

Hege Hofstad
Gro Sandkjær Hanssen

Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå

Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert
regional utvikling og planlegging



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå

Andre relevante publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:3

Interkommunal planlegging:
Muligheter og utfordringer

NIBR-rapport 2015:4

Samspill og regional vekstkraft i
Osloregionen

NIBR-rapport 2014:8

Boligbygging i storbyene –
virkemidler og handlingsrom

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

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

Hege Hofstad
Gro Sandkjær Hanssen

Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå

Videreutvikling av rollen gjennom
partnerskapsbasert regional utvikling og
planlegging

NIBR-rapport 2015:17

Tittel: Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå:
Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert
regional utvikling og planlegging

Forfatter: Hege Hofstad og Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-rapport: 2015:17

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-075-8 (trykt)
978-82-8309-076-5 (elektronisk)

Prosjektnummer: 3463

Prosjektnavn: Samfunnsutviklerrollen til nytt regionalt folkevalgt nivå

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Hege Hofstad

Referat: Når fylkeskommunen skal innta en
samfunnsutviklingsrolle handler det i stor grad om å
samarbeide med andre, med offentlige myndigheter,
næringsliv og sivilsamfunn. I denne rapporten diskuterer
vi hva som er forutsetningene for at en nettverks- eller
partnerskapslogikk skal virke, og hvordan man kan
videreutvikle rollen som regional samfunnsutvikler
gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og
planlegging.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2015

Antall sider: 109

Pris: 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-idé
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2015

Forord

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med å kartlegge hvordan en mer helhetlig og strategisk planlegging og forvaltning kan oppnås med sikte på å styrke det regionale folkevalgte nivåets samfunnsutviklerrolle. I den forbindelse ønsket departementet at Norsk institutt for by- og regionforskning drøftet og vurderte ulike sider ved denne rollen. Rapporten bygger på egen, pågående forskning (særlig prosjektet Countynode finansiert av Norges forskningsråd) samt relevante, foreliggende studier.

Forfatterne retter stor takk til informanter som har bidratt med informasjon enten i form av intervjuer eller i spørreskjema. Takk går også til oppdragsgiver for gode innspill og diskusjoner.

Oslo, september 2015
Trine Myrvold,
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	4
Sammendrag.....	5
Summary	7
1 Introduksjon: Regional utvikling og planlegging som partnerskap	9
2 Hva innebærer en regional samfunnsutviklerrolle – og hvorfor bør den være folkevalgt?	12
2.1 Den første dimensjonen: Gi strategisk retning til den regionale samfunnsutviklingen	14
2.2 Den andre dimensjonen: Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn	17
2.3 Den tredje dimensjonen: Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.....	20
2.4 Oppsummering: Hva er merverdien for innbyggere og næringsliv av et regionalt folkevalgt nivå med styrket samfunnsutviklerrolle?.....	24
3 Partnerskaps- og nettverkslogikken – hva er betingelsene for at den skal fungere?.....	28
4 Hvordan er dagens situasjon, og hva må eventuelt til for å styrke det regionale nivåets samfunnsutviklerrolle?	40
4.1 Den første dimensjonen: Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen.....	40
4.1.1 Hvordan er dagens situasjon, hva er utfordringene? .	40
4.1.2 Hva må til i <u>fylkeskommunen</u> for å bedre kunne gi en strategisk retning for regional utvikling (som ikke går på bekostning av lokalt selvstyre)?.....	49
4.1.3 Hva må til av <u>endring av rammebetingelser</u> for bedre å kunne gi en strategisk retning for regional utvikling?	50

4.2	Den andre dimensjonen: Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn	52
4.2.1	Hvordan er dagens situasjon, hva er utfordringene? .	52
4.2.2	Hva må til i <u>fylkeskommunen</u> for å bedre kunne mobilisere aktører?	63
4.2.3	Hva må til av <u>endring av rammebetingelser</u> for å kunne mobilisere aktører?.....	64
4.3	Den tredje dimensjonen: Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.....	66
4.3.1	Hvordan er dagens situasjon, hva er utfordringene? .	66
4.3.2	Hva må til i <u>fylkeskommunen</u> for å bedre kunne samordne offentlige myndigheters innsats og virkemiddelbruk?.....	83
4.3.3	Hva må til av <u>endring av rammebetingelser</u> for at fylkeskommunen bedre skal kunne samordne offentlige myndigheters innsats og virkemiddelbruk?.....	89
5	Avslutning.....	97
6	Litteratur	100
7	Vedlegg.....	111
	Intervjuer	111
	Spørreundersøkelse til alle fylkeskommuner, mai 2014.....	111

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Ulike dimensjoner av samfunnsutviklerollen til regionalt folkevalgt nivå.....</i>	13
Figur 2.2	<i>Illustrasjon av ulike statlige myndigheters geografiske inndeling av sine regionale ledd (Stigen 2011, Hansen mfl. 2006).....</i>	21
Figur 3.1	<i>Koordineringstrappen (Hanssen, Hofstad og Hisdal 2015)...</i>	31
Figur 4.1	<i>De utsagn som oppgis best å beskrive fylkespolitikernes rolle .</i>	42
Figur 4.2	<i>Hvem er de viktigste aktørene på samarbeidsarenaene knyttet til følgende politikkområder? (N=235).....</i>	55
Figur 4.3	<i>Samarbeid med aktører utenfor kommunen, etter arbeidsområder (Norut 2009:65).</i>	56
Figur 4.4	<i>Fylkeskommunen og fylkesmannen har overlappende ansvar og oppgaver. Andel som har oppgitt «i stor grad/ i noen grad» (N=289)</i>	61
Figur 4.5	<i>Eksempler på stimuleringsmidler som kan overføres til et regionalt folkevalgt nivå (ikke uttømmende) (Deloitte 2015, Nilsen og Langset 2013).....</i>	65
Figur 4.6	<i>Andel av deltakere i vannregionutvalgene fra ulike forvaltningsmyndigheter som sier seg «Helt enig/ ganske enig» i påstanden (N=301).....</i>	69
Figur 4.7	<i>Hvordan kan nettverks – og partnerskapssamarbeid endre aktørenes adferd?</i>	88
Figur 5.1	<i>Oppsummering.....</i>	98

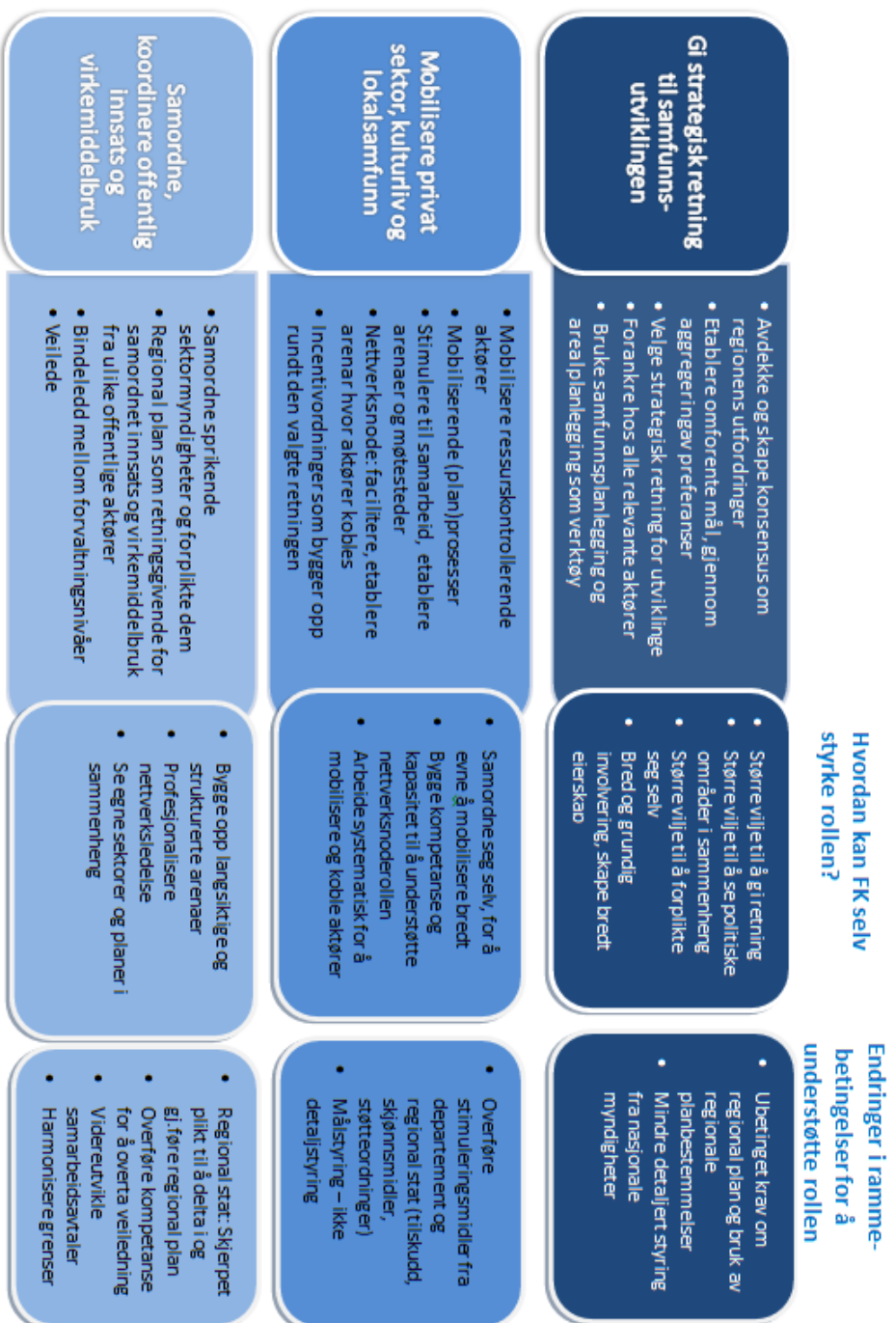
Sammendrag

Hege Hofstad og Gro Sandkjær Hanssen

**Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå:
Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert
regional utvikling og planlegging**
NIBR-rapport 2015:17

I denne rapporten diskuterer vi samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Her ser vi på hva som er forutsetningene for at en nettverks- eller partnerskapslogikk skal virke, og hvordan man kan videreutvikle rollen som regional samfunnsutvikler gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. Studien er basert på kvalitative intervjuer, surveydata og en litteraturgjennomgang. Rapporten argumenterer for at den regionale samfunnsutviklerrollen har tre hoveddimensjoner. For det første å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. For det andre å mobilisere private sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Og for det tredje å samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Vi viser i denne rapporten at selv om potensialet er der, er utfordringene med regional utvikling og regional planlegging i dag at fylkeskommunen bare til en viss grad har vilje og evne til å gi strategisk retning for utviklingen, har problemer med å koordinere sprikende offentlige sektormyndigheter til felles innsats, og i varierende grad klarer å mobilisere ressurskontrollerende aktører (både offentlige og private). Da er spørsmålet om det institusjonelle rammeverket og støtten rundt oppgavene er tilstede. Langs disse dimensjonene diskuterer vi så hva som må til - i fylkeskommunene og i rammebetingelsene – for at fylkeskommunene skal kunne spille ut samfunnsutviklerrollen på en god måte. Funnene oppsummeres i sluttfiguren (se neste side).

Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerollen



Summary

Hege Hofstad og Gro Sandkjær Hanssen

**The regional development role of County municipalities:
Developing the role through network-oriented regional
development and planning**

NIBR Report 2015:17

In this report we discuss the regional development role of the elected regional government (County municipality). Here, we also illuminate the conditions for network- and partnership work, and how the regional development role can be further developed through network-oriented planning. The study is based on qualitative interviews, surveys and recent research literature. We argue that the regional development role has three basic dimensions: 1) to strategically guide the future development of the region; 2) to mobilize business, private actors and civil society; 3) to coordinate the effort and instruments of public authorities. The report shows, that even if the potential is there, there are several challenges today, related to the County municipalities' ability and will to give strategic direction, their relatively low ability to coordinate public sector authorities with contradictory goals and measures, and the challenge of mobilizing resource-controlling regional and local actors (both private and public). An important question is if the institutional framework represent good conditions for playing out the regional development role. Along these three dimensions we also discuss which factors – in the County municipalities and in their institutional framework – that might improve the regional development role. The findings are summed up in a figure (Norwegian, see page 6).

1 Introduksjon: Regional utvikling og planlegging som partnerskap

Regional utvikling og regional planlegging har alltid hatt en partnerskapsbasert karakter (Falleth og Hofstad 2008). Utover 1990-tallet ble partnerskap i økende grad sett på som en måte å løse utviklingsoppgaver på, i et forpliktende samarbeid mellom både offentlige og private aktører i et geografisk område (Higdem 2007a,b). Her ble fylkeskommunen utover 2000-tallet utpekt som en av de viktigste nodene i slike partnerskap, og den regionale samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunene fikk større tyngde. Dette skjedde gjennom tap av tunge velferdsoppgaver og tildeling av nye oppgaver og virkemidler relevant for samfunnsutvikling.

Fylkeskommunene er i sin samfunnsutviklingsrolle avhengig av å samarbeide med offentlige myndigheter som de ikke har instruksjonsmyndighet over. Og de er avhengige av å samarbeide med aktører i næringsliv og sivilsamfunn, blant annet for å nå målene i regionale planer. Som en konsekvens har regional planlegging gjennom årene utviklet en rekke komplekst organiserte arenaer, hvor hensikten har vært å legge til rette for samhandling mellom aktører som har interesser og virkemidler knyttet til regional utvikling (Higdem 2011). Dette betyr at det regionale folkevalgte nivået har fått en tydeligere rolle som *nettverksnode* - initiativ, tilrettelegger, fasilitator og driver av nettverkssamarbeid og partnerskap, ikke bare gjennom sin regionale planlegging, men også generelt.

Man har også sett skifte i den i den regionalpolitiske retorikken fra statens side (Bråtå mfl. 2014, Onsager 2012), om at regional utvikling ikke lenger skal skje som en ovenfra- og ned styrt og omfordelt likhetspolitikk regionalt, men ved at fylkeskommunene,

kommunene og andre aktører fremmer en regional utvikling basert på regionenes egne utfordringer, muligheter og ressurser.

Fylkeskommunene har, blant annet gjennom nye lover og forskrifter, fått rollen som node på flere politikkområder enn tidligere (for eksempel i vannforvaltning og folkehelse), og forventes nå å etablere og utvikle en rekke nye nettverk og partnerskap i kraft av å være regionalpolitisk prinsippal og nøkkelaktør. Som et resultat bærer regional planlegging enda større preg av å være partnerskapsbasert enn tidligere. Den nye plan- og bygningsloven (PBL 2008) skal bygge opp under dette, ved å forenkle og styrke den regionale planleggingen.

Partnerskaps- og nettverksorienteringen mellom styringsnivåer omtales i internasjonal litteratur som «the cooperative turn» (Marks og Hooghe 2004). I norsk sammenheng gir nettverksorienteringen seg utslag i en formidabel økning i antall samarbeid og nettverk som fylkeskommunene initierer eller deltar i (Farsund og Leknes 2006). I dag oppgir flere fylker at de er med i 50-70 nettverk totalt, og avdelingsledere i fylkeskommunen at deltar i (eller leder) 10-12 nettverk¹.

I denne rapporten diskuterer vi hva som er forutsetningene for at en nettverks- eller partnerskapslogikk skal virke, og hvordan man kan videreutvikle rollen som regional samfunnsutvikler gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.

Behovet for en partnerskapsbasert regional planlegging finner man i en stadig mer fragmentert forvaltning, særlig regionale ledd av sektormyndighetene. Den regionale statsforvaltningen består i dag av om lag 35 etater der samtlige, med unntak av NAV fylkesforvaltning, har en organisering som ikke følger fylkesgrensene (Hansen mfl. 2006, Nilsen og Langset 2015). I tillegg er det mange kommuner, og tydeligere at en del samfunnsproblemer- og løsninger overskrider kommunegrensene. Særlig gjelder dette arealforvaltningen. Selv med færre kommuner (100) vil arealforvaltningen ha behov for å koordineres på et nivå over – for å møte utfordringene knyttet til samordnet areal- og transport, klimautfordringen, klimatilpasningsutfordringer,

¹ Resultat fra spørreundersøkelse til politikere og avdelingsledere i norske fylkeskommuner fra 2014. Utført som en del av prosjektet Countynode finansiert av Norges Forskningsråd.

folkehelse med mer. Den nye stortingsmeldingen (Meld. St. 14, 2014-2015) peker også på dette.

Behovet for bruk av regional planlegging for å styrke samfunnsutviklingen i byregioner og større regioner, trekkes frem i mange nye studier (Farsund og Leknes 2006, Damvad og Dokk Holm 2013, Menon Business Economics 2015). Grunnen er at samarbeid fremfor konkurranse er essensielt for å oppnå regional vekst, regionale forbindelser, regional attraktivitet og investeringer i infrastruktur - (Menon Business Economics 2015, Rybalka 2008, NOU 2011:3, Engebretsen og Gjerdåker (2012), Skogstrøm mfl. 2013).

Vi viser i denne rapporten at selv om potensialet er der, er utfordringene med regional utvikling og regional planlegging i dag at fylkeskommunen bare til en viss grad har vilje og evne til å gi strategisk retning for utviklingen, har problemer med å koordinere sprikende offentlige sektormyndigheter til felles innsats, og i varierende grad klarer å mobilisere ressurskontrollerende aktører (både offentlige og private). Da er spørsmålet om det institusjonelle rammeverket og støtten rundt oppgavene er til stede, noe som tidligere er satt spørsmålsteget ved (Nordregio 2005, Baldersheim mfl 2009, NOU 2000:2, NOU 2001:7, NOU 2003:14).

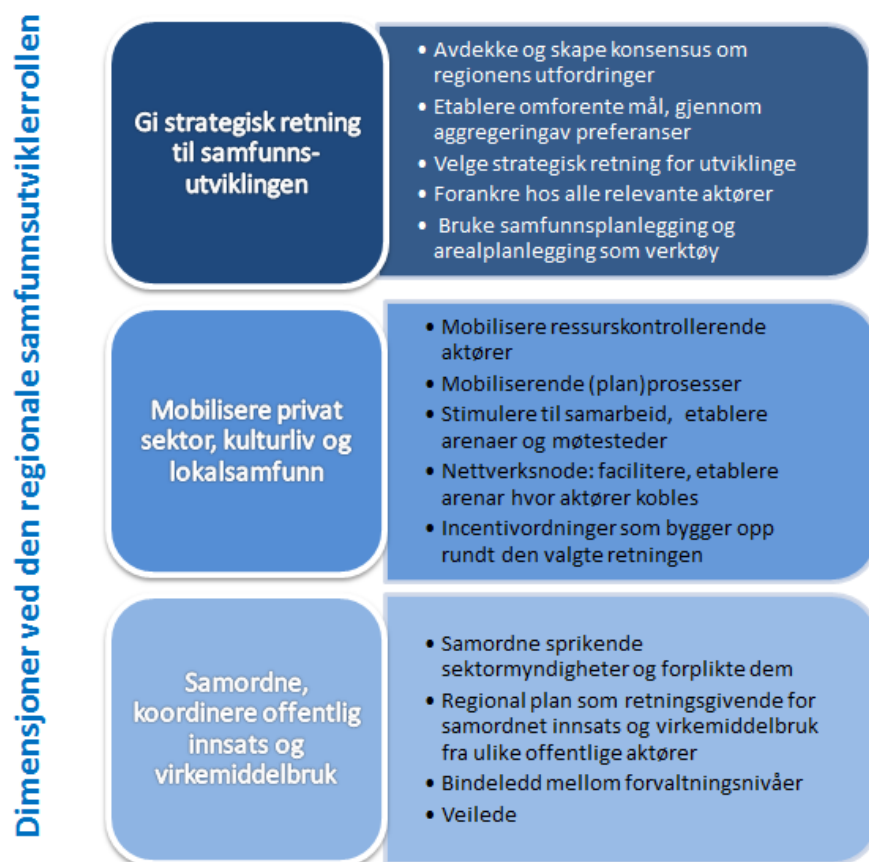
Utfordringene som identifiseres kan delvis forklares med at den nettverkslogikken regional planlegging hviler på, fungerer parallelt med en svært sterk hierarkisk styringslogikk hos mange av sektormyndighetene. Vi har i dag en hybriditet av styringslogikker, som fungerer parallelt. Dette er ikke et problem, *i seg selv*, men det er ikke alltid disse styringslogikkene spiller sammen. Vi diskuterer i dette notatet hva som må til, både hos fylkeskommunene selv og i deres rammebetingelser, for at de to styringslogikkene bedre kan spille sammen i regional utvikling.

2 Hva innebærer en regional samfunnsutviklerrolle – og hvorfor bør den være folkevalgt?

Det regionale folkevalgte nivået har gjennomgått store endringer. I en reform i 1975-77 var målet å styrke fylkeskommunen som demokratisk arena, tjenesteprodusent og myndighetsutøver. Fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler ble først slått fast i plan- og bygningsloven fra 1985. Den fremtrer også i NOU 1992:15, ”Christiansen-utvalget”, der en opererer med uttrykket ”samfunnsbygging” ved siden av rollene som forvalter av demokrati og tjenesteproduksjon (Ringholm mfl. 2009), og «utviklingsaktør» - rollen uttrykkes tydeligere i St.meld. nr. 30 (1997-1998). Men det er særlig fra begynnelsen av 2000-tallet, da fylkeskommunen mistet tunge og viktige tjenester at man la større vekt på samfunnsutviklerrollen. En del oppgaver og myndighet som støttet opp under en slik rolle ble desentralisert til fylkeskommunen. Dagens regjering ønsker å videreutvikle det regionale nivået som samfunnsutvikler heller enn som tjenesteprodusent (Meld. St. 14 (2014-2015), kap 6). Hva består så en regional samfunnsutviklerrolle i?

Det er skrevet mye om samfunnsutviklingsrollen (Ringholm mfl. 2009, Nilsen og Langset 2013, NOU 2000:2), uten at rollen er presist definert (Nordregio 2005). Basert på litteraturen kan den regionale samfunnsutviklerrollen oppsummeres i tre hoveddimensjoner, illustrert i figuren under.

Figur 2.1 *Ulike dimensjoner av samfunnsutviklerollen til regionalt folkevalgt nivå*



Den første dimensjonen er en forutsetning for å arbeide målrettet i de to andre dimensjonene av rollen. Vi vil se nærmere på hver av dem under.

Spørsmålet er så hvorfor denne rollen bør tillegges et *folkevalgt* regionalt nivå? I diskusjonen som følger vil vi legge til grunn de etablerte prinsippene for oppgavefordeling; at oppgavene bør legges til lavest mulig effektive nivå, at staten bør ha oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis, og at oppgaver som forutsetter lokal og regional kjennskap og initiativ bør delegeres til regionalt og lokal nivå (Amdam mfl. 2015, NOU 2000:22) Disse prinsippene er også lagt til grunn i Meld. St. 14 (2014-2015) («Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»).

2.1 Den første dimensjonen: Gi strategisk retning til den regionale samfunnsutviklingen

Hvorfor bør det være et folkevalgt nivå som gir strategisk retning for samfunnsutviklingen? Det er tunge demokratiargument for at et politisk organ som er valgt av befolkningen i regionen har denne oppgaven (NOU 2003:14, s. 111).

For det første er det behov for en *samlet og akseptert forståelse av hvilke hovedutfordringer* en region står overfor som grunnlag for fremtidig utvikling. En slik forståelse dannes best gjennom de etablerte representative ordningene, hvor prosessene er åpne, involverende og transparente. Gjenvalgsmotivasjonen til de folkevalgte gjør dem mer åpne for å fange interessegruppers og befolkningens syn, og på bakgrunn av dette i stand til å danne seg en samlet forståelse. Dette legges det også vekt på i tidligere stortingsmeldinger om det regionale nivået sin rolle «man [må] særlig ta hensyn til befolkningens interesser i regionen, for eksempel når det gjelder arbeids- og næringsliv, utdanning og velferdsordninger (St.meld. nr. 19 (2001-2002): s. 20-21).

Videre er det behov for å etablere *omforente mål*, og også et (demokratisk formulert) uttrykk for en *helhetlig og ønsket utvikling innenfor området*. Også her vil en folkevalgt ledelse være bedre på å aggregere preferansene og behovene til ressurskontrollerende aktører og befolkning i regionen, basert på det samme gjenvalgsmotivet, og omdanne disse til politiske strategier og veivalg. Resultatet vil bli mer en mer hensiktsmessig strategisk retning, tilpasset de forutsetninger for utvikling som regionen har (for eksempel når det gjelder å utnytte stedsegne, komparative fortrinn).

For det tredje vil et folkevalgt nivå ha en *mye større legitimitet i å gi retning* for den regionale samfunnsutviklingen, noe som betyr å prioritere noe og å prioritere bort andre ting. Befolkningen og aktører i regionen vil lettere akseptere en retning som er gitt av folkevalgte enn av statlig forvaltning /det nasjonale nivået. Begrunnelsen hviler på at befolkningen aksepterer at sammensetningen av regionale politikere er uttrykk for en aggregert folkevilje i regionen. Og at de har mulighet til å uttrykke

sin misnøye over valgseddelen ved neste valg, og avsette den politiske ledelsen om de vil ha endring.

For det fjerde blir *ansvarsutkrevingen (accountability)* bedre sikret når den strategiske retningen for regional utvikling gis av en *regionalt* folkevalgt ledelse. Innbyggerne i regionen kan felle det politiske lederskapet ved neste valg. Om det er *nasjonale* folkevalgte som gir regional strategisk retning (som formidles gjennom regionale statlige myndigheter), blir det lenger avstand til det ansvarlige folkevalgte nivå, og ansvarsutkrevingen blir mer kompleks.

I tillegg er det behov for *regionale arealstrategier der arealspørsmål vil berøre flere kommuner*. Dette for å sikre grenseoverskridende og gjenstridige utfordringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging, næringsutvikling, naturmangfold, utslippsreduksjon (klima), klimatilpasning (for eksempel knyttet til redusering av naturskade fra flom, skred). Som Difi-rapport (2014:7, s.60) konkluderer kan gjenstridige problemer bare løses gjennom *et tydelig politisk lederskap* som innebærer å ta initiativer og beslutte strategiske mål. Dette vil møte administrasjonens (som ofte er sektorinndelt) behov for klare politiske signaler for å ta tak i og prioritere denne type saker, særlig om dette innebærer flere kommuner. Selv om kommunestørrelsen til norske kommuner vil kunne komme til å øke i årene fremover, som resultat av sammenslåinger, vil grenseoverskridende utfordringer ikke forsvinne.

Nasjonale politiske signaler er tydeligere på at fylkeskommunen skal ta på seg rollen med å gi strategisk retning for utviklingen. Dette kommer til uttrykk både i forventninger og i planinstrumenter (PBL 2008). De nye nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (fra 12.6.2015), understreker at fylkeskommunene skal gi strategisk retning også for arealutviklingen; «Fylkeskommunene og kommunene fastsetter regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur, hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkter for kollektivtrafikk. Gjennom planleggingen trekkes langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur-, og friluftsområder.»

I plan- og bygningsloven av 2008 ble fylkeskommunene utstyrt med flere planinstrument og – virkemidler som kunne brukes til å gi en strategisk retning på den regionale utviklingen. *Regional*

planstrategi ble innført (§ 7-1), etter modell av Danmark, for å gjøre den regionale planleggingen mer målrettet og fleksibel (NOU 2003:14, s. 112). Planstrategien skal utarbeides en gang i begynnelsen av hver valgperiode, av fylkeskommunene i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Den skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging (ved å gi en oversikt over prioriterte planoppgaver).

Regional plan beholdes som instrument, men gjøres mer fleksibel. Det er opp til fylkestinget å bestemme hvilke planer det er behov for å lage i eget fylke. I forarbeidene til loven understrekes det at også denne må bli mer strategisk «konsentrere seg om de strategiske valgene som er viktige for å møte de utfordringer som er sentrale for fylket» og «for å sikre at fylkesplanen følges opp i regionale statsetater er det viktig at fylkesplanen også synliggjør omfanget av innsatsen som forventes av disse» (NOU 2003:14, s. 115).

Som et virkemiddel til å gi strategisk retning for arealbruken i regionen ønsket lovutvalget å gjøre deler av fylkesplanen rettslig bindende. Det sterkeste juridiske virkemiddelet som den nye loven introduserer er at regional planmyndighet får hjemmel til å fastsette *regional planbestemmelse* knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser (§8-5). Den må altså forankres i den regionale planen, og har som formål å hindre at det iverksettes tiltak i strid med de retningslinjer for arealbruk som er fastsatt her. Planbestemmelsen innebærer hjemmel til å vedta tidsbegrensede forbud mot at det iverksettes bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, uten samtykke. Planbestemmelse skiller seg fra regional plan ved at de inneholder forbud som er direkte bindende for private rettssubjekter (Innjord 2010:167).

Loven pålegger også fylkeskommunene å utarbeide handlingsprogram for gjennomføringen av planen, og dette skal rulleres årlig (§ 8-1). Loven gir imidlertid ikke mer spesifisering om hva dette skal inneholde (Innjord 2010:154). I forarbeidene (NOU 2003:14) sies det imidlertid at handlingsprogrammet bør redegjøre for de tiltak og ressurser som er nødvendig for å gjennomføre

planen. Her sies det også at oppfølgingen av handlingsprogrammet bør sikres ved gjensidig forpliktende avtaler mellom de ulike aktørene (om finansiering av tiltak, forpliktelse til å ta det inn i kommunale planer etc.) (Innjord 2010:154). NOU (2003:14) understreker at dette også skal gjelde de statlige aktørene.

Til denne dimensjonen av samfunnsutviklerollen ligger også fylkeskommunens rolle som kontrollør av kommunale planer, ved at de har innsigelsesmyndighet (§ 5-4) og kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Også veiledningsfunksjonen i planlegging kan anses som en del av denne rollen.

2.2 Den andre dimensjonen: Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

Regional utvikling forutsetter at offentlige myndigheter mobiliserer og koordinerer kunnskap, kompetanse og ressurser som finnes i privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. I de siste årene har man også sett en mer demokratisk kunnskapstilnærming, med en større aksept av at kunnskapen om hva som må til for å få til utvikling, i like stor grad finnes hos lokale offentlige og private aktører som hos nasjonale offentlige myndigheter (Harpin 2006, Fraser og Lepofsky 2004). I motsetning til en hierarkisk logikk, som bygger på at kunnskapen primært finnes på toppen i forvaltningen, og skal sildre nedover forvaltningsnivåene gjennom hierarkisk ovenfra-og-ned styring, antar man her at kunnskapen også finnes hos iverksettingsaktørene. Det må derfor etableres arenaer slik at hver aktørs kunnskap bringes til torgs, brynes mot hverandre og bringer feltet videre (refleksiv kunnskap).

Et mer demokratisk kunnskapssyn, og styrking av samfunnsutviklingsrollen, har implikasjoner for fylkeskommunens arbeidsmåter. Nettverksstyring og partnerskap velges gjerne når samfunnsmålene en ønsker å nå impliserer handling på tvers av offentlige sektorer og er avhengig av at privat sektor og sivilsamfunn bidrar. Regional samfunnsutvikling er et samfunns mål som krever handling på tvers. Tradisjonelt har nye utfordringer blitt løst ved at de har blitt lagt til oppgavene til en allerede etablert sektor eller ved at man har opprettet en ny sektor.

Med bærekraftig utvikling, klima og folkehelse som viktige samfunns mål har dette blitt vanskeligere. Slike «wicked problems» er vanskelige å definere og lokalisere (Rittel og Webber 1973). De krever dermed innsats på tvers av sektorene, ingen aktør sitter med løsningen alene. Når målet for eksempel er å bidra til bærekraftig, helsevennlig og klimanøytral utvikling blir fylkeskommunen avhengig av å mobilisere det offentlige (nasjonalt, regionalt og lokalt), private og sivilsamfunnet. Denne mobiliseringsfunksjonen kalles ofte *pådriverfunksjonen*, eller «motor» (Helsedirektoratet 2011, Difi 2010).

Mobiliseringsfunksjonen innebærer også et ansvar for å skape *gode møteplasser, nettverk og partnerskap (være en arenabygger)*, hvor man klarer å samle de relevante ressurskontrollerende aktørene. Slike regionale møteplasser, nettverk og partnerskap finnes det svært mange av, og blir både anbefalt og pålagt av nasjonale myndigheter. Folkehelsemeldingen la for eksempel klare føringer om regionale partnerskap for folkehelse, hvor aktørene skulle lage en forpliktende partnerskapsavtale. Folkehelseloven har imidlertid ikke pålegg om partnerskap, men oppfordrer til nettverkssamarbeid. I vannforvaltningen er regionale partnerskap pålagt i Vannforskriften (2006), hvor regionale vannforvaltningsplaner skal utformes. Regionale partnerskap for å utvikle og implementere regionale utviklingsprogram (RUP) var lenge en sterk nasjonal føring (Bråtå mfl. 2014, Higdem 2007 a,b), men i dag har fylkeskommunene mer frihet. Men også her oppfordres det til etablering av nettverk. Også for klimatilpasning, utdanningsfeltet, planleggingsfeltet, næringsutvikling er det dannet mange regionale nettverk, med aktører fra flere forvaltningsnivåer.

I den senere tid har det innovative potensialet til slike partnerskaps- og samarbeidsarenaer blitt trukket frem (Sørensen mfl. 2015, Hanssen 2015). Ved å sette sammen aktører som representerer ulike verdensforståelser, i form av profesjon, forvaltningsnivå eller sektormyndighet, kan aktører bryne sine problem- og løsningsforståelser mot hverandre og få frem kreative spenninger som fører til nytenkning. Ofte fører slike prosesser også til at aktører finner frem til samarbeidsmuligheter de ikke hadde sett tidligere (Hanssen 2015).

Hva er *merverdien* for innbyggere og næringsliv av at det regionale folkevalgte nivået har en slik mobiliseringsrolle? Kunne det like godt vært et regionalt statlig forvaltningsorgan, som fylkesmannen?

Et viktig argument er igjen at en politisk (folkevalgt) ledelse har et *gjenvalgsmotiv som gir en større følsomhet* for preferansene og behovene hos innbyggeres, bedrifter og andre aktører i privat sektor. Noe som utgjør en grunnleggende forskjell fra regionale statlige myndigheter. Regioner med politisk valgt ledelse vil dermed ha *følehornene mer ute*, og være mer *responsive* overfor næringslivets og innbyggernes behov.

For det andre gir denne følsomheten dem bedre forutsetninger for å være «*koblingsboks*» mellom aktører i næringslivet og offentlig forvaltning (som fylkeskommune, Innovasjon Norge etc.). En valgt politisk ledelse har større forutsetninger for å klare å mobilisere regionens egne ressurser, fordi de vet mer om *hvilke* de er – og *hva som skal til* for å mobilisere dem.

Regionale partnerskap, hvor politisk ledelse er aktiv part, gir fra næringslivets ståsted en god mulighet til å gi dem kortere vei til de politiske beslutningsarenaene. De vil dermed ha *bedre muligheter til å kanalisere sin kunnskap* om hva som trengs for å stimulere utvikling i regionen (Farsund og Leknes 2006). Dermed kan de få regionale myndigheter til å prioritere retning, prosjekter og tiltak som er av særlig stor betydning for næringslivet. Denne muligheten for kanaliseringen av kunnskap vil også gjelde andre samfunnsaktører som deltar i partnerskapene.

For det fjerde vil denne mobiliserende kraften, og stedlig merverdi, gi bedre forutsetninger til å utløse *regionspesifikke ideer om ønsket utvikling og veien dit* (Higdem 2001, Miljøverndep, Rundskriv T-2/98B). Det vil dermed være en større innovativ kraft som kan utløses av fylkeskommunen, enn for eksempel en regional statlig myndighet – som ikke har de samme incentivene til å være følsomme og responsive for regionale og lokale forhold.

Samlet sett vil altså et regionalt folkevalgt nivå i større grad enn en (regional) statlig sektormyndighet evne og mobilisere ressurser og kunnskap fra bedrifter, innbyggere og organiserte interesser innenfor næring, arbeidsliv, kultur og sivilsamfunn. De vil også *ha større legitimitet til å få aktører til å bidra for å nå de politiske vedtatte målene*, i og med at de er folkevalgte. Dermed vil *det offentlige*

muligheter til å nå de målene som er satt øke (økt systemkapasitet) (Farsund og Leknes 2006).

2.3 Den tredje dimensjonen: Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Det er et stort behov for større samordning av nasjonale sektormål og offentlige myndigheters virkemiddelbruk.

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

Samordningsutfordringene skyldes mange faktorer, som mangel på harmonisering av sektorlover (med PBL), og mangel på en omforent og sektorovergripende miljølov som den svenske «Miljöbalken»². I tillegg peker studier på at forvaltningen er grunnleggende sektororganisert med sterke sektordepartementer og relativt svake samordningsdepartementer (Difi 2014, 2015), at det er en manglende vilje til å ta politiske avklaringer mellom motstridende sektormål på nasjonalt nivå (Hanssen, Hovik og Hundere 2014), og at offentlig forvaltning er blitt mer spesialisert og fragmentert i tråd med New public management-idealer (Difi 2014, Hansen mfl. 2006). Dette utgjør en ytterligere utfordring for

² I Sverige har man en omforent miljølov, Miljöbalken (1998:80)8. Miljöbalken er en sektorovergripende lov. I dette ligger det at loven får anvendelse overfor ethvert tiltak som kan medføre miljøpåvirkning selv om tiltaket i utgangspunktet hører innunder annen lovgivning (1. kap. 3 § første ledd.). Miljöbalken inneholder et eget kapittel om miljøkvalitetsnormer(5.kapittel)Her finner man generelle regler om hvordan miljøkvalitetsnormer skal oppfylles, blant annet bestemmelser som slår fast at myndigheter og kommuner skal sikre at fastsatte miljøkvalitetsnormer oppfylles når det gis tillatelse til nye naturinngrep.(Wang Andersen 2013/2014)

utviklingen av en regionalt tilpasset regionalpolitikk gjennom planlegging (Higdem 2011:4).

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

Figur 2.2 *Illustrasjon av ulike statlige myndigheters geografiske inndeling av sine regionale ledd (Stigen 2011, Hansen mfl. 2006)*

Oslo	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn	Møre	Sør-Tr.	Nord-Tr.	Nordland	Troms	Finnmark		
2 regioner																				
Hovedredningsentral 1 Stavanger															Hovedredningsentral 2 Bodø					
3 regioner																				
Meteorologisk institutt – værvarslinga 1									Meteorologisk institutt – værvarslinga 2					Meteorologisk institutt – vær 3						
Jernbanelverket 1									Jernbanelverket 2					Jernbanelverket 3						
Fylkesnemnda for sosiale saker									Fylkesnemnda for sosiale saker 2					Fylkesnemnda for sosiale saker 3						
Statnett 1									Statnett 2					Statnett 3						
4 regioner																				
Sjøfartsdir inspeksjon 1			Sjøfartsdir inspeksjon 1			Sjøfartsdir inspeksjon 2			Sjøfartsdir inspeksjon 3			Sjøfartsdir inspeksjon 4								
5 regioner																				
Vegregion 1					Vegregion 2					Vegregion 3				Vegregion 4		Vegregion 5				
H2 Helseregion 1					Helseregion 2					Helseregion 3				Helseregion 4		Helseregion 5				
Avinor 1					Avinor 2					Avinor 3				Avinor 4		Avinor 5				
Justerkanne 1					Justerkanne 2					Justerkanne 3				Justerkanne 4		Justerkanne 5				
NVE 1					NVE 2					NVE 3				NVE 4		NVE 5				
Kystverket 1					Kystverket 1					Kystverket 2				Kystverket 3		Kystverket 4				
Eltilsynet 1					Eltilsynet 2					Eltilsynet 3				Eltilsynet 4		Eltilsynet 5				
Jordskifteretten 1					Jordskifteretten 2					Jordskifteretten 3				Jordskifteretten 4		Jordskifte 5				
Barne-, ungdoms- og familieetaten 1					BUFA 2					BUFA 3				BUFA 4		BUFA 5				
Statsbygg 1					Statsbygg 2					Statsbygg 3				Statsbygg 4		Statsbygg 5				
6 regioner																				
Husbanken 1					Husbanken 2					Husbanken 3				Husbanken 4		Husbank 5				
UDI 1					UDI 2					UDI 3				UDI 4		UDI 5				
L 2 Lagdomme 1					Lagdomme 2					Lagdomme 3				Lagdomme 4		Lagdomme 5				
Kri 1 Krim 2					Krim 1					Kriminalomsorg 2				Kriminalomsorg 3		Kriminalomsorg 4		Kriminalomsorg 5		
Sjøfartsinspektør 1					Sjøfartsinspektør 2					Sjøfartsinspektør 3				Sjøfartsinspektør 4		Sjøfartins 5				
Tollregion 1					Tollregion 2					Tollregion 3				Tollregion 4		Tollregion 5		Tollregion 6		
Reindr 1														R 1 R2		Reindruf 3		R 4 5 6		
7 regioner																				
Arb 1					Arbeidstilsyn 2					Arbeidstilsyn 3				Arbeidstilsyn 4		Arbeidstilsyn 5				
Fiskeridirektoratet 1					Fiskeridirektoratet 1					Fiskeridirektoratet 2				Fisk 3 Fiskid 4		Fiskd 5 Fisk 6 Fisk 7				
8 regioner																				
Statsarkiv 1					Statsarkiv 2					Statsarkiv 3				Statsarkiv 4		Statsarkiv 5				
Mattilsynet 1					Mattilsynet 2					Mattilsynet 3				Mattilsynet 4		Mattilsynet 5				
Statens lånekasse 1					Låne 6					Lån 2-1 Låne 3-1				Låne 5 Låne 6		Låne 7 Statens lånekasse 8				
Statsadvokaten 1					Statsadvokat 2					Statsadv 1 Statsadvokat 3				Statsadvokat 4		Adv. 5 Adv. 6		Statsadvokat 7 Statsadv 8 Statsadv 9 Statsadv 10		
Reg 1					Forbrukerrådet 2					Forbrukerrådet 3				Forbrukerrådet 4		Forbrukerrådet 5		Forbruker 6 Forbruker 7 Forbruker 8 Forbruker 9 Forbruker 10		
10 regioner																				
Bisp 1					Bispedomme 2					Bispedomme 3				Bispedomme 4		Bispedomme 5				
Bisp 6					Bispedomme 7					Bisp 8				Bispedom 9		Bispedo 10 Bispedomme 11				
12 regioner																				
Statens kartverk 1					Kartverk 2					Kart 1 Kartverk 3				Kartverk 4		Kart 5 Kartverk 6		Kart 7 Kart 8 Kart 9 Kart 10 Kart 11 Kart 12		

Figuren viser fylkeskommuneinndelingen i øverste rad, og at de geografiske inndelingene i statlige spesialregioner varierer fra sektormyndighet til sektormyndighet. Figuren viser bare enheter som er større enn fylkeskommunene. I tillegg kommer de som følger fylkesinndelingen (fylkesmennene, med unntak av Oslo/Akershus, og NAV), og de som har inndelinger som er geografisk mindre enn fylkeskommunene (politidistriktene). Figuren får godt frem variasjonen i geografisk inndeling, og selv om den er fra 2011, så er den geografiske inndelingen nesten

uendret (se Nilsen og Langset 2015:17-18 for oppdatert versjon). Flere studier har vist at variasjonen i geografiske inndelinger utfordrer samarbeid og koordinert virkemiddelbruk (Hansen mfl. 2006, Nilsen og Langset 2015, Hanssen mfl. 2012).

I samordningsrollen ligger det flere elementer. For det første å være *bindeledd mellom forvaltningsnivåer*, noe som igjen innebærer en fortolkerrolle av statlige (sektor)styringssignaler. Men bindeleddrollen innebærer også at man skal kanalisere erfaringer og kunnskap oppover, fra kommunene og fylkeskommunene til nasjonalt nivå.

Statlige styringssignaler spriker ofte, og kan være direkte motstridende når man skal gjennomføre dem på regionalt og lokalt nivå. En stadig mer sektorisert og fragmentert statsforvaltning, med sine sektorlover og sine regionale ledd, har ført til et større behov for å avklare målkonflikter. Dette skjer ikke alltid på statlig nivå (mellom politisk ledelse av departementene), men skyves ofte nedover og må tas på regionalt eller kommunalt nivå. En *desentralisering av dilemmaer*. Så det andre elementet er nettopp dette, samordning som *avklaring av målkonflikter mellom ulike sektorpolitikk*.

I tillegg ligger det i samordningsrollen et ansvar for å *samordne sprikende sektormyndigheter og klare å forplikte dem* – slik at alle drar i samme retning (koordinerer sitt virkemiddelapparat). Fylkeskommunen har fått denne samordningsrollen på flere og flere områder, både i regional utvikling, vannforvaltning, folkehelse m.m (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Hofstad 2013). Til denne oppgaven har regional planlegging et stort potensial til å være retningsgivende for samordnet innsats og virkemiddelbruk fra ulike offentlige aktører. Den nye loven (PBL 2008) styrker regional planlegging som samordningsverktøy, noe som ble begrunnet slik i forarbeidene; «Det er et hovedmål med den regionale planleggingen å få til en god samordning mellom disse [kommunene, fylkeskommunen, regionale statsorganer, private], slik at regionale utfordringer kan møtes med felles mål og visjoner. De forskjellige myndigheters og organisasjoners virkemidler og tiltak må virke gjensidig støttende og bidra til å nå de målene som er satt» (NOU 2003:14, s. 113). Loven understreker fylkeskommunens ansvar for å samarbeide med alle berørte myndigheter, for å sikre samordning i utformingsfasen. Og den gir

berørte offentlige myndighet rett – men også plikt – til å delta i planleggingen (§ 8-3).

Hva er merverdien for innbyggere og næringsliv av at det er et regionalt *folkevalgt* nivå som er ansvarlig for samordning av offentlige myndigheters virkemiddelapparat? Kan den likegodt ivaretas av et regional statlig forvaltningsorgan som fylkesmannen (som allerede har et stort koordineringsansvar)?

Det er primært fire argumenter for at et regionalt folkevalgt nivå bør være ansvarlig for samordningen. For det første oppleves mangel på avklaring mellom motstridende nasjonale sektormål ofte ikke som et problem på nasjonalt nivå. Målkonflikter kommer til syne og spiller seg ut i regionale og lokale saker. Dermed blir samordningen av nasjonale styringssignaler på regionalt nivå også en form *for avveining mellom ulike sektorinteresser*. En slik avveining berører spørsmål av politisk natur, og bør legges til regionalt folkevalgt nivå – og være folkevalgte avgjørelser, fremfor å tas av et mer administrativt forvaltningsorgan som fylkesmannen (Deloitte 2015).

For det andre krever slik avveining *en følsomhet for regionale rammebetingelser og regionale forhold*. Eller som Nordland fylkeskommune gav uttrykk for i en regional plan fra 2007; at sektorvise pålegg fra nasjonale myndigheter må «omsettes i Nordlandsdialekt», altså tilpasse gjennomføringen til regionale forhold (Monsen og Sundet 2008:97). Denne tilpasningen betinger at forvaltningsorganet *kjenner til regionale forhold*, noe folkevalgt ledelse har bedre forutsetninger for gjennom

gjennomføringen. For det tredje har det folkevalgte regionale nivået en *lang tradisjon med å tenke partnerskap og forankring*, og jobbe for at aktørene (stat og kommune) gjennom dialog og samarbeid forplikter seg til oppfølging (Higdem 2001). Et slikt arbeid – og utviklingsledelse (Amdam mfl. 2015) – kan sikre et bredt definert gyldighetskrav, og økt legitimitet for resultatet.

For det fjerde er det representative demokratiets styrke at det *sikrer prosedyrer for åpne, involverende og transparente prosesser* – som gjør *ansvarsutkraving* mulig. Regionale statsetater har ikke nødvendigvis slik prosess- og åpenhetsforståelse, fordi deres mandat er å gjennomføre sektorpolitikk. Samordning som gjøres av et

folkevalgt organ vil dermed ha bedre forutsetninger for å sikre transparens. En stor mengde av litteraturen om partnerskap og nettverksorienterte samarbeidsarenaer advarer mot lukkede prosesser, og vektlegger betydningen av åpne og transparente prosesser – for ikke å undergrave viktige demokratiske prinsipper som ansvarsutkreving og legitimitet (Sørensen og Torfing 2005, 2007, Davies 2007, 2011).

2.4 Oppsummering: Hva er merverdien for innbyggere og næringsliv av et regionalt folkevalgt nivå med styrket samfunnsutviklerrolle?

Følgende argumenter for at et regionalt folkevalgt nivå med en styrket samfunnsutviklerrolle vil gi stor merverdi for innbyggere og næringsliv har blitt identifisert.

Større demokratisk kontroll over regional utvikling

En regional folkevalgt ledelse vil være bedre i stand til å danne seg en *samlet og akseptert forståelse av hvilke hovedutfordringer* en region står overfor som grunnlag for fremtidig utvikling. Dette på grunn av gjenvalgsmotivasjonen, men også fordi representative ordninger stiller strenge krav til at prosessene skal være åpne, involverende og transparente. Videre vil en folkevalgt ledelse være bedre på å *aggregere preferansene og behovene* til ressurskontrollerende aktører og befolkning i regionen, og omdanne disse til politiske strategier og veivalg. En folkevalgt ledelse vil dermed være bedre i stand, enn for eksempel en regional statlig myndighet, til å etablere *omforente mål* som er et demokratisk formulert uttrykk for en *helhetlig og ønsket utvikling innenfor området*. Og disse målene vil ha *høyere legitimitet* hos befolkningen, i og med at den er gitt av folkevalgte gjennom prosesser med strenge prosedyrer for åpenhet og etterprøvbarehet. En strategisk retning for regional utvikling vil også måtte ta for seg arealspørsmål som *berører flere kommuner*, på grunn av grenseoverskridende og gjenstridige utfordringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging, næringsutvikling, naturmangfold, utslippsreduksjon (klima), klimatilpasning (for eksempel knyttet til redusering av naturskade fra flom, skred). Som Difi-rapport (2014:7, s.60) konkluderer kan gjenstridige problemer bare løses gjennom *et tydelig politisk lederskap* som innebærer å ta

initiativer og beslutte strategiske mål. Dette vil møte administrasjonens (som ofte er sektorinndelt) behov for klare politiske signaler for å ta tak i og prioritere denne type saker, særlig om dette innebærer flere kommuner.

Lettere med ansvarsutkreving - regionale politikere kan kastes i valg

At den strategiske retningen for regional utvikling gis av en regionalt folkevalgt ledelse bedrer også ansvarsutkrevingen (accountability), i og med at innbyggerne i regionen kan felle det politiske lederskapet ved neste valg. Om det er nasjonal myndigheter som gir regional strategisk retning (som formidles gjennom regionale statlige myndigheter som for eksempel fylkesmannsembetene), blir det lenger avstand til det ansvarlige folkevalgte nivå (Storting), og ansvarsutkrevingen blir mer kompleks. Forskning viser også at statsforvaltningens regionale ledd (som fylkesmanneembetet) ofte fortolker den nasjonale politikken på ulike måter fra embete til embete (Helgesen og Hanssen 2014). Befolkningens muligheter for ansvarsutkreving overfor *regionale statlige myndigheter* er svært kompleks.

Større mobiliserende kraft – ha en stedlig merverdi, utløse regionspesifikke tanker og ideer om ønsket utvikling

Det er nå blitt vanligere å tenke at fremtidig regional utvikling er noe som skapes, mye basert på regionens egne ressurser, og ikke bare er avhengig av eksogene faktorer (Higdem 2001, Miljøverndep, Rundskriv T-2/98B). Dermed er det viktig å identifisere, mobilisere og koble ressurskontrollerende aktører i regionen og i lokalsamfunnene. Lokal kunnskap om regionens historiske forutsetninger for utvikling og samarbeid er dermed viktige for å oppnå mobilisering og kobling. Regioner med folkevalgt ledelse kjenner den regionale konteksten godt, og vil ha større legitimitet som å være uttrykk for en demokratisk valgt opinion, noe som til sammen gir en stor mobiliserende kraft.

Større interesser og responsivitet for næringslivets og regionale samfunnsaktørers behov

En regional folkevalgt ledelse vil ha stor interesse av å fange næringslivet behov, og behovet til andre aktører i lokalsamfunnet. Og på grunn av gjenvalgsmotivet vil de også være mer responsive

for aktørenes behov og krav, altså vilje til å dekke behovet, enn det en regional statlig myndighet vil være.

Bedre forutsetninger for å være koblingsboks mellom næringsliv, kompetansemiljøer og offentlige myndigheter

Basert på argumentene overfor, vil et direkte valgt regionalt nivå ha gode forutsetninger for å være «koblingsboks» mellom aktører i næringslivet og offentlig forvaltning (som Innovasjon Norge), fordi de ofte har god lokal- og regional kunnskap om stedlige forhold og fordi de er politisk ledet.

Mer hensiktsmessig/adekvat bruk av virkemidler – kjenner regional kontekst og kan utnytte regionale fortrinn bedre

På grunnlag av argumentene overfor er det dermed rimelig å forvente at et styrket folkevalgt regionalt nivå i større grad vil fange inn den regionale kontekst, og aktørenes behov og preferanser. På den måten vil de i større grad være i stand til å omdanne dette til strategiske mål og veivalg, som igjen danner grunnlag for en mer hensiktsmessig (ofte spisset) bruk av virkemidlene.

Motstridende nasjonale sektormål – og ukoordinert nasjonalt virkemiddelapparat – trenger demokratisk samordning på regionalt nivå

Samordning av motstridende nasjonale sektormål er nødvendig, og det er ofte på regionalt og lokalt nivå de motstridende målene kommer til uttrykk i konkrete saker. Dette innebærer en uunngåelig samordning og avveining på regionalt nivå, som regionale statlige myndigheter (som fylkesmannen, regionale kontorene til Statens Vegvesenet, etc.) ikke har kompetanse eller legitimitet til å ta. Veiing og prioritering mellom sektormål er en politisk oppgave.

Det folkevalgte regionale nivået har lang tradisjon med samarbeid, partnerskap og forankring

Det folkevalgte regionale nivået har en *lang tradisjon med å tenke partnerskap og forankring*, og jobbe for at aktørene (stat og kommune) gjennom dialog og samarbeid forplikter seg til oppfølging.

Fylkeskommunens prosessforståelse og åpne og involverende beslutningsprosesser – sikrer en åpen og transparent veiing av sektorhensyn, og samordning av virkemiddelbruk

Det representative demokratiets styrke er at det sikrer prosedyrer for åpne, involverende og transparente prosesser – som gjør ansvarsutkreving mulig. Fylkeskommunene har en slik prosess- og prosedyrekunnskap i ryggmargen. Denne demokrati- og åpenhetskompetansen sikrer en mer transparent veiing av sektorhensyn og samordning av virkemiddelbruk.

3 Partnerskaps- og nettverkslogikken – hva er betingelsene for at den skal fungere?

Selv om de samme dimensjonene er relevante for kommunenes samfunnsutviklerrolle, er den *regionale samfunnsutviklerrollen* i større grad betinget av at partnerskapslogikken fungerer. Når det gjelder den første dimensjonen- gi strategisk retning- så opererer fylkeskommunen på et langt større territorium, som bærer i seg større variasjon når det gjelder næringsstruktur, arbeid-, bo- og serviceregioner, naturforhold etc. I tillegg vil en regional retningsgivning forholde seg til kommuner som selvstendige planmyndigheter. Når det gjelder den andre dimensjonen- mobilisering av aktører- så vil en regional samfunnsutviklerrolle måtte forholde seg et større, og mer variert, aktørbilde enn det enkeltkommunene må gjøre som samfunnsutviklere. Men det er kanskje langs den siste dimensjonen- koordinering av offentlig innsats - at en regional samfunnsutviklerrolle skiller seg mest fra en kommunal. Siden det offentlige virkemiddelapparatet er svært fragmentert, og gjerne er fordelt til de regionale ledd av statsforvaltningen (Fylkesmannen, Statens vegvesen, Innovasjon Norge, NAV), så har fylkeskommunens rolle som flernivåkoordinator blitt forsterket de siste årene. I tillegg har man sett behovet for samordning på tvers av kommunegrenser, for eksempel når det gjelder samordnet areal- og transportpolitikk. Et viktig samordningsverktøy har vært regionale planer, regionale strategiprosesser, men også prosjekter, etc.

For alle dimensjonene ved den regionale samfunnsutviklerrollen synes dermed partnerskapslogikken å være en forutsetning for å fylle rollen. Og empirisk forskning viser at alle fylkeskommunene

støtter seg på denne logikken i praksis, gjennom deltakelse og etablering i et bredt spekter av partnerskap, nettverk og samarbeidskonstellasjoner (Nilsen og Langset 2013). Blant annet hadde alle fylkeskommuner i 2013 etablert fylkesdekkende partnerskap, som ofte består av representanter fra fylkesmannen, Innovasjon Norge, kommuner/regionråd av kommuner, andre regionale statlige myndigheter, arbeidslivsorganisasjoner og FoU (Nilsen og Langset 2013:18). Spørsmålet er så om forutsetningene er tilstede for at partnerskaps- og nettverklogikken kan fungere? Vi skal i det videre redegjøre for hva teori og tidligere forskning sier om betingelsene.

Det finnes en stor litteratur om ulike aspekter ved nettverk og partnerskap som styringsform. Dermed finnes det også et vell av ulike definisjoner. Sørensen og Torfing (2009) opererer med en definisjon som er god, fordi den har en bred inngang til dette fenomenet, samtidig som den har tatt opp i seg en del av kritikken som nettverklitteraturen har blitt møtt med. Ifølge dem er et nettverk:

A stable articulation of mutually dependent, but operationally autonomous actors from state, market and civil society, who interact through conflict-ridden negotiations that take place within an institutionalized framework of rules, norms, shared knowledge and social imaginaries; facilitate self-regulated policy making in the shadow of hierarchy; and contribute to the production of 'public value' in a broad sense of problem definitions, visions, ideas, plans and concrete regulations that are deemed relevant to broad sections of the population (Sørensen og Torfing 2009:236).

En av grunntankene her er at aktørene i slike nettverk (det være seg forskjellige offentlige myndigheter eller private bedrifter) *ikke har instruksjonsmyndighet* overfor hverandre – og forpliktelseelementet ikke sikres gjennom «command-and-control». Dermed må forpliktelsen sikres på annet vis. Partnerskap kan i stor grad favnes av den samme definisjonen, men innebærer ofte en frivilling *avtale* mellom to eller flere likeverdige parter i tillegg. Nettverk og partnerskap er tydelige uttrykk for en mer «egalitarian turn» mellom statlige, regionale og lokale styrings- og forvaltningsnivåer (Marks og Hooghe 2004, Helsedirektoratet

2011). Antagelsen er at forpliktelsen sikres, eller skapes, gjennom prosessen og samarbeidet – ved at alle aktørene på arenaen får eierforhold til resultatet (omforente mål, felles tiltak etc.) og at det dermed skjer en ansvarliggjøring hos de deltagende parter om å jobbe med, og gjerne vri, egne mål og virkemiddelbruk i den retningen som er valgt.

Man kommer likevel ikke automatisk frem til omforente mål, løsninger og tiltak bare man setter seg sammen. Den nevnte definisjonen vektlegger at også konfliktpregede forhandlinger kan finne sted i nettverk. Dermed imøtegås en kritikk av nettverksstyring som har gått på at denne formen for styring bygger på en litt naiv harmonimodell der konsensus er et helt sentralt element. For noe av hensikten med nettverkssamarbeid er at aktørene skal komme til enighet om noe. Kritikken har gått på at asymmetrisk maktfordeling og konkurrerende interesser ofte vil være til stede i nettverk. Særlig gjelder dette på områder der økonomiske interesser er involvert, slik vannforvaltning er et eksempel på (Stokke og Indset 2012). Imidlertid trenger ikke tilstedeværelsen av makt- og interessekonflikter nødvendigvis å være negativt for nettverksarbeidet. Gnisninger og konflikt framheves ofte som produktivt for nyskaping og kreativitet (Sørensen og Torfing 2005).

To andre momenter i definisjonen er interessante å trekke fram. For det første at det som produseres i nettverket har en eller annen form for offentlig verdi som har relevans for store deler av befolkningen. Det er altså ikke arbeid med sikte på å realisere noen få aktørers interesser, men snarere bredere samarbeid som har en mer samfunnsutviklende karakter. Ofte vil nettverkens formål være å bidra til realisering av nasjonale, regionale og/eller lokale politiske mål.

For det andre at nettverksstyring er en form for selv-regulert virksomhet mellom gjensidig avhengige, men operasjonelt autonome aktører som samhandler i skyggen av hierarkiet. Nettverket kan altså være initiert av offentlige myndigheter, blant annet ved at nettverket tilføres økonomiske ressurser eller stimuleres av offentlige lover eller reguleringer. Likevel kan ikke aktørene *tvinges* til å delta i nettverkssamarbeidet. Staten henvender seg til relevante aktører nettopp fordi de ikke klarer å håndtere

oppgaven på egen hånd gjennom de virkemidlene de tradisjonelt anvender (økonomiske, juridiske og/ eller pedagogiske).

Hva kan så måle hva som oppnås i nettverkssamarbeid, hvor målet ofte er koordinert innsats? For å fange hvorvidt partnerskapsordninger og nettverkssamarbeid faktisk fører til vi utviklet en kategorisering (inspirert av Arnstein 1969, Keast mfl. 2007, Bouckaert mfl. 2010).

Figur 3.1 *Koordineringstrappen (Hanssen, Hofstad og Hisdal 2015)*



De første tre trinnene beskriver hva man kan oppnå i selve nettverksarbeidet. Trinn 1 beskriver koordinering av kunnskap, hvor aktørene gjensidig deler informasjon og erfaringer. Trinn 2 beskriver hvordan dette igjen kan føre til en koordinering av virkelighetsoppfatninger, og til utvikling av felles verdensanskuelse, problemforståelse og løsningsforståelse. Deliberativ litteratur (som bygger på Habermas 1996) legger stor vekt på dette, og multi-level governance litteratur vektlegger også hvordan nettverksarenaer kan føre til «common perspectives and building of shared norms» (Robins mfl. 2011:1294). Trinn 3 er når aktørene i samarbeidet eller partnerskapet faktisk klarer å nærme seg hverandre og utvikle felles mål, strategier, tiltak eller konkrete partnerskapsavtaler. Dette kalles ofte *positivt* definert samordning, og innebærer en mer offensiv tilnærming der man er *opptatt av å bygge opp sammenhengende*

og integrerte tiltak og virkemidler (Fimreite mfl. 2011, Difi 2014:17). Aktørene samarbeider allerede fra en tidlig fase om en *felles løsning* som også kan gi en synergieffekt, dvs. et bedre samlet resultat enn om de enkelte aktørene skulle ha operert hver for seg.

De neste tre trinnene beskriver hva som må til for at aktørene i nettverket får den organisasjonen de representerer til *faktisk å endre adferd* på bakgrunn av resultatene av nettverkssamarbeidet (trinn 1,2,3). Disse trinnene beskriver altså hva nettverkssamarbeid kan bidra til når representantene kommer «hjem igjen» - noe de gjerne må gjøre med hyppige mellomrom i slike partnerskap.

Trinn 4 innebærer at resultatet av partnerskapsarbeidet blir strategisk forankret i hver deltakerorganisasjon; noe som oftest innebærer forankring i planer, strategier eller generell politisk forankring (orienteringssak, politisk vedtak) eller administrativ forankring. Trinn 5 beskriver koordinering innad i en organisasjon som deltar, for bedre å ivareta det man har kommet frem til i partnerskapet eller samarbeidet. Dette kan for eksempel være at en kommune, regionalt vegkontor eller fylkesmannsembete oppretter tverrsektorielle arenaer eller grupper innad i egen organisasjon.

Trinn 6 beskriver en *koordinering av faktisk adferd*, ved at deltakende forvaltningsmyndigheter eller private aktører, endrer praksis i egen organisasjon på bakgrunn av resultatene av nettverkssamarbeidet. Endret praksis kan være endret budsjettprioritering og bevilgning av midler (budsjettavgjørelser), saksbehandling og tiltak. Dette gjøres enten fordi de ønsker å samordne sin virksomhet med omverden, fordi de ser at deres opprinnelige adferd underminerer adferden til andre aktører, eller for å oppnå synergieffekter. Dette kalles også *negativt* definert samordning; som innebærer en enighet mellom aktørene om at de ikke vil skade hverandres program eller tiltak (Fimreite mfl. 2011; Difi 2014:17). I en dialog om mulige nye planer og tiltak, vil for eksempel aktørene belyse utilsiktede konsekvenser for egne områder. Deretter vil de søke aksept for at tiltaket må justeres for å unngå disse konsekvensene.

Mange nettverk og partnerskap har eksplisitt eller implisitt som mål om å komme helt til trinn 6 i sitt nettverksarbeid. Spørsmålet er så *hva som er betingelser for at dette kan skje*, i og med at aktørene i nettverkene ofte representerer tunge, sektoriserte forvaltningsmyndigheter med egne sektorlover og – regler og budsjettprosesser.

I og med at det her er snakk om nettverk som er av offentlig interesse, med offentlig forvaltning som deltakere, er det interessant å se på samvirket mellom ulike styringsvirkemidler; hvordan forskjellige former for offentlige styringsvirkemidler kan bidra til å støtte opp under eller motvirke nettverkssamarbeid. Blant kan en se for seg at offentlige tilskuddsmidler kan inngå i nettverkets verktøykasse, eller at offentlige lover og reguleringer kan oppfordre til nettverkssamarbeid. Her snakker vi om en form for *styringsmessig hybriditet* blant annet som følge av at de tradisjonelle grensene mellom private, offentlige og sivilsamfunnet gradvis bygges ned og flyter sammen. Hybriditet viser seg ikke bare gjennom at flere styringslogikker opererer side om side, men også som kombinasjoner av ulike institusjonelle logikker (internt i organisasjoner), praksiser, roller og identiteter. I en fylkeskommunal kontekst er det tydelig at de er forventet å praktisere styring både gjennom juridiske (planlegging) og nettverkspregede (partnerskap) virkemidler; operere etter ulike institusjonelle logikker i form av å være tjenesteyter og håndtere tversgående policyfelt (regional utvikling, folkehelse); utvikle et spekter av ulike roller og identiteter ved at ansatte i fylkeskommunen skal mobilisere, understøtte, regulere, koordinere, yte tjenester, osv. Å fungere som samfunnsutvikler handler om å kombinere og håndtere dette mangfoldet av styringslogikker, praksiser, roller og identiteter som ideelt sett resulterer i synergier og en felles retning.

Nettverksstyring er helt sentralt for å kunne håndtere denne hybriditeten og løse brede, samfunnsmessige utfordringer, slik man nå legger opp til at et nytt folkevalgt regionalt nivå skal gjøre.

Dermed er det også interessant å se nærmere på sentrale forutsetninger for at nettverk skal fungere etter intensjonen. Her har Provan og Kenis (2007) interessante betraktninger som har implikasjoner for hvordan samfunnsutviklingsrollen til et nytt regionalt folkevalgt nivå bør utformes. De identifiserer tre ulike former for nettverk. Videre argumenterer de for at de tre nettverksformene har ulike forutsetninger for å fungere effektivt når man måler dem i forhold til sentrale betingelser for nettverksstyring: tillit mellom deltakerne i nettverket, antall deltakere i nettverket, grad av konsensus om nettverkets formål og til slutt graden av kompetanse som er nødvendig for å nå

nettverkets mål. La oss se nærmere på de tre formene for nettverk Provan og Kenis identifiserer.

Den første typen nettverk kaller de for *delt, deltakerstyrt nettverk* (shared participant-governed network) (Provan og Kenis 2007:234). Denne formen for nettverk, argumenterer de, avhenger av involvering og forpliktelse fra alle, eller en betydelig del av de organisasjonene som utgjør nettverket. Det er deltakerne selv som er ansvarlig for den interne driften av nettverket så vel som kontakten med eksterne aktører, som myndigheter eller kunder. Makt og innflytelse er relativt likelig fordelt mellom aktørene, til tross for at det kan være forskjeller i aktørenes størrelse, ressurser/kapasitet og aktivitet. Det etableres ikke en distinkt administrativ enhet som drifter nettverket, til tross for at noe administrasjon og koordinasjon kan bli tatt av enkeltaktører. Nettverket opptrer kollektivt, ingen enkeltaktør representerer nettverket alene. De argumenterer videre for at slike nettverk er mest effektive når det er høy grad av tillit mellom aktørene, når nettverket består av relativt få deltakere (seks-åtte aktører), når det er stor grad av konsensus om målet med nettverkssamarbeidet og når man har lite behov for kompetanse for å kunne nå nettverkets mål (Provan og Kenis 2007:241).

Den andre typen nettverk kaller de for *lederorganisasjonsstyrt nettverk* (lead organization-governed network) (Provan og Kenis 2007:235). Lederorganisasjonen koordinerer de viktigste aktivitetene og nøkkelbeslutningene, samt fungerer som administrasjon for nettverket, fasilitator for nettverksaktivitetene og sørger for finansiering av aktivitetene, enten med egne midler eller gjennom å skaffe eksterne midler. Funksjonen som lederorganisasjon muliggjøres av at formålet nettverket skal tjene overlapper med lederorganisasjonens egne mål. Mandatet til å ta rollen som lederorganisasjon stammer enten fra nettverksaktørene selv, eller fra en ekstern aktør, gjerne en finansieringskilde. Det at så mye av nettverksaktiviteten er sentralisert til en aktør gjør at nettverket er preget av asymmetrisk maktfordeling. Slike nettverk etableres typisk når en organisasjon har tilstrekkelige ressurser og legitimitet til å spille en lederrolle. Lederorganisasjonsstyrte nettverk er mest effektive når tilliten er ujevnt fordelt mellom nettverksaktørene, når nettverket består av et moderat antall aktører og når kompetansebehovet er moderat (Provan og Kenis 2007:241).

Den tredje typen nettverk Provan og Kenis (2007:236) identifiserer kaller de for *administrert nettverk* (network administrative organization) hvor en separat administrativ enhet er satt opp for å styre nettverket og de aktivitetene nettverket skaper. I likhet med lederorganisasjonsstyrte nettverk, er nettverket styrt, men forskjellen er at det ikke er en av deltakerorganisasjonene som kontrollerer nettverket, men en ekstern organisasjon som er etablert kun til dette formålet. Etableringen av administrasjonen kan enten være et krav utenfra, eller noe deltakerne i nettverket har blitt enige om. Administrasjonen kan enten være en person eller et større sekretariat med egen leder og et styre utgått av nettverket. Slike nettverk vil være mest effektive der tilliten er moderat, når nettverket består av et moderat til stort antall aktører, når konsensusen omkring nettverkets formål er moderat og når behovet for kompetanse for å kunne nå de målene man har satt seg er høyt.

Hvilken type nettverk som er optimalt avhenger altså av spesifikke forhold på det enkelte felt eller politikkområdet nettverket opererer på, men også hvilke ressurser en potensiell ledende organisasjon har tilgang på. Hvordan ser det så ut i praksis? Hva karakteriserer fylkeskommunen som nettverksdeltaker/nettverksleder og de feltene fylkeskommunen er satt til å være nettverksnode på? La oss først se på fylkeskommunen som nettverksnode, deretter på relevante felt i et samfunnsutviklingsperspektiv.

I forbindelse med prosjektet «Countynode» har vi intervjuet fylkeskommunale ledere nettopp om fylkeskommunens rolle som nettverksnode³ på ulike felt. Hvilket bilde av fylkeskommunens nettverksrolle tegner seg her?

Informantene tegner alle et bilde av fylkeskommunens nettverksrolle som ligger i skjæringspunktet mellom delt, deltakerstyrt nettverk og lederorganisasjonsstyrt nettverk. Administrert nettverk er imidlertid ikke uaktuelt på regionalt nivå. Regionrådene er eksempler på slike. Men for fylkeskommunens del er det de to nevnte som er aktuelle. Vi har intervjuet fylkessjefer som har tilknytning til feltene planlegging, vannforvaltning, folkehelse og regional (nærings-) utvikling. På bakgrunn av disse

³ Det vil si initiator, fasilitator og driver av nettverkssamarbeid og partnerskap.

intervjuene ser vi at det avtegner seg ulike fylkeskommunale roller. For det første en nettverksrolle synlig innenfor folkehelse og planlegging der fylkeskommunen først og fremst fungerer som understøtter av kommunenes arbeid:

[planprosesser, kompetanseoppbygging, partnerskapstilnærminger] Her er i stor grad dialogen vår arbeidsform. Sann er det veldig på folkehelsefeltet fordi vi ikke har mulighet til å utøve makt ovenfra og ned (...) og det hadde vi nok også vært forsiktige med å gjøre hvis vi hadde disse virkemidlene (...) partnerskapet er i veldig stor grad konsensuspreget (*Folkehelseansvarlig*).

Vi hadde en policy – vår viktigste oppgave var å gjøre kommunene gode (*Folkehelseansvarlig*).

Vi pleier å ha brede nettverk (...) og særlig med kommunene. Det er jo kommunene som i stor grad er de viktigste samarbeidspartnerne for oss (*Plansjef*).

Disse sitatene viser en form for nettverksstyring som er preget av understøtting fra fylkeskommunens side, der fylkeskommunen i stor grad er prisgitt engasjement og aktivitet hos kommunene for at nettverkssamarbeidet skal kunne ut i de aktivitetene og/eller tiltakene man hadde satt seg som mål. Fylkeskommunen har imidlertid en rolle som koordinator og fasilitator og spiller dermed en mer aktiv rolle enn de andre deltakerne. Trolig er det riktig å karakterisere disse nettverkene som en svak form for lederorganisasjonsstyrt nettverk med klare innslag av delt, deltakerstyrt nettverk.

For det andre avtegner det seg en nettverksrolle på næringsutviklingsfeltet hvor fylkeskommunen spiller en mer aktiv rolle:

Til slutt og sist så er det fylkeskommunen som pådriver i nettverkene, vår rolle er å legge til rette for å være en god arena. Men tross alt er vi avhengige av at alle er interessert i de prosjektene som skal foregå der. Vi blir ikke bedre enn de medlemmene som sitter der. Men det er fylkeskommunen som pådriver, initiativtaker og tilrettelegger for partnerskapene som

sørger for at de får en rolle (...) fylkeskommunen er «the leading part» (*Næringsjef*).

Uten oss blir det ingenting ... veldig ofte sånn vi jobber, få prosessene i gang å være pådriver (*Næringsjef*).

På næringsfeltet og vannforvaltningsfeltet beskrives, til tross for at man er avhengig av de andre aktørenes aktivitet også her, en mer aktiv pådriver- og koordinatorrolle. På næringsutviklingsfeltet har fylkeskommunen mer økonomiske midler til rådighet enn på de andre feltene og understreker at det, sammen med kompetanse, bidrar til å lette pådriverrollen. På vannforvaltningsfeltet har fylkeskommunen i kraft av vannforskriften fått en tydelig rolle som koordinator. Rollen fylkeskommunen har på nærings- vannforvaltningsfeltet er mer tydelig i tråd med et lederorganisasjonsstyrt nettverk enn på folkehelse- og planfeltet.

På alle de fire feltene koordinerer fylkeskommunen de viktigste aktivitetene, fungerer som administrasjon og fasilitator for nettverket og sørger for finansiering av aktivitetene. Men på nærings- og vannforvaltningsfeltet er de i noe mindre grad avhengig av kommunenes aktiviteter fordi de har midler og eksternt regelverk som stimulerer dem til deltakelse og aktivitet. Det sier imidlertid ingenting om hvorvidt de i større grad lykkes med nettverksarbeidet på disse feltene. Et viktig premiss for om fylkeskommunen skal lykkes i rollen som lederorganisasjon er ifølge Provan og Kenis (2007) at organisasjonen har tilstrekkelige ressurser og legitimitet til å spille en lederrolle. Evalueringen av implementeringen av vannforskriften har stilt spørsmålsteget ved om det er tilfellet på vannforvaltningsområdet. Også næringsjefene vi har intervjuet trekker fram ressurser i form av kompetanse og økonomiske midler som en helt essensiell faktor for at nettverk og partnerskap skal fungere. Når det gjelder planlegging og folkehelse er faren trolig i større grad å få tilstrekkelig oppmerksomhet om det regionale samarbeidet, å hindre at den regionale planen eller folkehelsearbeidet blir ignorert (Røiseland mfl., publiseres 2015).

I nyere forskningsprosjekt er flere betingelser for partnerskaps- og nettverksmodeller blitt identifisert⁴, gjennom empiriske studier av slike modeller i folkehelse, vannforvaltning, næringsutvikling, og samhandlingsreformen (kommunehelsetjeneste-spesialisthelsetjeneste). De viktigste betingelsene knytter seg til at partnerskaps- og nettverksmodeller alltid er et tonivå-spill, og at mange av deltakerne i nettverkene har politisk/administrativ ledelse. Partnerskaps- og nettverkskoordinering forutsetter at deltakerne er gitt et *forhandlingsrom* av overordnet nivå og at deres løsninger er godt *forankret*. Følgende betingelser trekkes ofte frem (Ansell og Gash 2012, Andersen og Røiseland 2008, Hanssen, Helgesen og Holmen 2014, Holmen og Hanssen 2013, Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Higdem 2007b, Bråtå mfl. 2014, Difi 2014, 2015):

- *Moderorganisasjonen (departement, direktorat, eller fylkesting):*
 - Gir retning – ikke instruks
 - Avklarer forhandlingsrommet til forhandlingsaktøren (underordnede organ) i forkant
 - Støtter opp under det fremforhandlede resultat på regionalt nivå
 - Understreker underordnede organs forpliktelse til å følge opp det fremforhandlede resultatet i sine styringssignaler
- *Nettverksdeltakeren*
 - Faktisk deltar på arenaen (ikke velger exit)
 - Har undersøkt hva forhandlingsrommet er i forkant
 - Jobber for å komme frem til et resultat (ikke trenerer prosessen)

⁴ WAPABAT (NFR), Nettverksstyring (KS), COUNTYNODE, QUALICARE, Folkehelse (referanser til publikasjoner kommer senere)

- *Koordinator av nettverket/Nettverksnoden*
 - Skaper arenaer som fungerer som diskusjonsarenaer (ikke bare informasjonsutveksling)
 - Inkluderende, får alle relevante aktører til bordet
 - Prosesskunnskap: Sikre eierskap fra alle i prosessen
 - Pådriver, motivator
 - Har svært god forankringskunnskap (når, hvor ofte, og hvor skal det forankres – politisk eller administrativ ledelse?)
 - Er brobygger: kjenner de ulike verdensforståelsene som settes sammen, kan kommunisere med alle, oversetter mellom de ulike verdensforståelsene – og bidrar til dannelsen av et felles begrepsapparat.

Partnerskaps- og nettverksrollen styrkes gjennom et godt samspill med den tradisjonelle, hierarkiske logikken (Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Sagt mer konkret, så kan hierarkiske styringsvirkemidler som lovverk, styringssignaler (som nasjonale forventninger, embetsoppdrag etc.) og tilskuddsordninger, være med og forbedre mulighetene for at partnerskapslogikken fungerer etter hensikten.

Hvordan kan man av teori og forskning utlede hva som er *betingelsene* for at folkevalgte regioner (fylkeskommunene) kan fungere optimalt som regionale samfunnsutviklere gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging? Hva må til – hos fylkeskommunene og hva må endres av deres rammebetingelser (regelendring og endring av adferd hos andre aktører). Og hvordan kan en mer partnerskapsbasert regional planlegging styrke denne rollen?

4 Hvordan er dagens situasjon, og hva må eventuelt til for å styrke det regionale nivåets samfunnsutviklerrolle?

Vi skal her diskutere betingelser hos a) fylkeskommunen) selv, b) i kontekstuelle betingelser, for at partnerskapslogikken skal kunne fungerer bedre og bidra til regional utvikling. Som tidligere presentert handler samfunnsutvikling om å gi *strategisk retning*, *mobilisere* og *samordne*.

4.1 Den første dimensjonen: Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

4.1.1 Hvordan er dagens situasjon, hva er utfordringene?

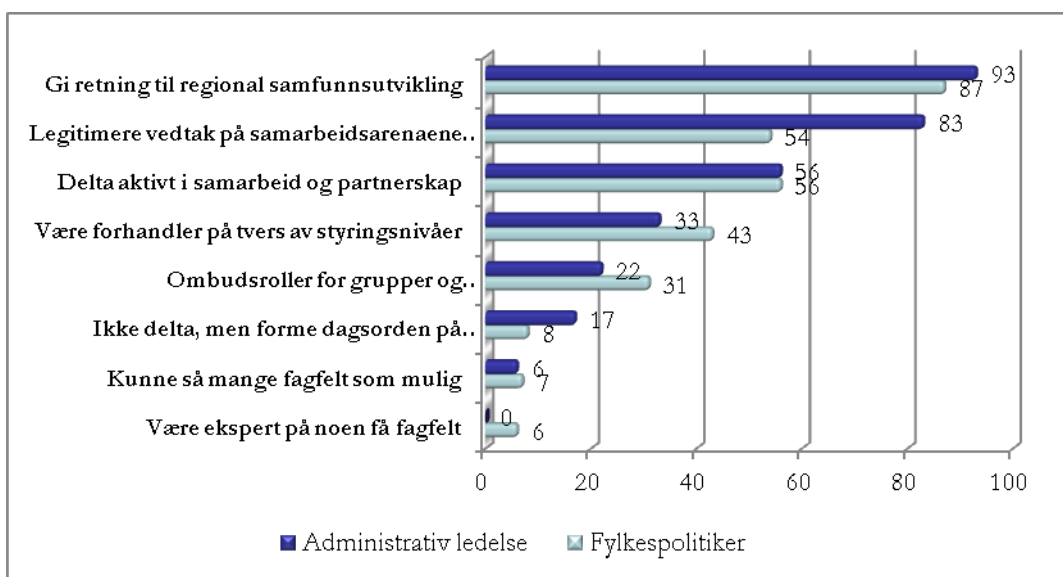
Det regionale nivået trekkes ofte frem som et hensiktsmessig nivå for å tenke helhetlig omkring fremtidig utvikling, både i EU-sammenheng (Morgan 2004, Pierre 2011, Storper 2009) og i norsk sammenheng (Baldersheim mfl. 2009). En mer sektorisert og fragmentert forvaltning har problemer med å løse grenseoverskridende og gjenstridige utfordringer knyttet til folkehelse, næringsutvikling, naturmangfold, utslippsreduksjon (klima), klimatilpasning (for eksempel knyttet til redusering av naturskade fra flom, skred), samordnet areal- og transportplanlegging (Hofstad 2013, Difi 2014, 2015, Fimreite mfl. 2011, Hanssen mfl. 2012). Man må derfor klare å se utover kommunene, og også utover storby-omlandstenkningen, om man skal klare å fremme en helhetlig utvikling (Bråtå mfl. 2014,

Johansen mfl. (2015). Menon Business Economics (2015) har studert samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst, og sier i sluttrapporten at politikk som bedrer samspillet mellom by og omland potensielt er vekstfremmende, men at byer ikke blir motorer uten målrettet politikk. Slik politikk må spenne fra at man tenker på *hele regionen* når hver enkelt kommune utformer politikk til at statlige og fylkeskommunale infrastrukturprosjekter tar høyde for samspillet i berørte byregioner. De konkluderer derfor med at «Det er altså ikke nok å tenke by eller omland, men *helhet* når man utformer politikken. I tillegg vil man være nødt til å tenke helhetlig ved politikktutforming på *alle forvaltningsnivåer*» (Menon Business Economics 2015: 118).

For å sikre slik helhetlig politikktutforming som klarer å løse gjenstridige problemer kreves det *et tydelig politisk lederskap*, som innebærer å ta initiativer og beslutte strategiske mål (Difi 2014:7, s.60). Spørsmålet er hva slags nivå denne demokratiske strategiske retningen skal legges på, er det på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå? Om regionene/ fylkeskommunene skal være sentrale aktører for å ta et slikt helhetsgrep, avhenger av at de har *vilje* og *evne* til å gi politisk definert strategisk retning til samfunnsutviklingen.

Når det gjelder *vilje til å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen*, så viser mange studier at fylkeskommunene lenge har strevd med dette (NOU 2000:22, Nordregio 2005, Baldersheim mfl 2009, Nilsen og Langset 2013), og ennå ikke har tatt dette ansvaret fullt ut. Dette til tross for at fylkespolitikernes rolleforståelse, uttrykt i en survey fra 2014, nettopp er å gi retning til samfunnsutviklingen. Figuren nedenfor viser resultatet.

Figur 4.1 De utsagn som oppgis best å beskrive fylkespolitikernes rolle



(N=289, mai 2014, gjennomført i Countynodeprosjektet)

Her ser vi at fylkespolitikerne i stor grad har en rolleoppfatning som innebærer at de skal gi retning for samfunnsutviklingen, noe 87 prosent av dem oppgir. I tillegg ser de det som en viktig oppgave å legitimere vedtak eller løsninger man har kommet frem til på samarbeidsarenaer.

Da oppgavefordelingsutvalget la frem sin innstilling viste den til at «frifylkeforsøkene» i liten grad hadde gitt gode resultater for næringsutvikling, og at fylkeskommunen i liten grad hadde lyktes i sin samfunnsutviklerrolle (Monsen og Sundet 2008:84). Det var særlig tre forhold som ble påpekt, fylkeskommunens *vilje* til å prioritere det regionale utviklingsarbeidet, mangel på ressurser og virkemidler og en uoversiktlig oppgavefordeling mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning (NOU 2000:22, Monsen og Sundet 2008). Som et eksempel trekker de frem Partnerskap Nordland, som i utgangspunktet bare skulle omhandle utviklingen av næringslivet i regionen, men som endte opp med å ha ansvaret for å trekke opp hovedlinjene for hele den regionale utviklingsplanen. Her avdekkes også dårlige rutiner innad i fylkeskommunen for å trekke politikerne med, og gi dem eierskap. Planen ble utformet uten deltakelse fra fylkeskommunens

politikere, og fylkestingets ble bare trukket med i det formelle vedtaket av planen, og da ved at den «tas til orientering» (Monsen og Sundet 2008:97). Et slikt fravær av folkevalgte i politikkutforming kan ikke betegnes som gi politisk strategisk retning.

Også statlige aktører etterlyser at fylkeskommunene utnytter sitt potensial og handlingsrom bedre, gir tydeligere føringer for samfunnsutviklingen gjennom regionale planer, og våger å gjennomføre regionale prioriteringer som ikke alltid er populære i den enkelte kommune (Nilsen og Langset 2013:6). Kommunene og regional stat gir middels vurdering til hvordan fylkeskommunene til nå har fungert som samfunnsutvikler (Nilsen og Langset 2013).

Manglende vilje til å gi politisk, strategisk retning forklares ofte med en skepsis i kommunene til at fylkeskommunen skal ha en rolle som «overkommune» - med mulighet til å sette til side primærkommunenes selvråderett. Dette ser vi særlig knyttet til areal- og transportplanleggingen. Sitat fra intervjuer med fylkesplansjefer⁵ illustrerer at det ikke nødvendigvis er politisk vilje, verken på fylkesnivå eller lokalt nivå, til å gi en strategisk retning gjennom plan – og bruke de hardeste planvirkemidlene (regional planbestemmelse) til dette.

«Når vi begynte.. så var det nærmest en betingelse fra kommunene at fylkeskommunen ikke skulle bruke planbestemmelse i den regionale planen. Plansamarbeidet var bare mulig basert på konsensus og lik maktfordeling. Altså en maktfordeling som gjorde at kommunene beholdt sin arealmyndighet, og at spillereglene ble basert på tillit og samarbeid. Dette viser at samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene kan være veldig skjørt, og at bruk av planbestemmelse utfordrer relasjonen til kommunene». (Fylkesplansjef)

«[Intervjuer]: Den nye loven har da åpnet for at man kan bruke litt sterkere juridiske muskler på regionalt nivå, men dere har valgt å ikke benytte dere av det?

⁵ Countynode – forskningsprosjekt om fylkeskommunenes nettverksnoderolle, finansiert av DEMOSREGprogrammet i Norges forskningsråd (2013-2016).Se appendiks for datagrunnlag.

[Fylkesplansjef]: Det er helt korrekt, våre politikere er meget tilbakeholden på det. [Intervjuer]: Har dere i administrasjonen anbefalt det? [Fylkesplansjef]: Vi har det i ett tilfelle, og da var tilbakemeldingen så klar at det kommer vi nok ikke til å prøve oss på igjen.»
(Fylkesplansjef)

Sitatene illustrerer at det ikke bare er kommunepolitikere som er skeptisk til at det gis en sterkere strategisk retning for den regionale utviklingen. Skepsisen kommer vel så mye fra fylkespolitikernes selv. Dette indikerer en mangel på vilje til å bruke det handlingsrommet de har til å gi strategisk retning. Intervjuene med fylkesplansjefene indikerer også at administrasjonen dermed mister viktige redskap de kunne ha brukt i sitt faglige arbeid, noe som fører til mer fragmentert og mindre helhetlige planlegging;

«Vi holder nå på med tre store sjøarealplaner i fylket, i forhold til oppdrett, men også litt bredere enn det, og da har vi valgt og heller støtte kommunene både økonomisk og faglig for å lage interkommunale planer. Vi kunne jo gjort det som regionalplan, det ville vært både enklere og egentlig mer ryddig, men det er ikke politisk vilje» (Fylkesplansjef)

Mangelen på vilje til å bruke regional plan til å gi en strategisk retning, forklares blant annet med at fylkespolitikere i mange tilfeller opplever seg selv som sektorpolitikere, og ofte har en bakgrunn fra lokalpolitikken. Viljen til å ta tøffe valg knyttet til lokalisering og spissing av virkemiddelbruken blir dermed mindre.

«[Det] er ikke vilje til å ta de upopulære beslutningene som da av og til kan være å prioritere».
(Fylkesrådmann)

[Intervjuer]: Hvis man skal gi strategisk retning så må man velge bort ting. Er fylkespolitikernes klar for det.. å velge en retning som skal gjelde for kommunene.
[Fylkesplansjef] På det spørsmålet så er jeg helt sikker på svaret mitt, og det er nei. Det er jo selvfølgelig nyanser, men hvis jeg skal svare ja eller nei så er det helt klart nei. De er sektorpolitikere og de er kommunepolitikere. (Fylkesplansjef)

De fleste politikerne er jo i all hovedsak, altså i stand til å ta noen upopulære beslutninger. Vi har jo eksempler fra de har vanskelig med å gjøre det når det gjelder, ja, etablering av kjøpesenter da for å ta et eksempel... Der har jo det politiske systemet det *kjempe*vanskelig med å være enig med oss i det for de vil så gjerne støtte interessene. Selv om det da kan være uheldig at trafikk, av utarming av sentrum osv, osv. Så det er eksempler, men det går, det går litt på lokalisering. Det går ikke på veivalg og på den type, men det er når du kommer til lokalisering så klarer de ikke alltid å stå i mot. (Fylkesrådmann)

Likevel trekker en del av informantene også frem at retorikken kommunene bruker utad ikke nødvendigvis reflekterer deres egentlige holdninger, og at fylkeskommunen har mye å gå på før deres politikk går utover kommunalt selvstyre. Som en folkehelseansvarlig i en fylkeskommune uttalte,

«vi har myndighet gjennom planrollen, mulighet for å bruke planbestemmelser, innsigelser... Og der har [fylkeskommunen] også gjort en kjempejobb, ikke ved vår seksjon men ved planseksjonen som har laget en meget spenstig arealdel og brukt mulighetsrommene som er i plan- og bygningsloven og det er det jo en del kommuner som er litt irriterte på i offentlige rom. Men, når vi snakker med dem i kulissene så er de veldig fornøyde; «så bra at dere gjør dette, fordi vi er veldig presset på arealer her- rikt kulturminne landskap, matjord osv.» , og kommunene skjønner ofte at hadde de fått fritt spillerom så er det veldig tungt å stå i mot for eksempel næringsinteresser. Men du får ikke kommuner til å stå frem å skryte av fylkeskommunen utad. Men i kulissene så hører vi mye positivt, og det har vært evalueringer av fylkeskommunen blant kommunene der vi kommer veldig godt ut sammenliknet med de andre fylkene i landet på hvordan kommunene oppfattet oss» (folkehelseansvarlig).

Vi ser altså at fylkeskommunenes føringer kan lette oppgaven til kommunene med å føre en hard arealpolitikk, for å oppnå de

målene man har satt seg. Dette kan tilsi at fylkeskommunene bør ha større vilje til å legge slike føringer. Andre studier understreker også at det er behov for å styrke fylkeskommunenes vilje til å utvikle kommuneoverskridende planlegging som også innebærer å legge føringer for kommunene når regionale hensyn tilsier det (Nilsen og Langset 2013:9).

En del informanter mener større et nasjonalt politisk trykk på saksområdet ville hjulpet dem i bruke de juridisk bindende planverktøyene de har etter PBL 2008 (planbestemmelser).

«(om økt bruk av regional planbestemmelse) Det er nok veldig avhengig av hva den nasjonale politikken er. Altså, hva er det spesielt ministeren i KMD gir av retning, hva gir stortinget eller regjeringen av retning, og vektlegging. Planretningslinjene på areal- og transport som kom med ny regjering ble veldig sånn – over fra «skal» til «bør». Det gir ikke nødvendigvis de riktige signalene for å bygge opp regionalt nivå på disse oppgavene..» (Fylkesplansjef)

Også Asplan Viak (2015a:13) legger i sin utredning av rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre vekt på at nasjonale føringer er viktige, for å styrke fylkeskommunenes mandat til å gi en tydelig retning i sin regionale planlegging.

Viljen til å gi strategisk retning for den regionale samfunnsutviklingen varierer. Har så fylkeskommunene *evnen til å gi en slik retning?* Har de virkemidlene som skal til?

Det viktigste verktøyet for å gi en langsiktig, strategisk retning for utviklingen er gjennom planlegging etter PBL (2008). På regionalt nivå er verktøyet primært regional plan og regional planstrategi. Den nye PBL (2008) styrket dette verktøyet, gjennom å gi regional planmyndighet hjemmel til å fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser (§8-5). Planbestemmelse skiller seg fra regional plan ved at de inneholder forbud som er direkte bindende for private rettssubjekter (Innjord 2010:167).

Studier viser at kommunene i stor grad ser potensialet planinstrumentene har som verktøy for samfunnsutvikling (Asplan

Viak 2015 b). I en empirisk studie av kommunenes samfunnsutviklerrolle (Norut 2009:41) vektlegges arealplanlegging høyest som felt for samfunnsutvikling. «Kommuneplanens arealdel» skårer overlegent høyest hos både ordførere og rådmenn i spørreundersøkelsen til alle landets kommuner. «Næringsrettet utviklingsarbeid» kommer på andre plass.

Flere trekker frem det nye verktøyet regional planstrategi (PBL 2008 § 7-1, 7-2) som et viktig verktøy.

«Betydningen av regional planstrategi ville jeg har trukket frem. At regional planstrategi er.. en veldig viktig prosess, .. den skal belyse utfordringer for regionen, altså i et mangfold, hvilke samfunnsområder regionen står overfor utfordringer i.. og på hvilken måte man best kan møte dem. Da ville jeg trukket frem å styrke regional planstrategi sin posisjon»
(fylkesplansjef)

Selv om potensialet er der, ser vi likevel at fylkeskommunene ikke nødvendigvis bruker mulighetene som PBL (2008) gir til å gi retning. Asplan Viak (2015a:12) finner i sin studie at få fylkeskommuner bruker de juridisk harde musklene som ligger i den nye plan- og bygningsloven (2008) (se oversikt Asplan Viak 2015a:22-23). Bare 7 av 18 fylkeskommuner (Oslo holdes utenfor) har fulgt opp bestemmelsen gjennom regionale planer med *planbestemmelser* (Nordland, Kristiansandregionen (Vest-Agder), Aust Agder, Rogaland, Hordaland, Telemark, Vestfold), som dermed har avløst den rikspolitiske planbestemmelsen. De andre har fulgt opp med planretningslinjer – som ikke har samme juridisk bindende status. Fylkeskommunene har ikke brukt planbestemmelserverktøyet på andre områder. Civitas (2014:18) understreker likevel at også *retningslinjer* i regional plan kan virke styrende for den enkelte kommune, blant annet som grunnlag for innsigelse fra fylkeskommune og nabokommuner ved behandling av arealplaner. For eksempel er det i regionplanen for Jæren (vedtatt 2013) gitt retningslinjer med virkning for kommunenes planarbeid, blant annet knyttet til transportsystem; (veg, kollektivtrafikk, sykkel) – utforming og utbyggingsrekkefølge, parkeringsnormer (parkeringsbestemmelser) for bil og sykkel, senterstruktur, senteravgrensning, egne arealer for «plasskrevende varer», øvrige senterfunksjoner, parkerings- og kollektivdekning,

arealeffektivitet, kvalitet og estetikk, utbyggingsrekkefølge, andel som fortetting samt krav til boligtetthet avhengig av kollektivdekning og sentralitet, prinsipper for å lokalisere «rett virksomhet på rett sted» - inndeling av næringsområder i urbaniseringsgrader, med ulike krav til arealutnytting, kollektivdekning og parkering, krav til sentrums kvalitet, bok kvalitet, uteoppholdsareal, grønnstruktur og landbruk.

Civitas (2014) har gjennomført en vurdering av hvorvidt regionale areal- og transportplaner virker styrende for arealplanleggingen i kommunene, med et spesielt fokus på bymiljøavtaler som gjennomføringsredskap. De konkluderer med at «Nullvekstmålet», som ligger til grunn for bymiljøavtalene, er ambisiøst, og de ser behov for raskere, mer effektiv, bedre koordinert og mer målrettet planlegging dersom dette målet skal være innen rekkevidde. Samtidig finner de at regionale planer i tre av ni vurderte byområder anses å være styrende for kommunenes arealpolitikk. Studien viser dermed både potensialet regionale planer har for å være retningsgivende, og utfordringene.

En utfordring for fylkeskommunenes *evne* til å gi strategisk retning, er at flere utviklingsoppgaver som er tillagt fylkeskommunene, *fremdeles ivaretas faglig av regionale statlige myndigheter* (Innovasjon Norge, Statens vegvesen) (Nilsen og Langset 2013:7). Dette reduserer regionale politikeres muligheter til å gi retning for disse utviklingsoppgavene.

En annen utfordring for fylkeskommunenes *evne*, er at *statens styringspraksis* reduserer fylkeskommunens mulighet til regionale prioriteringer. Flere departementer har en praksis med detaljstyring. I dag går det mange forventningsbrev og oppdragsbrev fra departementene, og fra fylkesmennene, knyttet til større eller mindre pengeoverføringer. Disse inneholder ofte betydelige detaljerte føringer for fylkeskommunens utviklingsarbeid (Nilsen og Langset 2013). Den detaljerte styring kommer enkeltvis fra sektordepartement, og er innrettet på å sikre en effektiv sektorstyring (Difi 2014:4), og er ikke koordinert.

Oppsummert ser vi altså at det er et stort uutnyttet potensial for at det regionale folkevalgte nivået tar en sterkere rolle i å stake ut retningen for regional utvikling, først og fremst gjennom planleggingsinstrumentene.

4.1.2 Hva må til i fylkeskommunen for å bedre kunne gi en strategisk retning for regional utvikling (som ikke går på bekostning av lokalt selvstyre)?

Vi har altså sett at fylkespolitikerne i stor grad innehar en rolleforståelse om å gi retning til samfunnsutviklingen, men at de i praksis har mindre vilje til å gjøre dette – når det kommer til upopulære valg som lokalisering, prioritering og spissing av virkemidler. Fylkeskommunene og fylkespolitikere har dermed et stort potensial, og et stort ansvar, for selv å styrke sin samfunnsutviklerrolle. Dette krever:

Politisk vilje til å se politiske områder i sammenheng – og utforme en helhetlig, men strategisk retning for regional utvikling.

Fylkeskommunens styrke, sammenliknet med regionale statlige myndigheter, er nettopp å se flere politikkområder i sammenheng. De har mandat til å se på tvers, koble sektorområder og virkemidler, og se helheten. Da må de også bestrebe seg på å se politiske områder i sammenheng, for eksempel folkehelse, kompetansebygging og regional utvikling. Studier viser at de ikke alltid klarer dette nå (Nilsen og Langset 2013, 2015). Som en fylkespolitiker sier i surveyen i 2015⁶; «Det er fortsatt en vei å gå for å se ulike politikkområder i sammenheng med hverandre. For lite fritenkning på tvers» (fylkespolitiker). Og temaer må tas tak i politisk, ikke bare være orienteringssaker, noe dette sitatet illustrerer «vannforvaltning og klima er—saker som er mer på orienteringsnivå. Mulig årsak til dette er at det er saker som har lite politisk oppmerksomhet» (fylkespolitiker). Men med mer partnerskapsordninger blir det enda viktigere at politikerne har vilje til å styre, for å unngå å flytte de reelle beslutninger (dog ikke de formelle) bort fra politiske organer og over i nettverksorganer («creeping managerialism» Davies 2007).

⁶ Resultat fra spørreundersøkelse til politikere og avdelingsledere i norske fylkeskommuner fra 2014. Utført som en del av prosjektet Countynode finansiert av Norges Forskningsråd.

Politisk vilje til å gi retning gjennom planleggingsinstrumentene etter PBL (2008)

Politikerne må ha vilje til å benytte seg av de formelle instrumentene som finnes til å gi en omforent retning for samfunnsutviklingen i regionen. Dette er først og fremst PBLs (2008) instrumenter; regionale planer, temaplaner, fylkesdelplaner, fylkesplaner, areal og transportplaner, planbestemmelser, planretningslinjer, regional planstrategi etc. Særlig viktig er det å sikre at regionale planer *faktisk* er retningsgivende, og avklarer interessemotsetninger, og ikke bare fremstår som en smørbrøddliste over alle gode hensikter og hensyn som må ivaretas.

Forankre den omforente retningen hos kommuner og statlige myndigheter gjennom prosess – slik at de får eierskap til den – og dermed får større forpliktelse.

Dersom den strategiske retningen er et omforent resultat av gode prosesser, vil for eksempel ikke kommuner oppleve at en regional plan går utover deres kommunale selvstyre.

Politisk vilje til å holde seg til den retningen som er valgt.

Om regionale planer skal gi retning, så betinger det at fylkespolitikkerne selv lar den være retningsgivende for andre beslutninger de tar, særlig knyttet til budsjettvedtak, innretning på tjenesteutøvingen sin (bruke tjenesteutøving bevisst som samfunnsutviklingsredskap).

Bruke gjennomføringsredskap som handlingsprogram og partnerskapsavtaler

(bruke handlingsprogram med økonomi og forpliktelse)

4.1.3 Hva må til av endring av rammebetingelser for bedre å kunne gi en strategisk retning for regional utvikling?**Presisere begrepet regional samfunnsutviklerrolle i nasjonale dokumenter**

Nordregios rapport fra 2005 anbefaler derfor sterkt at begrepet presiseres og tydeliggjøres, for å gi mer eksplisitte føringer for regional statlige myndigheter hva som forventes av dem.

Innføre et ubetinget krav om en regional plan om en helhetlig stedsutvikling (som inneholder en samordnet bo-, areal,- handel og transportplanlegging, men også andre elementer).

Som det går frem av sitatene, brukes det svært mye organisatorisk kapasitet til å få kommuner og fylkespolitikere med på å bruke regionale planinstrumentene til å gi strategisk retning. Som en næringssjef i fylkeskommunen sa «Det er lettere å selge inn det som brenner enn langsomme samfunnsutviklingstemaer. Det er politikkenes vesen». I og med at det å gi retning for samfunnsutviklingen er en essensiell dimensjon ved samfunnsutviklerrollen, mener vi at fylkeskommunene *ikke* skal kunne velge bort de langsomme samfunnsutviklingstemaene. En måte å sikre dette, er gjennom pålagt bruk av de viktigste planinstrumentene for å gi retning. Det bør være et ubetinget krav om en regional plan for en helhetlig stedsutvikling (som inneholder en samordnet bo-, areal,- handel og transportplanlegging, men også andre elementer). Dette vil ikke redusere fylkeskommunenes handlingsrom, i og med at *innholdet* i en slik plan vil fastsettes regionalt.

Innføre ubetinget krav om regionale planbestemmelser (§ 8-5) knyttet til retningslinjer for arealbruk på bestemte områder.

Disse områdene kan for eksempel være det Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):32 nevner; samferdsel (prioriterte kollektivakser), viktig infrastruktur, viktig regional grønnstruktur, markaområder, kystsone og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre og handelssentre, bolig og næringsstruktur, viktige miljøvernoppgaver). Da vil regionale planer få direkte rettsvirkning. For å unngå at man lar være å gripe fatt i det utfordrende spørsmålet om fordeling av vekst (av frykt for overkommunestempelet), så bør fordeling av vekst være et krav.

Tydeligere statlige styringssignaler – i stort.

Som en del av plansjefene som er intervjuet gir uttrykk for, vil sterkere styringssignaler fra staten hjelpe dem i deres arbeid. Om "bør" signaler fra staten blir klarere kan dette også bevisstgjøre regionale politikere om de styringsmuligheter de har gjennom planinstrumentene, og gjøre det dermed lettere for dem selv å gi

styringssignaler. For eksempel kan en endring fra «kan» til «bør» igjen i statlige planretningslinjer (BAT) bevisstgjøre politikerne om at en samordnet arealplanlegging er viktig. Dette vil uansett ikke begrense handlingsrommet til et regionalt folkevalgt organ, i og med at innholdet i den samordnede planleggingen blir regionalt bestemt.

Mindre statlig styring – i smått.

Det er behov for å gå fra detaljert nasjonal styring gjennom forventningsbrev, oppdragsbrev, resultatkrav, til et bredere målstyringsperspektiv. Dette vil utvide fylkeskommunens handlingsrom til å forme sin samfunnsutviklerrolle, og til å velge den retning som er mest hensiktsmessig for regionen. De vide målene kan for eksempel gjøres mer eksplisitte (og operasjonaliserte) i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. I dag går det mange forventningsbrev og oppdragsbrev fra departementene, og fra fylkesmennene, knyttet til ulike større eller mindre pengeoverføringer. Disse inneholder ofte betydelige detaljerte føringer for fylkeskommunens utviklingsarbeid (Nilsen og Langset 2013). Den detaljerte styring kommer gjerne enkeltvis fra sektordepartement, og er godt innrettet på å sikre en effektiv sektorstyring (Difi 2014:4), og er ikke koordinert. Dette bør endres, og man bør gå fra detaljert styring gjennom forventningsbrev til bredere målstyring hvor folkevalgte regioner får vide muligheter til å nå målene på den måten de ser er best.

4.2 Den andre dimensjonen: Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

4.2.1 Hvordan er dagens situasjon, hva er utfordringene?

Samfunnsutvikling som den sentrale oppgaven for et nytt regionalt folkevalgt nivå har implikasjoner for *hvilke arbeidsmåter* fylkeskommunen kan benytte seg av. Som vi har vært inne på tidligere har fylkeskommunen gjennom årene utviklet en rekke komplekst organiserte arenaer, hvor hensikten har vært å lette til rette for samhandling mellom aktører som har interesser og virkemidler knyttet til regional utvikling (Higdem 2011). Det er

viktig å styrke denne partnerskapslogikken for å klare å mobilisere ressurskontrollerende aktører i offentlig sektor, næringsliv og sivilsamfunn og kulturliv. En rekke studier har vist at fylkeskommunen bare delvis har lyktes med dette (Nilsen og Langset 2013, Higdem 2011, 2001, Amdam 2003, Falleth og Johnsen 1996, Asmervik og Hagen 1997, NOU 2000:2, Nordregio 2004).

Høy bevissthet om mobiliseringsansvaret og nettverksrollen

Det er i stor bevissthet rundt nettverksaktørrollen og behovet for å mobilisere andre aktører i de fleste fylkeskommunene;

Det er mange ulike aktører som påvirker utviklinga i Møre og Romsdal, og det er ei sentral oppgave for fylkeskommunen å kople saman aktørane, skape møteplassar og stimulere til samarbeid mellom desse (Møre og Romsdal fylkesplan 2013-2016)

«Vi skal være en tydelig medspiller – det ligger i det at vi skal spille på lag med flere for å få ting til. Vi må hele tiden jobbe sammen med andre» (Næringssjef).

Rollebevisstheten viser seg også i vektleggingen av prosess- og forankringskompetanse, som er nødvendig for å være nettverksaktør med politisk/administrativ ledelse.

«Vi jobber jo veldig med prosess og nettopp dette med å bygge det samarbeidet, bygge partnerskap omkring regional plan... Administrasjonen og rådmannen må jo få med seg politikken og skape det handlingsrommet.» (Fylkesplansjef)

Mobilisering i nettverk og partnerskap handler ikke bare om å trekke aktører til bordet, men også om å koble sammen de riktige aktører for å få til de prosesser og de resultat som er ønsket.

«Det handler om å være den koblingsboksen, hva er det som skal til for å bygge de nettverkene og hva er det som skal til for å gjøre de ulike aktørene sterke nok til å få det til.» (Næringssjef)

«I klyngesatsinger gir nettverksarbeid merverdi, det handler om å gripe fatt i mulighetsrommet, drive klyngene videre, koble til utdanning & forskning og få

til koblinger mellom dem. Det krever samarbeidsrelasjoner og nye typer partnerskap» (Næringssjef)

«Når det gjelder hvordan vi jobber med nettverk, så er vi jo en tilrettelegger. Vi må avklare mot Innovasjon Norge. Noen ganger er begge parter med. Vi er viktig i en tidlig fase, Innovasjon Norge tar over mer etter hvert. Vi er en koblingsboks i en tidlig fase i et prosjekt, og «spiller ball» med aktørene. Også er vi med på å finne ut hvordan gå videre, om det skal formaliseres, knyttes mot inkubator, om Innovasjon Norge skal involveres, osv. Det er jo sånn at .. det må drives nedenfra, næringen må selv ha et ønske om å få på plass et nettverk. Vi har prøvd det motsatte i noen sammenhenger, ved å være en sterk pådriver for opprettelsen av et nettverk, uten at forankringen i næringen var god nok. Det vil ofte strande på et tidlig tidspunkt». (Næringssjef)

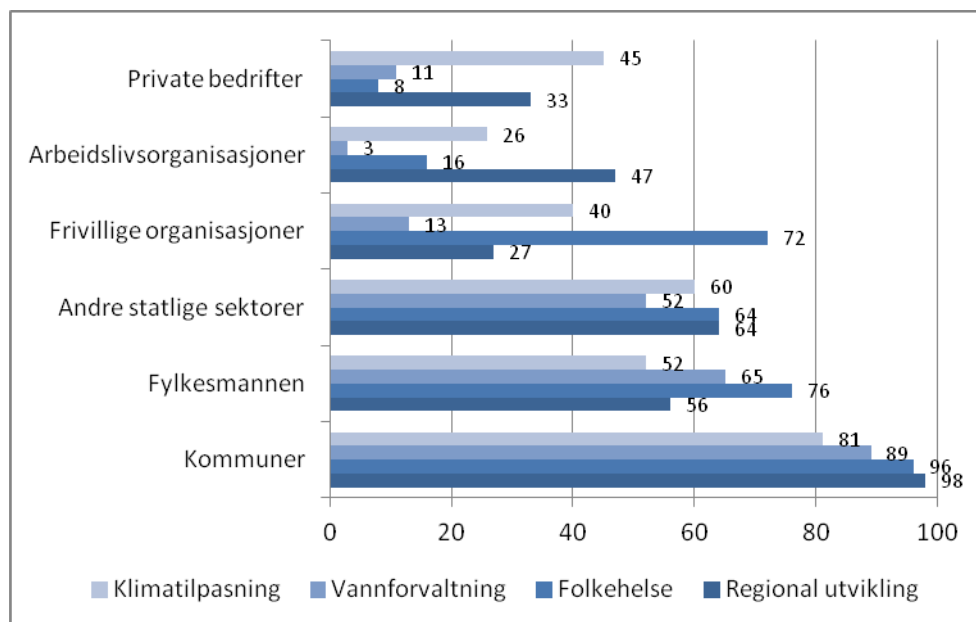
Det brukes allerede i dag virkemidler for å sikre at fylkeskommunene trekker inn relevante aktører og koordinerer deres innsats, for eksempel når det gjelder regionale utviklingsmidler, som sitatet illustrerer.

Når det gjelder det overordna partnerskapet som knytter seg til planstrategi og handlingsprogram, så er det jo nærmest pålagt opp også gjennom oppdragsbrevet fra KMD. Brukes av de regionale utviklingsmidlene skal være knytta til prioriteringer som partnerskapet har gjort (Næringssjef).

Hvem er de viktigste aktørene som fylkeskommunene samarbeider med på slike arenaer?

I en survey til alle landets fylkeskommuner (alle administrative ledere, alle fylkespolitikere, mai 2014, se appendiks), ble det spurt om hvilke aktører som ble ansett som å være de viktigste på samarbeidsarenaer på ulike politikkområder. Figuren nedenfor viser svarene.

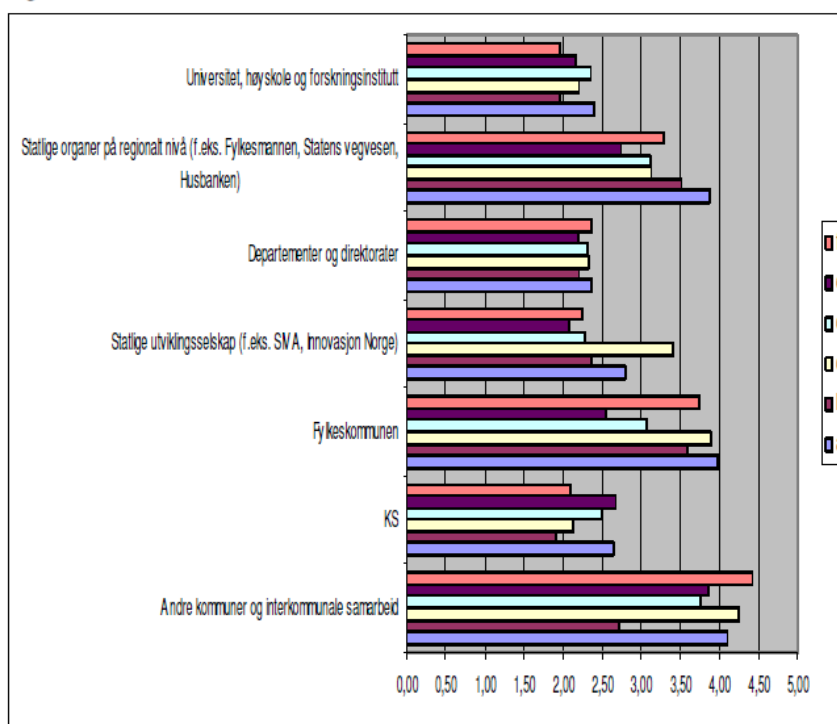
Figur 4.2 Hvem er de viktigste aktørene på samarbeidsarenaene knyttet til følgende politikkområder? (N=235).



Her ser vi at kommunene oppgis av en størst andel fylkespolitikere og avdelingssjefer som de viktigste aktørene på samarbeidsarenaer knyttet til ulike politikkområder. Hele 98 og 96 prosent oppgir dette på hhv. regional utvikling og folkehelseområdet. De aktørene som også oppgis av en stor andel – i alle politikkområdene – er fylkesmannen og andre statlige sektorer.

I en studie av kommunenes samfunnsutviklerrolle (Norut 2009:65) ble alle landets kommuner bedt om å oppgi samarbeidspartnerne utenfor kommunene, etter områder. Figuren nedenfor viser resultatet.

Figur 4.3 *Samarbeid med aktører utenfor kommunen, etter arbeidsområder (Norut 2009:65).*



- a) kommuneplanarbeidet
- b) Stedsutvikling gjennom fysisk utforming
- c) Næringsrettet utviklingsarbeid
- d) Satsing på miljø- og klimarettede tiltak
- e) Nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet
- f) Nye løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur

Figuren viser at når det gjelder samarbeid med aktører utenfor kommunen, så kommer fylkeskommunene relativt høyt opp – på nesten alle felt. Særlig får de høye score på næringsrettet utviklingsarbeid, kommuneplanarbeid og stedsutvikling. Dette innebærer at kommunene opplever fylkeskommunen som en relevant aktør å samarbeide med på flere politikkområder. Bare andre kommuner/ interkommunale samarbeid får bedre score.

Hvordan lager man de gode arenaene for slikt samarbeid?

Som vi har vært inne på tidligere er det gjennom samarbeidsprosesser at involvering og mobilisering skal skje, og det er her man skal komme frem til en omforent retning for

samfunnsutviklingen. En omforent retning, som de involverte aktørene har eierforhold til, vil være forpliktende for partene å følge opp i sin virksomhet. Gjennomføringen, altså at man kommer helt opp til steg 6 i trappen (figur 2) avhenger altså av samarbeidsprosessen. Hvordan får man til gode samarbeidsarenaer, og hvordan leder man disse på en god måte?

Det er flere av avdelingssjefene i fylkeskommunen som har en bevisst strategi som nettverksnode, og som har erfaringer med hva som skal til for å lage gode arenaer. Som en næringssjef i en fylkeskommune sa;

«For det første er det en forutsetning å skape arenaer som er tilstrekkelig spennende og interessante for å møte opp. Det er første bud. Og at man møter med de samme personene og at det ikke er forfall. Det at det er de samme folka som kommer gjør at man får en grunnleggende tillit og et ønske om å få til dette her. Det får man til i noen av partnerskapene, men ikke alle. Og det preger disse veldig. Der man føler at man har et partnerskap som bringer deg videre uten at fylkeskommunen tvinger deg til det. Der er det en forutsetning for at man får til de gode diskusjonene basert på åpenhet og tillit og ikke bare en formalisert arena hvor man sitter for å bli informert. Vi «baler» på noen arenaer med at det kun blir en informasjonsarena, og ikke en diskusjonsarena omkring viktige prinsipielle spørsmål» (Næringssjef).

Her ser vi altså at noen partnerskap forblir på trinn 1 i koordineringstrappen (figur 2), og kun er en informasjonsarena, og ikke kommer seg videre. Også i andre fylker ser man faren for at man ikke kommer til det stadiet at man får til handling;

«Det er fare for at partnerskap blir prateklubber, de må få til handling. De partnerskapene blir attraktive, i prateklubber faller folk fra» (Næringssjef).

Hyppige utskiftninger av representanter i partnerskapene er ofte en forklaring. For å komme videre oppover koordineringstrappen kreves kontinuitet i deltakelse og tillitsbygging. Som en næringssjef i et fylke uttalte;

«Innovasjon Norge, de byttet ut folk (i et partnerskap for verdiskaping). Da måtte vi bygge tillit og forståelse igjen» (Næringssjef).

Å bygge tillit i partnerskapene krever, i tillegg til kontinuitet, god ledelse. Men slik nettverksledelse, som ofte innebærer å være både veileder, understøtter, tilrettelegger og pådriver - er ofte usynlig. Flere i fylkeskommunene opplever at andre offentlige myndigheter ofte får æren for fylkeskommunens nettverksarbeid;

«Utfordringen er at vi som pådriver, tilrettelegger og medspiller blir usynlig. Det er altfor lav kunnskap om hva fylkeskommunen faktisk gjør. Kommunen er fornøyd med at fylkeskommunen tar denne rollen. At vi er en aktør å regne med. Men vi blir på den måten usynlig, selv om det er aktørene som eier resultatet og at sånn bør det være. Vi vil gjerne for eksempel at Innovasjon Norge skal huske å få frem at fylkeskommunen er med i deres prosjekt, som finansør. Det er til tider vanskelig (Næringssjef).

Hvordan kan fylkeskommunens evne til å mobilisere aktører i næringsliv, kulturliv og lokalsamfunn styrkes?

Spørsmålet er om man kunne støttet opp nettverksnoderollen og pådriverrollen fylkeskommunene har i slike partnerskap, ved å gi dem utvidede virkemidler som støtter opp under denne rollen.

En rekke studier viser at samarbeid og partnerskap smøres av økonomiske incentiver, særlig når det gjelder å trekke ressurskontrollerende aktører til bordet og å mobilisere innsats fra deltakerne (at de er villige til å legge egne ressurser på bordet). Difi-rapport 2014:7(s. 48-49) finner at ekstra prosjektmidler på integreringsområdet fremmer samordning. Rapporten trekker også frem erfaringer fra såkalte *områdesatsinger* som Groruddalssatsingen, hvor bruk av øremerkede midler har avgjørende betydning for gjennomføringen. Slike midler virker dels som et insentiv i forkant, dels som en «belønning» underveis. Erfaringene er blant annet at slike midler gir bedre samarbeidsklima og økt handlingsrom for å hente inn alternativ kompetanse, prøve ut nye, alternative løsninger og frigjøre ressurser hos samarbeidende enheter. Prosjektmidler synes særlig viktig for kommuner, men kan også

spille en rolle på etats- og departementsnivå (Difi 2014:7, s. 48-49). Også studier av fylkeskommunens nettverksnoderolle i folkehelsearbeidet viser at økonomiske incentiver i form av tilskudd og prosjektmidler har mye å si for å få kommunene med i samarbeidene, og å få dem til å endre sin praksis (Hofstad 2013).

Å mobilisere aktører til å legge sine ressurser og bruke av sin kapasitet inn i arbeidet med å nå et felles mål, er krevende. Dette forutsetter at lederorganisasjonen i samarbeidet har tilstrekkelige ressurser og legitimitet til å spille en lederrolle. Våre informanter understreker at en helt essensiell faktor er at fylkeskommunen har ressurser som gjør dem til en attraktiv medspiller og leder av samfunnsutviklingsprosesser:

Samfunnsutvikling er litt usynlig. En må ha virkemidler. En kan ikke ha en slik rolle uten verktøy i kassa. Må ha noe å legge inn for å få et arbeid til å gå. Virkemidler kan være, regionale utviklingsmidler, de debatteres nå om de skal bli nasjonale. Gjør en det blir det vanskelig... vi trenger midler for å smøre utviklingen. Hvis alle andre skal legge inn midler blir det mye tyngre å få ting til å skje (Næringssjef).

Det er kjempeviktig at folk skjønner det at samfunnsutvikling henger sammen med faktisk å ha muskler (plansjef).

Rollen som arenabygger og nettverksnode krever mer enn tradisjonelle roller i forvaltningen, for eksempel av oversetterkapasitet, forankringskunnskap og katalysatoregenskaper (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014, Hanssen og Hovik 2015, Ansell og Gash 2012). I studier av implementeringen av vannforskriften stilles det spørsmålsteget ved om fylkeskommunen som vannregionmyndighet har tilstrekkelige ressurser til å mobilisere engasjement, ressurser og tid fra deltakende parter (Stokke og Indset 2012, Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Også næringssjefene vi har intervjuet trekker fram ressurser i form av kompetanse og økonomiske midler som en helt essensiell faktor for at nettverk og partnerskap skal fungere. Når det gjelder planlegging og folkehelse er faren trolig i større grad å få tilstrekkelig oppmerksomhet om det regionale samarbeidet, å hindre at den regionale planen eller folkehelsearbeidet blir ignorert (Røiseland mfl., publiseres 2015).

I intervjuer med plansjefer trekkes følgende virkemidler frem:

«(hvordan kunne man bygd opp rundt planrollen, for å styrke samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunen?)

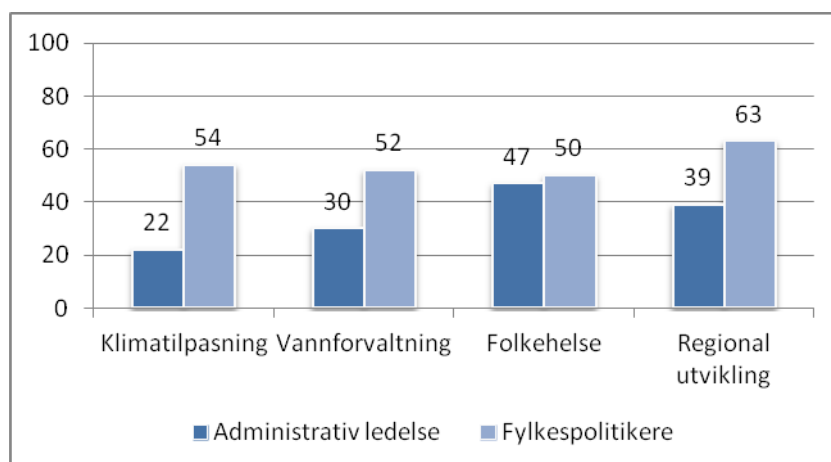
Jeg ville nok si verdiskaping og næringsutvikling.. fylkeskommunens rolle i verdiskaping, både gjennom virkemidler, økonomiske virkemidler, men også det å jobbe i partnerskap med næringslivet og det offentlige. Klynger, dannelsen av klynger, dette her med høyskole og universiteter, koblinger der du .. ser kompetanse fra det offentlige og det private og akademia sammen»
(Fylkesplansjef)

«[Hvilke virkemidler kunne dere fått fra FM som hadde støttet dere som samfunnsutviklere?]

Virkemidler som stimulerer, som er knyttet til verdiskaping og næringsutvikling.. kanskje spesielt innenfor landbruk.. og dette med skjønnsmidler også, det er jo stimulering i kommunene. det er mange som jobber med næring her som synes det er merkelig at fylkesmannen fremdeles sitter med de fylkesordningene som er innenfor landbruket, fordi de er direkte næringsstøtte og kunne likeså godt vært under de regionale utviklingsordningene vi har»»
(Fylkesplansjef)

Her trekkes altså den uheldige rollesammenblanding mellom fylkeskommunen og fylkesmannen frem. I surveyen til landets fylkeskommuner spurte vi respondentene fra fylkeskommunene om de opplevde en slik rollesammenblanding. Resultatene vises i figuren nedenfor.

Figur 4.4 *Fylkeskommunen og fylkesmannen har overlappende ansvar og oppgaver. Andel som har oppgitt «i stor grad/ i noen grad» (N=289)*



Figuren viser at så mye som 63 prosent av fylkespolitikerne opplever at fylkeskommunen og fylkesmannen har overlappende oppgaver med hensyn til regional utvikling, mens nesten 40 prosent av de administrative lederne gjorde det samme. Når det gjelder folkehelse rapporterer halvparten av både politikere og administrative om overlappende oppgaver. Dette eksemplifiseres av en folkehelseansvarlig i et fylke;

«det er jo fylkesmannen som etter loven skal drive med lovgivning og rådgivning av kommunen på folkehelse etter loven. Men [denne fylkeskommunen] er nok et av de fylkene som har mye høyere kompetanse på folkehelse og vi har jobbet med rådgivning og veiledning i alle år og vi har sagt helt tydelig i fra til fylkesmannen at dette har ikke vi tenkt å gi oss med. Og det ser vi på som en del av vår pådriver- og samordningsrolle og for så vidt utviklerrolle i all sin bredde» (folkehelseansvarlig)

Det oppleves også som problematisk at fylkesmannen har dobbeltrollen ved å være en aktør som stimulerer til utvikling, og samtidig er en kontrollinstans. Sitater fra de åpne svarene illustrerer dette.

«Overlappingen innenfor vannforvaltning er til dels en ulempe. At fylkesmannen både er operativ gjennom tildeling av midler innenfor landbruket, men også kontrollerende gjennom miljøavdelingen er i beste fall utfordrende. Jeg mener at dette skulle vært restrukturert og at oppgavene som ikke er kontrolloppgaver skulle ligget hos fylkeskommunen» (fylkespolitiker)

«Kan også være eit problem at fylkesmannen får både ei tilsynsrolle og er aktiv deltaker i same prosjekt/arbeidsområde. Gjeld særlig aktiviteter knytt til landbruk og regional utvikling» (fylkespolitiker)

I tillegg peker svært mange av respondentene på at sammenblandingen av roller fører til ukoordinerte satsinger og ressursbruk. Dette svekker også troverdigheten overfor samarbeidspartnerne i privat sektor.

«På nokre område er det ein utfordring, då det er vanskeleg å koordinere støtteordningar og styring/krav til tiltak.» (fylkespolitiker)

«Virker forvirrende og irriterer dem som skal 'begeistres' over å delta» (fylkespolitiker)

Oppsummert ser vi altså at fylkeskommunenets nettverksrolle i stor grad er innrettet for å mobilisere aktører i privat sektor og lokalsamfunnet, men at rollen bør styrkes. Man kan bygge opp under denne rollen ved å legge til flere finansielle incentivordninger, siden dette bidrar til å mobilisere aktører, trekke dem til bordet, og smøre partnerskapene. I tillegg vil dette kunne bidra til rydding i den uheldige rolleblanding mellom fylkesmann og fylkeskommune. Det er også behov for ressurser til å bygge kompetanse på nettverksarenabygging og – ledelse.

4.2.2 Hva må til i fylkeskommunen for å bedre kunne mobilisere aktører?

Det regionale folkevalgte nivået må sikres kompetanse og kapasitet for å understøtte rollen som nettverksnode (arenabygger, arena-driver og katalysator).

Dette innebærer for det første en bevisstgjøring og aksept av at denne rollen - som innebærer at de er tilretteleggere, pådrivere, koblingsboks mellom myndigheter og næringsliv, samt prosessansvarlige. For hver av disse aspektene trengs det kompetansebygging, og det er kapasitetskrevenne roller. Nyere studier betoner oversetter-, forankrings- og katalysatorkompetanse. Det er viktig at fylkeskommunene bygger opp tillit hos aktørene, for å kunne fungere som en nettverksnode. Dermed må fylkeskommunene prioritere kompetanseheving og styring av staben som arbeider med dette (sikre kontinuitet), samt tilstrekkelig finansiering.

Det regionale folkevalgte nivået må arbeide systematisk for å mobilisere aktører i kommuner, næringsliv, kompetanseinstitusjoner (FoU), kultur og sivilsamfunn.

I studier (Nilsen og Langset 2013, Fotel og Hanssen 2009) går det frem at ikke alle fylkeskommuner arbeider systematisk og godt for å mobilisere kommuner og aktører utenfor offentlig sfære. Studiene viser at enkelte kommunene opplever dem som motpart mer enn medspiller, er fjern og lite aktiv i å mobilisere privat sektor.

Fylkeskommunen må samordne seg selv – for å evne og mobilisere bredt.

Studier viser også at fylkeskommunen selv opptrer som sektorisert og fremstår som dårlig koordinert (Nilsen og Langset 2013), og dette hemmer deres evne til å mobilisere for en bred regional utvikling.

4.2.3 Hva må til av endring av rammebetingelser for å kunne mobilisere aktører?

Det regionale folkevalgte nivået bør være den primære omfordelende instans for stimuleringsmidler til kommuner, bedrifter, kulturaktører og andre aktører i regionen. Basert på studiene som viser at samarbeid smøres av økonomiske incentiver, er det tunge argumenter for at en styrket regional samfunnsutviklerrolle bør være den primære omfordelende instans for stimuleringsmidler til kommuner, bedrifter, kulturaktører og andre aktører i regionen. På denne måten vil de være mye bedre i stand til å trekke ressurskontrollerende aktører til bordet og å mobilisere innsats fra deltakerne (at de er villige til å legge egne ressurser på bordet) for et bredt samlet løft for regionen. Dette vil også støtte gjennomføringen av regionale strategier og planer.

Her bør man legge den brede forståelsen av regional utvikling til grunn, og ikke den snevre som bare inneholder næringsutvikling. Det betyr at det meste av stimuleringsmidlene (tilskudd, støtteordninger, skjønnsmidler etc.) knyttet til næringsutvikling, bedriftsstøtte, landbruk (de deler av tilskuddsmidlene som fylkesmannen distribuerer nå), kultur, folkehelse, klimatilpasning, -bør samles hos et regionalt folkevalgt nivå. Dette innebærer overføring av en rekke stimuleringsmidler fra regional statlig myndighet og nasjonale myndigheter for å styrke mobiliseringsevnen til regionalt folkevalgt nivå og støtte gjennomføring (baserer seg også på Deloitte 2015). Disse kan tas fra en rekke ulike sektorer, som helse, miljø og energi, næring, plan, kultur etc., for å ivareta den brede samfunnsutviklerrollen. De virkemidlene staten allerede overfører til fylkeskommunene bør også knyttes mer direkte til den brede samfunnsutviklerrollen, og ikke bare til elementer i den, slik det fortsatt gjøres blant annet med 551.60 midlene til regional utvikling. Mange av utviklingsoppgavene er i tillegg finansiert av øremerkede tilskudd (for eksempel til bredbånd, kommunale og regionale næringsfond, verdiskaping i fjellområder etc. (Nilsen og Langset 2013:20), noe som begrenser det regionalpolitiske handlingsrommet.

Vi vil ikke her gå inn i den større diskusjonen av de to største (tjeneste)oppgavene til dagens fylkeskommuner, videregående skole og samferdsel – selv om disse også har en samfunnsutviklingsside.

Figuren under inneholder forslag til hvilke stimuleringsmidler som kan overføres for å styrke den regionale utviklingsrollen, uten at denne er uttømmende.

Figur 4.5 *Eksempler på stimuleringsmidler som kan overføres til et regionalt folkevalgt nivå (ikke uttømmende) (Deloitte 2015, Nilsen og Langset 2013).*

Tema	Hvilke stimuleringsmidler?	Fra
Regional utvikling FK/region blir den instans som skal gi stimuleringsmidler – tas fra regional stat/direktorat	Forvalte bygdeutviklingsmidler	FM
	Skjønnsmidler generelt	FM
	Skjønnsmidler som fordeles til kommunale omstillings- og fornyingsprosjekter etter søknad fra kommunene.	FM
	Stimuleringsordninger for næringsutvikling – som bedriftsrettede midler/støtte – overta forvaltningen av disse midlene fra Innovasjon Norge og SIVA	Innovasjon Norge, SIVA
	Tilskuddsordninger fra flere fagdepartement	
Landbruk	Lokalmatprogrammet	Innovasjon Norge
	Tilskuddsforvaltning innen jordbruk og skogbruk	
	Bygdeutviklingsmidler spesifikt innrettet mot utvikling i landbruket.	FM
Areal- plan og bygg	Utviklingsoppgaver fra Husbanken	Husbanken
	Boligsosiale utviklingsprogram (i samarbeid med stat)	Husbanken
Helse/folkehelse	Tilskuddsordning folkehelse	Helsedirektoratet
Kultur	Kulturrådet og tildeling til regionale formål fra Kulturdepartementet	Kulturdepartementet/ kulturrådet

Kunnskap (utdanning)	<i>Midler til kompetanse/opplæring/ gjennomføring av videregående, praksisplasser i næringslivet. For eksempel større ansvar for gjennomføring og koordineringen av "Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring". «FYR – fellesfag, yrkesretting og relevans»</i>	<i>Kunnskaps- departementet, Utdanningsdirektoratet)</i>
Miljø og energi	<i>Støtteordninger – energibesparing</i>	<i>Enova</i>
	<i>Tilskuddsordning til klimatilpasning</i>	<i>Miljødirektoratet</i>

4.3 Den tredje dimensjonen: Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

4.3.1 Hvordan er dagens situasjon, hva er utfordringene?

Som Meld. St. 14 (2014-2015), kap 6.2 understreker er en viktig del av samfunnsutviklingsrollen *samordning av offentlig myndigheters virkemiddelapparat*. Samordning og tilpasning av offentlig innsats har betydning for hvordan forvaltningssystemet samlet sett har evne til å utløse vekstpotensialet, forsterke konkurransekraften i alle deler av landet og ivareta miljøhensyn. Også nyere studier anbefaler at samordning på regionalt nivå i form av avveining mellom ulike sektorinteresser bør legges til regionalt folkevalgt nivå (Deloitte 2015). PBL (2008) har samordning av offentlige myndigheters virksomhet som et viktig hensyn som skal ivaretas (§ 3-1). NOU (2003:14, s. 117) understreker at en viktig funksjon ved fylkesplanleggingen nettopp er å bidra til at de virkemidler som påvirker utviklingen i et fylke, uansett hvilket nivå som forvalter dem, brukes i samsvar med målene i fylkesplanen.

Som tidligere vist gjør sektorlogikken i statsforvaltningen fylkeskommunens samordningsoppgave svært krevende (Nilsen og Langset 2013, Nordregio 2005, Hanssen, Hovik og Hundere 2014,

NOU 2000:2, NOU 2001:7, NOU 2003:14). Dette skyldes både mangel på samordning mellom departementene, ulik geografisk inndeling av regionale ledd, uoversiktlig og lite ryddig oppgavefordeling mellom regionale statlige myndigheter og fylkeskommunene, og fylkeskommunenes mangel på virkemidler til samordning. Vi skal her se litt på hvordan dette kommer til uttrykk.

Svakt forpliktelseselement i lovverket

Begge planutvalgets NOUer (NOU 2001:7) og NOU (2003:14) peker på at forpliktelseselementet i regional planlegging har vært for svakt: «hovedproblemet for fylkesplanleggingen er ikke i første rekke plan- og bygningslovens regelverk, men den måten ulike aktører har forholdt seg til planprosess og planvedtak på» (NOU 2003:14, s. 115). NOU 2001:7 viste at statlige sektormyndigheter i større grad må bruke fylkesplanen som ramme for egen planlegging og samordning; «Statlige myndigheter må i større grad legge den regionale planleggingen til grunn for egen virksomhet og planlegging, og forplikte seg til å delta i gjennomføringen av planene» (s. 112) og «Viktigst er det at planene må bli mer forpliktende for beslutninger som har betydning for den regionale utviklingen på ulike områder. Også sektorpolitikken må bli knyttet til fylkesplanleggingen på en mer forpliktende måte» (s. 115). Likevel ble det ikke foreslått intervensjonistiske virkemidler i denne delen av loven som botemiddel, og PBL (2008) gir ikke fylkestinget mulighet til å binde aktørene gjennom planlegging. Det finnes heller ikke sanksjonsmuligheter dersom aktørene ikke gjennomfører i henhold til plan (Higdem 2011).

De eneste juridisk bindende virkemidler fylkeskommunene har i dag, er knyttet til arealplanleggingen (planbestemmelser knyttet til arealstrategien i en regional plan, PBL 2008, § 8-5). For regionale planer ligger forpliktelseselementet først og fremst i § 8-2, hvor det står:

«Virkning av regional plan. Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen» (PBL 2008, § 8-2).

Den juridiske vurderingen av PBLs paragraf er at «[l]oven klargjør med dette at regionale planer skaper forpliktelser for offentlige

myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre de målsettinger, tiltak og retningslinjer som er nedfelt i regionale planer» (Innjord 2010:156). Likevel sies det også « Når loven bruker uttrykket 'legges til grunn', ligger det i dette at regionale planer er ment å gi forpliktende føringer for videre planlegging og virksomhet, men at det ikke er tale om 'absolutte forpliktelser av rettslig art', jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 200. Forpliktelsene vil således ikke kunne håndheves ved søksmål for domstolene» (Innjord 2010:156).

Dermed er man avhengig av statlige sektormyndigheters vilje til å legge regionale planer til grunn for sin virksomhet og virkemiddelbruk. Rammebetingelsene rundt regionale planer svekker dermed deres legitimitet, dette gjelder særlig statlige myndigheters dobbelthet mellom KMDs betoning av regionalt tilpassede planer versus sektordepartementenes fraskrivning av forpliktelse og ansvar overfor fylkene (Higdem 2001:125)

Manglende vilje hos regionale statlige myndigheter til å legge regionale planer til grunn for sin virksomhet.

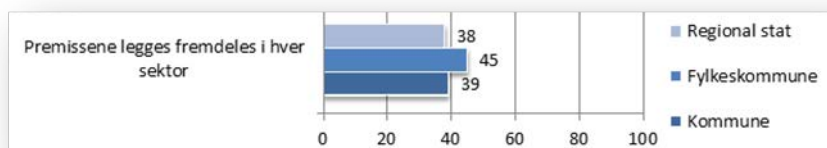
PBL har lenge vært et lovverk som i praksis har gitt flertallet av de medvirkende i planleggingen mulighet for å velge hvorvidt de vil la seg forplikte eller ikke til fylkesplanen (Higdem 2011:3, Amdam 2003, Falleth og Johnsen 1996, Asmervik og Hagen 1997). I nyere studier av fylkeskommunens planleggings- og utviklingspraksis synliggjøres problemene med at de har svært få muligheter til å forplikte ulike aktører til gjennomføring, altså å instruere andre aktører eller til å intervenere (Higdem 2011, Hanssen, Hovik, Hundere 2014). Studiene indikerer at lite har endret seg med ny PBL (2008), og at mangel på forpliktelse fra statlige sektormyndigheter (regional og nasjonal stat) fremdeles fører til manglende gjennomføringsevne. Et eksempel gjelder samordnet arealplanlegging, hvor sammenhengen mellom regional planlegging og samferdsel oppgis som å være for dårlig. Selv om fylkeskommunene (og kommunene) klarer å styre utbyggingsmønsteret, etterlyser de ofte at transportmyndighetene bygger opp rundt den utbyggingspolitikk som er valgt. For eksempel oppgis det av en informant at mange store samferdselsprosjekt gjennom KVVU har en tendens til å vri prioriteringer i andre retninger, og at transportmodellene i KVVU ikke er forankret i arealplanen.

I intervjuene med fylkesplansjefer går det klart frem at det er en utfordring å forplikte regionale statlige myndigheter.

«[klarer dere å forplikte regional stat...?] Der har det faktisk gått litt feil vei.. I dag er det svekket, men vi ser at i stadig større grad så bruker også fylkesmannen fylkesplanen som referanseramme. Men det kunne fortsatt vært bedre, men vi sliter jo veldig med andre regionale myndigheter...NVE for å ta et eksempel. Ikke på penger, men på innretting de gjør, de sier jo rett ut at regional plan bryr de seg ikke noe om.» (fylkesplansjef).

Erfaringer fra studier av regionale vannforvaltningsplaner (Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Stokke og Indset 2012), som er hjemlet i PBL (2008) og vannforskriften (2006: §29) peker på at forpliktelseselementet er for svakt formulert. I en spørreundersøkelse til alle deltakerne av de obligatoriske regionale partnerskapsarenaene (vannregionutvalgene) så følgende andel deltakerne fra regional stat, fylkeskommuner og kommuner seg enige i påstanden om at premissene fremdeles legges i hver sektor, til tross for den felles utarbeidede vannforvaltningsplanen;

Figur 4.6 *Andel av deltakere i vannregionutvalgene fra ulike forvaltningsmyndigheter som sier seg «Helt enig/ganske enig» i påstanden (N=301)*



Her oppgir nesten halvparten av aktørene at premissene fremdeles legges i hver sektor, til tross for mange års arbeid med å jobbe frem en omforent vannforvaltningsplan (7-års syklus) (Hanssen 2013).

Manglende vilje til å bruke plan som samordningsinstrument

Likevel viser empiriske studier at aktørene i ulik grad vurderer regionale planer som å være samordnende. I studien av rikspolitisk

bestemmelse for kjøpesentre, som har som formål å styrke regional samordning av politikken for kjøpesentre, finner Asplan Viak (2015a:5) at alle fylkeskommuner følger opp bestemmelsen gjennom vedtatte fylkesplaner/ fylkesdelplaner og utarbeidelse av regionale planer. Men det er først og fremst fylkesmannsembetene og fylkeskommunene som mener at regional plan (med regional planbestemmelse/ planretningslinjer) har hatt *en samordnende effekt* (hhv. 71 prosent og 63 prosent). Et flertall av kommunene mener at regional plan i liten grad har gitt samordning i sin region.

Det er imidlertid ikke alltid vilje til å bruke regionale planer og planinstrumenter til å samordne innsatsen fra mange offentlige sektormyndigheter. Som en fylkesplansjef illustrerer:

«Så vi bygde den [fylkesplanen] opp ganske klart rundt ansvarsområdene våre, det er svakheten der. Styrken er at den nå har blitt et relevant dokument både for politikere og administrasjon, i langt større grad enn tidligere... Svakheten er at den samordner ikke godt, vi har ikke klart å løfte det nok når vi går ned på tjenesteområder da. Det er mi vurdering da, jeg synes ikke vi fikk til det, denne her retningen, den mindre retningen, men ikke det store felles løftet»
(fylkesplansjef)

Vi ser likevel at plansjefene betoner betydningen av nasjonal vektlegging- i form av styringssignaler. Dette opplever de hjelper fylkeskommunene i sitt koordineringsarbeid, ved å sette tyngde bak kravene:

«Det er utrolig avhengig av hva den nasjonale politikken sier, altså hva de sier på nasjonalt nivå, hvor viktig det er med samordning av areal- og transport...»
(fylkesplansjef).

Dette finner også andre studier, for eksempel av de rikspolitiske bestemmelsene for kjøpesentre (Asplan Viak 2015a:13), som blant annet konkluderer med at nasjonale føringer er viktige og at det er behov for en tydelig nasjonal politikk for å få til regional samordning av arealplanleggingen.

Forpliktelse gjennom prosess er vanskelig når regionale statlige myndigheter ikke deltar i regionale planprosesser

Mangel på forpliktelse gjelder ikke bare oppfølgingen av planen, men også på å bidra inn i planarbeidet. Dette til tross for at alle regionale statlige myndigheter har rett og plikt til å delta i planprosesser (jf. § 3-2,3.ledd). Som sitatet under illustrerer, så følges ikke denne plikten nødvendigvis opp i embetsoppdragene og styringsdokumentene som går fra nasjonal til regionale statligemyndigheter;

«forpliktelsen om hva fylkesmannen skal gjøre som etat og hvordan man skal legge det her til grunn, disse koblingene, altså, det er ingenting i embetsoppdraget som faktisk kobler det å være i et planarbeid.. nettopp det at fylkesmannen .. er suveren i sin myndighet, og så skal de sitte i et planarbeid som er prosess, konsensus, samarbeid og felles løsninger.. »
(fylkesplansjef)

«den respekten de (regionale sektormyndigheter) har for vår måte å jobbe på i en politisk kontekst, den er noen ganger.. fraværende» (fylkesplansjef)

I den samme surveyen fra vannregionutvalgene, som er en regional partnerskapsarena hvor regionale statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner i hver vannregion møtes, går det fram at bare 39 prosent av aktørene rapporterer at aktørene på arenaen er likeverdige. Dette viser utfordringen med flernivå-koordinering gjennom partnerskapsordninger.

Anerkjennelsen av at de ulike regionale organene og aktørene er gjensidig avhengig av hverandre for å oppnå ønsket regional utvikling er dermed en forutsetning for aktørenes vilje, evne og forpliktelse til å gjennomføre planen (Higdem 2011:3). Vi ser derfor at enkelte legger stor vekt på å utvikle en slik anerkjennelse og eierskap hos aktørene i prosessen:

«Vi lykkes ikke dersom kommunene og staten ikke legger [den regionale planen] til grunn for sine prioriteringer og planer, derfor har man lagt vekt på forankring og utvikle eierskap. For planen legger ordentlig føringer, men da må aktørene oppgi litt av sitt handlingsrom»

Forankring og eierskap er i stor grad avhengig av at partene deltar i prosessen. Fremveksten av en rekke regionale nettverk og partnerskapsarenaer er utfordrer regionale statlige myndigheters kapasitet til å delta på alle. Inndelingen i mange fylkeskommuner, og det at regionale statlige myndigheter ikke følger denne inndelingen, men ofte har større regioner – forsterker presset på kapasiteten til regionale statlige myndigheter til å delta i samarbeidsarenaer. Dette kan illustreres med sitat fra oppsummering av høringsuttalelsene til vannforvaltningsplanen i Vestviken;

«Sektormyndighetene NVE, Statens vegvesen, Kystverket, Jernbaneverket og Fiskeridirektoratet gir tilbakemelding på at de av ressurs- og kapasitetsmessige hensyn ikke vil kunne delta i hvert enkelt vannområde (arbeidsgrupper, styringsgrupper), men at de kan delta i tematiske møter i vannområder eller hvor flere vannområder inviterer sektormyndighetene. Det må legges til rette for praktisk og realistisk deltakelse i forhold til påvirkning fra den enkelte sektor. Fiskeridirektoratets innspill fokuserer på at organisering i vannområder, med deltakelse «nedenfra og opp» er viet mye oppmerksomhet. Denne formen er utfordrende for direktoratet mht å få levert bidrag, fange opp registreringer som er gjort og svar på spørsmål direktoratet har stilt er kanalisert tilbake. (Vannregion Vest Viken 2014:11).

Beskrivelsen av samarbeidet mellom regionale statlige aktører, fylkeskommunene og kommunene i vannforvaltningsplanarbeidet under illustrerer godt noen av utfordringene med regionale planer:

«Fastsatt planprogram forutsatte at relevante regionale sektormyndigheter skulle delta og gjennomføre sin del av oppgavene på vannområdenivå i samarbeid med kommunene. Formålet med en slik organisering var at kommuner og sektormyndigheter skulle drøfte spørsmål og utfordringer på tvers av forvaltningsnivå og sektorer, og at den enkelte sektor skulle fremme forslag til tiltak hvor de var påvirket av en vannforekomst i vannområdet. Berørte etater har vist

vilje til å delta, men tilgjengelige ressurser gjennom planarbeidet hos flere av etatene har ikke vært tilstrekkelig for å kunne delta i tråd med forutsetningene. Fylkeskommunene og fylkesmennene har deltatt i alle vannområdene. NVE og Statens vegvesen har i hovedsak deltatt der deres ansvarsområde har vært drøftet. Mattilsynet, Kystverket og Fiskeridirektoratet har gitt uttrykk for usikkerhet om sin rolle og oppgave i arbeidet. De har primært deltatt på det regionale nivået (vannregionutvalg og arbeidsutvalg), men også noe på lokalt nivå (vannområdene)... Dette har svekket arbeidets fokus på helhetlig vannforvaltning og å se løsninger på tvers av sektorområder og forvaltningsnivå. Dette har trolig ført til at ikke alle foreslåtte tiltak er så godt forankret som de burde, og at det kan være aktuelle tiltak som ikke har kommet med i tiltaksprogrammet. Dette er spesielt utfordrende for kommunenes ansvar for areal- og ressursforvaltningen. Det har vært en utfordring å få etatene til å "gå i takt" og følge fremdriftsplanen jmf. planprogrammet. Dette skyldes delvis at nasjonale myndigheter har endret forskriftsfestede frister og manglende samordning mellom nasjonalt arbeid og regional planarbeid. (våre understrekinger, Vannregion Vest Viken 2015:27).

Liknende erfaringer trekkes frem i andre deler av landet (Hanssen, Hovik og Hundere 2014). Utfordringsbilde utdypes av en fylkesplansjef, som fremhever at de regionale statlige myndighetene ikke får gode instruksjoner gjennom sin styringslinje om at de skal involvere seg i regionalt planarbeid. Dette gjelder også for fylkesmannen, som jo har en viktig planveilederrolle, men ikke alltid er en god deltaker i regionalt planarbeid;

«men veldig lite på forpliktelse om hva fylkesmannen skal gjøre som etat og hvordan man skal legge det her til grunn, disse koblingene, altså, det er ingenting i embetsoppdraget som faktisk kobler det å være i et planarbeid.» (fylkesplansjef)

Veilederrollen – som styrking av samordningsrollen

Fylkeskommunene har rolle som veileder og kompetanseorgan innenfor mange kommunale oppgaveområder, som planlegging, utviklingsarbeid, vannforvaltning, folkehelse og kulturminner. PBL (2008) lovfester dette veiledningsansvaret overfor kommunene i deres planlegging etter loven. Veilederrollen kan sees på en del av det vertikale samordningsansvaret med å oversette styringssignaler og regelverk fra nasjonalt nivå – og inn i en regional og lokal kontekst.

Studier viser imidlertid at fylkesmannen ofte oppleves som et viktigere veiledningsmiljø, siden de har mer planjuridisk kompetanse (Nilsen og Langset 2013). Veiledningsrollen utøves også veldig forskjellig fra fylke til fylke (Nilsen og Langset 2013), og fylkeskommunens og fylkesmannens oppleves å ha betydelig overlap. Denne overlappen oppleves frustrerende for fylkeskommunale aktører, som rapporterer at det skaper uklarheter om hvem kommunene skal forholde seg til – særlig om rådene som gis spriker. Informantene våre trekker frem dobbeltrollen fylkeskommunene og fylkesmannen har knyttet til planveilederansvaret.

«..i planveiledning tenker jeg at det er en pussig konstellasjon fordi på mange måter så blir det nærmest ikke planveiledning.. men det blir plandiktering (av fylkesmannen)... Planveiledning burde tillegges et politisert nivå» (fylkesplansjef fylkeskommune)

De vektlegger hvor politisk planveiledning er, fordi det ikke nødvendigvis bare går ut på å forstå planinstrumentene, men også hvilke substansielle føringer som til enhver tid kommer fra nasjonalt hold (gjennom nasjonale forventninger, planretningslinjer, planbestemmelser, og sektorlover og forskrifter) og hvordan de skal omsettes inn i regionalt og lokalt planarbeid.

«Dersom vi kan få en ytterligere forsterking av å drive planveiledning og være tidlig ute, være den aktøren som ser de regionale perspektivene.. i en regional kontekst.. for å kunne se kommunen(s) kommuneplan) i en større sammenheng.» (fylkesplansjef).

På denne måten kunne fylkeskommunen bidratt til å forebygge mot innsigelser, særlig de som begrunnes i at kommunale planer

strider mot gjeldende regional plan. På spørsmål om fylkeskommunen også kunne overtatt fylkesmannens rolle i å samordne regionale statlige myndigheters innsigelser (forsøksordning), svarer fylkesplansjefen bekreftende

«med fare for å fornærme fylkesmannen, så tenker jeg at fylkeskommunen evner å se større helhet og sammenhenger enn regionale statsetater. I og med at vi er politiske så klarer fylkeskommunen, ja vi skal jo ivareta nasjonale føringer, men vi har lettere for å kunne regionalt tilpasse løsningene enn fylkesmannen har». (fylkesplansjef)

«jeg tror også kommunene hadde likt den rollen bedre, fordi .. kommunene kjenner jo fylkeskommunen veldig godt, på mange saksfelt. Stort sett alle fylkeskommuner har jo regionsamarbeid, slik at vi er jo veldig knyttet til næringsutvikling, vi kjenner jo kommunenes intensjoner og behov og ønske om vekst og utvikling veldig, veldig godt. Og med politisk styring så tror jeg at de har en større tillit til at vi er med på å finne gode løsninger til de enn fylkeskommunen» (fylkesplansjef)

Flere informanter legger vekt på at nye regionale planer pålegger kommunene komplekse planoppgaver, og at det da er viktig at fylkeskommunene kan tilby et støtte- og veiledningsapparat i dette. Her trekkes det også frem behovet for verktøyutarbeidelse og plangrunnlag. I studier av klimatilpasning, ivaretagelse av biologisk mangfold og vannforvaltning (Hanssen, Hofstad og Saglie 2015, Hanssen, Hofstad og Hisdal 2015, Barkved og Hanssen 2015) blir det identifisert et stort behov for å støtte kommunene i å hente inn ekspertkunnskap som er relevant i planarbeidet (geotekniske undersøkelser, kartlegging av biomangfold, hydrologiske undersøkelser, limnologiske undersøkelser). Kommunene trenger å styrke sin bestillerkompetanse innenfor disse områdene, i og med at de sjelden har slik kompetanse innenfor sin organisasjon. Her kunne fylkeskommunens veiledningsrolle blitt videreutviklet.

Et eksempel på at fylkeskommunen har bidratt med en utvidet veiledningsrolle finner Civitas (2014) blant annet i det kommuneoverskridende plansamarbeidet i Trondheim og Stavanger (Jæren). Her ser det ut til at det regionale planarbeidet

har bidratt til å styrke kommuneplanens arealdel i omlandskommunene, gjennom generell kompetanseheving gjennom felles aktiviteter og nettverk i regionen, og bedret mulighet for veiledning til den enkelte kommune. Regionalt samarbeid gir også mulighet for å framskaffe bedre grunnlagsmateriale enn om kommunene skulle operere hver for seg. Videre er det som del av regionalt samarbeid gjerne utviklet «maler» for kommunale planbestemmelser m.m. (Civitas 2014:21).

På politikkområdet regional økonomisk utvikling ser vi at fylkeskommunene har tatt en omfattende rolle med å frembringe kartleggingsdata og analyser. Som en næringssjef i en fylkeskommune illustrerte;

«Overfor små kommuner blir vi en viktig samspillspartner og dialogpartner for å støtte opp om innholdet i en handlingsplan: prosesskompetanse, faglig ressurs, lobbying.. Det er noe som blir undervurdert når man ser på fylkeskommunen, men som kommunene setter pris på. Med trangere tider for kommunene blir slik kompetansestøtte enda viktigere. Vi ser det tydelig i omstillingsprosesser, da vi kan bistå kommunene med statistikk og analyse. Men også å være en aktiv bidragsyter i prosesser» (næringssjef)

Partnerskapsavtaler som gjennomføringsinstrument

Gjennom PBL (2008) har fylkeskommunen fått bedre instrumenter for å gjennomføre regionale planer i egen organisasjon, gjennom handlingsprogram (§8-1, tredje ledd)⁷. Selv om NOU 2003:14 (s 285) fremholder at oppfølgingen av handlingsprogrammet bør sikres gjennom gjensidig forpliktende avtaler mellom de ulike aktørene, så har ikke lovteksten i PBL 2008 nedfelt bestemmelser med hensyn til samarbeidskontrakter eller avtaler med andre offentlige myndigheter i regional planlegging (Higdem 2011). NOU 2003:14 betoner at det må være opp til den enkelte regionale planmyndighet å ta stilling til hva som er mest hensiktsmessig.

⁷ Hvor NOU 2003:14. side 284-285 foreslår at handlingsprogrammet skal redegjøre for de tiltak og ressurser som er nødvendige for å gjennomføre planen, og hvem som har ansvaret for å bekoste tiltakene. Dette kan være både statlige og regionale organer og berørte kommuner (se Innjord mfl. 2010:154).

Til tross for at det ikke er lovpålagt, er det de senere årene blitt utviklet mange modeller for partnerskap med forpliktende samarbeidsavtaler og kontrakter for å gjennomføre regionale planer (Andersen og Røiseland 2008, Røiseland og Vabo 2012, Higdem 2007, Hanssen mfl. 2014). Det skilles ofte mellom *strategiske partnerskapsavtaler* – knyttet til mer langsiktig koordinering av aktørers aktiviteter, og *prosjektpartnerskapsavtaler* – knyttet til mer tidsavgrensede samarbeidsavtaler (helsedirektoratet 2011, Amdam og Bergem 2008). Fylkeskommunenes motivasjon for å ta dette i bruk er å trygge gjennomføringen av regionale planer, og å regulere samhandlingen mellom aktører. Hva kan vi hente av erfaringer fra liknende avtaler?

Den vanligste formen for partnerskapsavtaler er mellom fylkeskommune og knipper av kommuner (Higdem 2011, 2001, Bråtå mfl. 2014). Et eksempel er Oppland fylkeskommune, som har et partnerskapsinstitutt regulert gjennom et sett avtaler, i første rekke mellom fylkeskommunen og kommunene regionvis (Bråtå mfl. 2014). Partnerskapet betraktes både som en arbeidsform og som et styringsverktøy på overordnet nivå (Partnerskapsavtalen, 2012-2015). Avtalene sees på som et likeverdig partnerskap mellom i første rekke forvaltningsnivåene fylkeskommune og kommunen, og gjennom å planlegge i samhandling (dvs. politikkutvikling regionalt). Dette er gjensidig avtaler mellom partene, som forplikter dem til å gjennomføre planer og handlingsprogram. Planlegging og plangrunnlaget er sentralt for innretningen og styringen av partnerskapenes arbeid gjennom at *«partnerskapsarbeidet bygger på Planstrategi for Oppland, regionalt Handlingsprogram, regionale planer og regionens handlingsplaner»* (Partnerskapsavtalens punkt 2, i Bråtå mfl. 2014:39). Partnerskapsavtalens oppgave er bl.a. å bekrefte partenes vilje til aktivt og forpliktende samarbeid om gjennomføring av planen. Dette innebærer også at kommunenes og fylkeskommunens samlede bevilgninger skal benyttes til å realisere regionenes handlingsprogram. Fylkeskommunen fungerer som en node som utfører en bestillerfunksjon overfor partene i partnerskapet. Studiet av denne ordningen finner at det regionale utviklingsarbeidet har blitt mer målrettet som følge av denne ordningen, og fylkestingets styring er styrket (Bråtå mfl. 2014:129). Ordningen anses derfor som vellykket, selv om studien også rapporterer om manglende politisk forankring og tilbakekopling av regionrådets arbeid i det

enkelte kommunestyre. Studien etterlyser også en sterkere bevissthet og tydeligere policy på hvordan den regionale planleggingen skal utvikles, nedfelles og praktiseres innenfor partnerskapsinstituttet.

Oppland fylkeskommune har også laget partnerskapsavtaler med regionale statlige myndigheter, for eksempel med NAV Oppland. Også i andre kommuner er dette vanlig, for eksempel Buskerud fylkeskommunes samarbeidsavtale om klimavennlig areal- og transportutvikling med kommunene Lier, Drammen, Nedre Eiker; Øvre Eiker, Kongsberg, Fylkesmannen, Statens vegvesen region Sør og Jernbaneverket.

Tidligere studier av alle fylkeskommunene (Nordregio 2005) finner at de aktørene som har etablert formelle partnerskapsavtaler har fått en bedre forståelse av andre aktørers ståsted, og opplever en bedre strategisk koordinering av utviklingsarbeidet fra sin egen fylkeskommunes side. Formaliseringen av samarbeidet har gjort at den gjensidige involveringen skjer tidligere enn før. De finner også at konkrete partnerskapsavtaler har påvirket prioriteringer, men partnerskapsarbeidets forankring i organisasjonene er stadig avhengig av dedikerte personer på ledelsesnivå.

Et interessant eksempel på partnerskapsavtaler mellom stat og kommunesektor kan hentes fra samhandlingsreformen i helsesektoren (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014, Amdam mfl. 2014, Deloitte 2014). Her ble det innført *lovpålagte samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommune(r)*. Denne ordningen ble adoptert fra Danmark (Vabo og Bureau 2013), men har også forløpere i norsk praksis. De lovpålagte avtalene må omfatte 11 punkter, enten i hver sin avtale, eller flere i samme. I tillegg sier loven at avtalen må klargjøre samarbeidsforholdene, inkludert arbeidsgiveransvar, samt organisering og finansiering av samarbeidstiltakene. Det er kommunestyret som gis ansvaret for å inngå avtaler med det regionale helseforetaket, og kan gjøre det alene eller sammen med andre. Avtalene gjennomgås årlig med sikte på oppdateringer eller utvidelser. I tillegg har man her *etablert formelle nettverksarenaer for å iverksette avtalene*. Det øverste er «topp-møtet», et årlig møte mellom ledelsen av helseforetaket og politisk og administrativ ledelse av aktuelle kommuner. Det neste er Samarbeidsutvalget (SU), hvor ledelsen av helseforetaket møter administrativ ledelse i kommunene (oftest en som taler på vegne av mange kommuner)

relativt hyppig. Det er her den fortløpende fortolkning, utdypning og forhandling av avtaleverket skjer, samt rapportering. (Hanssen, Helgesen og Holmen 2014).

De juridisk bindende avtalene forplikter aktørene gjensidig, men påvirker også samarbeidet mellom aktørene. Både kommuner og statlige aktører i denne studien rapporterer om at innføringen av avtalene har ført til en dreining i hva man diskuterer på disse samarbeidsavtalene – en dreining bort fra faglig løsningsorientering over mot mer økonomi og fortolkning av de juridiske avtalene. Flere kommunerepresentanter opplever at det meste av tiden har gått med til å tolke og operasjonalisere avtalen. Særlig gjelder dette punktet om når helseforetakene forplikter seg til å melde kommuner om utskrivningsklare pasienter.

I Ringholm sin studie av kommunenes samfunnsutviklerrolle (2009) blir kommunene spurt om formaliserte avtaler for samarbeid. Studien viser at dette ikke vektlegges høyt, verken av ordførere eller rådmenn, selv om det ikke er helt uten betydning. Vektleggingen av skriftlige avtale er noe sterkere når det gjelder eksterne samarbeidspartnere (utenfor kommunen).

Men regionale partnerskap med partnerskapsavtaler bærer i flere tilfeller preg av en «smal» forståelse av regional utvikling (mest fokusert på næringsutvikling), snarere enn den brede forståelsen (Higdem og Hanssen 2014). Dette viser seg for eksempel i en stivhengighet i sammensetningen av aktører, som følger de tradisjonelle samarbeidsrelasjonene i regionen, og blir smale og lite inkluderende (Higdem 2011, Veggeland 2004). Dette kan igjen undergrave ideen med regionale partnerskap.

Erfaringene fra partnerskap som arbeidsform i det regionale folkehelsearbeidet er også relevante (Ouff, mfl. 2010, Helsedirektoratet 2011). I St.meld. nr. 16 (2002-2003) (Folkehelsemeldingen) lanserte regjeringen føringer om å ta i bruk regionale partnerskap for folkehelse for å sikre et systematisk samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Fylkeskommunen skulle her, som regional utviklingsaktør, være koordinator og midtpunkt (nettverksnode). Dette for å sikre en helhetlig inngang til folkehelsearbeidet. Forpliktende partnerskap mellom regionale statlige myndigheter (helseforetak), høyskoler og universitet, kommuner, og frivillige organisasjoner skulle bidra til å nå målet om styrket folkehelsearbeid (Helsedirektoratet 2011).

Helsedirektoratet gav øremerkede tilskudd til dette partnerskapsarbeidet til og med 2010. Da folkehelseloven trådte i kraft i 2012, gikk fylkeskommunens samordningsoppgave for folkehelse fra å være frivillig til å være lovpålagt (og øremerkede tilskudd til partnerskap gikk inn i rammetilskuddet). Evalueringen fra 2010 viser at partnerskapsordningen har styrket fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, og bedret samarbeidet om folkehelse på tvers av forvaltningsnivåene (Ouff, mfl. 2010). Partnerskapene følger to modeller, enten mellom fylkeskommunene og kommunene, eller en modell for å mobilisere andre regionale aktører. Disse partnerskapene er spesielt interessante fordi de evner å mobilisere og forplikte aktører fra frivillig sektor. Fylkeskommunene har utviklet ulike modeller, enten bilaterale avtaler, eller en avtale med mange aktører – fra helseforetak til idrettskrets. Evalueringen finner likevel at det er behov for jevnlig diskusjoner om samarbeidet med frivillig sektor, fordi det offentliges ønske om forpliktende samarbeid kan komme i kontrast med frivillig arbeid. Også denne evalueringen viser at statlige regionale myndigheter som NAV, helseforetak og utdanningsinstitusjoner (høgskolenivå) *i for liten grad* er representert i partnerskapene. Enkelte av fylkeskommunene har også avsluttet partnerskapsavtalene (Helsedirektoratet 2011).

Problemet er også at målene man forplikter å jobbe sammen om å nå ofte er lite presise. Som Helsedirektoratet (2011:30) kommenterer er målsettinger av typen «flere leveår med god helse» av en vag karakter og lite retningsgivende for partnerskapsarbeidet. Også i andre partnerskapsavtaler finner man formuleringer som «.. skal fremstå som en attraktiv region med økning i antall innbyggere, tilreisende og arbeidsplasser», og « regionrådet skal arbeide for å fremme god samfunnsutvikling og effektiv oppgaveløsning...», mens disse målene i varierende grad operasjonaliseres i konkrete felles satsinger.

Civitas (2014) har evaluert ordningen med bymiljøavtaler i ni storbyområder, og hvordan den regionale planen følges opp i kommunale planer i den forbindelse. Her er det arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU) for transportsystemet, vanligvis i regi av Statens vegvesen i samarbeid med fylkeskommune og primærkommuner. Ved behov er Jernbaneverket og Kystverket trukket inn. Ekstern kvalitetssikring av konseptene og høringsuttalelser har så dannet grunnlaget for regjeringens

anbefaling om videre planlegging av en evt. «bypakke». I «bypakker» er tiltak i transportsystemet normalt finansiert med en kombinasjon av offentlige midler og trafikantbetaling. Studien viser både potensialet regionale planer har for å være retningsgivende, og utfordringene. Flere fylkeskommuner har en lengre tradisjon for regionale areal- og transportplaner⁸. Etter en samlet vurdering av formell vedtaksstatus, planprosess og planinnhold anser rapporten de regionale planene i Buskerudbyen, Nedre Glomma og på Jæren *i høy grad* virker styrende for kommunenes arealpolitikk. Studien finner likevel få eksempler på at planer aktivt går inn og fordeler vekst *mellom* kommuner. Blant unntakene er de regionale planene i Østfold og på Jæren, der det er gjort en fordeling av arealer til utbygging mellom kommunene innenfor et felles arealbudsjett (Civitas 2014:17). Med unntak av Tromsø er det i de øvrige storbyområdene i gang prosesser som vil bidra til økt grad av regional styring. Så godt som alle de vurderte kommunene følger opp regionalt planarbeid *i noen grad*. Særlig i Kristiansand, Stavanger, Fredrikstad og Sarpsborg synes det å være god kopling mellom kommunenes egen planlegging og prosessene på regionalt nivå.

Studien understreker likevel behovet for mer konkrete planer, og at det finnes et uutnyttet potensial for raskere, mer effektiv, bedre koordinert og mer målrettet planlegging som må benyttes om man skal nå nullvekstmålet (Civitas 2014:8-9).

I tillegg fremhever rapporten behovet for et system der *evalueringskriterier* benyttes aktivt i planleggingen, og i utformingen og gjennomføring av slike samarbeidsavtaler. Dette er viktig for målrettingen av planlegging på regionalt og kommunalt nivå, og for mer effektive planprosesser. Man kan for eksempel vurdere måloppnåelsen direkte ved hjelp av beregninger, alternativt kan *indikatorer* benyttes. Det er behov for et langt bedre datagrunnlag, blant annet knyttet til reisevaner. Civitas (2014) anbefaler at krav til utredning og innledende effektvurdering kan rettes mot regionalt

⁸ På det tidspunktet rapporten ble skrevet fantes fire nye vedtak av regionale areal- og transportplaner etter PBL (2008). Men samordnet areal- og transportplanlegging etter PBL har lang historie på Nord-Jæren, og ny plan ble vedtatt i 2013. Det er også vedtatt regionale areal- og transportplaner etter PBL i Nedre Glomma, Kristiansandregionen, og Buskerudbyen. I tillegg arbeides det med tilsvarende regionale planer for Oslo og Akershus, Grenland (revisjon), Bergensregionen og Trondheimsregionen.

nivå, mens oppfølgingen i den enkelte kommune kan benyttes som grunnlag for å fastsette resultatbasert statlig stimulering.

Det foreligger nå forslag til innføring av «byutviklingsavtaler for areal, boligbygging og infrastruktur» (Amundsen 2015), som en videreutvikling av bymiljøavtalene. Disse er ment å følge opp arealdimensjonen i bymiljøavtalene, og sikre at de regionale areal- og transportplanene følges opp og realiseres. Meningen er nettopp å sikre en koordinert stat som sikrer avklaringer i forkant, men også for å sikre at kommunene følger opp planene.

Fylkeskommunene ser allerede nå potensialet slike avtaler har for å forplikte statlige aktører og kommunene «Kommunene og fylkene er veldig spørrende til om staten vil følge planen. Da blir utviklingsavtalene viktige» (informant). Erfaringene fra bymiljøavtalene tilsier at slike avtaler i større grad må være resultatorienterte, med mer presise mål og operasjonaliseringer av målene, som gjør det tydeligere for aktørene hva som er forventet av dem for å følge opp avtalene.

Ofte manglende vilje i departementene/direktoratene til å ta hensyn til – og være en del av - regionale partnerskapsløsninger

Om man skal styrke den regionale samfunnsutviklerrollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging, så forutsetter dette også *endringer i holdning og praksis i departementer, direktorater og regionale statlige myndigheter*. Hvis ikke risikerer man at regionalt partnerskapsarbeid krever mye organisatorisk kapasitet til ingen nytte, og dermed blir «tidstyver».

Det finnes flere eksempler på at regionale partnerskapsbaserte løsninger ikke godkjennes av overordnet myndighet på nasjonalt nivå, og at den organisatoriske kapasiteten som er lagt inn i arbeidet er til ingen nytte. Et eksempel kan hentes fra den nye vannforvaltningen, som bygger på nettverksorienterte koordineringsmekanismer i nedbørsfelt. Studier (Hanssen 2013, Hanssen, Hovik og Hundere 2014, Stokke og Indset 2012) finner stor variasjon i hvordan ulike nivåer av nasjonale sektormyndigheter har tatt innover seg denne utfordringen. Vi finner eksempler på at den forhandlende part på regionalt nivå, fylkesmannens landbruksavdeling, har en vilje til å komme andre parter i møte, gjennom en felles tiltakspakke for å redusere påvirkningen av vannmiljøet i Haldenvassdraget, Morsa og Isesjø.

Fylkesmannen brukte her av sine harde virkemidler, og innførte en forskrift for å begrense høstpløying. Når Landbruks- og matdepartementet støttet imidlertid ikke opp under den framforhandlede løsningen, og instruerte fylkesmannen om å gå bort fra kravet et par år etter. Departementet i sin fulle rett, etter en hierarkisk logikk, men hadde ikke tatt innover seg spillereglene for hvordan man får de ønskede nettverksmekanismene til å virke. En praksis hvor departementet instruerer regional sektormyndighet i tilfelle han velger å bruke et regionalt virkemiddel, innskrenker det regionale handlingsrommet til å gi offentlige myndigheters virkemiddelapparat en felles retning.

Et annet eksempel er hentet fra et regionalt partnerskap for verdiskaping, hvor mange statelige aktører også deltok. Her forteller næringssjefen i fylkeskommunen;

«Siste det var stramme tider hadde [regional statlig myndighet] en dynamisk leder som ga inn penger og ressurser til kompetanseutvikling. (Han) fikk smekk av [nasjonal myndighet] sentralt, men kjørte på det likevel» (Næringsjef).

Informantene våre forteller om flere slike historier om «smekk» fra sentrale myndigheter som reaksjoner på hva nettverksdeltakerne foretar seg. Dette tyder på manglende profesjonalitet ift hva nettverkssamarbeid krever, både når det gjelder å avklare forhandlingsrommet på forhånd, og å forankre arbeidet underveis.

På bakgrunn av tidligere forskning, hva må gjøres i fylkeskommunene selv, og hva må endres i rammebetingelsene, for at et regionalt folkevalgt nivå i større grad skal samordne offentlige myndigheters innsats og virkemiddelbruk?

4.3.2 Hva må til i fylkeskommunen for å bedre kunne samordne offentlige myndigheters innsats og virkemiddelbruk?

Som nevnt tidligere er en av grunntankene i partnerskapslogikkene at aktørene i slike nettverk (det være seg forskjellige offentlige myndigheter eller private bedrifter) *ikke har instruksjonsmyndighet* overfor hverandre – og *forpliktelsen* ikke kan sikres gjennom «command-and-control». Dermed må forpliktelsen sikres på annet vis. Med forpliktelse menes her *en aksept av å bli styrt*

i en retning man har vært med å gi selv (gjennom involvering i prosess). Dette innebærer at man i de konkrete vurderingene, beslutningsprosessene eller planleggingen i egen virksomhet tar hensyn til regional plan – og endrer retning på ressursbruken eller innretning på virksomheten/tjenesteutøvingen, om dette kreves for å følge opp planen. Antagelsen er at forpliktelsen sikres, eller skapes, gjennom prosessen og samarbeidet – ved at alle aktørene på arenaen får eierforhold til resultatet (omforente mål, felles tiltak etc.) og at det dermed skjer en ansvarliggjøring hos de deltakende parter om å jobbe med, og gjerne vri, egne mål og virkemiddelbruk i den retningen som er valgt. For å bruke «koordineringstrappen», så må man ofte bruke tid på trinn 1 og trinn 2, før man har tilstrekkelig forståelse til å se at man må endre adferd i egen sektor/ virksomhet for å ikke underminere andres arbeid med å nå sine – eller felles mål (trinn 3). Og kanskje også se at man bør samarbeide om felles tiltak (steg 4).

Planlovutvalget understreket problemene knyttet til samordning, særlig knyttet til forpliktelse fra partene, og at statlige myndigheter i større grad må legge den regionale planleggingen til grunn for egen virksomhet og planlegging (NOU 2001:7. 112). Men den nye loven gir ikke fylkestinget mulighet til å binde de statlige sektormyndighetene gjennom planlegging. Det finnes heller ikke sanksjonsmuligheter dersom aktørene ikke gjennomfører i henhold til plan (Higdem 2011). Snarere anbefaler Planlovutvalget fylkeskommunene å inngå i forpliktende partnerskap med aktørene i planleggingen (Higdem 2011).

Dermed ser vi at det nettopp er denne nettverkslogikken man bygger på; forpliktelsen skal sikres, eller skapes, gjennom samarbeidet eller partnerskapet – ved at alle aktørene på arenaen får eierforhold til resultatet (omforente mål, felles tiltak etc.). Da vil det også skje en ansvarliggjøring hos de deltakende parter. Dette forutsetter at *det legges til rette for gode samarbeidsarenaer* eller *partnerskapsmodeller* hvor partene kan møtes.

I og med at mye av forutsetningen for at regional planlegging skal kunne virke baserer seg på denne antagelsen, er det forunderlig at det ikke ligger flere krav i PBL (2008) om at de regionale planene skal utformes gjennom slike brede samarbeidsarenaer. Som lovkommentaren sier (Innjord 2010: 158) «Loven gir ikke nærmere regler for hvordan samarbeidet skal organiseres. Det vil derfor i

utgangspunktet være opp til regional planmyndighet å finneegnete samarbeidsformer». Videre sier kommentaren at samarbeidet bør begynne så tidlig som mulig, men at det ikke kan anses å være stridende mot bestemmelsene at enkelte organisasjoner og institusjoner først blir trukket med i forbindelse med høringen av planprogrammet. I dag er fylkeskommunene kun pliktige til å arrangere regionale planforum (§5-3). Denne arenaen har vist seg å være en god arena for avklaringer tidlig i prosessen (Nilsen og Langset 2015). Selv om det har som formål å klarlegge og samordne statlige, regionale og kommunale interesser i arbeidet med regionale og kommunale planer, har det vist seg først og fremst å være en arena for diskusjon av kommunale planer. Det betyr at den ikke nødvendigvis er en hensiktsmessig arena for utarbeidelsen av regionale planer, hvor det ligger føringer i forarbeidet til loven om skal være brede prosesser.

Dersom forpliktelsen fra aktørene primært skal sikres, eller skapes, *gjennom prosessen og samarbeidet* – ved at alle aktørene på arenaen får eierforhold til resultatet (omforente mål, felles tiltak etc.), så er det viktig at statlige myndigheter (regionale ledd) og kommuner *trekkes inn som aktive parter i prosessen med å utforme regionale planer*. Også forarbeidene og lovkommentaren til loven understreker dette; «For å sikre planens legitimitet dom en felles plattform for statlig, regional og kommunal planlegging og virksomhet i regionen, er det av betydning at alle berørte parter har deltatt i planleggingsarbeidet (Innjord 2010:159, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008, s. 201).

Flere studier viser hvor viktig det er med tidlig involvering av ressurskontrollerende aktører som regionale statlige myndigheter med relevant virkemiddelapparat. Dette for å få mulighet til å bli med i rammesettingen, defineringen av tema, problemforståelse og løsningsforståelse, og dermed få eierskap til planen. Nilsen og Langset (2013) er en av de studiene som anbefaler slike langsiktige og strukturerte samarbeidsarenaer for å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerfunksjon. Slike arenaer kan bidra til utvikling av felles forståelse, noe flere studier rapporterer om (Hovik og Hanssen 2014) og dermed at man klarer å samordne offentlig innsats.

Slike arenaer vil også være hensiktsmessige i oppfølgingen av regionale planer. Mens deltakelse i prosesser for å utarbeide planer er lovforankret, gjelder ikke dette prosesser for å følge opp planer.

Her kan partene gjensidig informere hverandre (rapportere) om hvordan de gjennomfører de regionale planene i sin virksomhet. Dette ser vi i Samhandlingsreformens innføring av pålagte nettverk (Samarbeidsutvalg) for å implementere den forpliktende samarbeidsavtalen mellom helseforetak og knipper av kommuner. Her brukes Samarbeidsutvalget til å gjensidig informere hverandre (rapportere) om hvordan aktørene arbeider om gjennomføringen av avtalen.

Fylkeskommunene (nytt regionalt folkevalgt nivå) bør bygge opp langsiktige og strukturerte samarbeidsarenaer.

Evalueringen av regionale planforum viser at arenaen fungerer godt som arena for diskusjon av kommunal planlegging, men de er i mindre grad arenaer for diskusjon av regionale planer (Langset og Nilsen 2015). Annen forskning viser at fylkeskommunene i ulik grad klarer å involvere innbyggere og ressurskontrollerende aktører i privat og offentlig sektor i sine planprosesser (Langset og Nilsen 2013, Higdem mfl. 2011, Higdem 2001). Som det også understrekes i Nilsen og Langset (2013:75) må fylkeskommunene, for skape bedre oppslutning og legitimitet om en tydeligere strategisk retning for den regionale utviklingen (nedfelt i planer), bli bedre på å involvere kommuner og regionale statlige myndigheter i regionale planprosesser. Det er derfor behov for mer strukturerte samarbeidsarenaer som brukes i utviklingen av regional plan – og i rapporteringen av hvordan aktørene gjennomfører regional plan (for eksempel gjennom utviklingsavtaler). Disse bør også involvere ressurskontrollerende aktører i næringslivet og sivilsamfunn. Tidligere var det pålagt å utarbeide regionale utviklingsprogram (RUP), (St.meld. nr. 31 (1997-1998)), og i den forbindelse ble det ofte opprettet regionale partnerskap av fylkeskommunen, regionale statlige myndigheter, samt partene i arbeidslivet. Dette var en arena hvor fylkeskommunene kunne komme i strategisk dialog med staten, i og med at hovedmålet var å koordinere offentlige myndigheters virkemiddelapparat. Selv om noen fylker fremdeles har regionale partnerskap, gjelder det ikke alle. Det er etablert en mengde nettverks- og partnerskapsarenaer knyttet til ulike regionale planprosesser (vannforvaltningsplanen, folkehelseplan etc.), med til dels de samme aktørene. Flere regionale statlige myndigheter trekker seg derfor ut av arenaene (se for eksempel omtalen i høringsutkastet til Vest-Vikens vannforvaltningsplan). Her bør

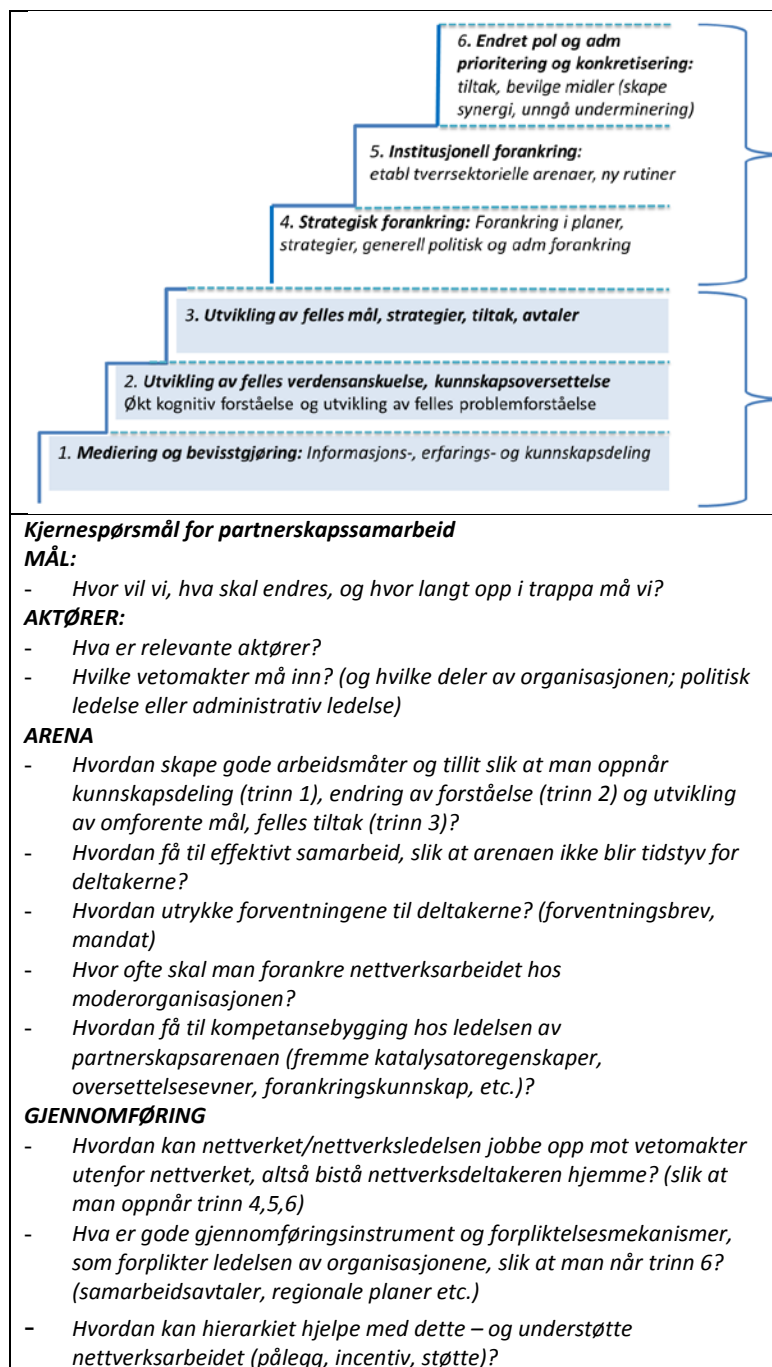
fylkeskommunen gjøre en ryddejobb, og se hvilke arenaer som er nødvendige, overflødige, evt kan samkjøres, for å sikre at det ikke oppstår «network fatigue» blant aktørene. Det må likevel være åpent for å etablere mer ad-hoc baserte samarbeidsarenaer rundt konkrete planprosesser, som det for eksempel gjøres rundt jernbaneutbyggingen langs Mjøsa⁹. Det er imidlertid viktig at fylkeskommunen har en samlet strategi over sitt nettverksarbeid, for å unngå å belaste sine samarbeidspartnere unødig og å unngå fragmentering av sitt arbeid.

Fylkeskommunene bør profesjonalisere seg i hvordan lede slike arenaer (prosesskompetanse, nettverksledelse), for å sikre gode og effektive prosesser på arenaene.

I tillegg til å ha en samlet strategi over sitt nettverksarbeid, må fylkeskommunene profesjonaliseres i hvordan slike arenaer ledes på en effektiv måte. Som også Helsedirektoratet (2011:20) legger vekt på er det «avgjørende at fylkeskommunen oppfattes som en nyttig samarbeidspartner for å lykkes i rollen som regional utviklingsaktør... Det er betydningsfylt å få partene til å investere tid til samhandling». Dette avhenger også av fylkeskommunens evne til å drive prosesser og lede samarbeidsarenaer. Det er viktig at fylkeskommunene har en bevissthet rundt hvilket trinn i trappen (se figur 4.7) man ønsker å nå, og hva som eventuelt kreves for å nå øverste trinn (faktisk endring av praksis hos deltakende aktører). Hvis ikke så blir slike samarbeidsarenaer ofte tidstyver. I en slik profesjonalisering ligger det også å eksplisitt presisere hvilke forventninger fylkeskommunene har til regionale statlige myndigheters deltakelse og bidrag på samarbeidsarenaene, og hva det regionale planarbeidet krever av forankring (som for eksempel bli tildelt eksplisitt mandat), ressursallokering og prioritering i embetet. Ofte har ikke aktørene på partnerskapsarenaene klart mandat (Nordregio 2005:27), noe som både kan forsinke og underminere arbeidet. Viktige kjernespoørsmål i den anledning er;

⁹ Jernbaneverket ønsker et nært samarbeid med kommunene og regionale aktører i plan-arbeidet. Det gjelder spesielt Stange, Hamar og Ringsaker kommuner, Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, Statens vegvesen og andre regionale myndigheter. Til dette skal det opprettes en egen samarbeidsgruppe.

Figur 4.7 *Hvordan kan nettverks- og partnerskapssamarbeid endre aktørenes adferd?*



Fylkeskommunen må bli bedre på å se egne sektorer og – planer i sammenheng (samordne seg internt)

Studier viser at fylkeskommunene ofte oppleves som sektorisert (Nilsen og Langset 2013), og ikke klarer å samordne seg internt. Dette er jo nettopp argumentet for et styrket regionalt nivå – at de er bedre enn andre regionale myndigheter (som fylkesmannen) å se på tvers av sektorer, og ta mer helhetsvurderinger. Da må fylkeskommunene bli bedre på helhetstenkning, se sine planer i sammenheng, og følge dem opp på en effektiv måte.

4.3.3 Hva må til av endring av rammebetingelser for at fylkeskommunen bedre skal kunne samordne offentlige myndigheters innsats og virkemiddelbruk?

Kan endring i rammebetingelser forbedre fylkeskommunenes samordningsevne, gjennom nye praksiser, verktøy og oppgaver som styrker fylkeskommunenes evne til å samordne?

Behov for institusjonalisering av en strategisk dialog mellom nasjonale myndigheter og regionalt folkevalgt nivå.

Det er stort behov for en styrking og institusjonalisering av en slik dialog, både knyttet til regionale planprosesser og regional planstrategi. Mer langsiktige og strukturerte arenaer knyttet til regionale planprosesser og plangjennomføring kan være en løsning, fordi man der kan få større kontinuitet i representasjon, mer tillitsbygging og bedre samarbeidsløsninger. Men det er ikke bare i regionale planprosesser at fylkeskommunen trenger å komme i strategisk dialog med (en fragmentert) statsforvaltning. Også i forbindelse med budsjettprosesser og andre beslutningsprosesser er dette viktig. En mulighet er å bruke den etablerte konsultasjonsordningen mellom stat og kommunesektoren (ved KS) til å diskutere mer prinsipielle spørsmål om relasjonen mellom statlige myndigheter og det regionale folkevalgte nivået, og kanskje utvikle denne til å omfatte diskusjoner mellom stat og (få, store) folkevalgte regioner.

Skjerping av deltakelsesplikt for regionale statlige aktører på regionale samarbeidsarenaer

Samordning krever deltakelse på arenaer, vilje til å komme frem til et omforent resultat(mål), og vilje (evt plikt) til å forplikte seg til dette (legge det til grunn, gjennomføre det i sin virksomhet). PBL 2008 bidrar allerede til å skjerpe deltakelsesplikten, for eksempel gjennom § 3-2,3.ledd, og ved å gi begrensning med hensyn til innsigelse til regionale planer. Dersom en myndighet, som en regional statlig sektormyndighet eller en kommune, ikke har deltatt i prosessen, faller deres innsigelsesmulighet bort (Higdem 2011). Forskning vi har vist til peker likevel på utfordringer på alle tre punkt i dagens praksis. Hvordan kan dette ivaretas bedre? Nordregio-rapporten (2005) peker på at det er stort behov for at staten angir tydeligere rammer for hvordan statlige sektorer skal medvirke i det regionale utviklingsarbeidet. Med dette menes at staten kan sette klarere mål, forventninger og spilleregler for dette arbeidet overfor de aktører som involveres (Nordregio 2005:7). Det holder tydeligvis ikke at PBL (2008) har skjerpet deltakelsesplikten. Deltakelsesplikten må tydeliggjøres av hvert sektordepartement, for eksempel gjennom embetsoppdrag og oppdragsbrev til sine regionale statsetater.

Skjerping av forpliktelsen til å gjennomføre regionale planer

Et stort flertall av studiene som er referert til her, peker på det svake forpliktelseselementet som det største problemet. Mye tyder på at forpliktelseselementet i PBL (2009), § 8-2, er for svakt, og for upresist formulert. En presisering og utdyping av denne hjemmelen kan være en løsning, men den må følges opp av hvert sektordepartement, som må presisere det i sine embetsoppdrag og oppdragsbrev til sine regionale ledd.

Større vilje hos sentrale sektormyndigheter til å støtte opp under fremforhandlede løsninger i de regionale partnerskapene

Dette krever en eksplisitt avklaring av handlingsrommet de regionale leddene av statsforvaltningen har (som fylkesmannen, NVEs regionkontor etc.).

Endring av mål – resultatstyringssystemene i sektordepartementene, slik at de i større grad bidrar til samordning.

Mål- og resultatstyringssystemet er godt innrettet på å sikre en effektiv sektorstyring. Slik det vanligvis praktiseres, kan det føre til en for stor vekt på sektorhensyn. Systemet gir liten støtte til samordning (Difi 2014:4). Nasjonale føringer er ofte ikke lovpålagte, men fragmenterte nasjonale politiske styringssignaler som uttrykkes gjennom sektoriserende styringslinjer (embetsoppdrag fra enkeltdepartement etc.). Forskning viser at praksisen underminerer nettverkssamarbeidet for eksempel i vannforvaltningen, og blir en tidstyv, fordi den fører til lange prosesser uten resultat pga for detaljerte føringer for regionale statlige myndigheter (fylkesmannen) (Hanssen, Hovik og Hundere 2014). I tillegg ser vi at flere av resultatkravene ikke oppfordrer til at aktørene skal komme til en omforent løsning, men tvert imot oppfordrer regionale statlige aktører til å tenke sektorinteresse. I embetsoppdraget til fylkesmannen for 2015 ser vi for eksempel at Landbruks- og matdepartementet stiller følgende resultatkrav for hvordan fylkesmannens landbruksavdelings nettverkssamarbeid om vannforvaltning: «Resultatkrav: Ivaretatt landbrukssektoren i arbeidet med nye og reviderte vannforvaltningsplaner»¹⁰. Hadde det ligget en partnerskapstankegang til grunn, så hadde man heller skrevet «Resultatkrav: Arbeidet for en omforent vannforvaltningsplan, hvor hensynet til landbrukssektoren er avveid i forhold til vannmiljøhensyn og andre relevante hensyn». Her kan enkeltdepartementene bestrebe seg på i større grad å ivareta hensynet til samordning.

Videreutvikling av gjennomføringsinstrumenter som partnerskapsavtaler og partnerskapskontrakter.

Med tanke på det akutte behovet for å forsterke forpliktelsesdimensjonen ved regionale planer, særlig knyttet til å forplikte regional stat, kan en videreutvikling av partnerskapsavtaler være hensiktsmessig. Verken lovteksten i PBL 1985 eller 2008 har nedfelt bestemmelser med hensyn til

¹⁰ <http://embetsoppdrag.fylkesmannen.no/2015/Landbruks--og-matdepartementet/Barekraftig-landbruk/Produksjon-av-miljogoder-og-reduksjon-av-forurensninger/>

samarbeidskontrakter eller avtaler mellom offentlige myndigheter i regional planlegging (Higdem 2011). Dette kan vurderes.

Samarbeidsavtalene kan være juridisk forpliktende eller politisk forpliktende, men er oftest prosessuelt og politisk forpliktende.

Avtalene bør sikre følgende for å kunne fungere etter hensikten:

- a) *Være ledet av fylkeskommunene*
Fylkeskommunene er planeiere av de regionale planene og dermed de som skal ha pådriverrollen i oppfølgingen av den regionale planen. Avtalene kan tydeliggjøre denne rolle, og har derfor et stort potensial til å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, og særlig deres evne til å gi en strategisk retning for utvikling som forplikter andre aktører med relevante virkemidler.
- b) *Sikre reell forpliktelse av regionale statlige (sektor)myndigheter*
Denne reelle forpliktelsen må være eksplisitt uttrykt i avtalene, enten det er forpliktelse knyttet til tiltak, spissing av virkemiddelbruk, nye samarbeidsordninger, fellesprosjekt etc. Slik forpliktelse må også sikres ved at de regionale statlige organer har sørget for forankring for sin deltagelse – og konsekvensene av den – bakover i rekkene (direktorat, departement). For fylkeskommuner og kommuner innebærer dette både politisk og administrativ forankring. Når det gjelder næringsutvikling kan det for eksempel sikre at fylkesmannens skjønnsmidler, Innovasjon Norges virkemidler og fylkeskommunens virkemidler bygger opp under den strategiske retningen lagt i regional plan. Når det gjelder folkehelse, kan det for eksempel være at NAV, fylkeskommune, kommuner og andre relevante aktører bruker sine virkemidler på en koordinert måte. Når det kan sikre økning av midler til investering i kollektivtransport, i tråd med prinsippene i planen (forutsetning at Statens vegvesen, Jernbaneverket og fylkesmannen er med).
- c) *Avtalene må knytte seg til mål i regionale planer, og bør inneholde presist definerte operasjonaliseringer av disse målene. De bør også være resultatorientert og inneholde indikatorer for å måle resultat.*
- d) *Forpliktelsene til regionale statlige (sektor)myndigheter bør følges opp i sektormyndighetenes resultatrapportering.*

- e) *Forpliktelsene til regionale statlige (sektor)myndigheter må understrekes i de årlige tildelingsbrevene til fylkesmannsembetene, og i de årlige styringsdokumentene til andre regionale statlige myndigheter.*
- f) *Avtaler knyttet til helhetlig arealplanlegging*
 Et av de tyngste argumentene for å styrke regionenes (fylkeskommunenes) samfunnsutviklerrolle, er nettopp å sikre en helhetlig og samordnet arealplanlegging i regionen. Avtalene bør inneholde avklaringer mellom (motstridende) mål om vekst og vern, særlig knyttet til knutepunktutvikling og senterutvikling (prioritering) og forplikte innsigelsesmyndighetene til å følge dette i sin innsigelsespraksis. Dette vil skape større forutsigbarhet for kommuner og utbyggingsaktører, som igjen kan føre til færre innsigelser. For eksempel bør det avklares om vekst skal gå foran vern rundt banegående trafikknutepunkt, og hvor mye sterkere vernet (for eksempel jordvern) utenfor disse knutepunktene bør være. Her må man ha en helhetstenkning som inkluderer både by-omlandstenkning, og nettverk-mellom-byer-tenkning. Vi ser ellers at mange av de regionale planene legger opp til at mye av arealbesparelsen må tas av småkommunene rundt byene. Derfor er det svært viktig at småkommunene rundt byene også forplikter seg til de regionale plangrepene som legges. Og at statlige myndigheter forplikter seg til å følge de regionale plangrepene når det gjelder lokalisering av sin virksomhet. Slik at man unngår at feks sykehus lokaliseres langt unna banegående trafikknutepunkter (som i Østfold).

Klare signaler fra departementet om innsigelser relatert til «avvik» fra regional plan vil bli opprettholdt

Dersom regionale planer skal være retningsgivende for utviklingen i regionen, og evne å samordne virkemiddelbruken til offentlige (og private) aktører så må den få større tyngde gjennom innsigelsesinstituttets praksis. Dette innebærer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet må være *tydelig* på at fylkeskommunens og fylkesmannens innsigelser til kommunale planer – som grunnis med at de ikke følger regional plan – som et hovedprinsipp vil bli opprettholdt om det tas opp til nasjonalt nivå.

Videreutvikling av fylkeskommunens veiledningsrolle

Et regionalt folkevalgt nivå kan på mange områder få overført kompetanse fra fylkesmannsembetet, og andre statlige aktører, for å styrke veilederrollen sin. Dette gjelder særlig veiledning knyttet til sivilbeskyttelsesloven, plan- og bygningsloven, energi-, miljø- og utslippsreduksjon, klimatilpasning. Her bør fylkeskommunene kunne få veiledningsoppdraget både for hvordan man skal tolke og anvende loven, og også hvordan den skal følges opp og overholdes. Dette er kompetanse som igjen vil styrke deres rolle som nettverksnode, ved å gi dem mer faglig tyngde, og dermed større troverdighet overfor samarbeidspartnerne (særlig statlige sektormyndigheter). Særlig betones det i intervjuene at fylkeskommunenes juridiske kompetanse må styrkes. Dette vil også bidra til å spisse fylkesmannens rolle som kontroll- og tilsynsorgan, og hindre uheldig overlapp mellom fylkesmann og fylkeskommune (Helsedirektoratet 2011). For eksempel er fylkesmannen nå en viktig deltaker i regionale partnerskap for folkehelse, samtidig som han skal føre tilsyn med lovligheten av fylkeskommunens oppfyllelse av plikter i loven (Helsedirektoratet 2011:31).

- a) *Styrket fylkeskommunens rolle som planveileder, ved å gi dem fylkesmannens ressurser og kompetanse (for eksempel juridisk kompetanse)*

Dette ville rendyrket fylkeskommunene som planveiledere, og man ville unngått de overlappende rollene mellom fylkesmannen og fylkeskommunen på feltet.

Fylkeskommunene ville da vært veiledere for kommunene på flere områder:

- i) Tekniske/juridiske spørsmål om PBLs (2008) rettsregler og forskrifter
- ii) Hvordan kommunene skal forholde seg til/ gjennomføre føringene i regionale planer
- iii) Hvordan nasjonale føringer skal oversettes inn i regional og lokal plankontekst.

- b) *Styrking av veilederrollen for å bedre kunnskapsgrunnlaget for regional og kommunal planlegging*

Det er i dag et stort behov for kartlegginger i kommunal planlegging, som en følge av lov- og regelutvikling om

naturmangfold, klimatilpasning, geologiske grunnforhold, flom- og skredfare, kulturminnevern etc. Kommunene trenger å styrke sin bestillerkompetanse innenfor spesialområder som geologi, biologiske kartlegginger, naturmangfold, kulturminner, etc., i og med at de sjelden har slik kompetanse innenfor sin organisasjon. Her kunne fylkeskommunens veiledningsrolle blitt videreutviklet gjennom:

- i) Å veilede kommunene i hvordan de ivaretar bestillerrollen på en bedre måte (for eksempel utarbeidet bestillerskjema, kurs og seminarer),
- ii) Forbedre felles statistikkdatabaser for kommunenes planlegging (jf. LUK-midlene som i flere fylker gikk til felles statistikkgrunnlag for de kommunale planstrategiene). Kunnskapsinnhenting i dagens planpraksis kan føre til manglende institusjonell hukommelse i kommunene (de Beer mfl. 2014).
- iii) Å tilby kommunene å gjennomføre/innhente slike kartlegginger, om grunnforhold (geologiske undersøkelser), biologisk mangfold, arkeologiske kartlegginger etc., som en service til kommunene. Det betinger at det regionale folkevalgte nivået bygger opp spesialistkompetanse på disse områdene, noe som kan være mulig om det blir få regioner. Å gjennomføre slike kartlegginger for kommunene ville effektivisert kommunale planprosesser – både på overordnet nivå, og i reguleringsplaner. Praksis i dag er at slik kunnskapsinnhenting delegeres til utbygger/forslagstiller i reguleringsplanprosesser, som bestiller av konsulentselskaper. Dette fører i mange tilfeller til manglende og dårlige analyser, og fører ikke til kompetansebygging i kommunene.

Økt harmonisering av de geografiske grensene mellom fylkeskommuner/ regionalt folkevalgt nivå og regional statlig forvaltning.

I dag er den regionale statsforvaltningen inndelt ulikt. Nilsen og Langset (2015) og Hansen mfl. (2006) sine rapporter betoner

begge samordningsutfordringene knyttet til den mangfoldige inndelingen av de regionale ledd til statlig sektormyndighet. Staten bør som hovedregel organisere sine virksomheter slik at de korresponderer med de nye folkevalgte regionene. På grunn av manglende sammenfall mellom disse grensene, opplever regionale statlige myndigheter et stort kapasitetsproblem med å delta i, og følge opp, regional planlegging i alle fylkene de dekker (se Vest Viken 2015). Dedikert deltakelse fra regionale statlige aktører blir for krevende når fylkeskommunene har mange regionale partnerskap og nettverk, og regionale statlige myndigheter ofte dekker 3-4 fylkeskommuner. Siden involvering er viktig for å sikre eierskap og forpliktelse, så bør de geografiske grensene til folkevalgte regioner (fylkeskommuner) og den regionale inndelingen til statlig forvaltning (regional stat) følge hverandre i større grad enn de gjør i dag.

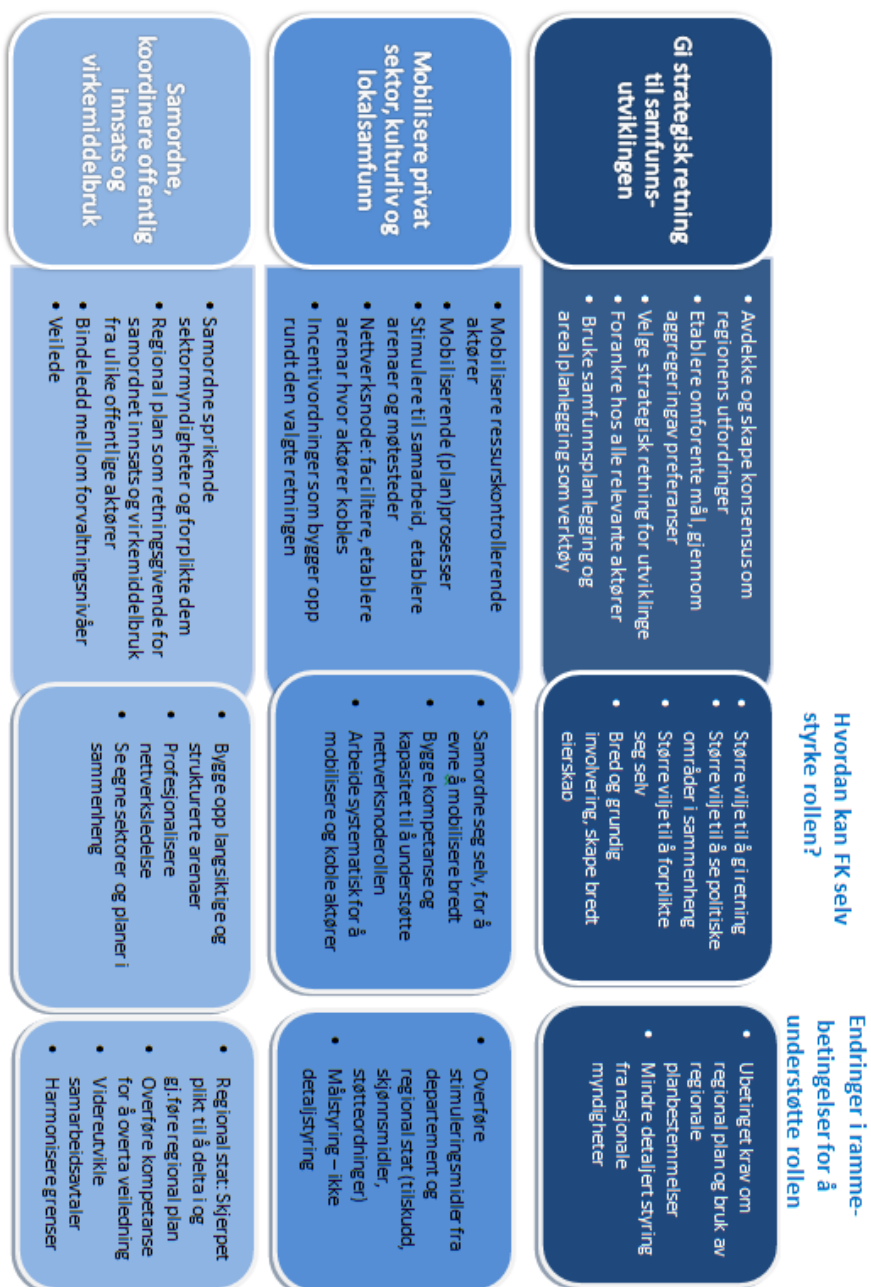
5 Avslutning

Rollen som regional samfunnsutvikler kan best utføres av et folkevalgt organ, på grunn av at dette gir større demokratisk kontroll over regional utvikling og bedrer mulighetene for ansvarsutkreving (accountability). På grunn av at politiske ledere står direkte til ansvar for innbyggerne vil de ha større interesse og responsivitet for næringslivets og regionale aktørers interesser og behov, ha bedre forutsetninger for å være koblingsboks mellom næringsliv, myndigheter, forsknings- og utviklingsinstitusjoner. De vil kunne ta i bruk virkemidlene på en mer hensiktsmessig måte, fordi de kjenner regional kontekst og regionale aktører bedre. De vil dermed ha større mobiliserende kraft, og utløse mer stedlig merverdi når det gjelder regionspesifikke initiativ. I tillegg trenger et ukoordinert nasjonalt virkemiddelapparat demokratisk samordning på regionalt nivå. Mangel på koordinering bunner ofte i motstridende nasjonale sektormål, og koordinering innebærer dermed veiing mellom disse målene. Slike avveininger bør være politiske avgjørelser. Fylkeskommunen har i tillegg lang tradisjon for samarbeid og partnerskap, og har dermed prosessforståelse og forståelse for betydningen av forankring. Dette sikrer i større grad åpen, involverende og transparent veiing av sektorhensyn og samordning av virkemidler.

Dagens fylkeskommuner fungerer allerede som regionale samfunnsutviklere, men lykkes i ulik grad i denne rollen. Rollen kan oppsummeres i tre hoveddimensjoner, som alle kan videreutvikles og styrkes. Dette betinger både endring hos fylkeskommunene selv, og i deres rammebetingelser – noe denne oppsummerende figuren viser;

Figur 5.1 Oppsummering

Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen



Regional samfunnsutvikling *er* samarbeid, i og med at mange ulike offentlige og private aktører sitter med nøkkelen til å utløse endring. Samarbeid i form av partnerskap, råd eller nettverk er derfor helt essensielt for å få til en ønsket utvikling. Å fungere som fasilitator og driver av partnerskap handler om å etablere tillit og trygghet mellom deltakerne. Byttes deltakere ut må en starte på nytt igjen. Kontinuitet i deltakelsen er derfor viktig. Tillitsbygging krever langsomme prosesser. Gjennom å bli kjent med de andres verdensforståelse, målsettinger og arbeidsmåter legges grunnlag for utvikling av felles forståelse og utvikling av felles mål, og dette muliggjør forankring og endring i egen organisasjon. Den forskningen vi har vist til her indikerer at for å komme opp alle de 6 trinnene i koordineringstrappen – så kreves det svært systematisk arbeid – og tid.

6 Litteratur

- Amdam, J., L.J. Halvorsen og G. Bakke (2015): *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Volda: Møreforskning. (Rapport nr 58)
- Amdam, R. (2003): *Regional planning as a legitimating development process*. Volda: Høgskolen i Volda. (Notat 5/2003)
- Amdam, R. og R. Bergem (2008): *Kriterium for evaluering av partnerskap og planlegging i kommunalt folkehelsearbeid*. Volda: Høgskolen i Volda/Møreforskning. (Arbeidsrapport nr. 22)
- Andersen, Ingrid Wang (2013): "EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett". *Kart og Plan*, 73(5):355.366
- Andersen, O. J., og A. Røiseland (2008): *Partnerskap, problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbok-forlaget
- Ansell, C. og A. Gash (2012): "Stewards, Mediators and Catalysts: Towards a Model of Collaborative Leadership" *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): 2–21
- Arnstein, Sherry R. (1969): "A ladder of Citizen Participation" *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224
- Askim, J., H. Baldersheim, J.E. Klausen, H.Renaa, E.Smith og H.Zeiner (2013): *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2013:20)
- Asmervik, S. og A. Hagen (1997): "Retorikk eller planlegging. Fylkesplanen for Oppland – en plan som svikter sitt retoriske potensiale". *Rhetorica Scandinavia* (4): 37-51.
- Asplan Viak (2015a): *Evalueringsforskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*. Rapport til Kommunal og moderniseringsdepartementet. Dato 2015-02-16.

- Asplan Viak (2015b): *Effektivisering av kommunal planlegging*. Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokal samfunnsutvikling. Dato: 2015-03-26
- Baldersheim, H., A.V. Haug og M. Øgård (red) (2009): *The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world*, Nordic Council of Ministers Research Programme. Stockholm: Nordregio. (Report 2009:10)
- Barkved, Line og Gro Sandkjær Hanssen (2015) *Klimatilpasning i vannforskriftsarbeidet - forstudie*. NIVA-RAPPORT L.NR. 6849-2015 M-332 | 2015
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters, og Koen Verhoest (2010): *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Houndsmill: Basingstoke
- Bråtå, Hans Olav, Ulla Higdem, Katrine Solbu og Mona Stokke (2014): *Partnerskap - positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring. En evaluering av partnerskapsinstituttet i Oppland*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 07/2014)
- Civitas (2014): *Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler: Kartlegging, vurderinger, anbefalinger*. Forfatter Oppheim. Mars 2014.
- Damvad og E. Dokk Holm (2013): *Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner*, 13. august 2013.
- Davies, J. S. (2007): "The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion". *Political Studies*, 55(4): 779-800.
- Davies, J. S. (2011): *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- de Beer, H. Gro Sandkjær Hanssen, Kjell Harvold og Ragnhild Skogheim (2014): "Beretninger om en varslet katastrofe", debattinnlegg i *Aftenposten #mårte*, 12.mai. 2014
- Deloitte (2014): *Bruk av samarbeidsavtaler i et utvalg kommuner og helseforetak - en kvalitativ studie av erfaringer med avtalene*. KS FoU-prosjekt nr.:134017

- Deloitte (2015): *Oppgavefordeling mellom fylkesmennene, direktoratene og kommunesektoren*, FOU-prosjekt nr. 144027, sluttrapportering 6.mars 2015.
- Difi (2010): *Saman om felles mål? Erfaringer med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. (Difi-rapport 2010:18)
- Difi (2014): *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. (Difi-rapport 2014:7)
- Difi (2015): *Tre prosjekter for styrket samordning av forskningspolitikken*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. (Difi-rapport 2015:2)
- Engebretsen, Ø. og A. Gjerdåker (2012): Potensial for regionforstørrelse. Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 1208/2012)
- Falleth, E.I. og V. Johnsen (1996): *Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996-1999*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 1996:20)
- Eva Falleth and Hege Hofstad (2008): 'Rural Response to Urban-biased Land use Policy - New Bottom-up Planning Strategies in Norway', Refereed articles, July 2008, No. 30, *European Journal of Spatial Development*. URL: www.nordregio.se/EJSD/refereed_no30.pdf
- Farsund, A. og E. Leknes (2006): Næringspolitikk i fem norske byregioner. *Plan* 3-4/2006: 60-65.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægreid og Lise Rykkja (red.) (2011): *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fraser J. og J. Lepofsky (2004): "The uses of knowledge in neighbourhood revitalization" *Community Development Journal* 39(1): 4-12
- Fotel, Trine og Gro Sandkjær Hanssen (2009): "Meta-Governance in Nordic Regions – the Role of Politicians in Regional Governance Networks", *Local Government Studies*, 35(5): 557-576

- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Translated by William Rehg, Cambridge, Mass: MIT Press
- Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2006): *Den regionale stat – enhet og Mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne.*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2006:9)
- Hansen, Tore og Inger Marie Stigen (2007): “The Growing Regional Administration: From Federalist Principles to Single-Issue Clubs”. *Regional and Federal Studies*. 17(2): 235-251.
- Hansen, Tore og Inger Marie Stigen (2012): ”Regionen som ramme for politisk-administrativ organisering”. I: Hanssen, G.S., J.E. Klausen og O. Langeland (red.): *Det regionale Norge 1950 til 2050*, s. 67-92. Oslo: Abstrakt forlag
- Hanssen, Gro Sandkjær (2013) ”Å bære staur?” *Komplisert samordning av myndigheter for helhetlig vannmiljøpolitikk* foredrag for Departementsgruppen i vannforskriftsarbeidet, Oslo 16. desember 2013.
- Hanssen, Gro Sandkjær (2015): “Multi-level networks: Strengths and Weaknesses in promoting Coordinated and Innovative Water Governance”, Chapter 7. I: Sørensen, E. mfl. (2015) *Collaborative innovation in the public sector: European experiences and lessons*. Sharjah: Bentham eBooks.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit K. Helgesen og Ann Karin Holmen (2014) «Den forhandlende kommune i samhandlingsreformen – forhandlingspraksis og lederegenskaper», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30 (2), 108-130.
- Hanssen, G.S., H. Hofstad og H. Hisdal (2015): ”Utfordringer for lokal tilpasning til klimaendringer - kan lærende nettverk øke tilpasningskapasiteten?”, *Kart og Plan*, 75(1): 65-79
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie (red) (2015) *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Hovik, Sissel and Gro Sandkjær Hanssen (2015, forthcoming) "The EU Water Framework Directive: Political anchorage of complex multi-level water governance networks in Norway, *Journal of Environmental Policy & Planning*, (to be resubmitted October 2015).
- Hanssen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik og Gunn Cecilie Hundere (2014): "Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(3): 155–180
- Hanssen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik og Gunn Cecilie Hundere (2014) «Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30 (3), 155-177. ISSN Print: 0801-1745
- Hanssen, Gro Sandkjær og Jan Erling Klausen (2006): *Fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Rapport fra innledende undersøkelser*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2006:4)
- Hanssen, Gro Sandkjær, Jan Erling Klausen og Ove Langeland (red.) (2012): *Det regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Per Kristen Mydske og Elisabeth Dahle (2013): "Multi-level coordination of climate change adaptation: by national hierarchical steering or by regional network governance?" *Local Environment* 18(8): 869-887
- Hanssen, G.S, E. Nergaard, A. Skaalholt og J. Pierre (2011): "Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: Too much or too little top-down control?". *Urban Research and Practice*. 4(1): 38-57.
DOI:10.1080/17535069.2011.550539
- Hanssen, Gro Sandkjær og Inger Marie Stigen (2006): *Forsøk med enbetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. En underveisevaluering*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2006:5)
- Harpin, D. (2006): "The participation and democratic potential and practice of interest groups: between solidarity and representation". *Public Administration*, 84(4): 919-949.

- Helgesen, Marit K. og Hanssen, Gro Sandkjær (2014)
 “Samhandlingsreformens styringsvirkemidler -
 implikasjoner for kommunalt handlingsrom”, *Tidsskrift for
 Velferdsforskning*, 17 (3), 41-53.
- Helsedirektoratet (2011): *Partnerskap som arbeidsform i regionalt
 folkehelsearbeid. Med oversikt over fylkeskommuners organisering av
 folkehelsearbeidet*. Oslo: Helsedirektoratet. (Rapport IS: 1935)
- Higdem, Ulla (2001):
- Higdem, Ulla (2004): "Samspillet mellom nivåer i
 fylkesplanleggingen". I: Amdam, R. og O. Bukve (red.) *Det
 regionalpolitiske regimeskiftet. Tilfellet Norge*, s. 147-161.
 Trondheim: Tapir.
- Higdem, Ulla. (2007a): *Regional Partnerships and their Constructions and
 Implementations. A case study of the Counties of Oppland, Hedmark,
 and Østfold*. Dr. Scient. Thesis. Ås: NMBU
- Higdem, Ulla. (2007b): Regionale partnerskap - en innovasjon med
 staten som partner? I H. Teigen og R. Rønning (red.): *En
 innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Higdem, Ulla (2011): "Medvirkning i regional planlegging:
 partnerskap versus deltakelse". I: Higdem, Ulla, Jon Helge
 Lesjø, Tor Helge Pedersen, Tor Selstad og Håvard Teigen
 (red.): *Plan, region & politikk*, s. 33-58. Oslo: Logografia.
- Higdem, Ulla (2012): "Regional planlegging". I: Nils Aarsæter, Eva
 I. Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen (red.)
*Utfordringer for Norsk planlegging. Kunnskap - bærekraft -
 demokrati*, s. 102-120. Oslo: Cappelen Damm
 Høyskoleforlaget.
- Higdem, Ulla (kommer): "Meta-governors' capacities in Norway: A
 case of a county council and local councils capacity to meta-
 govern regional partnerships", publiseres i *Scandinavian
 Journal of Public Administration*
- Higdem, Ulla og Gro Sandkjær Hanssen (2014): "Handling the two
 conflicting discourses of partnerships and participation in
 regional planning". *European Planning Studies*. 22(7): 1444-
 1461. DOI: 10.1080/09654313.2013.791966

- Higdem, Ulla, Jan Erling Klausen, Gro Sandkjær Hanssen, Asgeir Skålholt (2011): *Regionalt framsyn Hedmark – gjennomgang og presentasjon av et regionalt framsynsprosjekt i Hedmark*. Lillehammer: Østlandsforskning. (ØF-rapport nr. 02/2011)
- Hofstad, H. (2013): *Håndtering av wicked problems i kommunal planlegging. Lokal oversettelse av målsettinger om bærekraftig utvikling og bedre folkebærelse i ulike planleggingspraksiser*. PHd-avhandling. Institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Holmen, Ann Karin Tennås og Gro Sandkjær Hanssen (2013) *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap*. Samarbeidsrapport IRIS/NIBR. IRIS-rapport 2013/215.
- Hovik, Sissel and Gro Sandkjær Hanssen (2015) «The impact of network management on multi-level coordination», *Public Administration*, Vol. 93, No. 2, 506–523 (Online publication December 2014. doi: 10.1111/padm.12135)
- Innjord, Frode A. (red) (2010) *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johansen, Steinar, Knut Onsager og Kjetil Sørli (2015): *Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2015-4)
- Keast, Robyn, Kerry Brown og Myrna Mandell (2007): “Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies” *International Public Management Journal*, 10(1): 9-33
- Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Marks, G. og L. Hooghe (2004): “Contrasting visions of multi-level governance”. I: Bache, I. og S. Flinders (red.) *Multilevel governance*, s. 15-30. Oxford: Oxford University Press
- Menon Business Economics (2015): *Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst*. Skrevet av Jens Fredrik B. Skogstrøm, Leo A. Grünfeld, Peter Aalen, Rasmus Bøgh Holmen og Åge Mariussen. Oslo: (Menon-publikasjon nr. 3/2015)
- Miljøverndepartementet, Rundskriv T-2/98B
- Monsen, L.K. og M. Sundet (2008): *Partnerskap eller pratnerskap*. Kapittel 6 i Andersen og Røiseland (red.) (2008) *Partnerskap – problemløsning og politikk*, s. 83-100. Bergen: Fagbokforlaget.

- Morgan, K. (2004): "Sustainable regions: governance, innovation and scale". *European Planning Studies*. 12(6): 871–889
- Møreforskning (2014)
- Møre og Romsdal fylkesplan 2013-2016
- Nilsen, J. K. og Langset, M. (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2013:5)
- Nilsen, J. K. og Langset, M. (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2015:3)
- Norges offentlige utredninger (NOU) 1982:3 Maktutredningen. Sluttrapport. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Norges offentlige utredninger (NOU) 1988:38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:2 *Behandlingsreiser til utlandet – Et offentlig ansvar?* Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:22 *Om Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II — Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2011:3 *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Nordregio (2005): *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. Stockholm: Nordregio (Nordregio Working Paper 2005:1)
- Norut (2009) (skrevet av Toril Ringholm, Nils Aarsæther, igdis Nygaard og Per Selle) *«Kommunen som samfunnsutvikler. En*

- undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling». Rapport nr 8/2009, Norut Tromsø.*
- Onsager, Knut (2012): ”Regional nærings- og sektorutvikling – før, nå og i framtid”. Kapittel 3, s. 41-66 i Hanssen, Gro Sandkjær, Jan Erling Klausen og Ove Langeland (red.) (2012): *Det regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag
- Odelstingsproposisjon 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Ouff, S.M., R. Bergem, U. Aarflot, M. Hanche-Olsen, G.M. Vestby, H. Hofstad, M.K. Helgesen (2010): *Partnerskap for folkehelse og Helse i plan: Sluttrapport*. Volda: Møreforskning 2010. (Rapport nr. 7)
- Overvåg, Kjell, Ulla Higdem og Ingrid Guldvik (2005): Evaluering av fylkesplanleggingen i Østfold. Lillehammer: Østlandsforskning. (ØF-Rapport nr.: 22/2005)
- Pierre, J. (2011): *Democratizing regional economic development in Sweden: Why? Did it make a difference?* Göteborg: Göteborgs universitet
- Provan, K.G. og Kenis, P. (2007): ‘Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, s 229-252
- Ringholm, T. Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard, Per Selle (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Tromsø: Norut. (Norut-rapport 8/2009)
- Rittel, H.W.J & Webber, M.M 1973, ‘Dilemmas in a General Theory of Planning’, *Policy Sciences* (4), 155-169.
- Robins, Gary, Lorraine Bates og Philippa Pattison (2011): “Network governance and environmental management: conflict and cooperation” *Public Administration*, 89(4): 1293-1313
- Rybalka, M. (2008): *Hvor viktig er IKT for utvikling i næringslivet: Produktivitetsanalyse*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Økonomiske analyser 5/2008)
- Røiseland, A. og S.I. Vabo (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Røiseland, A., Hofstad, H. og Hanssen, G. S. (publiseres 2015): 'Mission Impossible? The County as Regional Network Nodes'.
- Skogstrøm, J.F., H. Ulstein, R.B. Holmen, E.K. Iversen, K. Høiseth-Gilje, M.U. Gulbrandsen og L. Grünfeld (2013): *Investering i vei – blir næringslivet mer produktivt?* Oslo: Menon Business Economics. (Menon publikasjon nr. 36/2013)
- Stigen (2011): *Saksområde – for lite påaktet i statsvitenskapelige organisasjons- og forvaltningsstudier? Seks essay om organisasjon og styring i norsk forvaltning*. Dr.Philos-avhandling. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Stokke, K.B. og M. Indset (2012): "Møtet mellom EUs vanddirektiv og statlig sektoransvar. Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk?" *Kart og Plan*, 72(4): 278-288.
- Stortingsmelding nr. 30 (1997-1998). *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge*. Oslo: Helsedepartementet
- Stortingsmelding nr. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Storper, M. (2009): Roepke lecture in economic geography regional context and global trade. *Economic Geography*, 85(1): 1–21.
- Sørensen, Eva, Gro Sandkjær Hanssen og Anders Lidström (publiseres 2015): "Assessing the conditions for regional political leadership in Scandinavia", publiseres i *Scandinavian Journal of Public Administration*
- Sørensen, E. mfl. (2015): *Collaborative innovation in the public sector: European experiences and lessons*, Bentham eBook.

- Sørensen, E. and J. Torfing (2005): "Network governance and post-liberal democracy". *Administrative Theory and Praxis*, 27(2): 197-237.
- Sørensen, E. and J. Torfing (red.) (2007): *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2009): "Making governance networks effective and democratic through metagovernance", *Public Administration*, 87:2, 234–258.
- Vabo, Signy Irene and Viola Bureau (2013) *Equal access to local health services through national regulation of coordination. A comparison of health agreements in Denmark and Norway* Paper presented in COST-action IS 1102 SO.s. COHESIONS. Social services, welfare state and places, in Galati, Romania, 5-8.11.2013.
- Vannforskriften (2006): Forskrift om rammer for vannforvaltningen. FOR-2006-12-15-1446
- Veggeland, N. (2004) *The Competitive Society – How Democratic and Effective?* (Kristiansand: Høyskoleforlaget).
- Tildelingsbrev til fylkesmennene 2015: <http://www.fm-nett.no/Documents/KMD/Dokument/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev%202015.pdf>
- Vannregion Vest Viken (2014) Forslag til Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken 2016-2021 sendes på høring i perioden 1. juli – 31. desember 2014.

7 Vedlegg

Om datamaterialet i Countynode

Intervjuer

Fylke	Informant
Casefylke 1	Plansjef
	Næringssjef
	Vannregionkoordinator
	Folkehelseansvarlig
Casefylke 2	Fylkesrådmann
	Plansjef
	Næringssjef
Casefylke 3	Plansjef
	Næringssjef
<i>Tilleggsintervjuer for denne rapporten</i>	
Casefylke 4	Plansjef
Casefylke 5	Plansjef
Totalt	11

Spørreundersøkelse til alle fylkeskommuner, mai 2014

Respondenter	Svar
Fylkespolitikere	233
Fylkesrådmenn	7
Avdelingssjefer i fylkeskommunen	49
Sendt til 903	Svarprosent 32 (N=289), alle fylkeskommuner representert

Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR) er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

NIBRs kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

Når fylkeskommunen skal innta en samfunnsutviklingsrolle handler det i stor grad om å samarbeide med andre, med offentlige myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn. I denne rapporten diskuterer vi hva som er forutsetningene for at en nettverks- eller partnerskapslogikk skal virke, og hvordan man kan videreutvikle rollen som regional samfunnsutvikler gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.