

Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner

- innen lokal samfunnsutvikling

Webinar, arr: Distriktssenteret

Elisabeth Angell, NORCE Samfunn

elan@norceresearch.no

29.APRIL 2021

Problemstillinger:

I dag fokus på:

- Hvordan **fylkeskommunene** og **statsforvalterne** veileder distriktskommuner, innen lokal samfunnsutvikling?
 - Virkemidler/verktøy

Rapporten tar også opp:

- Hvordan følges kommuner som ikke etterspør veiledning opp?
- Samarbeid mellom FK og SF om veiledning?

Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner

Statsforvalternes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6

Elisabeth Angell

Rapport nr 3-2021 NORCE Samfunn



Datakilder:



- Hentet tall fra SSB
- Gruppeintervju på Teams i november 2020
 - I 10 fylkeskommuner
 - I 9 statsforvalterembeter
 - Totalt 83 personer i fylkeskommunene (FK) og statsforvalterne (SF)
 - 9 kontaktpersoner fra Distriktssenteret

Kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 (2020)

(Kilde SSB)



Fylke	Sentralitet 5	Sentralitet 6	Sum 5+6	Tot	Andel 5+6
Rogaland	5	4	9	23	39 %
Møre og Romsdal	11	5	16	26	62 %
Nordland	7	28	35	41	85 %
Viken	9	1	10	51	20 %
Innlandet	17	10	27	46	59 %
Vestfold og Telemark	5	4	9	23	39 %
Agder	7	4	11	25	44 %
Vestland	14	17	31	43	72 %
Trøndelag	12	14	26	38	68 %
Troms og Finnmark	9	26	35	39	90 %
SUM	96	113	209	356	59 %

Bred tilnærming til lokal samfunnsutvikling



- Samfunnsplanlegging, fysisk infrastruktur, klimatiltak, næringsarbeid, tjenesteutvikling, myk infrastruktur, kultur, inkludering, demokrati og deltakelse, identitetsbygging, attraktivitet, stedsutvikling, omdømmebygging, innovasjon, folkehelse og bærekraftig utvikling
- Ikke behov for en stringent avgrensning
- Det meste er **ikke** lovpålagt
- Holder utenfor oppgaver innen fylkeskommunen myndighetsområdet: f.eks. videregående skole og samferdsel (kollektivtrafikk, buss og båt)

Statlig styring og kommunalt selvstyre

- Juridiske styringsvirkemidler
 - lover, forskrifter, retningslinjer
- Økonomiske styringsvirkemidler
 - rammetilskudd, øremerking
- Pedagogiske styringsvirkemidler
 - skriftlige veiledere, utviklingsprogram, kompetanseutvikling mv
- Rapportering,
 - KOR og KOSTRA
- Konsultasjon



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Statlig styring av kommuner
og fylkeskommuner

Med prinsipper og retningslinjer

Ulike oppdrag



FYLKESKOMMUNEN

- Ingen “overkommune”
- Veiledning - gjerne kontroversielt overfor store kommuner/byer
- “Småkommunenes gode venn”
- “Distriktsfylker” har hatt flere virkemidler til regional utvikling
- Kapasitet til veiledning?

STATSFORVALTEREN

- Bindeledd- stat og kommune
 - Mekling, (innsigelser til arealdel)
- Samordne statlige sektorer
- Rettssikkerhetsinstans
 - Tilsyn
- Initiativ og veiledning (FM instruksen)
 - Kapasitet?
- “Hjelper og refser” (Flo, 2014)

- SF, hierarkisk styringsforhold overfor kommunene – «overøvrighet»
- FK, mer «likeverdig myndighet»
- Governance (samstyring) – ulike aktører koordinerer sine ressurser og gis felles retning og mening
 - Nettverk, partnerskap, samarbeid, deltakelse, støtte og tilrettelegging
 - Myke styringsmidler – med rom for *forhandlinger*
- **Veiledning – «myk» styring**

Fylkeskommunenes veiledning av distriktskommuner innen lokal samfunnsutvikling



- Regionale planer ser på hele fylket – lite rettet mot distriktskommunene
- Sammenslåtte fylker har ikke fått på plass nye planer
 - Mange nye fylkeskommuner har laget planstrategi
 - Trøndelag har laget planer
 - Fylkene med størst konflikt er kommet kortest
- Politiske plattformer «balansert utvikling» e.l.

FK og lokal samfunnsutvikling



- Mye generelt arbeid med (lokal) samfunnsutvikling
 - Endret politikk fra staten, FK mindre penger til regional utvikling
- Stort sprik i distriktskommunenes behov, ulik kompetanse og kapasitet
 - Enkeltpersoner med sammensatte stillinger – personavhengig
 - Kommunens økonomi
- Eksempler på arbeidsmåter:
 - Samarbeid (regionråd e.l) og partnerskap, FK som sparringspartner, fasilitere/dialogbasert jobbing, **prosjekt og programsatsinger**, kommunesamlinger/konferanser

- Andre offentlig aktører viktig; Siva, Innovasjon Norge, Forskningsrådet
- Nettverk og møteplasser – koble aktører. Bransjer, næringer og bedrifter – utenom kommunene?
 - Bidra i prosesser, pådriver og motivator, «mobiliseringsmidler»
- Eksempler:
 - Nettverk for næringsansvarlige i kommuner, etablereropplæring og gründerhjelp (Hopid-kontorer), finansierte kommunale næringsfond, partnerskapsavtaler, prosjekt, bruke forsknings- og innovasjonsmidler fra NFR mer aktivt
- Landbruk – FK overført oppgaver fra SF
 - Regionalt næringsprogram i landbruket, mye tilskuddsforvaltning

- Veiledning gjennom *ordinær planleggingsaktivitet* for *alle* kommuner
 - Planforum, plankonfersanser, plannettverk m.v. Kommunene deltar frivillig.
- Gir uttalelser til planstrategi, planprogram og kommuneplaner (samfunnsdel og arealdel har prioritet)
- Bidrar med statistikkgrunnlag, særlig viktig for småkommuner
 - Generelt (demografi, næring mv) og spesielt innen folkehelse
- Eksempler:
 - Planveiledere med «kommuneansvar», kommunebesøk ved saker i planforum, nyhetsbrev, prosjekter, forum for unge planleggere, økt bruk av digitale plattformer

FK - KLIMA OG BÆREKRAFT

- Kommuner nyttiggjøre seg av FK arbeid, ikke målrettet for distriktskommuner
 - I kommunale planer
- Klimanettverk for kommuner
- Møteplasser

FK - FOLKEHEELSE

- Statlig satsing der fylkene får midler fra Helsedirektoratet
- Støtter kommunene med:
 - Finansiere (del) stilling
 - Prosjekt/tiltak
 - Kunnskap, informasjon og veiledning
 - Faglig nettverk
- Noen småkommuner søker ikke



Statsforvalteren og distriktskommuner

- Kommuneanalyser avgjørende
 - ROS-analyser, kommunebilder
- Kommunedialog, mange faste møtepunkt
 - Møte med statsforvalter og kommuneledelse (halvårlig/årlig), opplæring av nye folkevalgte, veiledning av nytilsatte i nøkkelstillinger (kom.direktør, planlegger, landbruksansvarlig), forventningsbrev, prosjekt, tilsyn, «postkassestyrt», bygger system for bedre kunnskapsdeling og informasjonsutveksling
- Sentralitet inngår IKKE i analysene - men uro for småkommunene



- Bruker *ordinære planorganer*, planforum, nettverk, konferanser
- Gi uttalelser til kommunale planer og samordne statlige interesser,
 - Kommuneplanenes samfunnsdel og arealdel og planstrategi prioriteres
 - Kommunebesøk, f.eks. i planutvalg, kommuneturné, faste kontaktpersoner for kommuner, forsøker dialog ved vanskelige arealsaker, informasjon om nasjonale føringer, «drømmedag» for nye planleggere,
- Mekte ved innsigelser til kommunale planer
- Mange rutiner er ikke på plass i de sammenslåtte fylkene
 - ulik kapasitet til å følge opp enkeltkommuner

SF - KOMMUNEØKONOMI

- Kommunenes økonomistyring avgjørende – unngå ROBEK
- Eksempler:
 - Nettverk for økonomifolkene, besvarer spørsmål fra kommuner, utarbeider «veileder» innen økonomi, dialog med kommunerevisor

SF - LANDBRUK –I ENDRING

- Nye samarbeidsformer i fylkene
- Eksempler fra før reformen:
 - Veilede om tilskuddsforvaltning, årlig forventningsbrev
 - Faglige nettverk; faste arena, konferanser, fagdager o.l nå mer webinar og digitale møteplasser
 - Stimulere utviklingsarbeid/prosjekt
 - Opplæring av nytilsatte (i landbruk)

Arbeidsformer

FYLKESKOMMUNE

- Dialogarenaer og **prosesser**
 - samskaping
 - Prosjekter og forsøk
 - Økonomisk støtte
 - Informasjonskanal
 - Individuell veiledning
 - Sparringspartner
- Statistikk og faktakunnskap
- Besvare høringer av planer

STATSFORVALTER

- Veiledningsoppgaver med sterkere grad av pålegg (tilsyn og mekling)
- Dialogarenaer og **prosesser**
 - samskaping
 - Prosjekter og forsøk
 - Økonomisk støtte, *skjønnsmidler*
 - Informasjonskanal
 - Individuell veiledning
 - Sparringspartner
- Høringer av planer
- Ingen føringer på sentralitet

- Begrenset oppmerksomhet mot distriktskommuner
- FK har større oppmerksomhet på distriktskommuner enn SF
 - Tradisjonelle distriktsfylker mest opptatt av distriktskommuner (og har hatt mer regionale utviklingsmidler)
 - Politisk oppmerksomhet
- Det gjenstår mye jobb før de sammenslåtte fylkene har fått på plass nye rutiner, både internt, mellom FK og SF og overfor kommunene.
 - Mer fokus på rutiner til nasjonalt nivå enn for kommuner?

Konklusjoner

- Mye prosessjobbing mellom FK/SF og kommunene
 - Proessorientert utviklingsarbeid og veiledning – hånd i hånd
 - Proessorientert arbeid «binder kapasitet», kommuner må prioritere
 - Kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 er ikke utpekt målgruppe
 - Behovene i distriktskommunene varierer, og ulik kompetanse og kapasitet
 - Hvordan veilede i «frivillige oppgaver» innen lokal samfunnsutvikling?
- FK og SF i de nye fylkene har ikke på plass rutiner for veiledning av kommunene
 - Internt fokus på å bygge egen organisasjon og covid-19 har forsinket
- SF mer kontroll og kan gi pålegg, ved tilsyn og mekling.
 - «Overøvrighet» smitte over på veiledning også for andre felt?