ansvaret for å prioritere innsatsen innenfor den smale regionalpolitikken fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Dette var et skritt mot å definere fylkeskommunen som den sentrale regionale utviklingsaktøren og skjedde for øvrig samtidig som fylkene mistet omtrent 60 prosent av sitt ansvarsområde på grunn av at staten overtok eierskapet til sykehusene (sykehusreformen). Slik sett bidro ansvarsreformen til å

berede grunnen for forvaltningsreformen, som skal *styrke* fylkeskommunene som utviklingsaktører (se nedenfor).

Disse eksemplene illustrerer at det tradisjonelt har vært en klar arbeidsdeling mellom de tre offentlige nivåene stat, fylkeskommune og kommune. Staten, som hele tiden har hatt det overordnede ansvaret for velferdsproduksjonen, har aktivt nyttet de to lavere nivåene som utførere på ulike områder. Arbeidsdelingen har vært hensiktsmessig, og i tråd med subsidiaritetsprinsippet, i den forstand at de lokale og regionale utførerne har vært nærmere brukerne og dermed forutsetningsvis bedre både har kunnet tilby innbyggerne i sin kommune (sin fylkeskommune) det riktige nivået på hver tjeneste og en tjenestemiks tilpasset innbyggerne (og deres alderssammensetning). Desentraliseringsreformene var tenkt å skulle styrke deres evne til å ivareta utføreroppagavene, inkludert den demokratiske kontrollen over disse regionalt og lokalt.

På den andre siden har staten vært pådriver i utviklingen av velferdssamfunnet gjennom hele perioden. Den har stilt krav til de velferdstjenester som skulle produseres, og den har bidratt i forhold til finansieringen av disse oppgavene enten gjennom tilskudd eller gjennom omfordeling av inntekter (som i rammetilskuddsordningen). Velferdsstatens krav om likeverdighet har således vært knyttet til alle innbyggere over hele landet, med generalistkommuner og -fylkeskommuner som utøvere. På den måten har velferdssamfunnet vært sentralistisk, samtidig som det har vært desentralisert, og kommuner og fylkeskommuner har hatt stort ansvar innenfor denne modellen. Forvaltningsreformen representerer altså ikke noe kvalitativt nytt i forhold til organiseringen av den norske velferdsstaten.

1.2 Bakgrunnen for forvaltningsreformen

I flere tiår har diskusjonen om å styrke det regionale forvaltningsnivået pågått. Diskusjonen har dreid seg både om hvilke oppgaver som bør, kan og skal legges til mellomnivået, samtidig som den naturlig nok har vært knyttet opp mot hvor mange regioner man skal ha på mellomnivået. Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22), Effektutvalget (NOU 2004:2) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) argumenterer alle for å regionalisere flere oppgaver, samtidig som de påpeker at flere oppgaver kan regionaliseres dersom hver enkelt region er større. Imidlertid har det ikke skjedd noen sammenslåing av fylkeskommunene til større regioner, og forvaltningsreformen gjennomføres uten at fylker slås sammen. Forutsetningen er altså at det i framtiden skal være like mange fylker³ som i dag, og diskusjonen om framtidig sammenslåing av fylker til færre regioner lar vi derfor ligge i den videre analysen.

1.2.1 Desentraliseringsprinsipper

Forvaltningsreformen er basert på den en kan kalle for desentraliseringsprinsippet, som også ofte kalles subsidiaritetsprinsippet. Dette innebærer kort og godt at ansvaret for politikk bør legges til det lavest mulige, effektive geografiske nivået. På den måten vil sektorpolitikken, på grunn av nærhet til brukerne, bli mer effektiv i forhold

³ Forvaltningsreformen innebærer for øvrig ikke at fylker som ønsker å slå seg sammen en gang i framtida ikke kan gjøre det.

til politikkenes mål. Subsidiaritetsprinsippet er et bærende prinsipp blant annet i EUs regionalpolitikk, og det får økende betydning også innenfor norsk regionalpolitikk – noe forvaltningsreformen er et eksempel på.

Hva som er det lavest, mulige effektive nivået varierer fra politikkområde til politikkområde. I noen tilfeller, for eksempel når det gjelder produksjonen av en del primære velferdstjenester, kan det være hensiktsmessig å legge ansvaret for et område til kommunesektoren. Andre politikkområder er av overordnet, nasjonal betydning og legges mest hensiktsmessig til statlig nivå. Det er også en del politikkområder som løses mest effektivt på regionalt nivå, blant annet politikkområder som har med regional utvikling å gjøre.

Generelt vil det selvsagt være slik at jo mer ansvar og myndighet som regionaliseres, og jo større handlefrihet fylkeskommunene får, desto større er muligheten fylkeskommunene har til å påvirke den regionale utviklingen. Dersom regionaliseringen skal ha effekter, må hver fylkeskommune definere sine egne målsettinger og strategier for å oppnå disse, og selvsagt tilpasse virkemiddelbruken til dette. Dette forutsetter for det første at man kjenner utviklingen i sitt eget fylke, og for det andre at man lager målsettinger for utviklingen (framover) og velger seg strategier for å oppnå disse målsettingene. Utviklingen påvirkes blant annet av virkemiddelbruken. Jo flere virkemidler fylkeskommunene rår over, desto større er sjansen for at de kan påvirke utviklingen framover. Dette er et rent kvantitativt faktum. Dersom ”mange og mye” virkemidler kombineres med stor grad av handlefrihet, kan fylkeskommunene i tillegg samordne virkemiddelbruken i den retningen de ønsker. Dette kan bidra til en form for stordriftsfordeler i virkemiddelbruken, som i sum kan gi større kraft og effekt av de virkemidler som settes inn enn summen av hvert av virkemidlene sett isolert ville gitt. Derfor er det også viktig å se effekten av virkemidlene under ett.

Dersom det er slik at regionalisering av ansvaret for ulike politikkområder innebærer at den regionale utviklingen i hvert fylke per definisjon blir bedre, gjennom mer samordning og mer effektiv virkemiddelbruk, vil den regionale utviklingen i hele landet også bli bedre. Man kan samtidig hevde at den nasjonale utviklingen er summen av den regionale utviklingen i alle regioner. Altså vil mer regionalisering av virkemidler *samtidig* medføre bedre nasjonal utvikling. Hvorfor regionaliserer man dermed ikke ansvaret for mange flere virkemidler?

Det finnes ulike grader av regionalisering. *Full regionalisering* innebærer på den ene siden at ansvaret for all politikk flyttes fra nasjonalt til regionalt nivå. I ytterste konsekvens innebærer dette at regionene får fullt ansvar for å produsere og finansiere all velferdsproduksjon, samtidig som de får ansvaret for alle former for regulering. Strengt tatt innebærer dette at regionene blir tilnærmet egne nasjonalstater. En slik form for regionalisering er uaktuelt i Norge. Det motsatte til full regionalisering er *full sentralisering*, som innebærer at staten har ansvaret for å utforme all politikk og regulering, og for å produsere og finansiere alle velferdstjenester. Dette er heller ikke aktuelt i Norge. Mellom disse ekstremformene finnes en rekke mellomformer.

I Norge har heller ikke mellomformer som innebærer vesentlig økt grad av regionalt finansieringsansvar for politikk og velferdsproduksjon vært diskutert i særlig grad. Et slikt finansieringsansvar innebærer blant annet at regionene selv ville måtte stå ansvarlig for å utforme sin egen skattepolitikk, inkludert definere sitt eget skattenivå. Betydningen av utjevne overføringer fra staten for aktivitetsnivået i regionene vil i

et slikt regime være veldig liten. Produksjonen av velferdstjenester og nivået på annen politikk ville bli avhengig av den skattbare inntekten, og av skattenivået, i hver region. Et slikt regime ville kunne føre til at skattetrykket (skattenivået) ble en avgjørende lokaliseringfaktor for innbyggere og næringsliv, i en form for regional skattekonkurranse. Dette ville kunne bidra til å presse det generelle skattenivået nedover i alle regioner, og til å redusere det generelle omfanget av offentlig politikk og velferdsordninger på regionalt nivå. Regioner med høy skattbar inntekt ville, for et gitt skattenivå, være i stand til å produsere flere velferdstjenester og drive mer politikk enn regioner med lav skattbar inntekt. Samtidig vil behovet for en slik politikk (og for produksjon av velferdstjenester) etter alt å dømme være større i regioner med lav skattbar inntekt. Regionalisering som innebærer stor grad av finansieringsansvar for politikken vil derfor kunne føre til større ulikhet mellom regioner.

Dette er nok den viktigste grunnen til at man i Norge mest har diskutert regionaliseringsreformer som tar sitt utgangspunkt i en rekke universelle krav til velferdsproduksjon og til politikkutforming, og som samtidig fokuserer på utgiftssiden. Generelt sett styrer staten, gjennom utformingen av skattesystemet og overføringene⁴ til regionene, utgiftsnivået i norske fylkeskommuner. Utgiftsnivået er i tillegg, gjennom ulike regler, lover og forskrifter, knyttet opp mot universelle krav til (standarder for) velferdsproduksjon og politikkutforming. Innenfor regelverket, og innenfor rammene av frie inntekter og øremerkede tilskudd, bestemmer fylkeskommunene selv hvordan de vil fordele sine ressurser på de oppgavene de har. Systemet er altså både sentralistisk og regionalisert samtidig.

Denne gjennomgangen illustrerer at den politiske regionaliseringsdebatten i Norge i stor grad har vært ført innenfor rammen av det norske velferdssamfunnet, med en sterk stat som samtidig legger stor vekt på regional fordeling når politikken skal reformeres. Samtidig har troen på at regionalisering fører til mer effektiv ressursbruk, til økt økonomisk vekst, og dermed til at det blir mer å fordele, fått økende fotfeste politisk. Diskusjonen om hvilke politikkområder som kan/skal regionaliseres, har imidlertid vært sterk, og også knyttet opp mot størrelsen på det regionale nivået. Nå ble diskusjonen om hvor mange fylker eller regioner vi skal ha i framtida altså lagt til side, og forvaltningsreformen blir gjennomført med dette utgangspunktet.

1.2.2 Mål med forvaltningsreformen

Forvaltningsreformen innebærer altså en desentralisering av makt og myndighet, fra staten til fylkeskommunene. Det betyr at fylkeskommunene vil få flere oppgaver, mens staten vil få noe færre. Slik sett skal forvaltningsreformen bidra til å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør, ved at fylkeskommunen gis større ansvar og dermed større handlefrihet. St.meld. nr. 12 (2006-2007) fokuserer på desentralisering av offentlige utgiftsområder. Forvaltningsreformen innebærer, i tråd med drøftingen ovenfor, ikke desentralisering av ansvaret for offentlige inntekter, som skatter etc. Det betyr altså at inntektsgrunnlaget bestemmes av sentrale myndigheter, gjennom skatteprosent og nivå på og kriterier for overføringer (rammetilskudd og eventuelle

⁴ Det er fastlagt en maksimal skattesats på regionalt nivå. Overføringene består av rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Rammetilskudd pluss skatteinntekter utgjør til sammen fylkenes frie inntekter.

øremerkede tilskudd) til fylkeskommunene. I St.meld. nr. 12 (2006-2007) er følgende mål⁵ lagt til grunn for reformen:

1. Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
2. En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer sees i sammenheng innenfor den enkelte region.
3. Verdiskapning og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
4. Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål, som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Man regner altså med at forvaltningsreformen, som innebærer desentralisering av makt og myndighet fra staten til fylkeskommunene, vil bidra til bedre måloppnåelse innenfor disse fire områdene. Reformen er i tråd med subsidiaritetsprinsippet, som brukes i EU, og som innebærer at politikkansvaret skal legges på det lavest mulige, effektive nivået. Hva som er det lavest mulige, effektive nivået kan og vil selvsagt variere fra politikkområde til politikkområde. Politikkområdene som omfattes av reformen er gjennomgått i kapittel 2.

Nærmere om mål 1: Demokratimålet

Mål 1 betyr at forvaltningsreformen skal bidra både til mer lokalt og regionalt demokrati og til en klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene. Regjeringens presentasjon av forvaltningsreformen i St.meld. nr. 12 (2006-2007) understreket viktigheten av at det politikkansvaret som skal delegeres fra staten til regionalt nivå skal legges til det *regionale, folkevalgte nivået* (fylkeskommunene), ikke til regional stat som fylkesmenn eller andre statlige forvaltningsorganer på regionalt nivå. Tanken bak dette var å styrke det regionale demokratiet, som har blitt svekket over tid blant annet når man måler i forhold til velgernes interesse og valgdeltakelse. Det er flere grunner til en slik svekkelse. Fylkeskommunenes oppgaveportefølje ble vesentlig redusert da ansvaret for sjukehusene ble overført til staten på begynnelsen av 2000-tallet. Svekkelsen har imidlertid pågått over lengre tid og kan derfor også skyldes en generell oppfatning blant velgerne av at fylkeskommunenes oppgaver ikke har vært så omfattende eller viktige. Ved å gi fylkeskommunene ansvaret for flere politikkområder, ønsker man derfor å styrke fylkesnivåets legitimitet blant velgerne og øke interessen for det regionale nivået.

Dersom forvaltningsreformen virkelig skal bidra til en styrking av det regionale, *folkevalgte* nivået, må fylkeskommunene samtidig overdras stor grad av autonomi når det gjelder beslutninger knyttet til hvert av politikkområdene. Dette innebærer at fylkeskommunene gis reell handlefrihet til å kunne prioritere mellom ulike oppgaver. I avsnitt 1.2.1 har vi diskutert ulike desentraliseringsprinsipper, og vi understreket der at den norske modellen innebærer en kombinasjon av en sentralistisk stat med sterke, nasjonale målsettinger og en desentralisert oppgavegjennomføring. Staten styrer fylkeskommunene direkte gjennom de oppgavene fylkeskommunene har fått, og mer

⁵ Vår nummerering, som ikke er et uttrykk for myndighetenes prioritering, men brukes som referanse nedenfor.

indirekte både gjennom at staten bestemmer fylkeskommunenes inntekter og gjennom det regelverket som gjelder for kvaliteten på (omfanget av) hver enkelt oppgave. Dersom forvaltningsreformen i hovedsak innebærer at de nye oppgavene fylkeskommunene får, er sterkt regelstyrte innenfor stramme (og kanskje øremerkede) budsjettrammer, vil fylkeskommunenes innflytelse over, og dermed det regionaldemokratiske aspektet ved, oppgavegjennomføringen bli liten. Jo mindre regel- og/eller budsjettstyrt den enkelte oppgave er, desto sterkere vil den regionaldemokratiske innflytelsen over oppgaveløsningen være.

Slik sett vil de *demokratiske* effektene av forvaltningsreformen ikke bare avhenge av hvor mange og store oppgaver som overføres, men også av hvilken grad av handlingsfrihet fylkeskommunene gis for hver enkelt oppgave. Effekten for *tydeligheten i ansvarsfordelingen* mellom forvaltningsnivåene avhenger også av dette. Dersom fylkeskommunene reelt sett har liten makt over hvordan en oppgave gjennomføres, kan man da hevde at de har et klart ansvar for å gjennomføre oppgaven? Formelt og juridisk sett kan ansvaret imidlertid være plassert hos fylkeskommunene, men rammene i form av regelverk og/eller budsjett kan være så stramme at fylkeskommunene ikke selv kan påvirke resultatet i særlig grad. Det er med andre ord en sammenheng mellom mål 1 og mål 4.

Nærmere om mål 2: Samordnings- og effektivitetsmålet

Mål 2 er fokusert på at reformen skal bidra til bedre samordning av og til å øke effektiviteten i offentlig sektor på regionalt nivå. Dette skal skje gjennom at fylkeskommunene er tenkt å skulle se ulike oppgaver i sammenheng. Generelt sett sier teorien om mål og virkemidler, slik den for eksempel er diskutert hos Johansen (1965), Mønnesland mfl (1999), Johansen (2000) eller i NOU 2004:2, at man ikke kan ha flere målsettinger med politikken enn man har virkemidler. Samtidig vil alle virkemidler påvirke en rekke målvariabler, og det blir da fort et spørsmål om å samordne virkemiddelbruken for å øke måloppnåelsen for de viktigste målvariablene. Samordning av politikk er derfor et viktig moment knyttet til effektivitet i oppgaveløsningen. Samordning av virkemiddelbruken blir spesielt viktig dersom det er stordriftsfordeler i oppgaveløsningen eller dersom man har flere, komplementære⁶ mål. Enkelte politikk-mål, for eksempel knyttet til regional utvikling, er dessuten tverrgående i den forstand at de dekkes av flere politikkområder samtidig. Manglende samordning av virkemiddelbruken vil derfor kunne føre til ineffektiv ressursbruk.

Mer effektivitet i oppgaveløsningen for hver enkelt oppgave er ikke nevnt eksplisitt under dette målet. Imidlertid er regionalisering i tråd med subsidiaritetsprinsippet, som sier at oppgavene bør ligge på *det mest mulig effektive regionale nivået*. Forvaltningsreformen blir i denne forstand i tråd med subsidiaritetsprinsippet dersom det er slik at hver av de oppgavene som regionaliseres faktisk flyttes til et mer effektivt regionalt nivå. Med mer effektiv oppgaveløsning mener vi her at oppgaveløsningen bedre kan skreddersys til målene (for regional utvikling) av fylkeskommunene selv enn av staten. Dette innebærer samtidig at man får mer igjen for hver krone når ansvaret legges til fylkesnivået.

⁶ *Subsidiære mål* er her motsetningen til komplementære mål, i den forstand at flere subsidiære mål ikke kan oppnås samtidig uten spesifikk virkemiddelbruk rettet inn mot hvert av målene.

Hvorvidt forvaltningsreformen fører til mer effektiv ressursbruk eller ikke i offentlig forvaltning vil i stor grad være et empirisk spørsmål. Svaret avhenger både av i hvilken grad det er de ”rette” oppgavene som regionaliseres og av om fylkeskommunene klarer å samordne virkemiddelbruken bedre når de får større ansvar.

Nærmere om mål 3: Målet om utvikling basert på lokale og regionale forhold

Mål 3 sier at reformen skal bidra til verdiskaping og sysselsetting, basert på lokale og regionale forhold, og at dette skal bidra til å sikre den framtidige velferden. Dette er samtidig *utviklingsperspektivet* ved reformen. Kort og godt kan en si at dette målet sier at reformen skal bidra til mer regional utvikling, og at mer regional utvikling skal være grunnlaget for den framtidige velferdsutviklingen i samfunnet. Her sier man altså at produksjons- og sysselsettingsutviklingen (den økonomiske veksten) skal være territorielt forankret, mens man ikke sier noe om den territoriale forankringen av den velferdsutviklingen dette skal være grunnlaget for. Det er ikke noe stort poeng for oss å diskutere semantikken i de politiske målsettingene. Imidlertid vil vi understreke at dette kan tolkes som et uttrykk for at nok kan den økonomiske veksten være regionalt forankret, og kanskje bør den det, men at man fortsatt ønsker felles, nasjonale⁷ velferdsordninger. Slik sett kan mål 3 tolkes som et uttrykk for at man ikke ønsker å gjøre noen radikale og prinsipielle grep når det gjelder styrken på regionaliseringen av det norske samfunnet (se avsnitt 1.2.1). Utvikling og økonomisk vekst kan gjerne ha en territoriell forankring, og fylkeskommunene kan gis økt mulighet til å bidra til dette gjennom forvaltningsreformen, men det er fortsatt viktig med en sterk stat som legger rammene for den framtidige, felles velferdsutviklingen.

Mål 3 er altså et klart og tydelig uttrykk for at forvaltningsreformen har som sentral målsetting å bidra til å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør. Samtidig er det et uttrykk for at reformen har fokus på verdiskaping og sysselsetting. Forholdet mellom fylkene og ulikheter i fylkenes framtidige ”potensial” når det gjelder disse faktorene er *ikke* drøftet. Tvert i mot, forvaltningsreformen skal bidra til at hvert fylke skal utnytte sine fortrinn. Dette er selvsagt kjernen i subsidiaritetsprinsippet, men kan altså bidra til ulik regional utvikling. Om, og i så fall hvordan, man politisk sett skal kompensere for ulik regional utvikling (ut over at man sannsynligvis fortsatt skal ha et nasjonalt velferdssystem), drøftes ikke i St.meld. nr. 12 (2006-2007). Imidlertid drøftes slik kompensasjon i liten grad også i forutgående utredninger og meldinger om regionalisering, slik at dette ikke er noe nytt i forhold til forvaltningsreformen.

Nærmere om mål 4: Ivaretagelse av nasjonale målsettinger

Mål 4 sier at forvaltningsreformen også skal bidra til *effektiv ivaretagelse* av nasjonale målsettinger. Hvordan forvaltningsreformen i seg selv bedre skal bidra til at nasjonale mål ivaretas ved å overlate ansvaret for en del politikkområder til fylkeskommunene, sies det imidlertid lite om. I utgangspunktet skulle man tro at staten var bedre egnet til å ivareta nasjonale målsettinger enn fylkeskommunene, siden vi her snakker om nasjonale målsettinger. Noen fylkeskommuner kan ha utviklingsmål som gir resultater som avviker fra nasjonale mål (for eksempel kan en fylkeskommune ha målsettinger som genererer en ikke-bærekraftig utvikling). Slik sett risikerer man i utgangspunktet at det blir målkonflikter mellom det regionale nivået og nasjonale (og globale) målsettinger. Tilsvarende målkonflikter ser vi også eksempler på mellom det

⁷ Man sier for så vidt heller ikke eksplisitt at det skal være et felles, nasjonal velferdssystem

nasjonale og det globale nivået. Økonomisk vekst i den tredje verden, basert på billig arbeidskraft og forurensende teknologi, kan være bra for de aktuelle landenes velstandsutvikling, samtidig som det kan påvirke det globale utslippet av klimagasser vesentlig.

Når politikkdokumentene sier lite om hvordan nasjonale målsettinger skal kunne nås mer effektivt enn tidligere som en følge av forvaltningsreformen, kan det derfor samtidig være et uttrykk for at man underkommuniserer de nasjonale føringene som kommer til å legges på den regionale politikutførelsen. Graden av føring som kommer vil igjen være et uttrykk for hvor sterkt man vektlegger handlefriheten for det regionale nivået. Her kan man tenke seg en gradert skala fra *ingen nasjonale føring* til *full sentralstyring*. Hvis det ikke legges noen nasjonale føring på politikutførelsen på regionalt nivå, vil fylkeskommunene stå fritt i forhold til hvor mye ressurser de ønsker å bruke på hvert politikkområde. Det innebærer også at fylkeskommunene kan ta alle ressurser fra et politikkområde og bruke dem på noe annet, det vil si prioritere et politikkområde helt ut. Forvaltningsreformen vil ikke bli så sterk. Innenfor et helt sentralstyrt regime vil forvaltningsreformen innebære at fylkeskommunene overta ansvaret for å *administrere* politikkområder fra staten, og både (øremerkede) bevilgninger og et rigid regelverk vil følge reformen. Dette bryter også med tanken bak reformen. Igen vil man ligge et sted mellom ytterpunktene, der det legges visse nasjonale føring på politikken (og sannsynligvis målsettinger) på regionalt nivå. Graden av føring vil variere fra politikkområde til politikkområde.

Denne måten å styre regionene vil, som vi har vært inne på, være godt innenfor norske styringstradisjoner. Erfaringer blant annet fra effektevalueringer av virkemidlene i den smale distriktpolitikken (Furre m fl 2009) illustrerer dette godt. De nasjonale føringene på politikken utformes relativt bredt. Samtidig er fylkeskommunene lydhøre for andre signaler som gis fra sentralt hold. Både målformuleringer og ressursbruk på fylkesnivå tilpasses nasjonale føring og signaler, og resultatet blir en politikk som er tilpasset begge nivåer. Hvorvidt man oppnår nasjonale (og globale) mål mer effektivt med utgangspunkt i den regionaliseringen som skjer i forbindelse med forvaltningsreformen, er selvsagt et empirisk spørsmål.

De fire målene: Oppsummering

De fire målene med forvaltningsreformen er utformet slik at det kan være grobunn for målkonflikter mellom dem. Med målkonflikter mener vi i dette tilfellet at man ikke nødvendigvis kan oppnå alle fire mål samtidig. Det betyr at man må prioritere mellom dem. Vi tror for eksempel at målet om forsterket folkestyre på lokalt og regionalt nivå (mål 1) fort kan komme i konflikt med målet om mer effektiv ivaretagelse av nasjonale mål (mål 4). Imidlertid virker eksempelvis samordningsmålet (mål 2) og demokratimålet (mål 1) som de er komplementære. Derfor er det ikke i utgangspunktet klart at målkonflikter må forventes.

Vi har også lyst til å understreke at de fire målsettingene først og fremst er nasjonale. De er utviklet av nasjonale myndigheter og sier noe om hva nasjonale myndigheter tror forvaltningsreformen vil kunne bidra til. Imidlertid dreier målsettingene seg i stor grad om hva sentrale myndigheter tror forvaltningsreformen vil bidra til på regionalt nivå. Slik sett kan målene tolkes som at man, gjennom effektene for utviklingen på regionalt nivå, tror at reformen vil bidra til at det blir bedre også nasjonalt. Det skal

altså skje ved å gi fylkeskommunene større makt og myndighet. Summen av alle de positive, regionale effektene kan aggregeres til nasjonen, slik at vi alle får det bedre.

Vi har så vidt pekt på fordelingsaspekter knyttet til forvaltningsreformen. Fylkene er svært ulike. De har forskjellig ressursgrunnlag, næringsstruktur og politisk engasjement, og forholdet til staten og statlige virkemidler varierer kraftig. Politikkdokumentene diskuterer i liten grad hvordan man skal motvirke eventuelle negative effekter av reformen. Reformen er, per forutsetning, positiv. Generelt sett forbigås aggregeringsproblemet i stillhet. Kan man legge sammen sterke positive effekter i ett fylke og svake negative i et annet, og blir summen av disse i så fall positiv? Hva om reformen har positive effekter for noen mål, og negative for andre? Er reformen da en suksess?

Slike spørsmål blir det selvsagt viktig å diskutere i forbindelse med eventuelle empiriske evalueringer av reformen, og det er selvsagt meningen at evalueringer skal gi svar på en del av dem. I politikkdokumentene vektlegges slike forhold imidlertid i liten grad.

Et tilgrensende forhold er om de politikkområder som inngår i forvaltningsreformen faktisk er omfattende og/eller målretta nok til å ha særlig innvirkning på de fire målsettingene. Det spørsmålet skal vi la ligge her.

1.2.3 Forvaltningsreformen og andre politiske målsettinger

Målene med forvaltningsreformen er selvsagt utledet fra mer generelle målsettinger for norsk politikk, og man kan kjenne igjen måten de er formulert på fra dem. Vi vil ikke her diskutere hvordan forvaltningsreformen passer i forhold til alle generelle målsettinger i norsk politikk. Forvaltningsreformen kan på mange måter sies å være mest relevant i forhold til regionalpolitiske målsettinger. Med utgangspunkt i subsidiaritetsprinsippet er det regionale forvaltningsnivået bedre egnet til å oppnå regionalpolitiske mål enn det sentrale forvaltningsnivået.

Målene for norsk distrikts- og regionalpolitikk er å legge til rette for likeverdige levekår i hele landet, og å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret (St.meld. nr. 21 (2005-2006)). Dette skal blant annet skje gjennom regional verdiskapning og gjennom sterk lokal og regional vekst. Samtidig er den økonomiske veksten i regionene et mål i seg selv, som aggregert skal bidra til at også den nasjonale økonomiske veksten styrkes. Man peker også på at man ønsker en balansert regional utvikling.

Johansen (2008) har diskutert om det er målkonflikter knyttet til forholdet mellom levekår og bosetting på den ene sida og økonomisk vekst på den andre. Han konkluderer, gitt at subsidiaritetsprinsippet faktisk fungerer slik det skal, og spesielt dersom man mener at regionene skal ha et stort ansvar for egen velferdsproduksjon, med at målkonfliktene i så fall er små. På den andre sida peker han på at det er store forskjeller mellom norske regioner (fylker), blant annet knyttet til nærings- og befolkningsstruktur, innovasjonsevner, ressurstilgang etc. Derfor kan utstrakt regionalisering føre til at det blir større *forskjeller* mellom regionene. Slik sett kan målsettingen om en balansert regional utvikling bli vanskeligere å oppnå med sterk regionalisering.

Forvaltningsreformens målsettinger er i stor grad formulert i tråd med de nasjonale målene for regional- og distriktspolitikken. Reformen er også formulert slik at man gir fylkeskommunene mer makt og større ansvar. Derfor kan man i utgangspunktet

også forvente at forvaltningsreformen, dersom den fungerer i tråd med hensikten slik at målene med reformen oppnås, bidrar til at måloppnåelsen innenfor regional- og distriktpolitikken blir bedre. Motsatt vil ikke måloppnåelsen innenfor regional- og distriktpolitikken bedres dersom målene med forvaltningsreformen ikke oppnås. Derfor mener vi at det i utgangspunktet ikke er nødvendig å diskutere måloppnåelsen innenfor distrikts- og regionalpolitikken spesielt.

Hvor godt forvaltningsreformen treffer sine målsettinger, avhenger blant annet av om subsidiaritetsprinsippet fungerer etter hensikten, og av graden av handlefrihet fylkeskommunene gis gjennom reformen. I tråd med diskusjonen hos Johansen (2008) vil vi også peke på at omfanget av forvaltningsreformen vil påvirke graden av måloppnåelse både når det gjelder forvaltningsreformens mål og de mer generelle distrikts- og regionalpolitiske målene.

1.3 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet er å gjennomføre en utredning om samfunnskonsekvenser av forvaltningsreformen. Dette skal gjøres ved å finne fram til og systematisere kriterier for å kunne vurdere konsekvenser av reformen. En empirisk evaluering av reformen skal eventuelt gjennomføres seinere (fase 2). Dersom en slik evaluering blir aktuell, kan den selvsagt ikke starte før reformen er satt i kraft, det vil si etter 1. januar 2010.

Oppdragsgiver har i utgangspunktet satt få begrensninger på hvordan en eventuell evaluering kan gjennomføres i fase 2. Derfor er en viktig del av fase 1 å diskutere fordele og ulemper ved ulike metode-, indikator- og variabelvalg. De endelige metode- og datavalg som foretas i en eventuell fase 2 vil blant annet avhenge av hvilke typer konsekvenser man ser på. Noen konsekvenser kan for eksempel kun illustreres kvalitativt, mens andre effekter kan være kvantifiserbare. Både positive og negative effekter, det vil si gevinster og ulemper i forhold til målene for reformen, er også omfattet av analysen i fase 1.

Imidlertid ønsker oppdragsgiver at det settes mer fokus på visse forhold (indikatorer eller effektområder) enn på andre. Her nevnes verdiskapning, sysselsetting, tilgjengelighet og attraktivitet, samt fordelingspolitiske forhold, spesielt. *I noen grad* kan man også se på demokratiaspektet ved reformen. Vi tolker dette som at demokratiaspektet står mindre sentralt enn det som kalles *samfunnsøkonomiske effekter*.

I prosjektets fase 1 skal man drøfte hvilke indikatorer som kan brukes til å måle effekter både på lang og kort sikt, slik at man sikrer at alle kostnader og gevinster av reformen blir vurdert.

En annen avgrensning er at man skal begrense seg til å se på regional utvikling. Dette stilles opp mot velferdspolitik, som man ikke skal se på virkningene for. I mål 3 sier man for eksempel at forvaltningsreformen skal bidra til mer produksjon og sysselsetting på regionalt nivå (dette kan kalles regional utvikling), og at dette igjen skal være grunnlaget for framtidig velferd. Det betyr at den overgangen som ligger mellom regional utvikling og velferd i mål 3 ikke skal diskuteres nærmere i prosjektet.

Til slutt vil vi nevne at forvaltningsreformen omfatter flere politikkområder. Ett viktig premiss (mål) for reformen er knyttet til samordning av disse, ved at fylkeskommunene skal kunne få dem til å trekke i samme retning i forhold til sine utviklingsmål. Samtidig vet vi at bindingen mot sentrale (nasjonale) målsettinger kan variere fra område til område. Dette kan gi seg utslag i varierende grad av detalj- eller regelstyring av det enkelte området. Noen av de desentraliserte områdene kan være sterkt sentralstyrt, mens andre kan være vesentlig mindre sentralstyrt. Graden av sentralstyring vil naturligvis ha betydning for frihetsgradene fylkeskommunene har, slik vi har diskutert ovenfor. En viktig del av fase 1 vil derfor være å vurdere de ulike politikkområdene som regionaliseres gjennom forvaltningsreformen med sikte på å si noe om hvilken handlefrihet fylkeskommunene får, og dermed også graden av sentralstyring, for hvert politikkområde. Effektene for regional utvikling må forventes å være sterkere i de tilfellene fylkeskommunene har stor grad av handlefrihet enn i de tilfellene fylkeskommunene blir rene administratorer av statlig politikk. Tilsvarende må effektene av reformen forventes å være større for viktige tiltak enn for mindre viktige tiltak. Viktighet kan her for eksempel måles med utgangspunkt i volum – altså hvor mye aktivitet det dreier seg om. Dette vil, naturlig nok, variere fra politikkområde til politikkområde. I fase 1 vil vi derfor si noe om innretningen og omfanget av det enkelte tiltak, med sikte på å si noe om hvilke tiltak som kan forventes å ha vesentlig effekt og hvilke tiltak som må forventes å ha mindre effekt.

2 Konkret gjennomgang av omfanget av reformen

Forvaltningsreformen gjennomføres fra 1. januar 2010. Vi har diskutert noe av bakgrunnen for reformen i forrige kapittel og viser for øvrig til de aktuelle stortingsdokumentene om saken. I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) er det konkrete innholdet (de aktuelle politikkområdene som inngår) i reformen gjennomgått i detalj. Nedenfor vil vi gjennomgå innholdet i reformen med utgangspunkt i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009). På den måten får vi en oversikt over hvilke politikkområder som regionaliseres. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å gi en god oversikt over *omfanget* av, og dermed betydningen av, hvert enkelt politikkområde i forhold til regionaliseringsprosessen.

Ett av siktemålene med gjennomgangen er nettopp å foreta en første vurdering, eller ”screening”, av de ulike politikkområdene med sikte på å skille mellom områder som er mer eller mindre betydningsfulle i regionaliseringsprosessen. Screeningen består verken av en evaluering eller av en full konsekvensvurdering av det enkelte politikkområdet. Vi gjennomfører snarere en første rangering av de ulike områdene etter hvor betydningsfulle vi tror de er i forhold til målene med forvaltningsreformen. Denne rangeringen har vi basert på en drøfting av to hovedpremisser:

- Hvor kvantitativt ”stort” er det enkelte politikkområdet, målt etter hvor stort ansvar, hvor mange årsverk og/eller hvor mye penger som regionaliseres?
- I hvilken grad beholder staten kontroll over politikkområdet gjennom sterk sentralstyring i form av budsjettkontroll (øremerking) og/eller detaljert regelstyring?

Vurderingen av de to premissene baserer seg i stor grad på de opplysningene som framgår i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009). En rekke områder er ikke omtalt i detalj i denne proposisjonen. Vurderingen er derfor supplert med opplysninger hentet fra politikkdokumenter som er utarbeidet av det enkelte fagdepartement i ettertid. Vi understreker at vurderingen er kvalitativ, i den forstand at det ikke er noe absolutt kvantitativt mål for hva som er betydningsfullt eller viktig, og dermed for hva som ikke er det. Imidlertid forsøker vi altså å argumentere for hvorfor vi havner på den konklusjonen vi gjør.

Screeningen vil altså kunne være en hjelp i det videre arbeidet i en eventuell fase 2 av prosjektet, blant annet når det gjelder vektlegging og ressursbruk i den evalueringen av reformen som eventuelt skal gjennomføres seinere. En del av politikkområdene innebærer at fylkeskommunene får større innflytelse etter reformen, for eksempel bedre representasjon i styrende organer for virkemiddelaktører, uten at fylkeskom-

munene får direkte kontroll over virkemiddelbruken. I andre tilfeller kan fylkeskommunene bli tilført en god del ressurser, samtidig som bruken av midlene er bundet sterkt opp i form av øremerking og/eller regelverk. Hver for seg kan slike politikkområder virke relativt ubetydelige eller uviktige i forhold til økt fylkeskommunal innflytelse i forbindelse med reformen. Her er imidlertid samordning et viktig stikkord. Fylkeskommunene kan altså øve sin innflytelse gjennom mange kanaler samtidig, og selv om den enkelte kanal kan virke ubetydelig, kan den aggregerte summen av innflytelse være signifikant. Dette innebærer at en i en eventuell fase 2 må ta høyde for at virkningene av forvaltningsreformen i sum kan være sterkere enn summen av virkningene av å regionalisere det enkelte politikkområdet.

De ulike politikkområdene som inngår i forvaltningsreformen er tilknyttet en rekke fagdepartementer. Vi velger derfor å gjennomgå og vurdere områdene departement for departement. I den avsluttende oppsummeringen i kapittelet understreker vi imidlertid betydningen av at en eventuell evaluering av reformen i fase 2 også tar høyde for samordningsproblematikken. Vi understreker for øvrig at samordningsproblematikken er generell og også omfatter samordning mellom eksisterende fylkeskommunale oppgaver og de nye oppgavene fylkeskommunene får etter forvaltningsreformen. Vurderingene, både av det enkelte politikkområdet og av forholdet mellom de ulike områdene i reformen, kan derfor ikke sees uavhengig av fylkeskommunenes eksisterende oppgaveportefølje. Hovedspørsmålet er om reformen bidrar til å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktører.

2.1 Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)

Målet med kyst- og fiskeripolitikken til regjeringen er å bidra til langsiktig og miljømessig forsvarlig verdiskapning for hele samfunnet, og samtidig bidra til rettferdig fordeling av ressursene. Verdiskapningen skal i størst mulig grad komme fiskeriavhengige kystsamfunn til gode.

I tråd med subsidiaritetsprinsippet bør fylkeskommunen være bedre egnet enn staten når det gjelder å få mest og best mulig regional utvikling ut av fiskeripolitikken. Imidlertid kompliseres dette av at det er en overbeskatning av naturen på dette området, noe som innebærer at det både på nasjonalt og overnasjonalt nivå er sterke reguleringer. Derfor kan ikke det fulle og hele reguleringsansvaret for fiskeripolitikken legges til fylkeskommunen, og man har som hovedregel valgt å skille tydelig mellom nasjonale rammer (nasjonalt ansvar) og politikk på aktørnivå (regionalt ansvar).

2.1.1 Akvakulturforvaltningen

Innenfor akvakulturforvaltningen generelt vil nasjonale myndigheter også etter forvaltningsreformen beholde oppgaver knyttet til overordnet regulering (for eksempel antall konsesjoner i hver region), tilsyns- og kontrolloppgaver, samt førsteinstans- og klagesaksbehandling. Fordelingen av tillatelser til konkrete enkeltaktører er generelt sett foreslått overført til fylkeskommunene. Dette innebærer blant annet at fylkeskommunene får ansvar for å behandle en rekke søknader og gjøre en del vurderinger knyttet til akvakulturforvaltningen. De fleste nye oppgavene fylkeskommunene får, overtar de fra Fiskeridirektoratets sju regionkontorer.

Styringsmessige konsekvenser

Fylkeskommunene får altså økt behandling av søknader og dermed økt mulighet til å innvilge og avslå søknader ut fra de vurderingene fylkeskommunene selv gjør, gitt de rammebetingelsene som er gitt fra sentrale myndigheter og Fiskeridirektoratets regionkontorer. Dette innebærer blant annet at fylkeskommunene kan velge å se forvaltningen av akvakultur på aktørnivå i sammenheng med egne regionale utviklingsbehov og –planer. Slik sett innebærer reformen på dette området at fylkeskommunen får større reell innflytelse.

Kvantitativ betydning

Imidlertid er ikke omfanget av forvaltningsreformen på dette området særlig stort. Man regner i Ot.prp. nr. 10 (2007-2008) med at de 10-12 årsverkene som jobber med dette i Fiskeridirektoratets sju regionkontorer i dag må erstattes av noe flere folk når oppgaven desentraliseres. Det er altså snakk om i underkant av ett årsverk per fylkeskommune i gjennomsnitt.

Oppsummering

Vår vurdering er at overføringen av akvakulturforvaltningen på aktørnivå til fylkeskommunene ikke vil ha vesentlig betydning for fylkeskommunen som utviklingsaktør. Imidlertid får fylkeskommunene selvsagt større makt til å prioritere mellom aktører. I den grad det finnes mange potensielle aktører å velge mellom, og i den grad fylkeskommunene kommer til å prioritere annerledes mellom aktører enn Fiskeridirektoratets regionkontorer ville gjort (gjør i dag), kan imidlertid fylkeskommunene velge å legge akvakulturforvaltningen inn som en del av en regional utviklingsstrategi.

2.1.2 Havressursforvaltning

Havressursforvaltningen omfatter forvaltningen av viltlevende, marine ressurser. FKD har lagt til grunn at en regionalisering av ansvaret for forvaltningen av havressursene først og fremst skal finne sted på de områdene det er en nær og naturlig tilknytning mellom forvaltningen og fylkeskommunene. Forvaltningen av fiskebestander med utbredelse langs hele kysten, som samtidig beskattes av fiskere fra hele landet, vil derfor ikke bli regionalisert. Motsatt vil forvaltningen av bestander som har lokal utbredelse, som samtidig beskattes hovedsakelig av lokale fiskere, lettere kunne regionaliseres. FKD har ut fra dette foreslått å regionalisere forvaltningen av følgende ressurser:

- Skolekvoter: Fylkeskommunene får ansvaret for å tildele den enkelte skoles undervisningskvote innenfor sin region. Utgangspunktet er at sentrale myndigheter fordeler kvoter til den enkelte region.
- Kystsel: Fylkeskommunene overtar ansvaret for å fordele kvoter på aktør- og jaktlagsnivå, for å utstede tillatelser og lisenser og for å registrere antall felte dyr og stoppe jakten når kvoten er oppbrukt. Utgangspunktet for fylkeskommunenes oppgaver er sentralt fastlagte kvoter for den enkelte region.
- Kongekrabbe: Fylkeskommunene skal ha ansvaret for utvikling av kriterier for deltakelse i, og utøvelse av, kongekrabbefisket med utgangspunkt i sentralt fastlagte kriterier.

- Tang og tare: Fylkeskommunene får ansvaret for å lede de fylkesvise gruppene som utarbeider forskriftsforslag til høsting av tang og tare, inkludert forvaltningsplaner.
- Distriktskvoteordningen: Det legges ikke opp til endringer i forvaltningsansvaret på dette området.

Styringsmessige konsekvenser

Fylkeskommunene får også her utvidet ansvar på aktørnivå, i tillegg til et visst forvaltningsansvar når det gjelder enkelte arter. Imidlertid legges det også et stort ansvar for forvaltningen av viltlevende arter til sentrale myndigheter, som fastlegger rammene for fylkeskommunenes innflytelse på området.

Kvantitative konsekvenser

Imidlertid er ikke de forvaltningsmessige oppgavene på dette området særlig omfattende. Det er lagt til grunn at Fiskeridirektoratet i dag har et samlet ressursbehov på omtrent ett årsverk innenfor forvaltningen av disse artene.

Oppsummering

Overføringen av ansvaret for forvaltningen av viltlevende arter vil etter alt å dømme ha små effekter for fylkeskommunen som utviklingsaktør.

2.1.3 Oppsummering

På FKDs område vil fylkeskommunene få overført en del forvaltningsoppgaver. Imidlertid er det av beskatningsmessige grunner nødvendig å legge nasjonale rammer for fylkeskommunenes oppgaver på dette området. Fylkeskommunenes innflytelse vil derfor i stor grad begrenses til å prioritere mellom enkeltaktører. Dette kan i seg selv styrke fylkeskommunenes rolle i forhold til regional utvikling noe, men kan ikke anses å være et vesentlig regionaliseringstiltak.

2.2 Kunnskapsdepartementet

Forvaltningsreformen innebærer at ansvaret for en rekke tiltak på Kunnskapsdepartementets område overføres til fylkeskommunene. De får et utvidet ansvar for utdanning på alle nivåer, samtidig som det opprettes regionale forskningsfond der fylkeskommunene skal ha stor innflytelse.

Siden fylkeskommunenes utvidete ansvar på opplæringsområdet dekker alle nivåer, tror vi at reformen kan gi dem god mulighet til å målrette utdanningen på alle nivåer bedre mot de regionale kompetansebehovene, og til å se kompetansebehovene i sammenheng med regional utvikling mer generelt.

2.2.1 Grunnopplæring

Det legges opp til at fylkeskommunene, etter oppdrag fra departementet, får en rolle når det gjelder å veilede om og bidra til kvalitetsutviklingstiltak som blant annet kan gi god sammenheng mellom grunnskoleopplæring og videregående opplæring for

elevene. Imidlertid skal fylkesmannen fortsatt ha ansvaret for å informere og veilede om nasjonale mål for grunnopplæringen gjennom lovfortolkninger og tilsynsvirk-somhet.

Styringsmessige konsekvenser

Opplæringslovens § 13-3 endres slik at det går klart og tydelig fram at fylkeskommunene skal gjennomføre kvalitetsutviklingstiltak *på oppdrag fra departementet*, og at departementet kan gi forskrifter om disse oppgavene. Samtidig sier man at den nye paragrafen verken skal være til hinder for at fylkeskommunene eller departementet kan gjennomføre tilsvarende tiltak på eget initiativ, slik det er i dag.

Dette kan tolkes som at arbeidsfordelingen mellom fylkeskommune, fylkesmann og departement skal være omtrent som i dag. Det nye er at departementet kan instruere fylkeskommunen til å gjennomføre visse kvalitetsutviklingstiltak. Dersom denne tolkingen er rett, innebærer reformen økt statlig styring på dette området, noe som ikke er i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Dersom imidlertid kvalitetsutviklingstiltakene skal utformes regionalt forskjellig for å ha best mulig regional effekt, kan det være hensiktsmessig å nytte fylkeskommunen som utøver. I så fall vil fylkeskommunen som utøver påvirke utformingen av tiltakene.

Kvantitative konsekvenser

Fylkeskommunens oppgaver på dette området vil være knyttet til statlige satsninger på kvalitetsutvikling. Avtalene om dette må inngås og finansieres det aktuelle året satsingen skal gjennomføres. Det sies lite om hvilken kompetanse, kapasitet og beredskap som kreves i fylkeskommunen for å kunne gjennomføre slike satsninger.

Oppsummering

Det er uklart hva tiltakene knyttet til kvalitetsutvikling på grunnskoleområdet vil medføre av økt ansvar og ressursbruk i fylkeskommunen.

2.2.2 Fagskoleutdanning

Tilbudet av fagskoleutdanning skal være styrt av arbeidslivets etterspørsel etter kapasitet og kompetanse, men det kan gis tilskudd til særskilt prioriterte utdanninger (som tekniske fag og helse- og omsorgsfag). Godkjenning som fagskoleutdanning er en forutsetning for å kunne få offentlig tilskudd. Det store flertall av godkjente fagskoleutdanninger tilbys i dag, og vil også i framtida tilbys, av private aktører og finansieres av studentenes egenbetaling.

Ansvaret for drift og finansiering av fagskolene skal etter forvaltningsreformen ligge hos fylkeskommunene. Fylkeskommunene får, gjennom reformen, fortsatt ansvaret for tekniske fagskoleutdanninger og fagskoleutdanningene innen helse- og omsorgsfag. I tillegg får de et generelt ansvar for å sørge for at det finnes et tilbud av godkjent fagskoleutdanning i fylket som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Fylkeskommunene kan selv velge om tilbudet skal realiseres i egen regi eller gjennom finansiering av private tilbydere. Dette innebærer også at fylkeskommunene får ansvaret for å behandle søknader om offentlige tilskudd til fagskoler og å føre tilsyn med tilbydere av fagskoleutdanningen etter nærmere regler gitt av departementet.

Styringsmessige konsekvenser

Den enkelte fagskole skal fortsatt få sentral godkjenning. Ut over dette vil fylkeskommunene stå ansvarlig for å drifte og finansiere sektoren og kan blant annet ta utgangspunkt i hvilke typer fagutdanning man har behov for regionalt.

Kunnskapsdepartementet vil fortsatt ha sektoransvaret for fagskoleutdanningen, slik det er for grunnskole og videregående skole. Departementet kommer til å ha en nær dialog med fylkeskommunene om utviklingen av fagskolepolitikken, der også nasjonale prioriteringer diskuteres.

Kvantitative konsekvenser

Kunnskapsdepartementet har foreslått å overføre midlene over kapittel 276, post 70 (Tilskudd til fagskoleutdanning) i statsbudsjettet til rammetilskuddet⁸ for fylkeskommunene. I statsbudsjettet for 2009 (St.prp. nr. 1 (2008-2009)) var det budsjettet med 317 millioner kroner på denne posten. Ved å overføre midlene til rammetilskuddet, vil finansieringen av fagskoleutdanningen bli parallell til finansieringen av andre skoletilbud, altså gjennom de frie inntektene til fylkeskommunen.

I tillegg vil fylkeskommunene måtte bygge opp mer egen administrativ kompetanse på fagskolefeltet, og fylkeskommunene vil trenge personalressurser til å forvalte den nye oppgaven sin.

Oppsummering

På dette området ser det ut til at fylkeskommunene i utgangspunktet vil få relativt stor makt til å prioritere mellom ulike skoler og utdanninger, samtidig som man også får innlemmet driftsmidler i rammetilskuddet. Ved å se næringsutvikling og utviklingen i velferdsbehov i sammenheng med fagskoleutdanningen, og prioritere ressursbruken i henhold til dette, vil dermed fylkeskommunen få et reelt ansvar på dette området. Vi tror overføringen av ansvaret for fagskolene klart vil bidra til å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør.

2.2.3 Styrerepresentasjon i statlige høgschooler

I dag oppnevnes fire (av totalt 11) eksterne styrerepresentanter i de statlige høgschoolene av departementet. Disse oppnevnes først og fremst ut fra sin kjennskap til høgschoolsystemet. I forbindelse med forvaltningsreformen skal ansvaret for å oppnevne to av de fire eksterne representantene overlates til fylkeskommunene.

Dette vil først og fremst bety at fylkeskommunene kan velge å oppnevne "sine" representanter, og ikke nødvendigvis oppnevne representanter ut fra deres kjennskap til høgschoolsystemet, til styrene i de statlige høgschoolene. Fylkeskommunene kan bruke sin mindretallsrepresentasjon til å påvirke høgschoolenes prioriteringer gjennom dialog med de andre representantene i styret. I den grad fylkeskommunenes representanter lykkes med å påvirke prioriteringene i den retning fylkeskommunene ønsker, vil også høgschoolene kunne trekkes inn som en del av den regionale utviklingsstrategien.

⁸ Om lag 75 millioner kroner øremerkes til helsefagschoolene i en periode i forbindelse med regjeringens oppfølging av Omsorgsplan 2015.

Vi viser imidlertid Sæther m.fl. (2000), som diskuterte høgskolenes regionale betydning. De konkluderer med at høgskolene har vært et godt distriktspolitisk virkemiddel som har bidratt til å stabilisere et bosettingsmønster preget av regional konsentrasjon. Dette var også i tråd med de forventningene politikerne hadde til utbyggingen av sektoren fra 1970-tallet av. Imidlertid er høgskolenes betydning for regional innovasjon mer usikker. Høgskolene utdanner først og fremst personell til offentlig og privat tjenesteyting i sentrale deler av landet, men det er en viss overrisslingseffekt til mindre sentrale regioner. I enkelte regioner, som Tromsø og Halden, har høgskolene imidlertid hatt en stor betydning for innovasjon og etablering av nye arbeidsplasser.

Styringsmessige konsekvenser

Fylkeskommunene vil etter forvaltningsreformen oppnevne to av 11 representanter i høgskolestyrene. Dette vil selvsagt gi dem innflytelse i styrearbeidet, noe som kan føre til at høgskolenes arbeid blir mer målrettet i forhold til fylkeskommunenes regionale utviklingsstrategier. Dersom dette lykkes, kan høgskolenes betydning for regional innovasjon bli styrket, sammenliknet med det Sæther m.fl. (2000) fant i sin analyse.

Imidlertid vil fylkeskommunene på ingen måte få flertall i høgskolestyrene heller etter forvaltningsreformen. Derfor er det selvsagt ikke usannsynlig at reformen vil få relativt små effekter for de regionale høgskolenes daglige drift. I så fall vil effektene for regional innovasjon også være små.

Kvantitative konsekvenser

Overføring av ansvaret for å oppnevne to (av 11) styrerepresentanter til fylkeskommunen vil ha ingen eller små effekter for størrelsen på fylkeskommunens virkemiddelportefølje.

Oppsummering

Effektene av at fylkeskommunene får ansvaret for å oppnevne to styrerepresentanter i høgskolestyrene avhenger av i hvilken grad de klarer å påvirke og endre høgskolenes satsninger i den retningen de ønsker. Fylkeskommunens direkte innflytelse på styringen av folkehøgskolene blir sannsynligvis liten også etter forvaltningsreformen.

2.2.4 Regionale forskningsfond

Det blir opprettet sju regionale forskningsfond med en forvaltningskapital på 6 mrd kroner. Avkastningen av fondene vil være ca 219 mill kroner per år, som da vil være til disposisjon for forsknings- og innovasjonsrettet innsats. Kriteriene for å fordele midlene (219 mill kroner per år i ti år⁹) mellom de sju fondene blir endelig avklart i statsbudsjettet for neste år, men de ser foreløpig slik ut:

- 80 prosent til fondene, hvorav halvparten med lik fordeling per fylke, halvparten etter folketall. Det betyr altså at brorparten av pengene fordeles

⁹ Fondene er plassert i statsobligasjoner. Den årlige avkastningen var estimert til 285 mill kr per år i statsbudsjettet for 2009. Imidlertid er rentenivået gått ned, og i NFR (2009) er avkastningen redusert til 219 mill kroner per år.

etter antall fylker per fond, halvparten etter antall innbyggere i fylkene per fond.

- 15 prosent til fond med høyest FoU-kvalitet og til samarbeid mellom flere fond¹⁰.
- 5 prosent til de tre nordligste fylkene (Nordområdesatsinga).

Hver fylkeskommune kan delta i ett fond. Fylkeskommunene til sammen skal ha flertall i hvert av fondenes styre. Dette innebærer at de vil ha stor anledning til å påvirke fondenes innretning, innenfor det regelverk som er forslått hos NFR (2009).

De regionale forskningsfondene regnes som et viktig nytt virkemiddel for nærings- og kunnskapsutvikling i regionene. Fondene skal bidra til:

- Å styrke forskning for regional innovasjon og regional utvikling
- Å støtte opp under regionenes prioriterte innsatsområder og mobilisere til økt FoU-innsats
- Å øke regionenes forskningsevne gjennom utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i alle fylker

NFR (2009) tar utgangspunkt i at fylkeskommunene skal ha et hovedansvar for forvaltning og styring av de regionale forskningsfondene. De legger opp til at det for hvert fond oppnevnes faglig uavhengige fondsstyrever underlagt de samarbeidende fylkeskommunene. Her skal hvert av deltakerfylkene ha to medlemmer og staten ha to medlemmer. Fondsstyrene delegeres myndighet til å realisere fylkenes FoU-mål. Rammene for fondsstyrenes arbeid skal gis felles av de samarbeidende fylkeskommunene, i et brev basert på deres FoU-strategi og –mål. Den daglige driften av fondene skal delegeres til faglige kompetente sekretariater, der også Forskningsrådet skal delta.

Hvert fond skal lokaliseres til en vertsfylkeskommune, som vil ha det juridiske og administrative ansvaret for det regionale forskningsfondet. Imidlertid skal alle fylker som er tilknyttet et fond ha likeverdig representasjon i styret for fondet. De sju regionale forskningsfondene vil etter forslaget hos NFR (2009) bestå av følgende fylker:

- Finnmark, Troms og Nordland
- Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal
- Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland
- Hedmark og Oppland
- Aust- og Vest-Agder
- Telemark, Vestfold, Buskerud og Østfold
- Oslo og Akershus

¹⁰ NFR (2009) foreslår at disse midlene brukes kun til *samarbeid* i 2010 og 2011.

Styringsmessige konsekvenser

Opprettelsen av de regionale forskningsfondene innebærer at fylkeskommunene får økt innflytelse over FoU-midler. Disse midlene skal fordeles til ulike typer innovasjons- og forskningsprosjekter etter faglige kriterier foreslått hos NFR (2009).

Imidlertid har NFR (2009) også fokusert sterkt på at opprettelsen av de regionale forskningsfondene er en sentral del av forvaltningsreformen. Derfor er fylkeskommunens innflytelse over fondene relativt sterk, og det er lagt stor vekt på at driften av fondene er underlagt fylkeskommunene. Man forutsetter også at midler fra fondene brukes i tråd med regionale FoU-strategier.

Samarbeid og arbeidsdeling er samtidig to stikkord som står sterkt hos NFR (2009), og bruk av fondenes midler forutsettes derfor sett i sammenheng med virkemidler som forvaltes av andre aktører (som fylkeskommunene selv, SIVA, Innovasjon Norge og Forskningsrådet).

I utgangspunktet kan det virke litt rart at det opprettes sju forskningsfondsregioner, samtidig som man i forvaltningsreformen generelt har vektlagt fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Hver fylkeskommunes innflytelse over det enkelte regionale forskningsfond blir selvsagt mindre når det er sju fond enn dersom det var ett fond i hvert fylke. Imidlertid finnes det gode grunner, blant annet knyttet til kvaliteten på driften av fondenes sekretariat og administrative kostnader, for å ha færre fondsregioner enn fylkeskommuner. Dette momentet har vi ikke fulgt videre. Vi viser imidlertid til at forslaget til endelig utforming av de regionale forskningsfondene i NFR (2009) er resultatet av prosesser som har pågått i lang tid og blant annet er basert på deltakelse og innspill så vel fra myndigheter på sentralt og regionalt nivå som fra forskningssektoren.

Kvantitative konsekvenser

De regionale forskningsfondene skal altså tilføres omtrent 219 mill kroner per år i ti år. Alt i alt må dette sies å være en vesentlig sum, sammenliknet med en del av de andre tiltakene som inngår i forvaltningsreformen. Imidlertid er summen ikke så stor dersom vi sammenlikner den med for eksempel de midlene fylkeskommunene forvalter ellers. Dette illustrerer også behovet for å samordne virkemiddelbruken i fylkeskommunene for å få størst mulig effekt.

Oppsummering

De regionale forskningsfondene utgjør en vesentlig del av forvaltningsreformen, både ressursmessig og ansvarsmessig. Det følger en del midler med fondene, og fylkeskommunen gis samtidig sterk innflytelse over hvordan midlene allokeres. Selv om allokeringen av midler fra de regionale forskningsfondene er underlagt et nasjonalt regelverk når det gjelder type prosjekt og den faglige kvaliteten på prosjektene, vil prioriteringen mellom ulike prosjekter ligge til de regionale fondene (som kontrolleres av blant annet fylkeskommunene).

Vi understreker at ordningen med regionale forskningsfond skal evalueres etter fem år.

2.2.5 Oppsummering

På Kunnskapsdepartementets område innebærer forvaltningsreformen at fylkeskommunene får økt ansvar når det gjelder kvalitet i grunnskolen, drift og finansiering av fagskoler og regionale forskningsfond. I tillegg skal fylkeskommunene oppnevne to representanter i styrene av de statlige høyskolene. Til sammen innebærer dette at fylkeskommunene får økt ansvar når det gjelder hele "utdanningskjeden", fra grunnskole til forskning. Det betyr også at mulighetene for å tilpasse både utdanning og forskning til regionale behov øker.

Av de fire områdene som regionaliseres, får fylkeskommunene størst ansvar når det gjelder fagskoler og regionale forskningsfond. Selv om begge disse områdene er underlagt en rekke nasjonale styringssignaler av ulik styrke, må vi likevel regne med at det er på disse områdene fylkeskommunene vil få størst innflytelse når det gjelder prioritering. Dermed må vi også regne med at det er disse områdene som lettest kan tilpasses regionale kompetanse- og utviklingsbehov.

Når det gjelder kvalitet i grunnskolen og styrerepresentasjon i statlige høyskoler, tror vi fylkeskommunens innflytelse vil være mer indirekte. Samtidig følger det lite ressurser i form av penger med disse tiltakene. Derfor vil det også bli vanskeligere å tilpasse aktiviteten på disse områdene til regionale kompetansebehov.

2.3 Kultur- og kirkedepartementet

På Kultur- og kirkedepartementets område legges det opp til å gi fylkeskommunene økt ansvar for spillemidler til kulturbygg og styreoppnevning til kulturformål. Ut over dette behandler også andre meldinger forholdet mellom staten og fylkeskommunene, blant annet St. meld. nr. 23 og 24 (2008-2009). I disse meldingene legges det ikke opp til vesentlig mer regionalisering, ut over at man ønsker frivillige samarbeidsavtaler mellom staten og fylkeskommunene når det gjelder bibliotek.

2.3.1 Spillemidler

I dag tildeles fylkeskommunene spillemidler til idrettsanlegg, og midler til idrettsanlegg tildeles etter et sett objektive kriterier. Måloppnåelsen er vurdert som god (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)). Kultur- og kirkedepartementet gjennomgår for tiden dagens kriterier for tildeling av midler til fylkeskommunene. Imidlertid vil fylkeskommunene fortsatt ha ansvaret for dette.

Når det gjelder spillemidler til investeringer i kulturbygg, vil fylkeskommunen få et økt ansvar fra 2010. Etter hvert som midlene fristilles fra pågående prosjekter, vil de kanaliseres inn i den desentraliserte ordningen for kulturhus, slik at fylkeskommunene får det samlede forvaltningsansvaret for disse midlene.

Dette gir fylkeskommunen anledning til å prioritere investeringsmidlene mellom ulike kulturbygg. Det betyr også at man står friere til å prioritere i tråd med regionale utviklingsstrategier.

2.3.2 Styrerepresentasjon til kulturformål

Fra 2010 skal fylkeskommunen ha et større ansvar for å oppnevne styreledere og styremedlemmer til region-, landsdels- og knutepunktinstitusjoner. Imidlertid legges det opp til at fylkeskommunens ansvar må underlegges en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, der Kultur- og kirkedepartementet, vedkommende fylkeskommune, involverte kommuner og institusjonene selv finner fram til en løsning.

2.3.3 Oppsummering

Forslagene til tiltak på Kirke- og kulturdepartementets område er små i den forstand at de sannsynligvis vil ha små effekter både for styring og for omfanget av virkemidler.

2.4 Landbruks- og matdepartementet

I dag har Fylkesmannen en sentral rolle som utviklingsorgan og er en viktig aktør for å følge opp nasjonale landbrukspolitiske mål i det enkelte fylket. Forvaltningsreformen vil medføre at fylkeskommunen overtar fylkesmannens oppgaver på noen områder. Imidlertid har man samtidig vurdert det som hensiktsmessig at den kompetansen som ligger i fylkesmannens landbruksavdeling skulle holdes mest mulig samlet, samt at den løsningen som velges for regionale miljøvernoppgaver og landbruksoppgaver skulle være mest mulig parallell så man også i framtida kan utnytte gevinster knyttet til samarbeid mellom disse sektorene.

2.4.1 Rekruttering og kompetanseheving

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør og ansvarlig for videregående opplæring og voksenopplæring er vurdert som et godt utgangspunkt for å styrke fylkeskommunens ansvar for rekruttering, kompetanseheving, likestilling og etter- og videreutdanning i landbruket. Det blir derfor overført 20 millioner kroner til dette formålet, som dekkes over landbruksavtalen og andre midler på Landbruks- og matdepartementets budsjett.

Styringsmessige konsekvenser

Økt ansvar på dette området gir fylkeskommunen bedre anledning til å se utviklingen i landbruket i sammenheng med utviklingen i andre næringer. Fylkeskommunen har blant annet engasjement innenfor ”ungt entreprenørskap” som også berører landbrukssektoren.

Kvantitative konsekvenser

Det er 20 mill kroner som skal overføres til dette tiltaket. Dette er en relativt liten sum som sannsynligvis ikke vil øke fylkeskommunenes handlefrihet vesentlig.

2.4.2 Verdiskaping i landbruket

Fylkeskommunene får overført ansvaret for følgende aktiviteter:

- Fylkesmannens rolle som en aktiv samarbeidspartner i verdiskapingsprogrammene som forvaltes av innovasjon Norge.
- Oppnevne en representant i styret for Innovasjon Norges (INs) faglige møtearenaer knyttet til tre, bioenergi, mat, reiseliv og Inn på tunet. De faglige møtearenaene skal bidra til målrettet bruk av virkemidler, til økt samhandling og innovasjon. Vi viser også til at fylkeskommunene skal få økt eierskap i IN, som diskuteres nedenfor.
- Økt innflytelse over virkemidlene til næringsutvikling og verdiskapning i landbruket, inkludert bedriftsrettede BU-midler og lånerammer, med utgangspunkt i det økte eierskapet i IN (diskuteres nedenfor). Dette inkluderer også et økt ansvar for å bidra til å utforme strategier og mål på området gjennom det regionale partnerskapet.
- Deltakelse i revidering av nasjonal næringsstrategi på landbruks- og matområdet og bidra i utarbeidelse og revidering av handlingsplaner knyttet til dette.

Fylkeskommunenes økte ansvar på verdiskapingsområdet i landbruks- og matsektoren er først og fremst knyttet til at de får økt innflytelse gjennom eierskapet i IN. I den forbindelse har man imidlertid også vektlagt at fylkeskommunene skal få økt innflytelse gjennom det regionale partnerskapet og gjennom bidrag til utforming av den nasjonale næringsstrategien på området. Dette er et uttrykk for at fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør gjennom forvaltningsreformen vil vektlegges i større grad også på landbruksområdet, noe som bedrer mulighetene til å samordne politikken på dette området med politikken på flere områder, med utgangspunkt i fylkeskommunale planer og strategier.

Fylkeskommunen vil ikke tildeles ekstra virkemidler som en følge av de økte oppgavene innenfor verdiskaping i landbruket.

2.4.3 Klima og samfunnsplanlegging

Fylkeskommunen får et medansvar for å styrke opp om klimatiltak på landbruksområdet. Fylkeskommunene kan, blant annet gjennom den muligheten de har til å båndlegge areal over en viss tidsperiode i følge ny plan- og bygningslov, muligheten til å ta ansvar for vern av dyrka og dyrkbar jord gjennom fylkesdelplaner og gjennom dialog med kommunene i planprosessen. Fylkeskommunene har også en rolle når det gjelder å støtte opp om bruken av fornybar energi, herunder bioenergi.

På dette området gis det ikke ytterligere eller nye signaler i St.meld. nr. 39 (2008-2009). Vi ser derfor for oss at fylkeskommunen som utviklingsaktør, som også har ansvar for planlegging, bør se regional utvikling og planlegging i sammenheng med klimautfordringene. Slik sett blir de også en viktig del av den nasjonale klima- og utslippsstrategien.

2.4.4 Oppgaver fra fylkeslandbruksstyret

Fylkeslandbruksstyrets medlemmer oppnevnes av, med samme funksjonsperiode som, fylkestinget. Fylkesmannen er saksforbereder. Dagens fylkeslandbruksstyre skal legges ned fra 1. januar 2010, og oppgavene blir delt mellom fylkesmannen og fylkes-

kommunen. Fylkesmannen overtar styrets oppgaver innen klagebehandling, innsigelser og enkelte saker med vedtaksmyndighet. Fylkeskommunen overtar styrets oppgaver knytta til uttalerett i landbrukspolitiske saker og får mulighet til å gi innspill i forbindelse med de årlige landbruksoppgjørene. Blant fylkeskommunenes oppgaver er også å følge opp nasjonale landbrukspolitiske målsettinger på arealområdet, inkludert jordvern.

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør vektlegges med andre ord også når det gjelder oppgavene de overtar fra fylkeslandbruksstyret. Den får utvidet mulighet til å bidra innenfor utformingen av landbrukspolitikken.

2.4.5 Oppsummering

Med utgangspunkt i disse endringene overtar fylkeskommunen anslagsvis 10-20 årsverk fra fylkesmannen. Det overføres også midler til å dekke dette fra kapittel 1510 i statsbudsjettet. I tillegg får de ansvaret for å forvalte om lag 20 millioner kroner knyttet til rekruttering og kompetanseheving i landbruket. På landbruksområdet er det i liten grad snakk om å overføre midler.

Imidlertid ser det ut til at fylkeskommunen som utviklingsaktør gjennom forvaltningsreformen kan bli noe styrket også på landbruksområdet. Det skyldes at fylkeskommunen får et utvidet ansvar knyttet til hvordan landbrukspolitikken skal utformes og hva virkemidlene skal brukes til, gjennom at de gis muligheten til å påvirke politikken i større grad. Fylkeskommunen kan da se landbrukspolitikken i sammenheng med regional utvikling mer generelt og bruke sin posisjon som påvirker til å styrke regional utvikling i fylket. Hvor sterk posisjon fylkeskommunen får, og dermed hvor sterk påvirkningskraft den får, gjenstår imidlertid å se.

2.5 Miljøverndepartementet

På Miljøverndepartementets område vil fylkeskommunen gjennom forvaltningsreformen få tildelt oppgaver som har regional utviklingskarakter og oppgaver knyttet til planlegging. Oppgaver der et nasjonalt helhetsgrep er nødvendig vil fortsatt ligge hos staten.

2.5.1 Vannregionmyndighet

I dag er det ni vannregioner i Norge, ledet av ni fylkesmenn. Disse har ansvaret for vannforvaltningen innenfor hvert sitt nedbørsfelt. Ansvaret er å lede samarbeidet mellom dagens aktører innen vannforvaltningen på regionalt nivå, noe som involverer fylkeskommuner og kommuner innenfor den enkelte vannregion, samt statlige myndigheter. Vannregionmyndigheten skal sikre at EUs vanndirektivs (vanndirektivets) miljømål nås, inkludert sikre at kommuner og fylkeskommuner planlegger sin virksomhet i tråd med direktivet. I tillegg skal vannregionmyndigheten bidra til at aktuelle prosesser skjer i tråd med vanndirektivet, og med informasjon i forbindelse med den nasjonale rapporteringen til ESA.

Forvaltningsreformen innebærer at de fleste oppgavene fylkesmannen har på vannområdet i dag blir overført til fylkeskommunen. Fylkesmannen skal fortsatt medvirke

i planarbeidet på linje med andre etater, men skal også ha ansvaret for å samordne de statlige etatene som deltar i og følger opp vannregionplanene. Han skal også ha sentrale rådgivings-, kontroll- og tilsynsoppgaver knyttet til miljøfaglige spørsmål. Fylkeskommunen vil da få følgende oppgaver:

- Formell planmyndighet
- Samordning av ulike myndigheter, inkludert statlige
- Opprette og lede et vannregionutvalg, og utarbeide miljømål, tiltaksprogram og forvaltningsplaner
- Meldeplikt i tilfelle aktører ikke følger opp godkjente forvaltningsplaner
- Veiledning og kvalitetssikring ifm lokale forvaltningsplaner
- Rapportering til sentrale myndigheter

Siden EUs vannforskrift forutsetter at det kun skal være en vannregionmyndighet per nedbørsområde, vil ikke alle fylkeskommunene få slike oppgaver. Det vil bli 6-8 nye regioner, slik at det i framtiden vil være 15-17 vannregioner.

Hovedargumentet for å flytte ansvaret for vannregionmyndigheten fra fylkesmannen til fylkeskommunen er at fylkeskommunen er planmyndighet, og at de etter forvaltningsreformen vil få et mer helhetlig ansvar for planleggingen på dette området. Miljøverndepartementet understreker selv i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) at det er begrenset regionalt handlingsrom knyttet til vannregionforvaltning, men understreker at det kan være utfordrende at fylkeskommunen samtidig har ansvaret for regional næringsutvikling, er eier av vannkraftanlegg og skal ha oppgaver knyttet til forvaltning av vanddirektivet (som er et miljødirektiv). Denne mulige dobbeltrollen vil bli forsøkt løst i forbindelse med revisjon av forskriftene på vannområdet.

Oppsummering

Denne oppgaven er først og fremst knyttet til fylkeskommunen som planmyndighet og ikke som utviklingsaktør, som Miljøverndepartementet sier. Her skal fylkeskommunen, som regional planmyndighet, påse at et nasjonalt direktiv følges, og den regionale handlefriheten er liten. Imidlertid innebærer reformen at fylkeskommunen overtar noen oppgaver fra fylkesmannen, noe som innebærer en viss aktivitetsøkning hos fylkeskommunen, selv om det er snakk om forvaltningsoppgaver.

2.5.2 Friluftsliv, jakt og fiske

I forbindelse med forvaltningsreformen vil de fleste oppgavene til fylkesmannen på friluftslivsområdet overføres til fylkeskommunen. Dette innebærer at fylkeskommunene vil få oppgaver på følgende områder:

- Informere om og vokte allemannsretten
- Motivere kommunene til å planlegge for grøntområder og legge til rette for friluftsliv
- Saksforberede sikringssaker for staten

- Forvalte statlige tilskuddsordninger knyttet til tilrettelegging og drift av friluftsområder, og til stimulering av friluftsliv
- Samarbeide med frivillige organisasjoner om stimulering av friluftsliv i et folkehelseperspektiv, som ledd i næringsutvikling mv.
- Samle inn, kvalitetssikre og levere data om friluftsliv til databaser
- Generelle veiledningsoppgaver om friluftsliv

Miljøverndepartementet mener at oppgavene knyttet til friluftsliv bør samordnes med politikken på andre områder på regionalt nivå, samtidig som de har preg av å være utviklings- og stimuleringsoppgaver. Det er derfor et visst regionalpolitisk handlingsrom knyttet løsningen av dem. Slik sett vil fylkeskommunen ha visse frihetsgrader på dette området.

Forvaltningsoppgaver knyttet til å sikre bestandene av høstbare viltarter og ikke-truede/-sårbare arter av innlandsfisk og ferskvannsorganismer åpner for et visst regionalpolitisk skjønn, og en del av dem kan også være utviklingsorientert. Slike oppgaver vil derfor overføres til fylkeskommunen i forbindelse med forvaltningsreformen. Når det gjelder oppgaver knyttet til høsting av vilt og ferskvannsfisk, vil disse fortsatt ligge hos kommunen og rettighetshavere.

Oppsummering

Ovenfor har vi kort oppsummert hvilke oppgaver fylkeskommunen vil få innenfor friluftsliv, jakt og fiske etter forvaltningsreformen. Oppgavene overføres i stor grad fra fylkesmannen og legges til fylkeskommunen fordi det er et visst regionalpolitisk handlingsrom knyttet til utføringen av oppgavene. Det understrekes også at oppgavene bør sees i sammenheng med andre fylkeskommunale oppgaver.

I den forbindelse vil det også bli overført personellressurser og tiltaksmidler til fylkeskommunen. Når det gjelder personell, vil fylkeskommunen overta et drøyt årsverk i gjennomsnitt fra fylkesmannen. I tillegg er det behov for å styrke fylkeskommunen med ett årsverk ekstra i gjennomsnitt når det gjelder friluftsliv, jakt og fiske. I tillegg vil fylkeskommunen få ansvaret for å forvalte tilskudd knyttet til friluftstiltak, viltformål, hjortevilttiltak, lokale tiltak til viltformål og investeringstiltak i friluftsområder. Det er litt usikkert nøyaktig hvor mye ressurser det er snakk om i form av penger, siden deler av de aktuelle postene fortsatt vil ligge hos fylkesmannen.

Fylkeskommunen får altså tilført ny kompetanse som en følge av reformen. I tillegg får den ansvaret for å forvalte en del virkemidler på området. Generelt sett gir dette fylkeskommunen større handlingsrom når det gjelder friluftsliv, jakt og fiske, inkludert mulighet til å se dette området i sammenheng med regional utvikling mer generelt.

2.5.3 Planlegging og klima

Ny plan- og bygningslov gir fra 1. juli 2009 fylkeskommunen et utvidet ansvar for planlegging. Innenfor den nye loven er det blant annet lagt opp til at klimahensyn skal ivaretas gjennom planer, blant annet ved å fastsette hensiktsmessige arealbruks-

mønstre som bidrar til å redusere det framtidige transportbehovet. Fylkeskommunene (og kommunene) skal utarbeide klima- og energiplaner innen 1. januar 2010.

Fylkeskommunene kan utarbeide miljø- og klimastrategier for fylket som helhet, eller for deler av fylket (som for eksempel byregioner). De bør, som det heter i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009), bidra til å utarbeide samordnede areal- og transportplaner i byområder, blant annet for å bidra til å prioritere tiltak for å nå målet om en effektiv og miljøvennlig transport i byene. Dersom *bompenger* skal brukes til å finansiere kollektivtransport, må dette begrunnes i en helhetlig plan.

Når det gjelder fylkeskommunens øvrige funksjon på klimafeltet, peker man i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) spesielt på forhold knyttet til fylkeskommunen som tjenesteproducent (kollektivtrafikk og videregående skole), driftsansvar for veg (fylkesveger og med forvaltningsreformen også andre riksveger), energiaktører og som store offentlige etater. Fylkeskommunen oppfordres i den forbindelse til å bidra til et mest mulig energieffektivt utbyggingsmønster, og til generelt å velge miljø- og klimavennlige løsninger i den daglige driften.

Oppsummering

Fylkeskommunen får et utvidet ansvar for klimapolitikk i tråd med det som er nevnt ovenfor. Miljøverndepartementet anslår det ekstra ressursbehovet til i gjennomsnitt ett årsverk per fylkeskommune. Ut over dette stilles det krav og ønsker knyttet til at fylkeskommunen driver en klimavennlig planlegging gjennom egne planer, gjennom veiledning av kommunene og gjennom samordning.

2.5.4 Konklusjon

Fylkeskommunene får et utvidet ansvar for vannforvaltning, friluftsliv, jakt og fiske, planlegging og klimatiltak. Det utvidede ansvaret for planlegging er knyttet til plan delen i ny plan- og bygningslov. Ansvaret for vannforvaltningen er også knyttet opp mot det utvidede planansvaret. Ansvaret for klimatiltakene er knyttet både opp mot planlegging og den generelle fylkeskommunale aktiviteten, og det berører derfor planansvaret, ansvaret som tjenesteproducent og ansvaret som regional utviklingsaktør. Når det gjelder friluftsliv, jakt og fiske, understrekes det at fylkeskommunen bør se dette i sammenheng med sin rolle som utviklingsaktør.

Generelt styrkes fylkeskommunens rolle noe gjennom ny plan- og bygningslov. I tillegg får den større handlefrihet knyttet til virkemidler innenfor friluftsliv, jakt og fiske. Imidlertid er nasjonale føringer også på Miljøverndepartementets område sterkt til stede. Alt i alt tror vi likevel at fylkeskommunen, gjennom sin forsterkede planleggerrolle og rollen som regional utviklingsaktør, kan se alle sine oppgaver i sammenheng. Disse to rollene utfyller hverandre og øker mulighetene for å skape en regional utvikling i tråd med de mål og strategier fylkeskommunen legger til grunn.

2.6 Næringsdepartementet

På Nærings- og handelsdepartementets (NHDs) område vil forvaltningsreformen ha størst effekt når det gjelder fylkeskommunens rolle i virkemiddelapparatet, det vil si i forhold til Innovasjon Norge (IN). Det legges opp til at fylkeskommunene får økt

eierskap i IN, og til at de får ansvaret for å oppnevne representanter til de regionale IN-styrene. Når det gjelder mulige endringer i SIVA, viser vi til avsnitt 2.8.4.

2.6.1 Økt eierskap i Innovasjon Norge

Forvaltningsreformen innebærer at IN skal videreføres som et nasjonalt særlovs-selskap med kontorer regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det legges imidlertid opp til at fylkeskommunene i fellesskap skal eie 49 prosent av IN fra 2010. Dette innebærer at fylkeskommunene som medeier i IN, sammen med NHD, innehar den øverste myndighet i selskapet gjennom foretaksmøtet. Staten har imidlertid fortsatt majoriteten i selskapet.

Som medeier i IN vil fylkeskommunene få et større ansvar både i forhold til utformingen og gjennomføringen av den nasjonale og regionale næringspolitikken. De vil få sterkere innflytelse på nasjonale, overordne rammer for politikken, samtidig som fylkeskommunenes egen innsats kan gjennomføres i dialog med sentrale myndigheter. Dette innebærer at den samlede regionale innsats vil bli styrket også i et regionalt perspektiv.

Vi understreker for øvrig at IN opererer i et marked, i den forstand at det finnes kunder eller brukere som etterspør INs tjenester og virkemidler. Fylkeskommunene er dessuten allerede en sentral bruker av IN, blant annet gjennom kanalisering av bedriftsrettede virkemidler til brukere/kunder via IN. Endrede eierskapsforhold påvirker i utgangspunktet verken kundesida eller fylkeskommunenes bruk av IN som virkemiddelaktør.

Styringsmessige konsekvenser

Eierskapsreformen i IN vil bety at fylkeskommunene kommer mer direkte i dialog med IN og kan påvirke INs politikk. Siden IN er en svært viktig virkemiddelaktør i norsk nærings- og regionalpolitikk, har dette potensielt stor effekt for den innflytelse fylkeskommunene vil ha på virkemiddelbruken innenfor disse politikkområdene. Ideelt sett vil dette kunne bidra til god samordning mellom virkemidlene på regionalt nivå, samtidig som det vil kunne bli et bedre samsvar mellom nasjonal og regional innovasjons- og næringspolitikk ved at de nasjonale og de regionale målsettingene bedre og lettere vil kunne samordnes.

Dette tar imidlertid utgangspunkt i at dialogen mellom staten og fylkeskommunene, og mellom fylkeskommunene som deleiere, fungerer som forutsatt. I prinsippet vil målkonflikter kunne oppstå, enten mellom fylkeskommunene eller mellom fylkeskommunene og staten. En måte å løse dette på, er selvsagt å lage målsettinger for nærings- og regionalpolitikken som er preget av kompromisser og dermed svært generelle, i tråd med formuleringene som i følge Furre et al (2009) kjennetegner målsettingene i den næringsrettede distriktspolitikken over statsbudsjettets kapittel 551, post 60. En annen måte å løse det på, er selvsagt at staten bruker sin majoritet i selskapet til å styre selskapets aktiviteter.

Imidlertid er meningen at det skal være en forbedret dialog mellom staten og fylkeskommunene, og også mellom fylkeskommunene, som skal legge til rette for bedre samordning av innovasjons-, nærings- og regionalpolitikken. Samordningen skal gjelde både vertikalt (mellom staten og fylkeskommunene) og horisontalt (på tvers av

sektorer i den enkelte fylkeskommune). Det vil være viktig at regionale særtrekk og forskjeller får anledning til å komme til syne for at dette skal fungere i tråd med forvaltningsreformens intensjon.

Kvantitativ betydning

Omorganiseringen av IN vil i seg selv ha liten eller ingen betydning for tilgangen på virkemidler. Imidlertid kan virkemiddelbruken bli annerledes som en følge av økt samordning.

Eierskapet til IN vil sannsynligvis kreve noe større arbeidsinnsats i fylkeskommunene, anslått til et halvt årsverk per fylkeskommune.

2.6.2 Styrerepresentasjon i regionale IN-styrer

En del av eierskapsreformen er at fylkeskommunene direkte skal oppnevne to representanter til INs regionale styrer. Dette skal bidra til å øke fylkeskommunens innflytelse også på regionalt nivå. Fylkeskommunen er en viktig oppdragsgiver for IN regionalt allerede i dag. For eksempel er omtrent halvparten av midlene fylkeskommunene disponerer gjennom kapittel 551, post 60 på statsbudsjettet bedriftsrettet og fordeles på prosjekter gjennom IN. Fylkeskommunenenes økte styrerepresentasjon på regionalt skal dermed bidra til å styrke deres samordnende funksjon når det gjelder regional utvikling.

2.6.3 Oppsummering

Fylkeskommunenenes økte innflytelse i IN skal bidra til bedre samordning mellom nasjonale og regionale mål og strategier innenfor innovasjons-, nærings- og regionalpolitikken. Dette vil, om reformen virker etter hensikten, bidra til en mer effektiv politikk på regionalt nivå. I tråd med forvaltningsreformens intensjoner skal dette også bidra til en mer effektiv politikk for nasjonen som helhet. Eierskapsreformen innebærer imidlertid ikke at innovasjons-, nærings- og regionalpolitikken tilføres mer ressurser. Hvorvidt politikken blir mer effektiv gjennom dette, er et empirisk spørsmål som eventuelt må evalueres etter hvert.

2.7 Samferdselsdepartementet

På Samferdselsdepartementets (SDs) område har man diskutert muligheten for å regionalisere ansvaret for en rekke politikkfelter i forbindelse med forvaltningsreformen. Generelt er hovedargumentet for regionalisering på dette området knyttet til at den regionale innflytelsen over samferdselspolitikken øker, det vil si at subsidiaritetsprinsippet gjelder. Det viktigste argumentet mot regionalisering er i følge Ravlum et al (2005), at samferdsel i sin natur er nettverk. Dersom man fordeler ansvaret for å utvikle et nettverk på flere regioner, vil de overordnede perspektivene ikke nødvendigvis være så betydningsfulle som de kan være dersom ansvaret er samlet sentralt. Slik sett kan nettverksfunksjonene bli underprioritert, og vi kan blant annet få underinvesteringer i nettverket. Dette taper de lokale brukerne av nettverket på, men også de som bruker nettverket mer sporadisk.

I forbindelse med forvaltningsreformen vil ansvaret for øvrige riksveger og øvrige riksvegferjer overføres fra staten til fylkeskommunene, med den standard det har og tilhørende rettigheter og forpliktelser slik de er på overtakelsestidspunktet. Etter overdragelsen vil om lag 80 prosent av vegnettet være fylkesveger. Dette innebærer at fylkeskommunene får et stort ansvar innenfor den nasjonale transportpolitikken. Samtidig kan fylkene utvikle vegnettet mer i tråd med sin egen regionale utviklingspolitikk.

Kvantitativ betydning

Overføring av ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene er det største enkelttiltaket, rent kvantitativt, i forvaltningsreformen. Alt i alt innebærer det nye ansvaret at fylkeskommunene får tilført omtrent 6,9 mrd kroner ekstra i 2010 (St.prp. nr 68 (2008-2009)). Midlene fordeles som rammetilskudd over KRDs budsjett, med ulike nøkler for drift og vedlikehold (2,7 mrd kr) og investering (1,9 mrd kr). I tillegg kommer 1 mrd kr i ekstrasbevilgninger sammenliknet med 2009, som fordeles på fylkeskommunene som nøklene for investering. Midlene til riksvegferjer (1,4 mrd kr) er fordelt til fylkeskommunene etter en særskilt nøkkel. I tillegg vil transporttiltakene i fylkene styrkes ytterligere gjennom en rentekompensasjonsordning. Retningslinjene for denne ordningen er ennå ikke ferdig utarbeidet og vil bli presentert i neste statsbudsjett. Halvparten av de nasjonale midlene som er satt av til rastiltak den kommende tiårsperioden vil bli brukt på fylkesvegene.

Styringsmessig betydning

Økningen i rammetilskudd som en følge av endret ansvar for vegene er vesentlig. Den vil påvirke oppgavene i den fylkeskommunale administrasjonen. Med et godt samarbeid internt i fylkeskommunene er det en viss mulighet for å prioritere bruken av disse midlene i samsvar med den regionale utviklingspolitikken. Med de økte bevilgningene følger også et økt ansvar for å gjennomføre nasjonal transportpolitikk. Det kan bli en utfordring for fylkeskommunene å balansere hensynet til regional utvikling med hensynet til nasjonal transportpolitikk.

Staten har i tillegg blitt kritisert for at de øvrige riksvegene er i svært dårlig stand, og at fylkeskommunens økte ansvar ikke er i tråd med de økte bevilgningene de har mottatt. Vedlikeholdsetterslepet på dette vegnettet er av Multiconsult (2009), basert på tall fra Statens vegvesen, estimert til ca 10 milliarder kroner. Til sammenlikning har eksisterende fylkesveger et vedlikeholdsetterslep på omtrent 12 milliarder kroner. Flere fylkeskommuner har derfor i avisene sagt at de ikke er interessert i at ansvaret for øvrige riksveger overføres til dem. De er blant annet redd for at kostnadene knyttet til drift, investering og vedlikehold av de øvrige riksvegene vil kunne overstige det økte rammetilskuddet. Dersom dette er rett, vil effekten av denne regionaliseringsreformen kunne bli at fylkeskommunene faktisk får *mindre* handlefrihet enn de ellers ville hatt.

Det er imidlertid ikke vår oppgave å vurdere om dette er rett. I Kommuneøkonomi-proposisjonen sier Regjeringen at ekstratilskuddet på 1 mrd kr (se ovenfor) er ment å skulle bidra til at man over tid kan ta igjen etterslepet på det øvrige riksvegnettet. Det gjenstår selvsagt å se.

Konklusjon

Overføringen av det øvrige riksvegnettet innebærer en stor økning i det fylkeskommunale ansvaret og i de frie inntektene. Det kan også føre til en vridning i det fylkeskommunale arbeidet, og det er usikkert i hvilken grad fylkeskommunene faktisk vil stå fritt til å prioritere innenfor de økte frie inntektene.

Imidlertid er det helt sikkert at dette fører til en økning i den fylkeskommunale aktivitetsporteføljen. Ved at fylkeskommunene får flere oppgaver, får de også flere bein å stå på, og deres plass i det norske forvaltningssystemet styrkes.

2.8 Andre prosesser

Ovenfor har vi gått gjennom de prosessene vi er kjent med gjennom Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) og etterfølgende politikkdokumenter. Proposisjonen varsler imidlertid tiltak på flere områder. Derfor oppsummerer vi disse så langt vi er kjent med dem.

2.8.1 Folkehelse

Folkehelse kan defineres som befolkningens helsetilstand og hvordan helsa fordeler seg i en befolkning. Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer helse og trivsel, forebygger sykdom, skade og lidelse, og som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsa. Kommunene er den viktigste aktøren i folkehelsearbeidet, som planmyndighet, samfunnsutvikler og tjenesteyter (Ot.prp. nr. 73 (2008-2009)). Kommunenes ansvar er forankret i kommunehelse- tjenesteloven og alkoholloven, men også i andre lovhjemler.

Fylkeskommunene har ikke det samme direkte ansvaret for folkehelsa. I dag finnes det imidlertid frivillige partnerskap vedrørende folkehelse i alle fylker. Partnerskapene mottar også midler til dette arbeidet fra sentralt nivå, og det tilføres betydelige egne midler til arbeidet fra den enkelte fylkeskommune. Slik sett kan partnerskapene for folkehelse sees som en prioritert oppgave i alle fylker. I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) foreslås det å formalisere dette ansvaret i forbindelse med forvaltningsreformen. I tillegg har man diskutert om noen av fylkesmannens oppgaver på folkehelseområdet bør overføres til fylkeskommunene.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har i etterkant av forvaltningsreformproposisjonen arbeidet videre med denne saken, med sikte på å komme opp med et forslag til hvordan folkehelsearbeidet i fylkene kan organiseres i framtida. I den forbindelse fremmet HOD Ot.prp. nr. 73 (2008-2009), med forslag til hvilke oppgaver som kan overføres til fylkeskommunen i forbindelse med forvaltningsreformen og hvordan lovverket må endres i den forbindelse.

Proposisjonen understreker at forvaltningsreformens bidrag til å styrke fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør, sammen med fylkeskommunens ansvar for det regionale planarbeidet, gjør fylkeskommunen til en potensielt viktig aktør på folkehelseområdet. Departementet understreker at folkehelse er et tverrgående politikk- område som kan sees som en viktig del av et utvidet regionalt utviklingsbegrep, samtidig som folkehelse inngår som en del av fylkeskommunens ansvar for tjenesteyting,

planlegging og forvaltning. Departementet mener fylkeskommunen derfor med fordel kan ha et formalisert ansvar også innenfor folkehelsearbeidet. I proposisjonen foreslår derfor HOD å lovfeste fylkeskommunens ansvar for folkehelsearbeidet, som etter departementets mening bør forankres i det regionale utviklingsarbeidet blant annet gjennom en formalisering av fylkeskommunens ansvar for å etablere samarbeid (partnerskap) mellom ulike aktører på fylkesnivå. Midler over HODs budsjett (kapittel 719, post 60) skal i den forbindelse overflyttes til *rammetilskuddet* for fylkeskommuner og kommuner samtidig med forvaltningsreformen (2010). HOD foreslår imidlertid ikke å endre arbeidsfordelinga mellom fylkeskommunene og fylkesmannen, men understreker at en formalisering av fylkeskommunens rolle også vil bidra til å klargjøre forholdet mellom fylkesmannens og fylkeskommunens oppgaver på folkehelseområdet. Ot.prp. nr. 73 (2008-2009) oppsummerer forslaget slik:

- At fylkeskommunene ikke skal pålegges nye oppgaver på folkehelseområdet, sammenliknet med dem de har i dag,
- At folkehelsehensyn tydeliggjøres på ansvarsområder fylkeskommunen har etter gjeldende lovgiving (spesielt tjenesteproduksjon og planlegging) og som ansvarlig for regional utvikling,
- At pådriver- og samordningsfunksjonen (regionale folkehelsepartnerskap) gjennom folkehelsepartnerskapene går fra å være en frivillig til å bli en ordinær oppgave for fylkeskommunene, og
- At fylkeskommunene får ansvaret for å holde oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer med betydning for folkehelsearbeidet i fylkene.

I Ot.prp. nr. 73 (2008-2009) understrekes det at de uttalelser som har kommet i stor grad er positive til det forslaget som har vært på høring (HOD 2008). Imidlertid har et flertall av høringsinstansene ønsket en tydeligere og mer omfattende lov som også omhandler kommunenes folkehelseansvar. Dette inngår imidlertid ikke i lovforslaget og må sees i sammenheng med implementering av Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 (2008-2009)), som blant annet tar for seg kommunenes ansvar i helsepolitikken.

Kvantitativ betydning

Fylkeskommunens folkehelsearbeid er i dag finansiert dels over statsbudsjettets kapittel 719, post 60 (men også over fylkeskommunens ordinære budsjetter). Totalt sett utgjør utgiftene over denne posten ca 35 millioner øremerkede kroner, i følge statsbudsjettet for 2009. I forbindelse med reformen skal disse pengene overføres fra HODs budsjetttramme til *rammetilskuddet*¹¹ og fordeles regionalt etter kriterier fastlagt i inntektssystemet for fylkeskommunene. Forvaltningsreformen kan, siden midlene i dag fordeles til regionale partnerskap etter søknad til HOD, derfor i prinsippet få betydning for fordelingen av statlige midler til folkehelse mellom fylkeskommunene. Ut over dette synes ikke reformen å få store effekter for fylkeskommunens aktivitet på området. Allerede i dag leder alle fylkeskommunene slike partnerskap på frivillig basis, og alle fylkeskommuner har minimum en halv til en stilling som folkehelsekoordinator. I flere fylkeskommuner, det vil si de som satser på dette

¹¹ Hvor mye penger som skal overføres vil i følge Ot.prp. nr. 73 (2008-2009) bli tatt i statsbudsjettet for 2010

området, er det også etablert et eget fagmiljø innen folkehelse. En rekke fylkeskommuner tilfører dessuten i dag folkehelseområdet egne midler i tillegg til de nasjonale midlene.

Konklusjon: Det ser ikke ut til at forvaltningsreformen vil få store effekter for aktiviteten på dette området. I den grad kriteriene i inntektssystemet er vesentlig forskjellig fra den øremerkede fordelingen av midler HOD har brukt i dag, kan noen fylkeskommuner tjene og andre tape økonomisk på endringen.

Styringmessige konsekvenser

På folkehelseområdet har allerede alle fylkeskommuner etablert partnerskap på frivillig basis. En lovhjemmel vil derfor ikke påvirke dagens praksis i særlig grad.

Oppsummering

Alt i alt vurderer vi det slik at en reform av fylkeskommunens rolle innenfor folkehelsearbeidet vil ha små effekter i forhold til dagens folkehelsearbeid i fylkene.

2.8.2 Tronutvalget (NOU 2007:11)

I dag har kommunene ansvaret for all grunnskoleopplæring, inkludert grunnskoleopplæring av voksne. Fylkeskommunen har ansvaret for all videregående opplæring, uavhengig av alderen til den som får opplæring. Tronutvalget (NOU 2007:11) foreslo blant annet å overføre ansvaret for all rettighetsopplæring av voksne til ett og samme forvaltningsnivå (fylkeskommunen).

Dette forslaget inngår ikke i forvaltningsreformen direkte. Imidlertid vil forslaget bidra til å styrke fylkeskommunenes rolle på utdanningsområdet over tid. I tråd med diskusjonen i avsnitt 2.2 tror vi dette kan bidra til å målrette fylkeskommunens innsats på utdanningsfeltet ytterligere og dermed styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør.

2.8.3 Kapittel 551, post 60 på statsbudsjettet

Kommunal- og regionaldepartementet vurderer muligheten for å ta bort øremerkningen av disse midlene og legge dem inn i rammeoverføringene til fylkeskommunene. Dersom midlene til regional utvikling blir rammetilskudd, vurderer departementet blant annet å lov feste fylkeskommunenes arbeid med regional utvikling.

2.8.4 SIVA og regionale innovasjonsselskaper

Spørsmålet om Selskapet for industriveksts (SIVAs) innovasjonsaktiviteter bør samles og videreutvikles gjennom etablering av regionale innovasjonsselskaper der fylkeskommunen inngår på eiersiden, er under utredning. I dag har SIVA samarbeidsavtaler med andre virkemiddelaktører, inkludert fylkeskommunene. En mer formalisert struktur, med delt eierskap, vil gi fylkeskommunene mer direkte inngrep med SIVAs innovasjonsaktiviteter. SIVA jobber, sammen med fylkeskommunene, videre med å avklare interessen for, og eventuelt hvordan det skal gjennomføres i praksis. Det er i verksatt pilotprosjekter i Rogaland og Oppland for å høste erfaringer med en slik organisering.

2.9 Finansiering av reformen

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) er det understreket at det finansielle ansvarsprinsipp generelt sett vil bli fulgt i forbindelse med forvaltningsreformen. Det betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Inntektsrammene for fylkeskommunene fastlegges av staten. Når nye oppgaver legges til fylkeskommunene, eller det innføres regler som medfører utgiftsøkning, må derfor staten følge opp i budsjettssammenheng slik at fylkeskommunene får dekket sine merutgifter. Tilsvarende skal inntektsrammene vanligvis reduseres dersom oppgavene flyttes ut av fylkeskommunenes ansvarsområde.

2.9.1 Finansieringsprinsipper

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringssystemet for fylkeskommunene. Dette innebærer at statlige tilskudd gis fylkeskommunene i form av et rammetilskudd, og at fylkeskommunene selv prioriterer bruken av midlene. Dette forutsetter at fylkeskommunene samtidig følger opp nasjonalt fastlagte mål og sørger for tilfredsstillende standard på de ulike områdene den har ansvar for.

Øremerking av tilskudd gir staten sterkere økonomisk kontroll med fylkeskommunenes disponeringer. Isolert sett kan dette gi raskere måloppnåelse på enkeltområder. Denne typen finansiering brukes således ofte til finansiering av områder der staten ønsker gjennomslag for sterke politiske prioriteringer fra sentralt hold, og på områder der en ønsker rask gjennomføring av tiltak. Imidlertid kan øremerking føre til at fylkeskommunene blir mer passive og avventer statlige initiativ på områder de selv kunne grepet tak i utfordringene. Det kan også være administrative kostnader knyttet til søknader og rapportering, både på regionalt og sentralt nivå.

Fordelene med rammefinansiering tilsier i følge Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) at denne finansieringsformen normalt nyttes. Øremerking vurderes som et virkemiddel som må brukes med varsomhet. Dette prinsippet er også fulgt for forvaltningsreformen.

2.9.2 Finansiering av forvaltningsreformen

I utgangspunktet legges det derfor til grunn at de oppgavene som overføres til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen skal finansieres gjennom rammetilskudd. Imidlertid henviser Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) til St.prp. nr. 68 (2008-2009)¹², der det endelige forslaget til rammefinansiering av forvaltningsreformen er gitt. Presentasjonen nedenfor følger framstillingen i kommuneproposisjonen, kapittel 6.2. Vi henviser dit for en mer detaljert gjennomgang av de ulike politikkområdene, men viser også til diskusjonen ovenfor når det gjelder enkelte politikkområder.

Rammetilskuddet til fylkeskommunene økes med i overkant av 7,4 milliarder kroner i forbindelse med forvaltningsreformen. Omtrent 6,9 milliarder kroner av dette, inklusive en ekstrasbevilgning på 1 milliard kroner sammenliknet med budsjettet for

¹² Kommuneproposisjonen for 2010. Tallene her er basert på statsbudsjettet for 2009. De endelige summene for 2010 fastlegges i statsbudsjettet for 2010.

2009, er knyttet til at ansvaret for øvrige riksveger nå overføres til fylkeskommunene. Det overføres i tillegg til vegbevilgningen 117 millioner kroner til å dekke fylkeskommunenes merkostnader knyttet til sysselsetting (årsverkskostnader), hvorav 17 millioner kommer fra statlige aktører mens 100 millioner kroner skal dekke merkostnader knyttet til årsverk i fylkeskommunene. I tillegg inkluderer økningen av rammetilskuddet til fylkeskommunene innlemmingen av tilskudd til fagskoler fra Kunnskapsdepartementets budsjett og stimuleringsmidler til partnerskap for folkehelse på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

Enkelte oppgaver og områder vil fortsatt finansieres i form av øremerkede tilskudd også fra 2010. Dette gjelder tilskudd til helsefagskoler, midler til fylkeskommuner som blir utpekt som vannregionmyndigheter og enkelte andre tilskudd. Den foreløpige finansieringsmodellen for de regionale forskningsfondene innebærer at de blir finansiert etter egne kriterier, og uten at beløp overføres til (og fra) fylkeskommunene, se avsnitt 2.2.4.

Dette innebærer samtidig at den *ekspansive effekten* av forvaltningsreformen, målt i kroner, utgjøres av i overkant av 1,3 milliarder kroner¹³. Av dette overføres omtrent 1,1 milliarder kroner til fylkeskommunene (i form av 1 milliard kroner i ekstra vegbevilgninger og 100 millioner kroner i merkostnader ved årsverk), mens 218 millioner kroner overføres til de regionale forskningsfondene. Når det gjelder de øvrige midlene som overføres til fylkeskommunene, representerer de en ren overføring av oppgaver fra staten. De to største er ”andre riksveger” (5,9 milliarder kroner) og ”tilskudd til fagskoler” (317 millioner kroner).

Bevilgningene over rammetilskuddet kan brukes ”fritt” av fylkeskommunene, så lenge de følger opp nasjonalt fastlagte mål og sørger for tilfredsstillende standard for oppgaver de har fått ansvaret for. Utfordringen for fylkeskommunene blir da å sørge for å løse de nye oppgavene de har fått, men også de gamle, på en slik måte at det frigjøres midler til alternativ anvendelse. I så fall kan den ekspansive effekten av forvaltningsreformen bli større enn tilleggsbevilgningene på 1,1 milliarder kroner, gjennom de samordningsgevinster reformen bidrar til på regionalt nivå. Samordningsgevinstene kan også økes ved å se også de aktivitetene som er finansiert gjennom øremerking, inkludert de regionale forskningsfondene, i sammenheng med de aktivitetene som finansieres gjennom frie inntekter. Ett sentralt spørsmål i forbindelse med reformen vil være om dette potensialet faktisk utløses, og hvor store samordningsgevinstene i så fall vil være. Et annet spørsmål er hvordan de eventuelle samordningsgevinstene tas ut. Det kan skje gjennom at fylkeskommunen kan nytte gevinstene til ytterligere å legge til rette for regional utvikling, noe som er selve hensikten med reformen. Imidlertid kan gevinsten også tas ut i form av ulike former for innstramning, for eksempel dekking av budsjettunderskudd i fylkeskommunene. Erfaringen fra tidligere reformer (se avsnitt 3.1.2 eller NOU 2004:2) viser for øvrig at staten får større kontroll over bevilgningene når de gis som rammetilskudd, og at staten også har benyttet denne kontrollen til å stramme inn de frie inntektene til kommunene etter innføring av rammetilskuddet. Dersom fylkeskommunene lykkes i å ta ut samordningspotensialet knyttet til forvaltningsreformen, og staten velger å stramme inn på rammetilskuddet til fylkeskommunene i tråd med det den har gjort tidligere, kan vi

¹³ Dette tilsvarer omtrent det beløpet som bevilges til regional utvikling i fylkeskommunene i dag (statsbudsjettets kapittel 551, post 60).

altså få den effekten at det er staten som tar ut samordningsgevinsten. Dette blir i så fall et slags paradoks, der forvaltningsreformen fører til en innstramning i fylkeskommunenes aktiviteter på litt sikt.

2.10 Oppsummering

I dette kapitlet har vi forsøkt å gradere de ulike politikkområdene i forvaltningsreformen etter hvor betydningsfulle de er for regionaliseringen. Vi har benyttet to kriteriesett, eller premisser som vi har kalt dem i innledningen til kapitlet. Tabell 2.1 illustrerer hvordan disse kriteriesettene kan kombineres i en firefeltstabell. Her har vi skilt mellom politikkområder som vi har kalt kvantitativt viktige og kvantitativt "uviktige" (eller mindre betydningsfulle). Tilsvarende har vi rangert politikkområdene etter grad av politisk frikobling fra sentrale krav, det vil si om det er sterk sentralstyring gjennom øremerking og/eller regelstyring, eller om politikkansvaret på det enkelte området har blitt regionalisert i sterkere grad. Vi understreker at tabellen illustrerer en idealmodeell som har vært nyttet som utgangspunkt for en gradering av det enkelte politikkområdet langs de to dimensjonene.

Tabell 2.1 Gradering av "betydningsfulle" og "mindre betydningsfulle" politikkområder

	Kvantitativt viktig	Kvantitativt uviktig
Sterk sentralstyring	1	2
Sterk regionalisering	3	4

Vi understreker altså at tabellen er anvendt på *det enkelte* politikkområdet som inngår i forvaltningsreformen. Kategoriseringen er slik at et område rangeres som betydningsfullt om det samtidig er kvantitativt viktig og regionen har fått stor grad av kontroll over området (celle 3). Tilsvarende vil et område rangeres som lite betydningsfullt om det samtidig fortsatt har sterk grad av sentralstyring og er kvantitativt uviktig (celle 2). Når det gjelder politikkområder som havner i celle 4 og 1, rangerer vi i utgangspunktet områdene i celle 4 foran dem i celle 1. Politikkområder i celle 1 vil preges av at fylkeskommunene har overtatt det administrative ansvaret for dem, uten at de har særlig innflytelse over ressursbruken. I verste fall, for eksempel med relativt stramme økonomiske rammer, kan fylkeskommunene bli sittende med "svarteper" på disse områdene i den forstand at de framstår som de administrativt og juridisk "skyldige" for at tjenesten ikke blir god nok. Når det gjelder områdene i celle 4, vil regionale myndigheter i det minste ha en viss innflytelse over beslutningene.

Gjennomgangen i dette kapitlet illustrerer at forvaltningsreformen består av en rekke mindre tiltak, og at det er få politikkområder som utpeker seg som samtidig kvantitativt betydningsfulle og med sterk politisk innflytelse regionalt (celle 3).

En rekke tiltak er imidlertid utformet slik at de skal gi fylkeskommunene økt politisk innflytelse over beslutninger som fattes i andre organer (celle 4). Noen av tiltakene gir for eksempel fylkeskommunene styrerepresentasjon hos virkemiddelaktører eller andre. Andre tiltak gir fylkeskommunene økt innflytelse ved at de slippes til på arenaer der de tidligere ikke hadde adgang. Felles for tiltak som er ment å skulle gi fylkeskommunene økt politisk innflytelse er imidlertid at de ikke får direkte beslut-

ningsrett. Fylkeskommunene får økt anledning til å påvirke de beslutningene som fattes av andre. Samtidig gir fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktører dem god kunnskap om regional utvikling, og dermed om de forhold som de aktuelle beslutningene er ment å skulle innvirke på. Gjennom de partnerskap og andre former for nettverk fylkeskommunene nå slipper til i, og gjennom fylkeskommunenes egne partnerskap, kan man gjennom dialog oppnå økt innflytelse og påvirke beslutninger. Spørsmålet er selvsagt i hvilken grad de klarer det.

Noen endringer er også av ren administrativ karakter (celle 1). De kan tilføre fylkeskommunene en del ressurser, samtidig som de får et så pass stort administrativt ansvar at det er lite å gjøre med dem med utgangspunkt i fylkespolitiske prioriteringer. Tiltak i celle 2 finner vi i utgangspunktet ikke så mange av.

Diskusjonen i dette kapittelet illustrerer etter vår vurdering at det i utgangspunktet er vanskelig å kalle forvaltningsreformen en svært omfattende reform. Dette skyldes først og fremst at det generelt sett følger lite penger med de nye oppgavene. Den oppgaven det følger mest penger med ("andre riksveger"), er det til gjengjeld knyttet så mye forpliktelser til at handlingsrommet kan bli lite. Imidlertid kan man, om man vektlegger mulighetene reformen gir for fylkeskommunene til å få økt innflytelse på beslutninger som fattes andre steder, og til å utnytte samordningspotensialer knyttet til de oppgavene fylkeskommunene har i dag og får etter reformen, konkludere med at reformen kan gi det folkevalgte, regionale nivået større innflytelse over regional utvikling. Vi tror i så fall det er viktig å se alle tiltakene under ett, og bare de største og mest betydningsfulle for seg, i en eventuell seinere evaluering av reformen. Reformens intensjon er å gi fylkeskommunene større innflytelse. Klarer de å gripe det handlingsrommet reformen kan gi, når vi ser alle tiltakene i sammenheng?

3 Erfaringer fra andre reformer

Diskusjonen om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene er ikke ny, og hvilke oppgaver som bør legges på hvilket nivå er ikke gitt for all tid framover. Både politiske og mer faglige argumenter har vært lagt til grunn når oppgavefordelingen har vært endret bakover i tida. Endringen over tid kan skje gradvis, eller i form av mer eksplisitte reformer som forvaltningsreformen. Dette betyr samtidig at vi har erfaring med slike reformer. Formålet med dette kapittelet er å gjennomgå noen av reformene vi har hatt i Norge, og i utlandet med sikte på å trekke noen erfaringer fra disse. Vi fokuserer mest på regionaliserings- eller desentraliseringsreformer, ikke sentraliseringsreformer. Det betyr ikke at reformer som innebærer mer sentralisert forvaltning, som for eksempel sykehusreformen av 2002, ikke er av interesse. Vi har valgt desentraliseringsreformer fordi det er enklere å trekke paralleller til forvaltningsreformen direkte fra disse. Det er også desentraliseringsreformer som er ”i tiden”. Vi ser heller ikke på desentraliseringsreformer som innebærer desentralisering til *markedet*, men fokuserer på endringene i arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene.

3.1 Tidligere norske erfaringer, noen utvalgte

I Norge har vi i dag tre forvaltningsnivåer, og arbeidsfordelingen mellom dem er gitt ut fra de oppgavene de har. Arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene i dag oppfyller subsidiaritetsprinsippet i den forstand at beslutninger og tiltak gjennomføres på forskjellige regionale nivåer. Forvaltningsreformen innebærer at man tror at beslutningene på flere områder kan flyttes lavere ned i forvaltningshierarkiet, og at man gjennom dette også får en mer effektiv oppgaveløsning. Slik sett blir subsidiariteten styrket gjennom forvaltningsreformen.

Dagens arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene har en lang historie, og det fører for langt å gjennomgå den i detalj her. I stedet vil vi gå kort gjennom noen større reformer som påvirket oppgavefordelingen og da særlig fikk betydning for hvilke oppgaver kommuner og/eller fylkeskommuner har i dag.

3.1.1 Kommunesektoren og velferdsstaten

Den norske velferdsstaten ekspanderte kraftig fra 1960-tallet av. I den forbindelse vurderte norske myndigheter det hensiktsmessig å delegere ansvaret for å produsere en rekke velferdstjenester til kommuner og fylkeskommuner. Slik sett kan utbyggingen av velferdsstaten tolkes som en desentraliseringsreform eller regionaliseringsreform, basert på subsidiaritetsprinsippet. Tanken var nettopp at myndigheter nær brukerne ville være bedre rustet til å produsere velferdstjenester tilpasset ”sine” bru-

kere enn den sentrale staten. De oppgavene som ble lagt til kommunenivået dreide seg i stor grad om tjenester innbyggerne brukte daglig. Fylkesnivået fikk ansvaret for mer overordnede oppgaver og tjenester innbyggerne ikke brukte daglig. Slik sett forsøkte man også å utnytte stordriftsfordeler innenfor produksjonen av visse tjenester.

Utbyggingen av velferdsstaten kan sees på som en forvaltningsreform. Den bidro til å legge ansvaret for å produsere viktige samfunnstjenester til det regionale og lokale forvaltningsnivået, slik at disse ble styrket rent oppgavemessig. Samtidig forutsatte velferdsstaten sterk statelig styring. Styringen skjedde både gjennom regelverk (lover, forskrifter og standarder) og gjennom budsjetter. Fordelingspolitikken var et bærende prinsipp, og begrepene "like" og "likeverdige" offentlige tjenester til alle var grunnlaget for å organisere tjenesteproduksjonen gjennom offentlig sektor.

De regionale effektene av ekspansjonen i velferdsstaten er diskutert mange steder. Diskusjonen er oppsummert for eksempel av Effektutvalget (NOU 2004:2). Her vil vi nøye oss med å trekke fram noen momenter.

Ekspansjonen i den norske velferdsstaten var særlig sterk gjennom 1970-tallet, da det for øvrig var en lavkonjunktur i store deler av verden. Parallelt med dette foretok Norge også store investeringer i oljesektoren. Disse to faktorene bidro på den ene sida til store offentlige budsjettunderskudd, men samtidig var arbeidsledigheten i Norge vesentlig lavere enn i andre land i denne perioden. Slik sett kan ekspansjonen i velferdsstaten og utbyggingen av oljesektoren sees på som en motkonjunkturpolitikk, som samtidig førte med seg en omstrukturering av den norske økonomien.

Med ekspansjonen i velferdsstaten ble kommuner og fylkeskommuner tildelt stadig flere oppgaver. Generalistkommuneprinsippet, sammen med det faktum at det er relativt mange kommuner og fylkeskommuner i Norge, medførte at veksten kom i alle deler av landet. I den samme perioden økte yrkesfrekvensen blant kvinner også sterkt, og mange av de nye deltakerne på arbeidsmarkedet begynte å jobbe i kommuner og fylkeskommuner. Dette bidro igjen til at både mann og kone kunne jobbe lokalt. Sentraliseringen ble således vesentlig lavere på 1970-tallet enn både gjennom tiåret før og tiåret etter. Man kan dermed konkludere med at ekspansjonen i velferdsstaten bidro til å dempe sentraliseringen, i tråd med den distrikts- og regionalpolitiske målene. I den forstand kan dette tolkes som en vellykket forvaltningsreform i distrikts- og regionalpolitisk forstand.

3.1.2 Inntektssystemet for kommunene

Ekspansjonen i velferdsstaten skjedde i stor grad gjennom pålegg fra staten, og de enkelte reformene var ofte fulgt av øremerket finansiering. De enkelte departementene styrte reformene i sin sektor og påla kommuner og fylkeskommuner stadig nye velferdsoppgaver (og mer byråkrati). Dette hadde konsekvenser for det kommunale (og fylkeskommunale) selvstyret, i den forstand at det kommunale og fylkeskommunale nivået mistet mer og mer av kontrollen over utviklingen i sin egen kommune og fylkeskommune. Samtidig førte dette selvsagt også til vekst i overføringene til kommunesektoren. Denne veksten ble etter hvert sett på som kostnadsdrivende og problematisk av sentrale myndigheter.

På begynnelsen av 1980-tallet begynte man å diskutere andre måter å finansiere kommunesektoren på. NOU 1982:9 *Kommunaløkonomisk styring* foreslo å innføre et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Tanken var at det nye inntektssystemet skulle bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner bedre oversikt over de statlige tilskuddene, samtidig som de kunne få større ansvar for egne prioriteringer ved at midler ble gitt som rammetilskudd, ikke som øremerkede tilskudd. Innenfor rammen av de frie inntektene (skatt pluss rammetilskudd) og felles, nasjonale krav og regler skulle kommuner og fylkeskommuner få større ansvar for å prioritere egne satsningsområder basert på lokale/regionale behov og politiske prioriteringer. Argumentet var at kommuner og fylkeskommuner på grunn av nærhet til egne brukere og velgere var bedre egnet til å foreta slike prioriteringer. Reformen var, i den forstand, i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Samtidig mente man at det å samle alle¹⁴ tilskudd i ett rammetilskudd ville gi bedre makroøkonomisk kontroll over utviklingen i kommunesektoren. Det ble utviklet et inntektssystem basert på vektning av en rekke, ”objektive”¹⁵ kriterier, som ble tatt i bruk fra 1986 av. Den enkelte kommunes (fylkeskommunes) totalscore avgjorde hvor stor andel av det totale rammetilskuddet den ville få. Kriteriene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner har vært revidert en rekke ganger siden innføringen, men systemet er fortsatt basert på de samme prinsippene.

Effektutvalget (NOU 2004:2) drøftet noen av effektene av innføringen av inntektssystemet og av hvordan systemet har utviklet seg etter innføringen. Systemet har for det første aldri omfattet alle overføringene til kommunesektoren. En del tilskudd fortsatte som øremerkede også etter 1986, og flere øremerkede tilskudd har kommet til etter hvert. Utvalget konkluderte også med at inntektssystemet har bidratt til vesentlig bedre makroøkonomisk kontroll over de overføringene som har gått gjennom systemet. Det har slik sett blitt lagt et ”lokk” på rammeoverføringene til kommuner og fylkeskommuner omtrent på 1986-nivå (målt i faste priser). Velferdsreformer etter 1986 har i hovedsak blitt gjennomført som øremerkede tilskudd, som samtidig har forutsatt kommunale og fylkeskommunale ”egenandeler”. Slik sett har mange reformer etter 1986 reelt sett ført til redusert kommunal og fylkeskommunal handlefrihet ved at de har bidratt til å spise opp det tilgjengelige budsjettet. Sterk regelstyring av ressursbruken knyttet til de tjenestene som skulle dekkes gjennom de frie inntektene allerede fra 1986 av bidro også til at demokratiperspektivet i reformen ble begrenset.

Innføring av nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner var i utgangspunktet en regionaliseringsreform. Med utgangspunkt i analysen til Effektutvalget kan man hevde at denne reformen ikke førte til økt handlefrihet for kommuner og fylkeskommuner. Ekspansjonen i velferdsstaten etter 1986 har dels kommet gjennom øremerkede tilskudd, dels gjennom rettighetsbaserte og individorienterte ordninger (utenom kommunal og fylkeskommunal kontroll). Kommuner og fylkeskommuner har tvert om mistet en del av sin handlefrihet. Dette er ikke i tråd med subsidiaritetsprinsippet.

¹⁴ I praksis ble ikke alle overføringer samlet innenfor rammetilskuddet. En rekke øremerkede ordninger ble beholdt.

¹⁵ Med ”objektive” mente man kriterier kommunene og fylkeskommunene ikke selv kunne påvirke (direkte) gjennom sine prioriteringer og disposisjoner.

3.1.3 Ansvarsreformen

Fra 2002 ble ansvaret for å disponere midler over statsbudsjettets kapittel 551, post 60, overført fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til fylkeskommunen. Denne reformen kalles ansvarsreformen, siden fylkeskommunene ble gitt økt ansvar for disse midlene. Ansvarsreformens effekter er evaluert av Knudsen m.fl. (2005), og de er diskutert også av Jakobsen m.fl. (2004) og i NOU 2004:2. Furre m.fl. (2009) og Johansen (2008) har også diskutert effektene av denne reformen i forbindelse med evaluering av virkemiddelbruken over kapittel 551.60. Framstillingen nedenfor er basert på de to siste referansene.

Ansvarsreformen er gjennomført i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Tanken var at fylkeskommunen skulle få et økt ansvar som regional utviklingsaktør, og at fylkeskommunen (innenfor rammen av regionale partnerskap) var bedre egnet til å disponere disse midlene enn sentrale myndigheter i den forstand at man forventet bedre effekt av midlene.

Midlene fordeles til fylkeskommunene som et øremerket tilskudd, det vil si som midler som skal brukes til regional utvikling i fylket innenfor et nærmere spesifisert regelverk. Regelverket er knyttet opp mot internasjonalt, nasjonalt og regionalt (fylkes-) nivå. Grovt sett kan man si at de skal brukes innenfor følgende rammer:

- Midlene skal brukes innenfor nasjonale og internasjonale regler for statsstøtte.
- Midlene skal brukes i tråd med nasjonale mål for regional utvikling.
- Bruken av midlene skal prioriteres av fylkeskommunene selv, i samråd med regionale partnerskap, ut fra regionale utfordringer, mål og strategier.

Det siste strekpunktet viser at intensjonen er at fylkeskommunene selv skal stå ansvarlig for pengebruken, i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Ser vi dette i forhold til det andre strekpunktet, ser vi at det potensielt kunne være konflikter mellom nasjonale og regionale mål for bruken av midlene. Tittelen Furre m.fl. (2009) valgte på sin rapport, *Harmoni innen vide rammer*, illustrerer godt hvordan ansvarsreformen har fungert. Analysen viser at de potensielle målkonfliktene ikke har slått til. Den viser også at dette i hovedsak skyldes at de sju nasjonale målene som ligger til grunn (se Johansen 2008, kapittel 2.3) er formulert svært vidt. Slik sett blir det vanskelig å formulere regionale utfordringer, mål og strategier som avviker vesentlig fra disse, og dermed blir det også vanskelig å bruke midlene til konkrete prosjekter¹⁶ uten å treffe både de nasjonale og de regionale målene samtidig. Dette forsterkes ytterligere ved at fylkeskommunene er dyktige til å følge styringssignaler i de årlige bevilgningsbrevene.

Den mer detaljerte evalueringen av virkemiddelbruken hos Furre m.fl. (2009) viser også at midlene ser ut til å ha de ønskede effekter (gitt den informasjonen som har vært tilgjengelig). Imidlertid understrekes det også at det volummessig er snakk om begrenset innsats, og at effektene derfor må vurderes i lys av dette.

¹⁶ Omtrent halvparten av midlene disponeres gjennom Innovasjon Norges (INs) virkemiddelapparat. NIBR-notat: 2009:113

3.2 Internasjonale erfaringer

Struktur og oppgavefordeling i lokal- og regionalforvaltningen er i støpeskjeen over hele Europa, og det er stor variasjon i løsningene (Erdal 2007 gir en kortfattet oversikt). I punkt 3.2 vil vi først se på en del felles rammer for demokrati og regional utvikling som er institusjonalisert i EUs politikk og deretter gå nærmere inn på reformprosessene i Sverige, Danmark og Finland. Hensikten er dels å utvide perspektivet for evaluering av forvaltningsreformen, dels å hente erfaringer og impulser som kan anvendes i arbeidet.

De pågående prosessene med reformering av regional og lokal forvaltning i Sverige, Danmark, Finland og Norge er alle forskjellige. Mens den norske forvaltningsreformen er begrenset til fordelingen av oppgaver mellom stat og fylkeskommuner, omfatter reformene i de andre nordiske landene helt eller delvis også det kommunale nivået, geografisk inndeling og organisering. Endringsprosessene har heller ikke pågått like lenge. Det er likevel likhetstrekk som gjør at en del erfaringer fra nabolandene er av interesse for forvaltningsreformen. Særlig gjelder dette en EU-tilpasset vektlegging av det regionale folkevalgte nivåets rolle som utviklingsaktør.

For å få noen knagger å henge gjennomgangen av erfaringer og evalueringsmåter på, er det for hvert land først gitt en kort oversikt over mål og innhold i reformene. Det blir lagt mest vekt på Sverige, hvor prosessen har pågått lengst.

3.2.1 EU

I EU er det regionale nivåets demokratiske rolle vektlagt på flere måter. I 1992 ble subsidiaritetsprinsippet (avgjørelser skal tas på så lavt nivå som mulig) og det tilhørende proporsjonalitetsprinsippet (Unionens myndighetsutøvelse skal ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å nå målene i traktaten) innført. To år senere ble Regionkomiteen opprettet som et konsultasjonsorgan for Kommissjonen og Rådet i saker som berører regionalt og lokalt nivå. Forfatningstraktaten fra 2004 la opp til å styrke respekten for subsidiaritets- og proporsjonalitetsprinsippene, bl.a. ved at Kommissjonen må vise at de følges når den presenterer lovforslag. Regionkomiteen har også utviklet et nettverk for overvåking av subsidiaritetsprinsippet. Det fungerer slik at aktuelle policydokumenter blir lagt ut på en egen nettside, og regionale og lokale myndigheter kan så gi tilbakemeldinger om de synes prinsippet blir godt nok ivaretatt. Dette er viktig siden subsidiaritetsdrøfting mange ganger begrenser seg til forholdet mellom union og nasjonalstat og i mindre grad går inn på om lavere nivåer kan være aktuelle.

EU trekker også regionene aktivt med i sin politikkgjennomføring. Hovedprinsippene for utformingen av EUs nåværende regionalpolitiske ordninger ble lagt gjennom reformen av strukturfondene i 1988. Inspirert av erfaringer med bruk av partnerskap i amerikansk byutvikling på 1970-tallet og fransk planlegging basert på kontrakter mellom statlige og regionale myndigheter, gikk EU over fra sentral behandling av prosjektsøknader i Brussel til et system med flerårige programmer utarbeidet i fellesskap mellom EU, nasjonale og regionale myndigheter, næringsliv og organisasjoner. Påvirket av de samme trendene og for å sikre best mulig utbytte av deltakelsen i EU-programmene, ble også den nasjonale regionalpolitikken i landene tilpasset

ved at det i økende grad ble tatt i bruk partner- skapsbasert regional utviklingsplan-
legging. Dette gjelder også for Norge, hvor endringene kan sees som en overgang fra
fordelings- regime til utviklingsregime (Onsager og Selstad 2004). Ved sin vektlegging
av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og bruk av partnerskap som
arbeidsform viderefører forvaltnings- reformen denne tilpassingen. I dag oppfattes
EUs regioner å ha en viktig rolle i Lisboa-strategien for vekst og sysselsetting. Bare
gjennom regionenes egen aktive medvirkning kan utviklings- potensialet i den enkelte
region bli tatt i bruk på en effektiv måte.

Det er også interessant å se enkeltbitene i forvaltningsreformen i et EU-perspektiv.
Opprettelse av regionale forskningsfond er for eksempel godt tilpasset EUs vekt-
legging av at regional- og forskningspolitikk skal komplettere hverandre. Denne
kommer bl.a. til uttrykk ved at det innenfor 7. rammeprogram for FoU finnes et del-
program, Regions of Knowledge, som skal bidra til å styrke regionenes forsknings-
kapasitet, og innenfor strukturfondene finnes forskningsprogrammet ESPON, som
bl.a. skal bidra til å fremme økt konkurransekraft gjennom å øke forståelsen av det
regionale utviklingspotensialet. Likeledes kan ny plandel i plan- og bygningsloven,
med krav om regional planstrategi, også sees som en ytterligere tilpasning av det
norske regionnivået til EU-fasong.

EU gjennomfører evalueringer for å sikre at politikken utformes og gjennomføres
best mulig. Impact Assessment Guidelines skal brukes når kommisjonen forbereder
og gjennomfører er tiltak. Retningslinjene beskriver fremgangsmåten trinn for trinn,
og har mye til felles med den norske Utredningsinstruksen. Forordningene for sam-
hørighetspolitikken (*cohesion policy*) regulerer bruken av evalueringer i forbindelse med
de regionalpolitiske programmene. Det er også utarbeidet kjerneindikatorer som skal
brukes til resultatmåling på programnivå og for deler av programmet (temanivå).
Innenfor programmet ESPON er det gjennomført en rekke prosjekter om territori-
elle effekter av EU-politikk.

I forbindelse med Regionkomiteens 15-års jubileum foreligger en fersk Eurobar-
ometer-undersøkelse av hvordan regionale og lokale myndigheter blir oppfattet i hvert
av de 27 medlemslandene og i EU som helhet. Det ble foretatt til sammen 27 000
intervjuer, og spørsmålene gjaldt bl.a. betydningen av ulike myndigheter for folks
hverdag, tilliten til offentlige myndigheter på ulike nivåer og posisjonen til regionale
og lokale myndigheter i EUs beslutningsprosess (Committee of the Regions and
European Commission 2009).

3.2.2 Sverige

Reformer – mål og innhold

Sterkere länsdemokrati og en mer enhetlig struktur for regional statsforvaltning har
vært drøftet og utredet i Sverige i lang tid. De siste ti årene er preget av forsøksvirk-
somhet og endringer i inndeling, organisering og oppgavefordeling på regionnivået.
Det som har skjedd er i grove trekk:

- I 1997 ble Skåne län opprettet ved sammenslåing av Kristianstads og Malmö-
hus län. Året etter ble Göteborgs och Bohus, Älvsborgs og Skaraborgs län slått
sammen til Västra Götalands län. De to nye länene fikk direkte folkevalgte re-

gionale styringsorgan med samme oppgaver som de tidligere landstingene (inkludert sykehusdrift). I tillegg fikk de også gjennom forsøksvirksomhet overta regionalt ansvar for utviklingsplanlegging, regionalpolitiske tilskuddsmidler, regional transportplanlegging og tilskudd til regionale kulturinstitusjoner fra staten (først og fremst länsstyrelsen). Tilsvarende regionale utviklingsoppgaver ble fra 1. juli 1997 som forsøksvirksomhet også overført til et regionforbund mellom landsting og kommuner i Kalmar län og til direkte folkevalgt nivå i Gotlands län.

- Regjeringen oppnevnte i mai 1997 en parlamentarisk regionkomite (PARK) til å følge forsøksvirksomheten og komme med forslag til fremtidig ansvarsfordeling mellom staten og kommunale selvstyreorgan. PARK foreslo i sin slutt-rapport (SOU 2000:85) at forsøksvirksomheten skulle forlenges til og med 2006. Man fant erfaringene så langt positive, og gikk inn for at forsøksvirksomheten ble utvidet til andre län. Behovet for en enda tydeligere rollefordeling mellom länsstyrelsen og de nye regionale selvstyreorganene ble påpekt.
- Riksdagen vedtok i 2002 å forlenge forsøksvirksomheten i Skåne og Västra Götaland. Samtidig ble kommuner og landsting i samtlige län gitt muligheten til å danne indirekte folkevalgte *samverkansorgan* for å ivareta regionale utviklingsoppgaver. Ansvarsområdet var imidlertid noe mer begrenset enn for de regionale styringsorgan i Skåne og Västra Götaland. 13 län har innført samverkansorgan, mens i seks län er det fortsatt länsstyrelsen som har ansvar for regional utvikling.
- I 2003 oppnevnte regjeringen en ny parlamentarisk komite – Ansvarskommittén – for å foreta en bred gjennomgang av ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, og mer inngående utrede områdene helse og regional utvikling. Komiteen la fram sin hovedrapport (SOU 2007:10) i februar 2007. Den pekte der på behovet for et mer samordnet regionalt utviklingsarbeid og mente – også med henvisning til gode erfaringer med endret regional ansvarsfordeling i Skåne og Västra Götaland – at styringen av arbeidet burde være direkte demokratisk forankret i länet. Länsstyrelsens oppgaver bør rendyrkes til statlig samordning, tilsyn, kontroll, evaluering mm. Navnet på det regionale styringsorgan bør endres fra landsting til *regionkommune*. Det ble også foreslått inndelingskriterier som etter komiteens mening tilsa en reduksjon i antall län og regionkommuner til 6-9. Forslaget fikk positiv mottagelse på kommunalt nivå.
- Regjeringen har besluttet at Skåne og Västra Götaland forblir regionkommuner. I tillegg skal Hallands län og Gotland få innvilget sine søknader om å bli regionkommuner. Spørsmålet om ytterligere regiondannelser utsettes til etter riksdagsvalget i 2010.

Evalueringer

Både PARK og Ansvarskommittén brukte evalueringer i sine vurderinger av forvaltningsstruktur og -oppgaver.

Et stort problem for PARK var at komiteen skulle avrapportere allerede høsten 2000. Dette satte begrensninger for evalueringsarbeidet, f. eks. fant man å måtte avstå fra å gjøre noen bedømmelser av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forsøksvirksomheten. Dette fordi en slik analyse ikke bare bør omfatte de kortsiktige

kostnadsøkningene eller kostnadsminskningene som kan ha fulgt av interessen for forsøksvirksomheten, men også de mer langsiktige samfunnsøkonomiske konsekvensene av det regionale utviklingsarbeidet som er initiert i forsøkslänene.

Komiteen viser innledningsvis til at forskere og regionale aktører har fremhevet det regionalpolitiske arbeidets komplekse karakter – det omfatter et bredt spektrum av samfunnsspørsmål og intensive horisontale og vertikale kontaktnettverk. Den velger å se evalueringsarbeidet i et prosessperspektiv, der ambisjonen er kontinuerlig å følge utviklingen fremfor å gjøre en etterpåanalyse ved en gitt dato.

Et kjennetegn ved PARKs underlagsmateriale er dominansen av utsagn fra ulike personer. Disse er innhentet særlig gjennom intervjuundersøkelser, men også gjennom enkäter, uttalelser i medier og i utspill av forskjellig slag. Den korte tiden har imidlertid ikke gjort det mulig med altfor dyptlodgende analyser, og det er lite materiale om den faktiske substansen i det som har skjedd, f.eks. økt politisk deltagelse eller økt sysselsetting. Komiteen peker på at en fare ved en slik uttalelsesbasert metode er at bildet av forskjellige grunner kan ble overdrevent optimistisk. Det pekes også på det kontrafaktiske metodeproblemet, man kan aldri si helt sikkert hvordan utviklingen ville ha vært hvis ikke forsøksvirksomheten hadde blitt satt i gang.

Komiteen peker på at det finnes et evalueringsproblem knyttet til målene for forsøksvirksomheten. De ligger på forskjellige plan og gjelder både substans (f.eks. økt regional effektivitet) og prosedyre (f.eks. utviklingen av relasjoner mellom länsstyrelse og regionorgan). Reformens hovedmål – å styrke demokrativerdier – er også vagt formulert, og heller ikke forskningen har kunnet gi komiteen noen god oppskrift på hva som menes med ”regiondemokrati”. Lignende problem gjelder målet om at forsøkene skal bidra til økt effektivitet i det regionale utviklingsarbeidet.

Mål-problematikken har vært sentral i komiteens drøfting av kriterier. Man har valgt to hovedperspektiv: kriterier i *vid forstand*, der komiteens oppgave vil være å bidra til økte kunnskaper, innsikter og offentlig debatt om regionspørsmålet og regionaliseringen mer prinsipielt, og kriterier i *snever forstand*, der komiteen skal ta utgangspunkt i det formelle oppdrag den har fått av riksdag og regjering, bl.a. i proposisjoner, i riksdagsbeslutninger og i mandat.

Komiteen finner at fire hovedtema kan brukes for å organisere kriteriene:

- Tema 1: Regionalt folkestyre og demokratisk forankring
- Tema 2: Regional samordning
- Tema 3: Den grenseløse regionen
- Tema 4: Regionalt selvstyre og statlige interesser

For tema 1 er komiteens evalueringsoppgave i vid forstand å bidra til den allmenne debatten og kunnskapsunderlaget om i hvilken utstrekning forsøksvirksomheten har bidratt til å utvikle den demokratiske legitimiteten i svensk regionalpolitikk. Mer snevert er oppgaven å granske nærmere i hvilken grad tillitsvalgte i kommuner, partier, organisasjoner og enkeltborgere har deltatt i arbeidet med å utforme regionale utviklingsstrategier. I fokus er selvstyreorganenes aktiviteter både internt og eksternt i kontakt med omverdenen.

Under tema 2 betraktes regionen, i vid forstand, som en strategisk enhet for å samordne og mer effektivt bestyre felles ressurser i samfunnet. Snevrere forstått skal det gjøres en analyse av hvordan den regionale ressursutnyttelsen har blitt påvirket av forsøksvirksomheten med regional ansvarsfordeling.

Tema 3 har territoriet og den interregionale kontakten internt i Sverige og mot andre land i fokus. I snever forstand ønsker man å se om forsøksregionene organiserer dette arbeidet med en annen demokratisk forankring og en mer effektiv ressursutnyttelse sammenlignet med andre län og tiden før forsøk ble satt i gang. Den vide evalueringen bør være en allmenn diskusjon om regionens forandrede territorielle vilkår og dens internasjonalisering.

For det fjerde temaet er komiteens vide innfallsvinkel om nasjonal politikk har blitt gjennomført innenfor de områder som omfattes av forsøksvirksomheten. Et smalere fokus dreier seg om hvordan man i forsøkslänene har klart å avgrense ansvarsfordelingen mellom selvstyreorganene og länsstyrelsen.

PARK finner at forsøksvirksomheten bare i mindre grad har hatt noen faktisk påvirkning på demokrati og samordning på det regionale nivået. Dette henger sammen med den korte tiden forsøkene har vart, men det har også hatt betydning at handlingsfriheten til de regionale selvstyreorganene har vært begrenset av statlige reguleringer og størrelsen på tildelte midler. Evalueringen viser imidlertid også at det har blitt tatt en del initiativ og at visse resultater er oppnådd. Hovedinntrykket av forsøksvirksomheten er derfor alt i alt positivt.

Ansvarskommittén kunne benytte seg av evalueringsmateriale med et lengre tidsperspektiv enn PARK hadde muligheten for. I sin hovedrapport trekker den fram to evalueringer av forsøksvirksomheten i Skåne og Västra Götalands län fra 2004, gjennomført på oppdrag av regjeringen. Statskontoret (2004:32) har analysert spørsmålet om forsøksvirksomheten har bidratt til bedre samordning og dermed bedre ressursutnytting i länet, og Högskolan i Halmstad (Johansson 2004) har sett på forsøksvirksomhetens bidrag til en bedre demokratisk forankring av de regionale utviklingsspørsmålene.

Statskontorets analyse er en kvalitativ effektvurdering ved hjelp av case-studies. Fokus rettes mot effekter som kan tilskrives valg av samordningsenhet (länsstyrelse eller selvstyreorgan). Det lar seg ikke gjøre med kvantitative metoder. Måling og isolering av effekter på tillväxten anses utelukket, i alle fall innenfor den tid som står til rådighet.

I Statskontorets rapport konstateres det at den nye ansvarsfordelingen fungerer bra i begge forsøkslänene ("eksperimentgruppen"). Man finner at selvstyreorganene har lagt ned et større arbeid på de regionale utviklingsstrategiene enn det er blitt gjort i sammenligningslänene ("kontrollgruppen") og at man bruker de statlige utviklingsmidlene mer tilvekstorientert og mindre til å støtte svakere områder i länet. Man har også lyktes bra med å ivareta sine interesser i den seneste planleggingsrunden på infrastrukturområdet. Statskontoret peker samtidig på at det er vanskelig å isolere effektene av den endrede ansvarsfordelingen. Resultatene man har funnet kan også være effekter av länssammenslåingene og andre utenforliggende forhold. Til syvende og sist er ansvarsfordelingen et politisk spørsmål.

Forfatteren av demokrati rapporten fra Högskolan i Halmstad var også sekretær for PARK, og hadde dermed i 7-8 år kunnet følge utviklingen i forsøksregionene. Undersøkelsen ble også utformet slik at den kunne følge opp og komplementere arbeidet som ble gjort i regi av PARK. Metodemessig er det to typer av aktiviteter som dominerer. For det første dokumentering av utsagn om forsøksvirksomheten (framkommet gjennom personlige dybdeintervjuer og gjennom en postenkét) og innsamling og bearbeiding av skriftlig underlagsmateriale (program- og plandokument, budsjett-dokumenter, protokoller, andre evalueringsrapporter, forskningslitteratur etc.).

Rapporten peker på at mangel på sammenligningsmateriale og studiens begrensede omfang tilsier varsomhet i konklusjonene. Det konstateres likevel at begge regionene har gjort betydelige demokratipolitiske anstrengelser og at det totalt har blitt flere pluss enn minus sammenlignet med PARKs evaluering. Det påpekes at statlig detaljregulering av overførte oppgaver undergraver det regionale demokratiske ansvaret.

3.2.3 Danmark

Reformer – mål og innhold

Over en periode på tretti år har Danmark gjennomført to store kommunalreformer:

- I 1970 ble antallet kommuner redusert fra 1400 til 275 og antallet amtskommuner ble skåret ned fra 25 til 14. Dette skulle gi grunnlag for omfattende desentralisering i form av oppgaveoverføring og redusert bruk av reguleringer og øremerking.
- Regjeringen nedsatte i 2002 en strukturkomisjon for å gjennomgå organiseringen av den offentlige forvaltning. Den konkluderte drøyt et år senere med at kommunene og amtskommunene ikke var store nok og at heller ikke oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene var hensiktsmessig. Behandlingen av strukturkomisjonens rapport resulterte i at Folketinget vedtok å iverksette en strukturreform fra 1. januar 2007. Kort sagt var målet med reformen ”at skabe et nyt Danmark, hvor en stærk og fremtidssikret offentlig sektor løser opgaverne med høi kvalitet og så tæt på borgerne som muligt” (KL, Danske Regioner og Indenrigs- og Socialministeriet 2009). For å oppnå dette ble det tatt tre hovedgrep:
 - *Inndelingsreform.* Antallet kommuner reduseres fra 271 til 98. De 14 amtene (statlig regionalforvaltning) og tilhørende amtskommunene (folkevalgte organ) nedlegges, og erstattes av 5 regioner med en folkevalgt og statlig del.
 - *Oppgavereform.* Kommunene har fått ansvar for en rekke nye oppgaver innenfor helse, arbeidsmarked, sosial, næring og miljø, plan- og areal. De folkevalgte regionenes hovedoppgave blir sykehusene. I tillegg kommer ansvar for regional utvikling, opprettelse av trafikkelskaper, drift av institusjoner på sosialområdet og spesialundervisning for tale-, hørsels- og synshemmede. Mens kommunenes oppgaver er negativt avgrenset, kan regionene ikke påta seg andre oppgaver enn det lover pålegger dem (positiv avgrensning av oppgaver). De statlige regionene overtar statsamtets ansvar for tilsyn, klagebehandling og oppgaver på det familierettslige området.

- *Finansieringsreform.* Skattleggingsnivåer reduseres fra tre til to ved at regionene ikke vil ha egne inntekter, men finansieres gjennom bidrag fra stat og kommune.
- For å sikre en sammenhengende service fra kommuner og regioner er det for hver region opprettet en rekke nye samarbeidsfora mellom regionalt og kommunalt nivå.
- I forlengelsen av kommunalreformen har regjeringen igangsatt en kvalitetsreform, som over et bredt spektrum skal fokusere på å utvikle kvaliteten i offentlig service.

Evalueringer

Den danske reformen er gjenstand for omfattende forskning, utredning og evaluering. Et eget forskningsprogram med deltagelse fra fire universiteter og journalisthøgskolen har siden 2004 jobbet med å klarlegge forløpet og konsekvensene av reformen. Blant temaene som tas opp er reformens tilblivelse, demokratispørsmål, organisering og ledelse, markedsløsninger, ressursallokering og servicetilpasning og konsekvenser for kommunale kjerneytelser og lokalt foreningsliv. FoU-arbeidet foregår ellers ved Anvendt KommunalForskning (AKF), Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI) og andre steder. En del av undersøkelsene følger utviklingen sektorvis innenfor helse, arbeid, sosial og undervisning. Det er så langt publisert en god del rapporter, men mye arbeid pågår. Generelt gjør den korte tiden reformen har virket at man ofte vil måtte være forsiktig med å trekke konklusjoner.

I to statusrapporter til Folketinget i desember 2006 redegjorde Indenrigs- og Sundhedsministeriet sammen med KL for hvordan strukturreformen var forberedt og for indikatorer som det ville være relevant å følge i gjennomføringen av reformen (KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006a og 2006b). Rapportene fokuserer kommunenivået.

Regjeringen fremla i april 2009 en ny redegjørelse (Indenrigs- og Socialministeriet 2009), som tegner et bilde av reformens gjennomførelse og de første års erfaringer på en rekke områder. Kommuner, nedlagte amter, regioner og de direkte berørte statlige myndigheter gis her honnør for måten de i fellesskap har fulgt opp den store oppgaven med å innarbeide ny struktur på. En hovedkonklusjon er at kommuner og regioner har kommet godt i gang, men det er en rekke enkeltområder hvor det har vært og fortsatt er utfordringer. Samtidig ble det fremlagt en rapport om reformen som var utarbeidet av regjeringen, kommunene og regionene i fellesskap (KL, Danske Regioner og Indenrigs- og Socialministeriet 2009). Rapporten bygger på en kort spørreskjemaundersøkelse blant regionrådsformenn, borgermestere, regionsdirektører og kommunaldirektører for å belyse noen av de endringer, som er opplevd i kjølvannet av reformen. Den felles statuspresentasjonen bygger også på de evalueringer som er nevnt ovenfor og på undersøkelser som er gjort i kommunal og regional regi.

Sett med forvaltningsreform-øyne er de mest interessante danske delene av strukturreformen knyttet til de nye folkevalgte regionene (første valg til de fem regionrådene skjedde i 2005). Selv om et viktig mål med strukturreformen var en klarere ansvarsfordeling mellom offentlige myndigheter, er det på en rekke områder lagt opp til at regioner og kommuner må samarbeide i løsningen av oppgavene. Dette skjer over-

ordnet gjennom Kontaktutvalget og suppleres gjennom mer sektorisererte fellesorgan. Arbeid med regional utviklingsplan, som er en ny plantype i Danmark, om felles visjon for utviklingen i regionen og med næringsstrategi til bruk i regionale vekstfora er blant de mest sentrale oppgavene som krever samspill. Også næringslivet, utdanningsinstitusjoner og andre deltar i partnerskapene.

Et av prosjektene i forskningsprogrammet om strukturreformen tar for seg de fem nye regionene. Implementering, politisk ledelse og demokrati er i fokus. Prosjektet følger reformen gjennom flere år, og endelig rapportering ventes vinteren 2009-2010. Det er foreløpig fremlagt en rapport (Krogh og Skött 2007) om bakgrunnen for regionenes styringsmodell, forberedelsesprosessen i de fem regionene samt regionpolitikernes og innbyggernes forventninger til ny styringsmodell og de nye regionene. Rapporten bygger på intervjuer og enkétundersøkelser blant politikere, tjenestemenn og innbyggere og i tillegg dokumentstudier.

I rapportens konklusjoner pekes bl.a. på at oppbakning fra kommunene er avgjørende for regionenes legitimitet. De må overbevise kommunene om at de har interesse av å inngå i felles prosjekter med regionene ikke minst i forhold til staten og EU. Regionene må derfor ha noe å by på – de må skape en merverdi for kommunene ved å levere resultater som kommunene selv ikke kunne oppnådd.

Når det gjelder legitimitet hos innbyggerne tyder kunnskap, interesse og tillit nokså klart på at regionene her står overfor utfordringer. Det er imidlertid oppmuntrende at deltagelsesprosenten ved første avholdte regionsvalg lå på omtrent samme nivå som ved amtsrådsvalgene. Man øyner dermed et potensial for at innbyggerne kan komme til å interessere seg for regionene på sikt.

3.2.4 Finland

Reformer – mål og innhold

Finland har regional statsforvaltning med 6 länsstyrelser og ulike sektoradministrasjoner. Det finnes imidlertid ikke et direkte folkevalgt regionalt nivå. Folkevalgt regional styring skjer gjennom et stort antall *samkommuner*, der de kommunale deltagerne samarbeider om bestemte oppgaver. I tillegg til frivillig samarbeid er kommunene pliktige til å være med i samkommuner innenfor områdene regional planlegging og utvikling (disse samkommunene kalles landskapsförbund), spesialisthelsetjenesten, psykisk helsevern, folkehelsearbeid og utdanning.

Våren 2005 satte regjeringen i gang arbeidet med en kommune- og servicestrukturreform. For å sikre gode velferdstjenester også i framtiden skal man gjennomgå lokal- og regionalforvaltningen med fokus på organisering og oppgaveløsning, endringsbehov og alternative løsninger.

Det legges opp til en utvikling der en del av kommunene blir slått sammen, mens andre fordyper samkommunesamarbeidet. Også statlig regionalforvaltning gjennomgås med tanke på forenkling og overføring av utviklingspolitiske oppgaver til landskapsförbund. Det er et mål at reformen skal være gjennomført i 2010.

Evalueringer

Kommunförbundet har tatt initiativet til et omfattende forskningsprogram - ARTTU (attraktiv, riktigivande, trovärdig, täckande och utvecklande) - for å evaluere struktur-reformen. Programmet ser på hva endringene som reformen medfører betyr for kommunal service, ansatte, demokrati og styring, den kommunale og lokale økonomien og en fungerende samfunnsstruktur. Det ble igangsatt i 2008 og varer til 2012.

ARTTU følger utviklingen i 40 kommuner. Disse er valgt ut slik at de skal være mest mulig representative.

De første omfattende datainnsamlingene skal gi informasjon om utgangspunktet - baseline - i deltagerkommunene. I tillegg til eksisterende statistikk- og dokumentmateriale benyttes en enkät til kommunenes innbyggere og en enkät til kommunale beslutningstakere og ansatte. Korrekt "avlesing" av utgangssituasjonen anses som avgjørende for å få til en vellykket evaluering av forandringene. 2012 vil i en del sammenhenger være et for tidlig tidspunkt for trekke særlig vidtgående konklusjoner, men man anser at det vil foreligge mye informasjon allerede gjennom "riktningen för förändringsvindarna och attityderna till förändringen".

ARTTU skal samle de beste forskningsressursene og ekspertkompetansen innen kommunesektoren, statsforvaltningen og de kommuner som gjennomfører reformer. Fire universiteter, Tekniska högskolan, Åbo Akademi deltar sammen med Svenska social- och kommunalhögskolan. Programmet finansieres av Kommunförbundet, Kommunernas pensionsförsäkring og syv departementer (Finlands Kommunförbund 2009).

3.2.5 Oppsummering

Reformene i Norden har fellestrekk

De pågående prosessene med reformering av regional og lokal forvaltning i Sverige, Danmark, Finland og Norge er forskjellige, men har også likhetstrekk. Dette gjelder særlig vektleggingen av det regionale folkevalgte nivåets rolle som ledende utviklingsaktør, med ansvar for samordning og partnerskap i arbeidet. I Sverige foreslo Ansvarskommittén direkte folkevalgt styring av regionalt utviklingsarbeid tilsvarende forsøksordningen som hadde foregått i Västra Götaland og Skåne län, i Danmark er regional utvikling en av oppgavene til de nye folkevalgte regionene, i Finland inngår vurdering av å overføre ytterligere utviklingspregede oppgaver til samkommunene i strukturreformen og i Norge er styrket folkevalgt styring sentralt i forvaltningsreformen. Utviklingen kan sees som en felles tilpassing til rammer for demokrati og regional utvikling som er institusjonalisert i EUs politikk. Særlig viktig er det at støtte fra tilskuddsordningene innenfor EUs regionalpolitikk forutsetter partnerskapsbaserte, flerårige utviklingsprogrammer (Norge deltar innenfor det territorielle samarbeidet med statlige Interreg-midler).

Evalueringsopplegget i Sverige, Danmark og Finland

Fordi reformene i Sverige, Danmark og Finland er mer omfattende enn forvaltningsreformen, har vi sett på aspekter ved evalueringene som er relevante for det som skjer i Norge. Det er mest å hente fra Sverige, der forsøksvirksomheten både har dreid seg om det regionale nivået og har vart forholdsvis lenge.

- Reformene har blitt eller blir fulgt av omfattende evalueringsarbeid i alle tre land.
- Evalueringene settes i gang samtidig med reformene. Det understrekes av evaluatorene at man må være forsiktig med konklusjoner før det er gått lang nok tid, men de foreløpige inntrykk blir brukt som en pekepinn - i Finland anser man f.eks. at det vil foreligge mye informasjon allerede gjennom ”riktningen för förändringsvindarna och attityderna til förändringen”.
- Det er mye bruk av kvalitative metoder i form av enkäter, intervjuer, case-studies og gjennomgang av dokumenter.
- Den parlamentariske regionkomiteen (PARK) i Sverige mente at målene det skulle evalueres i forhold til var uklare, og valgte derfor to hovedperspektiv for evaluering av forsøksvirksomheten: indikatorer i vid forstand og indikatorer i mer snever forstand. PARK fant at tidsrammen var for kort til å bedømme samfunnsøkonomiske konsekvenser. Statskontoret gikk ved en senere evaluering lenger og stilte spørsmål ved om slike effekter i det hele tatt lot seg isolere og måle.

Resultater av evalueringene

- Resultatet av den svenske forsøksvirksomheten bedømmes positivt hva gjelder samordning og demokrati. Statlig detaljregulering, uklare ansvarsforhold og størrelsen på tildelte virker begrensende på effekten.
- Fra Danmark rapporteres at oppbakning fra kommunene er avgjørende for regionenes legitimitet, og at en forholdsvis høy deltagelsesprosent ved første regionrådsvalg gir et visst håp om at innbyggerne kan komme til å interessere seg for de nye regionene på sikt.

4 Potensielle effekter av reformen

Ovenfor har vi gjennomgått noen erfaringer med desentraliseringsreformer i Norge og andre land (kapittel 3) og sett nærmere på detaljene i forvaltningsreformen (kapittel 2). Med utgangspunkt i dette, samt gjennomgangen av prosjektet i kapittel 1, vil vi nedenfor se nærmere på hvordan effekter av forvaltningsreformen kan måles. Vi understreker at gjennomgangen er basert på at de empiriske vurderingene skal utstå til en eventuell fase 2 av prosjektet, som tidligst, og avhengig av hvordan man velger å gjennomføre evalueringen, vil kunne starte samtidig med at reformen gjennomføres.

4.1 Generelt om effekter

Effektmåling, enten vi snakker om å måle kvalitative eller kvantitative forhold, tar utgangspunkt i at vi ønsker å si noe om hvordan et tiltak (eller en gruppe av tiltak) påvirker utviklingen i en eller flere variabler (indikatorer) og/eller prosesser. Effektene av forvaltningsreformen er et spesialtilfelle av dette. I forbindelse med effektmåling er det en rekke generelle og metodiske grep som må og skal vurderes. Vi vil derfor innledningsvis si noe om dette.

4.1.1 Eksperimenter og partielle, samfunnsvitenskapelige analyser

Dersom vi skal kunne si noe om hvordan en reform (eller et virkemiddel) virker, må vi også vite noe om hvordan verden ville sett ut uten dette virkemiddelet. Det betyr at vi må vite hvordan indikatorene vi ser på (resultatmålene) påvirkes av reformen.

Innenfor naturvitenskap nyttes eksperimenter til å si noe om effekter. Eksperimenter vil, enkelt forklart, si at man har kontroll på analysen som gjennomføres. Man vet indikatorverdien i utgangspunktet, gjennomfører reformen, og måler indikatorverdien etter at reformen er gjennomført. Den nye indikatorverdien (sett i forhold til den gamle) er effekten av reformen. Man er sikker på at den nye indikatorverdien representerer effekten av virkemiddelet *fordi det er den eneste endringen som er gjort* i analysen. Det er kun reformen man måler effekten av.

Kontrollerte eksperimenter er ikke i samme grad mulige innenfor samfunnsfag. En reform tilføres samfunnet og virker på indikatorene (resultatmålene) samtidig med, og i samme og/eller i motsatt retning som, en rekke andre rammebetingelser. En rekke forhold virker altså inn på indikatorene samtidig. Innenfor samfunnsvitenskapelig effektmåling må man, fordi man ikke kan gjennomføre eksperimenter, analysere verden som den er. Slik sett er samfunnsvitenskapelige analyser vesentlig mer komplekse enn naturvitenskapelige. Spørsmålet er hvordan man kan måle effekter i en kompleks verden.

Når man skal isolere effekten av en reform fra effektene av andre rammebetingelser innenfor samfunnsvitenskapelige fag, innebærer dette ofte å gjennomføre såkalte *partielle analyser*. Ideen bak slike analyser er å isolere effektene av et partielt tiltak (en reform) fra andre effekter. Det betyr igjen at man må ha visse antakelser om de sammenhengene man ser på (teorier), at man må kunne beregne effekter (metode) og at man må ha tilgang på de data som er nødvendige. Hvordan dette gjøres, avhenger av hvilke fag vi bruker, hvilke variabler vi er interessert i, hvilke metoder vi bruker og hvilke data vi har.

4.1.2 Kontrafaktisk alternativ

All slags effektmåling, uavhengig av variabel, fag, analysemetode og data, dreier seg om å isolere effektene av det tiltaket vi ser på. Når mange rammebetingelser påvirker resultatene samtidig, er det vanskelig å isolere effektene av tiltaket. Vi vet ikke hvordan indikatorene ville utviklet seg uten tiltaket. Når vi skal utvikle et grunnlag for sammenlikningen (kalles ofte sammenlikningsgrunnlaget, nullalternativet eller basisalternativet), må vi utvikle et *kontrafaktisk* alternativ, det vil si et utviklingsalternativ for indikatoren som ikke er observerbart. Dette problemet er umulig å løse empirisk (Teigen 2003), men det finnes ulike måter å løse problemet på blant annet ved å gjøre forutsetninger om aktørers atferd. Da nærmer vi oss effektmåling i praksis.

4.1.3 Ulike metodiske tilnærminger til effektmåling

Vi understreker at effektmåling må forholde seg til det kontrafaktiske alternativet. Dersom man ikke gjør det, vil man for en gitt indikator kun måle utviklingen i indikatoren og ikke effekten av reformen. I stedet vil man måle effekten av en rekke forhold som påvirker indikatoren samtidig. Valg av metode representerer både et metodevalg og kan brukes til å anslå den kontrafaktiske utviklingen for den aktuelle indikatoren. Normalt, og også når det gjelder forvaltningsreformen, ser vi på effekten for flere indikatorer samtidig. Det kan derfor også være aktuelt å kombinere flere metoder i samme analyse. Gjennomgangen nedenfor er blant annet basert på Teigen (2003) og NOU 2004:2.

Teoretiske analyser

Teoretiske analyser kan gjennomføres med utgangspunkt i ulike faglige tilnærminger. Problemet med slike analyser kan være at det er uenighet mellom ulike samfunnsfag hva som er relevante teorier. Hva som er relevante teorier kan også endre seg over tid, blant annet i takt med faglige eller politiske strømmer. For det andre, og kanskje like viktig innenfor et indikatorbasert overvåkningssystem, egner empiri seg i liten grad til å forkaste teorier. Vi tror derfor at et system som vektlegger teoretiske perspektiver for sterkt, ikke egner seg til effektmåling og dermed ikke tilfredsstiller behovet. Det betyr ikke at ikke teoretiske perspektiver må være med i analysene.

Før- og etteranalyser

Dette tilsvarer å måle indikatorverdier før et tiltak settes inn, for så å måle verdien (en tid) etter at det har fått virke en stund. Differansen mellom indikatorverdien før og etter tiltaket er satt inn, kan da sies å utgjøre effekten av tiltaket. Dette likner på et

eksperiment, men uten at en kontrollerer for virkningene av andre rammebetingelser. Man fjerner altså ikke det kontrafaktiske problemet uten videre i dette tilfellet.

Denne typen analyser er brukt i mange evalueringer og effektmålinger. Dessverre kan den gi opphav til helt feil vurdering av effekter, og dermed feil konklusjoner og anbefalinger når det gjelder virkemiddelbruk. Er det slik at et sysselsettingsstimulerende tiltak ikke virker, dersom sysselsettingen i en region går ned etter at tiltaket settes inn? Eller virker tiltaket derimot svært godt, siden en kontrafaktisk situasjon kunne vært vesentlig verre for regionen?

Eksperimentsimulering – kontrollområder

Man kan simulere eksperimenter ved å sammenlikne et område (for eksempel en region) med virkemiddelbruk med et kontrollområde der virkemiddelet ikke brukes. De to områdene bør, dersom man skal klare å måle effektene av et tiltak, være likest mulig. Også her er problemet at man ikke klarer å isolere virkningene av tiltaket – det kontrafaktiske problemet er ikke borte – siden de to områdene uansett ikke er helt like.

Bruk av kontrollområder er også vanlig i evalueringer og effektmålinger¹⁷ (se også omtalen av de svenske reformene i avsnitt 3.2.2). Utfordringen, dersom man velger en tilnærming med kontrollområder, er å finne et kontrollområde som er likest mulig det man skal se på effektene i.

Simuleringer – modeller

Modeller er forenklinger av virkeligheten, der en setter sammen teorier for hvordan samfunnet virker med tilgjengelige data, og der disse sammenstillingene (modellene) kan brukes til simuleringer av virkemiddelets effekter. Modeller har sine styrker ved at de sikrer oppsummeringsbetingelser, at de gir enkle og greie svar på effekter av tiltak, og at de i den forstand er partielle og problemfokuserende. Den viktigste svakheten er at modeller er forenklinger av virkeligheten, og at de dermed aldri kan bli bedre enn den teoretiske og empiriske informasjonen som ligger til grunn.

I tillegg er praktisk modellbruk, enten det er store, makroøkonomiske modeller eller værmeldinger, ofte avansert og derfor forbeholdt eksperter. Det er ikke alltid usikkerheten knyttet til beregningene (simuleringene) kommuniseres like godt, slik at denne måten å måle effekter på kan bli altfor fokusert på de framkomne resultatene og ikke på premissene for dem. Imidlertid egner modellverktøy seg, gitt premissene, altså godt til partielle analyser og dermed til å anslå kontrafaktiske utviklingstrekk.

Kontrollere for ”andre forhold” (”økonometrisk” metode)

Ved bruk av multippel regresjonsanalyse, der indikatoren (resultatmål) er venstresidevariabel, skal man i prinsippet kunne isolere virkningene av enkeltvariabler (høyresidevariablene) for indikatoren. Dette er en god metode, som samtidig stiller store krav til analysen og til data.

¹⁷ I Møreforsknings evaluering av virkemidlene i Tiltakssonen fra 2002 ble for eksempel utviklingen der sammenliknet med utviklingen i andre deler av Nord-Norge, se Hervik m.fl. (2002)

Når det gjelder evalueringer, er regresjonsanalyse mye brukt og kan også i prinsippet brukes til å isolere virkningene av virkemiddelet (dersom man har klart å definere resultatmålet godt, og klart å finne fram til de rette høyresidevariablene).

Spørreundersøkelser

Tanken bak dette er at tiltakets ”brukere” selv skal anslå effektene av virkemiddelet. Styrken ved at brukerne anslår effektene, er at vi da får førstehånds kunnskap om hva effektene er (eller hvordan de oppleves). Problemet er at det stiller store krav til spørsmålsstiller, når det gjelder å stille de riktige spørsmålene. Svakheten kan være at respondentene ikke forstår spørsmålene, at de ikke klarer å anslå effektene eller at de svarer taktisk. En annen svakhet kan være at det er ressurskrevende, i det minste om man gjennomfører spørreundersøkelser hyppig.

Kvalitative analyser

Vi understreker at analyser basert på mer kvalitative metoder, som for eksempel case-studier og/eller prosessevalueringer, vil kunne erstatte de kvantitative analysene vi tror oppdragsgiver er ute etter her. I så fall vil man kunne utnytte nærheten til respondenterne, og vil kunne utfordre dem på det de svarer. Man vil altså, som evaluator, kunne kontrollere for systematiske skjevheter. Svakheten ved slike metoder er at de blir preget av enkeltobservasjoner, og at de er relativt kostbare sammenliknet med mer ekstensive metoder.

4.1.4 Samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske effekter

Forvaltningsreformens effekter løper langs flere dimensjoner. KRD har vært opptatt av at både de samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske effektene skal anslås. Definisjonsmessig er det litt uklart hva som egentlig er skillet mellom disse typene effekter. Nedenfor diskuterer vi kort hva som kan menes med dem.

De *samfunnsmessige* effektene skal i prinsippet omfatte alle positive og negative konsekvenser av forvaltningsreformen (så langt det er mulig å måle dem). Dette omfatter økonomiske effekter så vel som andre samfunnseffekter. Vi setter altså en grense mellom samfunnsøkonomi og andre samfunnsforhold. Demokratieffekter er et eksempel på et område som ikke dekkes spesielt godt innenfor feltet samfunnsøkonomi.

De *samfunnsøkonomiske* effektene kan bety forskjellige ting. Generelt vil fortegnet på de samfunnsøkonomiske effektene være betinget av forholdet mellom ressursbruk og avkastning. Vi vil ha samfunnsøkonomiske gevinster ved reformen dersom den fører til mer effektiv ressursbruk og/eller høyere avkastning. Reformen fører til samfunnsøkonomisk tap dersom ressursbruken blir mindre effektiv og/eller avkastningen blir lavere.

I tillegg vil vi understreke at en i en samfunnsøkonomisk analyse skal ta hensyn til de *samfunnsmessige* (eller samfunnsøkonomiske) kostnader og inntekter knyttet til et tiltak. En skal altså ikke begrense seg til internaliserte kostnader og inntekter. Ulike former for *markedssvikt* (indirekte effekter, kollektive goder, naturlige monopoler, informasjonssvikt etc.) fører til at aktørene ikke nødvendigvis tar høyde for alle kostnader og inntekter i sine beslutninger. I tillegg vil naturligvis samfunnets prioriteringer (velferdsfunksjonen, for å bruke et mikroøkonomisk begrep) ha betydning for hvilken av

en rekke optimale tilpasninger som bør velges. Samfunnet har typisk målsettinger knyttet til blant annet fordeling og velferd. Et tredje moment er et rent aggregerings-spørsmål, dvs. at likevekt og effektiv ressursutnyttelse (i samfunnsmessig forstand) i *alle markeder* ikke nødvendigvis fører til effektiv ressursutnyttelse i makro.

Denne korte, teoretiske betraktningen vil være utgangspunkt for en praktisk tilnærming til hva som kan menes med samfunnsøkonomiske effekter. Vår vurdering er at forvaltningsreformens effekter på ressursutnyttelse og verdiskapning kan være en praktisk tilnærming. Dersom reformen fører til økt verdiskapning, er effektene positive. Dersom den fører til mer effektiv ressursutnyttelse, er effektene positive. Hva som bør menes med mer effektiv ressursutnyttelse, er et spørsmål man kan diskutere. Økt sysselsetting kan være en praktisk tilnærming til dette. Forholdet mellom ressursutnyttelse (eller sysselsetting), og verdiskapning, sier noe om produktiviteten. Dersom produktiviteten øker, samtidig som både sysselsettingen og verdiskapningen øker, som en følge av reformen, er effektene positive. Dersom produktiviteten, sysselsettingen eller verdiskapningen går ned, kan imidlertid effektene totalt sett være negative eller positive. Dersom alle tre er negative, vil effektene av reformen være negative. Her vil vi i prinsippet kunne få et knippe av effekter som er positive, usikre eller negative. Det er derfor viktig at effektene vurderes i forhold til de målsettingene som er lagt for reformen, men også i forhold til andre målsettinger.

Eksempler på andre variabler som bør inngå er befolkningseffekter, effekter for tilgjengelighet og for regionens attraktivitet. I tillegg er effekter for demokrati nevnt i konkurransegrunnlaget. Demokratieffektene er naturligvis sentrale argumenter for reformen.

4.1.5 Regionale effekter

Analysen av forvaltningsreformens effekter skal fokusere på effekter for *regional utvikling* definert relativt snevert. Den skal ikke omfatte en analyse av effekter for velferds-politikk (inkludert helse, utdanning etc.). Med dette menes at man skal fokusere på effekter for verdiskapning, sysselsetting, befolkning og regionalpolitiske mål, samt selvsagt for målene for reformen.

Vår tolkning er likevel at, i den grad reformen har effekter for produksjon og sysselsetting i velferdssektorene, dette også må inngå selv om velferdseffekter ikke skal fokuseres, blant annet siden produksjon og sysselsetting i disse sektorene er av stor betydning for utviklingen i alle fylker. Ett av målene med reformen er effektivisering. Effektivisering kan bety at ressurser frigjøres til alternativ anvendelse. Dersom fylkeskommunene kan bestemme hva de vil bruke de frigjorte ressursene på, kan man blant annet tenke seg velferdspolitik.

Graden av fylkeskommunal handlefrihet har også en betydning. Dersom forvaltningsreformen gjennomgående også fører til stor sektorpolitisk handlefrihet, kan vi tenke oss at fylkeskommunene prioriterer opp økt ressursbruk i velferdspolitikken på bekostning av de desentraliserte områdene, fordi det etter deres mening gir bedre effekter for regional utvikling. Dette er samtidig et eksempel på at det kan oppstå målkonflikter mellom statlige og fylkeskommunale prioriteringer.

4.1.6 Tidsperspektiv for analysen

De samfunnsmessige effektene av forvaltningsreformen vil naturligvis avhenge av en rekke forhold, blant annet av graden av handlefrihet som overlates til fylkeskommunene. Vår hypotese, basert blant annet på erfaringer med andre reformer (som ansvarsreformen med regionale partnerskap, se for eksempel Jakobsen m.fl. 2004), er at effektene på kort sikt er moderate. På lenger sikt kan imidlertid fylkeskommunene tilpasse seg den nye situasjonen, der de har fått økt ansvar og økt handlefrihet. Vi tror derfor at de vil føle at de står friere til å gripe det handlingsrommet som ligger i reformen på litt sikt.

Dersom man skal klare å måle disse effektene, må en eventuell fase 2 derfor starte opp flere år etter 2010. Alternativt kan man trekke på erfaringer fra andre reformer (og andre land), eller spørre fylkeskommunene hvordan de tror forvaltningsreformen vil arte seg på sikt. Bruk av ulike former for prosessevaluering, der man starter opp allerede ved innføringen av reformen i 2010, vil kunne bidra til at man kan få god og førstehånds informasjon om hvordan reformen slår ut. Valget av evalueringsform og –metodikk vil avhenge av formålet med en eventuell evaluering og ha stor betydning for ressursbehovet.

4.1.7 Avslutning

Det er altså en rekke hensyn som må tas når man skal analysere samfunnsmessige effekter av forvaltningsreformen. I dette avsnittet har vi diskutert følgende hensyn:

- Det er en rekke utfordringer knyttet til effektmåling generelt. Det kontrafaktiske alternativ er et eksempel på en slik utfordring.
- Metodevalg kan bidra både når det gjelder å anslå det kontrafaktiske alternativ og å måle effekter.
- Man må velge metode i forhold til hvilke prosesser og indikatorer man ser på. En evaluering kan og bør omfatte bruk av metoder hentet fra flere fagfelt. Det kan være spesielt aktuelt å kombinere kvantitative og kvalitative metoder.
- Samfunnsmessige effekter av forvaltningsreformen omfatter ”alle” aktuelle effekter (for samfunnet). Samfunnsøkonomiske effekter kan begrense seg til effekter for økonomisk vekst og ressursutnyttelse (sysselsetting).
- Med regionale effekter mener vi i denne analysen effekter for regional utvikling. Begrepet ”regional utvikling” omfatter ikke effekter for velferdsproduksjon.
- Man kan velge å gjennomføre en slags ”prosessevaluering”, avhengig av formålet med evalueringen. Prosessevalueringen vil gi løpende input knyttet til gjennomføringen av reformen og kan starte opp tidlig. Det kan imidlertid bli kostbart.
- Man kan eventuelt erstatte dette med en standard effektevaluering. Vår vurdering er i så fall at evalueringen ikke bør settes i gang for tidlig etter at reformen startet, siden effekter normalt vil kunne observeres først etter en tid. Et par år er nok det minste en bør vente. Det kan være hensiktsmessig, dersom man eventuelt velger en ordinær effektevaluering, å gjennomføre evalueringen

samtidig med (eller i etterkant av) Forskningsrådets evaluering av regionale forskningsfond. Dette valget vil i så fall være et spørsmål om samordning med Forskningsrådet.

Forvaltningsreformen fører selvsagt til at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene endres. Dette vil føre til endringer både i statlig og fylkeskommunal sektor (direkte effekter), blant annet når det gjelder stab og organisering. Slike direkte eller organisasjonsmessige effekter bør også inngå i en eventuell evaluering, selv om de ikke er knyttet direkte opp til de politiske målsettingene med reformen.

4.2 Valg av indikatorer, indikatortema og indikatorsett

Etter vår vurdering bør det utvikles indikatorer eller indikatorsett som både sier noe om effektene for de spesifikke målene med reformen og for mer generelle mål. Det må naturligvis også gjennomføres effektanalyser som tar høyde for at vi ikke observerer effekter direkte i indikatorene (kontrafaktisk analyse). Det er høyst aktuelt å bruke forskjellige metoder og fag i analysen.

En *indikator* er en størrelse som gir relevant informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål (NOU 2004: 2). Valg av indikator skal altså komme som følge av vårt ønske om spesifikk informasjon og ikke for indikatorens egen skyld. Et tall blir ikke en indikator fordi tallet eksisterer. Det blir en indikator først når det opplyser oss om det vi ønsker å vite. Når det gjelder valget av konkrete indikatorer i analysen av forvaltningsreformen, er det noen egenskaper som bør vektlegges.

- *Enkelhet.* Indikatorene skal bidra til oversikt og innsikt. For forståelsen av et fenomen kan det være hensiktsmessig heller å benytte flere enkle indikatorer enn én indikator med en kompleks utregning. Tolkningen av indikatorene skal oftest gjøre av andre enn de som har utviklet dem.
- *Relevans/validitet.* Indikatorene skal gi informasjon om det vi faktisk ønsker å belyse, og ikke bare være tematisk i slekt.
- *Robusthet.* Små datamengder og ekstremverdier kan gi store utslag på indikatorer ved gjentatte målinger. Det er viktig at endringer i indikatorverdiene reflekterer reelle samfunnsendringer og ikke tilfeldigheter i datamaterialet.
- *Reliabilitet.* Indikatorene skal kunne reproduseres med jevne mellomrom, og det er derfor viktig at de måler det samme fenomenet hver gang, og at ulike institusjoner/personer får fram det samme bildet hvis man måler uavhengig av hverandre.
- *Realiserbare.* For at et indikatorsystem skal være et verktøy for utviklingsaktører, må indikatorene kunne fremskaffes raskt innenfor en rimelig ressursramme.
- *Oppdaterte.* Gamle data vil alltid beheftes med spørsmålet ”Gjelder dette fortsatt, nå X år etter?”

Noen av disse kravene er til tider sammenfallende. For eksempel vil en indikator som ikke er oppdatert neppe vurderes som relevant. Ofte kommer en i en situasjon der

noen av kravene står i strid med hverandre. I praksis vil en derfor ofte måtte akseptere løsninger som ligger et stykke fra idealet.

Verdiskapning, sysselsetting, tilgjengelighet, attraktivitet og fordeling er eksempler på *samfunnsvariabler* som kan brukes som indikatorer når man skal måle effekter av reformen. Når det gjelder *demokratiaspektet*, mener vi valgdeltakelse er ett eksempel på en indikator. Et annet eksempel kan være indikatorer som viser i hvilken grad fylkeskommunen faktisk endrer beslutningene, sammenliknet med for eksempel regional stat. I tillegg har vi nevnt befolkningseffekter som viktige.

Indikatorer trenger imidlertid ikke vært kvantitative. En del perspektiver ved målsettingene kan best analyseres kvalitativt. Visse sider ved demokratieffektene, beslutningseffektivitet etc. kan best undersøkes kvalitativt, for eksempel ved hjelp av informanter. Aktuelle informanter kan være fylkeskommunen (politikere og/eller administrasjon), regional stat, sentrale myndigheter, brukere etc. Innsamling av kvalitative data er ofte mer kostbart enn bruk av sekundærdata (registerinformasjon).

Uansett om indikatorene er kvalitative eller kvantitative må vi forholde oss til måleproblemer og den kontrafaktiske virkeligheten, slik vi har diskutert ovenfor. Ulike fag og tilnæringsmåter kan forholde seg til dette på litt forskjellige vis. De konkrete løsningene vil derfor være avhengig av fag, metode og indikator/indikatorsett. I tillegg kan effektene være forskjellige på kort og lang sikt. Det viktige er at vi kan måle effekter på en holdbar måte. De endelige valgene som tas når det gjelder indikatorer og indikatorsett, data og metode i en eventuell fase 2 påvirker naturligvis også kostnadene ved å gjennomføre evalueringen. Generelt sett øker kostnadene jo mer arbeidsinnsats som legges i en eventuell evaluering. De øker også med mengden data som samles inn. På den annen side øker også relevansen og utsagnskraften til en eventuell evaluering jo mer arbeidsinnsats som legges i analysen og jo mer (relevante) data som samles inn.

4.3 Potensielle effekter av reformen

I dette avsnittet vil vi kort diskutere noen potensielle effekter av reformen. Diskusjonen er basert på de forhold som er gjennomgått ovenfor. Det er ikke meningen å foreta en evaluering av reformen på det nåværende tidspunkt. Selve evalueringen må gjenstå til en eventuell fase 2 av prosjektet. Vi har av praktiske grunner valgt å diskutere effektene for demokrati for seg (avsnitt 4.3.2) og samle vurderingen av (de øvrige) effektene for ”regional utvikling” i avsnitt 4.3.1. I avsnitt 5.2 har vi listet opp noen konkrete indikatorer som kan nyttes i forbindelse med en eventuell evaluering.

Gjennomgangen i kapittel 2 er foretatt for å forsøke å skille ”de viktige” fra ”de mindre viktige” områdene ut fra hvilket potensielt omfang det enkelte tiltaket har når det gjelder grad av kontroll eller styring som er lagt til det regionale nivået og kvantitativt (målt i kroner). Denne gjennomgangen¹⁸ viser at det ser stor forskjell på de ulike tiltakene. I utgangspunktet bør selve evalueringen fokusere på områder som vurderes som ”viktige”, enten når det gjelder kvantitativt omfang eller grad av styring. Vi understreker likevel at forvaltningsreformen omfatter mange små og store

¹⁸ Parallellen til en slik gjennomgang kalles innenfor konsekvensutredningsmetode for ”screening”.

tiltak, og at ett av målene med reformen er samordningspotensialet. Dette diskuteres derfor nærmere i avsnitt 4.3.3. Vi avrunder diskusjonen av potensielle effekter med en kort gjennomgang av hvordan vi tror reformen vil påvirke ivaretagelsen av nasjonale målsettinger, og av hvilke potensielle målkonflikter en kan få mellom regionale og nasjonale mål (avsnitt 4.3.4).

Vi understreker at de metodiske krav som er stilt til evalueringen (avsnitt 4.1) forutsettes oppfylt i diskusjonen nedenfor. Det betyr at vi ikke går nærmere inn på kontrafaktiske problemstillinger, valg av metode etc. i særlig grad på nytt. Vår vurdering er at slike valg må tas i en eventuell fase 2, dersom den konkrete evalueringen skal gjennomføres.

4.3.1 Effekter for regional utvikling

I avsnitt 4.1.5 har vi diskutert hva vi forstår med regional utvikling i forhold til målene med forvaltningsreformen. Det er her lagt vekt på å skille effekter for "velferd" fra effekter for "utvikling". Likevel må begrepet utvikling tolkes i vid forstand. Det omfatter følgende variabler:

- Effektivitet i oppgaveløsningen
- Effektivitet, ressursutnyttelse og verdiskapning
- Tilgjengelighet og attraktivitet
- Befolkningsutvikling
- Fordelingsspørsmål

Effektivitet i oppgaveløsningen

Et viktig premiss for forvaltningsreformen er subsidiaritetsprinsippet. Dette innebærer, som vi har diskutert ovenfor, at oppgaveløsningen bør legges til det lavest mulige, effektive forvaltningsnivået. Når oppgaver legges til det lavest mulige forvaltningsnivået i tråd med dette prinsippet, øker også effektiviteten i oppgaveløsningen. Det skyldes at beslutningene da fattes "nærmere" dem de angår.

En diskusjon av forvaltningsreformens virkninger for effektivitet i oppgaveløsningen kan, dersom man aksepterer at subsidiaritetsprinsippet gjelder, slik sett nærmest bli tautologisk. Forutsetningen vil kun være at de politikkområdene som regionaliseres er områder som egner seg løst på regionalt nivå. Diskusjonen kan da fokuseres rundt om denne forutsetningen er oppfylt for det enkelte regionaliserte politikkområdet. Dersom man imidlertid ikke aksepterer at subsidiaritetsprinsippet gjelder uansett, kan diskusjonen om effektivitet i oppgaveløsningen bli noe mer interessant. Da blir det både et spørsmål om hvordan fylkeskommunene løser de nye oppgavene sine (i forhold til staten) og et spørsmål om det er de rette oppgavene som regionaliseres.

En diskusjon av hvordan fylkeskommunene løser de nye oppgavene sine i forhold til staten blir samtidig et spørsmål om subsidiaritetsprinsippet er et universelt prinsipp. Dersom en slik diskusjon skal gjennomføres i en eventuell fase 2 av prosjektet, vil det også være nødvendig å se på oppgaveløsningen langs flere dimensjoner (eller indikatorer). Det kan for eksempel være slik at oppgaveløsning på regionalt nivå kan være effektivt i forhold til måloppnåelsen og dermed i tråd med subsidiaritetsprin-

sippet. Samtidig kan arbeidsdelingen mellom statlig og fylkeskommunalt nivå endres på en slik måte at man må øke den samlede ressursbruken i offentlig sektor på grunn av at regionaliseringen fører til kompetansespredning. Slik sett kan oppgaveløsningen bedres, men med større ressursinnsats. Er det økt effektivitet i oppgaveløsningen? Sist, men ikke minst, er det mulig at fylkeskommunene løser oppgavene mindre effektivt enn staten, samtidig som den samlede ressursbruken i offentlig sektor øker. Dette fører til mindre effektiv oppgaveløsning og er ikke i tråd med subsidiaritetsprinsippet.

Vi understreker imidlertid at forvaltningsreformen er vedtatt gjennomført. Det betyr at myndighetene mener at de regionaliserte oppgavene løses best på regionalt nivå. En nærmere evaluering av hvilke virkninger dette har for effektiviteten i oppgaveløsningen må også sees i lys av dette valget.

Effektivitet, ressursutnyttelse og verdiskapning

Dersom forvaltningsreformen er i tråd med subsidiaritetsprinsippet er meningen at den skal bidra til mer effektiv ressursutnyttelse på regionalt nivå. Fylkeskommunen vil i så fall bidra til å bruke virkemidlene mer målrettet sett i forhold i et regionalt utviklingsperspektiv. Det vil i seg selv føre til mer effektivitet. Mer effektiv ressursbruk bidrar igjen til at det frigjøres ressurser til alternativ anvendelse. Disse ressursene kan også brukes slik at de bidrar til økt økonomisk vekst. Slik sett vil man ha en dobbel effekt av å regionalisere ansvaret for politikkområder i tråd med forvaltningsreformen.

Dersom reformen fører til økt verdiskapning, er effektene positive. Dersom den fører til mer effektiv ressursutnyttelse, er effektene positive. Hva som bør menes med mer effektiv ressursutnyttelse, er et spørsmål man kan diskutere. Økt sysselsetting kan være en praktisk tilnærming til dette. Forholdet mellom ressursutnyttelse (eller sysselsetting), og verdiskapning, sier noe om produktiviteten. Dersom produktiviteten øker, samtidig som både sysselsettingen og verdiskapningen øker, som en følge av reformen, er effektene positive. Dersom produktiviteten, sysselsettingen eller verdiskapningen går ned, kan imidlertid effektene totalt sett være negative eller positive. Dersom alle tre er negative, vil effektene av reformen være negative. Her vil vi i prinsippet kunne få et knippe av effekter som er positive, usikre eller negative.

Effekten for ressursutnyttelse og verdiskapning kan imidlertid være vanskelig å måle på indikatornivå. Målbarheten avhenger blant annet av omfanget av effekten, og av hvor kvantitativt omfattende de regionaliserte politikkområdene er. Derfor kan det være nødvendig å kombinere en teoretisk analyse med innsamling av data fra aktuelle informanter, for eksempel i de regionale partnerskapene, når man skal anslå virkningen for ressursutnyttelsen og verdiskapningen.

Tilgjengelighet og attraktivitet

Forvaltningsreformens effekter for tilgjengelighet (til og internt i regionen) og regionens attraktivitet er variabler som kan være vanskelige å måle.

God tilgjengelighet avhenger blant annet av vegstandard. Slik sett kan en knytte diskusjonen av effektene for tilgjengelighet konkret til diskusjonen av hvilke effekter overføringen av "andre riksveger" fra staten til fylkeskommunen har for utbygging og vedlikehold av vegnettet. I mange fylker er tilgjengeligheten også avhengig av bil-

holdet. Engebretsen og Vågane (2008) har diskutert hvordan tilgjengeligheten avhenger av veginfrastruktur og bilhold. De peker på at tilgjengeligheten generelt har økt betydelig i Norge de siste tiårene. Dette har ført til regionutvidelse, noe som igjen har vært en bidragsyter i forhold til ressursutnyttelse og generell økonomisk vekst i Norge i perioden. Regionutvidelsen har ikke bidratt til at tidsbruken på jobb-, fritids- og handlereiser har gått ned, men til at gjennomsnittlig avstand mellom bosted og de daglige reisemålene har økt gitt tidsbruken. Dette har igjen bidratt til en styrking og konsolidering av senterstrukturen i Norge. Spørsmålet blir altså i hvilken grad overføringen av ”andre riksveger” til fylkeskommunene bidrar ytterligere til denne regionutvidelsen, ved at fylkeskommunene gis anledning til å se også disse vegene i sammenheng med utviklingen i bosettingsmønster og senterstruktur.

Tilgjengelighet er en viktig faktor når det gjelder regionens attraktivitet for næringsliv og befolkning. Det samme er næringsstruktur, velferdsproduksjon, befolkningsstruktur, utdanningsinstitusjoner, sysselsettingsnivå etc. Attraktiviteten er altså en funksjon av mange variabler når man ser på regionen selv.

Imidlertid er attraktiviteten først og fremst et relativt begrep. Når vi snakker om en regions attraktivitet, må vi derfor se på regionen i forhold til andre regioner. Dersom forvaltningsreformen fører til at en regions attraktivitet øker, skjer dette med nødvendighet på bekostning av andre og attraktiviteten til andre regioner¹⁹ (minst en) vil relativt sett bli dårligere. Derfor vil diskusjonen om forvaltningsreformens betydning for attraktivitet også bli et spørsmål om betydningen for fordeling av ressurser på regioner. Det diskuterer vi nærmere nedenfor.

Befolkningsutvikling

Forvaltningsreformens effekter for befolkningsutviklingen er tatt med som et tema først og fremst fordi befolkningsutviklingen er en viktig del av norsk distrikts- og regionalpolitikk. Hovedmålet innenfor distrikts- og regionalpolitikken er å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Dette målet er rundt formulert, og hvordan vi skal tolke *bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret* avhenger blant annet av hvilket regionalt nivå vi opererer på. Ulike regjeringer har derfor også ment forskjellige ting med dette, men har i hovedsak vært enige om formuleringen.

En måte å operasjonalisere dette målet på i forhold til forvaltningsreformens effekter, er å knytte det til effektene for sentralisering. Dersom forvaltningsreformen ikke fører til økt sentralisering, vil den være i tråd med bosettingsmålet. Dette kan formuleres sterkere ved å si at forvaltningsreformen er i tråd med bosettingsmålet dersom den fører til redusert sentralisering.

Sentralisering (av befolkningen) er en aggregert og sterk prosess som påvirkes av mange forhold, se Foss og Johansen (2009) eller Johansen (2009a). I en lavkonjunktur, som i dag, reduseres normalt sentraliseringen (Johansen 2009b). Dersom konjunkturerne snur i løpet av året, slik at vi er på veg inn i en høgkonjunktur samtidig som forvaltningsreformen starter opp, vil sannsynligvis også sentraliseringen tilta. Dersom konjunkturerne ikke snur, vil sannsynligvis sentraliseringen fortsatt være lav. Sentraliseringen preges altså av forhold som ikke forvaltningsreformen nødvendigvis

¹⁹ Økt attraktivitet kan selvsagt også bety at Norge som nasjon blir mer attraktiv for utlendinger. Vi har valgt å holde utlandet utenfor denne diskusjonen.

påvirker så sterkt. Imidlertid kan forvaltningsreformen ha en effekt for sentraliseringen. Vi tror derfor at den kontrafaktiske situasjonen blir svært viktig å diskutere når det gjelder effektene for sentralisering. Diskusjonen må ta opp i seg en rekke forhold, blant annet knyttet til hvordan forvaltningsreformen virker inn på sysselsettingen i det enkelte fylket, hvordan arbeidsmarkedet virker og hvordan dette virker inn på befolkningens lokaliseringssatferd.

Fordelingsspørsmål og aggregering

Forvaltningsreformen er en reform som skal styrke det regionale nivået. Slik sett kan den også tolkes som en reform som overlater det regionale nivået mer ”til seg selv” enn situasjonen var tidligere. Det kan også tolkes som at fordelingsspørsmål vektlegges mindre enn produksjons- og utviklingsspørsmål i politikken (Johansen 2008). Dersom forvaltningsreformen får effekter for de variablene som er diskutert ovenfor, og effektene ikke blir de samme i alle fylker, vil vi få en annen fordeling mellom fylkene enn vi hadde før reformen. Fylkene er, som vi har påpekt ovenfor, svært forskjellige. Det skal altså mye til at reformen er ”fordelingsnøytral”, og det er heller ikke sikkert at det er et poeng at den skal være det.

Dersom reformen har effekter, bidrar den sannsynligvis også til en annen regional fordeling. Dette kan være i tråd med overordnede politiske mål, men det trenger ikke være det. Dersom vi tar utgangspunkt i at det er et politisk mål at den regionale fordelingen skal være ”jevnest mulig”, kan vi diskutere forvaltningsreformens effekter for fordelingen. Da vil det være slik at dersom det er de sterke fylkene som tjener mest på reformen, vil den ha ikke-ønskede effekter for den regionale fordelingen. Dersom det er de svake fylkene som tjener, vil reformen bidra til ønskede effekter for den regionale fordelingen.

Vår vurdering er i utgangspunktet at det er de ressurssterke og folkerike fylkene med et variert næringsliv som best vil kunne utnytte de mulighetene forvaltningsreformen gir. Fylker med store avstander, befolkningsnedgang og et ensidig næringsliv vil sannsynligvis ha tyngre for å kunne utnytte disse mulighetene. Selv om reformen isolert sett fører med seg mange gode effekter også i disse fylkene, vil sannsynligvis de sterke fylkene utnytte mulighetene enda bedre. Effekten av reformen i ett fylke avhenger altså av hvordan de andre fylkene utnytter mulighetene. Slik sett tror vi at reformen vil kunne bidra til økende forskjeller mellom fylkene. Dette er heller ikke i tråd med målene i distriktpolitikken, og da spesielt bosettingsmålet. Effektene må imidlertid diskuteres og analyseres i en eventuell fase 2, og vi understreker at det er viktig å se fylkene i sammenheng for å kunne svare på dette spørsmålet.

Potensialet for at forvaltningsreformen fører til endret fordeling mellom fylkene illustrerer også at vi står overfor et aggregeringsproblem. Dersom det viser seg at noen (sterke) fylker ”tjener” og noen (svake) fylker ”taper” på reformen, er reformen da en suksess eller ikke? Svaret på dette spørsmålet er ikke opplagt. Det avhenger av om fordelings- eller vekstperspektivet vektlegges sterkest.

4.3.2 Demokratiaspektet

I dette punktet vil vi se nærmere på demokratikonsekvensene av forvaltningsreformen, og også komme med et forslag til hvordan disse kan måles. Punktet er bygget opp slik at det først gis en drøfting av selve målformuleringen om et forsterket folke-

styre, og med utgangspunkt i drøftingen og det som er sagt tidligere i rapporten fore-
slås så aktuelle indikatorer og evalueringsopplegg.

Målformulering om et forsterket folkestyre

I St.meld.nr.12 (2006-2007) legger regjeringen fire mål til grunn for forvaltningsreformen, og det første av disse dreier seg om demokratieffekter:

et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene

Det tilsiktes altså demokratieffekter i form av et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå, og de virkemidler som skal brukes er desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. For å utforme et mest mulig egnet evalueringsopplegg, er det behov for å se nærmere på hva som ligger i denne formuleringen.

Først om *målet*. Siden man med demokrati vanligvis forstår folkestyre, antas det at man vil få fram nettopp det og ikke bruker begrepene folkestyre og demokrati i forskjellig betydning. Ut fra de andre tre målene og innholdet i St.meld.12 (2006-2007) ellers fremgår også at det særlig tilsiktes forsterket folkestyre på området *regional utvikling* - i følge Ot.prp.nr.10 (2008-2009) er kjernen i det regionale utviklingsansvaret å skape en helhetlig og villet samfunnsutvikling for egen region. Videre kan det være et spørsmål hvorfor demokratieffekter på lokalt nivå er med, når ansvarsreformen først og fremst dreier seg om oppgaveoverføring fra staten til fylkeskommunene. Dette antas å henge sammen med at reformen legger opp til arbeidsformer i det regionale utviklingsarbeidet som også inkluderer kommunene. Vi oppfatter derfor at målet for demokratieffekter kan presiseres til ”styrket folkestyre av samfunnsutviklingen i egen region”.

Så til *virkemidlene* forvaltningsreformen skal bruke for å styrke folkestyret i regional utvikling – desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Den demokratiske effekten vil avhenge både av om desentraliseringen gjelder myndighet som er egnet til å påvirke regional utvikling, og om fylkeskommunen klarer å utløse potensialet den nye myndigheten gir.

Det er i kapittel 2 ovenfor gjort en gjennomgang av de desentraliseringstiltakene forvaltningsreformen omfatter. Det er snakk om et stort antall tiltak som til sammen spenner over ansvarsområdet til åtte departementer. Tiltakene varierer imidlertid mye i størrelse og betydning som redskap i regionalt utviklingsarbeid. Noen – som ansvaret for øvrige riksveier, fylkeskommunalt styreflertall i regionale forskningsfond og styrket rolle i regional planlegging – antas å være er eller kunne bli effektive instrumenter. Andre – f.eks. deler av forvaltningsansvaret for kystsel og kongekrabbe – kan neppe anses som særlig viktige. Til sammen antas desentraliseringstiltakene potensielt sett å kunne bidra til styrket folkevalgt styring av regional utvikling både gjennom økt beslutningsmyndighet og gjennom økte muligheter for læring og innflytelse.

Flere forhold har betydning for fylkeskommunenes utbytte av den nye myndigheten. For det første nevner altså målformuleringen ”klar ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene” som et virkemiddel eller en forutsetning. Forvaltningsreformen innebærer imidlertid desentralisering av en rekke oppgaver der fylkeskommunen vil få

delansvar sammen med andre myndigheter, og hvor det er spørsmål om de grenselinjene som er trukket er klare nok. I Ot.prp.nr.10 (2008-2009) refereres bekymringer i så henseende for eksempel fra Utdanningsdirektoratet i forbindelse med regionalt ansvar for fagskolene og fra Biologisk institutt, Universitetet i Oslo, i forbindelse med forvaltning av ferskvannsfisk og laks.

For det andre vil graden av statlig regelstyring av oppgavene som delegeres være viktig. Lovverk og tilhørende forskrifter gir ofte både generelle (for eksempel forvaltningsloven) og spesielle (for eksempel veglovgivning og havressurslova) rammer. I enkelte tilfelle sies det også eksplisitt i Ot.prp.nr.10 (2008-2009) at fylkeskommunens handlingsrom vil være begrenset. Dette gjelder f.eks. forslaget om å overføre ansvaret for utarbeidelse av vannforvaltningsplaner etter de krav EUs rammedirektiv stiller.

For det tredje forutsetter tilfredsstillende håndtering av de overførte oppgaver at fylkeskommunene tilføres tilstrekkelige ressurser. Denne forutsetningen er påpekt av fylkeskommunene ikke minst i forbindelse med overføring av ansvar for øvrige riksveier.

Et fjerde forhold gjelder fylkeskommunenes egen evne til selv å utnytte de nye mulighetene. St.meld.nr.12 (2006-2007) viser i den forbindelse til at det er forskjeller mellom fylkeskommunene.

Indikatorer – evalueringsopplegg

Det foreslås å bruke til sammen åtte indikatorer. Disse kan plasseres i fire grupper, som dekker forskjellige aspekter ved demokrati:

- legitimitet
- deltagelse i styringen
- handlingsrom
- innflytelse

Legitimitet skal si noe om folks oppfatninger av fylkeskommunen. St.meld.nr.12 (2006-2007) viser til at folks identitet og kjennskap til hvilke oppgaver som er lagt til fylkesnivået har vært relativt lav, og at den ved å ha blitt tappet for sentrale oppgaver er satt under ytterligere press. I den politiske prosessen før forvaltningsreformen sprikte synspunktene på hva som burde gjøres mye. Mens mange fylkespolitikere gikk inn for å opprette store og sterke regioner, ble det også argumentert for at Norge ikke trenger noe forvaltningsnivå mellom kommune og stat i det hele tatt. Det vil da være av interesse å se på om reformen har påvirket fylkeskommunens legitimitet.

Innenfor gruppen *deltagelse i styringen* foreslås to indikatorer: valgdeltagelse og medvirkning i regionalt utviklingsarbeid. Valgdeltagelse er en viktig indikator i et representativt demokrati, og kan også sees som et uttrykk for den legitimitet fylkeskommunen har i befolkningen. Medvirkning i regionalt utviklingsarbeid skal fange opp hvordan fylkeskommunene trekker relevante aktører som kommuner, regional stat, næringsliv og høyskoler med i partnerskapsarbeid. Dette er en arbeidsmåte som til siktes gjennom forvaltningsreformen, men indikatoren bør også belyse om arbeids-

måten fører til at det utvikles et såkalt fjerde forvaltningsnivå - på siden av de folkevalgte organene og på bekostning av politikernes demokratiske innflytelse.

Handlingsrom dreier seg om friheten fylkeskommunene får i løsningen av oppgavene som blir desentralisert. Det foreslås tre indikatorer: graden av regelstyring, klarhet i ansvarsdeling og ressurstilgang. Graden av regelstyring bestemmer rammene for politisk skjønnsutøvelse. Jo trangere rammer, jo mindre mulighet for å påvirke beslutningene. Klarhet i ansvarsdeling går på om det i forbindelse med desentraliserte oppgaver er tydelig hvor fylkeskommunen har beslutningsmyndighet og hva som skal bestemmes av andre myndigheter. Uklarhet vil lett medføre kompetansestrid. Når det gjelder ressurstilgang sier det seg selv at dette har betydning for løsningen av overførte oppgaver.

Innflytelse er opptatt av om forvaltningsreformen fører til forsterket folkestyre på området regional utvikling. Det foreslås to indikatorer: endringer i vedtak og innflytelse over regional utvikling. Endringer i vedtak skal fange opp om fylkeskommunene faktisk endrer beslutningene, sammenlignet med for eksempel regional stat. Innflytelse over regional utvikling dreier seg om forvaltningsreformen medfører at fylkespolitikere i større grad kan påvirke den regionale utviklingen.

I og med at valgdeltagelse kan avleses gjennom foreliggende statistikk, vil utviklingen på denne indikatoren kunne bestemmes kvantitativt. For å bedømme utviklingen på de syv andre indikatorene må det i stor grad brukes kvalitative metoder. Legitimitet vil kunne måles ved hjelp av enkét til et representativt utvalg av befolkningen, og aktuelle spørsmål kan f.eks. hentes fra EUs Eurobarometer og svenske og danske spørreundersøkelser som er omtalt i kapittel 3. For de tre indikatorene som gjelder handlingsrom samt indikatoren innflytelse over regional utvikling vil det trolig være greiest å bedømme utviklingen ved hjelp av enkét til fylkespolitikere om hvordan de subjektivt opplever situasjonen. Spørreundersøkelsen kan eventuelt suppleres med informantintervjuer. For endringer i vedtak vil det beste trolig være å benytte en kombinasjon av enkét til fylkespolitikere og dokumentstudier. Det samme gjelder for deltagelse i regionalt utviklingsarbeid, men her bør muligens enkétundersøkelsen også omfatte aktørgrupper som deltar i partnerskapet (kommuner, regional stat, næringsliv osv).

Det må som en del av evalueringsarbeidet gjøres vurderinger av fylkeskommunenes evne til selv å utnytte mulighetene som ligger i den nye myndigheten.

4.3.3 Samordningsutfordringen

Ett sentralt mål med forvaltningsreformen er at den skal bidra til *en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer sees i sammenheng innenfor den enkelte region*. Dette målet er i tråd med subsidiaritetsprinsippet, og i utgangspunktet er det formulert slik at fylkeskommunene gjennom reformen gis anledning til å utnytte de ulike regionaliserte områdene på en slik måte at de samla sett skal bidra til bedre og mer målrettet ressursbruk regionalt. Både Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og Effektutvalget (NOU 2004:2) understreket viktigheten av samordning. Spørsmålet er om forvaltningsreformen bidrar til dette.

Svaret på dette spørsmålet er etter vår vurdering i utgangspunktet et betinget ”ja”. Ansvar for mange politikkområder regionaliseres gjennom reformen. Noen av områdene har utviklingspreg, og noen områder følger det også en god del midler med. Ved å se virkemiddelbruken på alle områdene i sammenheng, og i sammenheng med fylkeskommunenes øvrige oppgaver, vil fylkeskommunene få større innflytelse og større mulighet til samordning. Betingelsen er imidlertid at fylkeskommunen får reell makt og innflytelse.

En del oppgaver innebærer for eksempel økt representasjon i styre og stell for ulike organisasjoner. Hvor reell innflytelse det gir fylkeskommunen, er et empirisk spørsmål. Det gjelder også innflytelsen over utviklingen i Innovasjon Norge (IN), hvor reformen innebærer at fylkeskommunene inngår sterkt på eiersida samtidig som de får økt representasjon også i de regionale organisasjonene. Imidlertid beholder fortsatt staten majoriteten i IN.

Andre oppgaver er sterkt sentralstyrt. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) vurderer å la tilskuddet til regional utvikling (kapittel 551, post 60 på statsbudsjettet) flyttes fra et øremerket tilskudd og inn i fylkeskommunens rammetilskudd. I utgangspunktet fører dette til økt handlefrihet, men KRD vurderer samtidig å lovfeste oppgaven ”regional utvikling”. Dette innebærer at det stilles krav fra sentralt hold til fylkeskommunene om et slikt ansvar, men i hvilken grad det innebærer at det skal stilles krav til *hvordan* oppgaven skal løses på fylkesnivå sies det ikke noe om i Ot.prp. nr 10 (2008-2009).

Vi har innledningsvis (kapittel 1) påpekt at samordningsgevinsten krever at fylkeskommunene får reell innflytelse over politikkområdene, slik at de gis anledning til faktisk å prioritere tiltakene slik at gevinsten blir størst mulig i et regionalt utviklingsperspektiv. Vi har også (kapittel 2) påpekt at en del politikkområder fortsatt vil være relativt sterkt sentralstyrt også etter reformen, og at en del områder i seg selv er relativt små, slik at mulighetene for å prioritere på regionalt nivå blir begrenset. Etter vår vurdering innebærer derfor ikke forvaltningsreformen noe kvalitativt nytt når det gjelder fylkeskommunens oppgaver. Statens innflytelse over oppgaveløsningen vil fortsatt være sterk.

Reformen innebærer på den annen side at fylkeskommunen får flere oppgaver, noe som er noe kvantitativt nytt. Det betyr at aktiviteten på fylkeskommunalt nivå øker, at kompetansen i den fylkeskommunale administrasjonen blir breiere og at fylkeskommunen derfor vil få større plass i forvaltningen. Om dette fører til at beslutningene som fattes blir andre enn dem som staten ville fatte, avhenger av hvor sterk fylkeskommunen faktisk blir. Jo sterkere den blir, desto flere beslutninger kan den påvirke.

Siden mange av tiltakene i forvaltningsreformen i seg selv er svært begrenset, bør en vektlegge samordningsperspektivet sterkt når reformen eventuelt skal evalueres i fase 2. Det er fullt ut mulig at den reelle innflytelsen, både når det gjelder hvert tiltak og når en ser tiltakene i sammenheng, blir større etter reformen enn den er i dag. Dette kan, etter vår vurdering, kun evalueres gjennom ulike former for kvalitative studier, for eksempel gjennom samtaler både med fylkeskommunene og de statlige organene som har avgitt oppgaver til fylkeskommunene.

4.3.4 Ivaretagelse av nasjonale mål

Den siste målsettingen, om at forvaltningsreformen skal bidra til en effektiv ivaretagelse av nasjonale mål, er samtidig også en videreføring av målsettingen om samordning på regionalt nivå. I seg selv vil selvsagt en regionaliseringsreform medføre at statlige mål kommer mer i bakgrunnen, og at de regionale målene skyves fram. Dette har vi illustrert en side av i forrige avsnitt, knytta til hvor reelt fritt fylkeskommunen står til å prioritere etter reformen.

Imidlertid har dette også en annen side. I utgangspunktet vil økt fokus på regionale målsettinger bidra til at man kan få målkonflikter mellom fylkeskommunale og nasjonale mål. Vi har diskutert potensialet for konflikter knyttet til fordelingsspørsmål dersom reformen fører til at fylkene utvikler seg ulikt.

Arbeidsdelingen mellom de regionale nivåene i Norge har imidlertid fungert godt historisk. Kommuner og fylkeskommuner løser oppgavene sine i hovedsak godt, sett med nasjonale øyne (se for eksempel avsnitt 3.1). Lavere forvaltningsnivåer er vant med en kombinasjon av lover, regler og signaler, og forholder seg til oppgavene sine på en god måte, selv om det finnes eksempler på fylkeskommuner og kommuner som "er seg selv nok" og i kamp med staten.

Effektene for ivaretagelse av nasjonale mål, og hvilke mål en konkret skal fokusere på, må eventuelt evalueres i fase 2. Det vil da være viktig å avdekke målkonflikter, hvordan de kommer til syne og hvordan de løses. En dialogbasert statlig styring av fylkeskommunen, basert på arenaer for samhandling og dialog, trekkes i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) fram som en viktig forutsetning for reformen. Den eventuelle evalueringen i fase 2 bør derfor se nærmere på hvordan den dialogbaserte styringen har fungert.

5 Konklusjoner

Arbeidet i dette prosjektet har dels bestått i å gjennomgå forutsetningene for, og selve innholdet i, reformen (kapittel 1 og 2). Vi har også gjennomgått noen nasjonale og internasjonale erfaringer med desentraliseringsreformer (kapittel 3), før vi har diskutert potensielle effekter av reformen i kapittel 4

5.1 Innholdet i reformen

Reformen gjennomføres for å styrke fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå, og for å effektivisere og samordne bruken av ressurser i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Følgende mål er satt opp for reformen:

1. Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
2. En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer sees i sammenheng innenfor den enkelte region.
3. Verdiskapning og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
4. Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål, som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Disse målene har vært premissgivende for diskusjonen i analysen. Vi har imidlertid også sett reformens mål i forhold til overordnede politiske mål, og da spesielt knyttet til distrikts- og regionalpolitikken. Vår vurdering er at det generelt sett ikke er nødvendig å forholde seg eksplisitt til disse, siden de fire målene for reformen kan tolkes å ligge innenfor rammene mer generelle politikk mål, inkludert målene for distrikts- og regionalpolitikken. Vi påpeker imidlertid at forvaltningsreformen kan ha forskjellige effekter for regional utvikling i forskjellige fylker. Det kan, selvsagt, være i tråd med forutsetningene for reformen.

Reformen inneholder en rekke tiltak, på åtte departementers områder. Tiltakene er svært forskjellige, fra helt marginale til ganske vesentlige. Effektene av de ulike tiltakene (for de fire målene) avhenger blant annet av hvor sterk sentralstyringen av dem er, og hvor omfattende de er (Tabell 5.1).

Tabell 5.1 Gradering av "betydningsfulle" og "mindre betydningsfulle" politikkområder

	Kvantitativt viktig	Kvantitativt uviktig
Sterk sentralstyring	1	2
Sterk regionalisering	3	4

De ulike tiltakenes potensielle effekter er diskutert med utgangspunkt i denne tabellen. Det er slik at fylkeskommunen har størst innflytelse over tiltak som grupperes i celle 3 og minst innflytelse over tiltak som grupperes i celle 2. Imidlertid har vi pekt på at de tiltakene som virker kvantitativt uviktige og/eller er sterkt sentralstyrt, og som fylkeskommunene dermed har liten innflytelse over, likevel kan ha effekter når vi ser dem i sammenheng.

5.2 Effekter av reformen

Vi har understreket at det er viktig at en eventuell evaluering av reformens samfunnsmessige (samfunnsøkonomiske og andre) effekter i fase 2 må skje på en god måte. Det innebærer at en også må se nærmere på de metodiske krav som stilles til evalueringer generelt og arbeide innenfor dem. Målet med en eventuell evaluering er å kartlegge reformens addisjonalitet langs en rekke dimensjoner (målsettinger og variabler/indikatorer). Derfor er det viktig at man har klart for seg hvordan den kontrafaktiske situasjonen (utviklingen uten tiltaket) ser ut. Man må også velge metoder i forhold til de indikatorene man skal se på effekter for. Vi mener at det sannsynligvis er nødvendig å kombinere kvalitative og kvantitative indikatorer og metoder i analysen.

Til slutt har vi diskutert potensielle effekter av reformen for de fire målene (avsnitt 4.3). Her har vi også foreslått konkrete indikatorer som kan brukes i en eventuell evaluering av reformen, samtidig som vi noen steder har drøftet metodebruk. Vi har foreslått indikatorer på følgende områder:

- Effektivitet i oppgaveløsningen
- Effektivitet, ressursutnyttelse og verdiskapning
- Tilgjengelighet og attraktivitet
- Befolkningsutvikling
- Fordelingsspørsmål
- Legitimitet
- Deltagelse i styringen
- Handlingsrom
- Innflytelse

Disse dekker i hovedsak mål 1, 2 og 3. I tillegg mener vi at mål 2 (samordning) og mål 4 (ivaretagelse av nasjonale mål) eventuelt må evalueres spesielt.

Effektene kan, som nevnt (jamfør blant annet avsnitt 4.1.4), splittes i samfunnsøkonomiske og andre samfunnsmessige effekter. Et klart skille mellom disse to formene for effekter er ikke nødvendigvis så enkelt å trekke opp. Nedenfor har vi, basert på

punktene ovenfor, foreslått konkrete indikatorer og metoder som kan nyttes i en eventuell evaluering av reformen.

5.2.1 Samfunnsøkonomiske effekter

De samfunnsøkonomiske effektene av forvaltningsreformen er knyttet først og fremst til reformens effekter for effektivitet og ressursutnyttelse, og hvilke effekter dette igjen har for verdiskaping og sysselsetting. Indikatorgruppene tilgjengelighet og attraktivitet, befolkningsutvikling og fordelingsspørsmål er gruppert sammen med andre samfunnsmessige effekter (avsnitt 5.2.2).

Effektivitet i oppgaveløsningen

Spørsmålet om effektivitet i oppgaveløsningen er knyttet til om fylkeskommunene løser hver av oppgavene de har fått overført på en bedre måte enn staten, noe de per definisjon gjør dersom subsidiaritetsprinsippet gjelder. Følgende tema/indikatorer er aktuelle:

- Fører reformen til at oppgavene krever mer ressurser (penger, årsverk) for å løses?
- Fører reformen til kompetansespredning, ved at fagmiljøer splittes opp og fagnettverk vanskeligere kan utnyttes? Eller er det tvert om slik at fylkeskommunene tilføres kompetanse som en følge av reformen? Kan disse to hensyn veies sammen?
- Fører reformen til bedre måloppnåelse? Gjelder subsidiaritetsprinsippet for den enkelte oppgaven?

Vi understreker at spørsmålet om effektivitet i oppgaveløsningen gjelder hver enkelt av de overførte oppgavene. Imidlertid er mange av oppgavene i seg selv små og bør således ikke vurderes hver for seg. Spørsmålet om effektivitet i oppgaveløsningen bør derfor evalueres først og fremst når det gjelder de største tiltakene, som andre riksveger, fagskole og regionale forskningsfond. Vi mener også at den informasjonen som trengs for å besvare dette spørsmålet best kan hentes fra aktuelle informanter i fylkeskommunene og i statlig virksomhet, som bør bidra med en kombinasjon av kvantitativ informasjon og vurderinger av effekter.

Effektiviteten i oppgaveløsningen når det gjelder de ”små” tiltakene kan altså vanskelig evalueres hver for seg. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å vurdere dem på generelt grunnlag, for eksempel med utgangspunkt i teoretiske drøftinger av effekter kombinert med ekspertvurderinger.

Effektivitet, ressursutnyttelse og verdiskaping (sysselsetting)

Dersom forvaltningsreformen fører til økt effektivitet i oppgaveløsningen for hver oppgave (se ovenfor), kan hver oppgave løses med noe mindre ressursinnsats og det frigjøres dermed noe ressurser til alternativ anvendelse. I tillegg kan reformen føre til ytterligere samordningsgevinster. Samlet sett kan altså forvaltningsreformens frigjøre ressurser som kan bidra til mer regional utvikling i det enkelte fylket, dersom de frigjorte ressursene brukes på en fornuftig måte. Vi har pekt på at det kan være vanskelig å måle dette på indikatornivå. Dersom det gjennomføres en fase 2, tror vi imidlertid at følgende indikatorer kan være mulige å nytte:

- Sysselsettingseffektene kan anslås gjennom endringer i antall sysselsatte (eventuelt fordelt på næringer), endringer i arbeidsledigheten, endringer i yrkesfrekvenser. Data for dette kan hentes for eksempel fra Panda, SSBs statistikkbank eller Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF).
- Dynamikken i den regionale utviklingen kan også analyseres gjennom endringer i bedriftspopulasjonen. Dette kan gjøres ved hjelp av data fra BoF.
- Data for verdiskapning er vanskelig tilgjengelige på regionalt nivå. Imidlertid finnes det mål for inntekt i skattestatistikken eller mål for total verdiskapning i Fylkesfordelt nasjonalregnskap. Disse tallene er ikke næringsfordelt, men kan brukes som indikator på regional utvikling.
- Forholdet mellom sysselsetting og inntekt (verdiskapning) gir anslag på produktiviteten.
- Data for fylkeskommunenes ressursbruk (til ulike formål) kan hentes fra fylkeskommunene.

De nevnte indikatorene er i seg selv ikke noe direkte mål på effekter av reformen. Man må derfor vurdere effektene ved hjelp av en kombinasjon av teoretisk analyse og innsamling av data fra informanter i regionale partnerskap og/eller i fylkeskommunene. Informantene vil også kunne si noe om i hvilken grad reformen har påvirket innovasjonsevnen (og innovasjoner mer generelt) i fylket. Et modellsystem, som Panda, kan for øvrig brukes til å beregne sysselsettings- og verdiskapningseffekter av tiltak, så lenge tiltakene er ”store nok”.

Vi tror det er viktig å se hele forvaltningsreformen under ett dersom virkningene for effektivitet, ressursutnyttelse og verdiskapning skal evalueres. Dette understreker ytterligere behovet for å supplere den indikatorbaserte informasjonen med kvalitative data fra informanter.

En kort forhåndsvurdering av de samfunnsøkonomiske effektene

Vi har vært inne på at det kan være vanskelig å måle de samfunnsøkonomiske effektene av forvaltningsreformen kvantitativt. Det er også vanskelig å vurdere omfanget av dem på forhånd, blant annet siden vi mener det vil være nødvendig å samle inn informasjon fra informanter for å kunne vurdere dette. Omfanget av tiltakene som reformen består av, og som fylkeskommunene samtidig får vesentlig innflytelse over, er etter vår vurdering imidlertid ikke så stort. Derfor skulle man i utgangspunktet tro at reformen ikke vil få så store samfunnsøkonomiske effekter. Imidlertid kan økt effektivitet i oppgaveløsningen frigjøre ressurser til alternativ anvendelse, noe som vil kunne ha positive samfunnsøkonomiske effekter. Hvorvidt alle eller noen tiltak i reformen fører til økt effektivitet i oppgaveløsningen, og hvorvidt dette igjen fører til økt verdiskapning og/eller sysselsetting, er imidlertid empiriske spørsmål.

5.2.2 Andre samfunnsmessige effekter

De andre samfunnsmessige effektene av forvaltningsreformen (enn de samfunnsøkonomiske) er knyttet til effekter for demokrati (se avsnitt 4.3.2), tilgjengelighet og attraktivitet, befolkningsutvikling og fordelingsspørsmål.

Tilgjengelighet og attraktivitet

Overføringen av ”andre riksveger” til fylkeskommunene kan bidra til at tilgjengeligheten i fylket (og ut av fylket) bedres, i den forstand at fylkeskommunene nå gis større anledning til å se vegsystemet i forhold til de regionale utviklingsbehovene og –planene. Regionutvidelse tar hensyn til forholdet mellom næringsutvikling, befolkningsutvikling og senterstruktur og er en del av tilgjengelighetsbegrepet. Følgende indikatorer kan være aktuelle:

- Endringer i vegsystemet (standard, nye veger). Informasjon om dette kan hentes fra fylkeskommunene eller vegmyndighetene.
- Endringer i bosettingsmønster (flytting, pendling) kan analyseres ved hjelp av befolkningsdata.
- Endringer i nærings- og bedriftsstruktur kan analyseres ved hjelp av data fra BoF (eller andre kilder som Panda og Statistikkbanken).
- Endringer i senterstruktur kan analyseres ved hjelp av data fra SSB, eller eventuelt fra fylkeskommunene.

Vi understreker at indikatorene i de tre siste strekpunktene ikke gir effekter av forvaltningsreformen. Disse effektene kan ikke evalueres uten at en kopler indikatorene med en metode for effektanalyser. Det viktige her er å finne ut om fylkeskommunene prioriterer annerledes enn sentrale myndigheter, slik at tilgjengeligheten faktisk blir påvirket på en annen måte. I en eventuell evaluering må man derfor kartlegge dette gjennom intervjuer med informanter både fra fylkeskommunene og vegmyndighetene. Effektene av endringer i tilgjengeligheten gjennom endringer i vegsystemet er, teoretisk sett, usikre. Derfor må informantintervjuene suppleres med en teoretisk drøfting for å kunne kople de observerte endringene i bosettingsmønster, nærings- og bedriftsstruktur og senterstruktur til endringer i tilgjengelighet.

En regions (et fylkes) attraktivitet er et relativt begrep. Derfor må effektene av forvaltningsreformen i ett fylke måles i forhold til effektene i de andre fylkene for å kunne si noe om virkningene for det enkelte fylkes attraktivitet. Tilgjengelighet er en del av et fylkes attraktivitet. Se også punktet om fordelingsproblemer nedenfor.

Befolkningsutvikling

Befolkningsmålet er viktig i norsk regional- og distriktpolitikk. Gitt at forvaltningsreformen har effekter som nevnt ovenfor, kan den også (blant annet gjennom arbeidsmarkedet og andre attraktivitetsfaktorer) ha effekter for befolkningen.

Følgende indikatorer kan være aktuelle:

- Befolkningsstruktur, det vil si antall innbyggere (fordelt på sentra, kommuner), flytting, pendling og aldersstruktur i fylket. Data om antall innbyggere kan hentes fra Statistikkbanken (eller Panda).

Befolkningsstrukturen endrer seg for øvrig hele tiden. I hvilken grad endringer i (eller bevaring av) befolkningsstrukturen kan tilbakeføres til forvaltningsreformen er høyst usikkert. Vi foreslår derfor at en eventuell evaluering av befolkningseffektene av reformen suppleres med en (teoretisk og empirisk) diskusjon av hvilke forhold som påvirker befolkningsutviklingen mer generelt.

Fordelingsspørsmål

I kapittel 4 har vi pekt på at forvaltningsreformen for det første vil påvirke ressursfordelingen mellom fylkene. For det andre kan effektene av reformen være forskjellige i forskjellige fylker. Det at effektene er forskjellige er på mange måter ett av formålene med reformen og en virkning av at subsidiaritetsprinsippet er et bærende prinsipp for reformen. Man kan imidlertid stille spørsmålet om reformen er en suksess, dersom de fylkene som tjener mest på reformen er de samme fylkene som ville klart seg best uansett. Vi foreslår derfor at en eventuell evaluering av reformen også tar opp spørsmålet om effektene er forskjellig i ulike fylker. Dette spørsmålet kan besvares gjennom bruk av følgende indikatorer:

- Fordeling av reformens ressurser på fylker. Hvilke fylkeskommuner mottar mest og minst av de regionaliserte midlene? Dette kan for eksempel måles per innbygger.
- I hvilken grad klarer de ulike fylkeskommunene å utnytte de potensialene som ligger i reformen? Hvilke effekter har reformen i ulike fylker? Dette kan evalueres ved hjelp av resultater gjennomgått for indikatorene ovenfor.

Vi tror en eventuell evaluering bør begrense seg til å kartlegge dette på fordelingsområdet.

Legitimitet

Forvaltningsreformen innebærer at fylkeskommunen får flere oppgaver. Dette kan bidra til at fylkeskommunens legitimitet øker, blant annet ved at folk i større grad får ”øynene opp for” hva den driver med og for de beslutningene som fattes av fylkeskommunen. Fylkeskommunens legitimitet kan undersøkes gjennom for eksempel en spørreundersøkelse til utvalgte innbyggere i et par fylker, der en kan spørre dem blant annet om de vet hva fylkeskommunen driver med. Spørsmålene kan utformes relativt konkret ut fra de oppgaver fylkeskommunen har fått etter reformen.

Deltagelse i styringen

Fylkeskommunenenes manglende legitimitet har også gitt seg utslag i lav interesse for å delta i de oppgavene fylkeskommunene har. Forvaltningsreformen gir fylkeskommunene flere oppgaver. Man kan derfor øke informasjonen om effektene av forvaltningsreformen gjennom å se på om den har økt befolkningens interesse for å delta i styringen. Følgende indikatorer er aktuelle:

- Valgdeltakelse er en viktig indikator som også sier noe om fylkeskommunens legitimitet i befolkningen. KRD har statistikk over valgdeltakelse som kan nyttes i en analyse av reformens effekter, men indikatorene over valgdeltakelse må korrigeres for andre forhold enn reformen når analysen foretas.
- Medvirkning i regionalt utviklingsarbeid dreier seg om relevante aktører i større grad er interessert i å delta i regionale partnerskap som følge av reformen. Dette kan analyseres gjennom intervjuer med medarbeidere hos fylkeskommunene, som også kan si noe om i hvilken grad interessen synes større etter reformen enn før.

Handlingsrom

Fylkeskommunenenes handlingsrom bestemmes av hvor store frihetsgrader fylkeskommunene gis når det gjelder løsning av de regionaliserte oppgavene. Alle oppgaver som regionaliseres gjennom reformen følges av et sentralt gitt regelverk. Følgende indikatorer kan nyttes:

- Grad av regelstyring fra sentralt hold bestemmer hvilken politisk skjønnsutøvelse som kan utføres av fylkeskommunene.
- Klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene er viktig for å unngå kompetanse- og interessekonflikter.
- Ressurstilgangen sier noe om hvor store ressurser fylkeskommunene tildeles for å løse oppgavene sine.

De tre indikatorene kan i stor grad analyseres ved hjelp dokumentgjennomgang. Imidlertid tror vi at dette bør suppleres med informantintervjuer både hos sentrale myndigheter, andre statlige etater (fylkesmann, direktorat) og fylkeskommunene, for å kartlegge hvordan de oppfatter at handlingsrommet har blitt påvirket.

Innflytelse

Spørsmålet på dette feltet er om reformen fører til forsterka folkestyre når det gjelder feltet regional utvikling. Vi har foreslått følgende indikatorer:

- Endringer i vedtak sier noe om fylkeskommunene faktisk endrer beslutningene, sammenliknet med dem som er (hadde blitt) fattet av sentrale myndigheter.
- Endringer i grad av innflytelse på regional utvikling dreier seg om reformen fører til at fylkespolitikerne får større innflytelse på den regionale utvikling etter reformen

Her tror vi det metodisk vil være behov for en kombinasjon av dokumentstudier og informantintervjuer for å kartlegge effektene.

En kort forhåndsvurdering av andre samfunnsmessige effekter

De andre samfunnsmessige effektene (enn de samfunnsøkonomiske) av forvaltningsreformen vil sannsynligvis være av forskjellig karakter. Tilgjengelighet, attraktivitet og fordelingsspørsmål henger sammen og involverer å se på og sammenlikne effekter i flere fylker. Vår vurdering er at forvaltningsreformen på disse områdene vil ha forskjellige effekter i forskjellige fylker. De fylkene som står sterkest i utgangspunktet og/eller de fylkene som klarer å utnytte tiltakene i forvaltningsreformen best, vil kunne oppnå mer enn fylker som står svakere og/eller i mindre grad klarer å utnytte tiltakene i reformen. Når det gjelder omfanget av effektene, er vi imidlertid svært usikre. Både tiltakenes omfang og fylkeskommunenenes politiske innflytelse over dem er av en slik karakter at det ikke er gitt at det blir vesentlige effekter i noen fylker. Effektenes omfang er imidlertid selvsagt et empirisk spørsmål.

Når det gjelder demokratieffekter (effekter for legitimitet, deltakelse i styringen, handlingsrom og innflytelse), er vi i utgangspunktet svært usikre. Dette dreier seg både om i hvilken grad den statlige styringen av de ulike tiltakene fortsatt vil være sterk, eller i hvilken grad fylkeskommunene blir en slags regionalt ”direktorat” som

gjennomfører statlige tiltak uten særlig påvirkningsmulighet, og om i hvilken grad den enkelte fylkeskommune klarer å gripe det handlingsrommet som oppstår gjennom reformen. Dette er igjen et empirisk spørsmål.

5.2.3 Oppsummering

Vi kan konkludere med at noen av tiltakene kan evalueres hver for seg. Dette gjelder tiltak som er omfattende, og/eller tiltak med liten sentralstyring. Vi mener også at det er viktig å se tiltakene under ett, spesielt med sikte på å avdekke samordningseffekter (det vil si effekter som ikke framkommer ved å summere effektene av enkelttiltak). Mange tiltak er reelt sett små og innebærer liten formell innflytelse, men kan likevel representere økt reell fylkeskommunal innflytelse samlet sett. Disse bør derfor evalueres samlet.

Verken de samfunnsøkonomiske eller de øvrige samfunnsmessige effektene er enkle å anslå på forhånd. Vi kan verken si om effektene hovedsakelig kan forventes å være i tråd med reformens intensjoner (positive) eller ikke (negative). Imidlertid har vi også understreket at det, på grunn av reformens omfang og innhold, ikke er sikkert at effektene vil være så store. Dette er, når alt kommer til alt, et empirisk spørsmål (se avsnitt 5.3). Det er imidlertid sikkert at fylkeskommunene, spesielt på grunn av at de får ansvaret for ”andre riksveger”, men også på grunn av de andre tiltakene, vil komme til å bli større og få et utvidet ansvar. Effektene av dette, for samfunnsøkonomi og andre samfunnsforhold, er imidlertid usikre og kanskje små.

5.3 Fase 2: En eventuell evaluering av reformen

Den empiriske evalueringen av forvaltningsreformen skal eventuelt gjennomføres i fase 2, men det er foreløpig ikke tatt noen endelig beslutning om en slik evaluering skal gjennomføres eller ei. Fase 1 (denne utredningen) skal være en del av grunnlaget for å fatte en slik beslutning. Nedenfor foretar vi derfor en oppsummering av dette.

5.3.1 Bør en evaluering gjennomføres?

Det er ikke vår oppgave å foreta en vurdering av om forvaltningsreformen bør evalueres eller ei. Imidlertid kan vi trekke fram noen argumenter som vi mener kan være aktuelle å vurdere når en beslutning om dette skal fattes. Noen av argumentene er generelle, og noen er spesielle for forvaltningsreformen.

Generelle forhold

Poenget med evalueringer er å finne ut hvilke effekter tiltak har på visse, utvalgte forhold eller variabler, og det er også dette som er forventningene til evalueringer. Ovenfor har vi understreket at evalueringer av endrede samfunnsforholds virkninger på utvalgte samfunnsvariabler er komplisert, først og fremst fordi det er mange forhold som virker inn på de aktuelle samfunnsvariablene samtidig. Derfor er det ikke liketil å finne tiltaks addisjonalitet, siden den kontrafaktiske utviklingen (utviklingen uten tiltaket) for de aktuelle indikatorene ikke er observerbar. Denne utfordringen er generell når det gjelder samfunnsmessige forhold, i motsetning til innenfor en del

naturfag der en kan nytte eksperimenter og kontrollere for ”andre forhold” (enn det tiltaket man skal evaluere effektene av).

Det finnes likevel en rekke, anerkjente metoder som kan nyttes til samfunnsmessige evalueringer. Ingen av dem er fullt ut tilfredsstillende i den forstand at de gir klare og tydelige svar på hva effektene av tiltaket er for de aktuelle indikatorene. Derfor vil det alltid ligge ulike former for teoretiske eller individbaserte vurderinger til grunn for slike evalueringer. Disse må man være klar over når man skal evaluere tiltak, og det vil ofte være nyttig å bruke flere metoder (og flere indikatorer), både kvalitative og kvantitative, som kan supplere hverandre.

Dette innebærer samtidig at det er ganske krevende å gjennomføre samfunnsmessige evalueringer. Det stiller store krav til valg av metode og data. Det er blant annet viktig å være klar over at indikatorene i seg selv er av liten verdi, fordi de bare representerer tall. Teori og metode må koples sammen med aktuell empiri på en slik måte at indikatorene tilføres kunnskap om tiltakets effekter, og en bør som sagt kombinere flere metoder og data som utfyller hverandre. Dette innebærer samtidig at gode effektevalueringer må bli relativt ressurskrevende, og at kvaliteten på evalueringer stiger med ressursinnsatsen. Enkle svar finnes ikke. Det er imidlertid fullt ut mulig å gå på akkord med kvalitetskravene og gjennomføre evalueringer med relativt liten ressursinnsats. Her vil man stå overfor en avveining mellom ressursinnsats og kvalitet, og da blir spørsmålet også hva man egentlig vil med evalueringen.

Dette bringer oss over til det siste generelle momentet vi vil ta opp. Når samfunnsmessige tiltak skal evalueres, er det flere måter å stille spørsmålene på. Dersom spørsmålene er relativt snevre, vil også svarene bli det. Ofte vil man da kunne få svar av typen ”det er bedre å få penger enn ikke å få penger”, ved at de som mottar pengene scorer høyere enn dem som ikke mottar pengene. Videre evalueringsspørsmål vil også kunne gi videre og mindre entydige svar. Slik sett kan altså effektene av et tiltak i realiteten være sammensatte. Dette kompliseres ytterligere når man skal evaluere flere tiltak samtidig.

Forvaltningsreformen

Forvaltningsreformen representerer mange tiltak. Det innebærer i seg selv at en evaluering av denne reformen vil være mer komplisert enn en evaluering av enklere tiltak.

I tillegg er tiltakene i forvaltningsreformen sammensatt av tiltak som har svært forskjellig karakter. Noen tiltak er kvantitativt omfattende, men med sterke bindinger (som ”andre riksveger”). Andre tiltak er kvantitativt lite omfattende og innebærer egentlig bare økt fylkeskommunal representasjon i styrende organer. Noen tiltak har fylkeskommunene større innflytelse over. Dette må man ta hensyn til dersom forvaltningsreformen skal evalueres. Vår vurdering er at det er mer komplisert å evaluere forvaltningsreformen enn å evaluere enkelttiltak. I tillegg har vi en hypotese om at tiltakenes beskaffenhet innebærer at det kan være vanskelig å etterspore effekter uten videre, siden flere tiltak virker samtidig.

En evaluering av forvaltningsreformens samfunnsmessige (samfunnsøkonomiske og andre) effekter vil derfor sannsynligvis ikke gi klare konklusjoner i den ene eller den andre retningen. Tiltakene, og dermed sannsynligvis også effektene, vil være sammensatte. Det betyr at også konklusjonene vil være sammensatte. Vi tror også at en

faglig brukbar effektevaluering av forvaltningsreformen vil kunne bli rimelig ressurskrevende, og at den vil stille ganske store krav både til evaluator og til de informantene som brukes. En ren kvantitativt basert evaluering vil ikke være tilstrekkelig.

5.3.2 Prosessevaluering eller effektevaluering?

Vi har understreket at eventuelle effekter av forvaltningsreformen ikke vil bli synlige før etter noen år, blant annet fordi det tar tid å oppnå effekter. Det tilsier at en eventuell effektevaluering ikke bør startes opp før om en stund, og vi har antydning en fem års tid. Vi har også understreket at tidsfasingen av en eventuell evaluering av forvaltningsreformen som helhet bør sees i forhold til den evalueringen Forskningsrådet planlegger av de regionale forskningsfondene, om en fem års tid.

En god del av de forventede virkningene av forvaltningsreformen er knyttet til hvordan fylkeskommunene velger å løse sine nye oppgaver. Dette er et argument for å følge de prosessene fylkeskommunene allerede har satt i gang, og som de vil sette i gang fra oppstartstidspunktet. En ekstern prosessevaluering vil kunne igangsettes for å følge disse prosessene, samtidig som det undervegs i gjennomføringen vil kunne bidra til å identifisere eventuelle behov for tiltak som kan øke måloppnåelsen. Det vil gi mest mulig nøytral informasjon om prosessene. Alternativt kan informasjon om prosessene også skaffes i forbindelse med en eventuell effektevaluering, men da må informasjonsinnhenting baseres på informanter. Det kan gi informasjon som er mindre nøytral.

Valg av eventuell forvaltningsform og –metode vil avhenge av evalueringens formål. Samtidig vil det ha betydelige implikasjoner for kostnadene ved å gjennomføre en eventuell evaluering.

5.3.3 Hvordan bør en eventuell evaluering av forvaltningsreformen utformes?

Det er opp til KRD om, og eventuelt hvordan, man ønsker å evaluere forvaltningsreformen. Diskusjonen ovenfor illustrerer at det ikke er gitt at en evaluering vil gi entydige resultater, det vil si kunne konkludere med om reformen var en suksess eller ei. Det er mange forhold som må analyseres, og vi tror resultatene vil kunne sprike i forskjellige retninger. I tillegg har vi pekt på noen generelle momenter knyttet til usikkerhet ved evalueringer, og da spesielt knyttet til i hvilken grad tiltakets addisjonalitet kan observeres og/eller kalkuleres.

Dersom KRD imidlertid velger å evaluere samfunnsmessige effekter av reformen, må man for det første være klar over at kvaliteten på resultatene vil avhenge av ressursinnsatsen. Jo mer ressurser man legger i evalueringen, desto mer reelle og mindre usikre blir resultatene generelt sett. Det betyr at man vil stå overfor en rekke valg som må foretas, der formålet med evalueringen må være av sentral betydning for valgene:

1. Effektevaluering, prosessevaluering eller begge deler? Vi tror at en følgeevaluering (når det gjelder prosessen) ikke er tilstrekkelig alene. En effektevaluering kan imidlertid gjennomføres alene, men data om prosessen i fylkeskommunene vil i så fall bli dårligere enn med en prosessevaluering i tillegg.

2. Tidsfasing: En prosessevaluering må startes relativt raskt, mens en effektevaluering med fordel kan bero noen år (for eksempel fire-fem år) og sees i forbindelse med Forskningsrådets evaluering av regionale forskningsfond.
3. Hvilke tiltak innenfor reformen? Vi har sagt at vi tror at det er nødvendig både å se på de tre-fire kvantitativt ”store” tiltakene hver for seg, og på hele reformen under ett.
4. Hvilke variabler/indikatorer? Vi tror det er stordriftsfordeler knyttet til å se på alle variabler som er diskutert ovenfor, som eventuelt kan suppleres med noen flere (færre) variabler. Data må samles inn både i registre og fra informanter.
5. Hvilke metoder? Vi har understreket at vi mener at det er nødvendig å kombinere flere metoder, både kvantitative og kvalitative. Informanter kan spesielt bidra med deres syn på effektene.
6. Hvilken kvalitet ønsker man på evalueringen, sett i forhold til ressursbruken?

Ressursbruken (kostnadene) knyttet til evalueringen avhenger selvsagt av de valgene man tar på disse områdene. Generelt sett vil mye (egen) datainnsamling være ressurskrevende, samtidig som det vil gi en god del nyttig informasjon. Stor grad av ”skrivebordsevaluering”, der en legger mest vekt på dokumentstudier, teoretiske analyser og eksisterende data vil være mindre ressurskrevende, samtidig som den informasjonen man får ut vil være mindre spesifikk for reformen. En måte å gjennomføre en skrivebordsevaluering på, kan være i form av scenarier der en diskuterer utviklingen med og uten forvaltningsreformen.

Litteratur

- Bjørnsen, H-M og J. Mønnesland (1998): *Regionalpolitisk effektmåling*. NIBR-notat 1998:109. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Committee of the Regions and European Commission (2009): *The role and impact of local and regional authorities within the European Union*. Special Eurobarometer 307. Report.
- Engebretsen, Ø. og L. Vågane (2008): *Sentralisering og regionforstørring. Endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi*. TØI-rapport 981/2008. Transport-økonomisk institutt, Oslo.
- Erdal, Å. (2007): *De nakne fakta om det kommunale Europa*. Kommunal Rapport 03/2007, Oslo.
- Finlands Kommunförbund (2009): *kommunerna.net*. Nettside.
- Foss, O. og S. Johansen: "Sentraliseringens pris": *Er sentralisering et problem?* I Plan nr. 1 2009.
- Furre, H., S. Johansen, B. Brastad og F. Gundersen (2009): *Harmoni innen vide rammer. Effektindikatorsystem og evaluering av kapittel 551, post 60*. Oxford Research, Kristiansand.
- Hervik, A., mfl. (2002): *Bedre klima for tiltakssonen. En strategisk analyse*. Rapport nr. 0201, Møreforskning, Molde.
- HOD (2008): *Forvaltningsreformen – Høringsnotat med lovforslag om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet*. Helse- og omsorgsdepartementet, desember 2008.
- Hofstad, H. og G.M. Vestby (2009): *Lokalt folkehelsearbeid. Underveisevaluering av Helse i Plan og Partnerskap for folkehelse*. NIBR-notat 2009:102. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Redegørelse om status for kommunalreformens gennemførelse og det kommunale selvstyres vilkår*. Indenrigs- og Socialministeriet, København.
- Jakobsen, S.E., G. Rusten og T. Stamland (2004): *En strategisk analyse av de næringsrettede programmene og satsingene i regional- og distriktpolitikken*. SNF-rapport nr. 14/04. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.

- Johansen, L. (1965): *Offentlig økonomikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Johansen, S. (2000): *Sektorpolitikk som regionalpolitikk. Oppsummering av noen utredninger*. NIBR-notat 2000:125. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo-Alta.
- Johansen, S. (2008): *Virkemidler i distriktspolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60*. NIBR-notat 2008:110. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Johansen, S. red. (2009a): *"Sentraliseringens pris". Er sentralisering et problem?* NIBR-rapport 2009:5. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Johansen, S. (2009b): *Finanskrisas distriktspolitiske betydning*. I Plan nr 1 2009.
- Johansson, J. (2004): *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Högskolan i Halmstad. Halmstad.
- KL, Danske Regioner og Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009*. Indenrigs- og Socialministeriet, København.
- KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006a): *Kommunalreformens gennemførelse – en status*. Indenrigs- og Socialministeriet, København.
- KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006b): *Det kommunale selvstyre – på tærsklen til en ny struktur*. Indenrigs- og Socialministeriet, København.
- Knudsen, J.P., B. Moen, L.O. Persson, S. Skålnes og J. Moxnes Steineke (2005): *en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. Nordregio Working Paper 2005:1, Nordregio, Stockholm.
- Krogh, S. og J.P. Skött (2007): *Fra udvalgsstyre til rådsmodell: Første rapport fra en evaluering av regionernes styreform*. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Odense.
- Multiconsult (2009): *Vedlikeholdsetterslepet i vegsektoren. Øvrige riksveger og fylkesveger*. Multiconsult, Oslo 20. mars 2009.
- NFR (2009): *Utredning om videre utforming av regionale forskningsfond* med vedlegg. Norges forskningsråd, 2. juni 2009.
- NOU 1982:9 *Kommunaløkonomisk styring*.
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.
- NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*.
- NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*.

- Onsager, K. og T. Selstad, red. (2004): *Regioner i utakt*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Ot.prp. nr.10 (2008-2009): *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009): *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Miljøverdepartementet.
- Ot.prp. nr. 73 (2008-2009): *Om lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Ravlum, I-A, J-T Bekken, K.W. Johansen, S. Johansen, H. Lauridsen og Jon Inge Lian (2005): *Oppgavefordeling i samferdselssektoren*. TØI-rapport 804/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- SOU 2000:85: *Regionalt folkestyre och statlig länsförvaltning*. Finansdepartementet, Stockholm.
- SOU 2007:10: *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetenkande av Ansvarskommittén*. Stockholm.
- Statskontoret 2004:32: *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande ?* Stockholm.
- St.meld. nr.12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2008-2009): *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Samferdselsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2008-2009): *Bibliotek*. Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 24 (2008-2009): *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*. Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2008-2009): *Klima for forskning*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2008-2009): *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. Landbruks- og matdepartementet.
- St.meld. nr. 47 (2008-2009): *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009): *Statsbudsjettet 2009*. Diverse departementer.
- St.prp. nr. 68 (2008-2009): *Kommuneproposisjonen 2010*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Sæther, B., J. Mønnesland, K. Onsager, K. Sørlic og P. Arbo (2000): *Høgskolenes regionale betydning*. NIBR-prosjektrapport 2000:9, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Teigen, H. (2003): *Effekter av den smale distriktpolitikken*. Sluttrapport til Effektutvalget. Finnes på www.effektutvalget.dep.no.