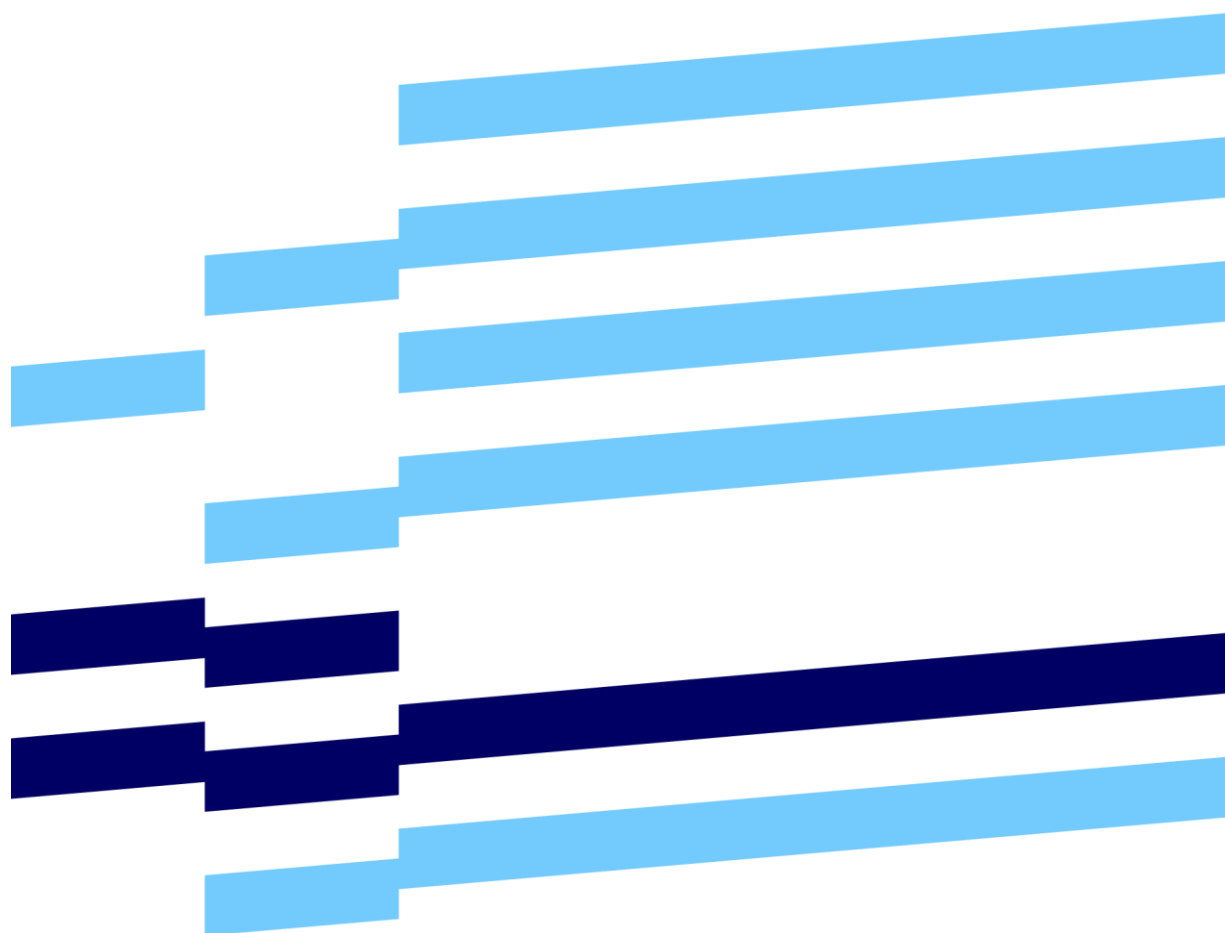


En analyse av inndelingen av regional stat

Delrapport om regional utvikling og planlegging



Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeidet et faglig grunnlag for KMDs gjennomgang av regional statsforvaltning som en del av regionreformen. Formålet med gjennomgangen er å vurdere behovet for endringer i inndelingen av regionale statsetater i lys av ny fylkesinndeling og fremme forslag til endringer som kan bidra til å styrke samhandlingen mellom statsetater, fylkeskommunene, fylkesmannsembetene, kommunene og de regionale statsetatene seg imellom, jf. Prop. 84 S (2016-2017).

I alt 11 regionale statsetater er omfattet av gjennomgangen. Difi har innhentet synspunkter og vurderinger fra berørte etater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner. Gjennomgangen av etatene er tematisk og faglig knyttet til tre sentrale samhandlingsarenaer på regionalt nivå:

- Samhandling om samfunnssikkerhet og beredskap
- Samhandling om regional planlegging/utvikling
- Samhandling om kommunerettet virksomhet

I denne delrapporten har vi gjennomgått Innovasjon Norge, Statens vegvesen, Fiskeridirektoratet og Kystverket sine roller i samhandlingen med fylkeskommunen i arbeidet med regional samfunnsutvikling og planlegging. Det er også utarbeidet en hovedrapport basert på undersøkelsene.¹

Vi vil takke alle informanter som velvillig har delt av sine kunnskaper og synspunkter i arbeidet med rapporten. Difi står ansvarlig for alle vurderinger og anbefalinger. Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Anniken Grønli Foss, Trond Kråkenes, Ingunn Botheim og Magne Langset (prosjektleder).

Oslo, 12.12.2018



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

¹ Se: Difi 2018:10 En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport. Difi 2018:11 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om samfunnssikkerhet og beredskap. Difi 2018: 13 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om kommunerettet samordning.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Samhandling om regional utvikling og planlegging	4
1.2	Rammer og virkemidler for å utøve rollen som regional utviklingsaktør	6
2	Fylkeskommunenes synspunkter på regional stat	7
2.1	Prioritering av arenaer	7
2.2	Betydning av inndeling, lokalisering og sektorstyring for samhandling	8
2.3	Tilpasning til ny fylkesinndeling?	13
3	Gjennomgang og vurdering av den enkelte etat	16
3.1	Innovasjon Norge	16
3.1.1	Innovasjon Norges roller, virkemidler og regional organisering	16
3.1.2	Synspunkter på dagens oppgaveløsning og samhandling	18
3.1.3	Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	20
3.2	Fiskeridirektoratet	20
3.2.1	Fiskeridirektoratets roller innenfor regional utvikling og planlegging	20
3.2.2	Synspunkter på dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling	21
3.2.3	Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	22
3.3	Statens vegvesen (SVV)	22
3.3.1	SVVs roller innenfor regional utvikling og planlegging	22
3.3.2	Synspunkter på dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling	24
3.3.3	Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	24
3.4	Kystverket	25
3.4.1	Kystverkets roller innenfor regional utvikling og planlegging	25
3.4.2	Synspunkter på dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling	26
3.4.3	Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	27
4	Hovedintrykk og vurdering	28
4.1	Fylkeskommunene tillegger regional inndeling større betydning enn statsetatene	28
4.2	Regionale strukturer teller, men styring og ressurser avgjør grad av deltakelse	28
4.3	Fylkeskommunens rolle som prosessleder er krevende	30
4.4	Større fylker gir bedre rammer for arbeidet med regional samfunnsutvikling	30
4.5	Difis konklusjoner og anbefalinger	31

Sammendrag

Arbeidet med regional samfunnsutvikling er et viktig ansvarsområde for fylkeskommunene.

De viktigste elementene i rollen som samfunnsutvikler er å

- Gi strategisk retning for samfunnsutviklingen,
- Mobilisere ulike aktører med ressurser, og
- Samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk.

For å kunne utfylle denne rollen, er samordning helt sentralt. Fylkeskommunens viktigste virkemiddel for å samordne samfunnsinteresser er den regionale planleggingen.

I denne delutredningen har vi gjennomgått Innovasjon Norge, Statens vegvesen, Fiskeridirektoratet og Kystverket sine roller i samhandlingen med fylkeskommunen i arbeidet med regional samfunnsutvikling og planlegging. Vi har spurt oss hvilke erfaringer som fylkeskommunene og disse statlige virksomhetene har med den etablerte samhandlingen på dette området, og, ikke minst, hva betydningen er av etatenes regionale inndeling for samhandlingen.

Vi har i tillegg sett på regionkontorenes lokalisering, virkemåten til viktige samhandlingsarenaer og de regionale statsetatenes fullmakter og incentiver til å delta i prosesser initiert av fylkeskommunene.

Fylkeskommuner og statsetater vurderer betydningen av inndeling ulikt.

Våre undersøkelser viser at fylkeskommunene og statsetatene har ulike oppfatninger om betydningen av statens regionale organisering for arbeidet med regional utvikling og planlegging. Fylkeskommunene gir i vesentlig større grad uttrykk for negative følger av en uensartet regional inndeling, enn det representantene for statsetatene gjør. Men det er bare et lite mindretall som mener at inndelingen til alle statsetatene må harmoniseres fullstendig med den nye fylkesinndelingen.

Det er krevende for fylkeskommunen å samordne staten.

Fylkeskommunene mener departementenes styring av etatene er den viktigste faktoren for å fremme eller hemme statsetatenes deltagelse i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet. Statlige regionale aktører har en lovfestet samarbeidsplikt i forhold til fylkesplanleggingen, men de forholder seg i første rekke til sine overordnede fagdepartement og i siste instans til Stortinget. Fylkeskommunen har heller ingen formell styringsrolle overfor kommunene.

For fylkeskommunene vil arbeidet med regional planlegging og regional samfunnsutvikling i stor grad innebære styring og samordning via andres virkemidler. Dette har vist seg å være krevende.

Mange er positive til ny fylkesinndeling.

Både statsetatene og fylkeskommunene ser positivt på den nye fylkesinndelingen som trer i kraft i 2020 og de muligheter den gir for arbeidet med regional utvikling. For fylkeskommunene er det en forventning om at større regioner vil gjøre det enklere å tilføre det regionale nivået flere oppgaver og virkemidler, men også at større grad av sammenfall i struktur med statsetatene gjør det lettere å definere felles utfordringer, mål og tiltak for framtidig utvikling. Statsetatene peker på at det blir enklere og mer effektiv

samhandlingsstruktur når antall fylkeskommuner hvert regionkontor skal forholde seg til, blir vesentlig redusert.

Felles struktur gir fordeler, men viktigst ikke å krysse fylkesgrensene.

Undersøkelsen viser at felles struktur mellom fylkeskommunene og statlige samarbeidspartnere er en fordel i arbeidet med regional planlegging og utvikling. Samtidig fremstår lik inndeling for alle regionale statsetater hverken som realistisk eller ønskelig. Vi mener styring, fullmakter og ressurser er viktigere forutsetninger enn regional inndeling for deltagelse og gode samhandlingsrelasjoner mellom statsetatene og fylkeskommunene i arbeidet med regional samfunnsutvikling.

Videre er det Difis vurdering at statlige regiongrenser på tvers av fylkesinndelingen gir større samordningsulempes enn at de statlige regionene omfatter to eller flere fylkeskommuner så lenge etatsregionenes yttergrenser følger fylkesinndelingen.

Difi anbefalinger mindre tilpasninger:

- **Innovasjon Norge bør tilpasse seg ny regionstruktur:** Den tette koblingen til fylkeskommunen og betydningen av INs virkemidler for utøvelsen av den regionale utviklingsrollen taler for at selskapets regioner harmoniseres med den nye fylkesinndelingen, noe som i stor grad alt er gjort.
- **Fiskeridirektoratet trenger ikke endre sin struktur:** Direktoratets fem regioner vil følge yttergrensene til de nye fylkene og å øke antall regioner for å få større sammenfall med de 11 nye fylkene mener Difi vil være lite hensiktsmessig.
- **Statens vegvesen vil tilpasse seg som følge av regionreformen og oppløsning av SAMS vegadministrasjon:** Uansett valg av regional løsning for SVV framover er det etter Difis syn viktig å sikre god samhandling mellom fylkeskommunene som nå får forvaltningsansvaret for fylkesvegene og SVV som fortsatt skal ha ansvaret for riksveiene og være nasjonal sektormyndighet for vei.
- **Kystverkets regionale struktur er godt tilpasset ny fylkesinndeling:** Kystverkets fem regioner følger i dag fylkesgrensene, og det vil også være situasjonen med ny fylkesinndeling. Antall fylkeskommuner Kystverket skal samhandle med vil bli redusert og størst endring blir det i Region sørøst hvor antall fylkeskommuner blir redusert fra åtte til tre.

1 Innledning

I denne delutredningen går vi gjennom et utvalg regionale statsetaters rolle i samhandlingen med fylkeskommunen under arbeidet med regional samfunnsutvikling og planlegging. Etatene vi har valgt ut er Innovasjon Norge, Statens Vegvesen, Fiskeridirektoratet og Kystverket. Vi utreder hvilke erfaringer som fylkeskommunene og disse statlige virksomhetene har med den etablerte samhandlingen på dette området. Oppmerksomheten retter vi i første rekke mot betydningen av etatenes regionale inndeling for samhandlingen. I tillegg ser vi på regionkontorenes lokalisering, virkemåten til viktige samhandlingsarenaer og de regionale statsetatenes fullmakter og incentiver til å delta i prosesser initiert av fylkeskommunene. Spørsmål knyttet til oppgave- og ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og statlige organer har vi derimot ikke berørt, utover vurderinger der vi ser statsetatenes regionale inndeling direkte i sammenheng med oppgavefordeling.

Metodisk baserer vi delundersøkelsen på:

- Dokumentstudier: årsrapporter, formelle styringsdokumenter, informasjon på nettsider og andre studier.
- Intervjudata: dybdeintervjuer med fylkesrådmenn, regionansvarlige i de utvalgte statlige virksomhetene og representanter for det sentrale direktorats/selskapsnivået i virksomhetene.
- Spørreundersøkelse rettet mot fylkesplansjefene og regionalsjefene i fylkeskommunene.

Rapporten består av fire deler. I første del beskriver vi sentrale kjennetegn ved arbeidet med regional samfunnsutvikling og noen av de utfordringer og dilemmaer som knytter seg til sentrale virkemidler for å ivareta dette samfunnsoppdraget. I andre del oppsummerer vi hovedfunn fra spørreundersøkelsen til fylkeskommunene. Formålet med undersøkelsen var å få kunnskap om deres oppfatninger av samhandlingen med regionale statsetater i arbeidet med regional utvikling og regional planlegging. I den tredje delen av rapporten beskriver vi etatenes oppgaver og roller i arbeidet med regional samfunnsutvikling og oppsummerer informantenes vurderinger av oppgaveløsning og samhandling både i lys av dagens struktur og ny fylkesstruktur. I siste del oppsummerer vi sentrale hovedfunn og Difis (foreløpige) vurderinger anbefalinger.

1.1 Samhandling om regional utvikling og planlegging

Arbeidet med regional samfunnsutvikling er et viktig ansvarsområde for fylkeskommunene. Før årtusenskiftet hadde fylkeskommunene et omfattende ansvar for tjenesteproduksjon på sentrale velferdsområder, har rollen som utviklingsorgan for regionen blitt viktigere de siste to tiårene. Det følger dels av at staten har overtatt store deler av fylkeskommunenes ansvar som velferdsprodusenter, i første rekke gjennom overføringen av spesialisthelsetjenesten, men også ved økt oppmerksomhet om betydningen av rollen som utviklingsaktør både nasjonalt og internasjonalt. Kjernen i arbeidet med regional samfunnsutvikling er at fylkeskommunen skal utforme en helhetlig politikk for samfunnsutviklingen i det geografiske området som fylket omfatter, tilpasset de utfordringer og muligheter som kjennetegner den enkelte region/fylke. Det vil blant annet innebære å gi retning for utviklingen av fylket

gjennom politiske prioriteringer og viktige strategiske vegvalg. Fylkeskommunene løser oppgaver og disponerer flere virkemidler som er knyttet til denne rollen. Det omfatter forvaltning av økonomiske virkemidler, gjennomføring av viktige sektoroppgaver som videregående opplæring og kollektivtrafikk, og, ikke minst, ansvaret for å drive en helhetlig regional samfunns- og arealplanlegging.

Selv om fylkeskommunene innenfor rammene av egen organisasjon har ansvar for viktige oppgaver og virkemidler for arbeidet med regional samfunnsutvikling, vil fylkeskommunene også være avhengige av å utøve sitt ansvar i nært samspill med andre aktører. Det omfatter i første rekke kommunene som har et grunnleggende ansvar for samfunnsutviklingen i kommunen, men også en rekke statlige sektoreter som skal gjennomføre nasjonal politikk og prioriteringer på regionalt og lokalt nivå. I tillegg innebærer rollen som regional samfunnsutvikler kontakt med både næringsliv, organisasjoner og innbyggere.

I samhandlingen med andre aktører består fylkeskommunens rolle både i å avklare og i størst mulig grad forene målsettinger, men også å mobilisere ressurser for at definerte mål kan nås. I proposisjonen om regionreformen og forslag til vedtak om ny fylkesinndeling (Prop. 84 S (2016-2017)) har regjeringen vektlagt følgende hoveddimensjoner ved fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler²:

Tabell 1 Fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler

Gi strategisk retning for samfunnsutviklingen	<ul style="list-style-type: none"> • Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer. • Etablere felles mål. • Prioriteter og velge strategisk retning for utviklingen. • Forankre hos alle relevante aktører. • Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy.
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. • Etablere mobiliserende (plan)prosesser. • Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser. • Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer. • Ha incentivordninger som stimulerer til samarbeid.
Samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> • Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter. • Samordne egne sektorer og planer. • Benytte regional plan til å gi retning for, og samordne offentlige aktører. • Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer. • Veilede.

Alle disse tre dimensjonene vil i praksis innebære behov for utstrakt samarbeid og samhandling med andre aktører. Ambisjonene om at fylkeskommunene skal samordne også andre myndigheter er store. Det er likevel ikke opplagt hvor langt denne rollen til fylkeskommunen rekker og i hvilken utstrekning fylkeskommunen kan legge føringer for andre myndigheters oppgaveløsning og virkemiddelbruk. Samordning i form av at andre aktører tilpasser sine mål og virkemiddelbruk til de mål fylkeskommunen setter for samfunnsutviklingen, kan i tilfeller der det eksisterer interessefellesskap være uproblematisk. I andre tilfeller kan kommunene eller staten ha interesser og mål som er i konflikt med fylkeskommunens føringer.

² Basert på NIBR-rapport 2015:17 *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*.

1.2 Rammer og virkemidler for å utøve rollen som regional utviklingsaktør

For å ivareta oppgaven som samfunnsutvikler på regionalt nivå, må fylkeskommunen ha tilgang til virkemidler som kan understøtte denne rollen. Spørsmålet om fylkeskommunene har sterke nok virkemidler til å faktisk kunne fylle denne rollen med tilstrekkelig kraft og autoritet, har blitt reist gjentatte ganger.

Fylkeskommunens viktigste virkemiddel for å samordne samfunnsinteresser er den regionale planleggingen. Etter plan- og bygningsloven (pbl.) (§ 3-4.1) skal regional planlegging stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Planleggingen skal samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Det regionale plansystemet omfatter regionale planstrategier, regionale planer (som kan være både sektor- og områdespesifikke) og regionale planbestemmelser knyttet til fremtidig arealbruk. Planstrategiene er det eneste obligatoriske plandokumentet regional planmyndighet skal utarbeide. Strategien skal ha en overordnet og tverrsektoriell innretning hvor planutfordringer ses på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivåer og sektorer.

I dag heter det at regionale planer «skal legges til grunn» for andre aktørers virksomhet i regionen, men det er i liten grad sanksjonsmuligheter overfor aktører som velger å handle i strid med regionale planer. Erfaringer viser at regionale planer lett kan bli oversett hvis de inneholder tiltak eller målsetninger som konkurrerer med målsetninger i andre sektorer eller planer. Spørsmålet om å gjøre den regionale planleggingen mer forpliktende har vært diskutert en rekke ganger, både i offentlige utredninger og i forskningsrapporter.³ Det har imidlertid ikke vært aktuell politikk å gjøre regionale planer rettslig bindende for kommuner, statsetater og andre aktører utover det som er tilfellet i dag (blant annet gjennom regionale planbestemmelser). En sterkere forpliktelse må derfor i første rekke knyttes til de ulike aktørers medvirkning og deltagelse i de ulike faser av det regionale planarbeidet, men også i oppfølgingen av vedtatte planer. Ekspertutvalget som har foreslått overføring av oppgaver til nye fylkeskommuner har drøftet dette spørsmålet utførlig⁴.

I tillegg til planvirkemidlene, har fylkeskommunen et betydelig ansvar for å samordne det offentlige virkemiddelapparatet innenfor forskning og innovasjon regionalt. Fylkeskommunen har blant annet ansvar for fordeling av tilskudd innenfor Innovasjon Norges portefølje, og har ansvar for forvaltning av fondene som tilhører Regionale forskningsfond. Videre har fylkeskommunen ansvar innenfor verdiskaping i landbruket. Fylkeskommunen har også tilretteleggende virkemidler til utvikling av lokalsamfunn og omstillingsarbeid for områder med vesentlig reduksjon i arbeidsplasser.

³ For eksempel Planlovutvalget NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, Telemarksforskning TF-notat nr. 54/2016:: Regional plan og kommuneoverskridende arealutfordringer

⁴ Rapport fra ekspertutvalg: Regionreformen – desentralisering av oppgaver fra staten til kommunene

2 Fylkeskommunenes synspunkter på regional stat

Fra fylkeskommunenes side har det i lang tid vært fremmet kritikk av statens mangfoldige regionale inndeling og at denne strukturen hindrer god samhandling på regionalt nivå.⁵ For å innhente synspunkter på betydningen av strukturen avgrenset til arbeidet med regional utvikling og regional planlegging, har vi gjennomført en enkel spørreundersøkelse rettet mot hhv. ledere for planavdelingene i (fylkesplansjef eller tilsvarende stillinger) og ansvarlige for regionale utviklingsspørsmålene (regionalsjefer eller tilsvarende stillinger) i fylkeskommunene.⁶

Spørreundersøkelsen omfattet deres oppfatninger om tre hovedtemaer:

- Erfaringer med statsetatenes medvirkning på sentrale arenaer for regional planlegging og regionalt utviklingsarbeid.
- Konkrete problemstillinger knyttet til konsekvenser av ulik regional inndeling og andre faktorer som hemmer eller fremmer samhandling.
- Behov for endringer i de regionale statsetatenes inndeling i lys av ny fylkesstruktur.

2.1 Prioritering av arenaer

På spørsmål om i hvilken grad fylkeskommunene opplever at de ulike statsetatene faktisk prioriterer sentrale samhandlingsarenaer, fremkommer følgende svarmønster:

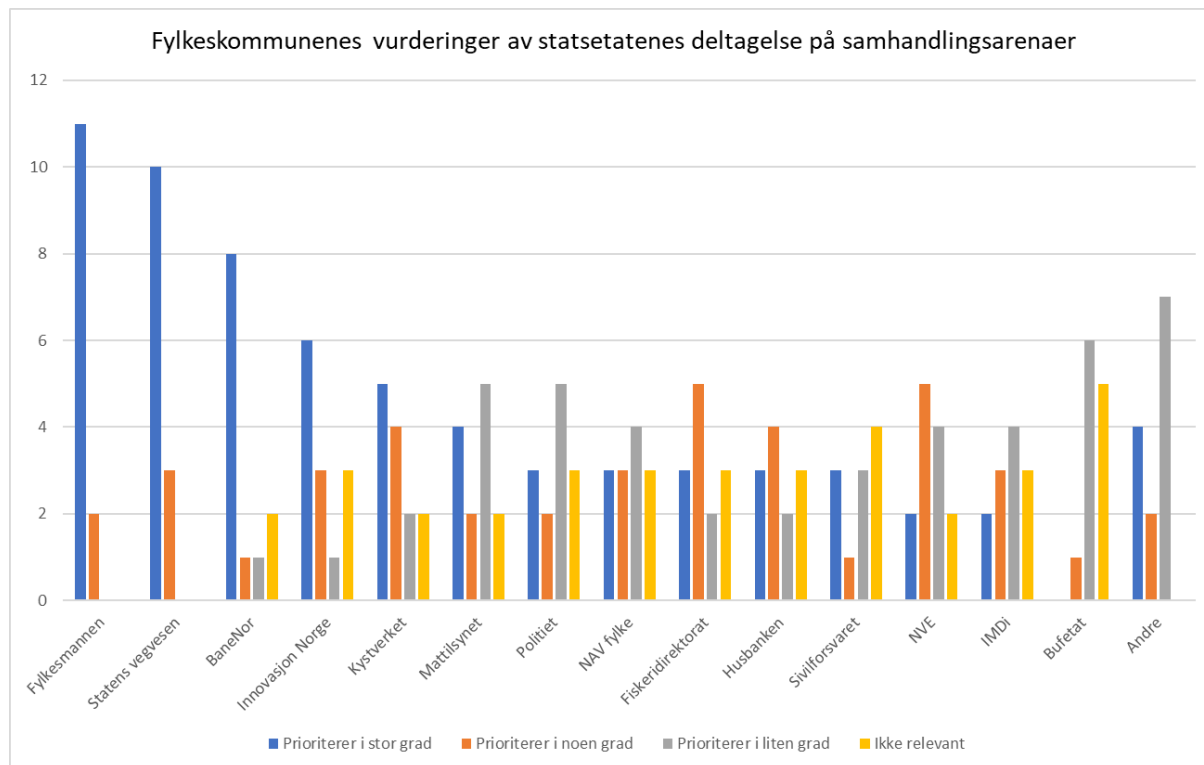
Fylkesmannen, Statens vegvesen og Bane NOR utgjør etter fylkeskommunens oppfatninger statsetatenes tre på topp når det gjelder deltagelse på arenaer for regional planlegging og utvikling. At fylkesmannen og Statens vegvesen kommer godt ut i samhandlingen med kommunesektoren bekreftes i funn fra andre undersøkelser også⁷. På mange måter kan det sies at det er naturlig all den tid både fylkesmannen og vegvesenet forvalter saksområder og nasjonale hensyn som har stor betydning i regionale plan- og utviklingsprosesser. Statens vegvesen og fylkeskommunen er i tillegg koblet sammen i en felles vegadministrasjon («Sams vegadministrasjon») der statens vegvesen utfører drifts- og vedlikeholdsoppgaver for fylkesvegene på oppdrag av fylkeskommunene. Kanskje mer overraskende er det at Bane NOR kommer så høyt på listen, ettersom Bane NOR som statsforetak har andre forutsetninger for drift og utvikling enn ordinære forvaltningsorganer. På den andre siden vil Bane NOR med

⁵ Jf. NIBR-rapport 2016:6 Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen,

⁶ Svarene fra i alt 14 fylkeskommuner utgjør det empiriske grunnlaget. Flertallet av fylkeskommunene valgte å samordne sine besvarelser slik at det kun ble gitt ett svar. For tre av fylkeskommunene har både plansjef og regionalsjef besvart. I presenterte frekvensfordelinger inngår imidlertid kun én av besvarelsene fra hver av disse tre fylkeskommunene (tilfeldig valgt). Med noen unntak er det lederne for hhv. regional planlegging og regional utvikling selv som har besvart. Unntakene utgjøres av at det i to av fylkeskommunene var rådgiver i de aktuelle fagavdelingene som besvarte, mens i en av fylkeskommunene har samferdselssjefen besvart. Sistnevnte besvarelse var ikke koordinert med plansjef eller regionalsjef og ble derfor forkastet. Oslo, Buskerud og Rogaland har ikke svart på undersøkelsen.

⁷ NIVI-rapport 2015:3 Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling

sitt betydelige infrastrukturansvar for jernbanen ha mange koblinger og kontaktflater mot fylkeskommunene som regionale planmyndigheter og utviklingsorganer.



Figur 1 Statsetatenes deltagelse på samhandlingsarenaer

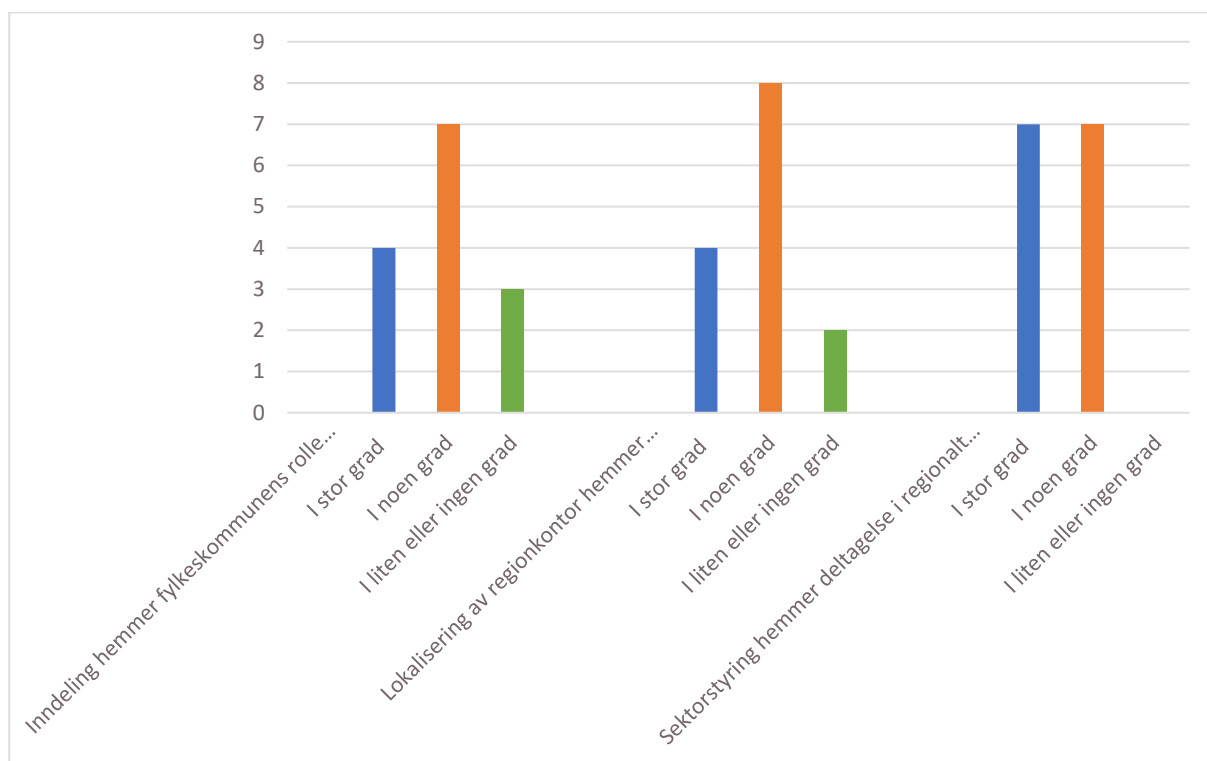
I motsatt ende av skalaen finner vi NVE, IMDi og Bufetat. Enkelte av fylkeskommunene kommenterer at de vurderer NVEs svake deltagelse som særlig problematisk gitt at regionalt planforum er en viktig arena for å komme med innspill til kommunale arealplaner i en tidlig fase, inkludert vurderinger knyttet til skred- og flomfare.

2.2 Betydning av inndeling, lokalisering og sektorstyring for samhandling

Det neste temaet i undersøkelsen handlet om hvilken betydning hhv. geografisk inndeling, lokalisering av regionkontorer og trekk ved sektorstyringen har for samhandling i arbeidet med regional utvikling. Følgende spørsmål ble stilt:

- I hvilken grad mener du at den ulike inndelingen av regional stat samlet sett hemmer utøvelsen av fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet og regional samfunnsutvikler?
- I hvilken grad mener du at lokaliseringen av etatenes regionkontor hemmer/svekker deltagelse og samhandling i regionalt utviklingsarbeid?
- I hvilken grad opplever du at trekk ved sektorstyringen i statsetatene hemmer de regionale statsetatenes deltakelse i regionalt utviklings- og planarbeid i regi av fylkeskommunen?

Figuren under viser svarfordelingen fra respondentene.



Figur 2 Betydning av inndeling, lokalisering og sektorstyring

Betydning av inndeling

På det første spørsmålet svarer 11 av 14 fylkeskommuner at *inndelingen* av statsetatene i noen eller stor grad utgjør en hemmende faktor for at fylkeskommunen kan utøve sine roller på de nevnte fagområdene. Antallet som oppgir «i noen grad» er imidlertid større enn antallet som oppgir «i stor grad», og antallet som oppgir «i liten grad» er nesten like stor som antallet som «i stor grad». Svarene indikerer at selv om inndeling er en faktor som tillegges betydning for arbeidet med regional utvikling og planlegging, skal ikke betydningen på bakgrunn av disse tallene overdrives. Figuren over viser at betydningen av trekk ved sektorstyringen får et mer markant utslag, jf. omtale under. Den fylkesvise fordelingen av svarene er som følger:

Tabell 2 Fylkesvis fordeling av svar om inndeling

I stor grad	Aust-Agder, Møre og Romsdal, Østfold, Vestfold
I noen grad	Troms, Trøndelag, Sogn og Fjordane, Nordland, Finnmark, Hordaland, Telemark
I liten grad	Hedmark, Oppland, Akershus

Det er lite systematikk i den geografiske fordelingen av svarene på dette spørsmålet. Det er fylkeskommuner fra alle landsdeler som svarer at inndelingen har betydning i noen eller stor grad, mens det kun er østlandsfylkeskommuner som mener at inndeling har liten betydning. At Oppland og Hedmark svarer «i liten grad» kan muligens forklares med at det to fylkene for alle regionale statsetater enten utgjør en egen innlandsregion eller inngår samlet i en større østlandsregion.

Respondentene som oppgav at statsetatenes regionale inndeling i stor eller noen grad hemmer fylkeskommunenes utøvelse av rollen som regionale utviklingsaktører ble bedt om å konkretisere hva utfordringene består i. Av de åpne svarene er det særlig to hovedargumenter som trekkes fram:

- Mangel på samlet geografisk fokus: Ulik inndeling av regional stat svekker forutsetningene for at statlige organer og fylkeskommunene kan forenes om felles strategisk retning og satsing for regionen. Fravær av felles geografisk nedslagsfelt reduserer også felles lojalitet og oppslutning om vedtatte strategier. Det er lettere å få til omforent forståelse av utfordringer og løsninger der det er samsvar i geografisk organisering mellom aktørene. Flere informanter peker på at manglende sammenfall mellom fylkesgrensene og statens inndeling særlig kan redusere den regionale planleggingens betydning som samordnings- og styringsdokument for de statlige aktørene i fylkene. Mange peker på at det antagelig er en utfordring for staten å måtte forholde seg til 3-4 regionale planer samt tilhørende sektor- og/eller geografisk avgrensede regionale planer. Det pekes på at mer sammenfall ville styrket det regionale nivået og lagt til rette for en mer helhetlig utvikling.
- Ulik organisering og praksis kompliserer: Fylkeskommunene er ulikt organisert og politisk styrt på bakgrunn av regionale forutsetninger og prioriteringer. Ulikheter i styringsmodeller og politiske kulturer, men også variasjoner i rutiner og saksbehandling, kan være komplisert for statsetater å forholde seg til. Særlig gjelder dette statsetater som omfatter mange fylkeskommuner.

Betydning av lokalisering

På spørsmålet om betydningen av *lokalisering* for statsetatenes deltagelse svarer 12 av 14 fylkeskommuner at lokalisering i noen eller stor grad virker hemmende for statsetatenes deltagelse i regionalt utviklingsarbeid. To svarer at lokalisering i liten grad er en hemmende faktor. Fordelingen på fylkeskommunen på dette spørsmålet er som følger:

Tabell 3 Fylkesvis fordeling om lokalisering

I stor grad	Aust-Agder, Møre og Romsdal, Østfold, Vestfold
I noen grad	Troms, Sogn og Fjordane, Nordland, Finnmark, Hordaland, Telemark, Hedmark, Oppland
I liten grad	Trøndelag, Akershus

Svarmønsteret er i stor grad sammenfallende med spørsmålet om inndeling. Det er for eksempel de samme fylkeskommunene som mener at statsetatens lokalisering i stor grad virker hemmende for deltagelse i det regionale utviklingsarbeid som mener at inndeling i stor grad er en hemmende faktor. Selv om det ble stilt separate spørsmål om hhv. inndeling og lokalisering, er det ikke uten videre opplagt å skille effektene av mangfoldig lokalisering og inndeling fra hverandre. På den bakgrunn er det ikke overraskende at svarmønsteret for disse to spørsmålene er ganske like.

I utdypningen av svarene blir følgende momenter vektlagt:

- Lokalisering i samme by/område letter kontakten med statsetatene. Flere fylkeskommuner opplever at regionale statsetater som er inndelt i store regioner og har regionkontor i by/tettsted utenfor eget fylke i mindre grad deltar i regionale planprosesser i regi av fylkeskommunen. Flere nevner NVE, Mattilsynet og Kystverket som eksempler på etater som i liten grad deltar. Statsetater uten regionalt apparat, men som likevel skal ivareta nasjonale interesser og hensyn i regional og kommunal planlegging, oppleves å ha særlige utfordringer med å delta i planprosesser. Dette gjelder for eksempel Direktoratet for mineralforvaltning og Forsvarsbygg.
- Flere påpeker at vellykket regionalt utviklingsarbeid fordrer at kunnskapen om regionens utfordringer og muligheter er forankret i et felles situasjons- og målbilde. Fysisk nærhet og stor grad av samlet lokalisering av utviklingsmiljøene, framheves som en fordel for å bygge relasjoner og tillit mellom aktørene og for å fremme kunnskap om hverandres roller og virkemidler. Disse faktorene legger i neste omgang gode rammer for arbeidet med å utvikle omforente og målrettede strategier.
- Løsninger for fjernkommunikasjon som videomøter, Skype etc. kan i mange sammenhenger kompensere for lange reiseavstander, men erstatter ifølge mange av informantene likevel ikke behovet for å regelmessig møtes for å diskutere «over bordet».

Betydningen av trekk ved sektorstyringen

Trekk ved styringen av de ulike statsetatene er den faktoren som fylkeskommunene tillegger størst vekt som hemmende for statsetatenes deltagelse i regional planlegging og utviklingsarbeid. 14 av 14 fylkeskommuner mener at dette er tilfelle i noen eller i stor grad. På dette spørsmålet finner vi den største andelen som svarer *i stor grad*, med halvparten av respondentene, mens ingen oppgir «i liten grad» på dette spørsmålet.

Fylkesfordelingen er som følger:

Tabell 4 Fylkesvis fordeling om sektorstyring

I stor grad	Aust-Agder, Møre og Romsdal, Østfold, Vestfold, Nordland, Hordaland, Oppland
I noen grad	Troms, Trøndelag, Sogn og Fjordane, Finnmark, Hordaland, Telemark, Hedmark,
I liten grad	Ingen

Tre momenter vektlegges:

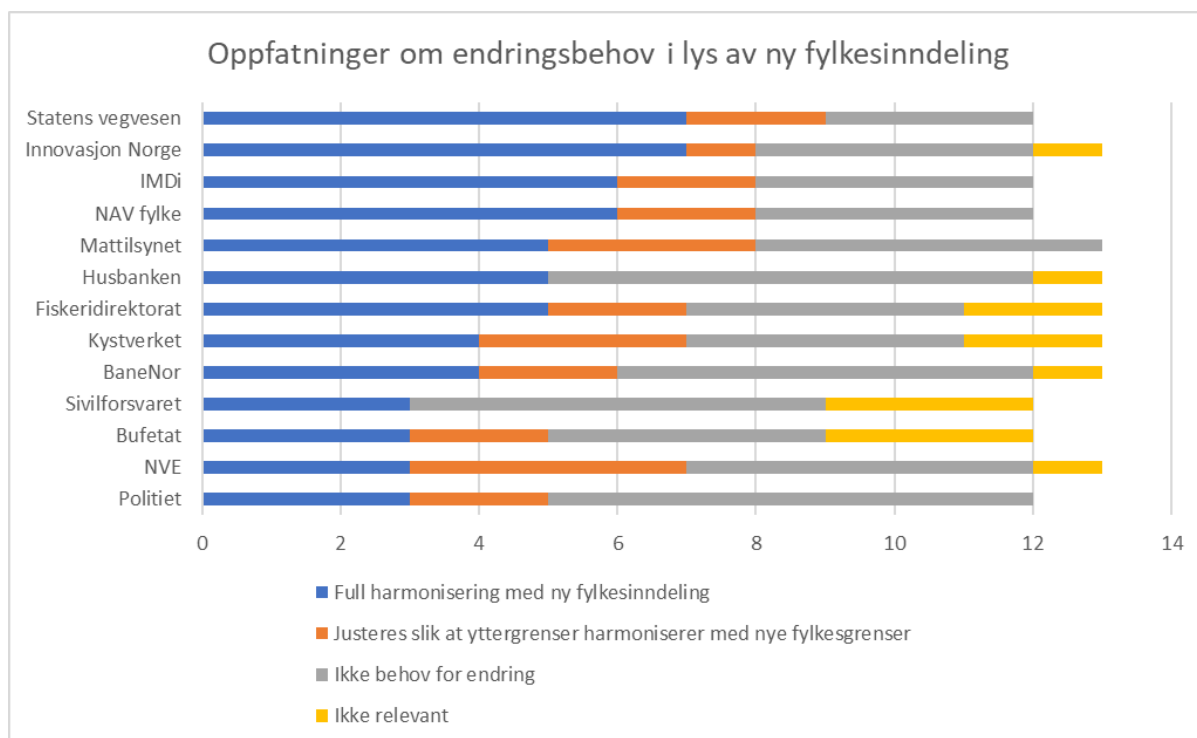
- *Sterk vertikal styring med få insentiver til samordning:* Flere opplever at statsetatene er svært orientert om og lydhøre for styringssignaler fra sitt fagdepartement og viser i realiteten liten interesse for å nærme seg utfordringer/muligheter ut fra et tverrfaglig perspektiv. Ifølge disse informantene ser ikke statsetatene det som sin oppgave å utvikle regioner, men fremstår langt på veg som advokater for sektorielle særinteresser. Det påpekes at mål- og resultatstyringen i sektorene kun er knyttet til sektorielle indikatorer og at etatene i liten/ingen grad måles på samordningsaktiviteter. Andre informanter nyanserer bildet ved å påpeke at det er store ulikheter i de regionale statsetatenes prioritering av regionalt utviklingsarbeid. Flere mener også at det har skjedd en dreining i positiv retning

blant enkelte statsetater. Mattilsynet nevnes som et eksempel på en etat som har kommet mer aktivt med i regionalt planarbeid de senere år.

- *Økonomiske hensyn trumfer overordnede politiske prioriteringer:* Fra flere fylkeskommuner gis det uttrykk for at statsetatene er gjenstand for sprikende styringssignaler fra departementsnivå og at økonomiske prioriteringer/budsjettstyring hindrer realisering av langsiktige mål for samfunnsutviklingen. Det vises blant annet til at fylkeskommunene har lagt til grunn statlige politiske føringer fra blant annet Klimaforliket i sitt regionale planarbeid, mens statsetatene ofte handler i strid med disse føringene når det kommer til konkrete beslutninger og strategiske valg. Følgende sitat er talende for holdningene til flere av respondentene: «*Motstridende styringsdokumenter i staten er en utfordring. Når det er dyrere på kort sikt å følge en regional ATP (areal- og transportplan) vil ofte en statsetat la kortsiktige økonomiske styringsdokumenter få størst vektlegging. Det kan gi store negative konsekvenser på samfunnsutviklingen. Staten må rydde, rangere og samordne sine eksterne og interne styringsdokumenter.*»
- *Regionale statsetater må få større selvstendighet til å gjøre egne regionale prioriteringer:* Utfordringer og muligheter er ulike i vårt langstrakte land og det fordrer at de statlige regionkontorene har handlingsrom og ikke blir for detaljstyrt. Å utløse muligheter regionalt fordrer godt samarbeid mellom ulike aktører og bruk av forskjelligartede virkemidler og ressurser i en regional kontekst. Sentrale myndigheter må derfor ha forståelse for behovet for regional skreddersøm og at regionnivået i statsetatene får handlingsrom til en regionalt tilpasset virkemiddelbruk.

2.3 Tilpasning til ny fylkesinndeling?

Fylkeskommunene ble bedt om å vurdere behovet for at de regionale statsetatene bør endre sin regionale inndeling i lys av ny fylkesstruktur, og i så fall på hvilken måte. Svarfordelingen for de ulike etatene framgår av figuren under:⁸



Figur 3 Oppfatninger om endringsbehov i lys av ny fylkesinndeling

Et hovedmønster i figuren er at svarene samlet sett i all hovedsak fordeler seg mellom alternativet som innebærer full harmonisering med ny fylkesinndeling alternativet som innebærer ingen endring.

Statens vegvesen og Innovasjon Norge er de to regionale statsetatene som flest fylkeskommuner mener bør fullt ut harmoniseres med ny fylkesinndeling. Flere av fylkeskommunene kommenterer at vurderingen av SVV gjøres i lys av Stortingets anmodningsvedtak om at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, skal overføres til regionalt folkevalgt nivå. Innovasjon Norge (IN) har en tett kobling til fylkeskommunene gjennom felles eierskap med staten for selskapet og den regionale strukturen i IN er allerede justert i tråd med vedtatt fylkesinndeling med unntak for strukturen på Østlandet (se egen omtale under). Halvparten av de som har svart mener at også IMDI og NAV bør harmonisere sin regionale struktur med vedtatt fylkesinndeling. NAV har alt vedtatt ny regional inndeling som med unntak av delingen av Viken i et to regioner (NAV Øst-Viken og NAV Vest-Viken). For IMDI vil en harmonisering innebære nærmere en fordobling av antall regionkontor. Også for IMDI var det i perioden undersøkelsen ble besvart

⁸ En av fylkeskommunene har ikke besvart dette spørsmålet i undersøkelsen og ytteligere to fylkekommuner har kun krysset av for enkeltetater. Antall svar summerer seg derfor ikke til 14 for noen av etatene og antall svar per etat varierer mellom 12 og 13.

av fylkeskommunene (mai-juni 2018) aktuelt med større oppgaveoverføringer til fylkeskommunene og det er ikke unaturlig å tolke svarene i lys av dette.

Politiet er den av statsetatene som færrest fylkeskommuner mener bør få en inndeling som er helt lik ny fylkesinndeling. En nærliggende tolkning er at fylkeskommunene vurderer det som lite aktuelt å endre en politidistriktsinndeling som nylig er vedtatt. I tillegg følger ny fylkesinndeling i stor grad politidistriktsinndelingen, med unntak av vesentlige avvik i det sentrale østlandsområdet og i nord (Tromsø og Finnmark). Det skal bemerkes at informantene fra to av de fylkeskommunene (Østfold og Hordaland) som mener at politiet bør følge fylkesinndelingen fullt ut, har svart full harmonisering for alle de regionale statsetatene. NVE er den av etatene de fleste av respondentene fra fylkeskommunen mener bør justere sin endring slik at yttergrensene samsvarer med vedtatt fylkesinndeling.

Av svarmønsteret framgår det at Østfold og Hordaland prinsipielt mener at de regionale statsetatene bør fullt ut harmoniseres med ny fylkesinndeling, mens Akershus like konsekvent har svart at det ikke er behov for å gjøre endringer i inndelingen av statsetatene. Det innebærer at to av de tre fylkeskommunene som sammen skal utgjøre den nye fylkeskommunen Viken har temmelig avvikende oppfatninger om statsetatenes tilpasningsbehov til ny fylkesinndeling. Det kan også registreres at Aust-Agder, Oppland og Hedmark mener at mange av statsetatene bør harmoniseres fullt ut med ny fylkesinndeling. I likhet med Østfold og Hordaland vil også disse tre fylkeskommunene inngå i større fylkeskommuner fra og med 2020.

Selv om det gjør seg gjeldende noen mønster i svarene, ut fra fylkeskommunenes beliggenhet og om de skal slås sammen eller ikke, er hovedbildet likevel preget av stor grad av spredning.

Tabell 5 Svarfordeling mellom fylkeskommunene

	Full harmonisering med ny fylkesinndeling	Justeres slik at yttergrenser harmoniserer med nye fylkesgrenser	Ikke behov for endring	Ikke relevant
Politiet	ØSTFOLD, HORDALAND, OPPLAND	TROMS, NORDLAND	A-A, TRØNDELAG, M&R, FINNMARK, HEDMARK, AKERSHUS, TELEMAR	
NVE	M&R, ØSTFOLD, HORDALAND	A-A, TROMS, FINNMARK, HEDMARK	TRØNDELAG, NORDLAND, AKERSHUS, TELEMAR, OPPLAND	
BaneNor	ØSTFOLD, HEDMARK, HORDALAND, OPPLAND	A-A, TRØNDELAG	TRØNDELAG, NORDLAND, M&R, FINNMARK, AKERSHUS, TELEMAR	TROMS
Bufetat	ØSTFOLD, HEDMARK, HORDALAND	TROMS, FINNMARK	NORDLAND, M&R, AKERSHUS, TELEMAR	A-A, TRØNDELAG, OPPLAND
Sivilforsvaret	ØSTFOLD, HEDMARK, HORDALAND		TRØNDELAG, NORDLAND, M&R, FINNMARK, AKERSHUS, TELEMAR	AA, TROMS
Kystverket	S&F, NORDLAND, ØSTFOLD, HORDALAND	A-A, TROMS, TELEMAR	TRØNDELAG, M&R, FINNMARK, AKERSHUS	HEDMARK, OPPLAND
Fiskeridirektorat	TROMS, S&F, NORDLAND, ØSTFOLD, HORDALAND	FINNMARK, TELEMAR	A-A, TRØNDELAG, M&R, AKERSHUS	HEDMARK, OPPLAND
Innovasjon Norge	A-A, TROMS, NORDLAND, ØSTFOLD, FINNMARK, HORDALAND, TELEMAR	S&F	M&R, HEDMARK, AKERSHUS, OPPLAND	TRØNDELAG
NAV fylke	TROMS, S&F, NORDLAND, ØSTFOLD, HORDALAND, TELEMAR	A-A, OPPLAND	TRØNDELAG, M&R, FINNMARK, HEDMARK	
Husbanken	TROMS, M&R, ØSTFOLD, HEDMARK, HORDALAND		A-A, TRØNDELAG, NORDLAND, FINNMARK, AKERSHUS, TELEMAR, OPPLAND	
IMDi	A-A, M&R, ØSTFOLD, HEDMARK, HORDALAND, OPPLAND	TROMS, FINNMARK	TRØNDELAG, NORDLAND, AKERSHUS, TELEMAR	
Mattilsynet	A-A, S&F, ØSTFOLD, HEDMARK, HORDALAND	TROMS, NORDLAND, FINNMARK	TRØNDELAG, M&R, AKERSHUS, TELEMAR, OPPLAND	
Statens vegvesen	A-A, TRØNDELAG, ØSTFOLD, FINNMARK, HEDMARK, HORDALAND, TELEMAR	TROMS, NORDLAND	M&R, AKERSHUS, OPPLAND	

3 Gjennomgang og vurdering av den enkelte etat

3.1 Innovasjon Norge

3.1.1 Innovasjon Norges roller, virkemidler og regional organisering

Innovasjon Norge (IN) er et særlovsselskap og i lovens formålsparagraf slås det fast at Innovasjon Norge skal være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Innovasjon Norges hovedmål er å bidra til bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og utløse regionenes næringsmessige muligheter.

Organiseringen av IN som særlovsselskap ble valgt for å balansere oppdragsdepartementenes behov for å kunne styre på et overordnet nivå mot selskapets selvstendighet og faglige ansvar for beslutninger i enkeltsaker. Fram til 2010 var selskapet heleid av staten, men fylkeskommunene var oppdragsgiver for flere av INs virkemidler. Med gjennomføringen av den såkalte forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene formelt eierskap i selskapet med en eierskapsandel på 49 prosent.⁹ Med endringen skulle fylkeskommunene få en sterkere innflytelse på nasjonale overordnede rammer og styrke fylkeskommunenes strategiske rolle i utformingen og gjennomføringen av den nasjonale næringspolitikken.

Både fylkeskommunene og NHD utøver både en eierrolle og en bestillerrolle overfor Innovasjon Norge. Eierrollen retter seg mot selskapet som helhet, og skal ha fokus på utviklingen av selskapet som selskap. Bestillerrollen er knyttet til de oppgaver eierne ønsker at selskapet skal ivareta i forbindelse forvaltningen av ulike programmer og tiltak. Her ligger styringen i de føringer og rammer eierne som oppdragsgivere setter for utøvelsen av selskapets forvaltningsoppgaver. I tillegg til eierne opptrer også en rekke andre departementer og aktører som bestillere overfor Innovasjon Norge, både sentralt og regionalt.

Innovasjon Norge har nasjonal overbygging og kontorer i alle landets fylker og i viktige internasjonale markeder for norsk næringsliv. Selskapet tilbyr tjenester innenfor finansiering, rådgivning, kompetanse, nettverk og profilering og forvalter et bredt sett av ordninger på oppdrag fra staten (i hovedsak fra fem departementer) og fylkeskommunene. Ordningene som IN forvalter på oppdrag av fylkeskommunene utgjør om lag 11 prosent av INs samlede oppdragsportefølje og omfatter distriktsrettede risikolån, distriktsrettede garantier og bedriftsutviklingstilskudd. Midlene fordeles mellom fylkeskommunene innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte. I oppdragene til IN kan fylkeskommunene gi føringer om hvordan midlene skal prioriteres mellom ulike satsingsområder.

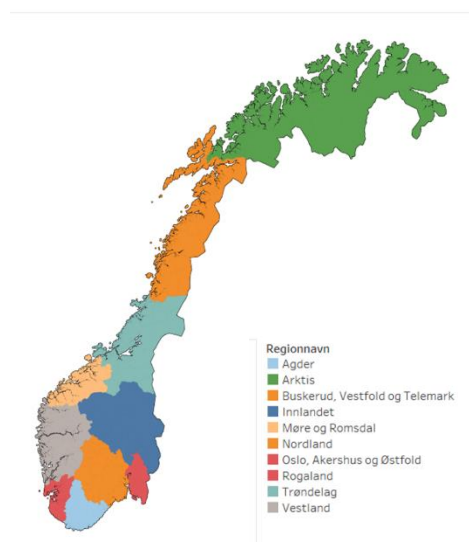
⁹ Etter 1.1.2011 eier staten 51% av Innovasjon Norge, mens de 19 fylkeskommunene hver eier 2,58% eller til sammen 49% av selskapet.

Det er i løpet av de senere år gjennomført flere endringer i organiseringen av INs regionale apparat. En av endringene er at ordningen med lovbestemte regionale styrer ble avviklet i 2016. Lovfestingen av de regionale styrene ble vedtatt i sammenheng med at fylkeskommunene kom inn på eiersiden i Innovasjon Norge 2010 og ble begrunnet med at man gikk fra én eier til å ha flere eiere. Regionale styrer skulle særlig sikre regional innflytelse og kompetanse på saksbehandling og vedtak ved regionkontorene.

Ordningen med regionale styrer ble imidlertid opplevd av IN som en begrensning i friheten til å organisere selskapet, og det ble påpekt at det i minst mulig grad burde gjelde lovmessige føringer som begrenset styrets handlingsrom. I proposisjonen til lovendringen¹⁰ ble det vektlagt at nær samhandling med næringslivet, fylkeskommunene, andre virkemiddelaktører og ulike utviklingsaktører og organisasjoner i regionene uansett er en forutsetning for å nå selskapets formål. Videre er det fortsatt en bestemmelse i loven (§13) om at selskapets organisering på regionalt nivå skal sikre regional forankring blant annet gjennom deltagelse i de regionale partnerskapene som ledes av fylkeskommunene. I partnerskapene drøftes blant annet utfordringer og strategier for næringsutvikling i de enkelte regionene.

En annen endring i selskapets regionale struktur gjelder regionkontorenes organisering. Innovasjon Norge har lokal tilstedeværelse gjennom 20 kontorsteder rundt om i landet. Disse kontorene er opprettholdt, men flere steder er kontorene slått sammen til én administrativ enhet underlagt felles ledelse. Argumentene for å slå sammen kontorene er dels knyttet til behovet for å samle ressurser og bygge opp spisskompetanse regionalt, dels for å effektivisere og dels for å tilpasse strukturen til ny fylkesstruktur som følger av regionreformen.

De siste av disse sammenslåingene var at kontorene i Sogn og Fjordane og Hordaland er slått sammen til Innovasjon Norge Hordaland og Sogn og Fjordane, mens kontorene i Telemark, Buskerud og Vestfold er slått sammen til Innovasjon Norge Buskerud, Telemark og Vestfold. Med gjennomføringen av disse endringene i 2017 er strukturen for Innovasjon Norges regionale apparat som følger:



Figur 4 Regioninndeling Innovasjon Norge

¹⁰ Prop. 89 L (2014–2015) Endringer i lov om Innovasjon Norge (eierforhold og forvaltning av selskapet)

Tabell 6 Regioner og kontorsteder Innovasjon Norge

Region	Kontorsteder
Innovasjon Norge Oslo, Akershus og Østfold	Oslo og Sarpsborg
Innovasjon Norge Innlandet	Lillehammer og Hamar
Innovasjon Norge Buskerud, Telemark og Vestfold	Drammen, Horten og Skien
Innovasjon Norge Agder	Grimstad
Innovasjon Norge Rogaland	Stavanger
Innovasjon Norge Hordaland og Sogn og Fjordane	Leikanger (Sogndal) og Bergen
Innovasjon Norge Møre og Romsdal	Molde og Ålesund
Innovasjon Norge Trøndelag	Trondheim og Steinkjer
Innovasjon Norge Nordland	Bodø
Innovasjon Norge Arktis	Tromsø, Vadsø, Alta og prosjektkontor på Svalbard

I ett tilfelle er det forskjell på inndelingen av regionkontorer og vedtatt inndeling for de nye fylkeskommunene. Det gjelder kontoret for Buskerud, Telemark og Vestfold som avviker fra de nye fylkene Viken og Telemark og Vestfold.

3.1.2 Synspunkter på dagens oppgaveløsning og samhandling

Erfaringer med samhandlingen mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge:

Dialogen mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene følger dels av de formelle rammer som er satt for utøvelsen av fylkeskommunes eier-rolle i selskapet og dels av den mer løpende kontakten mellom den enkelte fylkeskommune og Innovasjon Norges regionkontorer i gjennomføringen av de fylkeskommunale oppdragene. Det er i den forbindelse utviklet et felles mål- og resultatstyringssystem og etablert koordinerende prosesser både nasjonalt og regionalt for å ivareta det felles eierskapet.

Gjennom intervjuene med både representanter for fylkeskommunene og Innovasjon Norge gis det inntrykk av at dagens samhandling stort sett fungerer godt. Hovedinntrykket kan sammenfattes i følgende momenter:

- *Velfungerende samhandlingsarenaer.* Samhandlingen har etter hvert funnet sin form og samhandlingsarenaene som er etablert er et godt utgangspunkt for at fylkeskommunen kan gi strategiske føringer og påvirke den samlede virkemiddelbruken i sin region. Det gjelder for eksempel vektingen av tiltak som er øremerket bedrifter i distriktsområdene opp mot tiltak rettet mot næringsliv i hele fylket.
- *Delte oppfatninger om betydningen av regionale styrer:* I høringsrunden om forslaget om å oppheve lovfestingen av regionale styrer ga flere fylkeskommuner uttrykk for at det ville innebære en svekkelse av den regionale forankringen og fylkeskommunenes innflytelse

på selskapet, jf. Prop. 89 L (2014-2015) om endringer i lov om Innovasjon Norge. På bakgrunn av gjennomførte intervjuer både i fylkeskommunen og i IN reflekteres slike synspunkter i liten grad. Det påpekes at styrene utgjorde en lite effektiv og kostbar struktur for involvering i forvaltningen av en liten andel av INs portefølje. Det vises også til at de regionale styrene i liten grad inntok et helhetlig og strategisk ansvar, men ble veldig saksbehandlingsorienterte.

- *Betydelige variasjoner i hvordan fylkeskommunen forholder seg til innovasjon Norge:* Representantene for IN ser til dels store variasjoner i hvordan fylkeskommunene forholder seg til IN som sitt næringspolitiske apparat. Variasjonene forklares særlig med to forhold. For det første er det stor forskjell på den økonomiske rammen som de ulike fylkeskommunene forvalter gjennom IN. Distriktsoppdraget varierer betydelig fra region til region og samhandlingen med fylkeskommunen preges mye av det. Det påpekes likevel at fylkeskommuner som tildeles stor økonomisk ramme ikke nødvendigvis inntar en mer aktiv eierrolle enn fylkeskommuner med mindre rammer. Fylkeskommuner med mindre økonomiske rammer kan ofte innta en mer aktiv eierrolle og benytte seg av INs apparat på andre måter enn som rent saksbehandlende organ.

Den andre forklaringen knyttes til fylkeskommunenes politiske styringsmodeller. Informanter fra IN opplever at den parlamentariske styringsmodellen gir bedre aksess til politisk nivå i fylkeskommunene enn de opplever formannskapsmodellen gjør. Det bidrar både til større politisk oppmerksomhet om INs programmer og gjør det enklere å ta styringssignaler fra fylkeskommunen. Selv om enkeltinformanter poengterer denne forskjellen mellom de politiske styringsmodellene for samhandlingen med IN gir likevel ikke vårt begrensede materiale grunnlag for å konkludere at det er slik på bredere basis. Opplevde forskjeller kan også forklares med ulike kulturer, personrelasjoner mv.

Enkelte informanter i IN gir uttrykk for at selv om samhandlingen mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge generelt er god, er det rom for forbedringer. Det knyttes både til utøvelsen av eierskapet, hvor flere etterlyser en mer aktiv rolle fra fylkeskommunene sin side, og til behovet for å ha faste arenaer for langsiktig og strategisk næringsutvikling mellom fylkeskommunene og virkemiddelaktørene (Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet m.fl.)

Én dør til virkemiddelapparatet

Informantene påpeker at i mange regioner er det krevende for næringslivet å få oversikt over tilgjengelige virkemidler for innovasjon og internasjonalisering. Innovasjon Norge regionalt fungerer i dag som «én dør inn» for næringslivet til deler av det nasjonale virkemiddelapparatet, men gjennom intervjuene understrekes det at potensialet for å bruke INs lokalkontorer som felles inngangsport er betydelige. I motsetning til mange av de andre nasjonale virkemiddelaktørene som Forskningsrådet, Siva, Enova, Patentsyret m.fl har IN et desentralt apparat, begrunnet i behovet for å løfte fram lokale bedrifter og gründere. Det framheves i den forbindelse at Innovasjon Norge kan spille en enda viktigere rolle i å kvalifisere innovative bedrifter i hele landet, ikke bare til egne ordninger, men også til den store porteføljen av virkemidler nasjonalt.

3.1.3 Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Som beskrevet i kap. 2.1.1 har Innovasjon Norge tilpasset sin regionstruktur til det som blir ny fylkesinndeling fra 2020. Flere av sammenslåingen av regionkontorene har skjedd i forkant av de prosesser som er igangsatt for å slå sammen fylkeskommunene. Det gjelder for eksempel sammenslåingen av de to kontorene i Trøndelag og sammenslåingen av de to kontorene i Innlandet. Behov for å effektivisere og utnytte ressursene på tvers av fylkene er også drevet fram av digitalisering og endrede arbeidsformer internt i selskapet. Andre kontorer har over lengre tid dekket flere fylker, slik tilfellet er for regionkontoret for Oslo, Akershus og Østfold. Dette er kontorer som forvalter små midler og struktur/bemanning må vurderes i lys av det.

Flere av informantene i både fylkeskommunene og IN poengterer at det er vesentlig at INs regioner og fylkeskommunene har felles geografisk inndeling. Disse informantene påpeker at sammenfall i inndeling legger best til rette for fylkeskommunene og IN som virkemiddelaktør i fylkene trekker i samme retning med utgangspunkt i felles målbilde og omforente strategier. Valget om å slå sammen fylkeskontorene for Buskerud, Telemark og Vestfold ble begrunnet med at tre fylkene Buskerud, Vestfold og Telemark har alle et variert næringsliv, men likevel så mye til felles at det er hensiktsmessig å se området under ett. Alle de tre fylkene har betydelige regionbyer, men også en betydelig distriktsprofil. I tillegg har det i lang tid vært et tett samarbeid mellom de tre kontorene på mange områder.

Selv om valget av Buskerud, Telemark og Vestfold som region er begrunnet både av næringsmessige hensyn og langvarig etablert samarbeid understrekes det fra informantene fra IN at de vil tilpasse seg den nye fylkesinndelingen, også på Østlandsområdet. Det påpekes at det tross alt vil være en mindre omstilling at Buskerud legges til et kontor som dekker hele Viken. I følge disse informantene vil et Viken-kontor også kunne fungere godt, men at det vil kreve ekstra oppmerksomhet om at distriktsdimensjonen i virkemiddelforvaltningen blir ivaretatt på en god måte.

Ekspertutvalget som har utredet nye oppgaver til fylkeskommunene har foreslått endringer i INs organisering som både endrer eierskapet og innebærer at en større andel av INs virkemidler forvaltes av fylkeskommunene. Informantene har ikke blitt bedt om å ta stilling til de konkrete forslagene, men både representantene fra IN og fra fylkeskommunene har tilkjennegitt synspunkter på at større fylkeskommuner vil legge til rette for at en større del av oppdragiveransvaret for INs portefølje kan legges til fylkeskommunen. Konkrete innspill til slike overføringer, samt viktige betingelser knyttet til disse overføringene har IN redegjort for i sitt høringssvar til ekspertutvalget. Fra INs side vektlegges det at endringer i ansvarsforhold må ha næringslivets beste som det sentrale parameter for å vurdere endringer.

3.2 Fiskeridirektoratet

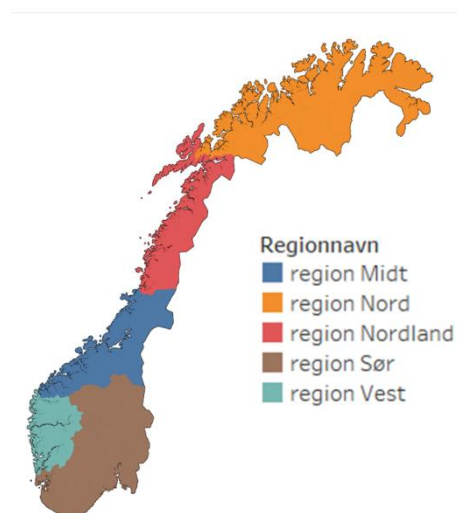
3.2.1 Fiskeridirektoratets roller innenfor regional utvikling og planlegging

Fiskeridirektoratet er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Direktoratet har ansvar for havressursforvaltning, akvakulturforvaltning

og marin arealforvaltning. Oppdraget er å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig forvaltning av marine ressurser og marint miljø.

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble oppgavene knyttet til lokalisering av akvakulturanlegg og innsigelsesretten knyttet til dette overført til fylkeskommunen. Fiskeridirektoratet er klageinstans. Når det gjelder fiskerisaker, er det Fiskeridirektoratet som har innsigelsesrett.

Fiskeridirektoratet fører tilsyn med fiskerinæringen og samhandler med fylkeskommunen i spørsmål om lokalisering av akvakulturanlegg og med fylkesmannen i spørsmål om miljø. Videre har Fiskeridirektoratet mye kontakt med Mattilsynet.



Figur 5 Regioninndeling Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet består av fem regioner og har hovedkontor i Bergen. Direktoratet har også 20 kontorer fordelt på de fem regionene. Av om lag 420 årsverk er halvparten ute i regionene.

Tabell 7 Regioner og kontorsteder Fiskeridirektoratet

Region	Kontorsteder
Sør: Rogaland, Agderfylkene, Telemark, Vestfold, Østfold, Akershus, Hedmark og Oppland	Egersund
Vest: Hordaland, Sogn og Fjordane	Måløy
Midt: Møre og Romsdal, Trøndelag	Ålesund
Nordland: Nordland	Bodø
Nord. Troms og Finnmark	Tromsø

3.2.2 Synspunkter på dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling

Regionstrukturen for Fiskeridirektoratet ble sist endret i 2016. Man gikk da fra sju til fem regioner samtidig som antall lokalkontor ble redusert. Alle regionene følger fylkesgrensene, men region Sør omfatter i dag hele 10 fylker. Dette blir vesentlig redusert i 2020.

Ettersom direktoratets kjerneoppgave er å følge opp fiskerinæringen og havbruksaktiviteter, er det logisk at tilstedeværelsen er størst der det er mest fiskeri- og havbruksaktivitet.

Fiskeridirektoratet deltar i den regionale planleggingen som fylkeskommunen har ansvar for. Direktoratets innfallsvinkel er å ivareta fiskeriinteressene, men er også opptatt av akvakulturinteresser selv om lokaliseringsansvaret nå ligger hos fylkeskommunen. Informantene vi har snakket med i Fiskeridirektoratet både på direktoratsnivå og på regionalt nivå, opplever samarbeidet i all hovedsak som godt og profesjonelt. Store avstander gjør at man imidlertid kunne ønske seg mer bruk av videokonferanser.

I praksis skjer mye av kommunikasjonen via telefon og e-post. Videre har fylkeskommunene vel så mye kontakt med hovedkontoret som med regionkontorene. Derfor mener informanter i Fiskeridirektoratet at regionstørrelse og lokalisering av regionkontorene betyr lite for samhandlingen i praksis.

Hovedinntrykket fra intervjuene både med Fiskeridirektoratet og fylkeskommunene, er at dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling fungerer godt, og er tilpasset Fiskeridirektoratets behov gjennom å sikre tilstedeværelse der det er mest aktivitet. Fiskeridirektoratet er samtidig opptatt av å ikke bryte fylkesgrensene. Informantene i Fiskeridirektoratet påpeker at det vil være et større problem for fylkeskommunen å måtte forholde seg til flere statlige regionkontorer i den samme etaten, enn det er for et regionkontor i en statlig etat å måtte forholde seg til flere fylkeskommuner.

Fiskeridirektoratet har enkelte synspunkter på oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet, særlig innenfor akvakulturfeltet, men dette har ikke betydning for struktur.

Et viktig formål med endringen i regionstruktur i 2016, var å gjøre regionene faglig sterkere, styrke kvaliteten på oppgaveløsningen og unngå forskjellsbehandling. Et viktig mål er å etablere en organisasjonsstruktur som bidrar til effektivisering av Fiskeridirektoratet, og frigjøre ressurser som kan gi direktoratet større evne og fleksibilitet til fortsatt å ha fokus på fiskeri og samtidig styrke seg på havbruksområdet. Det var en diskusjon i direktoratet om antall regioner skulle reduseres til tre, men løsningen med fem regioner synes i dag å balansere hensynene til effektivisering og spesialisering med behovet for fysisk tilstedeværelse og kjennskap i utførelsen av mange oppgaver, ikke minst gjennomføring av tilsyn.

Flere av informantene i Fiskeridirektoratet understreker imidlertid at organiseringen av direktoratets oppgaver er løpende til vurdering og økende vekt på likebehandling og et stadig mer kompetansekrevene oppgavefelt kan medføre større grad av funksjonsorganisering og spesialisering på tvers av regionene fremover.

3.2.3 Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Ingen aktører, andre enn noen informanter fra fylkeskommunen, etterspør endring i Fiskeridirektoratets regioninndeling som virkemiddel for å bedre samhandlingen. Det er heller ikke noen av våre informanter som er kritiske til den rollen Fiskeridirektoratet spiller i dag i den regionale samhandlingen. Det er ikke noe som tyder på at ny fylkesinndeling vil endre på dette. Tvert imot er det grunn til å anta at ny fylkesinndeling vil gjøre det lettere for Fiskeridirektoratet å være en bidragsyter i det regionale planleggings- og utviklingsarbeidet.

3.3 Statens vegvesen (SVV)

3.3.1 SVVs roller innenfor regional utvikling og planlegging

Statens vegvesen er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, og består av driftsenhetene Vegdirektoratet (Oslo) og fem regioner. De fem regionene følger fylkesgrensene slik de er i dag. Nye Viken vil være splittet mellom region Øst som omfatter

Østfold, Akershus, Oslo, Oppland og Hedmark, og region Sør som omfatter Agder-fylkene, Telemark, Vestfold og Buskerud. SVV har i dag fylkesvise vegavdelinger hvor en sentral oppgave er å betjene fylkeskommunenes vegadministrasjonsbehov. Vegavdelingene utgjør avdelinger i regionene, og er dermed ikke egne driftsenheter.

Tabell 8 Regioner og kontorsteder Statens Vegvesen

Region	Kontorsteder
Øst: Østfold, Akershus, Oslo, Oppland og Hedmark	Lillehammer
Midt-Norge: Trøndelag og Møre og Romsdal	Molde
Vest: Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland	Leikanger
Sør. Agderfylkene, Telemark, Vestfold og Buskerud	Arendal
Nord: Nordland, Troms og Finnmark	Bodø

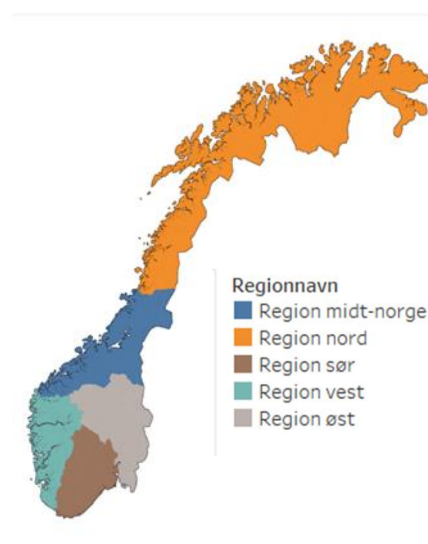
Fylkeskommunene har i mer enn hundre år hatt myndighet over deler av det offentlige vegnettet, men har aldri hatt egen vegadministrasjon. Ordningen med at SVV fungerer som vegadministrasjon for fylkeskommunen er tilsvarende gammel.

Sams (felles) vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene gjør bruk av samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre oppgaver på henholdsvis riks- og fylkesveg. I dette ligger at Statens vegvesen stiller sin regionale vegadministrasjon, systemer og verktøy med mer til disposisjon for å kunne følge opp oppgaver etter vegloven for fylkeskommunene på fylkesveg.

Regionvegsjefen hører under fylkeskommunene i fylkesvegsaker og Vegdirektoratet i riksvegsaker, jf. vegloven § 10 og Samferdselsdepartementets instruks for Statens vegvesen av 15.03.2011. Staten betaler utgiftene til sams vegadministrasjon, jf. vegloven § 19.

Regionvegsjefen bidrar med beslutningsunderlag til fylkeskommunens arbeid med langtidsplaner m.m., samt sørger for at de tiltak (utbygging, drift, vedlikehold, forvaltning og dels fylkesvegferjedrift) som fylkeskommunen beslutter, blir gjennomført. (Difi-rapport 2016:3)

På bakgrunn av et anmodningsvedtak i Stortinget i 2017, har SVV på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utredet spørsmålet om å oppheve ordningen med SAMS vegadministrasjon og overføre ressurser fra SVV til fylkeskommunen slik at de kan forvalte fylkesvegene på egen hånd. Potensielt kan dette bety overføring av nærmere 4000 medarbeidere.¹¹



Figur 6 Regioninndeling Statens vegvesen

¹¹ FRA SAMS OG SAMLING Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer. Statens vegvesen 2018.

I 2010 gjennom forvaltningsreformen ble en betydelig andel av riksvegnettet omgjort til fylkesveger. Før forvaltningsreformen i 2010 var total veglengde for riks- og fylkesveger rundt 54.000 km, fordelt med om lag 50 pst. riksveg og 50 pst. fylkesveg. Etter forvaltningsreformen ble dette endret til om lag 80 pst. fylkesveg og 20 pst. riksveg. Trafikkarbeid (antall kjørte kilometer) er fordelt med 53 pst. på riksveg og 47 pst. på fylkesveg. I Oslo ble riksveger omgjort til kommunale veger. Men ordningen med SAMS vegadministrasjon ble videreført. Bare i Oslo blir hele vegnettet som ikke er statlig forvaltet av Oslo kommune.

Spørsmålet om å overføre ressurser fra SVV til fylkeskommunen er ikke nytt. På begynnelsen av 1990-tallet ble det foreslått å omgjøre riksveger som ikke er stamveg til fylkesveg og samtidig overføre de tidligere fylkesvise vegkontorene i SVV til fylkeskommunen¹².

3.3.2 Synspunkter på dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling

SVVs erfaring er at de samhandler godt både med fylkeskommunen, fylkesmannen og andre relevante virksomheter. Selv om samhandlingen med fylkeskommunen er god, blir det likevel påpekt at fylkeskommunen må ha sterkere virkemidler for å kunne være den tonegivende samfunnsutviklingsaktøren regionalt.

Særlig i byområder har SVV god erfaring med bruk av avtaler som grunnlag for samhandling. Slike avtaler forplikter aktørene til å følge opp planer også økonomisk.

Andre aktører som kommunene, fylkeskommunene, fylkesmannen og statlige etater oppgir at samhandlingen med SVV i all hovedsak fungerer godt. Erfaringene er noe mindre positive når det gjelder samhandling med Bane NOR og Nye Veier AS.

Ifølge SVV betyr struktur lite for samhandling og samordning med andre aktører. God samhandling handler ikke om hvor folk sitter, men relasjonen til den du skal samhandle med. Gode samhandlingsrelasjoner avhenger ikke av hvor man er lokalisert, men av tydelige fullmakter, avklarte roller og forutsigbarhet i samhandlingen – dvs. at man vet hvem man skal snakke med i ulike sammenhenger, at man har den rette kompetansen og kapasiteten samt at ansvarsfordelingen er avklart. Med dagens teknologi kan man samarbeide og samhandle godt og effektivt på tross av store avstander.

3.3.3 Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Våre undersøkelser indikerer at samhandlingen mellom fylkeskommunene og SVV har fungert godt, på tross av regioner omfatter flere fylkeskommuner. Videre tyder våre data på at hvordan SVV organiserer sin virksomhet ikke er avgjørende for god samhandling. En viktig årsak til dette kan være at SVV har en egeninteresse i å få til best mulig samordning mellom infrastrukturbygging og andre hensyn, både for effektivitet i planlegging og

¹² Dette alternativet ble blant annet fremmet av «arbeidsgruppen for administrativ organisering av kollektivtrafikken i Norge» (1992). Denne arbeidsgruppen ble nedsatt av Kommunenes Sentralforbund og ledet av Ragnar Kristoffersen.

gjennomføring og for samfunnsøkonomi – at transport- og vegbehovet ikke vokser mer enn nødvendig.

Historien har vist at SVV evner å tilpasse seg endringer i omgivelsene og samhandler godt med de man trenger å samhandle med. Våre informanter tror større fylker kan virke positivt, men understreker også at fylkeskommunen må ha sterkere virkemidler enn i dag for å kunne utfylle sin rolle som samfunnsutvikler på en god måte. Våre informanter i SVV peker på at fylkeskommunen i dag faller litt mellom kommunen og staten som de sterke aktørene i planlegging av samfunnsutviklingen.

3.4 Kystverket

3.4.1 Kystverkets roller innenfor regional utvikling og planlegging

Kystverket er statens fagmyndighet med ansvar for kystforvaltning, effektiv og sikker sjøtransport og beredskap mot akutt forurensing. I gjennomføringen av sine oppgaver involveres Kystverket jevnlig i samarbeid med regionale og lokale myndigheter og andre statsetater. Samhandlingen med fylkeskommunen knyttes særlig til medvirkning i regional planlegging og i prosessene knyttet til plassering av akvakulturanlegg. Kontorstrukturen i Kystverket er som følger:

Tabell 9 Regioner og kontorsteder Kystverket

Region	Kontorsteder
Sør-øst	Østfold, Oslo og Akershus, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest Agder
Vest	Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
Midt-Norge	Møre og Romsdal og Trøndelag
Nordland	Nordland
Troms og Finnmark	Troms og Finnmark

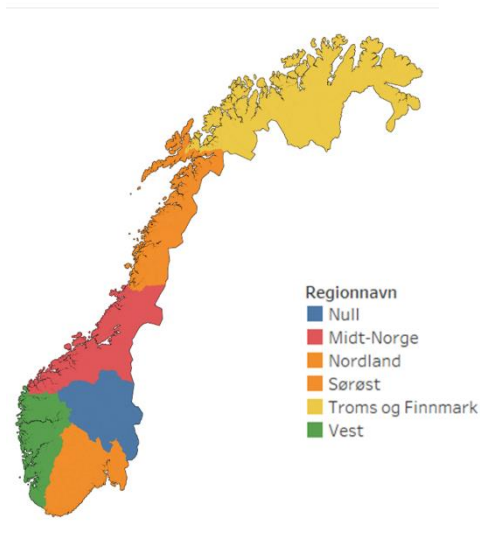
Kystverket har rett og plikt til å delta i regional og kommunal planlegging når den berører Kystverkets virkeområde eller Kystverkets egne planer og vedtak. Kystverkets regionkontorer gir faglige råd og orienterer om nasjonale og regionale interesser som kan bli berørt og som det må tas hensyn til i planarbeidet. Kystverket skal så tidlig som mulig i planprosessene bidra til at et planforslag blant annet sikrer tilstrekkelig areal til sikker seiling for sjøtrafikken. Kystverket har innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven, med utgangspunkt i etatens forvaltningsansvar etter havne- og farvannsloven.

Regionkontorene er sentrale i planarbeidet og har nær kontakt og samarbeid med både fylkeskommunen, kommunene og andre statsetater i den sammenheng.

Årsrapporteringen for 2017 viser eksempelvis at regionkontorene behandlet 772 høringer etter plan- og bygningsloven dette året.

Et viktig område for Kystverket er saker etter havne- og farvannsloven som gjelder plassering av akvakulturanlegg. Her treffer Kystverkets regionkontorer et stort antall enkeltvedtak hvert år. Søknadsprosessen for lokalitetsavklaring koordineres av fylkeskommunen opp mot kommuner og berørte statlige etater. Dette er prosesser som krever betydelig samhandling mellom aktørene i søknadsbehandlingen. For Kystverkets del går de viktigste grenseflatene opp mot fylkeskommunen, kommunen og Fiskeridirektoratet (av de berørte statlige etatene).

Det er flere prosesser som har betydning for en samlet vurdering av fremtidig organisering og regionstruktur for Kystverket. Som del av oppfølgingen av Prop. 65 L (2013-2014) *Lov om losordningen*, ble lostjenesten flyttet ut av Kystverkets regionstruktur og lagt inn som en enhet direkte underlagt kystdirektøren. Den nye organiseringen var del av et effektiviseringsprosjekt for lostjenesten, som ble evaluert i 2017. Et oppfølgingspunkt etter denne evalueringen er å se nærmere på Kystverkets øvrige organisering og regionstruktur, som følge av at en relativt stor andel ble flyttet ut av denne strukturen i forbindelse med omorganiseringen av lostjenesten. Videre er det besluttet at eierskap og ansvar for de statlige fiskerihavneanleggene skal overføres fra Kystverket til de nye fylkesregionene i 2020, som en del av regionreformen. Dette vil også kunne få betydning for oppgavefordelingen på regionkontorene.



Figur 7 Regioninndeling Kystverket

3.4.2 Synspunkter på dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling

Kystverkets regionkontorer involveres i et stort antall planprosesser, både som høringsorgan og som innsigelsesmyndighet. Informantene understreker at gode samarbeidsflater mellom aktørene er av avgjørende for å lykkes med effektive planprosesser som ivaretar hensyn til både lokalt selvstyre og nasjonale samt viktige regionale interesser.

Den viktigste arenaen for å komme med innspill til kommunale arealplaner er regionalt planforum som fylkeskommunen har ansvaret for. Informantene oppgir at Kystverket prioriterer høyt å delta på planforum når det er plantemaer eller planer som berører Kystverkets interesser og gir gode skussmål til hvordan planforum fungerer i de aktuelle fylkene. Det framheves særlig at avklaring av interesser i en tidlig fase bidrar til å redusere potensielle arealkonflikter og bruk av innsigelser senere i planprosessen. Gode prosesser i planforum har derfor en viktig konfliktdepennende funksjon, som i neste omgang sparer myndighetene for betydelige prosesskostnader. Flere av informantene peker også på betydningen av regionalt planforum som et verktøy for å tilrettelegge for best mulig prosesser i tilknytning til behandling av lokalitetssøknader for akvakulturanlegg som involverer en hel rekke statlige myndigheter.

Selv om langt de fleste potensielle konfliktsakene knyttet til sjøareal finner sin løsning tidlig i prosessen, kommer noen saker likevel på spissen, for eksempel lokalisering av småbåthavner eller akvakulturanlegg i eller ved leden. I slike saker er det løpende kontakt mellom kystverkets regionkontor og direktoratsnivået om bruk av innsigelse og hva som skal være innslagspunktet for bruk av innsigelse for å ivareta vesentlige nasjonale og regionale interesser. Innsigelsesprosesser involverer også fylkesmannen som samordner og mekler. Fylkesmannen har også mulighet for å avskjære innsigelser, men denne muligheten er ifølge våre informanter svært sjeldent brukt.

Størstedelen av arealplanene Kystverket involveres i er kommunale, men regionkontorene involveres også jevnlig i regionalt planarbeid. Dette kan være regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser. Informantene understreker at Kystverket følger de regler og føringer om medvirkning som følger av blant annet plan- og bygningsloven, og at regionkontorene deltar i disse prosessene i størst mulig grad.

Kystverkets involvering og deltagelse i regionalt planforum, regionale planprosesser og innsigelsesprosesser har alle fylkene som utgangspunkt. Selv om Kystverkets regionkontorer med ett unntak dekker flere fylker gis det ikke uttrykk for særlige utfordringer med å delta på flere fylkesarenaer. Informantene fra Kystverket mener at gjeldende regioninndeling gir et godt grunnlag for å etablere velfungerende samhandlingsstrukturer med et oversiktlig aktørbilde og nære relasjoner.

3.4.3 Synspunkter på regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Kystverkets fem regioner omfatter, med unntak for Nordland, flere fylker. Regiongrensene følger imidlertid fylkesgrensene, og det vil også være situasjonen etter at ny fylkesinndeling blir innført fra 2020. Da vil regionkontoret for Troms og Finnmark også få kun én fylkeskommune å forholde seg til, mens de tre øvrige regionene også får et redusert antall fylkeskommuner å samhandle med. Størst endring blir det for region sørøst som får redusert antallet fra åtte til tre fylkeskommuner. Tilsvarende vil gjennomføringen av hoveddelen av kommunereformen også redusere antall kommuner Kystverket skal samhandle med.

Ingen av informantene i Kystverket gir uttrykk for at de ser behov for å endre Kystverkets regionale struktur som følge av regionreformen og ny fylkesinndeling. Som nevnt innledningsvis kan imidlertid endringer i organiseringen av oppgaver internt i etaten få følger for etablert regionstruktur.

4 Hovedinntrykk og vurdering

4.1 Fylkeskommunene tillegger regional inndeling større betydning enn statsetatene

For arbeidet med regional samfunnsutvikling kan spørsmålet om hvordan staten bør organiseres regionalt vurderes ut fra to ulike perspektiver: Forskjellen på de to perspektivene ligger i hvorvidt oppmerksomheten tar utgangspunkt i fylkeskommunens behov for å kunne være en effektiv premisssgiver som regional samfunnsutvikler eller statens behov for effektiv gjennomføring av statlig sektorpolitikk ute i regionene.

Funnene fra datainnsamlingen viser at fylkeskommunene og statsetatene har noe ulike oppfatninger om betydningen av statens regionale organisering for arbeidet med regional utvikling og planlegging. Fylkeskommunene gir i vesentlig større grad enn representantene for statsetatene uttrykk for negative følger av en uensartet regional inndeling. Denne oppfatningen begrunnes spesielt med erfaringer fylkeskommunene har med variabel deltagelse i regionale planprosesser, samt manglende regionalt fokus i arbeidet. Disse synspunktene finner i liten grad gjenklang blant informantene fra de fire statsetatene som er gjennomgått. Det fremkommer riktignok synspunkter på at deltagelse kan være en kapasitetsutfordring når regionen dekker mange fylkeskommuner, men hovedbudskapet fra statsetatene er likevel at nødvendig samhandling og samarbeid ivaretas på en god måte i dag, på tross av stor variasjon i inndeling og lokaliseringsmønster.

Selv om fylkeskommunene påpeker utfordringer med statens regionale struktur er det bare et lite mindretall som mener at inndelingen til alle statsetatene må harmoniseres fullstendig med den nye fylkesinndelingen. Det kan være uttrykk for en forståelse av at fylkeskommunen samhandlingsbehov, som peker mot full harmonisering, tross alt må avveies mot sektorspesifikke hensyn og kostnadseffektivitet, som kan innebære mer differensierte løsninger. En annen forklaring kan være fylkeskommunene vurderer inndeling som betydningsfullt, men at andre faktorer er viktigere for god samhandling mellom fylkeskommunene og statsetatene, jf. omtalen av styring under.

Når fylkeskommunene likevel poengterer behovet for større grad av sammenfall i inndelingen av statlige organer og fylkeskommunene, synes det å være knyttet til særlig to forhold: Det ene er potensialet for helhetlig regionutvikling, og det andre er prinsippet om statlige virksomheters inndeling ikke skal gå på tvers av fylkesgrensene.

4.2 Regionale strukturer teller, men styring og ressurser avgjør grad av deltagelse

Både spørreundersøkelsen blant fylkeskommunene og intervjuene med fylkesrådmenn og regionsjefer i statsetatene gir klare indikasjoner på at departementenes styring av etatene er den viktigste faktoren for å fremme eller hemme statsetatenes deltagelse i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet. Spissformulert kan det hevdes at inndelingen teller, men at styring og ressurser avgjør om statsetatene deltar aktivt. Med styring menes da både formulering og formidling av mål og resultatkrav, men også styring på ressursbruk. Vi har sett

at fylkeskommunene opplever at de vertikale styringsrelasjonene innad i sektorene gir svake insentiver for deltagelsen i horisontale samordningsaktiviteter på tvers av sektorene på regionalt nivå. Mens departementenes styring av underliggende virksomheter for å ivareta sektoroppdraget innebærer bruk av sterke virkemidler, i form av instruks, budsjettvedtak og tydelige mål og resultatkrav, er det få føringer om deltagelse i regional samordning. Plan- og bygningsloven (pbl. 8-3) fastsetter at statsetatene har rett og plikt i å delta i den regionale planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak. Likevel er inntrykket at statsetatene i liten grad har resultatkrav knyttet til deltagelse i den regionale planleggingen, selv om enkelte etater nevner at temaet tas opp i den løpende styringsdialogen mellom departementet og etat, jf. omtalen av Kystverket.

Fra 2014 til 2018 er det gjennomført en tverrfaglig evaluering av Plan- og bygningsloven (Evaplan).¹³ Etter forskernes vurdering fungerer ikke den regionale planleggingen som forutsatt i loven og følgende faktorer framheves som sentrale forklaringer:

- Manglende vilje fra regionale statlige myndigheter til å prioritere deltakelse i regionale planprosesser og manglende sanksjoner hvis de lar være.
- Manglende vilje fra regionale statlige myndigheter til å la seg forplikte av regional plan som samordningsverktøy og manglende formelle forpliktelsesmekanismer.

Resultatet er, ifølge forskerne, at formålene som den regionale planleggingen skal virkeliggjøre ikke ivaretas og at svak deltagelse fra staten legger hindringer i veien for å finne gode løsninger regionalt for næringsutvikling, kompetanse, integrering, helse og levekår, kultur og kulturminnevern, klima, miljø, naturressurser og samferdsel. Et viktig poeng med den regionale planleggingen er nettopp at kompleksiteten i disse samfunnsutfordringene krever innsats fra flere aktører i fellesskap for å kunne løses. I den forbindelse skal betydningen av at regionale planer faktisk følges opp understrekes. Planprosessene alene skaper ikke konkrete resultater. Intensjoner, mål og resultater virkeliggjøres først når planer faktisk blir gjennomført, fulgt opp og etterlevd. Den regionale planleggingens samordnende funksjon vil derfor betinge at aktørene lojalt følger vedtatte planer.

Om lav prioritering av deltagelse i planprosessene skyldes manglende *vilje* eller andre forhold, som for eksempel stram ressursituasjon i etatene kan saktens diskuteres. Det skal også understrekes at statsetatene i våre intervjuer mener at de deltar så aktivt de kan og prioriterer regionale planarenaer høyt, særlig regionalt planforum. Et synspunkt som likevel deles på tvers av informantgruppene er at det er en sammenheng mellom de regionale statsetatenes faktiske medvirkning i regionale plan- og utviklingsprosesser og hvilke muligheter og føringer departementene/direktoratene legger for medvirkning gjennom styringen av etatene.

Hvordan kan så departementene understøtte sine statsetater i å delta i regional planlegging? Svaret kan innebære at statsetatene gjennom formelle styringsdokumenter (tildelingsbrev,

¹³ Prosjektet har vært ledet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), og har vært et samarbeid mellom NIBR, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Universitetet i Tromsø (UiT), forsknings- og innovasjonskonsernet NORUT, Transportøkonomisk institutt (TØI), København universitet (KU), Aalborg universitet (AAU), svenske Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Umeå universitet (UMU), og Technische Universität Berlin (TUB).

oppdragsbrev etc.) gis større frihetsgrader til å foreta regionale tilpasninger av nasjonal sektorpolitikk gjennom den regionale planleggingen og gjennom styringsdialogen gis pålegg om og ressurser til å delta og følge opp regionale planer. Deltagelse i regionale samarbeids- og planfora blir dermed tema i den løpende styringsdialogen og noe som statsetatene blir målt på i likhet med andre sektorspesifikke krav.

4.3 Fylkeskommunens rolle som prosessleder er krevende

Det er ikke bare strukturelle og styringsmessige trekk ved statsetatene som legger premisser for deltagelse i regionale plan og utviklingsprosesser. Det hviler selvfølgelig også et betydelig ansvar på fylkeskommunene for ledelsen av prosessene. Denne rollen kan være krevende. Fylkeskommunen har ingen instruksjonsmyndighet overfor statlige etater. Statlige regionale aktører har en lovfestet samarbeidsplikt i forhold til fylkesplanleggingen, men de forholder seg i første rekke til sine overordnede fagdepartement og i siste instans til Stortinget. Fylkeskommunen har heller ingen formell styringsrolle overfor kommunene. Den står fritt til å ta opp saker som angår fylket som samfunn, men har ingen myndighet til å pålegge kommunene å gjennomføre bestemte tiltak eller omgjøre kommunale vedtak. På samme måte har fylkeskommunene liten mulighet til å styre andre aktører i regionen, slik som næringsliv, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, frivillige lag og foreninger osv.

For fylkeskommunene vil arbeidet med regional planlegging og regional samfunnsutvikling i stor grad innebære styring og samordning via andres virkemidler. Det er en krevende rolle som fordrer tydelig ledelse og konstruktivt samarbeid gjennom å aktivt trekke med andre aktører, både ved å synliggjøre relevans og nytte ved å delta og gjennom effektiv tilrettelegging av møteplasser. Gjennom intervjuene har det framkommet noen synspunkter på at fylkeskommunene har forbedringspotensialer knyttet til involvering. Synspunktene knytter seg til manglende rutiner for å informere berørte statsetater når aktuelle saker skal behandles, men også at det er ulik praksis for fylkeskommunenes bruk av digitale kommunikasjonsløsninger på felles arenaer. Det påpekes blant annet at bruk av ulike typer videokonferansesystem eller andre tekniske begrensninger i noen tilfeller svekker muligheter for digital møtedeltagelse.

4.4 Større fylker gir bedre rammer for arbeidet med regional samfunnsutvikling

Hovedinntrykket er at informantene, både statsetatene og fylkeskommunene, ser positivt på den nye fylkesinndelingen som trer i kraft i 2020 og de muligheter den gir for arbeidet med regional utvikling. Særlig fra fylkeskommunene sin side gis det uttrykk for at større og sterkere fylkeskommuner, kombinert med en regional struktur som i større grad sammenfaller med statens inndelinger, vil legge et nytt og bedre grunnlag for å drive regional samfunnsutvikling. I dette ligger det både en forventning om at større regioner vil gjøre det enklere å tilføre det regionale nivået flere oppgaver og virkemidler, men også at større grad av sammenfall i struktur med statsetatene gjør det lettere å definere felles utfordringer, mål og tiltak for framtidig utvikling. Mer sammenfallende regioner med høgskolesektoren, Innovasjon Norge, og NAV vil eksempelvis kunne styrke grunnlaget for samordning knyttet til utdanning, innovasjon og arbeidsmarked.

Dagens fylkesinndeling krysser i en del tilfeller sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsområder. Enkelte av fylkeskommunen påpeker at noen av de vedtatte fylkessammenslåingene kan gi anledning til å se slike funksjonelle regioner mer i sammenheng, blant annet når det gjelder overordnet utbyggingsmønster, infrastruktur, næringsutvikling og klima- og miljøhensyn. At en splittende fylkesgrense forsvinner i slike sammenhørende regioner, f. eks. mellom de to Agderfylkene vil åpenbart kunne forenkle og effektivisere forvaltningen i det aktuelle området. Om det er kommunene, gjennom sin rolle som lokale samfunnsutviklere som skal håndtere disse samfunnsområdene, eller om det er fylkeskommunene, er likevel ikke opplagt.

En utfordring knyttet til større folkevalgte regioner og ansvaret for regional samfunnsutvikling, er at regionene blir for store i geografisk forstand. Det knytter seg til lange reiseavstander, at «identitetsavstandene» mellom det regionale og kommunale nivået blir for store, og at variasjonene, utfordringene og kulturene internt i regionene blir for forskjellige. Slike forhold kan bidra til at det blir vanskeligere å samle seg om regionale strategier og planer. I undersøkelsen peker flere av fylkeskommunene på at større fylkeskommuner må innebære høy bevissthet fra fylkeskommunenes side om behovet for medvirkning, forankring og samhandling med kommunene. Det vil være avgjørende for fylkeskommunens legitimitet for å jobbe strategisk og håndtere ulike interesser og utfordringer i ulike deler av regionen.

Statsetatene ser stort sett kun fordeler med færre og større fylkeskommuner. De peker på at det blir en enklere og mer effektiv samhandlingsstruktur når antall fylkeskommuner hvert regionkontor skal forholde seg til, blir vesentlig redusert.

4.5 Difis konklusjoner og anbefalinger

Undersøkelsen viser at felles struktur mellom fylkeskommunene og statlige samarbeidspartnere er en fordel i arbeidet med regional planlegging og utvikling. Stor grad av sammenfall i geografiske inndelinger gir gode forutsetninger for å utvikle felles problemforståelse, felles mål bilde og felles forankring av strategier og regionale planer. Det innebærer i neste omgang større grad av forpliktelse for å gjennomføre regionale planer og strategier, blant annet gjennom aktørenes virkemiddelbruk. Dette hovedsynspunktet nyanseres imidlertid av følgende tilleggsperspektiver:

- «Større grad av sammenfall» er ikke identisk med lik inndeling. Lik inndeling for alle regionale statsetater framstår hverken som realistisk eller ønskelig.
- Styring, fullmakter og ressurser er viktigere forutsetninger enn regional inndeling for deltagelse og gode samhandlingsrelasjoner mellom statsetatene og fylkeskommunene i arbeidet med regional samfunnsutvikling.
- At statlige regiongrenser går på tvers av fylkesinndelingen, oppleves å gi større samordningsulempes enn at de statlige regionene omfatte to eller flere fylkeskommuner så lenge etatenes yttergrenser følger fylkesinndelingen.

En annen hovedkonklusjon er at reduksjon av antall fylkeskommuner fra 18 til 11 i hovedsak vurderes positivt for arbeidet med regional samfunnsutvikling. De vedtatte endringene vil bidra til større grad av sammenfall i de regionale strukturene for fylkeskommunene og sentrale statlige samarbeidsetater.

På denne bakgrunn har Difi følgende anbefalinger med hensyn til de fire statsetatene og tilpasningsbehovet til ny fylkesinndeling:

- **Innovasjon Norge:** Fylkeskommunene og Innovasjon Norge har tette relasjoner gjennom det felles eierskapet til selskapet. Den tette koblingen til fylkeskommunen og betydningen av INs virkemidler for utøvelsen av den regionale utviklingsrollen taler for at selskapets regioner harmoniseres med den nye fylkesinndelingen, noe som i stor grad alt er gjort. Difi mener det vil være hensiktsmessig at selskapets inndeling på Østlandet endres slik at dagens Buskerud inngår i en felles IN region for Viken og Oslo (Østfold, Akershus, Oslo og Buskerud).
- **Fiskeridirektoratet:** Fiskeridirektoratet har nylig endret sin regionale struktur og dagens inndeling innebærer et kompromiss mellom hensynet til behovet for spesialisering og likebehandling og behovet for fysisk tilstedeværelse og lokal kjennskap i utførelsen av mange oppgaver. Direktoratets fem regioner vil følge yttergrensene til de nye fylkene og å øke antall regioner for å få større sammenfall med de 11 nye fylkene mener Difi vil være lite hensiktsmessig. Fiskeridirektoratets aktiviteter er primært knyttet til kysten fra Agder til Finnmark og her vil direktoratets regioner enten sammenfalle med ny fylkesinndeling eller omfatte kun to fylker. Unntaket er region sør som i tillegg til Agderfylkene og Rogaland også omfatter alle østlandsfylkene. Når den nye fylkesinndelingen trer i kraft, vil imidlertid antall fylkeskommuner region sør skal forholde seg til, bli halvert fra ti til fem.
- **Statens vegvesen:** Etersom SAMS vegadministrasjon skal bli oppløst, og det er knyttet usikkerhet til det fremtidige behovet for regional organisering av etaten, er det vanskelig for Difi å gi en vurdering av etatens tilpasningsbehov til nye fylkesinndeling. En eventuell videreføring av dagen regioner vil innebære at Region øst og Region sør gå på tvers av Viken. Uansett valg av regional løsning for SVV framover er det etter Difis syn viktig å sikre god samhandling mellom fylkeskommunene som nå får forvaltningsansvaret for fylkesvegene og SVV som fortsatt skal ha ansvaret for stamvegene i tillegg til Nye Veier AS. Videre vil fylkeskommunen fremdeles ha behov for å trekke veksler på SVVs spisskompetanse blant annet innenfor trafikkstyring, transport- og samfunnsplanlegging. SVV har et betydelig kompetansemiljø på samfunnsplanlegging og bruker store ressurser på utvikling av transportmodeller.
- **Kystverket:** Kystverkets fem regioner følger i dag fylkesgrensene, og det vil også være situasjonen med ny fylkesinndeling. Antall fylkeskommuner Kystverket skal samhandle med vil bli redusert og størst endring blir det i Region sørøst hvor antall fylkeskommuner blir redusert fra åtte til tre. Difi har merket seg at gjeldende regioninndeling gir et godt grunnlag for å etablere velfungerende samhandlingsstrukturer med et oversiktlig aktørbilde og nære relasjoner. Det er grunn til å anta at det også vil være tilfelle etter 2020 og vi har ikke funnet tungtveiende argumenter for at regioninndelingen til Kystverket bør justeres som følge av ny fylkesinndeling. Det kan imidlertid reises spørsmål ved at Fiskeridirektoratet og Kystverket som begge har kysten og nære havområder som sitt aktivitetsområde, som begge har en inndeling i fem regioner og som har samarbeidsbehov i mange sammenhenger, har valgt ulik grensedragning for sine sørlige og vestlige regioner.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om regional utvikling og planlegging
Difis rapportnummer:	2018:12
Forfatter(e):	Trond Kråkenes, Magne Langset
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	18/01434-1
Prosjektnummer:	17-20
Prosjektnavn:	Regional statlig forvaltning
Prosjektleder:	Magne Langset
Prosjektansvarlig avdeling:	Utredning og analyse
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<p>Resymé/omtale: Rapporten gir en vurdering av samhandling og endringsbehov for statsetater med virksomhet innenfor regional utvikling og planlegging. Etatene som er valgt ut er Innovasjon Norge, Fiskeridirektoratet, Statens vegvesen og Kystverket.</p> <p>Undersøkelsen viser at felles struktur mellom fylkeskommunene og statlige samarbeidspartnere er en fordel i arbeidet med regional planlegging og utvikling. Samtidig fremstår lik inndeling for alle regionale statsetater hverken som realistisk eller ønskelig. Difi mener styring, fullmakter og ressurser er viktigere forutsetninger enn regional inndeling for deltagelse og gode samhandlingsrelasjoner mellom statsetatene og fylkeskommunene i arbeidet med regional samfunnsutvikling.</p> <p>Videre er det Difis vurdering at statlige regiongrenser på tvers av fylkesinndelingen gir større samordningsulempes enn at de statlige regionene omfatter to eller flere fylkeskommuner så lenge etatsregionenes yttergrenser følger fylkesinndelingen.</p>	
Emneord: fylkesmannen, regionreform, fylkeskommuner, styring, regional statsforvaltning	
Totalt antall sider til trykking:	33
Dato for utgivelse:	12. desember 2018
Utgiver:	Difi Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.difi.no