

Mot en mer samordnet nasjonal politikk for regional utvikling?

Mot en mer samordnet nasjonal politikk for regional utvikling?

En nordisk erfaringsutveksling og sammenlikning av aktuelle arbeidsmetoder

Jon Moxnes Steineke

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum of co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2009

Innhold

Executive summary.....	9
1. Innledning.....	13
2. Hva er samordning – forsøk på en definisjon.....	15
Samordning og velferdsstatens utfordringer	15
Samordning, styring og integrering.....	17
3. Samordningsutfordringene i regionalpolitikken.....	19
'Enkle' og kompliserte politikkområder.....	20
4. Samordning i sentralforvaltningen.....	23
5. Ulike former for intern vertikal samordning.....	38
Samordningen mellom det politiske og det administrative systemet.....	38
Samordningen mellom fagdepartement og underliggende etater.....	39
Samordningsoppdragene til regional stat.....	42
6. Samordning og samhandling mot det regionale nivået	45
7. Samordning og samhandling mot det internasjonale nivået	49
8. Observasjoner og anbefalinger.....	51
Litteraturkilder.....	55

Forord

Dette prosjektet springer ut av et norsk initiativ fra daværende regionalminister Åslaug Haga i 2006. MR-NER besluttet å starte prosjektet i sitt møte i september 2006, og Norge og Finland utarbeidet i fellesskap et mandat for dette arbeidet. Det endelige mandatet ble besluttet av embetsmannskomiteen (EK-R) i februar 2007. I mandatet for prosjektet heter det om arbeidets formål og det forventede resultatet:

”Hensikten med arbeidet er å kunne bidra til en erfaringsutveksling om hvordan man konkret innretter arbeidet med samordning av nasjonal politikk for regional utvikling. Prosjektet skulle hjelpe til med å identifisere og å fremme arenaer og arbeidsmåter (best practice) på nasjonalt nivå for koordinering av politikkområder med stor betydning for regional utvikling. Prosjektet skulle kartlegge og sammenlikne erfaringer i de nordiske landene omkring konkrete grep for samordning av nasjonal politikk så vel som for samordning mellom nasjonalt og regionalt nivå. I de nordiske EU-landene har det også vært av interesse å se på hvordan EUs strukturpolitikk og den nasjonale regionalpolitikken samordnes. I den grad det er mulig, er det også ønskelig å sammenlikne med tilsvarende erfaringer som gjøres i land utenfor Norden.

Arbeidet skal bidra til økt bevissthet om måter å samordne politikk for regional utvikling på, og å lære av andre nordiske lands arbeid med samordning. Konkret skal arbeidet resultere i en sluttrapport med hovedfunn og sammenlikninger når det gjelder arbeidsmetoder og best practice for samordning på nasjonalt nivå og mellom nasjonalt og regionalt nivå.”

Hoveddelen av arbeidet ble gjennomført i en møterekke med deltakelse av tjenestemenn fra Danmark, Finland, Norge og Sverige, med ett møte i hvert av de deltagende landene. Denne arbeidsgruppen har hatt varierende sammensetning underveis. Møtene, som ble gjennomført i perioden februar – september 2008, satte hovedfokus på det aktuelle vertslandets samordningspraksis, men på en slik måte at det ga grunnlag for sammenlikning og erfaringsutveksling med de andre landene. Gruppen har underveis bestått av:

- Lillian Hatling (til februar 2008), Petter Knutzen (fra mars 2008) og Stine Frøyland (fra februar 2008) fra Kommunal- og regionaldepartementet i Norge
- Örjan Hag (til desember 2007) og Anna Olofsson (fra desember 2007) fra Näringsdepartementet i Sverige
- Susanne Johansen fra Erhvervs- og Byggestyrelsen i Danmark
- Veijo Kavonius fra Arbeids- og næringsministeriet i Finland, og
- Ole Damsgaard fra Nordregio

Følgende tema ble tatt opp i møteserien:

- Hva er den nasjonale politikken som skal samordnes? Identifisering av politikkområder med stor betydning for regional utvikling og av samordningsbehovet mellom dem
- Hvordan skjer samordningen på nasjonalt nivå (både formelt og uformelt) og hva er hovedutfordringene for å få til god samordning? Samordningsbehov og – arbeidsmåter vil til en viss grad også måtte ses i lys av de organisasjonsformer (underliggende fageta-ter, statsselskaper, statlige myndigheter) som opererer innenfor de ulike politikkområdene.
- Hvilke erfaringer har man gjort seg med ulike former å samordne på – hva fungerer og hva fungerer ikke? (best practice i de ulike land)
- Sammenlikning av ulike grep for samordning nasjonalt (mellom sektorpolitikker/ departement/direktorat) og mellom nasjonalt og regionalt nivå. Hvordan samordnes na-

sjonal regionalpolitikk og EUs strukturpolitikk (i Danmark, Sverige og Finland), og hvilke gode og mindre gode erfaringer har man gjort seg?

- Hvordan skjer samordningen mot regionalt nivå?

Sekretariatsfunksjonen og prosjektledelsen for arbeidet har blitt ivaretatt av Nordregios seniorforsker Kaisa Lähtenmäki-Smith (til november 2007) og forsker Jon Moxnes Steineke (fra november 2007). Arbeidet har munnet ut i en studie som dokumenterer hovedfunnene fra dette arbeidet. I studiens underliggende analyse drøftes det kort om det er mulig å komme fram til en felles typologi for ulike former for samordning, og for hvordan landenes sentrale styresmakter involveres i ulike samordningsprosesser.

Situasjonsbeskrivelser og analyser er gjennomført av Nordregio med utgangspunkt i underlagsmaterialet som er presentert i arbeidsgruppens ulike møter. De avsluttende observasjonene og anbefalingene er utarbeidet av Nordregio i fellesskap med den nordiske arbeidsgruppen, men står for Nordregios selvstendige regning.

Executive summary

In 2003, the Norwegian consultancy firm *Statskonsult* compared the coordination practices of central government in Norway, Sweden and Finland. The evaluators concluded that while the impulses for change could be usefully stimulated by addressing both common and divergent practices in the countries concerned it was, however, neither recommended nor often possible to seek to simply transpose national coordination practices directly into new institutional settings. The most promising arenas for knowledge transfer were identified as

- A more precise delimitation of the roles and responsibilities between the office of the Prime Minister and other government ministries,
- A more precise delimitation of the roles and tasks of the political system and the administrative system of central government,
- Initiatives to develop integrative policy programmes across sectors and different policy fields, and
- The need to develop new coordination modes and practices across all agencies of central government.

In the field of regional policy coordination the observations made by the task force are to a significant extent influenced by the regional administrative reforms that have taken place (in Denmark), are under way in Finland and Norway and which are under preparation in Sweden. Within the context of these processes, the top level administrators of the task force focussed on describing and analysing the regional policy coordination mechanisms that are being embedded, either explicitly or implicitly, in these reforms, as these mechanisms are bound to be essential parts of the forthcoming initiatives in the regional policy field.

Summing up on current practices in the central government coordination of regional policy in Denmark, Finland, Norway and Sweden, the task force draws attention to similarities and differences in respect of coordination practices in four particular areas. The task force was not able to debate or analyse national solutions to the coordination challenges in detail though similarities and common traits did however emerge as more detailed information on various practices was subsequently provided by the different countries. The thematic summary below therefore presents us with an invitation to delve deeper into a number of specifically selected and particularly intriguing coordination issues.

Coordination by institutional reform or reorganisation

The regional policy issue has been reorganised at both the national level and regional levels in all of the Nordic countries. A common theme across each of these reorganisation processes is that this change has generally incorporated a process of hierarchical coordination as regional policy and other sector issues have been merged under a new administratively responsible management organisation.

At the national level, this is perhaps best illustrated by the emergence of new super-ministries. In Sweden, industrial policy, regional growth policy, transportation and communications policy are now the responsibility of a large, expansive ministry of enterprise, energy and communications. In Denmark, regional policy issues have been merged with industrial, innovation and general economic policy in the new ministry of economic and business affairs, while Finland has established government programmes which see the strong intertwining of the labour market and the industrial and regional policy fields. Only Norway has opted for a different approach, reigning in the responsibilities of the ministry of local government and regional development by removing labour market and immigration issues from their ambit.

At the regional level, the administrative make-up appears most stable in Sweden. In Finland, the implementation of regional development issues is set to be reorganised via the establishment of two new authorities with expanded responsibilities. In Norway, the counties will ob-

tain some new tasks related to transportation and R&D issues in the upcoming 2010 administrative reform. Both the Finnish and the Norwegian reforms signal an increase in hierarchical coordination in the regional policy field. Denmark has chosen a different path by establishing regional growth fora in the five new administrative regions established in 2007. These growth fora are in effect, regional partnerships, although they do not hold independent mandates in expenditure terms. For Sweden, the task force's impression is that the debate remains ongoing with the coordination role and the tasks of the regional state still to be determined.

Each of the Nordic countries now acknowledges the fact that it faces the continuous task of renewing and reorganising public sector bodies and authorities so as to be able to better respond to the needs of the populace. From a regional policy perspective, the burning issue is how synergies can best be harnessed, and whether policy development and implementation across diverse policy fields are better catered for in the new organisational forms and structures that are now emerging.

In respect of policy coordination across diverse policy fields it generally appears to be a simpler task to coordinate policy objectives than to coordinate policy means (Briassoulis 2004). The integration of means and objectives is best performed horizontally. In the Nordic arena, the task force has found few examples of any systematic attempts being made to coordinate funding for regional development by outsourcing such responsibilities from the central to the regional budgetary level. Co-funding may provide opportunities for improved coordination while various Norwegian practices on the decentralisation of such funding in the 1990s and 2000s appear to have improved the regional coordination potential. The principle of providing for the more decentralised funding of regional development may also have a wider value. The other Nordic countries could then usefully explore and evaluate Norwegian experiences with these issues.

Policy coordination in ministerial thematic task forces

In all four countries, policy coordination in government ministerial task forces has become a common practice in respect of policy coordination. Sweden differs most from the other three, however, by having the government established as a single authority – Regeringskansliet. The three other countries (Denmark, Finland and Norway) have all experimented with various ad hoc ministerial task forces, where sets of government ministers meet to discuss integrative policy issues. Finland appears to have developed the most extensive practice of coordination in ministerial task forces, while the Danish counterpart, initiated for the development of the Globalization strategy, appears to be the least intensive. Norway lies somewhere in-between in terms of political task force involvement.

The approaches adopted by Finland and Sweden appear to have the greatest potential to engender extensive further policy coordination while those adopted by the Danish and Norwegian governments appear less focused. A similar situation appears to have evolved in respect of the top administrations of the various Nordic governments. This may reflect an east/west dimension in the administrative traditions of the Nordic countries. According to such a hypothesis, Denmark and Norway display a bureaucratic tradition with strong and relatively independent sector ministries whereas the government ministries of Sweden and Finland to a much larger extent appear to be driven by consensus.

An interesting issue for future study may thus be whether, or rather how, regional coordination issues are correlated with the organisational or institutional solutions chosen at the top level of the various political systems.

Another issue concerns how to maintain the interest and influence of such task forces across different government periods. These ministerial task forces are not designed to replace the regular functions of the government but rather are meant to supplement them. This means that when it comes to policy formulation and implementation, the last word will always rest with the minister holding responsibility for a particular policy field. The challenge of being able to identify multilateral political issues which allow a ministerial sub-set of 7-9 government ministers' sufficient leeway or flexibility to provide for a productive political discussion will how-

ever always remain. This has for instance proved something of a challenge in the Norwegian setting. The Norwegian experience has thus far been that the policy coordination agenda has far too often been reduced to bilateral discussions that are unable to garner the interest of the whole ministerial task force.

Policy coordination in thematic programmes

In each of the various Nordic countries the central government drivers of policy coordination are very different. In the EU member states of Sweden, Finland and Denmark, EU membership has had a significant influence on the promotion of the need for international, and to some extent also sub-national, coordination particularly through the regionalisation processes required by Structural Funds operations. At the same time, this has strengthened the coordination mandate of the Prime Minister's offices. This division of tasks is continuously evolving in Denmark, Finland and Sweden, and has to some extent also led to a similar adaption process in Norway.

The EU Structural Funds have provided a strong impulse for programmes as a *modus operandi* in the field of regional development in all four countries. In this study, we have been able to observe how the different countries have established programmes which display both multi-purpose and governance approaches to the field of regional coordination. Regional development programmes (in Norway and Sweden), globalisation strategies (in Denmark) and national objective programmes (in Finland) display these different takes on regional development programming.

As far as the group of Nordic top level administrators are able to observe, these are all strategic programmes which display the national frameworks, premises and directions of policy implementations at the regional or national levels. National framework programmes are not funded independently. It would therefore be really interesting to assess how such programmes function as indicative regional development strategies for those local and regional actors who are directly and indirectly involved in implementing these government policies.

In addition, the four countries have provided many illustrations of more single-purpose programmes in the regional policy field. Centre of Expertise programmes, both in Finland and Norway, combine innovation and regional policy objectives and are thus co-funded by sets of government ministries. There are however bound to be other programmes that have not been sufficiently explored in the Nordic task force producing this study. Programmes have an important coordination function both in the programme development phase but perhaps even more in the implementation phases of the various programmes. Even if thematic programmes may have a delimited policy objective, programme operations may nevertheless contribute to developing cross-sectoral interests as well as a more harmonious interpretation of what the particular policy issues at stake actually are.

As a starting point for continuous experience transfer, Denmark, Sweden and Norway could explore more systematically how a strategy focused on cross-sectoral integrated policy programmes could aid government and promote matrix operations in public administration. The current Finnish experience should, in this respect, be followed with particular interest.

Policy coordination by contracts, dialogue and informal contacts

A common trait in regional policy development in Denmark and Finland is that there are negotiations between the central government and the regions on both the content and the implementation of regional policies. In Norway, a similar level of political interest has thus far not been observed.

Many will be acquainted with the French system of planning contracts. In the Nordic countries the major question is to what extent contractual agreements, such as the Danish regional partnership agreements, provide for similar mutual obligations between the central and the regional levels. Apparently, funding is not an issue, nor is the question of concrete actions to be produced in these agreements. It is the impression of this Nordic task force that these are, in general, intentional agreements whose main purpose is to act as a control in the implementa-

tion and fulfilment of regional policy objectives within the framework of the more general national policy objectives. As such, the agreements may have a strategic content, but then only at a more general level.

Recently, a Norwegian study assessing the strategic coherence between national regional policy objectives and the regional implementation of regional policies found that the national objectives were so indeterminate and unspecific that it was almost impossible to see any apparent conflict between national objectives and how these were translated or interpreted at the regional level (Furre *et al.* 2009). And that is how it should be if central government trust in the autonomy of regional implementation bodies and agencies is sincere. There is reason to believe that formalised regional partnership agreements operate much in the same way, but then the strategic policy signals incorporated in such agreements will by necessity be very general and non-committal in respect of both regional and central parties.

Follow-ups

The top level Nordic administrator's task force has not been able to go into greater detail in respect of the coordination mechanisms used in the various countries. Nor has the task force had sufficient resources at its disposal to produce a systematic, comparative analysis of the structures and effects of the various coordination mechanisms currently being applied by central government in the regional policy field beyond the selective examples and illustrations displayed in chapters 4, 5 and 6.

Since a more systematic analysis has not been produced, the task force recommends that the Nordic committee of top level regional policy administrators (EK-R) assesses whether a continued analysis of the latter three themes, that is to say, *Policy coordination in ministerial thematic task forces*, *Policy coordination in thematic programmes*, and *Policy coordination by contracts, dialogue and informal contacts*, should be further elaborated upon. The issue of institutional reform and reorganisation is, it was felt, actually much too context-specific to occasion further comparative exploration.

The Nordic experiences in the field of regional policy coordination presented thus far have displayed many contact points with issues incorporated in the current Nordic Cooperation Programme on Regional Policy. The process and findings reported upon in this study should then be particularly relevant in providing for continuing Nordic knowledge exchange and experience transfer in the fields of policy coordination in metropolitan areas, and in regional and localities as arenas for entrepreneurship and new business development. Both themes figure prominently as initiatives to be followed up in the 2009-2012 Nordic Cooperation Programme for Regional Policy.

1. Innledning

Høsten 2006 besluttet de nordiske regionalministrene å få utredet grunnlaget for å få en bedre samordning av den nasjonale politikken for regional utvikling. For alle de nordiske regjeringene er det en utfordring å kunne skape synergier mellom ulike politikkområder. Det er nødvendig å finne helhetsløsninger som dekker flere politikkområder samtidig. Dette gjelder i særlig grad for regionalpolitikken. Regionalpolitikk er et tverrpolitisk felt som krever samordning. Regionalpolitikken er samtidig en politikk som griper inn på flere nivåer. Særlig viktig er samspillet mellom nasjonalt og regionalt nivå.

De siste tiårene har statsforvaltningen i de nordiske landene vært igjennom både strukturelle og prosedyremessige endringer. Dette har gjort samordningen i regjeringsapparatene, men også i relasjonene mellom stat og regionale myndigheter, og til dels også mellom offentlige og private aktører nasjonalt og regionalt mer utfordrende.

I alle landene har regionalpolitikken hatt en egen geografisk logikk. Regionalpolitikken er særlig heterogen i sin anvendelse av politiske mål og midler (Hallin 2005), og sektorsamordning framstår dermed som en særlig relevant politisk oppgave, både på nasjonalt og på regionalt nivå. I hvert av de nordiske landene sitter man derfor i dag på mye erfaring i statsforvaltningen, samtidig som landene har ulike tradisjoner for måten å organisere politikken for regional utvikling på, og ulike måter å organisere samspillet mellom nasjonalt og regionalt nivå på.

Hensikten med det arbeidet som presenteres her er å kunne bidra til en erfaringsutveksling om hvordan man konkret innretter arbeidet med samordning av nasjonal politikk for regional utvikling. I denne studien har vi identifisert og beskrevet ulike møteplasser og arbeidsmåter (best practice) på nasjonalt nivå for koordinering av politikkområder med stor betydning for regional utvikling i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Vi har kartlagt og sammenlignet nyere erfaringer i de nordiske landene om konkrete grep, både for samordning av ulike nasjonale politikkområder og for samordning mellom nasjonalt og regionalt nivå. Det har også vært nødvendig å se på hvordan EUs strukturpolitikk og den nasjonale regionalpolitikken samordnes. Der det har vært relevant, har det også blitt gjennomført sammenlikninger med tilsvarende erfaringer gjort i land utenfor Norden.

Det er tydelig at forskjeller i det politiske og konstitusjonelle systemet i hvert enkelt land legger ulike føringer for samordningsarbeidet generelt i statsforvaltningen. For å kunne forstå ulik praksis på det regionalpolitiske feltet, har det vært nødvendig å redegjøre for de generelle, institusjonelle betingelsene for sektorsamordning i hvert enkelt land. Studien er derfor lagt opp på følgende måte:

Studien innledes med et kapittel hvor vi gjør et forsøk på å definere begrepet samordning langs noen sentrale dimensjoner. Dette gjør at vi kan skille mellom fire ulike typer samordning (kapittel to). I kapittel tre drøfter vi de spesielle samordningsutfordringene som knytter seg til organiseringen og gjennomføringen av det regionale utviklingsarbeidet. Vi presenterer regionalpolitikken som et særlig komplisert politikkområde. Deretter går vi mer systematisk til verks og presenterer samordningen i sentralforvaltningen i de fire nordiske landene (kapittel fire). I kapitlene fem og seks trekker vi fram utvalgte nasjonale eksempler. I kapittel fem beskriver vi ulike former for intern vertikal samordning med fokus på Sverige og Norge. Eksempler på samordning og samhandling mot det regionale nivået blir presentert i kapittel seks. Her er fokus på Danmark og Norge. Kapittel sju ekstraherer hovedtrekkene i den samhandlingen og samordningen av regionalpolitikken som influeres av internasjonale aktører. Her betones særlig erfaringer gjort i EU-landene Danmark, Finland og Sverige. Studien avsluttes med en kort oppsummerende gjennomgang av generelle komparative observasjoner, og med noen generelle oppfølgende anbefalinger (kapittel åtte). Her blir det samtidig redegjort for de viktigste likhetene og ulikhetene i samordningspraksis mellom de fire landene som denne erfaringsutvekslingen og sammenliknende studien omfatter.

2. Hva er samordning – forsøk på en definisjon

Samordning og velferdsstatens utfordringer

En stadig mer omfattende litteratur som går under fellesbetegnelsen *New Public Management* (NPM) presenterer modeller for hvordan politikkutøvelse kan formuleres og gjennomføres for best mulig å svare på sammensatte, moderne velferdsproblemer. Dette gjøres for å bøte på en tilsynelatende sviktende tiltro til samfunnets evne til å møte samtidige utfordringer blant innbyggerne. En av de mest nyskapende av disse NPM-tilnærmingene samles under betegnelser som ”joined-up government”, ”horizontal management”, ”key cross-government strategies” eller andre begreper.

Uansett hva man velger å kalle disse ulike tilnærmingene, vil de alle søke å bidra til å gjøre statsforvaltningen mer lydhør for borgernes krav og forventninger. Kompliserte sosiale og økonomiske utfordringer møtes dermed med et mer sammensatt svar på tiltale. Som den britiske samfunnsforskeren Perri 6 beskriver det,

“The first job of government is not to administer transactions, but to solve problems. The problems that people care about are not defined or shaped in the same way that departments and agencies are, and when government reform focuses only on smooth administration, real problems fall between the gaps.” (Perri 6 m.fl. 1999)

For å unngå at noen av velferdsstatens utfordringer skulle falle mellom ulike stoler, vil forskjellige deler av forvaltningen (både lokalt, regionalt og sentralt) forsøke å finne nye måter å integrere ulike virksomheter på for å svare på de problemene, løsningene og resultatene som borgerne til enhver tid ønsker seg. Dette innebærer egentlig tre ulike oppgaver:

- å finne måter å samordne sentralforvaltningen på tvers av sektordepartement (*horisontalt*)
- å finne måter å samordne forvaltningen *vertikalt* (mellom sentralforvaltning og lokal-/regionalforvaltning), og
- å legge til rette for samråd mellom forvaltning og borgere i gjennomføringen (*implementeringen*) av ulike politikker

Så lenge disse oppgavene ikke samordnes risikerer ulike myndigheter, virkemiddelaktører eller andre deler av sentralforvaltningen å utvikle politikkområder eller forvaltningssystemer som motarbeider hverandre, og å utvikle politiske tiltak som ikke svarer til innbyggernes forventninger og krav om en effektiv forvaltning. Samtidig risikerer man å gjøre politikkutformingen uforståelig for de aktørene (private eller offentlige) som ofte er satt til å produsere de ulike tjenestene.

Statsforvaltningen i de nordiske landene har tradisjonelt sett belønnet utviklingen av en struktur som løfter fram spesialisering og ekspertise innenfor avgrensede områder. Departementer og myndighetsapparat er utformet slik at det skjer en spesialisert oppgavefordeling som gjerne følger profesjongrensene. I en slik tradisjonell forvaltningsmodell vil ledelse og ansvar følge vertikale skillelinjer, innenfor en organisasjon eller et departement. Det er lite rom for samarbeid på tvers av organisasjonsgrensene for å identifisere og avgrense nye sosiale, økonomiske eller regionale utfordringer, og for å utvikle tiltak som kan møte slike sammensatte utfordringer; og i enda mindre grad for å utvikle rutiner som sikrer at innbyggerne selv kan involveres i disse prosessene.

For regionalpolitikens vedkommende kan *samordningsutfordringen* i korthet beskrives som det å skape samsvar mellom den funksjonelle spesialiseringen, representert ved departementer og sektorer på den ene siden, og regionalpolitiske mål på den andre siden. Dette viser seg ofte komplisert, all den stund sektorlogikker ikke nødvendigvis fanger opp ulike regioners særtrekk og dermed ikke matcher regionlogikker.

Det er imidlertid grunn til å tro at det lar seg gjøre å utvikle samarbeidsstrategier som kan legge til rette for samarbeid om politikktutforming og -utøvelse på tvers, særlig om forvaltningen og det sivile samfunnet forplikter seg til sammen å identifisere felles målsettinger for det regionale utviklingsarbeidet. Det er her *samordningen* har en rolle.

Samordning: mange ulike dimensjoner¹

Samordning er et svært vanlig begrep i organisasjonsteorien. Allikevel har det ingen klar og entydig definisjon.² Hovedårsaken til dette er at samordning kan omfatte ulike aspekter ved organiseringen av en virksomhet. Samordning kan foregå gjennom *prosesser*, men kan også være organisasjonens *resultat*. Samordning kan dermed omfatte både *aktiviteter* og *ressurser*, så vel som *mål* og *midler*. Når samordning skal studeres kan dette derfor omfatte mange ulike dimensjoner. Man kan se på samordningen innen organisasjonens grenser eller utenfor (*intern versus ekstern samordning*), eller så kan samordning betraktes på samme organisasjonsnivå eller mellom ulike organisasjonsnivå (*horisontal versus vertikal samordning*). Og endelig kan man snakke om samordning gjennom politikkkformulering, særlig den politikkkformuleringen som skjer i kontakten mellom en organisasjons sentrale nivå og iverksetterne av politikken, som gjerne vil skje på et annet, utøvende nivå eller endog av aktører utenfor organisasjonen. I den regionalpolitiske utøvelsen kan det, for eksempel i de politiske beslutninger som legges ut til regionale partnerskap, ligge elementer av samstyring.

Teoretisk er det viktig å skille mellom horisontal og vertikal samordning. Vertikal samordning dreier seg om sektorbasert samordning mellom ulike forvaltningsnivå, som mellom et departement eller et direktorat, mellom stat og region eller mellom stat og internasjonale institusjoner. Vertikal samordning kan imidlertid også dreie seg om samordning på tvers av beslutningssystemer, så som mellom det politiske og det administrative systemet. Horisontal samordning knytter seg til samordning mellom politikkområder eller sektorer på samme nivå.

I et flernivåsystem kan samordningen dermed foregå på flere forskjellige måter. Samordning kan ha både en intern-ekstern dimensjon så vel som en horisontal-vertikal dimensjon. Til sammen utgjør dette fire samordningsformer, og det er disse fire formene for samordning som blir utforsket utover i denne studien (tabell 1):

¹ Dette avsnittet bygger til stor del på Fimreite og Læg Reid (2008).

² Torbjörn Larsson (1986) har definert samordning som "olika enheters (och individers) handlingar och handlingslinjar [som] på ett medvetet sätt relateras till varandra inom ramen för en mer omfattande gemensam helhet eller organisation".

Etter å ha gjennomført en eksempelstudie av samordningen som førte fram til den svenske Förvaltningskommittéens direktiv (Fi 2006:08, dir. 2006:123), foreslår Hedin (2007) en modifisert definisjon av samordning, nemlig "olika enheters (och individers) handlingar och handlingslinjar [som] relateras till varandra inom ramen för en mer omfattande gemensam helhet eller organisation. Handlingarna och handlingslinjerna kan utföras med en högre eller lägre grad av medvetenhet". Samordning er med andre ord ikke nødvendigvis resultatet av en veloverveid, bevisst prosess. En liknende konklusjon kommer fra Verhoest m.fl. (2005), som analyserte samordningen innenfor delstatsforvaltningen i Flandern. Verhoest m.fl. sammenlignet anvendelsen av vertikal (hierarkisk) samordning med bruken av nettverksbasert (horisontal) samordning, og konkluderte med at valget av samordningsform i mange tilfeller kunne betraktes som irrasjonell siden ulike, tilfeldige kontroll- og samordningsformer synes å opptre samtidig og parallelt med hverandre.

Tabell 1: Samordningstyper

	HORISONTAL SAMORDNING	VERTIKAL SAMORDNING
INTERN SAM-ORDNING	Samordning mellom departementer, direktorater og sektorer i sentralforvaltningen	Samordning mellom et fag-/sektordepartement og underliggende direktorater/ etater
EKSTERN SAM-ORDNING	Forvaltningens samordning med private/næringslivsaktører og frivillige organisasjoner.	Samordning a) med internasjonale organisasjoner eller b) med regionale og/eller lokale myndigheter

Kilde: Christensen og Læg Reid 2007b

Vertikal samordning tar utgangspunkt i organisasjonshierarkiet, mens den horisontale samordningen er nettverksbasert og vil konsentrere seg om å skape møteplasser hvor det kan bygges opp nettverksrelasjoner. Vertikal samordning utføres ved hjelp av tilsynstrategier og kontrollformer som skapes sentralt, og i regionalpolitikken tilsvarende de instruksjoner og løpende oppdrag som departementene har med sine underliggende etater, myndigheter og regionale organ. Denne samordningen er formell og formalisert, og utøves gjennom regelbruk.

Horisontal samordning utøvers på andre arenaer, og skjer i faste eller tilfeldige møter, utvalg eller arbeidsgrupper. Dette er mer uformelle fora som har preg av kontakter og konsultasjoner, og hvor deltakernes roller fungerer ved hjelp av overtakelse og utveksling av informasjon snarere enn ved hjelp av makt- eller regelbruk. I tillegg til disse fire formene for samordning er det også vanlig å skille mellom *formell* og *uformell samordning*. I denne framstillingen vil skillet mellom formelle og uformelle former for samordning for alle praktiske formål tilsvare skillet mellom horisontal og vertikal samordning.

Samordning, styring og integrering

Det viktigste kjennetegnet ved reformer som videreutvikler prinsippene fra NPM er at offentlige institusjoner og organisasjoner som tidligere har blitt skilt ut fra sentralforvaltningen gjen-integreres.

Den fragmenteringen av statsapparatet som har fulgt av NPM-prinsippene har økt behovet for horisontal samordning. Velferdssamfunnets utfordringer har vanskelig for å la seg ordne langs sektorielle skillelinjer, så det har vært viktig å utvide sentralforvaltningens tverrsektorielle koordineringskapasitet.

Den politiske ledelsen har dessuten hatt vanskelig for å akseptere at innføringen av NPM har ført til en undergraving av den politiske kontrollen i deler av regjeringsapparatet, mens de stadig blir holdt politisk ansvarlige for virksomheten i sine fagdepartement. Begge disse forholdene – det økte behovet for horisontal samordning og justeringen av det politiske handlingsrommet – har ført til et press mot økt kapasitet og kontroll i sentralforvaltningen, særlig på politikkområder som betraktes som betydningsfulle. I offentlig administrasjon er det en stadig økende streben etter samhandling og samordning, og et av svarene på dette synes å være økt sentralisering (Christensen og Læg Reid 2007a).

I tillegg har det vært vanskelig å vise til at NPM har ført til en mer effektiv sentralforvaltning. Som en følge av alle disse faktorene har det vokst frem et nytt sett med reformer som først ble presentert som JUG (joined-up government) men som senere har fått betegnelsen whole-of-government. Disse står i direkte motstrid til mye av NPM-tankegodset. Talsmennene for disse reformene har en mer holistisk tilnærming til offentlig forvaltning, og henter inspirasjon fra flere samfunnsfag. Fokus ligger like mye på integrering som på samordning, og da med en bred ansats. Det er mulig å skille mellom politikktutforming og implementering av politiske initiativer, og mellom horisontale og vertikale koplinger. Formålet

med whole-of-government tilnærmingene har vært å samle tråder både på toppen av forvaltningsapparatet så vel som i bunnen, og da blir spørsmålet: samordning eller integrering?

Samordning skal gjøre forvaltningen mer lydhør for borgernes behov og forventninger når sammensatte problemer krever sammensatte svar. Denne prosessen fordrer også at kontakten mellom de som utformer politikken og de som utfører den – ikke sjelden representert ved aktører i det sivile samfunnet – blir forbedret.

Langs en dimensjon kan man stille seg spørsmålet om statsforvaltningen forsøker å få det enkelte fagdepartementet til å ta hensyn til aktivitetene i andre organisasjoner, eller om det gjøres forsøk på å presse fram en faktisk integrering av målsettinger og aktiviteter i ulike programmer.

Den andre dimensjonen er noe mer sammensatt, idet det her må forutsettes at det er mulig å gjøre et skille mellom mål og midler i programforvaltningen. Det kan være lettere å enes om målene for et tiltak eller et program, eller behovet for samordning, enn det kan være å bli enige om hvilke virkemidler som må til for å nå disse målene eller for å fremme samordningen. Politisk kan det siste kreve at en eller flere av de deltakende aktørene må gi fra seg økonomiske ressurser eller styringsmuligheter.

Tabell 2: Ulike dimensjoner i horisontal styring

		Aktivitet	
		<i>Samordning</i>	<i>Integrering</i>
Mål eller midler?	<i>Joined-up (Mål)</i>	Samordning av mål (joined-up coordination)	Integrering av mål (joined-up integration)
	<i>Holistisk (Midler)</i>	Samordning av midler (holistic coordination)	Integrering av midler (holistic integration)

Kilde: Perri 6 (2004)

3. Samordningsutfordringene i regionalpolitikken

Å organisere det regionale utviklingsarbeidet betyr at noen samfunnsoppgaver settes i sammenheng og relateres til hverandre, mens andre oppgaver og forhold blir holdt atskilte. Hvordan man velger å organisere dette arbeidet – hvilket spesialiseringsprinsipp som tas i bruk – blir avgjørende for hva som identifiseres med regional utvikling og dermed også hva som ikke identifiseres som et regionalt utviklingsproblem. På dette politikkområdet er naturlig å gjøre en slik spesialisering både etter formål/ sektor og etter territorium/ administrativt nivå.

Den inndelingen, men også oppsplittingen, som spesialisering fører med seg i organisasjoner krever også ofte en eller annen form for *sammenkopling* i organisasjonen, både internt og i forhold til eksterne aktører. Siden det er uunngåelig at det ikke skjer en viss form for arbeidsdeling i organisasjonen/ forvaltningsapparatet, blir samordning en nødvendighet. Samordning blir dermed å betrakte som spesialiseringens organisatoriske motsats. Ulike måter å spesialisere forvaltningsapparatet på krever imidlertid ulike samordningstiltak og samordningsmekanismer. Dette gjør samordning innenfor et heterogent politikkområde spesielt utfordrende.

I regionalpolitikken er denne kompleksiteten særlig tydelig. Regional utvikling er et politikkområde med mange dimensjoner. Utfordringer knyttet til regional utvikling må derfor løses på tvers av styringsnivå og flere ulike politikkområder. Et utviklingstrekk som kan medføre betydelig behov for økt samordning på tvers av ulike sektorer er at regionalpolitikken i alle de nordiske land har beveget seg tydelig mot økonomiske vekstmål og tonet ned de tradisjonelle fordelingsmålene som ikke minst preget fremveksten av velferdsstaten i tidligere tiår. Denne utviklingen er tydelig i Sverige, Finland og Danmark. Den er i betydelig grad tilstede også i Norge, selv om man der i noe større grad lever med dualismen mellom vekstmål og fordelingsmål i regionalpolitikken.

Den moderne vekstpolitikken betoner innovasjons- og entreprenøriell atferd i næringslivet, koblinger til ulike FoU- og kompetansemiljøer, arbeidskraftens utdanning og kompetanse, regional konkurranse på den internasjonale arena, transport og kommunikasjon og rendyrking av regionale (komparative) fortrinn. Dette krever en helhetlig tilnærmingssåte på tvers av både sektorer og politiske/ administrative nivåer, med tilsvarende samordningsbehov av myndighetenes samlede innsats. Dette står i relativt klar kontrast til den moderne velferdsstaten, som med sine nasjonale standarder og likebehandlingskrav kan iverksette disse ved hjelp av sektormyndigheter som har en klar arbeidsdeling seg imellom.

I ulike deler av den regionalpolitiske statsforvaltningen vil det alltid være fare for at oppgavedelingen mellom statlige, regionale og lokale myndigheter fører til fragmentering av målsettinger og resultater. Styring og oppfølging kan bli fokusert på den delen av prosessen som ligger innenfor det enkelte departementet eller den enkelte etatens ansvarsområde. Den funksjonelle inndelingen av statsforvaltningen skaper i seg selv et strukturelt hinder for intern, horisontal samordning. I tillegg til dette kan dette være festet til et belønningsstruktur som følger den samme sektorspesifikke logikken. Da kan det lønne seg mer for enkeltpersoner i en organisasjon å arbeide i overenstemmelse med organisasjonens egne, isolerte styringssignaler enn med å samvirke med andre organisasjoner for å skape best mulig resultat for de endelige sluttbrukerne eller tjenestemottakerne.

Lover og regler kan også være til hinder for samordning (Huzell og Quist 2008). Lover som regulerer informasjonshåndteringen i og mellom organisasjoner kan være et stort problem for samordningen. En effektiv samordning vil ofte forutsette at det er mulig å utveksle informasjon mellom ulike parter, og dette er ikke alltid tillatt. Etableringen av en ordning med *regionale varselsamordnere* for å motvirke de regionale effektene av finanskrisen i Sverige illustrerer dette problemet:

Etter at antallet varsel om oppsigelser steg kraftig tidlig på høsten 2008, etablerte den svenske regjeringen i oktober 2008 en ordning med regionale varselsamordnere for å koordinere regionale innsatser for å motvirke effektene av det sterkt økende antallet oppsigelser og nedleggelser av industriarbeidsplasser. I hvert *län* har statens regionale representant landshövdingen, som oftest i trosspenn med den politisk valgte lederen av regionstyrelsen, fått i oppdrag å overvåke og å komme med jevne situasjonsrapporter til regjeringen om den aktuelle situasjonen på det regionale arbeidsmarkedet. I løpet av perioden oktober 2008–februar 2009 er slike varselsamordnere oppnevnt i alle Sveriges 21 *län*.

Den svenske regjeringen har samtidig etablert et eget statssekretærutvalg som skal ivareta en tilsvarende samordningsfunksjon på nasjonalt nivå. Utvalget skal lette dialogen mellom regjeringen og de regionale varselsamordnerne, og skal initiere og koordinere tverr-departementale tiltak for å møte effektene av finanskrisen og konjunkturedgang. Statssekretærutvalget blir ledet av Næringsdepartementets statssekretær med ansvar for regionale tillvekstspørsmål, og har medlemmer fra ytterligere fire departementer (Arbeidsmarkedsdepartementet, Sosialdepartementet, Finansdepartementet og Utdanningsdepartementet).

”Enkle” og kompliserte politikkområder

I de nordiske landene er det store ulikheter i hva som betraktes å være ”enkle” og hva som betraktes å være kompliserte politikkområder å samordne tverrsektorielt. Vurderingene kan også være ulike på nasjonalt og på regionalt nivå. I Sverige angir det regionale nivået at det er problematiske ansvarsfordelinger mellom nasjonalt og regionalt nivå innenfor arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken, miljøpolitikken, kulturpolitikken samt fysisk planlegging. Det er relativt mindre motsetninger mellom regional tillvekstpolitikk og statlig sektorpolitikk på områder som næringspolitikk, forsknings- og innovasjonspolitik, helsepolitikk og storbypolitikk (Björklund 2005).

Tilsvarende beretninger fra regionalt nivå i Norge angir at det særlig er innenfor fiskeri, landbruk og energipolitikk (olje- og gassutvinning) at statlig sektorpolitikk kan komme i konflikt med regionalpolitikken, og at disse sektorene heller ikke har særlig god kjennskap til regionalpolitiske målsettinger (Ringholm, Angell og Gjertsen 2006).

I flere av de nordiske landene, ikke bare i Sverige, er det tegn til at innovasjonspolitikken er i ferd med å nærme seg regionalpolitikken. I Finland og Island er disse to politikkområdene stadig atskilte, mens politikkområdene er mer eller mindre sammenvevde i Norge. I Sverige er de to politikkområdene nå delvis overlappende (i de regionale tillväxtprogrammene), mens det også i Danmark er tegn som tyder på at det regionale nivået er i ferd med å få en mer framtrædende plass i innovasjonspolitikken (Virkkala og Niemi 2006). Finlands og Norges noe ulike tilnærminger i sine nasjonale Centre of Expertise-program kan illustrere disse forskjellene. I Finland blir Centre of Expertise-programmet utviklet ut fra en mer eller mindre vekstpolitisk målsetting, mens man i den norske tilnærmingen til Centers of Expertise til en viss grad forsøker å kombinere både vekst- og fordelingspolitiske målsettinger..

Ett konsept, to ulike tilnærminger? Centres of Expertise i Finland og Norge

Finland etablerte sitt Centres of Expertise-program (CoE) i 1994. Det er fornyet flere ganger, og den seneste programperioden går fra 2007 til 2013. I begynnelsen hadde det finske CoE-programmet et noe uklar målsetting, men etter hvert har vekstmålet blitt svært framtrædende. Centers of Expertise er lagt til de største byene og regionale sentrene (vekstsentre).³ CoE-

³ I Finland blir de små og mellomstore byenes rolle i regionale innovasjonssystemer først og fremst støttet i et annet utviklingsprogram, regionsenterprogrammet. Programmet ble etablert i 2002 og skal foreløpig løpe fram til 2010.

programmet finansieres ved hjelp av strukturfondsmidler, bidrag fra næringslivet samt bidrag fra statsinstitusjoner (Tekes) samt regionale og lokale myndigheter.

I den inneværende programperioden (2007–2013) er den finske CoE-modellen justert, og det framstår nå som et utviklingsprogram for å fremme næringsklynger regionalt og nasjonalt. Formålet med programmet er ikke bare å fremme regional spesialisering, slik det opprinnelig var, men nå også å styrke nettverkssamarbeidet mellom de regionale sentrene. Dette skaper et sterkere behov for strategisk samhandling mellom regioner. Pr. i dag omfatter programmet derfor 13 nasjonale klyngeinitiativ (kompetansekluser) og 21 regionale Centres of Expertise.

På nasjonalt nivå blir det finske CoE-programmet samordnet av en tverrfaglig styringsgruppe som er oppnevnt av den finske regjeringen. Styringsgruppen har representanter fra flere departement og ulike interessegrupper. Styringsgruppen blir bistått av et eget fagsekretariat som består av representanter for utdanningsdepartementet, arbeids- og økonomidepartementet og Tekes.⁴

Det norske nettverksprogrammet Centres of Expertise (NCE) er for sin del en tjeneste som tilbys av Innovasjon Norge. Her tilbys finansiell og faglig støtte til gjennomføring av langsiktige og målrettede utviklingsprosesser i næringsklynger. Det norske NCE-programmet har et 10-årsperspektiv, og det skal satses på et begrenset antall prosjekter. NCE skal bidra til økt verdiskaping ved å utløse og forsterke samarbeidsbaserte innovasjons- og internasjonaliseringsprosesser i næringsklynger med klare ambisjoner og stort potesial for vekst (NCE, 2008). NCE består i dag av ni klynger som skal hevde seg i verdenstoppen på sitt felt. Klyngene har klart regionale avgrensninger, og de fleste av dem har sine kjerneområder i regionale sentre. Tre av klyngene har imidlertid en mer utpreget distriktsprofil (NCE Aquaculture, NCE Raufoss og NCE Systems Engineering). Slik kombinerer det norske NCE-programmet deler både av det finske NCE-programmet og av det finske RC-programmet.

NCE-programmet ble etablert i 2005 på initiativ fra Innovasjon Norge, SIVA og Norges Forskningsråd. Innovasjon Norges deltakelse medfinansieres av Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Det var nær kontakt mellom departementene ved etableringen av NCE (Riksrevisjonen 2008).⁵

Samordning når politikkområder konvergerer

Men selv når politikkområdene synes å konvergere, så er det store ulikheter i hvordan ansvaret for ulike nærings- og regionalpolitiske oppgaver fordeler seg i forvaltningssystemene i de ulike landene. Dette betyr at utfordringene og kravene til horisontal og vertikal koordinering i grunnen er svært ulike – og vil kreve ulike løsninger fra land til land. Sektorsamordning er særlig relevant i regional utviklingspolitikk, som samler nærings- og regionalpolitikken. Her er – og vil – ansvaret for de ulike politiske oppgavene fordeles svært ulikt i Danmark, Finland, Norge og Sverige om de pågående norske og finske forvaltningsreformene gjennomføres slik de foreligger i dag, før den endelige politiske behandlingen.

I tabell 3 nedenfor angir vi hvordan ansvaret for ulike deler av nærings- og regionalpolitikken vil være fordelt på ulike aktører i Danmark, Finland, Norge og Sverige om forvaltningsreformene som er p.t. til politisk behandling i de norske og finske nasjonalforsamlingene gjennomføres som de er foreslått fra regjeringene. Regionale myndigheter omfatter fylkeskommuner, landsting, regioner og samkommuner. Regional stat finnes bare i Norge og Sverige, og tilsvarende fylkesmannsembetet og länsstyrelsene.

⁴ Kilde: www.oske.net

⁵ Se www.nce.no for utdypende informasjon.

Tabell 3: ansvarsfordelingen i nærings- og regionalpolitikken i utvalgte land fra og med 2010

Oppgave	Statlige sektor- myndigheter	Regionale myndigheter	Regional stat	Kommune
Regional økonomisk utvikling	Danmark	Norge, Finland	Sverige	Sverige
Bedriftsstøtte	Finland, Norge, Sverige	Danmark		Danmark, Sverige
Bidrag, lån og lignende	Finland, Norge, Sverige	Danmark	Sverige	
Utvikling av innovasjonssystemer, næringsklynger og lignende	Sverige, Norge, Finland	Danmark, Norge, Finland	Sverige,	Sverige
Distriktspolitikk, storbypolitikk	Danmark; Finland, Norge, Sverige	Norge	Sverige	Danmark, Finland, Norge, Sverige

Kilder: Gadd og Lindén 2008 (modifisert og utvidet); Ot.prp. nr. 10 (2008-2009); www.vt.fi/alku

4. Samordning i sentralforvaltningen

Forvaltningen i de nordiske landene er preget av hierarkisk oppbygning og byråkratiske prinsipper. Det er en klar nivådeling, og arbeidsområdet/ sektor er et viktig organisatorisk spesialiseringsprinsipp. Som samordningsmekanisme kjennetegnes byråkratiet av hierarki og standardisering. Det som standardiseres kan være mål og resultater, kompetanse eller saksbehandling. Denne typen samordningstiltak har elementer av styring i seg. I sentralforvaltningen kan være vanskelig å skille mellom samordning gjennom standardisering og samordning mellom styring.

De siste 10–15 årene har offentlig forvaltning i flere av de nordiske landene gjennomgått reformer preget av en økende New Public Management-orientering (NPM). Prinsippene i NPM har på mange måter forsterket de vertikale skottene – silotenkningen – i sentralforvaltningen, men dermed har det også oppstått et økt behov for horisontal samordning. Sentralforvaltningen har blitt mer oppsplittet, spesialisert og fragmentert. Det har blitt opprettet nye ”single purpose organisations”, autonome organisasjoner for ulike formål så som eierskap, tjenesteproduksjon, kontroll og regulering.

Hver ny organisasjon har ansvaret for egen aktivitet, for sine egne mål og resultater. Når samfunnsproblemer krysser sektor- og organisasjonsgrenser skaper dette nye utfordringer. Fristillingen av nye enheter påvirker ikke bare *behovet* for samordning, men også muligheten for å utøve samordning horisontalt og vertikalt.

I internasjonal sammenheng fremstår sentralforvaltningene i de nordiske landene som relativt åpne, med en pluralistisk struktur og sterke tradisjoner for nettverkssamarbeid og samråd med involverte aktører (Peters 2005). Programmer er en vanlig arbeidsform. Programarbeid er tradisjonelt nettverksbaserte, men selv i nordisk sammenheng kan det være vanskelig å samordne aktiviteter horisontalt på tvers av sektorer, eller endog mellom ulike avdelinger innenfor samme sektordepartement.

En vanlig strategi for å forbedre den horisontale samordningen har derfor vært å etablere egne ”superdepartementer” eller ”super-myndigheter”, som får ansvaret for å forvalte alle beslektede program innenfor et bestemt fagområde. Dette gir en hierarkisk innordning under en ledelse, som både prinsipielt og i praksis skulle bety at samordning mellom ulike program og aktiviteter blir ivarettatt.

Superdepartementer er særlig vanlige på helse- og sosialområdet. Peters (2005:3) peker på at dette ”...creates a tremendous managerial overload for the senior public servants, and may do so little with real improvement in coordination”.

Det danske Økonomi- og Erhvervsministeriet, som ble etablert i 2001, er et eksempel på et slikt superdepartement. Opprettelsen av et nytt finsk arbeids- og næringsdepartement (2008) er et annet, nyere eksempel, mens det nye norske arbeids- og velferdsetaten som ble etablert i 2006 kan tjene som eksempel på en nyetablert super-myndighet.⁶

I det følgende gjennomgås samordningen mellom departementer, direktorater og sektorer (den interne, horisontale samordningen) i sentralforvaltningen i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Framstillingene illustreres med praktiske eksempler fra det regionalpolitiske feltet.

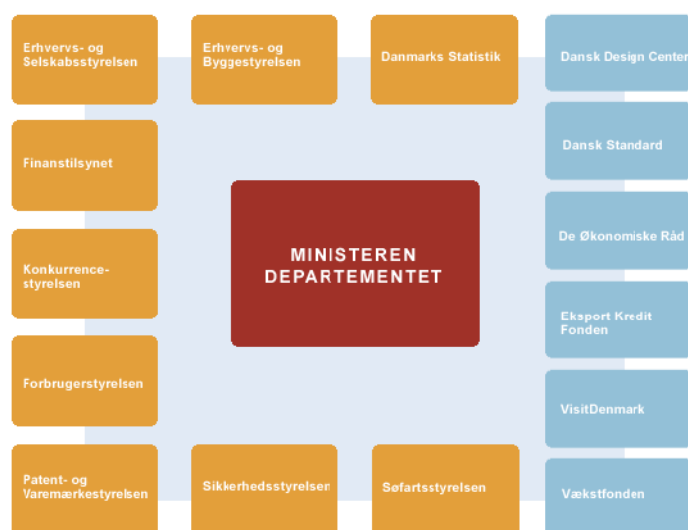
⁶ Arbeids- og velferdsetaten er en norsk statlig etat under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Etaten er en sammenslåing av Trygdeetaten og Arbeidsmarkedssetaten. Etaten inngår, sammen med sosialtjenesten i kommunene, i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Arbeids- og velferdsetaten har cirka 12 000 ansatte over hele landet, og har nesten hele den norske befolkningen som brukere. Etaten forvalter 1/3 av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsledighetstrygd, attføring, pensjon, barnetrygd, kontantstøtte osv.

Danmark

I Danmark er det økonomi- og erhvervsministeriet som har ansvaret for regionalpolitikken. Det danske økonomi- og erhvervsministeriet (OEM) ble etablert i samband med at Anders Fogh Rasmussen tiltrådte som dansk regjeringssjef i november 2001. OEM er i hovedsak resultatet av en sammenslåing av tre tidligere atskilte departementer – økonomiministeriet, erhvervsministeriet, samt by- og boligministeriet. OEM har stort sett beholdt sine store, brede ansvarsområder intakt helt siden det ble etablert i 2001. I 2004 ble imidlertid ansvaret for forbrukersaker overført fra OEM til Fødevarer- fiskeri og jordbruksministeriet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet består av et departement, ni styrelser og seks institusjoner (se figur 1), og er organisert som et konsern. OEM ledes av en konserngruppe som består av departementets ledelse og de ni styrelsesdirektørene.

Figur 1: OEMs sammensetning



Hvert år utarbeides det et arbeidsprogram, som danner rammen for OEMs mål og prioriteringer. Arbeidsprogrammet utskilles i form av de resultatkontraktene som blir inngått med hver av de ni styrelsene så vel som gjennom OEMs ulike konsernprosjekt. I konsernprosjektene kan ulike institusjoner samarbeide for å utvikle nye politiske tiltak.

Departementet er overordnet ansvarlig for ministerområdet og ivaretar to hovedoppgaver. For det første fungerer departementet som ministeriets politiske og administrative sekretariat, og er sekretariat for ministeriets konsernledelse. Som del av dette ivaretar departementet den overordnede samordningen på ministerområdet i tett samarbeid med de underordnede styrelsene. Departementet løser også en rekke konkrete, faglige oppgaver som er av sentral betydning for ministeriet. Dette kan være strukturpolitiske saker, økonomiske analyser og benchmarks, samt regulering av ulike deler av næringslivet. Håndteringen av disse oppgavene skjer også i tett samarbeid med de relevante styrelsene.

Departementet er organisert i fire områder – tre faglige og et administrativt. Områdene er ikke bygget opp som en tradisjonell hierarkisk kontororganisasjon, hvor hvert enkelt kontor dekker avgrensede administrative funksjoner eller ressursmessig begrensede oppgaver. I stedet er områdene bygget opp av en rekke lag (team), hvor medarbeiderne inngår i ulike og skiftende prosjekter.

Den faglige virksomheten i OEM er organisert i tre hovedområder:

- Område 1: Vekstvilkår, økonomisk politikk og finansielle forhold
- Område 2: Regulering av næringspolitisk virksomhet og internasjonal samordning

- Område 3: Næringspolitikk

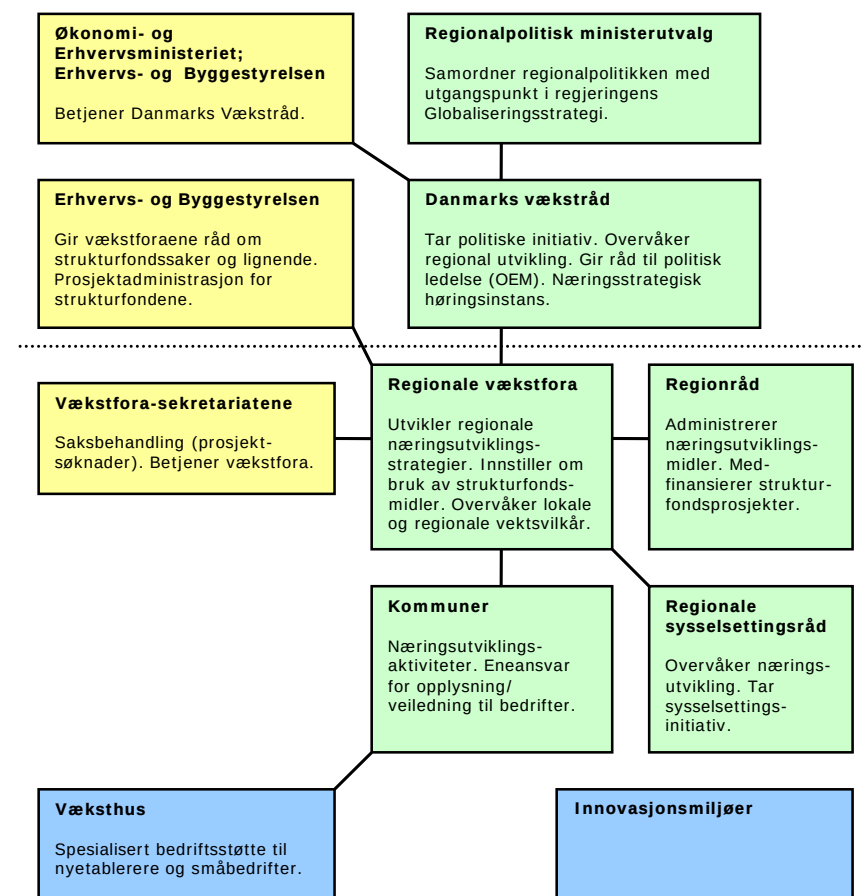
Det næringspolitiske området omfatter næringspolitikk, innovasjon og nyskaping, entreprenørskap, regional utvikling samt menneskelige ressurser. De ni *styrelsene* har ansvaret for politikkutviklingen på de faglige områdene de har ansvaret for. En slik organisering bygger på følgende hensyn:

- For best mulig å kunne utnytte styrelsenes faglige kompetanse i et så faglig vidtforenende ministerium som OEM.
- For å stimulere styrelsene til å tenke 'politisk' framfor rent faglig.
- For å sikre at styrelsene opprettholder selvstendige kontaktflater mot det lokale og regionale politiske landskapet.

Sentrale aktører i samordningen av regionalpolitikken/vekst- og næringspolitikken i Danmark

Ansvar for å samordne regionalpolitikken/vekst- og næringspolitikken fordeles mellom ulike politisk valgte organer så vel som mellom ulike administrative støtteenheter. I figuren nedenfor har aktørene i de gule boksene sekretariatsfunksjoner, mens de utførende enhetene på regionalt nivå er farget blå. Aktører som representerer politiske fora er angitt med grønn farge. Aktørene over den striplede horisontale linjen er aktører på nasjonalt nivå, mens aktører som representerer regionalt nivå befinner seg under den striplede linjen. Framstillingen i figuren angir arbeidsfordelingen som er etablert mellom de ulike regionalpolitiske aktørene etter den danske kommunereformen, da de danske amtene ble nedlagt og erstattet med fem nye administrative regioner.

Figur 2: aktører og funksjoner i implementeringen av regionalpolitikken i Danmark etter den seneste danske regionalreformen



Kilde: www.ebst.dk

Den regionalpolitiske samordningen i Danmark

I Danmark har *det regionalpolitiske ministerutvalg* som sin fremste oppgave å koordinere de politiske initiativene som tas for å følge opp den danske regjeringens globaliseringsstrategi, og som kan få regionale konsekvenser. Ministerutvalget ble etablert i 2001, og ledes av statsråden for OEM. Ministerutvalget består for øvrig av finansministeren, kulturministeren, undervisningsministeren, velferdsministeren, ministeren for vitenskap, teknologi og utvikling, miljøministeren, og ministeren for matvarer, landbruk og fiskeri.

Utvalget kan utvides med andre statsråder på ad hoc-basis. OEM har sekretariatsfunksjonen for det regionalpolitiske ministerutvalget. I den danske regjeringen er det de interne maktforholdene som råder. Regjeringsutvalget kan ikke alene ha stor koordineringsmulighet så lenge politikken hele tiden i dag må avstemmes med Dansk Folkeparti for å få parlamentarisk flertall.

Danmarks vækstråd er oppnevnt av statsråden for OEM for å styrke det danske næringslivets konkurranseevne i lys av globaliseringsutfordringene. Vækstrådet arbeider blant annet med regional næringsutvikling.

Danmarks vækstråd har som sin fremste oppgave å sikre at det er sammenheng mellom vekstinnsatsen på nasjonalt og på regionalt nivå. I tillegg til denne samordningsfunksjonen skal det nasjonale vækstrådet også initiere tiltak som kan omsette nasjonal vekstpolitikk på regionalt/regionale nivå, samt fungere som høringsinstans om regionale næringsutviklingsstrategier.

Vækstrådet har 20 medlemmer, hvor formannen og tre medlemmer blir personlig utpekt av økonomi- og erhvervsministeren. Lederne av de fem regionale vekstforaene inngår også, sammen med to medlemmer som oppnevnes av kommunene, to medlemmer som oppnevnes av

arbeidstakerorganisasjonene og sju medlemmer som oppnevnes av arbeidsgiver- og bransjeorganisasjoner.

Finland

I den finske sentralforvaltningen skjer samordningen dels på politisk plan, i regi av ministrene eller deres politiske rådgivere, dels på tjenestemannsplan, og dels i fastlagte eller mer uformelle interaksjoner mellom det politiske og det administrative systemet.

Bruken av arbeidsgrupper på regjeringsnivå (ministerutvalg) – både faste og ad hoc – er forholdsvis mer utbredt i Finland enn i Norge og Sverige (Statskonsult 2003). Ministerutvalgene ivaretar viktige samordningshensyn. Tradisjonelt har Finland hatt koalisjonsregjeringer med bred politisk sammensetning. Politisk stabilitet har vært en forutsetning for en utbredt formell og uformell politisk samordning mellom de ulike aktørene i regjeringen og parlamentet.

I den nåværende finske regjeringen er det til sammen tolv ulike ministerutvalg. Ministerarbeidsgruppen for forvaltning og regional utvikling (HALKE) har som oppgave å trekke opp hovedlinjene for forvaltnings- og regionalpolitikken, samt å styre og samordne regionalpolitiske og forvaltningsmessige prosjekter og tiltak. Ministerutvalget, som ledes av forvaltnings- og kommuneministeren, består av seks statsråder. HALKE har hatt en sentral samordningsrolle i samband med den finske reformen av regionalforvaltningen (se s. 30).

På tjenestemannsnivået foregår samordningen på ulike nivåer. Kansellisjefene (departementsrådene) møtes jevnlig for koordinasjonsmøter, siden de har et definert ansvar for samordning mellom departementene. På saksbehandlernivå blir samordningen innen et enkelt departement, eller mellom departement, definert ut fra sakenes bredde og omfang. Det er utviklet en rekke formaliserte samordningsprosedyrer knyttet til utarbeidelsen av regjeringens program, de årlige budsjettproposisjonene og de flerårige rammebudsjettene.

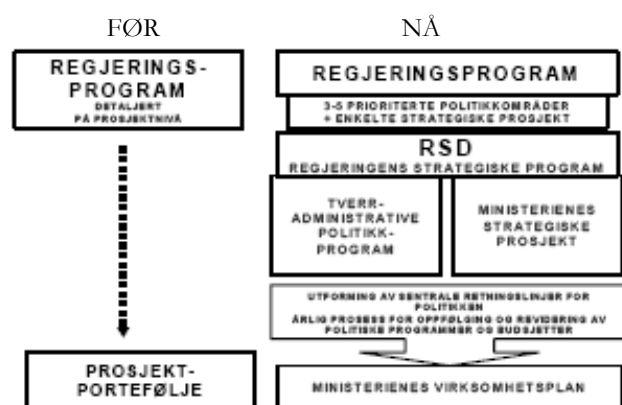
I tillegg har EU-medlemskapet ført til at det er opprettet egne samordnende enheter og prosesser i og mellom departementene og statsministerens kontor (statsrådskanselliet). Bruken av ulike ministerkomiteer er en fast ordning, og har en sentral rolle i den horisontale samordningen.

Det har i lang tid pågått et arbeid for å reformere den finske sentralforvaltningen. Dette har pågått i to parallelle prosesser, både for å få endret lovverket og for å forbedre organiseringen og praksis i det sentrale forvaltningsapparatet. Begge prosesser har vært av betydning for betingelsene for samordning i det sentrale forvaltningsapparatet.

Det viktigste grepet er knyttet til en tydeligere og mer oversiktlig innretning på politikken i form av såkalte politikkprogrammer. Dette er en virksomhetsmodell hvor politikken styrer sentralforvaltningen (Statskonsult, 2003), og ligger nært opptil det Christensen og Lægread (2007) betegner som "whole of government approach".

Formålet med politikkprogrammene er å forsterke regjeringens strategiske arbeid, og å bidra til større koordinering av saker som krysser grenser mellom ulike forvaltningsområder (se figur 3):

Figur 3: Politikprogrammer som strategisk hjelpemiddel for regjeringen



Kilde: Statskonsult (2003), Harrinvirta og Kekkonen (2004)

De finske politikprogrammene ble innført i 2003, og de legger viktige føringer for koordineringen av regjeringens samlede, strategiske arbeid. Politikprogrammene er et viktig verktøy når regjeringen skal profilere seg. Utvalgte ministre velges ut til å koordinere de ulike politikprogrammene. Hver av ministrene blir bistått av en tjenestemann som fungerer som program-sjef. I departementer som i særlig grad er berørt av programmene, deltar ministre etter behov i en ministergruppe som ledes av den koordinerende ministeren. Denne nettverksbaserte, interne samordningsstrukturen ligner de statsrådsutvalg man har i danske og norske regjeringer, men har i Finland et noe sterkere fokus på iverksetting og gjennomføring av prioriterte politiske tiltak.

Den forrige finske regjeringen etablerte fem politikprogrammer, men den nåværende regjeringen har redusert dette antallet til tre: politikprogrammet for sysselsetting, entreprenørskap og arbeidsliv; politikprogrammet for helse samt politikprogrammet for barn, unge og familier. Politikprogrammene ledes og koordineres av et departement, mens det er statsministerens kontor som har det overordnede ansvaret for samordningen av og den strategiske ledelsen av alle de tre politikprogrammene.

Hvert av politikprogrammene har en egen administrativ leder (programleder), som assisterer ved gjennomføringen av politikprogrammet. Den politiske samordningen foregår i ministerutvalg, hvor alle spørsmål og saker knyttet til politikprogrammene drøftes og gis en politisk innstilling. Gjennomføringen av politikprogrammene er organisert slik at de ikke påvirker ansvars- og oppgavefordelingen mellom ulike ansvarlige departement. De viktigste bestanddelene i ledelsen av politikprogrammene er, sett fra sentralforvaltningens side, at (Harrinvirta and Kekkonen 2004):

- Regjeringsprogrammet gir en klar anvisning av hva som er regjeringens tverrgående politiske målsettinger
- Regjeringsprogrammets viktigste horisontale målsettinger struktureres i egne politikprogram
- Oppfølgingen av regjeringsprogrammet konsentreres om de tverrgående politiske prioriteringene. Dette koples både til politikprogrammene men også til regjeringens strategiske dokument (GSD).
- Hvert politikprogram administreres på full tid av en egen programleder/ programdirektør.
- Det oppnevnes en samordningsminister for hvert politikprogram. Ministeren har det politiske ansvaret for programmet. Politikprogrammet går videre enn ministerens egen departementsportefølje.
- Et eget ministerutvalg behandler politiske saker og beslutninger knyttet til det enkelte politikprogrammet.

- Statsministerens kontor har fått styrket sin horisontale samordningsrolle, og er tilført nye ressurser for dette formålet.

En evaluering som Statsministerens kontor gjennomførte i 2006 pekte på at politikkprogrammene ikke har egne finansielle midler til rådighet (Volanen m.fl. 2006). I praksis har politikkprogrammets ansvarlige minister og den administrative programlederen bare hatt indirekte innflytelse på ressursfordelinger. Politikkprogrammene har ikke vist seg å få noen egen funksjon i ressurskampen i forhold til de årlige budsjettforhandlingene.

Evalueringer av dette arbeidsformatet indikerer imidlertid at arbeidsmåten har bidratt til å øke den politiske styringen og å gjøre regjeringsarbeidet mer strategisk orientert og mer resultatorientert. Det har også økt innsynet (transparensen) i regjeringsarbeidet, og har gjort den horisontale sammenkoplingen i statsforvaltningen mer effektiv (Eerola 2005, Harrinvirta og Kekkonen 2004, 2005, Volanen m.fl. 2006). På denne måten har politikkprogrammene bidratt til å redusere sektortenkningen i statsforvaltningen, selv om samordningen nok har dreid seg mer på samordning av mål enn av samordning av midler.

Denne vurderingen er ikke entydig, og i henhold til nyere undersøkelser kan det se ut til at politikkprogrammene har bidratt til å endre den horisontale samordningen i regjeringsapparatet mer enn den indre, vertikale samordningen: Tiili (2008) hevder tvert imot at det kan se ut som om innføringen av politikkprogram generelt *ikke* har ført til en sterkere politisk strategisk styring på bekostning av statsforvaltningen i samordningen av regjeringsarbeidet.

Samordning i den finske regionalpolitikken

Den finske regionalpolitikken (eller nærmere bestemt den regionale næringspolitikken) har som målsetting å bidra til å skape en balansert regional utvikling. Formålet med politikken er å styrke landets økonomiske konkurranseevne, tilvekst og arbeidsplasser. Regionale utfordringer blir ikke lengre betraktet som et problem som angår distriktene alene. I dag vil man opprettholde folketallet i regionene ved å utvikle de regionale sentrene. Dette innebærer en fokusering på vekstpoler.

Den finske regionalpolitikken tar utgangspunkt i loven om regional utvikling samt et målprogram som fastsettes av parlamentet hvert år. Loven og målprogrammet har til hensikt å binde myndighetene til allerede fastsatte strategier og forplikter dem til å fordele midler til regionene ut fra de enkelte regionenes behov. Programarbeidet i tilknytning til EUs strukturfondsprogram er også en viktig del av den finske regionalpolitikken. Dette kan illustreres ved at nesten alle departementer har en regional differensiering av virkemiddelbruken, noe som oftest er koplet direkte til EU-programmene.

Ansvar for samordning innenfor det regionalpolitiske området er også angitt i *loven om regional utvikling*, som kom i 2002 og senest er revidert i 2005. Hensikten med loven er å skape så gode forutsetninger som mulig for økonomisk framgang (*tillväxt*), for næringsutvikling samt for vekst i sysselsettingen, for å kunne garantere regional konkurransekraft og velferd i alle deler av landet. Det er også et formål med denne loven å kunne bidra til å redusere forskjeller i regionale utviklingsnivåer, og å kunne forbedre befolkningens levestandard samt å fremme en balansert regional utvikling.

Loven anvendes på utviklingen i regionene, ved utarbeidelsen og gjennomføringen av planer og program for regional utvikling, samt på samordningen og overvåkingen av planer og program.⁷ Loven fordeler samordningsansvaret mellom sentralforvaltningen (innenriksministeriet og øvrige ministerier), de finske landskapsforbundene samt kommunene (§ 6, 8a, 12, 14, 15 og 17). Loven åpner for å etablere samarbeidsgrupper på ulike nivå i forvaltningen for å skape muligheter for horisontal samordning.

⁷ I Finland har man arbeidet med tidsavgrensede, territorielt spesialiserte regionale utviklingsprogram siden 1991. Blant aktuelle program som ikke er omtalt tidligere kan nevnes det finske landsbygdsprogrammet (2007-2013) og skjærgårdsprogrammet (2007-2010).

I tråd med § 9 i loven om regional utvikling kan regjeringen beslutte om tidsbegrensede mål for den regionale utviklingen. De seneste riksdekkende målsettingene for den regionale utviklingen dekker perioden 2007-2011 (Inrikesministeriet 2007). Her blir det signalisert om en forestående revisjon av arbeidsfordelingen mellom den finske sentralforvaltningen og regionalforvaltningen, ved at utførende oppgaver og utviklingsoppdrag som ikke er riksdekkende overføres til regionalt og lokalt forvaltningsnivå. Dette initiativet, ALKU-reformen, innebærer i praksis at en rekke forvaltningsoppgaver desentraliseres – herunder også en rekke samordningsoppdrag.

Den finske reformen av regionalforvaltningen

Formålet med ALKU-reformen er å styrke de finske *landskapsförbundenes* autoritet som samlen- de og koordinerende organ i den finske regionforvaltningen. Hver region i Finland har et eget regionlandskapsförbund, en samkommune som representerer alle kommunene i regionen. Landskapsförbundene har lenge vært ansvarlige for den regionale utviklingsinnsatsen, men da i operativt samarbeid med regionale statlige forvaltningsmyndigheter og de såkalte *TE-centralerna*, en statlig myndighet som skal stimulere næringslivsutviklingen og sysselsettingen i regionene.

Forslaget om å utvide landskapsförbundenes samordningsoppdrag gjelder oppgaver som vil være av betydning for å bedre effektiviteten i iverksettingen av det regionale utviklingsarbeidet. I strategisk viktige oppdrag skal samarbeid mellom landskapsförbund organiseres slik at landskapsförbundenes samarbeidsområder ikke blir mindre enn regioninndelingen for en statlig regionforvaltningsmyndighet som virker innenfor det samme området. Landskapsförbundenes samarbeidsområder skal være avklart høsten 2009.

Samtidig skal oppgavene i den statlige regionforvaltningen fra årsskiftet 2009/2010 samles i to nye myndigheter. De nye myndighetene skapes ved å samle oppgavene som i dag er fordelt på seks ulike myndigheter (länsstyrelsen, arbeidskrafts- og näringscentralerna (TE-centralerna), de regionale miljöcentralerna, miljötillståndsverket, arbetarskyddsdistriktene og vägdistriktene). De nye myndighetene får de svenske betegnelsene *Närings-, trafik- och miljöcentralen (ELY)* og *Regionförvaltningsverket (AVI)*.

Den nye finske nærings-, trafik- og miljöcentralen skal fremme regional utvikling ved å ivareta statsforvaltningens gjennomførings- og utviklingsoppgaver i regionene. NTM-sentralen skal operere på mange ulike sektorer, idet den skal fremme entreprenørskap, arbeidsmarkedsutvikling, kompetanse og kulturfremme, trafikksikkerhet og trafikksystemets funksjon, bærekraftig utvikling samt arbeidskraftsinnvandring.

Det nye finske regionforvaltningsverket skal ivareta sentrale statlige styrings- og tilsynsoppgaver i regionene. Verket skal sikre innbyggernes grunnleggende rettigheter og tjenestetilbud, rettssikkerhet samt sunne og sikre leve- og oppvekstvilkår i regionene.

Målsettingen med den finske regionforvaltningsreformen er først og fremst å skape en mer effektiv og kundeorientert regionforvaltning. Det er etablert en ministerarbeidsgruppe og flere underutvalg. Underutvalgene ble etablert forsommeren 2008, og la fram sine forslag til reformer på ulike administrative områder i oktober og november 2008.

Ministerarbeidsgruppen for forvaltning og regionutvikling (HALKE) drøftet forslagene om regioninndeling, organisering og styring av de nye regionmyndighetene i november og desember 2008, og vedtok navnene på de nye myndighetene.

Den finske regjeringen hadde sitt forslag til regjeringsproposisjon om regionalforvaltningsreformen klar ved utgangen av januar 2009 og sendte lovutkastet ut på en kort men omfattende høringsrunde som ble avsluttet ved utgangen av februar 2009, slik at den parlamentariske drøftingen av forslaget til regionforvaltningsreform kan starte i april 2009. Samtidig er tyngdepunktet i den praktiske forberedelsen flyttet ut i regionene, idet det til sammen er etablert 21 regionale endringsgrupper (förändringsarbetsgrupper) for de to nye forvaltningsmyndighetene.

Norge

Norge er en velferdsstat med en stor offentlig sektor, og det et relativt stor gjensidig tillit mellom sentralforvaltningen og øvrige offentlige institusjoner og -organisasjoner. Den norske enhetsstaten er desentralisert både i politiske og administrativ forstand. Prinsippet med lokalt selvstyre er godt forankret: det gjennomføres valg både til lokale og regionale politiske organ og disse bidrar til politikktutformingene uten at sentrale styresmakter blir alt for sterkt involvert. Samtidig er det også forventet at de regionale og lokale myndighetene deltar i implementeringen av politiske vedtak som er fattet sentralt.

I Norge er det kommunene som har ansvaret for å produsere og formidle de viktigste velferdsoppgavene, så som grunnutdanning og eldreomsorg. Utover dette finnes det både lokale og fylkeskommunale organ som har ansvar for å implementere sentralt fastsatte politiske vedtak. Disse har også kontroll- og tilsynsoppgaver.

Den norske sentralforvaltningen kjennetegnes ved sterke fagdepartementer og relativt svake "super-departementer" med ansvar for å samordne virksomhet mellom sektordepartementene. Prinsippet med ansvarlige fagstatsråder er sterkt, det vil si at hver enkelt statsråd er ansvarlig for alle aktiviteter som ligger under hans eller hennes fagportefølje samt innenfor departementets underliggende etater. Det eneste departementet som har noe særlig horisontalt koordineringsansvar er *Finansdepartementet*, men dette ansvaret strekker seg ikke noe særlig utover budsjettsaker og bare i svært begrenset grad inn på enkelte politikkområder. *Statsministerens kontor* har tradisjonelt vært en enhet med begrensede personalressurser og uten noe eget koordineringsansvar, men har fått økt bemanning de siste årene. Enkelte departementer har også samordningsoppdrag innenfor avgrensede områder. Blant disse er *Miljøverndepartementet*, *Justisdepartementet*, *Fornyings- og administrasjonsdepartementet*, *Utenriksdepartementet* og *Kommunal- og regionaldepartementet*.

Den administrative samordningen bygger både på formelle koordineringsmekanismer (for eksempel via utredningsinstrukser), og på mer uformelle samhandlingsarenaer (samarbeids- / arbeidsgrupper som kan være organisert både som horisontale og vertikale samarbeidsorgan). I Norge kjennetegnes den nasjonale samordningen mellom sektorer av normale, byråkratiske prosesser som er forankret i

- regjeringsnotater og høringer
- en egen utredningsinstruks (hvor det heter at sektorene skal utrede distriktspolitiske konsekvenser)
- bilaterale politiske kontakter
- oversendelse og oppfølging av enkeltsaker

Den sentrale, regionalpolitiske samordningen i Norge

I Norge har man prøvd ut ulike faste, men også mer tilfeldige politisk og administrativt sammensatte utvalg for å bedre samordningen innenfor det regionalpolitiske området. Det har f. eks. vært egne *statssekretærutvalg* for distrikts- og regionalpolitikk, og for Nord-Norge. Det har også vært tilfeldige politiske utvalg i politiske saker som berører flere departement, så som ved forberedelsene av Stortingsmeldingene om tiltakssonen, om den differensierte arbeidsgiveravgiften og i samband med stortingsmeldingene om regionalpolitikk. Prosessene knyttet til denne siste stortingsmeldingen er også anvendt for å formidle forståelse til andre departementer om hva den norske *Ansvarsreformen*⁸ innebærer, og hvordan den er tenkt å fungere.

⁸ Den norske Ansvarsreformen fra 2003 er et eksempel på et nasjonalt grep i Norge for å forsøke å styrke den eksterne, horisontale samordningen i regionalpolitikken. Fra og med 2003 har den norske regjeringen lagt om den såkalte 'lille regionalpolitikken', ved at poster i statsbudsjettet av betydning for regional utvikling (kommunale næringsfond, næringsutvikling, etablererstipend, regional samordning, lokal tilrettelegging for næringsutvikling og lokalsamfunn i industrikrise) er slått sammen til en egen budsjettpost som fordeles til fylkeskommunene. Denne budsjettmessige endringen, som innebærer at

Den sentrale politikksamordningen på det distrikts- og regionalpolitiske området skjer fra 2006 i et eget regjeringsutvalg med sju statsråder. Utvalget har ansvar for å følge opp satsingen på regional- og distriktspolitikken, og for at distriktshensyn blir ivaretatt på alle politikkområder. Regjeringsutvalget er en konkretisering av Arbeiderpartiets, Senterpartiets og Sosialistisk Venstrepartis regjeringsgrunnlag (Soria-Moriaerklæringen), hvor det i kapittel seks blant annet heter at "velfungerende, trygge og identitetsskapende lokalsamfunn er en avgjørende forutsetning for et godt velferdssamfunn." Videre heter det der også at man skal "sikre arbeidsplasser og velferd der folk bor".

Regjeringsutvalget skal også sikre bedre samordning på tvers av sektorer, og sikre at de departementene som har innflytelse på distriktspolitikken trekker i samme retning. Selve arbeidsformen skal stimulere til å få fram nye initiativ på tvers av departementsgrenser. Faste medlemmer av utvalget er: Kommunal- og regionalministeren (leder), fiskeri- og kystministeren, fornyings- og administrasjonsministeren, kultur- og kirkeministeren, landbruks- og matministeren, nærings- og handelsministeren og samferdselsministeren. Regjeringsutvalget hadde tre møter i 2007 (KRDs årsmelding for 2007).

Det er nå bevisst en mindre bruk av permanente statssekretærutvalg bl.a. til samordningsoppgaver fordi dette har vist seg som en lite effektiv arbeidsform. I stedet har Statsministerens kontor fått en styrket samordningsrolle, og statssekretærgrupper opprettes for å løse samordningsoppgaver på ad hoc-basis (Statskonsult 2007).

Slike mer uformelle samordningsformer har også blitt innarbeidet ikke bare i det politiske systemet, men også i sentralforvaltningens mest sentrale, administrative del: I Norge har departementsråden – departementets øverste embetsmann - i dag er en svært sentral posisjon, ikke bare som administrativ leder, men også som koordinator for politikkutforming. Departementsrådene utgjør nå et eget kollegium der de møtes ukentlig og kan drøfte felles problemer og uformelt ta opp aktuelle samordningsspørsmål departementene imellom (Statskonsult 2007).

Den funksjonelle samordningen av regionalpolitikken i Norge

I Norge er det Kommunal- og regionaldepartementet som har ansvaret for samordning av den distriktspolitiske innsatsen på tvers av sektorer. Dette innebærer at departementet skal påse at det foretas konsekvensutredninger av forslag som har betydning for utviklingen i distriktene. Denne samordningsfunksjonen er forankret i en egen utredningsinstruks fra 1998 (Rundskriv H-06/98). De ulike fagdepartementene skal så tidlig som mulig avklare behov for distriktsmessig konsekvensutredning med Kommunal- og regionaldepartementet. Denne ordningen har imidlertid fått liten praktisk betydning.

fylkeskommunene har fått ansvaret for å fordele flere regionalpolitiske virkemidler, har fått betegnelsen Ansvarsreformen. Ansvarsreformen innebærer en desentralisering av regional- og distriktspolitiske virkemidler fra Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunene, og ønsket om å styrke fylkeskommunenes regionale samordningsrolle var en av begrunnelsene for denne omleggingen i statsbudsjettet. Ferske eksempelstudier fra noen norske fylkeskommuner tyder på at det etter gjennomføringen av Ansvarsreformen stadig finnes et uforløst samordningspotensial på regionalt nivå, særlig i forholdet mellom fylkeskommunene og regionale sektormyndigheter (Ringholm, Angell og Gjertsen 2006).

Ansvarsreformen legger opp til at fylkeskommunene og virkemiddelaktøren Innovasjon Norge skal komplettere hverandres innsatser. I forhold til å bruke Innovasjon Norge som regional virkemiddelaktør synes Ansvarsreformen å fungere gunstig som samordningsinstrument (Johansen 2008). Dette skyldes hovedsakelig to forhold: for det første gir Ansvarsreformen fylkeskommunene tilstrekkelig handlingsrom, og for det andre er forholdet mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge i stor grad preget av dialog (Furre m.fl. 2009; s. 86). I den norske regjeringens nyeste stortingsmelding om innovasjonspolitikken blir det angitt at en slik regional dialog er en forutsetning for samordning mellom regionalpolitiske og nasjonale innovasjons- og næringspolitiske målsettinger (St. meld nr. 7 (2008-2009), s. 73).

I Norge har det utover forsøket med en bedre horisontal samordning av regionalpolitikken i regjeringsutvalget de siste årene vært gjennomført flere undersøkelser av om hvordan den funksjonelle samordningen fungerer (Statskonsult 2002, 2003, 2004; Hansen m.fl. 2006). Mer spesifikt har man sett på hvorvidt den fragmenterte, regionale strukturen for en rekke statlige myndigheter og etater skaper problemer for kontakt, samarbeid og samordning mellom de regionale statlige enhetene, og mellom statsforvaltning og ulike brukergrupper (fylkeskommuner, kommuner, næringsliv og publikum).

I den seneste av disse undersøkelsene (Hansen m.fl. *op.cit.*), ble det, etter intervjuer med ulike brukergrupper, også slått fast at den territorielle inndelingen av de regionale statsetatene ikke scorer høyest når respondentene blir bedt om å ta stilling til ulike årsaker til opplevd manglende samordning. Derimot trekkes ulik etatskultur og ulike tilknytnings- og organisasjonsformer fram som en mye viktigere forklaringsfaktor. Samordningsutfordringene er altså mer institusjonelt enn territorielt betinget. Hansen m.fl. konkluderte med at

- kravene til statlig samordning på regionnivå ikke [kan] ses uavhengig av de samordningsbestrebelsene, eller kanskje mangel på sådanne, som eksisterer innenfor statlig sentralforvaltning,
- samspillet mellom sentral og regional samordning må vies oppmerksomhet, og at
- fylkesmannsambetet ivaretar en viktig samordningsfunksjon⁹

Statskonsult (2004) slo for sin del fast at problemene som følger av en fragmentert regional stat ikke vil kunne løses før fylkekommunenenes rolle er endelig avklart, og det er tatt en politisk beslutning om strukturer på forvaltningsnivåer og oppgavefordelingen dem i mellom.

De siste ti-femten årene er det særlig to forhold som har påvirket prinsippene for samordning i den norske sentralforvaltningen. For det første har reformer av New Public Management (NPM)-typen økt den horisontale og vertikale spesialiseringen samtidig som det har vært nødvendig med å balansere denne endringen med økt fokus på flernivåstyring og –samhandling. Dette er særlig uttalt i sentralforvaltningen, men også i relasjonen mellom sentral- og lokalforvaltning. Innføringen av mål- og resultatstyringssystemer har i hovedsak kommet som et svar på sentralforvaltningens (departementenes) behov for å kunne følge opp sine egne, underliggende etater ved hjelp av ulike prestasjonsledelsesteknikker og kvasi-kontraktuelle styringssystemer. I den norske konteksten bygger de kvasikontraktuelle styringssystemene for stor del på relasjonelle kontrakter (OECD 2007). Utfordringene knyttet til horisontal samordning har ikke blitt møtt med samme intensitet, men dette betyr ikke at denne utfordringen ikke er følbar i den norske sentralforvaltningen. Her spiller også innflytelser fra ESA så vel som EU-systemet inn. De internasjonale forpliktelsene og utfordringene er særlig knyttet til:

- Rammebetingelsene for det geografiske virkeområdet
- Statsstøtteregelverket (regionalpolitisk begrunnet næringsstøtte)
- Territorielle samarbeidsprogram (Interreg), internasjonale forskningssamarbeid (FP7) med videre

I tillegg har Norges deltakelse i EØS-avtalen ført til et sterkere behov for horisontal koordinering, bl.a. når det gjelder å formulere en enhetlig norsk posisjon på ulike politikkområder. For å koordinere dette arbeidet er det opprettet 18 tverrfaglige komiteer som dekker ulike departement, direktorat og sektorer, samt et eget koordineringsorgan som ledes av Utenriksdepartementet.

Det er dette som utgjør den generelle konteksten for de samordningsinnsatsene som preger den norske sentralforvaltningen i dag. Samordningsbehovet er økende både horisontalt i

⁹ Se også OECD (2008), s. 199-203 for en enkel innføring i det regionalpolitiske styringssystemet i Norge.

sentralforvaltningen og i forhold til flernivåstyringen (den vertikale samordningen sentralt, regionalt og lokalt). Utover den normale, byråkratiske prosessen i statsforvaltningen har det blitt utprøvd tre ulike, alternative politiske ”overbygninger” for samordningen av regionalpolitikken. Erfaringene med disse har vært ulike:

Måte 1: *Å kjøpe seg inn.* Dette har betydd å arbeide gjennom programmer og virkemiddelinnsetser i samarbeid med andre departement (for eksempel Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet) for å løse spesielle samfunnsutfordringer.

- Introdusert på 1980-tallet; forsterket utover 1990-tallet og pågår stadig
- Eksempel: innovasjonssatsinger, regionale nettverk og klynger, samspill mellom næringsliv og FoU
- Rimelig gode resultater, men begrensede finansielle rammer

Måte 2: *Faglig premissgiver.* Denne var knyttet til en egen samordningsseksjon som KRD prøvde ut i 1997-2001 (under regjeringen Bondevik 1).

- Ingen (fast) politisk overbygning, men under en distriktsvennlig regjering
- Faglig plattform for å bearbeide og å påvirke sektorinteressene

Måte 3: *Regjeringsutvalg for distrikts- og regionalpolitikk (RDR).* Dette utvalget utgjør i dag en politisk overbygning forankret i Soria-Moriaerklæringen, regjeringsgrunnlaget til den nåværende norske regjeringen (Stoltenberg 2). RDR er i dag KRDs inngang til en bred politisk territoriell samordning.¹⁰

- Et eget regjeringsutvalg for distrikts- og regionalpolitikk (RDR) siden 2006
- Består av 7 faste statsråder, under ledelse av KRD-statsråden. Ytterligere statsråder kan delta etter behov.
- Et politisk verksted som har mandat til å initiere samarbeidsprosesser
- RDR er intet sted for politiske vedtak, men en arena for å skape en felles virkelighetsforståelse. Eksempler på tema har vært nordområdene, fjellpolitikk.
- KRD-byråkratiet mobiliseres for å delta i saksforberedelsene til RDR. KRD-byråkratiet står fritt til å identifisere aktuelle RDR-tema.
- RDR forsøker å unngå tema som har en utpreget bilateral dimensjon (KRD vs. et fagdepartement). Fellesnevneren har hele tiden vært romlige perspektiver og tjenestestrukturer.
- Finansdepartementet har ikke ønsket å delta i RDR formelt, men har deltatt uformelt (med observatørstatus) noen ganger.

Det er delvis KRDs eget privilegium å sette dagsorden til RDR-møtene, men andre departementer kan dras inn i dette arbeidet. Fagdepartementene vil gjerne ikke slippe fra seg sine sektorpolitiske saker ”for tidlig” for drøftelse i RDR. Møtene i RDR er temamøter. Temaer på disse møtene har blant annet vært politikken for nordområdene/Barentsregionen og for utformingen av en felles fjellpolitikk. Disse møtene betraktes som vellykkede. På Nordområde-temaet har for eksempel utenriksdepartementet behov for å kunne levere politisk – her har RDR være behjelpelig.

Spenningsfeltet mellom bruk og vern (for eksempel i utviklingen av en egen fjellpolitikk) er en vedvarende verkebyll i den norske arealforvaltningen. Her har man nå satt ned en interde-

¹⁰ I tillegg til RDR har den norske regjeringen også et eget forskningsutvalg. Her deltar ikke KRD-statsråden. Dessuten er regjeringens underutvalg (regeringsutskottet), hvor de tre partilederne inngår, særdeles viktig for den politiske samordningen.

partemental arbeidsgruppe (med representanter fra Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og KRD) på mandat fra RDR for å dokumentere og utvikle strategier for å kunne skape vinn-vinn-situasjoner i balansegangen mellom nasjonale verneinteresser og lokale bruksinteresser.

RDR kan kun ta tak i politikkområder nå et politikkfelt er i bevegelse, for på denne måten å kunne legge premissene for hvordan framtidig politikkutforming kan foregå. Politikkområder som er i bevegelse i Norge i dag er systemet for høyere utdanning, samt samferdselspolitikken.

Det er ikke bare bevegelse i *politikkområder* som kan forklare i hvor stor grad det er mulig å samordne den nasjonale politikken for regional utvikling. Endringer i samordningsmulighetene kan også skyldes endringer i *statsforvaltningen* – det vil si departementenes utvikling – over tid. I Norge er det nylig gjennomført en kvantitativ analyse av kontaktmønsteret i og mellom departementene i perioden 1976-2006. Studien peker på at det er et lite antall departement hvor samordning, planlegging og utredning har blitt en stadig viktigere del av tjenestemennenes arbeidsoppgaver. Det er særlig i KRD samt i det norske Utenriksdepartementet, Landbruksdepartementet og Samferdselsdepartementet at samordning, planlegging og utredning har blitt en stadig større del av tjenestemennenes arbeidsdag (Langhoff 2007). Dette skulle tilsi at det regionalpolitisk kan være enklere å samordne horisontalt over nettopp de utenrikspolitiske, landbrukspolitiske og samferdselspolitiske politikkområdene. En slik hypotese får støtte i valget av RDR-tema de siste par årene.

Sverige

Det sentrale organet for den politiske samordningen i den svenske statsforvaltningen er regeringskansliet. Regeringskansliet (RK) er en egen myndighet som ledes av regjeringen og som består av Statsrådsberedningen, de ulike fagdepartementene og en forvaltningsavdeling. Til RK hører også den svenske utenrikstjenesten. Regeringskansliet er en politisk styrt organisasjon, der regjeringen til enhver tid avgjør arbeidets orientering og hvilke saker som skal prioriteres.

Den nåværende svenske allianseregeringen har etablert egne (politiske) samordningskanslier innenfor den nåværende Statsrådsberedningen.

I RK arbeider det cirka 4600 personer. Dette tallet har økt med et par hundre personer de siste par årene. Økningen forklares i stor grad med det økte behovet for internasjonal samordning som følge av det svenske EU-medlemskapet.

Den svenske statsforvaltningen har flere ulike samrådsordninger. I et nordisk perspektiv har Sverige utviklet et særegent system for den saksforberedende prosessen fram mot behandling i regjeringen i form av såkalt *gemensam beredning*. Dette systemet innebærer et innslag av mer horisontal samordning på lavere departementsnivåer.

I den svenske regjeringsformen fremgår det at regjeringssaker skal avgjøres av regjeringen som kollektiv. Av dette følger det at samtlige statsråder skal ha mulighet til å kunne påvirke forberedelsen av saker før en endelig politisk beslutning blir fattet. Dette oppnås gjennom flere ulike samrådsformer. Departements ansatte deltar i to samrådsformer, *gemensam beredning* og *delning*.

De formelle reglene om felles (gemensam) beredning er gitt i instruksjonen for Regeringskanselliet. Der heter det at en sak som berører virksomhetsområder i flere ulike departementer skal behandles innenfor det departementet som det i hovedsak tilhører, og beredes i samråd med de andre statsrådene som blir berørt av saken. Hovedregelen er at den felles beredningen skal innledes så tidlig som mulig, slik at alle de berørte departementene har en reell mulighet for å få lagt fram sine synspunkter og påvirke sakens behandling og endelige utfall. Det er opp til den enkelte tjenestemann å bestemme hvordan den felles beredningen skal foregå (hvordan den skal dokumenteres, om den skal foregå muntlig eller skriftlig). Felles beredning har derfor både formelle og uformelle innslag.

I prinsippet skal felles beredning aldri avsluttes før alle parter har blitt enige. Hvis det ikke lar seg gjøre å komme til enighet på tjenestemannsnivå kan saken avgjøres politisk (ved allmenn beredning). I Sverige er det Næringsdepartementets enhet for regional tilvekst som har ansvaret for å granske regjeringsforslag med utgangspunkt i forslagenes regionale virkninger. Dette

samordningsoppdraget er gitt i Regjeringskanselliets forskrift for arbeidsordningen for Næringsdepartementet.

Sentrale samordningsutfordringer og problembeskrivelser

Regeringskansliet kom i 2003 med en egen analyse av effekter og konsekvenser av at RK ble omdannet til en egen myndighet.¹¹ I rapporten ble det konstatert at denne nyorganiseringen har ført til at arbeidet over departementsgrensene har blitt lettere. Regeringskansliet har selv beskrevet den økte forekomsten av prosjektarbeide, tverrsektorielle nettverk og arbeidsgrupper som eksempel på at samordningsformene i RK har blitt videreutviklet. Rapporten slo selv fast at det var behov for å videreutvikle disse arbeidsformene ytterligere.

De siste par årene har flere utredninger pekt på ulike svakheter i RKs arbeidsformer. I det følgende presenteres noen av de rapportene som har drøftet silotenkning, fragmentering, og behovet for en mer samordnet styring i svensk statsforvaltning.¹²

Ansvarskomiteen

Den svenske Ansvarskomiteen pekte i sin utredning (SOU 2007:10) på behovet for å "samle staten på nytt".¹³ Den sektoriseringen som har oppstått til følge av arbeidsfordelingen og sektoriseringen har store ulemper. Den interne arbeidsfordelingen med sak-enheter og departementer på Regeringskansliet forsterker tendensen til sektorspesifikke perspektiver framfor helhetsperspektiver.

Ifølge Ansvarskomiteen behøves det flere tverrsektorielle beslutninger hvor helhetsløsninger settes i fokus. Det er komiteens vurdering at den statlige styringen bør bli mer helhetsrettet, og at borgerperspektivet i den statlige styringen må styrkes.

Ansvarskomiteen foreslo også å endre den regionale forvaltningsstrukturen og erstatte dagens landsting med direktevalgte regionkommuner, og satte opp følgende minimumskriterier for slike nye administrative regioner:

- Det samlede antallet regioner bør være 6-9, og ingen regioner bør ha mindre enn en halv million innbyggere,
- Hver region bør ha sitt eget sykehus og sitt eget universitet, og
- Regionene bør avgrenses av funksjonelle arbeidsmarkedsregioner

I juni 2007 oppnevnte den svenske regjeringen en koordinator som fikk som oppgave å være diskusjonspartner for landstingene i deres gjennomgang av forslagene til ny regional inndeling. Den statlige koordinatoren samlet også inn inntrykk fra lokale og regionale myndigheter om deres holdninger til forslagene til ny regional inndeling. Sommeren 2008 ble resultatene av denne aktive nasjonale høringsrunden presentert. En overveldende majoritet av mer enn 500 institusjonelle og organisatoriske høringsinstanser ga sin tilslutning til Ansvarskomiteens hovedforslag om å etablere nye, større administrative regioner, og å samordne statlige myndigheter og verk på en mer avstemt territoriell måte.

I januar 2009 kom den svenske regjeringen med sitt første tilsvarende til forslagene fra Ansvarskomiteen. De regionale forsøksordningene med stor-regioner i Västra Götaland og Skåne ble gjort permanente. Samtidig fikk Hallands län og Gotland regionkommune grønt lys for å kunne bestå som små men egne administrative regioner også i framtiden.

Statskontoret

Det svenske Statskontoret har undersøkt sektorisering som forvaltningsfenomen i flere ulike rapporter. I rapporten *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem* fra 2006

¹¹ Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser (Ds 2003:44).

¹² Presentasjonen i dette avsnittet bygger på Finansdepartementets Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik (Fi 2006/2687).

¹³ Hallin (2005) kommer med forslag til en ny regional samordning.

konstateres det at det økende fokus på mål- og resultatstyring i seg selv har bidratt til å forsterke sektoriseringen på flere undersøkte områder.

I rapporten *På tvären – styrning av tverrsektorielle frågor* fra samme år blir det slått fast at innslaget av tverrsektorielle saker øker i den svenske sentralforvaltningen. Dette stiller økte krav på samordning og samarbeid mellom ulike politikkområder og mellom ulike myndigheter. Det stiller også sterkere krav til Regeringskansliet om deres evne til å avveie mellom og å prioritere mellom ulike tverrsektorielle perspektiver.

Statskontoret merker seg at Staten i prinsipp bruker de samme styringsinstrumentene i styringen av tverrsektorielle som i styringen av avgrensede saker. Det som særpreger tverrsektorielle saker er imidlertid at statlige innsatser i mange sammenhenger bare har en begrenset rekkevidde. Det er ofte andre aktører enn de statlige, sentrale som har hovedansvaret for den politiske gjennomføringen, og dette innebærer at den statlige styringen og samordningen i beste fall bare blir indirekte.

I 2007 kom Statskontoret med rapporten *Joining-up for regional development*. Her hevdes det at politikkområdet regional tilvekst er det politikkområdet hvor Sverige kan vise til at de har så vel den svakeste koordineringen av politiske innsatser over myndighetsgrenser som over ulike sektorområder.

Et forhold som gjør at Sverige skiller seg ut fra andre land er at de politiske mekanismene for samlet styring og utredning er lite utviklet. Sverige har, i følge Statskontoret, sannsynligvis det svakeste Regeringskansliet ettersom dette er det eneste landet hvor regjeringen fatter alle sine formelle politiske vedtak som et kollektiv. I andre land er det mulig at regjeringene oppretter egne regjeringsutvalg – undergrupper – som kan fokusere særskilt på ulike politiske områder (jfr. Norge og Danmark).

Samordning i den regionale tilvekstpolitikken

Den svenske regionale tilvekstpolitikken har som målsetting blant annet å tillempe et tverrsektorielt arbeidssett, og å sikre at en mer samordnet statsforvaltning samvirker med regionale og lokale aktører. Ettersom det ikke først og fremst er enkelttiltak innenfor avgrensede, statlige utgiftsområder som vil være avgjørende for den regionale tilveksten, innebærer dette også at innsatser innenfor ulike statlige utgiftsområder derfor også skal samordnes.

Den svenske regjeringen har pekt på en balansert sektorisering og en effektiv myndighetsstruktur som et prioritert område i den regionale tilvekstpolitikken. Regjeringen har tatt ulike forvaltningspolitiske initiativ for å etablere en mer samlet forvaltningsstruktur på politikkområder som er av strategisk betydning for bærekraftig nasjonal og regional tilvekst. For å gjøre regjeringens styring av statlig virksomhet og statlige myndigheter mer effektiv, skal den tverrsektorielle styringen videreutvikles. Lokaliseringen av statlige myndigheter er en viktig del av dette arbeidet, og det er regjeringens ambisjon at statlige myndigheter i større grad skal lokaliseres utenfor storbyregionene. Det vil hele tiden tas som utgangspunkt at statlige myndigheter skal kunne utføre sine oppgaver på en effektiv måte.

5. Ulike former for intern vertikal samordning

Den interne vertikale samordningen dreier seg om mange ulike samordningsprosesser. For det første dreier dette seg om samordningen mellom det politiske og det byråkratiske systemet. For det andre kan det dreie seg om samordningen mellom et fagdepartement og dets underliggende etater. Og for det tredje kan det dreie seg om samordningsoppdragene til representanter for regional stat. I de nordiske landene finnes det ulike eksempler på alle de tre formene for vertikal samordning.

Samordningen mellom det politiske og det administrative systemet

Samordning kan vurderes både ut fra et formåls- og et aktørperspektiv (Statskonsult, 2003). I organiseringen av offentlig forvaltning er formålsprikket utbredt. Sentralforvaltningen er et apparat som regjeringen har til rådighet for å få gjennomført politiske beslutninger, og det må derfor etableres systemer og prosesser for samordning mellom det politiske systemet og det administrative systemet. Mangler i det strukturelle, hierarkiske samordningssystemet må komplementeres og suppleres med prosessuelle, nettverksbaserte løsninger.

De faktiske politiske samordningsmekanismene, og dermed også mulighetene for formell samordning i det politiske styringssystemet, blir i stor grad bestemt ut fra prinsippene for politisk styring i det enkelte land. Hallerberg, Strauch og von Hagen (2007) har angitt at ulikheter i det politiske styringssystemet og ulikheter i politiske styringstradisjoner kan forklare ulikheter i effektiviteten i budsjettkontroll og finansiell disiplin mellom enkelte land.

Ulikheter i graden av politisk kontroll – om et land har en styringstradisjon basert seg på en flertallsregjering med bare ett politisk parti, om regjeringen er en koalisjonsregjering som baserer seg på et parlamentarisk flertall, eller om et land blir styrt politisk av parlamentariske mindretallsregjeringer – fordrer svært ulike samordningsmekanismer.

I de nordiske landene har særlig Finland lenge hatt tradisjon for ideologisk diversifiserte flertallsregjeringer, mens den politiske styringsformen i Danmark og Sverige, og inntil nylig også i Norge, har vært basert på ideologisk enhetlige koalisjonsregjeringer med utgangspunkt i et parlamentarisk mindretall. I det siste tilfellet er handlingsrommet for formell politisk samordning sterkt redusert, siden regjeringen ikke har hatt et parlamentarisk flertall å kunne falle tilbake på.

Land med flertallsregjeringer har i større grad kunnet delegere koordineringsoppgaver, for eksempel til et sterkt samordningsdepartement (det typiske her bruker være Finansdepartementet) for å drive igjennom politiske samordningsinitiativ. I land med koalisjonsregjeringer og mindretallsregjeringer vil det på sin side sterkere kreves at den politiske samordningen skjer i lys av detaljerte, politisk forpliktende avtaler med koalisjonspartnerne eller med den politiske opposisjonen.

Ulikheter i tradisjoner for politisk segmentering kan også spille inn. I Norge vil den politiske ledelsen i departementene lett bli sosialisert til å bli ”hærfører” i ressurskampen for sitt fag-/sektordepartement, stikk i strid med situasjonen i Sverige, hvor statsrådets identitet er knyttet til medlemskapet i et regjeringsskollegium. I Norge har denne vedvarende segmenteringen blitt forverret av en ”god” ressurstilgang fra eksport av olje- og gass. I Norge er det derfor stadig påtagelige kulturforskjeller mellom enkeltdepartement, avhengig av om de har oppdaget at det finnes et regionnivå eller ikke.

Norge og Danmark er – til forskjell fra i Sverige – kjennetegnet av ministerstyre. Med den norske tradisjonen med mindretallsregjeringen har mye av den politiske makten ligget i Stor-

tinget. Fram til 1980-tallet var *distrikter* et så positivt ladet begrep at sektorene og fagdepartementene hadde en egeninteresse av å føre fram distriktsargumentet for å kunne øke sin egen ressurstilgang (eksempler: samferdsel, utdanning).

Samordningen mellom fagdepartement og underliggende etater

Norge

I Norge er de fremste virkemiddelaktørene i nærings- og regionalpolitikken fylkeskommunene samt Innovasjon Norge og SIVA.

Gjennom det nyetablerte VRI-programmet har blant annet KRD tatt initiativet til en bedring av samhandlingen mellom virkemiddelaktørene på regionalt nivå. VRI er et tiårig (2007-2017) nasjonalt program som skal tilby faglig og finansiell støtte til langsiktige, forskningsbaserte utviklingsprosesser i regionene. Programmet administreres av Norges Forskningsråd (NFR), og skal stimulere til økt regional samhandling.

I sin undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør har Riksrevisjonen nylig pekt på at det ser ut til å være en manglende faglig styring og koordinering av Innovasjon Norges ulike programmer og virkemidler (Riksrevisjonen *op.cit.*). Nærings- og handelsdepartementet har bare påtatt seg en begrenset, administrativ koordineringsrolle. Innovasjon Norge mottar også bevilgninger fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, og de ulike departementenes bevilgninger til selskapet er et sterkere styringsinstrument enn styringen som skjer gjennom Nærings- og handelsdepartementets eierstyring.

Om departementenes mål og krav om at Innovasjon Norge skal ivareta regionale utfordringer og behov heter det i riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen *op.cit.*) bl.a. at alle departementene legger vekt på Innovasjon Norges deltakelse og samarbeid i regionale partnerskap.

Fra og med 2007 er departementenes horisontale samordning styrket ved at det er etablert et eget samordningsforum for den faglige koordineringen av Innovasjon Norges virksomhet. I dette forumet deltar ekspedisjonssjefer fra de berørte departementene. Deltakerne i samordningsforumet skal identifisere felles prioriteringer og legge til rette for en mer effektiv ressursbruk. Samordningsforumet skal også koordinere de statlige styringssignalene.

Signaler i den norske forvaltningsreformen (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)) kan innebære at eierstyringen og den faglige samordningen vil møte stadig større utfordringer, ved at fylkeskommunene fra 2010 etter planen også skal inngå med en egen eierandel i Innovasjon Norge.

Sverige

Implementeringen av den omdøpte svenske regionale tilvekstpolitikken bygger på ulike nasjonale og regionale verktøy. På nasjonalt nivå er den nasjonale strategien for regional konkurransekraft, entreprenørskap og sysselsetting 2007–2013 et sentralt dokument. I tillegg blir politikken realisert gjennom styringen av ulike myndigheter samt gjennom forordningen om arbeid for regional tilvekst.

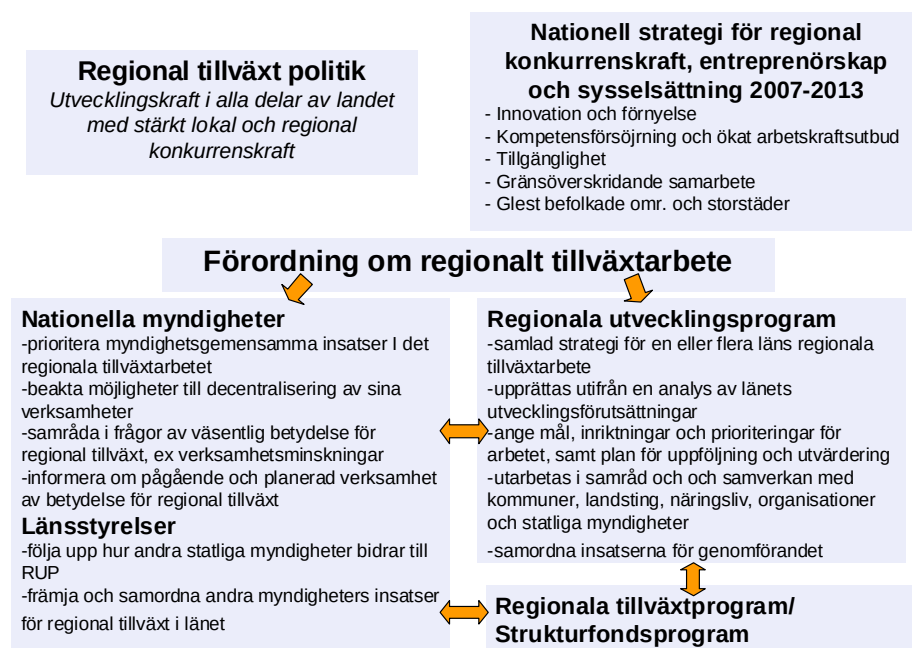
Den nasjonale strategien for regional konkurransekraft, entreprenørskap og sysselsetting 2007–2013 skal bidra til å skape konkurransedyktige regioner og individer, og danner det nasjonale strategiske rammeverket (NSRF) for EUs kohesjonspolitik. Den nasjonale strategien videreutvikler samordningen mellom den nasjonale politikken for regional utvikling, den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken og EUs kohesjonspolitik (se mer om dette på s. 49).

Styringen av ulike myndigheter omfatter også et eget oppdrag som har blitt gitt til 22 ulike myndigheter. Disse er anmodet om å redegjøre for hvordan de bidrar til å gjennomføre den nasjonale strategien. De 22 myndighetene skal komme med en slik redegjørelse ved tre tilfeller – i 2007, 2008 og 2009.

Forordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713) angir hvilke statlige innsatser som er påkrevd for å skape en holdbar regional tilvekst og utvikling. Den angir hvilken rolle statlige myndigheter skal ha i det regionale tilvekstarbeidet, og presiserer at den nasjonale strategien skal være en veiledning for det regionale tilvekstarbeidet. Forordningen presiserer at det regionale tilvekstarbeidet skal gjennomføres på en sektorovergripende måte, og ved hjelp av samordnende og samhandlende innsatser.

Sambandet mellom de ulike nasjonale virkemidlene for regional tilvekst- og utviklingspolitikk er angitt i figuren under:

Figur 4: de nasjonale virkemidlene for den regionale utviklingspolitikken i Sverige



Kilde: Anna Olofsson, Näringsdepartementet

Den svenske statsforvaltningen har flere ulike virkemidler for å fremme vertikal samordning mellom nasjonalt og regionalt nivå, og mellom nasjonalt nivå og regional stat. Blant disse finner vi

- Nasjonalt Forum
- Tematiske myndighetsgrupper
- Strukturfondspartnerskapene og
- Ulike former for territoriell analyse

Nasjonalt Forum er en arena for kontinuerlig politisk dialog mellom regionale, politisk valgte representanter og regjeringen. Forumet, som ble etablert i begynnelsen av 2007, skal være en møteplass for å ta opp saker og forhold som kan være av betydning for den regionale tilveksten. Formålet med denne dialogen er å skape en felles forståelse for de mulighetene og utfordringene som det regionale tilvekstarbeidet blir stilt overfor. Forumet møtes fire ganger i året og de temaene som tas opp følger i hovedsak de strategiske føringene som er gitt av EU-medlemsskapet og i den nasjonale strategien samt strategien for landsbygdsutvikling. Regjeringen er representert på statssekretærnivå innenfor de saksområdene som drøftes i hvert enkelt møte, mens hvert län deltar med to representanter.

I Sverige er det etablert tre ulike *tematiske myndighetsgrupper*. Disse er dannet med utgangspunkt i hovedprioriteringene i den nasjonale strategien. Det er tematiske grupper for innovasjon og fornyelse; for kompetansesikring og tilgang på arbeidskraft; samt for tilgjengelighet. Grenseoverskridende samarbeid blir drøftet i alle tre grupper. Til sammen er det

et tjuetalls ulike myndigheter, sammen med representanter for regionforbund og regional stat (länsstyrelsene), som deltar i disse gruppene.

Drøftingene i de tematiske myndighetsgruppene har hittil dreid seg om å identifisere muligheter for og hindre for samhandling, å finne arbeidsmåter som kan fremme dialogen og samhandlingen mellom nasjonalt og regionalt nivå, samt å øke kunnskapen blant deltakerne om virksomheten i de ulike myndighetene og deres varierende regionale forutsetninger.

I Sverige er det for programperioden 2007-2013 etablert åtte strukturfondspartnerskap. Strukturfondspartnerskapene skal vurdere og innstille søknadene til de svenske strukturfondsprogrammene. Partnerskapene samler representanter for kommuner og landsting (politisk valgte), representanter for arbeidslivsorganisasjonene, regional stat (länsstyrelser), arbeidsmarketsinstitusjoner (länsarbetsnämndene), ulike interesseorganisasjoner og frivillige foreninger.

Styrtredningen

I Sverige har den mest aktuelle debatten om samordningen mellom departementer og underliggende myndigheter vært knyttet til Styrtredningen (SOU 2007:75). Den svenske styrtredningen hadde i oppdrag å se over den svenske statsforvaltningens oppgaver og organisering. Arbeidet ble påbegynt i 2006, og styrtredningen presenterte forslagene sine allerede i november 2007. I mandatet for styrtredningen heter det at den skulle:

- ”klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten
- få till stånd en tydligare och en mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt
- öka myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppgifter i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer”

Styrtredningen tok dermed også for seg ulike samband mellom statens virksomheter (myndigheter og statlige verk). Utredningen tok i noen grad for seg samordningsproblematikken, idet den slo fast at det var viktig å skille mellom to ulike situasjoner:

- For det første kan det forekomme at mange myndigheter har sterke koplinger til hverandre, idet de til dels kan inngå som ulike deler i en produksjonskjede.
- For det andre kan det forekomme at myndigheter og verk påvirker samme politiske mål uten at det er en aktivitetmessig sammenkopling dem i mellom.

Samordningen mellom myndigheter og verk forvanskes av at det innenfor det enkelte verket eller myndigheten er alt for sterk fokus på den enkelte myndigheten uten at det fullt ut erkjennes at myndighetens virksomhet er et ledd i en større prosess hvor flere ulike verk/myndigheter deltar. Styrkomiteen konkluderte med at ”[s]tyrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter. Analyser av vilka verksamheter som kan bidra till olika politiska mål bör ske ad hoc och i former som är ändamålsenliga för regeringen”.

Styrtredningens forslag ble sendt ut til høring til i overkant av 110 ulike høringsinstanser. Disse svarene forelå tidlig i 2008. Komiteens forslag har i store trekk fått tilslutning fra sentrale høringsinstanser¹⁴, selv om det svenske verket for forvaltningsutveckling (Verva) i sitt svar påtaler at forslagene er for forsiktige, særlig hvis man ønsker å rette fokus på samordningsutfordringene. I sitt høringssvar påpeker Verva at det er vanskelig å se hvordan de

¹⁴ Blant annet Sveriges Kommuner og Landsting, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen og Statskontoret.

foreslåtte endringene i styringssystemet skal kunne makte å håndtere saker der flere myndigheter må samarbeide på tvers av sektortilhørighet.

Et annet av styrutredningens forslag er å erstatte dagens styringsinstrumenter med en økende bruk av uformelle, fleksible og ad-hoc-baserte praksiser for eksempel ved hjelp av økt muntlig dialog mellom departement og myndighetssjefer. Både Verva og Statskontoret er i sine høringssvar skeptiske til om det de omtaler som en økt uformell, ”skjult” dialog mellom Regeringskansliet og myndighetsapparatet kan gjøre styringen enklere og mer transparent. Den viktigste innsigelsen disse to høringsinstansene har mot Styrkomiteens samlede forslag er imidlertid at konsekvensanalysen av endringsforslagene synes å ha vært mangelfull.

Også Finansdepartementet har grepet tak i dette forslaget om å utvide myndighetsdialogen med RK, idet det tar til orde for å bedre dialogen mellom departementene ved å løfte fram ulike myndigheters samordningsansvar. I (Fi 2006/2687, s. 75) heter det blant annet at ”[e]t naturlig sätt kan vara ett gemensamt anslag för flera av myndigheterna eller en överenskommelse att det gemensamma målet (målen) följs upp i gemensamma myndighetsdialoger mellan departement och myndigheter. Dessa dialoger ersätter inte ordinarie dialog ...”

Samordningsoppdragene til regional stat

Samordningsoppdragene til representantene for regional stat vil i nordisk sammenheng dreie seg om de norske fylkesmennenes og de svenske länsstyrelsens arbeidsoppgaver. Den finske regionale forvaltningsreformen (ALKU-prosessen, se side 31) vil også gi de finske landskapsforbundene et tydeligere samordningsansvar.

Norge

De norske fylkesmennene er administrativt underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men utøver oppgaver for en rekke andre departementer. Fylkesmannen skal følge opp nasjonal politikk på ulike områder, og være bindeledd og formidlingsorgan mellom sentralmakten og kommunesektoren og befolkningen. Dette er fylkesmannens hovedarbeidsområde. Men fylkesmennene har også en samordningsrolle å ivareta når statlige oppgaver og myndighet blir delegert til fylkesmannsembetet. I henhold til instruks for fylkesmennene skal fylkesmannen bidra til å forenkle, samordne og effektivisere den statlige virksomheten i det enkelte fylket. Samordningsoppdraget gjelder både oppgaver som ligger innenfor fylkesmannens egen organisasjon, og utenfor denne organisasjonen. Fylkesmannen skal bidra til at det skjer tilstrekkelig samarbeid og samspill mellom alle offentlige organer i et fylke. Overfor fylkeskommunene (regionale myndigheter) har fylkesmennene imidlertid begrenset rådgivnings- og samordningsansvar. Her skjer dette i hovedsak i direkte kontakt mellom fylkeskommunene og staten (se neste kapittel, samt Ringholm, Angell og Gjertsen (2006), for en nærmere omtale av dette).

De norske fylkesmennene har større samordningsansvar overfor kommunesektoren enn overfor fylkeskommunene. Fylkesmannen samordner, formidler og gir kommunene råd i forhold til statlig politikk. Det er utarbeidet egne retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren. Disse angir mål og prinsipper for fylkesmennenes samordningsoppgave, særlige områder for fylkesmennenes samordningsansvar, samt rutiner for samordning (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004). Retningslinjene gjelder tverrsektoriell samordning av statlige styringssignaler rettet mot kommunesektoren, og omfatter samordning mellom sektorer og mellom forvaltningsnivå. Det trekkes særlig fram at fylkesmannsembetet bør opptre samordnet i hele prosessen knyttet til kommunal planlegging, særlig med hensyn til fylkeskommuners, nabokommuners og statlige fagmyndigheters mulighet til å fremme innsigelser til kommunale arealplaner. I fem regionale møter mellom KRD, fylkeskommunale tjenestemenn og andre regionale aktører som ble gjennomført i november 2008, i forkant av den forestående norske forvaltningsreformen, kom det fram ønsker om at regional

stat må ha et spesielt ansvar for å bidra aktivt med kunnskap og kompetanse innen sitt felt i de regionale planleggings- og utviklingsprosessene (Amdam, 2009). Fylkesmennene har allerede ansvaret for å samordne regional stats deltakelse i fylkesplanleggingen.

KRD oppfordrer det enkelte fylkesmannsembete til å utarbeide egne, lokale retningslinjer for samordning. Med endringen i den norske kommunelovens §10A i 2007 har fylkesmennene fått en rett og plikt til å sørge for at alt statlig tilsyn mot kommuner og fylkeskommuner er samordnet. Statlige tilsynsetater, samt kommuner og fylkeskommuner er pålagt plikt til å delta i denne samordningen.

Sverige

I Sverige er det tilsynelatende et større behov for tydeligere samordning av staten på lokalt/regionalt nivå. Länsstyrelsene har et slikt oppdrag i dag, men det er stadig behov for initiativer. Til dels skyldes dette at det er ulike interesser som driver diskusjonen om oppgavefordelingen mellom staten/länsstyrelsene og de folkevalgte regionale organene (kommuner og landsting). Fra de folkevalgte organene blir det stilt spørsmål ved länsstyrelsens ledende (og dermed samordnende) rolle i det regionale utviklingsarbeidet (Björklund, 2005). Fra länsstyrelsene kommer det samtidig anmodninger om å bli tilført et mer omfattende koordineringsoppdrag:

Den svenske regjeringen ga i oktober 2004 samtlige länsstyrelser i oppdrag å foreslå hvordan länsstyrelsens samordning av statlige myndigheters deltakelse i det regionale utviklingsarbeidet kunne videreutvikles og presiseres. I sitt svar til regjeringen (Länsstyrelsene 2005) trakk länsstyrelsene fram de mange og til dels overlappende statlige myndighetene som et særlig hinder for et mer effektivt regionalt utviklingsarbeid, siden dette gjør det vanskelig å finne ut hvilken aktør som har ansvar for hva. Regjeringens instruksjoner på dette området oppfattes som uklare. Samtidig er instruksjonene om länsstyrelsens eget samordningsansvar også utdelte og delvis beskrevet på en inkonsekvent måte, slik länsstyrelsene selv oppfatter det.

Länsstyrelsene angir derfor ikke overraskende et sterkt ønske om å kunne ta på seg et tydeligere og mer omfattende samordningsansvar. En vei fram som länsstyrelsene selv foreslår, er "att regeringen, i stället för att inrätta nya myndigheter, i större utsträckning än i dag bör nyttja länsstyrelsen för att hantera nya statliga uppgifter". Länsstyrelsene ønsker også å bli en tydeligere statlig dialogpart for kommuner og landsting.

Den generelle trenden i den svenske statsforvaltningen synes fortsatt å gå mot økt sektorisering snarere enn mot økt integrering. Statskontoret (2007) har derfor nylig foreslått at regjeringen allerede nå starter arbeidet med økt statlig tverrsektoriell samordning. Ett av forslagene er også her å gjøre länsstyrelsene tydeligere som statens regionale representanter. Statskontoret foreslår å organisere fram en bedre samordning mellom sentralt og regionalt nivå ved å gjøre landshövdingene til en egen enhet i Regeringskansliet. En slik institusjonalisert, egen landshövdinggruppe fordrer at det opprettes en egen samordningsstruktur (en fast komité eller et eget sekretariat i Regeringskansliet) med tverrsektorielle og tverrterritorielle arbeidsoppgaver.

Statskontorets forslag er fulgt opp av Wärnersson (2008), som har drøftet hvordan den statlige styringen av länsstyrelsene kan styrkes. Også hun argumenterer for at länsstyrelsene bør styrkes som samordner og representant for regional stat, særlig i forhold til sektormyndigheter som har regionale enheter. Denne funksjonen som en statlig, regional "samordningssentral" omtaler både Statskontoret (2007) og Wärnersson (2008) som en statlig, regional kontorshotellmodell. Hvilke myndigheter som kunne inngå i et slikt regionalt "kontorhotell" framgår av tabellen under:

Tabell 4: svenske myndigheter med regionalpolitisk rapporteringsplikt nasjonalt og/eller regionalt (2004)

	Skal delta i den regionale utviklingspolitikken	Samhandlingspart i regionale tillväxtprogram (RTP)	Mulighet for å medfinansiere RTP
Arbetslivsinstitutet [□]	X	X	
Arbetsmarknadsverket*	X	X	X
Banverket	(X)		
Boverket		X	
Centrum för flexibelt lärande	X	X	
Fiskeriverket	X	X	X
Integrationsverket		X	
Invest in Sweden Agency	X	X	X
Luftfartsverket	(X)		
Myndigheten för kvalifiserad yrkesutbildning	X	X	
Myndigheten för skolutveckling	X	X	
Naturvårdsverket		X	
Riksantikvarieämbetet	X	X	X
Sjöfartsverket	(X)		
Skogsstyrelsen	X	X	
Statens energimyndighet	X	X	X
Statens jordbruksverk		X	
Statens kulturråd	X	X	
Svenska ESF-rådet	X	X	
Turistdelegationen	X	X	X
Verket for näringslivsutveckling (Nutek)**	X	X	X
Vinnova	X	X	
Vägverket	(X)		

□: Avviklet 1. juli 2007. *: Avviklet 1. januar 2008. Oppgavene er overtatt av den nye arbeidsformidlingsmyndigheten. **: Avviklet 1. april 2009 og inngår i en ny myndighet - Tillväxtverket.

Kilde: Länsstyrelsen (2005), s. 17. Gjelder reguleringsbrevene for budsjettåret 2005.

Som det framgår av oversikten i tabellen over har flere av de svenske myndighetene både et horisontalt og et vertikalt sammensatt regionalpolitisk oppdrag. Gorpe og Dahlberg (2007) har nylig foreslått at universiteter og høyskoler skal gå sammen med en del av disse myndighetene (markert med **fet, kursivert** skrift i tabellen over) i en egen regionalpolitisk utviklingsgruppe ("regional utvecklingsblock"). I praksis tar de dermed til orde for en sterkere intern horisontal samordning på regionalt nivå, hvor "[l]edstjärnan är administrativ effektivitet och tvärsektoriell samordning inom staten" (Gorpe og Dahlberg (*op.cit*; s. 16). Dette er et argument som allerede har fått gjennomslag i det statlige forvaltningsreformarbeidet som nå gjennomføres i Finland (ALKU-prosessen).

6. Samordning og samhandling mot det regionale nivået

En kompliserende faktor oppstår når samfunnsproblemer krysser territorielle nivå. Dette er en spesiell utfordring i regionalpolitikken, siden de nordiske velferdsmodellene i stor grad bygger på at regioner og kommuner er ansvarlige for å iverksette sentrale deler av politikken. Samtidig med at lokale og regionale myndigheter skal iverksette statlig vedtatt velferdspolitik, har de også et mer eller mindre åpent mandat til å tilpasse (deler av denne) politikken til lokale og regionale forhold.

Det vil derfor alltid være et stort behov for dialog mellom sentrale og regionale myndigheter. Stundom kan denne dialogen være rent faglig og sektorspesifikk, men regionalpolitiske målsettinger om fordeling og tilvekst forutsetter en samhandling mellom for eksempel samferdsel, næring og utdanning. Dette fremmes lettest ved en vertikal samordning mellom sentralt og regionalt nivå.

Samordning mellom det politikkutformende sentrale nivået og det regionale og lokale utførernivået kan skje gjennom øremerkede overføringer eller særlover. Her er praksisen svært ulik i de forskjellige nordiske landene.

Danmark

De seks danske regionale vekstforaene er knutepunktene for det regionaliserte næringsutviklingsarbeidet. De regionale vekstforaene samler representanter for næringsliv, for forsknings- og utdanningsinstitusjonene, for arbeidslivets parter samt lokale og regionale myndigheter. Vekstforaene har tre hovedoppgaver:

- å utvikle en næringsutviklingsstrategi
- å overvåke lokale og regionale vilkår for vekst, samt
- å gi innstillinger om evt. medfinansiering av regionale næringsutviklingsaktiviteter

Regionrådene stiller sekretariatsfunksjoner til disposisjon for vekstforaene. Disse sekretariatene har også en egen rolle i forhold til de danske strukturfondsinnsettene. Sekretariatene er informasjonsenheter og veileder også prospektive lokale og regionale deltakere i den forberedende søknadsprosessen (jfr. figur 2). Det er imidlertid Erhvervs- og Byggestyrelsen (EBST) som foretar legalitetskontrollen, utbetaler bevilget støtte samt sikrer prosjektoppfølgningen i den danske strukturfondsinnsett.

Hver av de seks regionale vekstforaene består av 20 medlemmer. Medlemmene utpekes av regionrådet. Vekstforaene skal ha følgende sammensetning:

- 3 medlemmer som pekes ut av regionrådet
- 6 medlemmer som utpekes etter innstilling fra kommunene
- 6 næringslivsrepresentanter, som utpekes av næringslivsorganisasjonene i regionen
- 3 medlemmer fra forsknings- og utdanningsinstitusjoner
- 2 medlemmer som representerer hver av arbeidslivets parter (henholdsvis arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene)

De regionale vekstforaene i Danmark har utarbeidet regionale strategier for vekst og næringsutvikling. Vekstforaene utvikler og prioriterer ulike innsatser som skal lede til konkrete forbedringer av de regionale vekstbetingelsene.

Det regionaliserte næringsutviklingsarbeidet støttes med om lag 1 milliard DKK årlig. Halvparten av dette er strukturfondsmidler som skal matches med tilsvarende nasjonal medfinansiering. Medfinansieringen kan bestå av kommunale, regionale, statlige eller private midler.

Utover de ca. 450 millioner DKK som fordeles direkte til regionene fra EUs strukturfonder, disponerer Danmarks Vækstråd over fordelingen av ca. 50 millioner DKK av EUs strukturfondsmidler. Disse midlene fordeles til de regionale vekstfora i konkurranse innenfor temaer som identifiseres av Danmarks Vækstråd. I 2007 var temaene ”utvikling av innovative nettverk” og ”kvalifisering og utvidelse av arbeidsstyrken”.

I tillegg til forvaltningen av de danske strukturfondsinnsettene, har de regionale vekstforaene også en samordningsrolle i forhold til gjennomføringen av det danske landdistriktprogrammet 2007–2013. Landdistriktprogrammet inkluderer i denne programperioden også det som 2000–2006 var LEADER-programmet. LEADER-aktivitetene gjenfinnes nå som en integrert del i landdistriktprogrammene 2007-2013. For å samordne det lokale næringsutviklingsarbeidet i de danske ytterområdene og i landkommunene, skal representanter fra regionale vekstfora inngå i de lokale aksjonsgruppene (LAG) som har vært gjennomføringsansvarlige i lokale utviklingsaktiviteter knyttet til gjennomføringen av LEADER-modellen. Vækstforaene skal godkjenne at de lokale aksjonsgruppene strategier er i samsvar med de regionale strategiene for næringsutvikling, og skal i denne sammenheng ha anledning til å komme med konkrete forslag til endringer i større prosjekter for å sikre koordinering og ensretting i det regionaliserte næringsutviklingsarbeidet (OEM 2007).

De regionale vekstforaene er ikke selv utførende enheter. De regionalpolitiske eller næringspolitiske initiativene som de regionale vekstforaene måtte ønske å sette i gang, må derfor implementeres av andre aktører, så som kommuner, selveide institusjoner eller andre selvstendige juridiske enheter.

Regionale partnerskapsavtaler som samordningsinstrument

I samband med den danske regionalreformen har amtene mistet oppgaver, mens næringslivet er blitt mer involvert i den politiske prosessen. Regionale partnerskapsavtaler legger opp til en tettere dialog mellom nasjonale myndigheter og regionene for å kunne gjennomføre regjeringens globaliseringsstrategi.

De danske regionale partnerskapsavtalene er et initiativ som inngår som en del av den danske globaliseringsstrategien. Økonomi- og erhvervsministeren er overordnet ansvarlig for dette initiativet. Partnerskapsavtalene er gjensidig forpliktende politisk-strategiske samarbeidsavtaler. Avtalepartene er den danske regjeringen og de regionale vekstforaene. I juni 2007 ble det etablert regionale partnerskapsavtaler om følgende temaer:

- Utdanning og arbeidskraftutvikling
- Bedre vekstvilkår for nye og mindre virksomheter
- Innovasjon
- Kunnskapsspredning
- Markedsføring av Danmark
- Energi
- Landdistriktene og ytterområdene
- Det grenseoverskridende samarbeidet.

Avtalene er opprettet innenfor eksisterende økonomiske rammer, og gjelder foreløpig for perioden 2007–2009, med mulighet for årlig drøfting og endringer underveis. Den danske regjeringen drøftet således implementeringen av de regionale partnerskapsavtalene med de regionale vekstforaene i mai/juni 2008. På bakgrunn av disse drøftelsene, som foregikk mellom statsrådene og formannskapene i de enkelte vekstforaene, ble det gjort tillegg i alle de bestående partnerskapsavtalene. En rekke nye regionale initiativ ble lagt til.

De regionale partnerskapsavtalene kan fungere som et samordningsinstrument på det nærings- og regionalpolitiske området. Det kan for eksempel være en fare for at danske regionale klyngeprogrammer dupliseres, eller at det i jakten på så politisk synlige initiativer som mulig ikke er de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme klyngeinitiativene som blir valgt ut i hver

enkelt region. Dette kan skyldes manglende samordning mellom ulike regionale klyngeinitiativ: I sin uttalelse om fremdriften i de regionale partnerskapsavtalene om vekst og næringsutvikling fra 9. mai 2008 peker Danmarks Vækstråd særlig på at det foreløpig er et uutløst potensial for å samordne det regionale utviklingsarbeidet på tvers av regionene. Rådet peker spesielt "... på det potentiale, der kan være i et styrket tverrregionalt samarbejde om fælles udfordringer på tværs af vækstfora, fx om klyngeudvikling, energi, samt styrkelse af indsatsen over for vækstiværksættere, hvor udfordringerne er af tverrregional karakter."

Norge

I Norge har regionale oppgaver fått endret forvaltningsplassering ved tretten ulike tilfeller i løpet av de siste 30 årene. Samordningshensynet ble trukket frem som særlig viktig ved tolv av de tretten tilfellene (Knudsen 2004). Så er også tilfellet med den seneste norske forvaltningsreformen (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)). Om denne heter det at "[e]t hovedmål med reformen er å bidra til regional utvikling gjennom en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning. For å oppnå dette er det ønskelig å videreutvikle arenaer for samhandling, dialog og læring mellom staten og fylkeskommunene. En styrking av samordning regionalt vil kunne motvirke sektoriseringen og bidra til bedre løsninger til beste for innbyggerne, frivillig sektor, næringslivet og kommunene. Sterkere vekt på dialogbasert samhandling vil også gi merverdi, i form av bedre utnyttelse av lokale og regionale utviklingsmuligheter og ressurser." (s. 23).

I Norge er det stadig en sterk tiltro til uformell, nettverksbasert samordning mot det regionale nivået. Med den nye forvaltningsreformen skal det legges sterk vekt på å utvikle samhandlingsarenaer som kan bedre samordningen på tvers av sektorgrensene. Formene for samhandling og samordning mellom regjeringen og de norske fylkeskommunene varierer i dag sterkt mellom ulike sektorer (Leknes, Bergsgard og Dahl Fitjar 2008): Innenfor utdanningsfeltet, der politikken i stor grad er standardisert, og i kulturfeltet, der det er en stor grad av statlig detaljstyring, er de hierarkiske styringsformene stadig sterkt dominerende. Den nettverksbaserte samordningen og konsultative styringen er mest omfattende innenfor fylkesplanleggingen, innenfor næringsutviklingen samt i samferdselsfeltet. Innenfor planfeltet skjer implementeringen av planpolitikken først og fremst i ulike faglige nettverk. Næringsfeltet er et område hvor de norske fylkeskommunene har et relativt stort handlingsrom, og hvor KRD har desentralisert en rekke implementeringsbeslutninger ved hjelp av økt bruk av rammebevilgninger. Innenfor samferdselsfeltet er det særlig Nasjonal Transportplan, og prosessen knyttet til denne, som har utviklet seg til å bli den sentrale arenaen for møter mellom fylkeskommunene og fagdepartementet, særlig i veipolitikken.¹⁵

Den norske staten har allerede flere ulike fora for overordnet samhandling og dialog med fylkeskommunene. Regjeringen har årlige *kontaktkonferanser* med fylkeskommunene, hvor den politiske ledelsen i fylkeskommunene møter statsråder fra flere departement. Hensikten med kontaktkonferansene er først og fremst å styrke den politiske dialogen mellom folkevalgte organer.¹⁶ I tillegg til dette har Kommunal- og regionaldepartementet et ti års tid hatt en egen *faglig kontaktgruppe* for administrativt samarbeid med fylkeskommunene. Dette er et forum hvor Innovasjon Norge, Kommunenes Sentralforbund og Miljøverndepartementet også deltar. Det gjennomføres to til tre møter i året, og gruppen virker som et faglig informasjons- og diskusjonsorgan for aktuelle strategiske problemstillinger på regionalt nivå.

¹⁵ En eksempelstudie fra to norske fylkeskommuner fant at fylkeskommunene har en svak samordningsfunksjon på deler av samferdselsområdet, idet de ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å vurdere og overprøve fagmyndighetenes vurderinger (Osland, Longva og Leiren 2008).

¹⁶ I en eksempelstudie har Ringholm, Angell og Gjertsen (2006) nylig angitt at oppfatningen i de nordnorske fylkeskommunene er at departementet ikke er sterkt nok til å ivareta samordningen i regionalpolitikken. Regionalt er det en oppfatning at samordningsansvaret et skjøvet over på det regionale nivået. Regional stat forholder seg på sin side til egne nasjonale myndigheter.

I Norge var bruken av *regionale samordningsmidler* et virkemiddel som ble brukt av KRD nasjonalt på slutten av 1990-tallet. Dette var midler hvor tillatelsen til virkemiddelbruken ble satt nasjonalt. Samordningsmidlene stimulerte gjensidig læring, fremmet samarbeid regionalt, og utløste betraktelige egne midler. Samtidig var virkemidlet dårlig koplet til fylkeskommunenes egne strategier, var svært begrensede og preget av lang saksgang.

Forvaltningen av *kompensasjonsordningen for økt arbeidsgiveravgift* (2003-2007) er et eksempel på et annet, nyere regionalt arenavviklingsinitiativ. Her ble det regionale næringslivet satt i fører-setet, ordningen var mer ubyråkratisk og stimulerte nye, midlertidige samhandlingsarenaer. Dette virkemidlet har ført til en konvergens mellom næringsliv og regional forvaltning.

På sett og vis har dermed EUs strukturfondstankegang fått sitt innpass også i den norske fylkeskommunale forvaltningen, i og med at næringslivet deltar i strategiske regionale partnerskap. KRD har brukt relativt betydelige "frie midler" for å kunne smøre regionale utviklingsprosesser og for å kunne kjøpe seg inn i regionale spleiselag. Samfinansiering gir samordning – og kan også gi felles regional meningsdanning.

Sverige

EUs strukturfondstankegang har naturlig nok et sterkt innpass i det regionale utviklingsarbeidet i Sverige. Den nasjonale strategien for regional konkurransekraft, entreprenørskap og sysselsetting 2007-2013 utgjør den nasjonale strategiske referanserammen for dette arbeidet. Prioriteringene i denne strategien er også veiledende for det regionale utviklingsarbeidet. Hensikten med den nasjonale strategien er også å øke samstemmigheten mellom EUs mål og nasjonale, regionale og lokale utviklingsstrategier.

På regionalt nivå er regionale utviklingsprogram, regionale tilvekstprogram og de åtte regionale strukturfondsprogrammene for regional konkurransekraft og sysselsetting, samt program for territoriell samarbeid (tidligere: Interreg), viktige verktøy for å kunne gjennomføre denne strategien.

Andre virkemidler som den svenske regjeringen anvender for å gjennomføre den nasjonale strategien er tematiske myndighetsgrupper, nasjonalt forum for regional konkurransekraft, entreprenørskap og sysselsetting samt et kontinuerlig territoriell analysearbeid (se også s. 41-42).

7. Samordning og samhandling på og mot det internasjonale nivået

Regionalpolitisk samordning i EU – en betraktning

Vertikal samordning mellom ulike nivåer i forvaltningen og samordning på tvers av sektorer er stadig et problem i EU. Regionalpolitikkenes territorielle natur gjør at det alltid vil være behov for å koordinere innsatser mellom ulike EU-institusjoner, land og regioner. Mulighetene for samordning blir motarbeidet av rivaliseringer mellom ulike forvaltningsnivå. Om kontrollen over iverksettelsen av ulike Strukturfondsprogram desentraliseres, kan dette bety at regionale myndigheter får større muligheter til å påvirke regionalpolitikken. I mange EU-land er ikke dette et uttalt ønske. Som en følge av dette bruker mange EU-land begrensninger i nasjonal lovgivning for å unngå at det skjer en direkte samordning og samhandling mellom det internasjonale nivået (EU) og regionnivået (Dudek, 2005).

Selv om partnerskapsprinsippet ble innført for å bedre mulighetene for samordning mellom EU, EUs medlemsland og regionene - og da med særlig vekt på relasjonen mellom regionene og EU – så har territoriell rivalisering og begrensninger i nasjonal lovgivning begrenset mulighetene for samhandling mellom EU og det regionale nivået. Regionale myndigheter og EU har imidlertid anvendt seg av nettverksstyring for å gjøre samordningsmulighetene bedre. Regionene har etablert egne Europakontor i Bryssel, Europakommisjonen gir støtte til seminarer hvor regionene presenterer ”good practice” på ulike områder, og Europakommisjonen besøker regionene for å følge opp hvordan Strukturfondsprogrammene blir gjennomført. Alt dette bidrar til å bedre den regionale samhandlingen mot det internasjonale nivået. Disse uformelle samordningsmekanismene har skapt et nettverk av representanter for regional forvaltning som arbeider med og for EUs kohesjonspolitik.

I EU vil graden av tverrsektoriell samordning av ulike politikkområder variere, avhengig av hvilke samordningsmekanismer som er tilgjengelige, og om det er sammenfall av politiske målsettinger på tvers av politikkområdene. Behovet for samordning mellom de ulike generaldirektoratene i EU har stort sett hatt funksjonelle årsaker (Dudek, *op.cit.*): sannsynligheten for at det gjøres bestrebelser for samordning på tvers av sektorer er størst om det er et lovpålagt krav at en sektor skal ta hensyn til målsettingene i andre sektorer, for eksempel på transport- og miljøområdet (Meijers og Stead 2004). Når det er motstridende målsettinger mellom ulike sektorer, så vil muligheten for samordning bli redusert.

I de fleste av EUs medlemsland har det regionale nivået blitt endret eller styrket i løpet av de siste 30 årene, delvis som følge av endringer i EU selv (Elcock, 2008). Innføringen av EUs strukturfond har vært en viktig impuls, siden de nasjonale strukturfondsprogrammene har fordret at de fleste av medlemslandene etablerer nye administrative, regionale sammensetninger – programområder – for å kunne forvalte disse programmene. EU-medlemsskapet har dermed ført til at land som Sverige og Finland på sett og vis har måttet skape nye regionale inndelinger. Inndelingen i nye regionale programområder for å kunne forvalte EUs strukturfondsprogram er samfunnsgeografisk betinget.

Strukturfondene som regionalpolitisk samordningsimpuls i Danmark, Finland og Sverige

Implementeringen av regionale utviklingspolitikken i EU-landene Danmark, Finland og Sverige bygger på ulike nasjonale og regionale verktøy. På nasjonalt nivå er den nasjonale strategien for regional konkurransekraft, entreprenørskap og sysselsetting 2007–2013 i alle tre land et sentralt dokument.

Den nasjonale strategien for regional konkurransekraft, entreprenørskap og sysselsetting 2007–2013 skal bidra til å skape konkurransedyktige regioner og individer, og danner det nasjonale strategiske rammeverket (NSRF) for EUs kohesjonspolitik. Den nasjonale strategien videreutvikler samordningen mellom den nasjonale politikken for regional utvikling, andre aktuelle nasjonale politikkområder samt EUs kohesjonspolitik.

2005 ble EUs Lisboastrategi lansert på nytt, for å sette fokus på betingelsene for jobbskaping og økonomisk vekst i EU. EUs medlemsland har etablert egne nasjonale reformprogram for å møte denne utfordringen, og EUs kohesjonspolitik er en sentral del av implementeringen av denne politikken. Strukturfondene har en strategisk rolle i dette arbeidet. EU-land som Danmark, Finland og Sverige har allerede i utgangspunktet en orientering i sin regionale utviklingspolitikk som er i godt samsvar med målsettingene for Lisboa-strategien (IQ-net, 2006), selv om landene har valgt noe ulike framgangsmåter i sin internasjonale tilpasning. Forberedelsen av det nasjonale strategiske rammeverket (NSRF) ble framstilt i en sentralisert prosess i Danmark, mens dette arbeidet hadde en sterkere regional bottom-up forankring i Finland og Sverige (IQ-net, 2005).

I alle de tre nordiske EU-landene er den nasjonale strategien for regional konkurransekraft, entreprenørskap og sysselsetting mer drevet av overordnede politiske målsettinger på utvalgte nasjonale politikkområder enn rent behovsdrevet, som i de nyere medlemsstatene i EU. I Danmark reflekterer NSRF den generelle tilnærmingen til regional utvikling som allerede er forankret i Loven om Erhvervsfremme fra 2005, mens NSRF i Sverige fanger opp den reviderte målsettingen i den regionale tilvekstpolitikken fra 2007. For Finlands del er NSRF vel i overensstemmelse med den nåværende og tidligere loven om regional utvikling (IQ-net, 2005).

8. Oppsummering, observasjoner og anbefalinger

Statskonsult foretok i 2003 en sammenligning av samordningen i regjeringsapparatet i Norge, Sverige og Finland (Statskonsult 2003). Utrederne konkluderte den gang med at det var mulig å hente atskillige impulser til samordningsarbeidet i Norge fra både Sverige og Finland, men at det verken er ønskelig eller mulig med automatiske overføringer mellom sentralforvaltningen i de enkelte landene. De mest interessante forbedringsforslagene knyttet til norsk praksis var blant annet:

- Å avklare rolle- og ansvarsfordelingen mellom Statsministerens kontor og andre deler av sentralforvaltningen
- Å avklare rolle- og ansvarsfordelingen mellom politisk ledelse og embetsverket
- Å utvikle tverrgående og sammenbindende politikkprogrammer
- Å utvikle nye arbeidsformer og ordninger på tvers av regjeringsapparatet

Etter denne gjennomgangen av ulike måter å løse de nasjonale samordningsutfordringene i regionalpolitikken på i Danmark, Finland, Norge og Sverige, kan det være naturlig å trekke fram noen kortfattede, summariske observasjoner om forskjeller og likheter i de fire landenes samordningsbestrebelsers på det regionalpolitiske området.

Hovedobservasjonene i arbeidsgruppen knytter seg særlig til de to siste av de fire generelle forbedringsforslagene. Den nordiske arbeidsgruppen har vært sammensatt av byråkrater fra den regionalpolitiske sentralforvaltningen i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Erfaringsformidlingen tar derfor først og fremst utgangspunkt i dette nivået (kapittel 4). Fra dette startpunkt har rapporten også utblikk til samordningsspørsmål internt i staten nasjonalt og regionalt (kapittel 5) og til det regionale nivået i seg selv og forholdet mellom nasjonalt og regionalt nivå (kapittel 6).

Som kjent har alle de fire landene gjennomgått regionale reformer de senere år, om enn i ulikt omfang og hastighet. Flere reformtiltak er ennå ikke avsluttede. I flere av landene er økt effektivitet og mulighetene for å skape grunnlag for en mer samordnet nasjonal politikk ført fram som et viktig argument for det pågående reformarbeidet i den nasjonale og regionale statsforvaltningen. Aalbu, Böhme og Uhlin (2008: 45-50) peker på at nødvendigheten av å styrke sektorsamordningen på *nasjonalt* nivå har vært et viktig argument for dette reformarbeidet i alle de fire landene som omfattes av denne studien (Danmark, Finland, Norge og Sverige), mens argumentet for at sektorsamordning faktisk også kan utføres mer effektivt på det *regionale* framfor det nasjonale nivået har vært særlig tydelig i debatten om regionale forvaltningsreformer i Finland, Norge og Sverige – men ikke i Danmark.

Eksempelgjennomgangen har vist at det er store ulikheter i de ulike landenes forvaltnings-tradisjoner, og det er en stor utfordring å sammenstille og å sammenlikne de ulike regionalpolitiske samordningsmekanismene på tvers av landene. Grovt forenklet kan det se ut som om samordningen av den nasjonale politikken for regional utvikling springer ut av de samme forklaringene som har identifisert en egen østnordisk og en egen vestnordisk styringsmodell (Aalbu, Böhme og Uhlin 2008). I den vestnordiske styringsmodellen, i Norge og i Danmark, grunnes dermed samordningsbestrebelsene i politiske, parlamentariske beslutninger som utføres av et lojalt embetsverk. I den mer teknokratiske østnordiske styringsmodellen, i Sverige og i Finland, blir samordningen begrunnet med forvaltningsmessige initiativ som har utspring i selvstendige statlige myndigheter eller andre underliggende etater..

Arbeidet i arbeidsgruppen har også i stor grad vært preget av det regionale reformarbeidet som på ulikt vis har pågått i alle de nordiske land de seneste år. Innenfor rammene av reformene har så arbeidsgruppen lagt vekt på å beskrive og til dels analysere de samordningselementer som eksplisitt eller implisitt er bygd inn i reformene, og som trolig vil prege samordningsmulighetene i årene fremover.

På tvers av den landbaserte fremstillingen foran vil arbeidsgruppen fremheve fire ulike samordningsformer eller samordningsmekanismer som (i ulik og varierende grad) er virksomme i alle eller et flertall av landene. Det må understrekes at arbeidsgruppen i liten grad har diskutert temaene nedenfor i noen detalj – de har snarere fremkommet som fellestrekk i bakkant av de respektive landgjennomgangene. *Oppsummeringen nedenfor fremstår derfor snarere som tema som det kan være aktuelt å gå nærmere inn på*, dersom det er aktuelt å gå videre på den nordiske erfaringsutvekslingen vedrørende samordning.

Samordning gjennom institusjonelle endringer/omorganiseringer

I alle de nordiske landene har det skjedd til dels betydelige omorganiseringer av regionale spørsmål både på riksplan og regionalt. Fellestrekket i alle disse er at det da skjer en form for *hierarkisk samordning* ved at regionalpolitikk og andre politikkområder legges inn under samme ledelse.

På nasjonalt nivå gir dette seg uttrykk i at regionalpolitikken som politisk ansvarsfelt legges inn i det vi foran har kalt ”superdepartementer”. For Sveriges del er næringspolitikk, regional tilvekstpolitikk og transportpolitikk lagt inn under samme departement. I Danmark er regionale spørsmål lagt sammen med næringspolitikk (innovasjonspolitik) og den generelle økonomiske politikken, mens Finland har etablert koblinger mellom regionalpolitikken, næringspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken. I Norge har man gått motsatt vei, ved at først arbeidsmarkedspolitikken og senere innvandringspolitikken er skilt ut fra regionalpolitikken/ distriktspolitikken som i dag er koblet til den generelle kommunepolitikken og boligpolitikk.

Regionalt har det tilsynelatende skjedd større endringer i Danmark, Finland og Norge enn i Sverige. I Finland har en rekke statlige organ engasjert i utviklingsarbeid regionalt blitt slått sammen til to store statsetater med regional organisering. I Norge skal fylkeskommunene overta oppgaver fra staten på bl.a. transportsektoren og forskningen. Begge tilfeller er klare eksempler på hierarkisk samordning. Danmark har gått en annen retning særlig gjennom etableringen av vekstfora med klare partnerskapspreg men uten beslutningsrett for økonomiske disposisjoner. I Sverige er det arbeidsgruppens inntrykk at debatten fortsatt pågår, bla med en drøfting av hvilken samordningsrolle de statlige länsstyrelsene skal ha. Den sentrale prosessen i Sverige er imidlertid regjeringens oppfølging av Ansvarskomiteens forslag til ny regional forvaltningsstruktur og regionale forvaltningsoppgaver som ble lagt fram tidlig i 2007.

Alle land vil til enhver tid ha behov for å (re)organisere den offentlige virksomheten ut fra hvilke problem som står høyest på den politiske dagsorden. Det interessante spørsmålet fra et regionalt perspektiv er hvilke synergier som kan oppstå gjennom omorganiseringene og om den regionale ”helhet” i betydningen tverrsektoriell politikktutforming, blir bedre ivaretatt i nye politiske og organisatoriske kontekster.

I den tverrsektorielle samordningen synes det enklere å samordne mål vertikalt enn å samordne midler vertikalt (Briassoulis 2004). Integrering av mål og midler skjer best horisontalt. På den nordiske arenaen trekkes det fram få eksempler på at det gjøres systematiske forsøk på å samordne regionale utviklingsmidler via budsjett Disposisjoner. Samfinansiering kan bidra til samordning, og bruken av frie regionale utviklingsmidler i Norge synes å ha lettet grunnlaget for samordning regionalt. Prinsippet med desentralisert virkemiddelbruk kan ha overføringsverdi til andre land enn Norge. De andre nordiske landene bør observere de erfaringene som gjøres med den norske desentraliseringen av midler for regional utvikling til de norske fylkeskommunene.

Ministerutvalg som samordningsform

Samordning på statsrådsnivå (departementsnivå) har vært et gjennomgående tema i alle de fire landene de seinere år. Sverige skiller seg her mest fra de andre tre gjennom etableringen av regjeringskanselliet som egen myndighet med statsrådsberedningen som en egen enhet. De andre landene har alle prøvd seg med ulike varianter av regjeringsutvalg, hvor fagstatsråder møtes for å drøfte blant annet regionale spørsmål utenom de formelle regjeringsmøtene. Finland har kjørt

den mest intensive løpende samordning mellom fagstatsråder, mens Danmarks statsrådsutvalg i samband med Globaliseringsstrategien kun hadde tre møter i starten av sitt arbeid. Norge ligger et sted i mellom, med tre til fire møter i året.

Sverige og Finnlands modeller synes her å ha den (potensielt) sterkeste samordningsfunksjon sammenlignet med Danmark og Norge. Det samme synes å være tilfellet for prosesser i embetsverkene. Dette kan være en refleks av det tidligere påpekte øst/vest-s skillet i forvaltningstradisjon. Denne hypotesen bygger på at Danmark og Norge fremstår med langt sterkere og selvstendige fagdepartementer, mens Sverige og Finland i større grad har en konsensusstradisjon.

Et interessant spørsmål er om, og eventuell på hvilken måte, løsning av regionale samordningsproblem har sammenheng med de organisatoriske løsningene på statsrådsnivå vi ser landene imellom.

Et annet spørsmål er hvordan man holder interessen for slike utvalg levende. Statsrådsutvalgene erstatter ikke det formelle regjeringsarbeidet, de har ikke beslutningsfullmakt på vegne av regjeringen. Dette betyr at når det kommer til politiske beslutninger om policy eller implementering, så vil fagministeren og dennes sektor ha det siste ordet. En annen type utfordring som man i hvert fall i Norge har støtte på er vanskeligheten med å trekke opp tilstrekkelig multilaterale tema som syv til ni ministre kan ha interesse av på et hvert tidspunkt. Alt for ofte har vi registrert at problemstillingene på agendaen er for bilaterale til å fange interessen hos alle de syv ministre som sitter permanent i utvalget.

Samordning gjennom programmer

I de nordiske landene er det svært ulike drivkrefter for å bedre samordning. Medlemskapet i EU har vært en sterk drivkraft for samordning i Finland og Sverige, og har forsterket behovet for internasjonal koordinering. Samtidig har dette også ført til at Statsministrenes kontor har fått et utvidet samordningsmandat og sterkere innflytelse. Denne utbyggingen fortsetter i Danmark, Finland og Sverige og har smittet av til Norge.

EUs strukturfond kan i tillegg sies å ha initiert en programrettet arbeidsform innenfor regionalpolitikken i alle de fire landene. I denne rapporten ser vi også hvordan landene på ulike vis utformer programmer for å policy-fokusere regional innsats som ellers er både "multi-purpose" og governancepreget. Finland har sine målprogram, danskene sin globaliseringsstrategi og svenskene sine regionale utviklingsprogram og tilvekstprogram. I tillegg kommer regionale program som er utarbeidet. Noen fylker i Norge lager regionale utviklingsprogram, men landet har ikke samme nasjonale tradisjon.

Så langt det fremgår av denne rapporten, så er dette program av en klart strategisk karakter, som danner nasjonale rammer, retning og premisser for den videre konkretiseringen enten på regionalt nivå, eller i nasjonale iverksettingsorgan. Slike nasjonale rammeprogram er ikke i seg selv finansieringskilder for konkrete tiltak. Nettopp derfor kunne det være meget interessant å se nærmere på hvordan disse fungerer nettopp som retningsgivende føringer for den videre konkretisering og implementering av politikken blant de aktører som er adressater for nevnte strategiske rammeprogram fra regjeringshold.

I tillegg kommer mer endimensjonale konkrete programtiltak. Rapporten nevner finske og norske Center of Expertise-program, som finansieres fra flere departementer. Det finnes helt sikkert et stort antall liknende program som rapporten ikke har gitt omtale. Også slike program har viktig samordningskarakter, både i programutformingsfasen, men enda mer i iverksettingen av politikken. Selv om slike tematiske program oftest har et konkret og avgrenset fokus, så vil de bidra både til tversektor-eierskap og til harmonisering av problemoppfatninger..

Som utgangspunkt for en fortsatt erfaringsoverføring kan Danmark, Norge og Sverige utforske om og hvordan et konsept med noen få, tverrgående strategiske politikkprogrammer kan bidra til å profilere regjeringene, være underlagt den politiske ledelsen og fremme matrisesamarbeid mellom ulike deler av regjeringsapparatet. Det vil være naturlig å følge de finske erfaringene med denne arbeidsmåten med særlig interesse.

Samordning gjennom avtaler, dialog og kontaktfora

Et markant trekk ved regionalpolitikken i Danmark, Finland og Sverige er at det føres ulike former for forhandlinger mellom regjeringen og regionale aktører om politikken innhold og iverksetting regionalt. I Norge har det ikke vært politisk interesse for å trekke slike elementer inn i politikken/regimene.

Mange vil kjenne til det franske systemet med Plankontrakter. Det store spørsmålet i de nordiske land er hvilken grad av (gjensidig) forpliktelse som ligger i avtalene rundt for eksempel de svenske tilvekstavgiftene eller de danske regionale partnerskapsavtalene. Tilsynelatende forhandles det ikke om penger, heller ikke om konkrete tiltak som skal gjennomføres. Inntrykket i arbeidsgruppen er at dette er relativt overgripende og intensjonelle avtaler som i beste fall fungerer som en sjekk på at iverksettingen av den regionale politikken er brukbart i tråd med de nasjonale politikk mål og rammer. Sann sett kan de i noen grad fungere strategisk førende, men da på et relativt overordnet nivå.

En ny undersøkelse i Norge om det strategiske samsvar mellom nasjonale mål og regional iverksetting konkluderer med at det er et slikt samsvar, men at de nasjonale mål og strategier er så brede at det er nærmest umulig å kolliderer med dem på regionalt nivå (Furre m.fl. 2009). Og slik må det nesten være dersom det skal være reell iverksettingsautonomi regionalt. Det kan være grunn til å tro at ovennevnte avtaler har en likeartet karakter. Men da blir også de strategiske føringer gjennom avtalene tilsvarende generelle og uforpliktende for begge parter.

I alle de nordiske land er det en flora av kontaktorgan og faglige arenaer for både politisk og faglig dialog mellom myndighetsnivåene. På hvilken måte slike fora fungerer samordnende og er en del av en (toveis?) styringsdialog eller avgrenser seg informasjonsutveksling, er imidlertid fortsatt et åpent spørsmål.

Eventuelt videre arbeid

Arbeidsgruppen har gjennom sin arbeidsform ikke hatt mulighet til å gå inn i disse samordningsmekanismene for mer inngående beskrivelse og sammenlignende analyse, ut over den relativt summariske beskrivelse som ligger i kapitlene 4, 5 og 6 foran. Men nettopp fordi gruppen ikke har kunnet gå i dybden, *så vil den anbefale at embetsmannskomiteen vurderer oppfølging på de tre sistnevnte fellestema, det vil si samordning gjennom ministerutvalg, samordning gjennom programmer og samordning gjennom avtaler, dialog og kontaktfora.* Temaet som beskriver institusjonelle omorganiseringer er trolig så vidt situasjonsspesifikt og nasjonalt begrunnede at det er vanskeligere å lete etter ytterligere allmenn forståelse av samordning at det ikke er verdt å gå videre inn på.

De nordiske erfaringene med forsøk med ulike arbeidsmetoder for en mer samordnet nasjonal politikk for regional utvikling har mange berøringspunkter med viktige innsatsområder i det nordiske regionalpolitiske samarbeidsprogrammet. På innsatsområdet *Erfaringsutveksling og kunnskapsoppbygging* i samarbeidsprogrammet for 2009-2012 vil det være av særlig nytte i fortsettelsen å drøfte samordningsproblemer innenfor sammensatte storbyregioner, samt regioner og lokalsamfunn som arena for entreprenørskap og nyskaping. Her har arbeidet i arbeidsgruppen vist at alle de nordiske landene kan dra lærdom av ulike eksempler fra de andre landene.

Litteraturkilder

- 6, P (2004), "Joined-up government in the Western World in a comparative perspective: a preliminary literature review and exploration" *Journal of Public Administration Research and Theory* bind 14, s. 103-139.
- 6, P m.fl. (1999), *Governing in the round: strategies for holistic government*. London: Demos.
- Aalbu, H., K. Böhme og Å. Uhlin (2008), "Administrative reform – arguments and values". *Rapport nr. 6 fra det nordiske forskningsprogrammet Internationalisation of regional development policies – needs and demands in Nordic countries*. Nordregio, Stockholm (oktober).
- ALKU (2008), Organisatio-, ohjaus- ja tuottavuustyröryhmän raportti [Rapport fra organisasjons-, styrings- og produktivitetsarbeidsgruppen] (4. november)
- Amdam, J. (2009), "Forvaltningsreforma – vurdering og tilråding med grunnlag i gruppearbeid". Notat, Høgskolen i Volda (17. januar).
- Björklund, J.-Å. (2005), Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna? Rapport utarbetad för Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Briassoulis, H. (2004), "Policy integration for complex policy problems: what, why and how". Paper presentert ved konferansen *Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration* i Berlin 3.-4. desember.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2007a), Living in the past? Tenure, roles and attitudes in the central civil service. Manuskript presentert ved konferansen *Governing by looking back: how history matters in society, politics and government*. Canberra, AUS 12.-14. desember.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2007b), "The challenge of coordination in central government organizations" *Notat nr. 5-2007* Rokkansenteret, Universitetet i Bergen (oktober).
- Dudek, C. M. (2005), Coordinating regional policy in the EU. Manuskript presentert ved den 9. European Union Studies Association-konferansen i Austin, TX (31. mars – 3. april).
- Eerola, P. (2005), Nätverksledningens möjligheter inom statsrådet – politikprogrammen och regeringens strategidokument i genomförandet av regeringsprogrammet. *Statsrådets kanslis publikasjonsserie nr. 6/2005*. Statsministerens kontor, Helsingfors.
- Elcock, H. (2008), "Regional futures and strategic planning", *Regional and Federal Studies* bind 188 nr.1; s. 77-92.
- Fimreite, A. L. og P. Lægreid (2008), "Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV" *Notat nr. 4-2008* Rokkansenteret, Universitetet i Bergen (mai).
- Finansdepartementet (2007), Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik (Dnr Fi2006/2687) (19. juni). Finansdepartementet, Stockholm.
- Furre, H. m.fl. (2009), "Harmoni innen vide rammer. Effekttindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551, post 60". Rapport fra Oxford Research/NIBR til Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo (februar).
- Gadd, H. og G. Lindén (2008), "Bättre samordning krävs för ökad regional tillväxt". *Tillväxtpolitisk Utblick nr. 4 2008*. Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS), Östersund (juni).
- Gorpe, P. og L. Dahlberg (2007), Staten regionalt och lokalt – modeller för organisation och samverkan. *Statskontoret promemoria nr. 227-5*.
- Hallerberg, M., R. Strauch og J. von Hagen (2007), "The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries" *European Journal of Political Economy* bind 23 nr.2; s. 338-359.
- Hallin, G. (2005), "Sektor möter region – men hur och var? En studie av territorium och funktion i svensk politik på uppdrag av Ansvarskommittén". ITPS, Östersund.
- Hansen, T., G. Sandkjær Hansen, L. A. Heløe og I. M. Stigen (2006), "Den regionale stat – enhet og mangfold" *NIBR-rapport 2006:9*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Harrinvirta, M. og S. Kekkonen (2004), "Evaluating effectiveness of the horizontal policy programmes of the Finnish government – a novelty or an attempt once again?" Paper presentert ved EGPA-konferansen i Lubljana 1.-4. september.

- Harrinvirta, M. og S. Kekkonen (2005), "Government programme as a subject of performance measurement – process and politics" Paper presentert ved EGPA-konferansen i Bern 31. august – 3. september.
- Hedin, C. (2007), "Politikk eller administration? – en studie av samordningen bakom ett förvaltningspolitisk regeringsbeslut". *SCORE rapport nr. 2007:2* Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.
- Huzell, H. og J. Quist (2008), "En sammanhållen förvaltning. En rapport om samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningar i de nordiska länderna". Regeringskansliet, Stockholm (26. mai).
- Innovasjon Norge (2005), Struktur og oppgavefordeling innen næringsutvikling. Innspill fra Innovasjon Norge til Nærings- og handelsdepartementet, Oslo (22. november)
- Inrikesministeriet (2007), Rikstäckande mål för regionutvecklingen. Statsrådsbeslut SM 2007-03825/Ha-6, Avdelning för utveckling av regioner och offentlig förvaltning, Inrikesministeriet, Helsingfors (20. desember).
- IQ-net (2005), "Strategic planning for Structural Funds in 2007-2013: a review of strategies and programmes". IQ-net tematisk studie nr. 18 (2) (Juni). EPRC, universitetet i Strathclyde.
- IQ-net (2006), "The National Strategic Reference Frameworks: between myth and reality". Studie framlagt ved IQ-nets 10. års konferanse 27.-28. juni. EPRC, universitetet i Strathclyde.
- Johansen, S. (2008), "Virkemidler i distriktspolitikken – en strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60". *Notat 2008:110* Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Kekkonen, S., M. Harrinvirta, S. Rönqvist og P. Eerola (2006), Poliitiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli [Politikprogrammen i regeringsarbeidet – en ny modell för programledning]. *Publikasjoner fra statsrådets kansli nr. 13/2006*. Statsrådets kansli (Statsministerens kontor), Helsingfors (18. januar 2007).
URL <http://vnk.fi/julkaisukansio/2006/j13-politiikkaohjelmat-hallitustyossa/pdf/fi.pdf>
- Knudsen, J. P. (2004), Mot en ny regionalpolitisk plattform. Notat til Distriktskommisjonen (5. mars)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004), Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren. Rundskriv H-2143 (februar)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2008), Årsrapport 2007.
- Langhoff, K.L. (2007), *Struktur, demografi og kontaktmønster i departementene 1976-2006*. Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Leknes, E., N. A. Bergsgard og R. Dahl Fitjar (2008), I hierarkiets skygge? Nye dialogbaserte styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene. *IRIS rapport nr. 2008/239* International Research Institute of Stavanger (desember).
- Meijers, E. og D. Stead (2004), "Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review" Paper ved konferansen *Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration* i Berlin 3.-4. desember.
- NCE (2008), Programbeskrivelse, Norwegian Centres of Expertise-programmet (2. utgave, 24. november 2008). Innovasjon Norge/SIVA/Norges Forskningsråd.
- Niemi-Ilahti, A., J. Stenvall og K. Ståhlberg (2002), Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia [Et mer slagkraftig Finland]. *Innenriksministeriets publikasjonsserie nr. 12/2002*. Innenriksministeriet, Helsingfors (30. september).
- Nordisk Ministerråd (2008), Nordisk regionalpolitisk samarbeidsprogram 2009-2012. Nordisk Ministerråd, København.
- OECD (2007), *Linking regions and central government – contracts for regional government*. OECD, Paris.
- OECD (2008), *Territorial review: Norway*. OECD, Paris.
- Osland, O., F. Longva og M.D. Leiren (2008), "Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker". *TØI-rapport nr. 990/2008*. Transportøkonomisk institutt, Oslo.
- Ot.prp. nr. 10 (2008-2009), Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen med videre. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

- Peters, B. Guy (2007), Performance management in the Nordic countries: one pattern or many? Bilag 3 i Statskontoret 2007/165-5 *Dokumentation från det nordiska RAKO-seminariet* (11.-12. september). Statskontoret, Stockholm.
- Peters, B. Guy (2005), "Concepts and theories of horizontal policy management" Paper presenterat ved *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* i Santiago, Chile 18.-21. oktober.
- Quist, J. (2007a), "En sammanhållen förvaltning". *CTF rapport 2007:10* Centrum för tjänsteforskning (CTF) ved universitetet i Karlstad.
- Quist, J. (2007b), "The vertical dimension of a joined-up administration". *CTF rapport 2007:36*. Centrum för tjänsteforskning (CTF) ved universitetet i Karlstad.
- Regeringskansliet (2003), Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser. *Ds 2003:44*.
- Riksrevisjonen (2008), Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør. *Dokument nr.3:4 (2008-2009)* Riksrevisjonen, Oslo (25. november).
- Ringholm, T., E. Angell og A. Gjertsen (2006), Styringsdialog i regionalpolitisk samordning – erfaringer fra de nordnorske fylkeskommunene. *Arbeidsnotat nr. 04/2006* NORUT Samfunnsforskning, Tromsø.
- SOU (2007:10) Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Ansvarskommittens sluttbetänkning (februar). Finansdepartementet, Stockholm.
- SOU (2007:75) Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betenkning fra Styrkomiteen (november). Finansdepartementet, Stockholm.
- Statskonsult (2002), Inndeling av regional stat – en kartlegging. *Rapport 2002:18*
- Statskonsult (2003), Sentral samordning – impulser fra svensk og finsk regjeringsadministrasjon. *Notat 2003:7*.
- Statskonsult (2004), Virkninger av ulike regional inndeling av statlig virksomhet. *Rapport 2004:10*
- Statskonsult (2007), Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse. *Rapport 2007:27*.
- Statskontoret (2006a), Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem. *Rapport 2006:3*. Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2006b), På tvären – styrning av tvärspektoriella frågor. *Rapport 2006:13*. Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2007), Joining-up for regional development. *Rapport 2007:2*. Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2008), Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan. *Rapport 2008:3*. Statskontoret, Stockholm.
- St.meld. nr. 21 (2005-2006), *Hjarte for heile landet: om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 7 (2008-2009), *Et nyskape og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.
- Tiili, M. (2008), *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Akademisk avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Helsingfors (april).
- Verhoest, K. m.fl. (2005), "How coordination and control of public organizations by government interrelate. An analytical and empirical exploration". Manuskript presentert ved SCANCOR-arbeidsmøtet ved Stanford-universitetet 1.-2. april.
- Virkkala, S. og K. Niemi (red.) (2006), Peripheral localities and innovation policies: learning from good practices between the Nordic countries. PLIP-prosjektets sluttrapport til Nordic Innovation Centre, Oslo (desember).
- Volanen, R. m.fl. (2006), Politikprogrammen i regeringsarbeidet – en ny modell för programledning. *Statsrådets kanslis publikasjonsserie nr. 13/2006*. Statsministerens kontor, Helsingfors.
- Wärnersson, I. (2008), *Att styra länsstyrelsen. Rapport om regeringsuppdraget att analysera och lämna förslag till hur styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas*. Länsstyrelsen i Blekinge, Karlskrona (august).

- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007), Regionale partnerskabsaftaler om vækst og erhvervsudvikling (juni). OEM, København.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2008a), God praksis i organisering af regional erhvervsudvikling – inspiration fra tre udenlandske regioner. Rapport utarbejdet af Iris Group for EBST og Reg Lab. OEM, København.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2008b), Baggrundsrapport til regionalpolitisk vækstredigørelse (2. april). OEM, København.