

**En vurdering av fylkeskommunenes rolle som
regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon
i den sammenheng**

Jon P. Knudsen, Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon
Moxnes Steineke



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

2005

Nordregio Working Paper 2005:1
ISSN 1403-2511

First published in 2005 by Nordregio
PO Box 1658, SE-111 86 Stockholm, Sweden
Tel. +46 8 463 54 00, fax: +46 8 463 54 01
e-mail: nordregio@nordregio.se
website: www.nordregio.se

Jon P. Knudsen, Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke: En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng
Stockholm: Nordregio 2005 (Nordregio Working Paper 2005:1)

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 for 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
2005

Forord

Denne begrensede vurderingen av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapets betydning i den forbindelse er utarbeidet av Nordregio, Stockholm i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i Oslo. Arbeidet er utført på oppdrag av det norske Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD).

En kontrakt mellom Nordregio og KRD har ligget til grunn for arbeidet. Oppdraget har gått ut på å gi en generell omtale av status for fylkeskommunenes roller og oppgaver, avhengig av de erfaringene som er gjort i og utenfor de ulike fylkeskommunene de siste par årene. Kontrakten bygger på en detaljert anbudsforespørsel fra KRD, en prosjektbeskrivelse utarbeidet av Nordregio og NIBR samt et forhandlingsmøte mellom KRD og de utførende institusjonene.

Fra KRD sin side har Jan Sandal, Gerd Slinning, Judith Kortgård og Trond Bigseth fulgt opp arbeidet.

Underveis i arbeidet har vi hatt god støtte i en egen ressurs-/referansegruppe som har hatt følgende sammensetning: Audun Moflag (Miljøverndepartementet), Anthony Kallevig (LO), Kolbjørn Almlid (Innovasjon Norge), Ingveig Holand Wahl (NHO), Kirsti Kolle Grøndal (Fylkesmannen i Buskerud), Inge Nordeide (Trondheim kommune), Anna Welle (Saltdal kommune), Stein Erik Thorud (Oppland fylkeskommune), Liv Fredriksen (Rogaland fylkeskommune), Inge Fornes (Nord-Trøndelag fylkeskommune), Hans Clementz (Kommunenes Sentralforbund), Øyvind Bjørn (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) og Kristin Lind (Kommunal- og regionaldepartementet).

I samband med avslutningen av vurderingsarbeidet ble det avholdt et eget arbeidsmøte med et 30-talls representanter for de involverte aktørene. De vurderinger som presenteres her, inkludert eventuelle feil eller mangelfulle opplysninger, står Nordregio og NIBR alene ansvarlige for.

Vi vil rette stor takk til alle som har bidratt med bakgrunnsopplysninger, egne refleksjoner og ikke minst framhenting av saksdokumenter og partnerskapsoversikter i en hektisk arbeidsperiode.

Fra NIBR har forskerne Jan Erling Klausen, Bjørn Moen og Sigrid Skålnes medvirket.

Prosjektet har vært ledet av Nordregio med bidrag fra seniorforskerne Jon P. Knudsen og Lars Olof Persson samt forsker Jon Moxnes Steineke. Lars Olof Persson har vært ansvarlig prosjektleder.

Stockholm, januar 2005.

Innhold

Sammendrag	7
Summary	10
1. Bakgrunn	14
2. Datakilder og innsamlingsmetoder	14
3. Rollen som utviklingsaktør	17
4. Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør	19
5. Fylkeskommunen og omverdenen	25
6. Utfordringer i det regionale utviklingsarbeidet	32
7. Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger	37
Skriftlige kilder og saksdokumenter ordnet etter geografisk relevans	45
Vedlegg 1 - Partnerskap i Sverige: tidlige innvendinger og erfaringer	53
Vedlegg 2 - Partnerskapsutviklingen i fylkene 2004	59
Vedlegg 3 - Intervjupersoner i eksempelstudier - utvalgte fylker	61

Sammendrag

Rammene rundt fylkeskommunene er for tiden svært usikre. I sin nåværende form ble de etablert med virkning fra 1. januar 1976. Etter som tiden har gått, har fylkeskommunene fått enkelte funksjoner lagt til mens andre er falt vekk. Sykehusene er flyttet til statlige foretak, mens den tidligere bebudede overføring av miljø- og landbruksfunksjoner til fylkeskommunene aldri ble realisert. Fylkesplanens autoritet som regionalt koordinerende dokument er også svekket over tid. Til gjengjeld har fylkeskommunene altså fått en noe utvidet utviklerrolle.

Det er viktig å betone at mange av informantene som er intervjuet for denne vurderingen gir uttrykk for stor tro på det arbeidet som gjøres for å fremme den regionale utviklingen, men at de mistror det institusjonelle rammeverket og støtten rundt oppgavene. Det eksisterer dermed en slags dobbeltbunnet tilnærming til selve vurderingsoppdraget, der dette på ett plan ikke forstås som et reelt bidrag til en avklaring om fylkeskommunenes fremtid, men der vurderingen likevel ses som en genuin anledning til å luften tanker og synspunkter både på fylkeskommunenes stilling og utviklingsarbeidets art.

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør

Regjeringen har ikke ønsket å definere rollen som regional utviklingsaktør, men har sagt at rollen må gis et innhold av fylkeskommunene selv. Siden innholdet i utviklingsaktørrollen ikke er gitt utenfra, er den avhengig av en tydelig definisjon innad for å kunne fungere utad. Hittil kan det generelt synes som om det er det fylkeskommunale kjernebyråkratiet som har engasjert seg sterkest i tydeliggjøringen av utviklingsaktørrollen, mens ansatte i andre deler av fylkeskommunal virksomhet foreløpig har en uavklart forståelse av den. Dette gjør at den fylkeskommunale utviklingsaktørrollen stadig er vanskelig å gripe an av andre tunge samfunnsaktører i omgivelsene, og at partnerskapsarbeidet ennå har mer preg av å være mer taktisk enn strategisk.

Det eksisterer helt tydelig en overordnet forståelse rundt vurderingen av utviklerrollen som går i retning av at denne ikke utgjør en reell del av tenkningen om den videre institusjonaliseringen av det regionale utviklingsarbeidet. Den norske frigivningen av det regionale utviklingsbegrepet gir samtidig statens mange sektorer og aktører stor frihet i forhold til å forholde seg til fylkeskommunene som ledende regional utviklingsaktør. Den fylkeskommunale aktørrollen spilles i et rom der den vanskelig gripes og gripes av andre tunge samfunnsaktører.

Vi vil hevde at det hadde vært ønskelig at staten hadde angitt tydeligere rammer for hvordan statlige sektorer skulle medvirke i det regionale utviklingsarbeidet, og at det regionale utviklingsarbeidet kan myndiggjøres gjennom tydeligere påpeking av de institusjonelle betingelsene det skal operere under. Med dette menes at staten kan sette klarere mål, forventninger og spilleregler for dette arbeidet overfor de aktører som involveres. Dette er spesielt viktig siden fylkeskommunen i sin nåværende form oppleves for svak til å kunne opptre med særlig autoritet overfor dem den forventes å samhandle med.

Partnerskapets funksjon

Regionale partnerskap blir av de fleste informantene beskrevet som et nytt begrep for de samarbeidsrelasjoner fylkeskommunene inngår i. Partnerskap oppfattes mer som et

moteord enn som et signal til kvalitativ endring av politikk. Dette kan gjerne knyttes til at det fra nasjonalt hold heller ikke trekkes opp noen ideologiske, økonomiske eller politiske rammebetingelser for partnerskapsutformingen i motsetning til hva tilfellet er særlig i Finland og Sverige, der partnerskapene danner grunncellene i en europeisk forankret og delvis europeisk finansiert nasjonal utviklingspolitikk.

Fylkeskommunen som samarbeidende institusjon har ikke blitt mer attraktiv nå enn den har vært tidligere. Til det disponerer den stadig for få ressurser og for lite myndighet. Dette vil vi hevde uansett om partnerskapene fremstår som tydelig formaliserte eller bare er tuftet på sedvane og muntlige konvensjoner.

Partnerskapsaktørene beskriver partnerskapets funksjon hittil som greit og preget av likeverdighet. Oppfølgingen av felles satsinger går i følge de fleste 'mye som før'. Mye av denne innsatsen bærer preg av å bygge på etablerte relasjoner i form av nettverk og samarbeidsavtaler uten at arbeidsmåter, ansvar og fullmakter endres vesentlig. Holdningen er her utpreget pragmatisk og praktisk, og knapt knyttet til noen teoretisk betraktning om partnerskapet atskiller seg fra annen type forpliktende samarbeid.

De aktørene som har etablert formelle partnerskapsavtaler har imidlertid fått en bedre forståelse av andre aktørers ståsted, og opplever en bedre strategisk koordinering av utviklingsarbeidet fra sin egen fylkeskommunes side. Formaliseringen av samarbeidet har gjort at den gjensidige involveringen skjer tidligere nå enn før. Mange av respondentene opplever det imidlertid som at det er et klart positivt samband mellom økonomisk ressursinnsats og innflytelse på fordelingsbeslutninger i partnerskapet: Jo større det egne bidraget er, desto større er innflytelsen på fordelingsbeslutningene.

Partnerskapsarbeidet oppfattes ennå som lite strategisk forpliktende, og har stadig preg av å være et sak-til-sak samarbeid knyttet til konkrete prosjekter. Konkrete partnerskapsavtaler har imidlertid påvirket prioriteringer, men partnerskapsarbeidets forankring i organisasjonene er stadig avhengig av dedikerte personer på ledelsesnivå. En del av partnerskapsaktørene er stadig usikre om hvilke prosjekter som skal eller kan legges inn i partnerskapsarbeidet. Dette reflekterer også at flere av dem opplever at fylkeskommunene stadig er usikre på hva de skal legge inn i rollen som ledende regional utviklingsaktør.

Vi vil hevde at partnerskap som regionalpolitisk begrep representerer mer nytale en ny politikk. Dersom fylkeskommunene skal mobilisere tunge partnerskap for en forsterket regional utviklingspolitikk, fordrer det langt større politiske reformer og grep enn dem som er gjennomført de siste par årene. I dag har fylkeskommunene for få muskler selv til å kunne bygge sterke partnerskap, så som ved å knytte spesifikke utviklingsmål til partnerskapene, det vil si at det i stedet for at partnerskapet så å si blir bedt om å finne seg selv og sin egen form, kan de gis i oppgave å utvikle de regionale, komparative fortrinn til beste for et overordnet nasjonal vekstmål. Aktører som utmerker seg i slikt arbeid kan belønnes, mens de som unndrar seg partnerskapsarbeidet, kan sanksjoneres på ulike vis.

Fylkesplanens rolle

Arbeidet med fylkesplanene de siste årene kan kort oppsummeres som en utvikling i retning av mer realisme og smalere, mer spissede innsatser. Mens fylkesplanene tidligere var bindstore arbeider som forega å samordne det meste innenfor eget territorium, er de nå blitt både slankere, strammere og mindre ambisiøse. Med slanking og ambisjonsnedsettelsen har det også skjedd en mer fokusert politisk involvering i planarbeidet.

Informantene gir inntrykk av at fylkesplanarbeidet over tid både har blitt mye mer stringent, kortfattet og strategisk spisset og mer realistisk handlingsorientert. Dette har skjedd de fleste steder og uavhengig av ansvarsreformen.

Informantene i fylkeskommunene er relativt entydige i sin understreking av at de viktigste partnerskapene er de som er etablert i samband med fylkesplanarbeidet. Det oppleves som et generelt problem for de fleste fylkeskommunene at ansvarsreformen kom midt i en fylkesplanperiode og derfor i liten grad har kunnet influere på planutformingen. Mye av det skjellsettende regionale planarbeidet med hensyn til de fremtidige regionale utviklingsbetingelsene skjer i sektorene, og det er først dersom det fylkeskommunale planarbeidet får tunge føringer til slike arenaer at det vil oppfattes som autoritativt og virkelig attraktivt.

Vi vil hevde at fylkesplanene i dag har fått en like realistisk som beskjeden rolle som premissleverandør for den regionale utviklingen. Den politiske involveringen i planarbeidet er god og rimelig tilpasset fylkeskommunenes aktivitetsmuligheter. Nøkkelen til å styrke fylkesplanleggingen ligger nasjonalt og er nøye forbundet med evnen og viljen til mer reelt å gi fylkeskommunene en sentral rolle for regional utvikling. I plansammenheng betyr det sterkere bindinger mellom fylkesplan og de regionale sektorpolitikkenes.

Ansvarsreformens plass

Det er gått så kort tid siden reformen ble satt ut i livet at det er vanskelig å si om det har materialisert seg noen praksisendring i kjølvannet av den. Respondentene vi har intervjuet har problemer med å avgjøre om det er mangel på tid eller mangel på substansielt innhold som forklarer de lite entydige endringene. De har også vansker med å avgjøre om det har manifestert seg noen systematiske endringer i virkemiddelbruken.

De svarene vi har fått om endrede holdninger og ny praksis viser i stedet tilbake til lengre historiske utviklingslinjer i alle fylkeskommunenes utviklingsbaner: Dels har det vokst fram en utviklerrolle etter at andre politikkområder, fremst sykehusene, har forsvunnet og noen politikkambisjoner, fremst tanken om å lage store koordinerende fylkesplaner, har vist seg urealistiske. Dels har det også skjedd en inkludering av ideer om strategisk næringstenkning og samarbeidsbasert planlegging. I St. meld. nr. 19 (2001-2002) ble det gjort til et poeng at fylkeskommunene skal bevege seg fra å ha en ren myndighetsrolle til å ta lederskap i regionale partnerskap. Vi vurderer det slik at det først og fremst er i det regionale næringsutviklingsarbeidet at et slikt lederskap er i ferd med å bli etablert.

Vi vil hevde at en reform som skal fylle skoene til uttrykket ansvarsreform, må romme betydelig mer ansvar enn det som er frigjort gjennom den ansvarsreform som så langt er gjennomført. Dette gjelder særlig i de deler av landet der fylkeskommunenes utviklerrolle historisk og økonomisk er svakt utviklet. Det er antakelig viktigere å knytte større autoritet og mer makt til et regionalt utvikleransvar enn å gi det mer friske penger.

Summary

The Norwegian counties are living in dangerous times. Established in their current form in 1976, they subsequently obtained a number of new administrative responsibilities, though in recent years other responsibilities have been removed. Hospitals have now been made into state companies, while the pre-announced transfer of environmental and agricultural functions are yet to materialise. As such, the authority of the county plan as a document of regional coordination has been eroded, though in compensation the counties' role as regional development agents have been somewhat enlarged.

We are however eager to stress here that many of the interviewees whose knowledge and experience we have drawn upon for this assessment continued to place a significant amount of trust in regional development efforts, yet they distrust the institutional framework and incentives driving it. We have adopted here a 'liberal' interpretation of what was requested for this assessment exercise. As such, on the one hand it cannot be taken as a direct contribution to determining the future of the counties as administrative units *per se*, though it has nevertheless provided us with a genuine opportunity to present reflections and impressions both of the standing of the counties and the nature of regional development efforts in Norway.

The counties' role as a regional development agent

The Norwegian government has not wished to define the counties' role as regional development agents, but has instead said that their future role must be worked out by and in the counties themselves. As the content of this role is not given exogenously, a clear and concise definition of their roles and responsibilities needs to be applied within the counties to frame their interactions with their task environment. Thus far, the general impression seems to be that the core bureaucracy elements of county governance have not been particularly involved in defining the counties' role as regional development agents, while employees in other parts of the organisation have a less coherent understanding of this role. This then implies that other significant actors find the counties' role rather difficult to grasp and thus that the work of regional partnerships remains more tactical than strategic in nature.

There is evidently a basic understanding here of the role of the regional development agent that it is not really in tune with the continuous institutionalisation of regional development efforts *per se*. This rather lax definitional approach has at the same time however provided the numerous government and sectoral actors in Norway with a significant amount of leeway in terms of relating to the counties as regional development agents. This level of agency is however put into a context where it is difficult to grasp and where it is, in many cases, often barely understood by other significant regional actors.

We thus claim that it would be better for regional development efforts if the government had established a clearer framework with regard to how public sector institutions should participate in regional development efforts, and additionally, that such efforts could be given more prominence by making the institutional pre-conditions for such co-operation more explicit. By this we mean that the government can make the objectives, expectations and rules of the game more explicit for those actors involved. This is a pressing concern, as the counties in their current form are regarded as being too weak to interact with their regional development partners with much authority.

Regional partnerships

Regional partnerships have come to be regarded as a new concept describing well-established relations involving the counties and other institutions in their regional environment. Such a notion is however more of a buzzword than a manifestation of a qualitative change in regional policy. This may, in part, be explained by the fact that the makeup of regional partnerships has not been based on the setting of any ideological, economic or political conditions by the central authorities. This is in stark contrast to the situation in Finland and Sweden, where the development of regional partnerships is embedded in a partly EU financed national regional development policy.

As co-operation partners, Norwegian counties can hardly now be described as being more attractive than they were before the changes in their list of responsibilities, as they control few resources, and lack institutional authority. We make this claim independently of whether the partnerships in which the counties take part are explicit and formalized, or merely based on tradition and informal agreements.

The actors involved describe the functioning of the partnerships thus far as being straightforward and based on equality. The management of common projects and initiatives proceed as they have done in the past, while a significant amount of current activity appears to be based on well-established relationships that does not imply a fundamental revision of established ways of working, responsibilities or mandates. This approach is both pragmatic and practical. There are few who believe that operating in regional partnerships differs from operating in other forms of co-operation.

The actors that have established formalised partnership agreements do however appear to have benefited from an improved understanding of the requirements of their partners, while they also maintain that better strategic co-ordination of regional development initiatives now exists in their counties. This formalisation process has also meant that such mutual involvement appears at a much earlier stage in the common development/initiative process than was previously the case. Many of the respondents thus claim that there is a positive relationship between the resources invested in the partnership and their own influence on later funding/investment decisions: the larger resources they contribute to the partnerships, the bigger their influence.

Working in regional partnerships is however still approached as strategically unconditional, and remains an issue-by-issue exercise based on concrete project initiatives, with delimited but measurable effects. Concrete partnership agreements have however had an influence on how subsequent organisational priorities are outlined, yet the embedding of the partnership principle generally remains dependent on the dedication of selected top administrators or 'key' individuals. Some of the partnership actors remain uncertain as to which kinds of projects are best marketed/sponsored in regional partnerships. This may reflect the fact that the counties themselves remain uncertain as to what level of political and/or organisational capital they themselves are willing to deploy in respect of taking up the role of being the leading regional development agent.

We therefore claim that as an operational concept in regional policy, partnerships can certainly be seen as a case of 'old wine in new bottles'. If the counties envision mobilising significant partnerships in order to boost regional development efforts, this

requires significant political reforms. Under present conditions, the counties are much too weak, at least politically, to construct strong regional partnerships on their own.

By providing the regional partnerships with specific objectives, the counties could ask their regional partners to further develop regional comparative advantages. Those actors that excel may then be rewarded, while those that avoid taking part in partnerships could be sanctioned in various ways.

The role of the county planning instrument

The evolution in respect of county planning instruments over the last decade can be summed up as a process encompassing greater realism and smaller, more focussed initiatives. While county plans used to be voluminous studies that appeared to co-ordinate anything of relevance within the territory covered, such plans have now been at the same time, both significantly pruned and dressed up, while also becoming much less ambitious in scope. This has also meant that overt political involvement in the planning process has become much more focussed.

Our sources indicated that the planning process has thus become more stringent, streamlined and strategically focussed. This is a process that has occurred in all counties, independently of the *Responsibility Reform (AR)*.

In terms of the county administration and their 'top brass' of regional politicians, our interviewees were however rather reticent in describing the most influential regional partnership as that established for developing and revising county plans. A general problem in most counties has thus been that the AR was put into practice in the middle of a planning period, so that the reform process has, to only to a limited extent, had any influence on the current planning process. Much of the conditioning of future regional development paths takes place in the different sectors, all of which are beyond the control of the counties. It is only when county planning is invited into these arenas that strategic planning will be approached as authoritative and as an attractive arena for involvement by the private and voluntary sectors.

We thus claim that county planning currently has a realistic but limited role in creating the conditions for regional development. Political involvement in the planning process is robust and well adjusted to the activities the counties themselves have an influence on. The key to strengthening the planning instrument is however to be found at the national level and is closely related to an increasing willingness by the State to provide the counties with the means to enable them to take on a leading role in regional development. In direct terms this would require better co-ordination between the county plans and regional sectoral policies.

Assessing the Responsibility Reform (AR)

Too little time – less than 2 years - has passed to enable us to determine whether any significant changes in administrative practices have materialised as a consequence of the reform. Symptomatically, our respondents had significant difficulty themselves in determining whether it is the short time period, or the lack of any substantial content in the reform, that should be put forward as the main explanation for the lack of any significant effects thus far. The respondents were moreover also unable to point to any significant changes in the use of funds in different regional policy areas.

The material obtained for this assessment on new attitudes and practices instead reflects the importance of historical development paths in explaining the present choices made at the regional level. In part, the role of the regional development agent has evolved in the counties themselves as policy areas have been moved to the state

level (the nationalisation of the regional hospitals being a case in point here) while at the same time, the vision of producing and managing grand regional plans has not, in practice, proved feasible. In addition, new ideas from abroad, with regard to collaborative planning and strategic economic development plans, have now also been adopted.

Finally then, we also claim that a reform that is supposed to fulfil its name (the *Responsibility Reform – AR*) requires the transference of many more policy responsibilities to the regional level than those that have been made available thus far. This is a particularly valid argument for those parts of Norway where the counties themselves have traditionally played a peripheral role in terms of being regional development agents. In conclusion then, it is probably more important to yield to the regions greater authority and powers as regional development agents than to simply provide them with higher levels of funding.

1. Bakgrunn

KRD ba i anbudsinnbydelsen i april 2004 om 'en vurdering av fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør, og en vurdering av partnerskapenes funksjon i den sammenheng, to år etter innføring av ansvarsreformen'. Det ble videre bedt om at utvalgte dimensjoner ved fylkeskommunen sin rolle som utviklingsaktør skulle vurderes, og det ble presisert at analysen skulle ha fire sideordnede målsettinger:

- å gi en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør,
- å gi en vurdering av partnerskapenes funksjon i den sammenheng,
- å vurdere ansvarsreformens betydning for rollen som regional utviklingsaktør, deltakelsen i internasjonalt samarbeid, regional tilpassing av virkemidlene og om desentraliseringen av regional- og distriktpolitiske virkemidler har utløst midler fra andre fagområder internt i fylkeskommunene, hos kommunene eller regional stat, samt
- å vurdere om fylkeskommunens nye rolle, samarbeidet gjennom partnerskap og ansvarsreformen har bidratt til at fylkesplanen nå i større grad fungerer som et politisk styringsdokument.

Vi betrakter alle disse fire målsettingene som likeverdige, og har derfor strukturert vurderingen på følgende måte: først gir vi en kort redegjørelse for hvilke datakilder og innsamlingsmetoder som ligger til grunn for vurderingen(e). Deretter definerer vi i kapittel tre rollen som regional utviklingsaktør, og setter denne i sammenheng med de regionalpolitiske forutsetningene slik de arter seg i Norge i dag. Dette kapittelet er rent beskrivende.

Vurderingsdelen av rapporten er lagt til kapitlene fire til sju. I kapittel fire drøfter vi fylkeskommunen som utviklingsaktør, og retter i første omgang fokus på det indre livet i fylkeskommunene, nærmere bestemt arbeidsfordelingen mellom administrasjonen og fylkespolitikerne. Vi gir en nærmere beskrivelse av de videregående skolens rolle som regionale utviklingsaktører og beskriver fylkeskommunenes internasjonale samarbeid.

I kapittel fem tar vi for oss fylkeskommunenes forhold til omverdenen og regionale partnerskap. Vi beskriver de ulike aktørenes roller og vurderingar av partnerskapenes funksjon. Sambandet mellom partnerskapsarbeid og utviklingen av regional merverdi diskuteres.

Deretter peker vi i kapittel seks på noen sentrale utfordringer i det regionale utviklingsarbeidet som har utkrySTALLISERT seg under analysen av de data og opplysninger som ligger til grunn for vår vurdering. I det avsluttende kapittel sju samler vi de overordnede vurderingene av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng, og kommer med noen generelle anbefalinger og forslag til forbedringer.

2. Datakilder og innsamlingsmetoder

I arbeidet med vurderingen har vi brukt opplysninger fra ulike kilder:

- Fylkeskommunale dokumenter som planer, programmer, notater, saksframlegg etc.
- Personintervjuer med fylkespolitikere og administrative nøkkelinformanter på plass i fem utvalgte fylkeskommuner samt representanter for sentrale partnerskapsaktører. Sentrale partnerskapsaktører defineres som representanter for fylkesmannsembetet, samt regionale representanter for NHO og LO. Intervjuene ble gjennomført i perioden juli – september 2004.
- Et utvalg representanter for de partnerskapsaktørene som ikke er intervjuet i direkte personintervjuer (fylkesmenn, LO og NHO regionalt) er intervjuet om erfaringene med partnerskapsarbeidet per telefon. Bruttoutvalget av representanter for disse andre partnerskapsaktørene (kommuner, regionråd, Innovasjon Norge, bedrifter, SIVA, Norges Forskningsråd, universiteter og høyskoler o.a.)¹ ble hentet fra alle fylkene. Intervjuene ble gjennomført i perioden august – oktober 2004.

Det er hentet inn egen skriftlig informasjon om det regionale partnerskapsarbeidet i henvendelser til alle fylkeskommuner. I tillegg er ulike møtedokumenter, saksframlegg og vedtak fra fylkeskommunale politiske organ (komiteer, fylkesutvalg, fylkesting og fylkesråd) for perioden juni 2002 – september 2004 summarisk gjennomgått og analysert. I tillegg er evalueringer av et utvalg regionale utviklingsprosjekter og –program studert.

I fem fylkeskommuner er administrative og politiske nøkkelinformanter intervjuet om utviklerrollen og partnerskapenes betydning og funksjonsmåte. Fylkeskommunene i eksempelstudiene er valgt ut for å presentere mest mulig kontrasterende erfaringer i rollen som utviklingsaktør (tabell 1). I utvalget er det lagt vekt på å fram ulikheter i geografi, i fylkeskommunenes erfaringer som regional utviklingsaktør samt i nivået på de regionale utviklingstilskuddene.

Tabell 1: Utvalget av fylkeskommuner for eksempelstudier

FYLKE	GEOGRAFI		REGIONALE UTVIKLINGS- TILSKUDD 2004		FYLKESKOMMUNEN SOM REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR	
	By- områder	Distr.pol. virkemiddel -område	Samlet nivå (kap. 551, post 60,61)	Nivå per innb.	Erfaring	Evaluert tidligere? (RUP, regionale partnerskap)
Aust- Agder	By	Delvis	Lavt	Lavt	Stor	Ja – RUP
Vestfold	Byer	Nei	Lavt	Lavt	Liten	Ja – begge
Hordaland	Storby	Delvis	Middels	Lavt	Stor	Nei
Sogn & Fjordane	Nei	Helt	Middels	Høyt	Stor	Nei
Nordland	By	Helt	Høyt	Høyt	Stor	Ja - begge

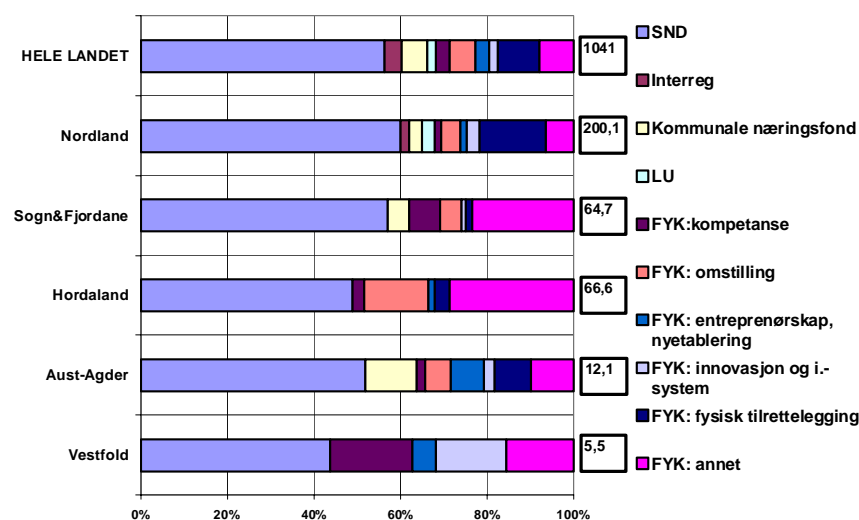
De fem eksempelfylkene har svært ulike rammebetingelser med hensyn til tilgangen på statlige virkemidler for regional utvikling og nyskaping (St.prp. nr. 1 (2004-2005)). Fylkeskommunene har de to siste årene valgt å bruke om lag halvparten

¹ Spørreundersøkelsen omfatter til sammen 37 respondenter. Disse fordeler seg med 12 intervjupersoner for bedrifter, 13 representanter fra enkeltkommuner, regionråd og KS, 4 representanter for virkemiddelaktørene SIVA og Innovasjon Norge, 5 representanter fra regionale statsorgan (Statens Vegvesen, Fiskeridirektoratet og fylkesmannens landbruksavdeling) samt 3 fra forsknings- og utdanningsinstitusjoner (universiteter, høyskoler og Norges Forskningsråd).

av kap. 551-midlene i bestillinger til Innovasjon Norge, mens de fem fylkeskommunene i utvalget har varierende anledning til selv å fordele midler til ulike formål. Den relative fordelingen av virkemidler som samlet var tilgjengelige for fordeling i de fem eksempelfylkene i 2003 er vist i figur 1. Midlene som fylkeskommunene selv har fordelt til ulike egne prosjekter er angitt med FYK. Kategorien FYK: annet omfatter tildelinger til prosjekter som ikke lar seg kategorisere i en av de øvrige FYK-kategoriene alene, og som ligger i grenselandet mellom flere ulike kategorier. Øvrige midler er fordelt til Innovasjon Norge (SND), Interreg-programmer, kommunale næringsfond og landsdelsutvalget for Nord-Norge (LU). Det samlede absolutte virkemiddeltilsagnet i hvert enkelt fylke er angitt i millioner kroner i firkantene til høyre for figuren.

I 2003 fikk for eksempel Nordland fylkeskommune tilsagn om 200,1 millioner kroner til regional utvikling og nyskaping. Dette utgjorde nærmere tjue prosent av alle midlene som var tilgjengelig for hele landet – 1041 millioner kroner. Nordland anvender seg av et bredt spekter av ulike formål, med en konsentrasjon av innsatsen til kommunalt omstillingsarbeid og tilrettelegging av fysisk infrastruktur. Vestfold fikk til sammenligning bare tilsagn om 5,5 millioner kroner til regional utvikling og nyskaping i 2003. Bruken av disse begrensede midlene ble fokusert på noen få områder. Av den delen av midlene som ikke ble fordelt til andre virkemiddelaktører, så som SND, ble en stor del brukt på kompetanse og opplæring, mens noe mer ble brukt på tilrettelegging for entreprenørskap og utvikling av innovasjonssystem.

Figur 1: Anvendelsen av virkemidler for regional utvikling og nyskaping i de fem eksempelfylkene 2003



Kilde: St.prp. nr. 1 (2004-2005) Forslag til statsbudsjett for budsjetterminen 2005; tabell 3.30-31 i Kommunal- og regionaldepartementets budsjettkapitler.

Ulikhetene i fordelingsprofil og tilgjengelige ressurser vil uvegerlig farge oppfatningen til de personene som er intervjuet i eksempelfylkene. Dette gjør at det ikke er mulig å trekke generelle konklusjoner om det regionale utviklingsarbeidet ut fra intervjumaterialet alene. I vurderingen blir generelle observasjoner kun formulert om intervjumaterialet blir bekreftet i framstillingene i det øvrige, skriftlige materialet som er gjennomgått.

I vedlegg 3 gir vi en oversikt over personene som er intervjuet i eksempelfylkene. Vi har ikke en tilsvarende oversikt over personene som er intervjuet om sine

opplevelser av partnerskapenes funksjon i denne rapporten. For de enkelte aktørgruppene er antallet respondenter så begrenset og beskrivelsene av det regionale partnerskapsarbeidet gitt på en slik måte at det ikke ville være mulig å sikre disse informantene full anonymitet om de skulle navngis (jfr. fotnote 1). En rekke av informantene som ble intervjuet telefonisk har ytret ønske om konfidensialitet. Slike ønsker framkom ikke i personintervjuene som ble gjennomført med respondentene i de fem eksempelfylkene Vestfold, Aust-Agder, Hordaland, Sogn og Fjordane og Nordland.

Den manglende bredden i antallet respondenter som har beskrevet partnerskapenes funksjon og virkemåter skyldes at det har vært svært ressurskrevende å få disse nøkkelinformantene i tale i løpet av den korte tidsrammen vi har hatt til disposisjon for dette arbeidet.

Det lave antallet respondenter innebærer også at det er intervjuet mindre enn en håndfull partnerskapsaktører fra hvert fylke. Dette betyr at vi ikke har fått et fullgodt inntrykk av partnerskapsarbeidet fra disse intervjuene alene, og vi kan ikke påberope oss representativitet i det muntlige intervjumaterialet om partnerskapsarbeidet. Det omfattende utvalget av skriftlige referanser som er anvendt i vurderingen gjenspeiler at vi underveis har foretatt et strategisk tillegg i utvalget av skriftlige kilder for å kompensere for denne gjennomgående svakheten i kildetilfanget, samt for å komplettere mangelen på muntlige primærkilder med skriftlig sekundærmateriale.

3. Rollen som utviklingsaktør

I dette kapitlet redegjør vi for utgangspunktet for vurderingen og presenterer noen sentrale begrep som skal belyses senere i vurderingen.

I Stortingsmelding 19 (2001-2002)² blir formålet med regional utvikling omtalt slik:

”Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. I dette ligger for eksempel økt verdiskapning, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner (...). Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale målsetninger og behov. Spesielt er dette knyttet til systematisk å forbedre forholdene for næringsliv og befolkning i regionen.”

I stortingsmeldinger og uttalelser fra Kommunal- og regionalministeren blir det understreket at regional- og distriktpolitikk ikke bare handler om å legge til rette for arbeidsplasser i distriktene, men også om å skape ”attraktive steder med gode bo- og leveforhold.”³ Målsettingen er å sikre gode levekår i alle deler av landet. Dette blir også slått fast i den siste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken (St.meld nr 34 (2000-2001)).

3.1 Regionalisering og desentralisering

Tradisjonelt har perspektiver på regionale utviklerroller vært knyttet til fordelingen av forvaltningsoppgaver. I Norge så vel som i andre land har sektorpolitikk som

² Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå

³ Redegjørelse av kommunal- og regionalministeren om distrikts- og regionalpolitikken. 30. april 2002

næringspolitikk, samferdsel, arbeidsmarked og lignende vært et statlig anliggende. Regionene har vært et nivå som administrerer og koordinerer aktiviteter som er definert av andre: statlige eller kommunale myndigheter (Veggeland 2001).

Internasjonalt er det en utvikling på gang som innebærer at det regionale nivåets ansvar og rolle som utviklingsaktør styrkes. Formålet er å gi regionene økt politisk myndighet i regionale plan- og utviklingsspørsmål. Det skjer en potensiell maktoverføring til regionene ved hjelp av elementer som (Veggeland 2000):

- deregulering av statlige lover og rammebetingelser for budsjettmessige prioriteringer, prioriteringer som i stedet overlates til det regionale demokratiet,
- overtakelse av kontrollen og samordning av de ulike statlige virkemidlene som styrker både finansieringsmulighetene og forhandlingsposisjonen til regionale myndigheter i forhold til virksomheter, næringsliv og utbyggere, og
- styrking av nettverk som inkluderer kompetanseinstitusjoner, frivillige organisasjoner og markedsaktører i regionale partnerskap.

Den regionale utviklerrollen inngår gjerne i et system med variabel geometri, det vil si at de ulike regionene har svært ulike politiske og økonomiske forutsetninger for å fylle rollen fullt ut. Den nye utviklerrollen defineres gjennom forhandlinger og i endringer i avtaleverk. De ulike norske fylkeskommunene definerer utviklerrollen svært ulikt. Dette illustreres best ved de ulike framgangsmåtene fylkeskommunene har valgt for å forberede og definere sin egen rolle som lederrolle i de regionale partnerskapene.

3.2 Avgrensingen av rollen som regional utviklingsaktør

I Norge er det overlatt til fylkeskommunene selv å definere begrepet regional utviklingsaktør. I kommunalkomiteen sine merknader til St. meld nr 19 (2001-2002)⁴ er det ingen presiseringer av utviklingsaktørbegrepet. Komitéflertallet slår bare fast at '... man [må] særlig ta hensyn til befolkningens interesser i regionen når det for eksempel gjelder arbeids- og næringsliv, utdanning og velferdsordninger'. Mindretallet i komiteen peker på at fylkeskommunene i sin rolle som regional utviklingsaktør også må ha stor oppmerksomhet rettet mot innovasjon, nyskaping og entreprenørskap.

Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) evaluerte fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Utredningen viste at fylkeskommunene ikke hadde lykkes særlig godt som sentral aktør for den regionale utviklingen. Dels skyldes det manglende lederskapet fylkeskommunenes mangel på vilje til å prioritere det regionale utviklingsarbeidet og mangel på virkemidler i fylkeskommunen. Utredningen pekte også på en uoversiktlig og lite ryddig oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning som en vesentlig årsak til at fylkeskommunene ikke tok initiativet.

I samband med et uttalt ønske om å styrke fylkeskommunene og det regionale partnerskapet har Stortinget de siste årene desentralisert virkemidler som tidligere var postert på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Fylkeskommunene har fått hovedansvaret for å forvalte disse midlene. Denne omdanningen har fått betegnelsen ansvarsreformen. Med bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften i 2004 har

⁴ Innst. S. nr. 268 (2001-2002), s. 20-21.

fylkeskommunene i partnerskap med næringslivet fått ansvaret for fordelingen av ytterligere økonomiske ressurser.

I retningslinjene for det nye tilskuddet til fylkeskommuner for regional utvikling (KRD 2003a) heter det at fylkeskommunene skal forvalte virkemidlene i forpliktende partnerskap med kommuner, næringsliv, SND, regional stat, private organisasjoner, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, eller andre aktører. Det heter videre at partnerskapets aktivitet bestemmes av et mandat fra fylkeskommunen.

Anvendelsen av det nye tilskuddet for å videreutvikle samspillet mellom fylkeskommunene og SND (nåværende Innovasjon Norge) blir særlig framhevet.

Av retningslinjene går det fram at målet for virkemiddelbruken skal være å bidra til å realisere fylkeskommunale mål for utvikling, særlig innenfor kompetanseheving, omstilling, nyetablering, innovasjon og nyskaping i næringslivet, og tilrettelegging for dette. Virkemiddelbruken forventes å bidra til å øke den regionale merverdien ved å ”gjøre det mulig for fylkeskommunene å videreutvikle regionale fortrinn ved å utløse verdiskapingspotensialet i området”.

4. Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Regjeringen har ikke ønsket å definere rollen som regional utviklingsaktør, men har sagt at rollen må gis et innhold at fylkeskommunene selv. Siden innholdet i utviklingsaktørrollen ikke er gitt utenfra, er den avhengig av en tydelig definisjon innad for å kunne fungere utad. Hittil kan det generelt synes som om det er det fylkeskommunale kjernebyråkratiet som har engasjert seg sterkest i tydeliggjøringen av utviklingsaktørrollen, mens ansatte i andre deler av fylkeskommunal virksomhet foreløpig har en uavklart forståelse av den. Den fylkeskommunale utviklingsaktørrollen er stadig vanskelig å gripe an av andre tunge samfunnsaktører i omgivelsene. En direkte konsekvens av dette er at ulike aktører ennå er usikre på hva slags aktiviteter og prosjekter de skal søke å legge inn i de regionale partnerskapene.

Respondentene i de fem eksempelfylkene hadde ulike oppfatninger om og vurderinger av hvordan utviklerrollen skapes og frambringes. Det var imidlertid enighet om at tidligere etablerte og velfungerende samarbeidsrelasjoner i stor grad opprettholdes og videreutvikles. Partnerskapsrelasjoner formaliseres i varierende grad. Spennvidden er stor fra Vestfold som blant annet har skriftlige, forpliktende avtaler med samtlige av fylkets kommuner og Nordland som har undertegnet forpliktende avtaler med virkemiddelaktører som Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA til Aust-Agder og Nord-Trøndelag som stort sett baserer partnerskapsarbeidet på løserer, muntlige avtaler.⁵ Eksterne samarbeidsforhold er imidlertid påvirket, særlig nedover mot kommunenivået. Fylkeskommunene har blitt mer lydhør overfor kommuner og regionråd når regionale utviklingsprosjekter skal identifiseres. Her har gode relasjoner blitt mer strategisk viktigere enn før ansvarsreformen ble innført.

Informantene er relativt enstemmige i sin vurdering av at det har blitt et økt skille mellom heltidspolitikere og menige fylkespolitikere, hvor de førstnevnte er de som har blitt tydelige i rollen som regional utviklingsaktør.

Informantene var mer delte i synet på i hvilken grad det har vært en diskusjon om å konkretisere rollens innhold. Her var vurderingene mer positive i fylkeskommunenes egen administrasjon, mens partnerskapsaktørene generelt hadde

⁵ Alle fylkeskommunene har etter hvert inngått skriftlige avtaler med Innovasjon Norge og SIVA.

store vansker med å se at rollen som regional utviklingsaktør hadde blitt klart definert og markedsført i de ulike fylkeskommunene.

4.1 Den ledende utviklingsaktøren?

Utviklingsaktørbegrepet er et regionalpolitisk ny-ord. Går vi inn på de ulike fylkeskommunenes nettsteder og søker på dette begrepet med de søkeverktøyene som er til disposisjon der, finner vi for eksempel kun henvisninger til dokumenter som er publisert i 2000 eller seinere.⁶ De tidligste referansene henviser alle til politiske dokumenter som beskriver det da pågående arbeidet i oppgavefordelingsutvalget.

I dag er diskusjonen om å konkretisere utviklerrollen sterk i fylkeskommunene, men igjen snakker vi om en diskusjon som har vært der hele tiden, men som nok har blitt forsterket og mer fokusert som følge av ansvarsreformen.

Fylkeskommunene er tillagt rollen som ledende regional utviklingsaktør. Alle forsøker de å operasjonalisere begrepet regional utviklingsaktør, men de aller fleste viser stadig til formuleringene i stortingsmeldingen om nye oppgaver for lokaldemokratiet på regionalt og lokalt nivå (St. meld. nr. 19 (2001-2002)). Troms fylkeskommune knytter utviklingsaktøroppgaven direkte til partnerskapsarbeidet og utviklingen av samarbeidsavtaler. De aktuelle samarbeidspartene som det blir vist til i det regionale utviklingsprogrammet for 2004, listes opp på en svært summarisk måte (kommuner, FoU-miljø, Sametinget, næringslivs- og arbeidslivsorganisasjoner).

Nord-Trøndelag er et eksempel på en fylkeskommune som har kommet langt i arbeidet med å skille mellom utviklingsaktøroppgaver og partnerskapsoppgaver. I det regionale utviklingsprogrammet for 2004 blir også samhandlingen med virkemiddelaktører som fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA), SIVA og Innovasjon Norge trukket fram som en helt sentral oppgave. I RUP'en for 2004 understreker fylkesrådet (s. 10-11) likevel at begrepet partnerskap "ikke bør brukes om alle mulige nettverk og samarbeidsrelasjoner. [Nord-Trøndelag fylkeskommune] forstår partnerskap som et forpliktende samarbeid med dialog, felles ressursinnsats og ansvarsfordeling".

Informantene i fylkeskommunene er entydige når de vurderer mulighetene til å legge regionale føringer på næringsutviklingsarbeidet, herunder Innovasjon Norges virksomhet, som mer positive enn tidligere. Allment kan det imidlertid noteres at enkelte informanter i fylkeskommunene mener at fylkespolitikere har problemer med å frigjøre seg fra rollen som næringspolitikere med bedrifter som kunder til fordel for en bredere utvikler- og tilretteleggerrolle.

Samlet er det et godt samarbeid mellom Innovasjon Norge og de fleste fylkeskommunene (Innovasjon Norge 2004). Det er imidlertid store regionale variasjoner. I enkelte fylker kommer bestillingen fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge så seint at tildelingen har liten verdi som regionalt styringsredskap for Innovasjon Norge. Innovasjon Norge opplever også at det i svært varierende grad er reelle drøftinger i de regionale partnerskapene om fordelingen av bedriftsrettede midler.

Synliggjøringen av fylkeskommunens ansvar i det regionale næringsutviklingsarbeidet fremstilles som økt, men dette må forstås relativt.⁷ Den enorme volumreduksjonen i fylkeskommunens omsetning og politiske oppmerksomhet som følge av sykehusreformen har i seg selv bidratt til å gjøre det lettere å få øye på den regionale utviklerrollen både for omgivelsene og for politikere

⁶ Et slikt søk ble gjennomført i slutten av oktober 2004.

⁷ I denne sammenheng pekes det også på at de økonomiske rammene for KRDs distriktpolitiske virkemidler er henimot halvert i løpet av de siste 8-10 årene.

selv. Noen av informantene opplever dette som positivt, eller velger å se dette positivt når endringen først har skjedd. Det blir mer trykk på utviklingsinnsatsen enn før. Andre fremstiller det som et tap at sykehusene forsvant, og de legger særlig vekt på at en så viktig samfunnssektor – også i utviklingsmessig forstand – i praksis er unndratt folkevalgt styring og kontroll.

I noen fylker ble helsesektoren tidligere brukt som et virkemiddel i utviklingspolitikken, noe man nå er avskåret fra. Dette skjedde ikke minst ved at fylkeskommunen forsøkte å få lokalisert ulike helserelaterte funksjoner til fylket, noe som styrket sysselsetting og kunne medføre økte overføringer, samtidig som oppbygging av kompetansemiljøer også kunne ha andre indirekte virkninger. Helseregionene oppfattes som en motkraft til dette, ved at de tvert imot ofte arbeider for en konsolidering av enheter og sentralisering av funksjoner innenfor regionen. Slik sett kan det hevdes at sykehusreformen (shr) i 2002, da ansvaret for sykehusene ble overført fra fylkeskommunene til staten, har fjernet det distriktspolitiske og regionalpolitiske tilsnittet i helsepolitikken.

4.2 Relasjonen mellom administrasjon og politisk ledelse

Betoningen av fylkeskommunenes rolle og muligheter som regional utviklingsaktør har fått følger for arbeidsdelingen mellom administrasjonen og fylkespolitikkerne. Intervjuene fra eksempelfylkene viser dette klart. Informanter fra administrasjonssiden herfra savner tidvis en sterkere politisk involvering i, og en sterkere politisering av, utviklingsarbeidet.

I samband med datainnhenting til denne vurderingen har vi på den annen side kommet over flere utsagn fra andre fylker enn de vi har intervjuet om at fylkespolitikere gir uttrykk for at de har mistet noe av innflytelsen over det regionale utviklingsarbeidet, og at for mye av den økonomiske kontrollen og beslutningsmyndigheten (prioriteringen av virkemiddelbruken) er ført over til administrative styringsgrupper. Dette tyder på at arbeidsdelingen mellom politisk og administrativ ledelse i flere fylker er uavklart, at rollefordeling og mekanismer for konflikthåndtering er uklar, og at det også gjenstår rolleavklaringer om den demokratiske medvirkningen.

Dette er imidlertid unntakene. Mulighetene for å bedre samarbeidet internt i fylkeskommunene er i noen grad utviklet gjennom administrative og politiske endringer internt i fylkeskommunene (som for eksempel i Aust-Agder, Hordaland, Nordland) og mellom fylkeskommuner (Vestfold i BTV-samarbeidet). Bare i Hordaland har omorganiseringen hatt utviklingsrollen, dog ikke ansvarsreformen, som eksplisitt begrunnelse. Den ble foretatt i 2003 og siktet mot en mer tverrfaglig sammensetning av kompetanse på de ulike avdelingene i såkalte arbeidslag. Nordland har siden 1999 hatt parlamentarisk styresett som overbygning over en meget selvbevisst utviklingsaktør. Nordland liker å se på seg selv som en like kompetent regionutvikler som KRDs regionalavdeling, ikke bare på grunn av kompetente medarbeidere, men først og fremst på grunn av mange års erfaring som regional utviklingsaktør.⁸ Slik sett kom ansvarsreformen for Nordlands del som en ønsket endring etter at Nordland hadde innført parlamentarisme og hadde gjennomført et vellykket frifylkeforsøk.

⁸ Noe som til dels blir bekreftet, jfr. de ulike fylkeskommunenes sammenfatning av næringslivets / regionrådenes arbeid med forslag til handlingsplaner for næringsrettede utviklingstiltak. I statsrådets brev til de 13 aktuelle fylkene 6. juli 2004 om de foreslåtte handlingsplanene blir Nordland framholdt som et godt eksempel.

Aust-Agder har sanert de administrative avdelingene og bygget en politisk komitéstruktur med tre sidestilte generalistkomiteer som innstiller til fylkestinget. Slik mener fylkeskommunen å ha besvart utfordringen om å gjøre hele organisasjonen utviklingsrettet. ”Alle saker hos oss er nå regionale utviklingssaker”, uttrykte en informant det. Men også dette løpet ble initiert før ansvarsreformen ble satt i verk. De organisatoriske endringene oppgis å ha medført et økt skille mellom heltidspolitikere og menige fylkestingsrepresentanter, der de siste i større grad har problemer med ”å henge med i svingene”.

4.3 Opplæring og de videregående skolene

Skriftlige kilder som er gjennomgått i flere av fylkene beskriver det som at de videregående skolene har fått seg tildelt en utviklerrolle med vide rammer. Denne rollen er ikke lovpålagt. Rammene er gitt i plandokumenter, men er flere steder ikke fulgt opp med bestillinger fra fylkeskommunen(e) sentralt. Selv fra relativt erfarne fylker er det kommet beretninger om uavklarte rollefordelinger mellom sentraladministrasjon og skoler, uavklarte roller skolene i mellom og i forhold til andre regionale utviklingsaktører. Dette kan skyldes at de regionalpolitisk ansvarlige i fylkeskommunene til dels er i ferd med å gjenoppdage de videregående skolene som utviklingsaktører:

Flere informanter betonet at alle deler av fylkeskommunens aktiviteter nå skal ha et utviklingsperspektiv. Ikke minst fremkom det flere interessante observasjoner rundt betydningen av skolepolitikken for regional utvikling, og muligheten for å utnytte skolene i denne sammenheng. Et eksempel på dette er satsing på spesielle fagopplæringer for å øke samsvaret mellom den kompetansen som utvikles, og det regionale næringslivets behov. I for eksempel Hordaland påpekes det likevel at dette først og fremst er en ny måte å tenke regional utvikling på for plan- og utviklingsavdelingen, mens opplæringsavdelingen er velkjent med og har mange års erfaring med at de videregående skolene, særlig de yrkesrettede, har fungert som det som nå kalles regionale utviklingsaktører. Ikke minst gjelder dette for de yrkesfaglige utdanningene, som kan ha svært god nytte av et gjensidig samarbeid med næringslivet, der skolen får blant annet praksisplasser i bedriften, og bedriften kan kjøpe kurs og annen kompetanse fra skolen.⁹ Dette samarbeidet kan dessuten føre til betydelige inntekter for de deltakende skolene, i tillegg til at det gir elevene viktig kunnskap om og kontakt med det lokale næringslivet. Samarbeidet er et viktig bidrag til å styrke fylkeskommunale institusjoners kontakt med næringslivet på lokalt nivå for å fremme innovasjon og utvikling.

Samarbeidet mellom fylkeskommunal videregående skoler og lokalt næringsliv beskrives sjelden som utviklingsprosjekter. I en liten stikkprøveundersøkelse fra Nord-Trøndelag (Flatgård med flere 2004) framkom det at det var rent unntaksvis at lokale bedrifter opplevde samarbeidet med de videregående skolene som regionalt utviklingsarbeid. Lokale hjørnesteinsbedrifter er viktige samarbeidspartnere for de videregående skolene.

Det kan være problematisk å gi videregående skoler en regionalutviklingsrolle, fordi regelverket knyttet til de regionale utviklingsmidlene fremdeles vektlegger tradisjonell distriktsutvikling, og ikke regional utvikling. Det kan for eksempel bety at en videregående skole i en kommune uten ”distriktsstatus”, dvs. som ligger utenfor det såkalte ”virkeområdet”, ikke er berettiget til utviklingsmidler. Et annet forhold er

⁹ Rubbestadneset yrkesskole (Bømlo kommune) sitt samarbeid med det finske selskapet Wärtsilä som har en avdeling på Rubbestadneset der det produseres gass- og dieselmotorer blir spesielt trukket fram som svært vellykket.

at en vektlegging av utviklingsrollen i noen tilfeller krever investeringer i for eksempel nytt utstyr, og heller ikke midler til investering kan gis fra de regionale utviklingsmidlene. Fylkeskommunenes ønsker kan slik komme i konflikt med det sentrale regelverket knyttet til middelbruken.

Denne opplevde selvbegrensningen i fylkeskommunenes handlingsrom er ikke nødvendigvis riktig. Retningslinjene for tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling (kap. 551, post 60) er generelle i sine anvisninger. Når det gjelder tilretteleggende virkemidler og midler benyttet til kompetanseheving og -utvikling kan det godt brukes penger utenfor DU-området, men da bør innsatsen ha betydning for skoler, bedrifter og lignende i DU-området. I tillegg kan det fra regional- og distriktpolitiske virkemidler gis såkalt bagatellmessig støtte til prosjekt eller bedrifter utenfor virkeområdet. Bagatellmessig støtte kan også benyttes til investeringer.

Videre trekkes skolelederne aktivt inn i de regionale utviklingsprosessene, de ansetter arbeidslivskontakter i skolene, og entreprenørskap går inn som eget fag. Gjennom ulike initiativ forsøker de videregående skolene å gi elevene en tilskyndelse til å tenke at det er aktuelt å starte egen virksomhet.

Fylkeskommunene har svært ulike partnerskapsstrategier mot høyere utdanningsinstitusjoner. I enkelte fylker er fylkeskommunene sentrale i institusjonsoppbyggingen gjennom representasjon i høyskolenes styrende organer, mens de andre steder har inntatt en mer underordnet strategisk medspillerrolle i forhold til bykommunene og næringslivets organisasjoner.

4.4 Internasjonalt samarbeid

Det internasjonale samarbeidet står sterkt i mange norske fylker, men dette har ingen kopling til ansvarsreformen. Det er snarere snakk om kontakter som er knyttet i Interregsammenheng, gjennom spesifikt rettet innsats mot avgrensede oppgaver eller territorier (Nordkalottsam arbeidet, Nordsjø-samarbeidet, Trekantsamarbeidet) eller bistandspreget innsats overfor demokratioppbygging i øst. Det fremstilles som et alvorlig problem at de norske statlige bevilgningsrutinene med årsbudsjetter hemmer norske fylkeskommuners muligheter for å engasjere seg tungt og forpliktende i lengre EU-programmer der femårige programrammer er normen. Dette problemet understrekes både i fylkesintervjuene og i de av fylkeskommunenes egne årlige redegjørelser av sin internasjonale virksomhet som vi har gjennomgått.

4.5 Fylkesplanleggingen

Evalueringer fra slutten av 1990-tallet viser at fylkesplanleggingen har blitt mer tverrsektoriell enn tidligere, og at politikerne i større grad enn før er premissleverandører i planprosessene (Bukve 1998). Planene gjøres mindre region- og sektorspesifikke enn tidligere. Samtidig ser samarbeidet med enkelte eksterne aktører i dette arbeidet ut til å innta en perifer rolle, til tross for ulike fylkeskommunale samrådsinitiativer. Engh og Landsem (2004) har kartlagt hvordan agendaen til Sør-Trøndelag fylkeskommune arter seg for en utvalgt del av omgivelsene. I en spørreundersøkelse blant deltakerne på åtte fylkesplankonferanser som ble avholdt våren 2004 framkom det at agendaen i det pågående fylkesplanarbeidet ble opplevd som sentral av fylkeskommunens egne politikere, mens halvparten av de private næringsdrivende som deltok i fylkesplankonferansene for sin del sjelden eller aldri hadde prosessen med ny fylkesplan i tankene. Dette kan forklares med at en sentral del av planarbeidet har bestått av å styrke samarbeidet med Nord-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. Disse tre offentlige aktørene utgjør et tett partnerskap i det pågående fylkesplanarbeidet i Trøndelag (Fosslund og Foslie 2004).

Også i arbeidet med å utvikle fylkesdelplaner og verneplaner kan fylkeskommunene oppleve det som vanskelig å koordinere et samarbeid med næringsinteressene. Rønning Nilsen og Bolland (2004) beskriver det pågående arbeidet med utvikling av fylkesdelplan og verneplan for området Lomsdal-Visten i Nordland. De trekker fram reiselivsnæringens medvirkning i dette arbeidet, og peker på at enkeltbedrifter bare sporadisk er inne i planarbeidet. Det er vanskelig å gjennomføre et systematisk arbeid idet reiselivets organisasjonsapparat i Nordland er relativt fragmentert.

Informantene i fylkeskommunene var relativt entydige i sin understreking av at de viktigste partnerskapene likevel er de som er etablert i samband med fylkesplanarbeidet. Informantene i fylkeskommunene gir inntrykk av at fylkesplanarbeidet over tid både har blitt mye mer stringent, kortfattet og strategisk spisset og mer realistisk handlingsorientert. Dette har skjedd de fleste steder og uavhengig av ansvarsreformen.

Det oppleves som et generelt problem for de fleste fylkeskommunene at ansvarsreformen kom midt i en fylkesplanperiode og derfor i liten grad har kunnet influere på planutformingen. Strategiene for bruken av tilretteleggende virkemidler blir imidlertid fulgt opp i de fylkesplanene som er under politisk behandling for perioden 2005-2008.

Fylkesplanen har en viktig sektorintegrerende funksjon. I dag er det for eksempel tegn til konkurranse mellom regionale høyskoler som egentlig skulle kunne komplettere hverandre (Øien 2003). En måte å omgå dette på kan være å involvere bedrifter, bransjeorganisasjoner og høyskoler som premissleverandør i prosessen forut for utarbeidelsen av fylkesplaner. Hubak og Vabø (2004) har utredet den næringsrettede høgskolesatsingen i Norge, herunder høgskolenes roller i regionale partnerskap, og tilrår at de regionale høgskolene må søke å løse ut regionale midler i tillegg til midler fra Norges Forskningsråd for å styrke intensiteten og stabiliteten i regionale partnerskap for utvikling og innovasjon.

Generelt er det også en utfordring for fylkeskommunen å trekke inn kommunene i arbeidet med fylkesplanen. Noen steder er det primært Kommunenes Sentralforbund som deltar på kommunenes vegne. Ulike kilder peker på at dette kan føre til at kommunenes representasjon i fylkesplanarbeidet kan bli tilfeldig, og at dette kan føre til manglende informasjonsutveksling mellom kommunene og KS' representanter (Larsen 2004).

Dette har delvis å gjøre med ressursituasjonen i små kommuner, men også med forhold som kan knyttes til fylkeskommunens legitimitet som utviklingsaktør. Det kan også være slik at kommunenes ulike ressurser med hensyn til personale har betydning for hvordan kommunene opplever kommunikasjonen fra fylkeskommunen. Særlig kommuner med en liten plan- og utviklingssektor kan føle seg marginalisert i kontakten med fylkeskommunen. Fylkeskommunen oppleves tidvis som en "overkommune", som forsøker å legge seg opp i det kommunene oppfatter som egne anliggender og påtar seg oppgaver som i utgangspunktet var tiltenkt kommunene. Videre uttrykker flere at fylkesplanprosessen og de dokumenter som produseres gjennom den er byråkratisk og lite relevant. Dette er særlig fremtredende i forhold til areal- miljø og ressursforvaltningen (Larsen 2004). I en gjennomgang av innholdet i 22 fylkesdelplaner og intervjuer med planleggere i fylkeskommunene fant Langeland (2001) at fylkesplanen hadde liten legitimitet i kommunene. Mange av fylkesdelplanene ble oppfattet og beskrevet som vage og lite konkrete.

Mye av handlingsrommet i arealpolitikken er dermed overlatt til kommunene. I tillegg er arealforvaltningen i dag sterkt preget av sektorstyring gjennom

innsigelsesinstituttet. En ytterligere utfordring for fylkeskommunene som samordner av arealforvaltningen er at nasjonale signaler kan være motstridende. I Miljøverndepartementets rundskriv om fylkesplanleggingen (rundskriv T-3/98) gis det mandat for regional stat til å foreta regionale tilpasninger av nasjonal politikk på sine respektive arbeidsområder for å svare på særlige forutsetninger og muligheter i det enkelte fylke. Seinere er det utformet rundskriv som innskjerper statlig styring av bygging i strandsonen, noe som fratrar regional stat muligheten for å utvikle en regional politikk (Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-3/01). I tillegg til dette kan statseide eiendomsselskaper operere fullstendig uavhengig av regional statsforvaltning og fylkeskommunene. Eksempler på dette finner vi bl.a. i Vestfold hvor Skifte eiendoms "operasjoner" på kystperlen Østre Bolærne er velkjent fra avisspaltene. Samme statlige eiendomsselskap driver også regional "tomteutvikling" med idedugnader og det hele for den militære delen av Sandefjord lufthavn Torp - uten at fylkeskommunen inviteres til å delta.

5. Fylkeskommunen og omverdenen

Partnerskap blir av de fleste av de som er intervjuet – partnerskapsaktører eller fylkeskommunenes egne politikere og tjenestemenn - beskrevet som et nytt begrep for de samarbeidsrelasjoner fylkeskommunene inngår i. Partnerskap oppfattes mer som et moteord enn som et signal til kvalitativ endring av politikk. Fylkeskommunen som samarbeidende institusjon er ikke blitt mer attraktiv nå enn den har vært tidligere. Til det disponerer den stadig for få ressurser og for lite myndighet. Dette vil vi hevde uansett om partnerskapene fremstår som tydelig formaliserte eller bare er tuftet på sedvane og muntlige konvensjoner. Men vårt materiale peker på at det over år har utkrystallisert seg mange praktiske og tilvante samarbeidskonstellasjoner i de ulike fylkene, konstellasjoner som kan utvikles videre.

'Partnerskap' viser til et fellesskap mellom to eller flere aktører, og i forretningsmessig sammenheng blir gjerne 'partnerskap' brukt for å vise til en økonomisk virksomhet som blir utøvd av to eller flere deltakere for felles regning og risiko. I norsk politikk og planlegging har partnerskapsbegrepet røtter i to ulike tradisjoner: Den ene fra EU, der partnerskapsprinsippet ble utviklet som følge av strukturfondsreformene i 1988, og den andre fra Storbritannia og USA, der 'Public Private Partnerships' dukket opp i reformkampanjen for offentlig sektor rundt midten av 1990-talet (Peters 1998, Arbo 2002, Aubert og Patry 2004). I 1999 stod det i EU klart at tidligere erfaringer med ulike former for samarbeid var en viktig forutsetning for at nye partnerskap skulle kunne bli vellykkede (Tavistock Institute 1999). Dette er det eksempler på også i Norge:

Aust-Agder deltok i frifylkeforsøket på 1990-tallet. Gjennom dette ble det etablert et tett partnerskap. Selv om forsøket nå er avvirket, fungerer nettverket fortsatt og er på mange vis 'stammen i partnerskapet' (brev, Aust-Agder FYK juni 2004). Nordland bygger på tilsvarende erfaringer. I Nordland er Partnerskap Nordland (PN) helt sentralt i dagens partnerskapsarbeid. PN bygger på det tidligere frifylkeforsøket og det som der ble kalt for etatsjefskollegiet. Dette var en konstellasjon som kan kalles for et partnerskap (prinsippnotat, 29. juni 2004). Evalueringen av frifylkeforsøket i Nordland, der etatskollegiet opererte som et partnerskap, var positiv.

Det er ikke bare fylkeskommuner med frifylkeerfaringer som trekker fram viktigheten av å bygge på tidligere erfaringer i partnerskapsutviklingen. Finnmark fylkeskommune (2002, s. 7) peker også på at det er viktig å spille videre på etablerte nettverk og samarbeidsarenaer med kommunene i partnerskapstenkingen.

5.1 Partnerskapets funksjon

Søker vi på begrepene partnerskap/partnerskap på fylkeskommunenes hjemmesider, finner vi at begrepene først dukker opp i diskusjoner om regional utvikling i politiske dokumenter i 1999-2000.¹⁰ I de tidligste henvisningene tas partnerskapsbegrepet i bruk for å beskrive to ulike prosesser: det lokale samarbeidet mellom videregående skole og næringsliv og det internasjonale samarbeidet mellom fylkeskommuner eller tilsvarende i ulike land. Det lokale samarbeidet er en illustrasjon på en begrepsforståelse som har vokst fram nedenfra, mens anknytningen til internasjonale samarbeid også peker mot innflytelser utenfra i den særnorske forståelsen av partnerskapsbegrepet.

En rimelig tolkning kan dermed være at partnerskap har blitt satt på dagsorden både innenfra og utenfra i fylkeskommunene selv. Gjertsen (2002) hevder i tillegg at i Norge har partnerskap blitt satt på dagsorden ovenfra, der fylkeskommunene har fått ansvaret for gjennomføringen, først i samband med regionale utviklingsprogram fra 1990-tallet av, og i dag med større vektlegging i samband med ansvarsreformen. Regionale partnerskapsforsøk er alternativt tolket som et eksempel på usikkerheten om hvorvidt det er mulig å erstatte illegitim makt med autoritet ”i en situasjon hvor det regionalpolitiske handlingsrommet blir forsøkt utvidet til tross for at statlig forvaltningsmakt forblir intakt” (Amdam, Selstad og Vike 2004: 60).

Utgangspunktet for utviklingen av regionale partnerskap er at det i det minste eksisterer et visst interessefellesskap blant aktørene. Andre karakteristiske kjennetegn som går igjen, er:

- a) at det omfatter to eller flere aktører – der minst en av aktørene er en offentlig institusjon, myndighet eller etat,
- b) hver enkelt av deltakerne i partnerskapet er selvstendige i den forstand at de har rett til å forhandle og å treffe avtaler på fritt grunnlag,
- c) partnerskapet innebærer vedvarende relasjoner mellom aktørene,
- d) hver enkelt av aktørene tar med seg egne ressurser – materielle og/eller immaterielle – inn i partnerskapet,
- e) alle aktører deler på ansvaret for resultatet av aktivitetene i partnerskapet (Peters 1998).

Ahrnens (2003) legger også til et sjette kriterium, som beskriver

- f) resultatene (det være seg konkrete, abstrakte eller potensielle) som deltakerne mener at partnerskapet har gitt. Det er ikke målbare resultat det er snakk om – men heller at deltakerne selv opplever resultater av partnerskapsarbeidet.

Evalueringer av regionale partnerskap i Sverige viser at slike kjennetegn lar seg avdekke. I en fersk gransking av regionale partnerskap i to sørsvenske län slår Ahrnens (2003:65-66) fast at det i prinsippet bare er kjennetegnene a) og c) som er tilfredsstilte i det regionale utviklingsarbeidet. Med hensyn til aktørenes selvstendige

¹⁰ Et slikt søk ble gjennomført i oktober 2004 på hjemmesidene til Oslo kommune og de 18 øvrige fylkeskommunene.

forhandlingsrett (punkt b), ressurstilgang (punkt d) og fellesansvar (punkt e) er det ikke snakk om et likestilt partnerskap mellom offentlige og private aktører.

I intervjuene med norske partnerskapsaktører er mange av de samme synspunktene formidlet. Mange av respondentene opplever at fylkeskommunens administrasjon alene definerer rammene for arbeidet før partnerskapet trekkes inn i arbeidet, og at det er et klart positivt samband mellom økonomisk ressursinnsats og innflytelse på fordelingsbeslutninger i partnerskapet. Enkelte aktører som ikke bidrar med økonomiske ressurser, opplever til dels at de ikke får ta del i premissleggingen. Det praktiske 'partnerskapsarbeidet' blir da mer å likne med et representantskapsarbeid hvor private og ideelle organisasjoner, eller endog representanter for regional stat, kun blir invitert inn for å lufte synspunkter.

Et ytterligere problem som har kommet fram både i muntlige og skriftlige kilder, er at de lokale politiske aktørene i partnerskapene ofte deltar uten klare mandat. Dette betyr at de lokal- og regionalpolitiske organene i ettertid kjenner seg forpliktet til å følge de beslutninger som er fattet i partnerskapene for ikke å trenere samarbeidsinitiativ ytterligere. Dette har skapt frustrasjon i det regionalpolitiske samarbeidet, blant annet i noen av fylkene nord for Dovre.

Fylkeskommunene møter kommunene i mange ulike konstellasjoner – med KS, i regionråd eller som enkeltkommuner. Tidligere studier har vist at regionrådene er konsensusorgan som kan ha både 'utenrikspolitiske' og 'innenrikspolitiske' oppgaver (Sanda 2000, Andersen 2003). Vi ville ha ventet at representantene for regionråd med fokus på regionalutviklende oppgaver ('utenrikspolitisk' orientering) ville gi uttrykk for at de opplevde å ha det klareste samarbeidsmandatet i forhold til det regionale partnerskapet med fylkeskommunene. Vi har ikke fått dette bekreftet. Intervjumaterialet har ikke vært tilstrekkelig omfattende til å gi en generell vurdering av hva slags type regionråd som oppfatter å ha det klareste mandatet i sine partnerskapsrelasjoner med fylkeskommunene. Kommunenes representasjon og mandat i det regionale partnerskapet er det grunn til å undersøke mer systematisk.

De grenseregionale partnerskapene har også rom for forbedringer. Vurderinger av pådriverne i Interreg 3A-program i to sørsvenske län peker på at de regionale partnerskapene der til dels er mangelfullt utviklet om de i det hele tatt eksisterer. Hall, Sjøvik og Stubbergaard (2003) har nylig undersøkt den interaktive flernivåstyringen som ligger til grunn for det grenseregionale samarbeidet i Øresundsregionen. Der konkluderer de med at samarbeidet har blitt "sterkt preget av relativt sluttede elitenettverk av offentlige aktører med liten deltakelse fra andre samfunnsgrupper" (s. 60 – vår oversettelse).

Bukve (2004)¹¹ hevder at det er tegn på en tilsvarende tilstand i Norge. Dette står noe i motstrid til Nordregios og Nordlandsforsknings konklusjoner i evalueringen av de regionale utviklingsprogrammene i Norge for noen år siden (Mariussen med flere 2000). Her kom det fram at fylkeskommunenes nærings- og regionalavdeling ikke var alene om å ta del i RUP-prosessen. FMLA, SND og Aetat betraktet seg også som deltakere.

Det er imidlertid mange ulike måter å arbeide sammen på – samråd, samordning, samarbeid, samhandling, nettverkssamarbeid og partnerskap. Partnerskap, fylkesplansamarbeid, nettverks- og kontaktfora, samarbeidstiltak og programoppdrag oppleves til dels som overlappende begreper. I de aller fleste fylkene arbeider man ut fra at og for at partnerskap er og skal være mer forpliktende enn et rent samarbeid .

¹¹ Bukve, O. (2004) Fylkeskommunane – regionale utviklingsaktører i klemme. *Plan 2/2004*, s.12-17.

Fylkeskommunene føler seg meget godt rustet rent kompetansemessig og ut fra erfaring til å lede partnerskapsarbeidet. Men de føler at det rommet de gis fra KRD er for snevert. Det henger for mye regelstyring og virkeområdeslagg igjen fra den gamle distriktspolitiske kompetansetenkningen. I dette ligger det hovedsaklig en oppfatning av at de midlene som fylkeskommunene har til rådighet stadig, og i for stor grad, er knyttet til innsats mot et distriktspolitisk definert geografisk virkeområde og til formål som historisk er bundet til de formål som en tradisjonell distriktspolitikk definerer som legitime. Dette framkommer både i intervjuene eller i det skriftlige materialet, og er en omforent oppfatning i fylkeskommunene.

Rent organisatorisk har fylkeskommunene løst partnerskapsutfordringene sine ulikt. Nordland har antakelig gått lengst i å formalisere avtaler, mens Aust-Agder i stor grad baserer seg på uskrevne samarbeidsrutiner og inneforståtte samhandlingsmønstre. I Vestfold har en inngått formelle utviklingskontrakter med alle kommunene, og håndteringen av samferdselssakene er delegert til det styrende organet – BTV-regionrådet – i de tre vestvikenfylkene. Uansett betoner informantene at dette er samarbeidsformer som de naturlig har utviklet over tid, mens selv partnerskapsbegrepet mer oppfattes som et munnhell eller et mantra.

I Sogn og Fjordane vurderes det som verdifullt å sette opp formelle og skriftlige partnerskapsavtaler med eksterne samarbeidspartnere. Hordaland har derimot få partnerskapsavtaler, og legger mest vekt på utvekslingen som skjer i det regionale næringsrådet, hvor en rekke aktører deltar sammen med fylkeskommunen.

5.2 Ulike aktørers rolle i og vurderinger av partnerskapsarbeidet

De fleste partnerskapsaktørene beskriver partnerskapets funksjon hittil som greit og preget av likeverdighet. Oppfølgingen av felles satsinger går i følge det store flertallet 'mye som før'. De aktørene som har etablert formelle partnerskapsavtaler har imidlertid fått en bedre forståelse av andre aktørers ståsted, og opplever en bedre strategisk koordinering av utviklingsarbeidet fra sin egen fylkeskommunes side. Formaliseringen av samarbeidet har gjort at den gjensidige involveringen skjer tidligere nå enn før. Dette inntrykket har særlig festet seg blant de regionale representantene for virkemiddelapparatet.

Partnerskapsarbeidet oppfattes imidlertid som lite strategisk forpliktende, og har stadig preg av å være et sak-til-sak samarbeid knyttet til konkrete prosjekter. Konkrete partnerskapsavtaler har imidlertid påvirket prioriteringer, men partnerskapsarbeidets forankring i organisasjonene er stadig avhengig av dedikerte personer på ledelsesnivå. En del av partnerskapsaktørene er stadig usikre om hvilke prosjekter som skal eller kan legges inn i partnerskapsarbeidet. Dette reflekterer også at flere av dem opplever at fylkeskommunene stadig er usikre på hva de skal legge inn i rollen som ledende regional utviklingsaktør. KRD kan hjelpe fylkeskommunene ved å konkretisere hva departementet mener med at "partnerskapets aktivitet bestemmes av et mandat fra fylkeskommunen", slik det står å lese i de generelle retningslinjene for tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling.

Relasjonene mellom fylkeskommunene og partnerskapsaktørene er avhengig av personrelasjoner, men flere av partnerskapsaktørene opplever den politiske behandlingen som ugrei. Dette gjør at mange samarbeid føles som begrenset, uten egen beslutningsmyndighet. Som en av disse respondentene uttrykte det: "beslutningsmyndigheten blir vanskelig så lenge vi har med politiske organer [i fylkeskommunen] å gjøre. De [våre samarbeidparter] må ofte inn i slåsskamper med øvrige politikere om prioriteringer vi har blitt enige om i partnerskapet". Til dels reflekterer dette også at det i flere fylker kan være en uklar rollefordeling mellom

administrasjonen og fylkespolitikerne om beslutningsmyndigheten og arbeidsdelingen knyttet til partnerskapsarbeidet. Uklarheten er særlig koplet til enkelte prosjekter knyttet til begrensede geografiske satsinger.

Slike uklarheter gjør at en del partnerskapsaktører stadig beskriver sitt egen deltakelse i partnerskapsarbeidet som utpreget taktisk. Det er for tidlig å ta strategiske grep i slike fora, og ressursene som legges ned i regi av samarbeidene blir dermed i flere tilfeller videreføring av gamle aktiviteter og basert på beslutninger som ligger relativt langt tilbake i tid. De partnerskapsaktørene som betegner sin deltakelse i bilaterale partnerskap med fylkeskommunene som strategiske, har til nå formulert samarbeidet som intensjonsavtaler uten egen beslutningsmyndighet, hvor de mest konkrete forpliktelsene er knyttet til markedsføringen av eventuelle framtidige samarbeidsprosjekter.

Partnerskapsaktørene gir uttrykk for at det prosjektorienterte sak-til-sak-samarbeidet har klar merverdi for egen organisasjon. De er imidlertid ikke i stand til å vurdere om hvordan partnerskapsarbeidet bidrar til å skape regional merverdi. Partnerskapsaktørene er i stand til å identifisere ressursbruken - hvor store ressurser (økonomiske, personellmessige) de selv legger inn i partnerskapsarbeidet - men ikke hvilke effekter dette arbeidet har hatt så langt. Det som stundom trekkes fram er at partnerskapsarbeidet må ha utløst samordningsgevinster på en eller annen måte - allerede nå. Men her er det mye spørsmål om tro.

Etter at partnerskapsbegrepet ble introdusert, har de eksterne samarbeidsforholdene mellom fylkeskommunene og regionale aktører blitt systematisk utfordret. Dette gjelder særlig nedover mot kommunenivået, som flere av informantene påpeker som mer strategisk viktig enn før. Hordaland fylkeskommune opplever problemer med legitimitet vis-à-vis Bergen kommune, som gir uttrykk for at den ikke behøver fylkeskommunen som samarbeidspartner. Forholdet spisses i enkeltsaker som ved at Bergen - tilskyndet av regjeringen - har valgt, og fått lov til, å drive kollektivtransporten etter det bykommunale alternativet. Det påpekes at regjeringens signaler om storbyene som "regional motor" kan komme på tvers av tanken om fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, ved at det oppstår et konkurranseforhold mellom disse. Trusler i forhold til den legitimiteten de må ha og opparbeide seg i rollen som utviklingsaktør er ellers ikke noe fylkeskommunene opplever bare i forhold til de større kommunene, men også mer generelt, og det blir særlig knyttet til opplevelsen av at deler av den politiske ledelsen i landet bygger opp om et inntrykk av at fylkeskommunen er på ventelønn. Og når legitimiteten blir truet slik, så påvirker det også fylkeskommunens evne til å ta ledelsen i et partnerskap. Dette oppleves som et paradoks, fordi det samtidig er forventet at fylkeskommunen "skal gjøre seg lekker for alle, men hvem vil gifte seg med en som ligger for døden?", som en av våre informanter uttrykte det.

Fylkeskommunens rolle overfor kommunene varierer mye avhengig av bl.a. kommunestrukturen. I Sogn og Fjordane, hvor det ikke finnes noen stor bykommune, oppstår det ikke et slikt konkurranseforhold som man kan observere i Hordaland. Likevel er mange kommuner reserverte overfor fylkeskommunen fordi denne betraktes som en "overkommune". Denne reservasjonen gjelder særlig små kommuner med en liten egen plan- og utviklingssektor.

Fra mange ulike kilder blir det poengtert at mye av det strategiske næringslivssamarbeidet i dag foregår på tvers av fylkesgrensene. VS2010-prosjektene er et eksempel på dette. Et annet eksempel er KIHØ - Kompetanseprosjekt Innlandet Hedmark og Oppland.

KIHO blir betraktet som et meget vellykket RUP-prosjekt av politikere og fylkesadministrasjonene både i Hedmark og Oppland (Vike, Bolkesjø og Olsen 2003). KIHO-erfaringene ble evaluert etter at prosjektet hadde vært i virksomhet i tre år (Vaagland og Eide 2003). I evalueringen er det særlig trukket fram at KIHO utgjør en viktig arena for samhandling og informasjonsutveksling mellom aktører i Hedmark og Oppland. Det er i stor grad offentlige prosjektaktører inne i bildet, og små og mellomstore bedrifter glimrer med sitt fravær. Partnerskapsavtalene i KIHO-sammenheng er bare i begrenset grad å betrakte som kontraktfesting av mandater og roller, og medvirkningsbegrepet er uklart forstått av de som så langt har vært involvert. Når prosjektet betraktes som vellykket, skyldes det i stor grad at det har en uvanlig topptung forankring i den administrative og politiske ledelsen i de involverte fylkeskommunene.

Når det gjelder næringslivsrepresentantenes opplevelse av innflytelse, synes den å være mer knyttet til de regionale "pengepottenes" størrelse enn til nylig gjennomførte endringer i fylkeskommunal organisering. Når det gjelder brukerperspektivet, synes dette som om dette har forvitret noe i og med at den nye fylkeskommunen bare i begrenset grad er tjenesteproducent.

Det er mange gråsoner mellom SIVA, Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge. For fylkeskommunene kan det innebære særlige utfordringer når partnerskapene med disse har varierende grad av formalisering. Forholdet til Innovasjon Norge betegner fylkeskommunene allment som godt. Innovasjon Norge gir for sin del uttrykk for at det regionale partnerskapet har vært særlig viktig i utviklingen av de regionale høyskolene.

De regionale virkemiddelaktørene omtaler de regionale partnerskapenes funksjon som mer strategisk interessante for egen del nå enn tidligere, og flere av fylkeskommunene opplever å innta et mer aktivt prosesslederskap. Men det er ikke åpenbart for alle at regionale partnerskap er den optimale arbeidsformen:

NFR opplever til dels fylkesnivået som irrelevant geografi i forhold til perspektiver på næringsutvikling som springer ut av klyngeperspektivet. Endringene i forhold til den regionale organiseringen av virkemiddelapparatet, herunder Norges Forskningsråds nye regionale representasjon, har medført at fylkeskommunene igjen "har fått en hånd på rattet". Noen informanter derfra mener at ansvarsreformen har tydeliggjort fylkeskommunens rolle overfor Innovasjon Norge, og har ført til at de har utviklet en mer spesifisert og konkretisert næringspolitikk. Dette følger av behovet for å lage bestillinger til Innovasjon Norge.

De ansvarlige institusjonene for enkelte av de nasjonale næringsrettede programmene og satsingene har tatt initiativ på regionalt nivå for å bli integrert i de regionale utviklingsprogrammene, for på denne måten å søke å bli bedre integrert i det regionale partnerskapet. Jakobsen, Rusten og Stamland (2004) har gjennomført en strategisk analyse av dette arbeidet, og melder etter å ha intervjuet et trettitalls aktører at flere av disse programmene (for eksempel ARENA, VS2010, FRAM, nHS, TEFT) etterlyser "en mer proaktiv rolle fra fylkeskommunene, der de i større grad viser evne til å integrere programsatsingene i det øvrige utviklingsarbeidet og ikke lister det opp som en av mange aktuelle satsinger" (Jakobsen, Rusten og Stamland op.cit.:66).

Det er ikke til å legge skjul på at det i fylkeskommunene er mye misnøye med statens måte å møte den regionale utviklerrollen som fylkeskommunene nå er pålagt, på. Dette skyldes dels klassiske fragmenteringsutfordringer i sentral stat og at nye, og dels fristilte, statlige regionale organer og selskaper ikke har noe klart mandat til å samarbeide om de regionale utviklingsoppgavene. I Amdam, Selstad og Vike (2004:

55-56) er sektorrepresentantenes deltakelse på den regionale utviklingsarenaen beskrevet på følgende måte:

”Aktørene presenterer seg selv som representanter for tunge etater, forholder seg til bundne mandat (eller alternativt: ikke noe mandat i det hele tatt), og synes først og fremst å være drevet av ønsket om å minimalisere risiko på egne vegne. Gjensidig institusjonell mistenksomhet bidrar til at ingen tør å investere mye krefter i å ta initiativ til partnerskapsekspesimer: langt mindre å regissere stimulere (sic.) spennende diskusjoner om regional utvikling”.

Mange av disse regionalt representerte statsorganene har også en ’geografi’ som går dårlig sammen med fylkeskommunenes og fylkesmannsembetenes. Samarbeidet mellom fylkesmannsembetet og fylkeskommunen oppleves imidlertid de fleste steder som godt – av begge parter.

I regionale partnerskap i Sverige legges det stadig større vekt på de horisontale målsettingene for likestilling, en bærekraftig utvikling og økt sosialt mangfold. I Gävleborgs län er for eksempel arbeidsmarkedet svært kjønnssegregert. En årsak til dette er at den mannlige delen av befolkningen i lang tid hovedsaklig har hentet sitt utkomme fra industrivirksomheter, framfor alt skog og stål, mens kvinnene gjenfinnes i de typisk kvinnedominerte omsorgsyrkene. Segregeringen har ført til at mange unge kvinner har flyttet ut av länet, noe som har fått følger for sammensetningen av befolkningen. Det har derfor blitt etablert et regionalt *Partnerskap för jämställdhet i Gävleborg*. Målet med dette samarbeidet er å bidra til økt tilvekst i länet. Et annet eksempel er prosjektet ”*Partnerskap för utveckling av mångfald i svensk industri*”. Dette har som overordnet mål å skape forutsetninger for et mer likestilt samarbeid i arbeidslivet mellom individer med ulike perspektiv og erfaringer. Forskjellene kan bestå i kjønn, etnisk bakgrunn, utdanning, familieforhold m.m.¹²

Vi kan konstatere at det er få eksempler på bruk av partnerskapstanken for å arbeide med slike horisontale målsettinger i Norge. Det som i stedet står i fokus, er etablering av partnerskap for å fremme regional innovasjon og bedriftsutvikling i nettverk under fellesbetegnelsen regionale utviklingskoalisjoner. Dette er i tråd med sentrale regionalpolitiske prioriteringer (Se St.prp. nr. 1 (2004-2005)). Et eksempel: Verdiskaping 2010 er et samarbeid mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Innovasjon Norge (IN) og Norges Forskningsråd (NFR). Hensikten med samarbeidet er å understøtte regionale innovasjonsstrategier gjennom bred partsbasert medvirkning. Programmet har et langt tidsperspektiv, og skal bidra til aktiv næringslivsmedvirkning i de regionale partnerskapene. Arbeidslivsorganisasjonene og universitets- og høyskolesektoren (UoH) er godt representert i VS2010-partnerskapene. Fylkeskommunene er for det meste representert ved administrativt personell som næringssjefer eller tilsvarende. Det politiske nivået i fylkeskommunene, lokale myndigheter og regional stat er derimot relativt svakt involvert i de ulike VS2010-partnerskapene (Gustavsen red. 2003). Vi tolker dette som at VS2010 er særegne regionale partnerskap hvor arbeidslivets organisasjoner og representanter for virkemiddelapparatet er de lokale pådrivere.

5.3 Partnerskap og regional merverdi

I den regionalpolitiske diskusjonen er regional merverdi et ofte forekommende begrep. Med dette menes at det burde være opp til de som bor og virker i en region,

¹² Se vedlegg 1 for en mer utførlig sammenstilling av svenske partnerskaperfaringer.

dvs. de som kjenner forholdene i fylket best, å avgjøre hvor den regionalpolitiske innsatsen skal settes inn (Vike, Bolkesjø og Olsen 2003: 32).

I intervjuene med partnerskapsaktørene var det generelle inntrykket at begrepet merverdi mest ble knyttet til samarbeidet i avgrensede og konkrete prosjekter, og ikke til det strategiske samarbeidet i det regionale partnerskapet. Merverdibegrepet ble knyttet til egennytten for egen institusjon eller organisasjon. Partnerskapsaktørene ønsker målbare resultater av de prosjektene de er involverte i. Aktørene knyttet partnerskapsbegrepet nærmere til andre former for samarbeid som i form har preg av å være intensjons- eller rammeavtaler (med mulighet for forlengelse), og ikke gjennomføringsavtaler hvor det er mulig å måle umiddelbare resultater av et samvirke med fylkeskommunene.

Informantene i alle fylkeskommunene som ble gjenstand for egne eksempelstudier, betonte sterkt at fylkeskommunene alltid har drevet utviklingspolitikk innen sine respektive territorier. Her trekkes de lange linjene opp og det pekes på at ulike typer forsøk, som frifylkeforsøkene, har gitt trening i å tenke utviklingsrettet selv om omgivelsene er andre i dag. Særlig har arbeidsmarkedsetaten gjennom ny organisering fjernet seg fra den regionale samarbeidsagendaen i forhold til et tiår tilbake. Flere av fylkene har også drevet utviklingspolitikk gjennom egne næringssselskap og prosjektrettet utviklingsarbeid innenfor sektorer som samferdsel, skole m.m. Det handler derfor mer om *modning* av en rolle enn det å få en ny rolle.

Erfaringene med noen års arbeid med regionale partnerskap har fått noen norske observatører til å foreslå at regionale partnerskap bør gis en relativt begrenset definisjon. VINN (2004) foreslår at partnerskapsbegrepet skal begrenses til forpliktende samarbeid som har klare regionale effekter. Opplæringssamarbeid mellom videregående skoler og enkeltbedrifter vil falle utenfor en slik betegnelse. Avtaler om stedsutvikling mellom private næringsinteresser og offentlige myndigheter vil også falle utenfor en slik definisjon. Higdem (2004) foreslår for sin del at partnerskap skal drøftes som en funksjon av bindende avtaler mellom offentlige aktører. Hun peker på at slike avtaler vil gjøre samarbeidsmulighetene større også overfor private aktører. Se forøvrig vedlegg 2 for en summarisk sammenfatning av det aktuelle partnerskapsarbeidet i alle fylkene. Et hovedresultat i vår undersøkelse er at hovedtrekkene i partnerskapsarbeidet slik status ble beskrevet i 2003 (KRD 2003) er videreutviklet og utdypet i 2004 i de fleste fylkeskommunene som har erfaring med denne samarbeidsformen.

6. Utfordringer i det regionale utviklingsarbeidet

6.1 Den politiske representasjonen: demokratiaspektet

Vest-Agder fylkeskommune (2004, s.2) hevder at sentrale myndigheter i stor grad bruker partnerskapsbegrepet ”i bestemt form, som det overordna regionale partnerskapet”, og peker på at det meste av det regionale plan- og utviklingsarbeidet foregår ut fra fylkeskommunens deltakelse i ulike typer regionale partnerskap ut fra hvilke oppgaver som skal løses. Det vesentlige for fylkeskommunen er at rollen som utviklingsaktør forsterkes og utspilles på de møteplasser og samhandlingsarenaer som allerede eksisterer. Fra Vest-Agder blir det pekt på at noe av kritikken til partnerskapsmodellen har vært de dilemmaer som oppstår i forholdet mellom et demokratisk folkevalgt system og en forvaltning som har krav om ansvars plassering, habilitet og likebehandling. Da blir det et paradoks at samtidig med at endringen

forutsetter at fylkeskommunene har legitimitet som leder av det regionale partnerskapet, så er de folkevalgte rolle forutsatt nedtonet i den nye formen for partnerskap.¹³

Fossland og Foslie (2004) siterer flere fylkespolitikere som mener at partnerskap ikke fornyer demokratiet fordi partnerskap ”er posisjonens arena og ikke opposisjonens”. Den politiske meningsbrytningen blir dermed løftet ut av partnerskapsarbeidet. Dette reduserer det regionalpolitiske handlingsrommet og er ingen helt ny foreteelse. Vike, Bolkesjø og Olsen (2003) identifiserte det følgende momentene som noen av de sentrale utfordringene i videreutviklingen av det regionale utviklingsprogrammet i Hedmark og Oppland etter å ha fulgt dette RUP-arbeidet i tre år, fra 2000 til 2003:

- I den grad man oppdager det regionalpolitiske handlingsrommet, blir det oppfattet som for lite til å virke forløsende.
- Innovasjonspotensialet støter mot en dominerende statslojalitet og skaper dyp asymmetri mellom potensielle partnere.
- De folkevalgte makter bare i begrenset grad å tilføre regionalpolitikken politisk vitalitet.

6.2 Handlingsrommet – hvordan gripes det an?

Higdem (2001) viser med eksempler fra Oppland at de virkemidlene som partnerskapene på fylkesnivået disponerer direkte gjennom RUP utgjør en liten andel – anslagsvis rundt tre prosent – av samlet innsats av betydning for regional utvikling i dette innlandsfylket. Andre fylker kan ha noe høyere andel, avhengig av om man tar hensyn til spesielle virkemidler som Interreg-programmer og lignende.

De regionale partnerskapene råder altså over begrensede ressurser i forhold til den samlede regionale ressursinnsatsen i det enkelte fylket. Andre partnerskapsaktører tar imidlertid med seg egne midler inn i partnerskapet. Den fylkeskommunale utviklingsaktørrollen er ennå vanskelig å gripe an av andre tunge samfunnsaktører i omgivelsene. En direkte følge av dette er at ulike aktører ennå er usikre på hva slags aktiviteter og -prosjekter de skal søke å legge inn i det regionale partnerskapene – og hvilke midler de skal og kan bidra med.

Handlingsrommet defineres i vid forstand som ’hvor stor påvirkning fylkene og det regionale partnerskapet har på regionalpolitikken i sitt eget fylke’ (Higdem og Overvåg 2002:18). Handlingsrommet bestemmes både av størrelsen på virkemidlene som fylkene/det regionale partnerskapet har til rådighet og av hvor fritt virkemidlene kan brukes.

Noe forenklet sagt blir større økonomisk handlingsfrihet dermed satt som synonymt med et større handlingsrom. Men handlingsrommet dreier seg om mer enn økonomisk handlingsfrihet alene. Det å dra med andre – eller nye – aktører inn i regionale utviklingsprosesser kan på sikt gi en regional merverdi gjennom en mer samordnet innsats.

Ser vi på om nye aktører har blitt involvert i det regionale partnerskapsarbeidet i løpet av de tre siste årene (som avtaleparter i formelle partnerskapsavtaler eller involvert mer uformelt) finner vi at det er få nye aktørgrupper som involveres. Når nye aktører kommer til, så som SIVA, skjer dette som følge av nye nasjonale strategier på sentralt hold som til dels har til hensikt å styrke de regionale

¹³ Vest-Agder har da heller ikke etablert formelle, separate partnerskapsavtaler utover det felles samarbeidet om folkehelsearbeid som nylig er etablert i samarbeid med Aust-Agder.

partnerskapene. Det er imidlertid alt for tidlig å forvente at det skal kunne spores større endringer i samarbeidskonstellasjonene over en så kort periode som 2-3 år. Den mest betydningsfulle nye samarbeidskonstellasjonen, næringslivsaktørene som har bidratt til å utvikle de regionale handlingsplanene til kompensasjon for bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift, har for eksempel bare vært involvert i dette regionale utviklingsarbeidet i mindre enn et år.

Tendensen til økt ekstern involvering fra kommuner og næringsliv i det regionale utviklingsarbeidet er allerede påpekt. Det synes allment som om det økende trykket på utviklingsrollen nærmest naturødvendig involverer kommuner, partene i arbeidslivet, bedrifter og regionale statsetater i økende grad. Fylkeskommunene oppfatter dette som bra, men det har verken sprunget ut av nye rammevilkår med flere frihetsgrader, eller ut av et bredere handlingsrom med større regionalpolitisk handlefrihet.

Fylkeskommunene må være troverdige i rollen som ledende regionale utviklingsaktører. I en rapport fra 2002 drøftet ECON alternative former for finansiering av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. ECON anbefalte å arbeide videre med en finansieringsmodell som bygger på koordinerte og mer langsiktige statlige og fylkeskommunale plan- og budsjettprosesser. ECON tok til orde for å arbeide med en finansieringsmodell for fylkeskommunene basert på et todelt rammetilskudd og friere inntekter. Dette innebærer at det bl.a. må utvikles en kostnadsnøkkel for regional utvikling i inntektssystemet som tar hensyn til at fylkene har ulike behov og utfordringer.

Dette er synspunkter som også er framkommer i grunnlagsmaterialet til denne vurderingen (se bl.a. Higdem 2004).

6.3 Ansvarsreformens betydning

Vi valgte i utgangspunktet å betrakte ansvarsreformen som en institusjonell endring, og tolker dette som en målbevisst fornyelse av spillereglene som gjelder for forholdet mellom sentralmakten – representert ved KRD, og de regionale aktørene – representert ved fylkeskommunene og de andre aktørene som er tatt med i partnerskapene rundt i landet. Det teoretiske perspektivet vårt tar utgangspunkt i forholdet mellom institusjoner og organisasjoner (North 1990), der organisasjonene forholder seg til institusjoner på samme måte som spillere til spilleregler. Når institusjonene – eller spillereglene - blir endret, som de blir i forholdet mellom fylkeskommune og stat, må det føre til at spillerne må forholde seg til hverandre på nye måter.

Et annet perspektiv som har vokst fram, og som har vist seg fruktbart når nye samhandlingsformer mellom offentlig og privat sektor skal studeres og forklares, er det såkalte "governance"-perspektivet eller: 'nettverksstyring'. I nettverksdemokratiet er den demokratiske enheten vanskelig å avgrense, også når det gjelder omfang. Tradisjonelt har hvem det er som skal inkluderes og utelukkes, blitt bestemt av hvem som hører med til folket – langt på vei territorielt bestemt, supplert med faktorer som alder, kjønn, og statsborgerskap. Når stat og kommune bare utgjør en av en lang rekke beslutningsenheter, blir problematikken en annen. I nettverkssamfunnet blir graden av å være berørt et vesentlig moment som inkluderings-/ekskluderingsmekanisme.

Informantene i fylkeskommunene er entydige i sin vurdering av ansvarsreformens betydning for muligheten til å foreta egne strategiske vurderinger og for muligheten til å inngå samarbeid med andre. For fylkeskommunene og de regionale partnerskapene gir ansvarsreformen mulighet til å gjøre strategiske vurderinger sammen. Ansvarsreformen betyr lite eller ingenting for muligheten til å inngå samarbeid med andre regionale aktører.

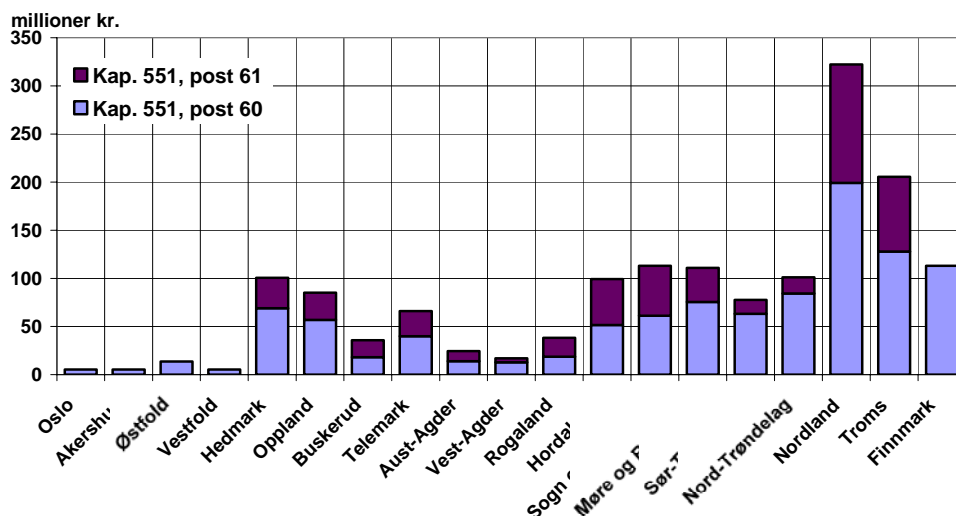
Dette betyr ikke at fylkene den oppfatning at KRD like godt kan gjeninnføre den gamle budsjettstrukturen. Andre tidligere endringer i fylkeskommunens kompetanse og institusjonelle stilling som ligger lengre tilbake i tid, samt en gjenstående usikkerhet om hva som skal legges i begrepet ledende regional utviklingsaktør, vurderes som langt mer utslagsgivende for den strategiske handlingsevnen fylkeskommunene har i dag.

De innhentede respondentsvarene fordeler seg noe ulikt ut fra de posisjoner informantene har, men også i forhold til hva slags erfaringer de enkelte fylkeskommunene har som utviklingsaktører. Ett svar kommer likevel tilbake i alle fylkeskommunene, og fra så godt som alle respondentene: Ansvarsreformen betraktes ikke som en reform i ordets egentlige mening, men snarere som en svært begrenset endring i fylkeskommunenes kompetanseområde. Andre endringer i fylkeskommunens kompetanse og institusjonelle stilling så som den historiske, men omskiftelige ansvars- og oppgavefordelingen mellom fylkeskommune og fylkesmann, overføring av sykehusene til regionale helseforetak og opphør av tidligere frifylkeforsøk (Aust-Agder og Nordland) bedømmes som langt mer utslagsgivende for den strategiske handlingsevnen.

Generelt betoner også respondentene at det er gått så kort tid siden reformen ble satt ut i livet, at det er vanskelig å si om det har materialisert seg noen praksisendring i kjølvannet av den. Respondentene har problemer med å avgjøre om det er mangel på tid eller mangel på substansielt innhold som forklarer de lite entydige endringene. De svarene vi har fått om endrede holdninger og ny praksis viser i stedet tilbake til lengre historiske utviklingslinjer i alle fylkeskommunenes utviklingsbaner: Dels har det vokst fram en utviklerrolle etter at andre politikkområder, fremst sykehusene, har forsvunnet og noen politikambisjoner, fremst tanken om å lage store koordinerende fylkesplaner, har vist seg urealistiske. Dels har det også skjedd en inkludering av ideer om strategisk næringstenkning og samarbeidsbasert planlegging.

Når det gjelder virkemiddelbruken er det vanskelig å spore noen omfattende endring hos informantene. Vi må her gjøre et skille mellom de fylkeskommunene som har betydelige midler til rådighet (Nordland, Hordaland, Sogn og Fjordane) og de som har lite midler til rådighet (Vestfold og Aust-Agder). Alle uttrykker imidlertid skuffelse over at reformen ikke er fulgt av et brudd med et tradisjonelt distriktpolitisk bevilgningsmønster fra statens side, siden intensjonen nasjonalt har vært at *alle* fylkeskommuner skal drive utviklingspolitikk. I fylker med lite midler til rådighet har utviklingsarbeidet derfor tatt ulike veier. I Vestfold har det skjedd ved at fylkeskommunen har prioritert rollen som møteplass- og arenaskaper, mens Aust-Agder har trukket på konsesjonskraftmidler, noe fylket også har tradisjon for.

Figur 2: Den "lille" nye regionalpolitikken: tilskudd til regional utvikling (post 60) og næringsrettede utviklingstiltak (post 61) 2004



Inkluderer tildelinger til bransjespesifikke tiltak.

**Ikke justert for endringer som følge av revidert nasjonalbudsjett 2004 (St. prp.nr. 63 (2003-2004)).*

Ved siden av å påpeke at reformen berører forholdsvis begrensede midler, er flere av informantene negativt innstilt til bindingene på bruken av midlene. Det er særlig to bindinger som trekkes frem. For det første kan det ikke bevilges midler til tiltak i kommuner uten "distriktsstatus", dvs. kommuner som faller utenom virkeområdet de distriktpolitiske virkemidlene og disse budsjettpostene om disse ikke også har effekter i DU-området. Det påpekes at dette gir ansvarsreformen en distriktpolitisk, og ikke en regionalpolitisk innretning. Fylkeskommunen blir avskåret fra å bruke midlene for å støtte opp under regional utvikling med utgangspunkt i næringsmiljøer lokalisert utenfor distriktskommunene, selv om en slik strategi kan være hensiktsmessig for å oppnå regionale virkninger som også distriktskommunene kan dra nytte av. Dette er til dels en selvpålagt binding fra enkelte fylkers side, særlig for støtte til tilrettelegging av myk infrastruktur, som KRD kan bidra til å rydde av veien. I fylkeskommuner med en eller flere større byer kan ansvarsreformen bidra til en arbeidsdeling hvor fylkeskommunen inntar rollen som distriktsutvikler, mens utviklingen i byer og bynære områder overlates til byene. Dette svekker også fylkeskommunens relevans som samarbeidspartner for bykommunene.

For det andre reageres det negativt på at midlene ikke kan brukes til investeringer. Det påpekes at fylkeskommunen dermed ikke kan benytte midlene til å støtte fornuftige småskalaprosjekter i vanskeligstilte kommuner, hvor det også ofte er relativt små beløp det er snakk om. Samtidig opplyser fylkeskommunene at de i slike tilfeller kan bruke av sine egne midler, og la midlene etter ansvarsreformen gå til andre formål.

Både den opplevde distrikts- og investeringsbindingen er eksempler på at ikke alle i fylkeskommunene ennå har fått med seg de endringer som har skjedd. Dette fører til at handlingsrommet oppleves som mindre enn det egentlig er.

Et tredje forhold er at ansvarsreformen ikke har ført til forutsigbarhet når det gjelder økonomisk handlingsrom for fylkeskommunene. Fylkeskommunene får tildelt midler til regional utvikling, men opplever nedskjæring av rammene midt i året, noe som gjør det svært vanskelig å planlegge. Og selv om flere av fylkeskommunene

nevner at reformen i praksis har medført nedskjæring av de samlede midler til regional utvikling (de som fylket i praksis fikk fra staten tidligere til samme formål), så er det likevel nedskjæringene midt i året som vanskeliggjør et mer langsiktig arbeid mest.

Når det gjelder budsjetteringsprosessene som følger av partnerskapsarbeidet synes det som om det har skjedd en inkludering gjennom at fylkeskommunene over tid har orientert seg mot en bevisst interesseaggregering nedenfra, det vil si mot kommuner og andre partnere. Men også her er det unntak: I enkelte fylker virker det som ansvarsreformen støtter opp om en regional top-down innretning av utviklingspolitikken, ved at planer og visjoner utformes i samspill mellom regionale aktører – de fleste offentlige – mens kommuner og privat sektor i liten grad deltar. En grunn til dette kan være at disse fylkene består av mange små kommuner, med begrensede ressurser til å delta i slike prosesser. Samtidig er altså det *generelle* bildet at fylkeskommunene vektlegger kontakt og samarbeid med kommunene, og i det store har et bedre kjennskap og forhold til kommunene i dag enn tidligere, og med det også til utfordringer, ønsker og planer i kommunene.

Noen av de intervjuede antyder at ansvarsreformen kan ha gjort fylkeskommunen mer attraktiv for kommunene, i og med at fylkeskommunen nå har større herredømme over virkemidlene. Dette kan øke fylkesplanens betydning som regionalt samordningsinstrument. Men samtidig er det en frykt for at ansvarsreformen kan ha utløst urealistiske forventninger om hva fylkeskommunen kan bidra med.

7. Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger

7.1 Utgangspunkt

Rammene rundt fylkeskommunene er for tiden svært usikre. I sin nåværende form ble de etablert med virkning fra 1. januar 1976. Etter som tiden har gått, har fylkeskommunene fått enkelte funksjoner lagt til mens andre er falt vekk. Den senere tid er det dette siste som dominerer den offentlige debatten rundt fylkeskommunenes funksjon. Sykehusene er flyttet til statlige foretak, mens den tidligere bebudede overføring av miljø- og landbruksfunksjoner til fylkeskommunene aldri ble realisert. Fylkesplanens autoritet som regionalt koordinerende dokument er også svekket over tid. Til gjengjeld har fylkeskommunene altså fått en noe utvidet utviklerrolle.

I den løpende og generelle debatten om disse spørsmålene taler representanter for de fleste partier i termer der fylkeskommunen er borte om noen år, enten avløst av en sterkere folkevalgt region eller erstattet av et system med tonivåforvaltning. Disse posisjonene merker også ansatte og politikere i fylkeskommunene seg, og deres svar og holdninger til dette vurderingsoppdraget må leses i lys av disse forholdene. Det eksisterer helt tydelig en overordnet forståelse rundt vurderingen av utviklerrollen som går i retning av at denne vurderingen ikke utgjør en reell del av den videre institusjonaliseringen av det regionale utviklingsarbeidet. Vårt vurderingsoppdrag blir mer oppfattet som en rituell øvelse som del av et politisk spill enn en reell gjennomgang av fylkeskommunene med tanke på å forbedre dem som institusjoner.

Det er viktig å betone at mange av informantene gir uttrykk for stor tro på det arbeidet som gjøres for å fremme den regionale utviklingen, men at de mistror det institusjonelle rammeverket og støtten rundt oppgavene. Det vi steller med skal jo drives videre selv om fylkeskommunen forsvinner, er en formulering som gjentas av mange.

Vi kan altså konkludere med at det eksisterer en slags dobbeltbunnet tilnærming til selve vurderingsoppdraget, der dette på ett plan ikke forstås som et reelt bidrag til en avklaring om fylkeskommunenes fremtid, men der dette likevel ses som en genuin anledning til å luften tanker og synspunkter både på fylkeskommunenes stilling og utviklingsarbeidets art. Vurderingen lever slik sitt eget liv som en faglig avgrenset prosess, mens de egentlige bidragene og innspillene til å avgjøre fylkeskommunenes fremtid, hviler i rent politiske prosesser som det knapt står i forskningens makt å påvirke.

7.2 Rollen som utviklingsaktør

Rollen som regional utvikler forutsetter en nærmere forståelse av begrepene regional utvikling og aktør.

Den regionale utviklerrollen er utover den generelle omtalen i St.meld. 19 (2001-2002) ikke nærmere definert med hensyn på fylkeskommunenes arbeid. Det kan synes uheldig at regjeringen bevisst har valgt ikke å definere innholdet i utviklingsbegrepet, men helt har overlatt dette til fylkeskommunene selv. I dette kan enten ligge en anerkjennelse av utviklingsbegrepets mangfold eller en vegring for å kople et regionalt utviklingsbegrep til tunge nasjonale utviklingsprosesser.

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) heter det at "[r]ollen som regional utviklingsaktør må defineres nærmere og gis et innhold av fylkeskommunen selv. Utforming av handlingsrommet er avhengig av konkret originalitet i form av visjoner, strategier, partnerskap og prosjektidéer. Dersom ambisjonen om den regionale merverdi skal ha mening, kreves det at aktørene i partnerskapet utvikler felles idéer om hva dette skal innebære; idéer som er interessante nok til at de enkelte aktørene er villige til å yte noe på kort sikt for en mer langsiktig gevinst".

I St. meld. nr. 19 blir det også gjort til et poeng at fylkeskommunene skal bevege seg fra å ha en ren myndighetsrolle til å ta lederskap i regionale partnerskap. Vi vurderer det slik at det først og fremst er i det regionale næringsutviklingsarbeidet at et slikt lederskap er i ferd med å bli etablert. Dette skyldes at ansvarsreformen har tydeliggjort fylkeskommunens rolle overfor Innovasjon Norge og at dette, sammen med den regionale nyorganiseringen av virkemiddelapparatet, har ført til at det har blitt utviklet en mer spesifisert og konkretisert næringspolitikk. Det er en tendens til økt eksternt involvering fra kommuner og næringsliv i det regionale utviklingsarbeidet.

Rollen som regional utviklingsaktør skal drives fram som en felles idé av fylkeskommunene i samråd med andre regionale aktører. De to siste årene er det lagt ned betydelig innsats fra sentralt hold i form av utviklingstiltak rettet mot fylkeskommunene, både politiske og administrativt og mot partnerskapet, for å sette fokus på utviklingsaktørrollen og partnerskapets funksjon.

En del av partnerskapsaktørene er stadig usikre om hvilke prosjekter som skal eller kan legges inn i det regionale partnerskapsarbeidet. Dette reflekterer også at flere av dem opplever at fylkeskommunene stadig er usikre på hva de skal legge inn i rollen som ledende regional utviklingsaktør. KRD kan hjelpe fylkeskommunene ved å konkretisere hva departementet mener med at "partnerskapets aktivitet bestemmes av et mandat fra fylkeskommunen", slik det står å lese i de generelle retningslinjene for tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling.

Det er verdt å merke seg at de regionale utviklingsrollene i våre naboland er nært koplet til forestillinger om at det regionale utviklingspotensialet først kan tas ut når det er nært knyttet til et institusjonelt rammeverk som gir det en spesifikk oppgave i arbeidet med å virkeliggjøre nasjonale utviklingsambisjoner. Med det institusjonelle

rammeverket mener vi i hvor stor grad sentrale statlige myndigheter ønsker å forplikte spesifikke nøkkelsektorer til å medvirke i det regionale utviklingsarbeidet.

I våre nordiske naboland gjelder dette særlig for det svenske systemet med tillväxtavtaler og det finske systemet med tematisk orienterte, regionale politikkprogrammer, men i mer beskjedent omfang også den danske regionale vækststrategi. Det regionale utviklingsarbeidets suksess måles i disse landene i forholdet til regionenes evne til å mobilisere sine komparative fortrinn som bidrag til nasjonens samlede vekst og utvikling.

For oss fremstår det som påtakelig at den norske frigivingen av det regionale utviklingsbegrepet gir statens mange sektorer og aktører en tilsvarende stor frihet i forhold til å forholde seg til fylkeskommunene som aktører. Den manglende sentrale evnen, eller viljen, til å spesifisere innholdet i begrepet regional utvikling, kan slik tolkes som at sentrale statlige myndigheter enten ikke selv har en klar nasjonal utviklingsmålsetting, eller at den ikke har klare mål for hvordan denne skal omsettes regionalt. Dette kan også tolkes som at sentrale statlige myndigheter ikke ønsker å forplikte spesifikke nøkkelsektorer til å medvirke i det regionale utviklingsarbeidet, at man ikke har klare forestillinger om hvordan komparative regionale fortrinn kan utnyttes til nasjonens beste, eller at man der foretrekker å omsette eventuelle regionale mål i andre kontekster enn dem som er bundet til fylkeskommunenes utviklingsarbeid. Den fylkeskommunale aktørrollen spilles uansett i et rom der den vanskelig griper og gripes av andre tunge samfunnsaktører.

Den svake institusjonelle konteksten rundt det regionale utviklingsarbeidet står i kontrast til de omfattende konsekvensene av omstillings- og utviklingsarbeidet i tunge statlige sektorer slik dette former den fremtidige infrastrukturen og tjenesteytingen regionalt. Mange i og rundt fylkeskommunene føler en grunnleggende maktesløshet stilt overfor de endringsprosesser de bevitner innenfor samferdselsektoren, sykehusvesenet og justissektoren for å nevne noen av de fremste eksemplene. Men de er ikke alene om å føle dette. Fylkesmann Kirsti Kolle Grøndahl ordla seg i tilsvarende vendinger på vurderingsprosjektets referansegruppemøte i Oslo 22. september 2004. Fylkesmannen er like lite 'hands-on' som fylkeskommunen. Den regionale utviklingskonfigurasjonen, det vil si det sett av aktører som driver regionale utviklingsaktiviteter og forholdet mellom dem, er åpenbart preget av fragmentering, og de virkemidlene som settes inn gjennom den siste tids grep for å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktører er ikke av slikt omfang at de kan rokke ved dette.

De fleste respondentene gir uttrykk for at det regionale utviklingsarbeidet er en virksomhet som har lange tradisjoner, ofte helt tilbake til det regionalt koordinerte gjenreisningsarbeidet etter krigen. Over tid har det utviklet seg tunge praksiser knyttet til regionale særegenheter i måten dette arbeidet drives på. Slike særegenheter knytter an til fylkenes varierende stilling i forhold til det distriktpolitiske virkeområdet, deres ulike tilgang til egne midler, deres ulike erfaringer med forsøk og alternative organiseringsformer m.m.

Noen fylkeskommuner, med Nordland som det fremste eksempel, har i egen region opparbeidet en legitimitet og en kompetanse som mange informanter, særlig fylkeskommunens egne representanter, opplever å måtte bære uansett hvordan den sentrale politikken utvikles. En tilsvarende holdning preger arbeidet i Sogn og Fjordane. Hordaland opplever lav legitimitet for utviklingsarbeidet i og rundt Bergen. Aust-Agder ser tilbake på frifylketiden som en slags gullalder for utviklingsarbeidet. Vestfold arbeider innovativt for å finne en måte å drive utviklingsarbeid på i et fylke

med svake fylkeskommunale utviklingstradisjoner og beskjedne statlige regionale utviklingstilskudd.

Vel så viktig som disse variasjonene er likevel trolig en generell tendens til modning av utviklerrollen over tid, uavhengig historikk og regionale variasjoner. Dette kan formuleres på to måter. Dels har det blitt erodert fram en utviklerrolle etter at andre politikkområder, fremst sykehusene, har forsvunnet og noen politikkkambisjoner, fremst tanken om å lage store koordinerende fylkesplaner, har vist seg urealistiske. Dette har skjedd over hele landet og uavhengig av fylkeskommunenes forhold til den tradisjonelle distriktpolitikken. Dels har det også skjedd en inkorporering av tankegods om strategisk næringstenkning og samarbeidsbasert planlegging som likedan har virket overfor alle fylker i landet. Det kan derfor hevdes at det parallelt med at skillet mellom fylkeskommuner med sterkt og svakt feste i det distriktpolitiske virkeområdet består, har nye paradigmer for regionalt utviklingsarbeid slått gjennom på bred front relativt uavhengig av dette skillet.

I dette ligger det betydeligere ansatser til å tenke både strategisk og mer 'spisset' enn dagens institusjonelle rammebetingelser tillater å ta ut fyllden av.

Vi vil hevde at:

- Det hadde vært en fordel om staten hadde definert overordnede utviklingsmål som det regionale utviklingsarbeidet kunne knyttes opp mot. I St.prp. nr. 1 (2004-2005) heter det om bosettings- og verdiskapingsmålet i regional- og distriktpolitikken at det overordnede resultatmålet er å "medvirke til å sikre bosetning og verdiskaping i alle deler av landet". Regjeringen har skissert flere strategiske grep for å nå disse målene. Særlig grepet om sterkere satsing på regioner og sentre som har vekstpotensial kan utvikles.
- Det hadde vært ønskelig at staten hadde angitt tydeligere rammer for hvordan statlige sektorer skulle medvirke i det regionale utviklingsarbeidet.
- Det regionale utviklingsarbeidet kan myndiggjøres gjennom tydeligere påpeking av de institusjonelle betingelsene det skal operere under. Med dette menes at staten kan sette klarere mål, forventninger og spilleregler for dette arbeidet overfor de aktører som involveres. Dette er spesielt viktig siden fylkeskommunen i sin nåværende form oppleves for svak til å kunne opptre med særlig autoritet overfor dem den forventes å samhandle med.

7.3 Partnerskapets funksjon

Utviklingsaktørrollen fordrer endringer i holdninger og organisatoriske og institusjonelle forhold, både internt i fylkeskommunene og eksternt blant fylkeskommunenes regionale partnere. Et hovedresultat i vår undersøkelse er at hovedtrekkene i partnerskapsarbeidet slik status ble beskrevet i 2003 (KRD 2003) er videreutviklet og utdypet i 2004 i de fleste fylkeskommunene som har erfaring med denne samarbeidsformen.

Partnerskap blir av de fleste informantene beskrevet som et nytt begrep som tillempes til mange av de samarbeidsrelasjoner fylkeskommunene allerede inngår i. Partnerskap oppfattes mer som et moteord enn som et signal til kvalitativ endring av politikk.

Informanter med lang erfaring fra saksfeltet, opplever regionalpolitikken som preget av en begrepsuksesjon som de har lært å forholde seg avslappet til. Kommer vi noe utenfor fylkeskommunenes kjernebyråkratier, merkes det stundom en større

usikkerhet knyttet til slike nye begreper. Ganske sentrale partnerskapsaktører kan ofte gi til kjenne manglende familiaritet med slike nye begreper og deres innhold.

Partnerskapsmetaforen synes allment å ha spredd seg som gjendåp som beskrivelse av fylkeskommunenes forhold til sine omgivelser. Mange av de samarbeidskonstellasjoner fylkeskommunene er involvert i, er blitt døpt partnerskap over natten. Mye av denne innsatsen bærer preg av å bygge på etablerte relasjoner i form av nettverk og samarbeidsavtaler uten at arbeidsmåter, ansvar og fullmakter endres vesentlig. Holdningen er her utpreget pragmatisk og praktisk og knapt knyttet til noen teoretisk betraktning om partnerskapet atskiller seg fra annen type forpliktende samarbeid. Dette kan gjerne knyttes til at det fra nasjonalt hold heller ikke trekkes opp noen ideologiske, økonomiske eller politiske rammebetingelser for partnerskapsutformingene i motsetning til i hva tilfellet er særlig i Finland og Sverige der partnerskapene danner grunncellene i en europeisk forankret og delvis europeisk finansiert, nasjonal utviklingspolitikk.

I Norge fremstår partnerskapet som løserevet fra dette institusjonelle og ideologiske rammeverket, nærmest som en tidsåndens løse kappe som danderes om de regionale samarbeidsformene. Tidligere nordiske komparative undersøkelser har i tråd med denne beskrivelsen karakterisert de norske partnerskaps erfaringene som rituelle (Gjertsen 2002). Det er for lite både av pisk og gulrot fra sentralt hold til at partnerskapene kan utvikles til tunge gravitasjonspunkter og kraftfulle ”motorer” i det regionale utviklingsarbeidet. Med pisk og gulrot menes for eksempel at deltakelse i partnerskapene kan settes som betingelse for allokering av viktige sektormidler innenfor samferdsel, forskning, kultur m.m. etter mønster av de finske programmodellene. Etter svensk mønster kan man så også velge å legge langt større sektormidler inn i partnerskapene, midler aktørene først får tilgang til ved å delta aktivt i disse. Det kan også knyttes spesifikke utviklingsmål til partnerskapene, det vil si at det i stedet for at partnerskapet så å si blir bedt om å finne seg selv og sin egen form, gis i oppgave å utvikle de regionale, komparative fortrinn til beste for et overordnet nasjonal vekstmål. Aktører som utmerker seg i slikt arbeid kan belønnes, mens de som unndrar seg partnerskapsarbeidet, kan sanksjoneres på ulike vis.

Det er lite som tyder på at det de siste par årene er skjedd noen kvalitative skift som endrer på partnerskapsarbeidets rituelle karakter. Til det er de institusjonelle og økonomiske endringer i partnerskapsbetingelsene for kosmetiske. Fylkeskommunen som samarbeidende institusjon er ikke blitt mer attraktiv nå enn den har vært tidligere. Til det disponerer den stadig for få ressurser og for lite myndighet. Dette vil vi hevde uansett om partnerskapene fremstår som tydelig formaliserte eller bare er tuftet på sedvane og muntlige konvensjoner. Men vårt materiale peker på at det over år har utkrystallisert seg mange praktiske og tilvante samarbeidskonstellasjoner i de ulike fylkene, konstellasjoner som med mer omfattende endringer i spillereglene for regionalt utviklingsarbeid, nok kunne fordypes ytterligere.

I fylkeskommunenes internasjonale samarbeidsaktiviteter, slik de beskrives i de seneste halvtidsevalueringene av Interreg 3A-programmer med norsk deltakelse, framstår ubalansen i mulighetene til å binde midler mellom det nasjonale og det regionale nivået som et problem. Dette har kommet klart fram etter at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gikk over til å desentralisere ansvaret for mange av de regionale virkemidlene til fylkeskommunene, og overførte midlene - også det som var avsatt til Interreg 3A - som rammebevilgninger. Dette har ført til at fylkespolitikerne har brukt ”Interreg-pengene” til andre - gode - formål (se for eksempel NUTEK 2004). Dette har det nå blitt kompensert for gjennom en skjønnstildeling til

fylkeskommunenene for å oppfylle forpliktelsene om statlig medfinansiering av Interreg (St.prp. nr. 1(2004-2005)).

Det er problematisk at statlige sektorer er regionalt fragmenterte. Fragmenteringen skaper i sin logikk en binding til vertikale rasjonaler og rasjonaliteter innenfor hver enkelt statlig sektor; disse rasjonalene vektlegger også styringssignalene innenfor sektorene fremfor horisontale samordningsrasjonaler mot fylkeskommunene. Det er illustrerende å peke på de sterke indre plan- og utviklingsføringene som ligger i for eksempel sykehus- og veisektorene for å illustrere dette, men tendensene finnes også innenfor andre statlige sektorer der det skjer en reorganisering av aktiviteten innenfor mer strømlinjeformede énoppgaveforvaltninger. Dette er prosesser som Effektutvalget har beskrevet ganske utførlig. Samtidig er den nasjonale støtten til et av fylkeskommunens sterkeste samordningsinstrumenter, fylkesplanen, svekket i løpet av året ved at regjeringen har vedtatt å oppheve den statlige sektorgodkjenningen av disse planene i departementene.

Denne utviklingen gjør samlet innsats uoversiktlig. Å være regional utviklingsaktør fordrer et større handlingsrom enn det mange av fylkeskommunene har i dag opplever å ha med hensyn til ressurser, innsatsfaktorer og muligheter. Vi vil derfor foreslå å gi rom for lokale og regionale tilpasninger i virkemiddelbruken (av regelverk og tildelingspraksis m.v.) i forhold til hvilke tiltak som kan oppfattes å være berettiget støtte til kunnskapsmessig infrastruktur og kompetanseheving, samt å presisere de mulighetene som ligger i anvendelsen av bagatellmessig støtte.

Vi vurderer det som at et fungerende partnerskapsarbeid forutsetter en klar rolledeling mellom politiske tillitsvalgte og administrativt ansatte. En veldefinert rolledeling vil gjøre fylkeskommunen tydeligere som regional utviklingsaktør overfor omgivelsene enn de er i dag, og dette er nødvendig for å gi de regionale partnerskapene et tydeligere strategisk innhold.

Vi vil hevde at:

- Den norske partnerskapsideologien er et ekko av den europeiske partnerskapstanken, men med andre politiske og økonomiske instrumenter enn dem som virker i EU-sammenheng som for eksempel det strukturfondsfinansierte regionale utviklingsarbeidet.
- Partnerskap som politisk begrep representerer mer nytale en ny politikk.
- Dersom fylkeskommunene skal mobilisere tunge partnerskap for en forsterket regional utviklingspolitikk, fordrer det langt større politiske reformer og grep enn dem som er gjennomført de siste par årene. I dag har fylkeskommunene for få muskler selv til å kunne bygge sterke partnerskap.

7.4 Ansvarsreformens plass

Oppdraget dreier seg om å vurdere det regionale utviklingsarbeidet slik det drives i regi av fylkeskommunene, men oppdraget er også spesifikt knyttet til ansvarsreformen som ble gjennomført for knapt to år siden. Den regionale utviklerrollen er i konkurransegrunnlaget for vurderingen (s.1, avsnitt 6) også eksplisitt koplet til en før- og ettersituasjon der dokumentene som er angitt for en før-vurdering (NOU 2000:22, St.meld nr. 31 (2000-2001), St. meld. nr. 19 (2001-2002), Nordregio R2000:5) alle refererer til utviklerrollen slik den ble fylt før ansvarsreformen, mens den empirien prosjektet forholder seg til, skal gi informasjon om ettersituasjonen.

Det er gått kort tid siden den reform som vurderingen skal uttale seg om, et utvidet ansvar for det regionale utviklingsarbeidet, ble satt ut i livet. Det er også en grunnleggende usikkerhet i store deler av intervjumassen om denne reformen er så

vesentlig at den kan spores som inntak til regional politikkendring. Dette kan tolkes på to vis:

- Det reelle innholdet i reformen er for lite eller kommer for nært i tid til at det i det hele tatt er mulig å spore effekter av det rundt om i fylkeskommunene.
- Potensialet i reformen er underkommunisert fra departementets side eller ikke fullt ut forstått i fylkeskommunene. Vi kan ikke belegge om så er tilfelle annet enn at vi registrerer at det fra departementalt hold holdes en mulighet åpen for at det forholder seg slik.

Vi tror det kan finnes elementer av begge disse forholdene i det materialet vi har gjennomgått, men vi vil samtidig peke på at en bedre utnyttelse av handlingsrommet i reformen knapt svarer på de forventninger til handlingsrom som dagens politiske debatt om utfordringene i det regionale utviklingsarbeidet, reiser. For å bruke et folkelig uttrykk. Det er en grense for hvor mye talg det kan presses av en trebukk.

Selve begrepet ansvarsreform oppfattes blant flere respondenter ironisk, både fordi omfanget av ansvar som er gitt gjennom reformen er lite, fordi det totale samfunnsansvar lagt på fylkeskommunene de siste årene alt i alt har minnet, og fordi alle kjenner det politiske spillet som gikk for seg forut for at fylkeskommunene fikk det regionale utviklingsansvaret eksplisitt tildelt.

Vi vil hevde at:

- En reform som skal fylle skoene til uttrykket ansvarsreform, må romme betydelig mer ansvar enn det som er frigjort gjennom den ansvarsreform som så langt er gjennomført.
- Dette særlig gjelder i de deler av landet der fylkeskommunenes utviklerrolle historisk og økonomisk er svakt utviklet.
- Det antakelig er viktigere å knytte mer autoritet og makt til et regionalt utvikleransvar enn å gi det mer friske penger. Det finnes betydelige sektoroppgaver som kan underlegges et regionalt koordinert ansvar innenfor nåværende budsjetttrammer uten at det behøver å koste noe ekstra. Dette er det utførlig redegjort for av for eksempel Effektutvalget og Distriktskommisjonen.

7.5 Fylkesplanens rolle

Arbeidet med fylkesplanene de siste årene kan kort oppsummeres som en utvikling i retning av mer realisme og smalere, mer spissede innsatser. Mens fylkesplanene tidligere var bindstore arbeider som forega å samordne det meste innenfor eget territorium, er de nå blitt både slankere, strammere og mindre ambisiøse.

Den samme frihetens tvetydighet som preger fylkeskommunenes utviklerrolle, preger også deres planrolle. Når regjeringen i sommer foreslo å avvikle den sentrale godkjenning av fylkesplanene i departementene og ytterligere også å vurdere å gjøre fylkesplanene frivillige, kan dette tolkes på to måter. Enten skal planfunksjonen settes helt fri og underlegges autonom regional kontroll, eller så skal det lille som er igjen av føringer for sektorsamordning og samordnet styring også bort. Ikke en gang departementene bryr seg om hva den tidligere lovpålagte samordner måtte mene om deres sektorpolitikker på regionalt nivå.

Uansett, med slanking og ambisjonsnedsettelsen har det også skjedd en forsterket politisk involvering i planarbeidet. Denne er tydelig i materialet. Om vi vil, kan vi se dette i sammenheng med den erosjonstesen vi tidligere har presentert. I følge denne har de politiske ambisjonene om å lage store koordinerende fylkesplaner har vist seg urealistiske. Planarbeidet er imidlertid blant de gjenværende søyler i et ellers

erodert oppgavelandskap, og politikerne tar det derfor mer begjærlig enn før. Og hva har planarbeidet igjen av oppgaver å kaste seg over? Ikke meget, men de gjenværende tjenesteoppgavene, selvfølgelig, og det regionale utviklingsarbeidet. At koplingen mellom planarbeid og utviklingsoppgaver dermed blir tettere følger da nærmest som en erosjonens logikk.

Isolert sett kan dette være meningsfylt. Det kan skape en tydeligere mål-middel-sammenheng og en mer direkte kopling mellom politikk og plan. Men vel å merke, dette er planarbeid på små flater. Det er vanskelig å se hvordan de store regionale arbeidstegningene skal komme ut av så små atelierer som dem som nå er gitt det fylkeskommunale planarbeidet. Igjen er det fristende å peke på at det skjellsettende regionale planarbeidet med hensyn til de fremtidige regionale utviklingsbetingelsene skjer i sektorene, for eksempel gjennom regionale studier og planer i regi av Nasjonal Transportplan, sykehusregionene, Forsvaret m.v.

Det er først dersom det fylkeskommunale planarbeidet får tunge føringer til slike arenaer at det vil oppfattes som autoritativt og virkelig attraktivt. I denne sammenheng ligger nøkkelen ikke hos fylkeskommunene selv, men hos regjering og Storting.

Vi vil hevde at:

- Fylkesplanene i dag har fått en realistisk om enn beskjeden rolle som premissleverandør for den regionale utviklingen.
- Den politiske involveringen i planarbeidet er god og rimelig tilpasset fylkeskommunenes aktivitetsmuligheter.
- Nøkkelen til å styrke fylkesplanleggingen ligger nasjonalt og er nøye forbundet med evnen og viljen til mer reelt å gi fylkeskommunene en sentral rolle for regional utvikling. I plansammenheng betyr det sterkere bindinger mellom fylkesplan og de regionale sektorpolitikkenes.

7.6 Avslutning

En vurdering er som genre betraktet lite kodifisert. Den kan romme alt fra en vitenskapelig basert anbefaling til et rent dømmekraftsbasert utsagn. Denne vurderingen ligger et sted midt i mellom. Til grunn for vurderingene våre ligger mye egen forskning, innlesning på andres forskning og tilfang fra et syttitalls informanter om hvordan de opplever den "nye" virkeligheten og hva deres erfaringer er. Sammenfatningen kan gjøres lang, slik den foregående drøftingen har vært. Den kan også gjøres kort: Det drives mye godt regionalt utviklingsarbeid her til lands, og det begås også en del feil. Men uansett hvordan vi ser på det, har de siste års politikkendringer fra KRD med hensyn på å legge til rette for den regionale utviklerrollen, gjort lite fra eller til.

De regionale utviklingsambisjonene lever videre i mange slags sammenhenger, innen- og utenfor fylkeskommunene. Samtidig opplever vi at det forvaltningsnivå som i dag er satt til å forvalte oppgaven, skranter under trykket av en nasjonal styringsdebatt. Det er lite trolig at flikking på fylkeskommunenes utviklerrolle kan bøte på dette. Derfor er det også noe fåfengt å levere ytterligere reformforslag innenfor det vi litt generaliserende kan kalle dagens utviklingsparadigme.

Det som behøves, er heller autoritative signaler om hva slags system man nasjonalt vil satse på i årene som kommer. Det regionale utviklingsarbeidet trenger rett og slett en betydelig reform som kan skape ro, autoritet og forutsigbarhet rundt arbeidet. Mange føler seg holdt for narr i dag. De som arbeider med regional utvikling fortjener bedre enn som så. Den regionale utviklerrollen er for viktig til at den kan drive videre med den uavklarte status den i dag har.

Skriftlige kilder og saksdokumenter ordnet etter geografisk relevans

Østfold

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

Opprettelse av partnerskapsavtale mellom Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold om Østfold Analyse. Melding til fylkesutvalgssak 41/2004 (FU-møte 18. mars 2004).

Regional analyse for Østfold 2003.

Regional utviklingsplan for Østfold 2003.

Regional utviklingsplan for Østfold 2004. Notat fra fylkesrådmannen; vedlegg til fylkesutvalgssak 26/2004 (FU-møte 12. februar 2004).

Regionalt utviklings- og handlingsprogram for Østfold 2004.

Selstad, T. (2003) *Framtid for Østfold – nye scenarier 2020*. ØF-rapport nr. 13/2003. Østlandsforskning, Lillehammer.

Østfold har mulighetene. Analyse- og utfordringsdokument for Østfold 2003.

Akershus

Fylkesplan 2004-2007 (2003).

Fylkesplanens handlingsprogram 2004-2007.

Fylkesrådmannen (2003) Notat – partnerskap (mai).

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

Partnerskap. Notat fra fylkesrådmannen til fylkesplanutvalget (mai 2003)

Oslo

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

Regionalt utviklingsprogram Oslo/Akershus 2003; 2004.

Oslo kommune (2004) Regionalt utviklingsprogram 2004 for Oslo og Akershus. Notat til byrådssak 200303469_2.

Hedmark

Fylkesplan for Hedmark 2001-2004(8): Visjon, mål, strategisk innsats. Vedlegg: Analyse og utviklingstrekk.

Fylkesrådsinnstilling (2004a) Partnerskapsavtale mellom Hedmark fylkeskommune og Innovasjon Norge (FR 01883/04; mars).

- (2004b) Partnerskap om folkehelsearbeid i Hedmark – søknad om tilskuddsmidler (FR 00184/04; juni).

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004*. Brev fra statsråden 6. juli.

Handlingsplan for næringsrettede utviklingstiltak i Fjellregionen (2004).

Regionalt utviklingsprogram 2004-2007.

Vaagland, J. og T. Hella Eide (2003) *Kompetanse i partnerskap. Evaluering av Kompetanseprosjekt Innlandet Hedmark og Oppland*. ØF-rapport nr. 14/2003. Lillehammer: Østlandsforskning.

Oppland

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

Regionalt handlingsprogram 2004.

Regionale utviklingsprogram 2002; 2003.

Vike, H., T. Bolkesjø og S.A. Olsen (2003) *Regionalpolitisk soloppgang? Evaluering av Videreutvikling av Regionalt Utviklingsprogram i Hedmark og Oppland*. Rapport 206/2003. Bø: Telemarksforskning.

Buskerud

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004*. Brev fra statsråden 6. juli.

Nøkkelopplysninger om fylkeskommunens etablering av partnerskapsordninger. Brev fra utviklingssjefen i Buskerud (14. juni).

Regionale utviklingsprogram 2002; 2003.

Vestfold

Brøgger, B. og H. Dons Finsrud (2003a) Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør – et innspill til utviklingsdialogene i Vestfold. Rapport 2/2003. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

- (2003b) Et samarbeidende Vestfold: regional utvikling gjennom partnerskap. Prosjektskisse, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo (mai).

Et samarbeidende Vestfold: regional utvikling gjennom partnerskap. Notat fra fylkesrådmannen til fondsstyret for Regionalt utviklingsfond (29. april 2003).

Fylkesplan 2000-2003; 2004-2005.

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

Nyhetsarket for Vestfold Fylkeskommune (div. utgaver med presentasjon av kommunale utviklingskontrakter – mai 2004)

Oversikt pr. 24. juni 2004 over aktuelle partnerskap m. oversikt over virkeområde, tidsrom, fullmakter/mandat samt deltakerorganisasjon(er) – til sammen fire stk.. Brev fra fylkesrådmannens avdeling for regional utvikling.

Regionsamarbeidet TBV – forsøk. Notat fra fylkesrådmannen til fylkesutvalgets sak 52/03 11. desember 2003

Vestfold fylkeskommunes utviklingskontrakter med kommunene april 2004 – desember 2005. Fullstendig sett (14 stk.)

Telemark

Fremtidig styring av videregående opplæring i Telemark. Debattheft fra Fylkesrådmannens kontor (mai 2004).

Fylkesplan for Telemark 2002-2005.

Fylkesplanens handlingsprogram 2003; 2004.

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004*. Brev fra statsråden 6. juli.

Partnerskapsavtale mellom Høgskolen i Telemark og Telemark Fylkeskommune (13. mai 2003).

Telemark fylkeskommunes partnerskapsordninger. Brev fra assisterende fylkesrådmann (kst.) (16. juni). Diverse vedlegg og oversikter (organisasjonsmodell, organiseringen av fylkesplanarbeidet, deltakerorganisasjoner i strategigrupper, ordningen med regionkontakter i Telemark, oversikter om BTV-samarbeidet)

Uttrekk pr. 23. juni 2004 fra fylkeskommunens database for samarbeidstiltak (nettverk, partnerskap, prosjekter, team m.v. – til sammen 137 stk.)

Aust-Agder

- Aust-Agder fylkeskommune (2002) Samarbeidspartnerne økonomiske deltakelse i RUP-prosjekter for 2003. Notat nr. 4 til fylkestingets møte 10 -11 desember.
- Fylkeskommunens internasjonale engasjement. Fylkesrådmannens forslag til vedtak til fylkestinget sak 34-2004 (21. september).
- Fylkesplan for Aust-Agder 2004-2007. Del 1: Mål og strategier; Del 2: Handlingsplan.
- KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).
- KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.* Brev fra statsråden 6. juli.
- Nøkkelopplysninger om Aust-Agder fylkeskommunes etablering av partnerskapsordninger. Brev fra plansjefen (juni 2004).
- Regionale utviklingsprogram 2001.
- Regionalt utviklingsprogram 2002. Fylkesrådmannens forslag til vedtak til fylkestingssak 76-2002 (11-12 desember 2001)
- Regionalt utviklingsprogram 2003 – endelig tildeling fra KRD og økte inntekter fra konsesjonskraftfondet. Fylkesrådmannens forslag til vedtak til fylkestingets sak 10-2003 (29. april).

Vest-Agder

- KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).
- KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.* Brev fra statsråden 6. juli.
- Vest-Agder fylkeskommune (2004) En oversikt over Vest-Agder fylkeskommunes deltakelse i partnerskap, samhandlingsarenaer og relasjonsbygging. Notat til orienteringssak i fylkesutvalget (4. mai).
- Virkemidler for regional utvikling over statsbudsjettets kap. 551 post 60. Fylkesrådmannens tilråding til fylkesutvalget (27. mars 2003).

Rogaland

- KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).
- KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.* Brev fra statsråden 6. juli.
- Nøkkelopplysninger om Rogaland fylkeskommunes etablering av partnerskapsordninger. Brev fra fylkesrådmannen (15. juni 2004).
- Regionale utviklingsprogram 2003; 2004.
- Regionalutvikling i partnerskap. Vedlegg til fylkestingssak 24-2004 (februar).
- Saksutredning (2004) Samarbeidsprosjekt mellom fylkesmannen i Rogaland og Rogaland fylke – 'den regionale dialog' – evaluering av samarbeidsordningen (mai).

Hordaland

- Bruk av næringsretta verkemiddel i Hordaland 2002. Fylkesrådmannens rapport til fylkesutvalget (10. juni 2003).
- 'Hordalandsforsøket' – fylkesrådmannens forslag til ny samarbeidsmodell mellom NFR og Hordaland til fylkesutvalgets møte 31. oktober 2003.
- Hordaland fylkeskommune sitt internasjonale engasjement – statusrapport 2003. Fylkesrådmannens rapport til fylkesutvalget 30. april 2004.
- KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.*
Brev fra statsråden 6. juli.

Plan for næringsretta utviklingstiltak i Hordaland 2004.

Regionalt utviklingsprogram 2003.

Regionalt utviklingsprogram 2004 – fylkesrådmannens forslag til fylkesutvalgets møte 4. desember 2003.

Ressursbruk og resultat i det internasjonale arbeidet i regi av Hordaland fylkeskommune 2002. Fylkesrådmannens rapport til fylkesutvalget 20. november 2003.

Sogn og Fjordane

Handlingsplan for næringsstiltak Sogn og Fjordane 2004 (30. april).

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.*
Brev fra statsråden 6. juli.

Nøkkelopplysningar partnerskapsordningar Sogn og Fjordane fylkeskommune. Brev fra fylkesrådmannen (15. juni).

Oversikt over noen av Sogn og Fjordane fylkeskommunes aktuelle partnerskapsavtaler, programoppdrag og samarbeidsavtaler pr. 15.06. 2004 med avtaler og oppdrag vedlagt (til sammen 16 stk.)

Møre og Romsdal

Fylkesrevisjonen i Møre og Romsdal (2004) Organisatoriske utfordringer for einskapsfylket i rolla som regional utviklingsaktør. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 2/04 (januar).

Handlingsplan næringsretta utviklingstiltak – kompensasjon økt arbeidsgiveravgift.

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.*
Brev fra statsråden 6. juli.

Regionale utviklingsprogram 2002; 2003; 2004.

Sør-Trøndelag

Engh, B.Ø. (2004) *Partnerskap – dilemmaer og utfordringer*. Notat til fylkesutvalget i Sør-Trøndelag (august).

Engh, B.Ø. og L.K. Landsem (2004) Hvordan kan fylkeskommunene møte forventninger om kommunikativt samspill i rollen som regional utvikler? Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).

Fossland, H. og G. Foslie (2004) *Regional utvikling gjennom parterskapsamarbeid – demokratiske utfordringer knyttet til nye samarbeidsformer*. Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).

Fylkesutvalgssak 196/2003: Rapport om fylkesplanarbeidet (FU-behandlet 24. oktober).

Handlingsplan for næringsrettede utviklingsmidler Sør-Trøndelag 2004.

Handlingsplan for næringsrettede utviklingstiltak i Fjellregionen (2004).

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.*
Brev fra statsråden 6. juli.

Partnerskapsavtale Statens Vegvesen region midt – Sør-Trøndelag fylkeskommune (10. oktober 2003)

Oversikter over partnerskapsavtaler: Sør-Trøndelag fylkeskommune (august 2004); Trondheim Katedralskole (juli 2004); Meldal Videregående Skole (februar 2004).

Regional planstrategi for Nord- og Sør-Trøndelag (2003).

Trøndelagsrådet (2004) Kreative Trøndelag - forslag til felles fylkesplan for Nord-Trøndelag fylke, Sør-Trøndelag fylke og Trondheim kommune (26. juni 2004).

Nord-Trøndelag

Braseth, J., K.-H. Cegla, S. Kristiansen (2004) Partnerskap: en egnet samarbeidsmodell for det regionale utviklingsarbeidet i Nord-Trøndelag Fylkeskommune? Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).

Flatgård, J. m.fl. (2004) Hvordan og i hvilken grad kan fylkeskommunale videregående skoler fungere som regionale utviklingsaktører? Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).

Handlingsplan for næringsretta tiltak som kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift Nord-Trøndelag (forslag 22. april 2004).

Innspill til Distriktskommisjonen. Vedlegg til fylkesrådssak nr. 63/2004 (26. april).

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.* Brev fra statsråden 6. juli.

Natvig, R.B., A. Holstad og G. Madla (2004) Kan de videregående skolene være gode regionale utviklingsaktører? Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).

Regionale utviklingsprogram 2003; 2004.

Nordland

Handlingsplan for bruk av næringsrettede utviklingstiltak i Nordland 2004-2007 (7. mai 2004).

Innovasjonsprogram Salten 2004-2007. Handlingsplan for Salten – bruk av næringsrettede utviklingstiltak (Statsbudsjettets kap 551, post 61). Salten regionsråd (12. mars 2004).

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.* Brev fra statsråden 6. juli.

Oversikt over aktuelle partnerskapsavtaler pr. 29.06. 2004 m. avtalene vedlagt (til sammen 14 stk.)

Prinsippnotat om partnerskap fra NFYK(juni 2004)

Regionale utviklingsprogram 2002; 2003; 2004-2007.

Rønning Nilsen, A.-K. og A. Bolland (2004) Nordland fylkeskommunes rolle som regional utviklingsaktør i store planprosesser. Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).

Troms

Fylkesplaner for 2000-2003; 2004-2007: Kompetansesamfunnet Troms.

Handlingsplan for næringsrettede utviklingstiltak i Troms 2004-2007 (30. april 2004).

Landsdelsutvalgets rolle som regional utviklingsaktør (2003). Saksframlegg til Fylkestingets møte 24. september 2003 (Sak 035/03).

KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).

KRD (2004b) *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Godkjenning av handlingsplanen for 2004.* Brev fra statsråden 6. juli.

Regionale utviklingsprogram 2003; 2004; 2004-2007.
Revidert handlingsplan for regional utvikling i Troms 2002-2003.
Utfyllende retningslinjer kommunale næringsrettede fysiske infrastrukturtiltak – kap. 551 post 60 tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling (22. mars 2004)

Finnmark

Finnmark fylkeskommune (2002) Regional utviklerrolle –hva legger vi i det? Utredning i prosjektet ”Ny fylkeskommune for folk i Finnmark” (9. april).
- (2003) Nye roller for fylkeskommunen – politikk og partnerskap i Finnmark. Drøftingsnotat til fylkestinget (juni).
Larsen, S. (2004) Fylkesplanarbeidet i et regionalt utviklingsperspektiv. Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).
KRD (2004a) *Tilskuddsbrev Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 60: tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* (januar).
Nøkkelopplysninger om fylkeskommunens etablering av partnerskapsordninger. Brev fra ass. fylkesrådmann (11. juni 2004).
Regionale utviklingsprogram 2002-2003; 2004; 2004-2007.
Riesto, K. og M. Pedersen (2004) Kultur og regional utvikling. Kultur, spiller det noen rolle? Studieoppgave i videreutdanningskurset Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, Universitetet i Tromsø (juni).

Annet skriftlig materiale (rapporter, utredninger, notater m.v. uten avgrensning til ett fylke)

Ahrnens, A. (2003) *Partnerskap i praktiken – en studie av de regionala partnerskapen i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institutionen, Universitetet i Lund.
Amdam, R. og O. Bukve red. (2004) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Norges Forskningsråd / Tapir akademisk forlag, Trondheim.
Amdam, J., T. Selstad og H. Vike (2004) *Regionalt utviklingsarbeid og utviklingsaktører*. Forskningsrapport nr. 59. Volda: Høgskulen i Volda / Møreforskning.
Arbo, P. (2002) ”Partnerskap – den nye universalløsningen?” *Plan* 6/2002, s. 4-11.
Aubert, B.A. og M. Patry (2004) *Les partenariats public-privé: une option à découvrir*. CIRANO Rapport 2004 RB-02 Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations ved Universitetet i Québec, Montréal.
Bukve, O. (1998) ”Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk?” i Baldersheim, H. (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det norske samlaget.
- (2004) ”Fylkeskommunane – regionale utviklingsaktører i klemme”, *Plan* 2/2004, s.12-17.
ECON (2002) *Ny finansiering av fylkeskommunen*. Rapport 2002-39. Oslo: ECON.
- (2004a) *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*. Rapport 2004-016. Oslo: ECON.
- (2004b) *Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling*. Rapport 2004-058. Oslo: ECON.
Farsund, A.A. og E. Leknes (2003) *By og region i næringspolitikken: solo eller samspill?* Arbeidsnotat RF-2003/252. Stavanger: Rogalandsforskning.
Gjertsen, A. (2002) ”The Norwegian cases – partnerships out of step? The regional level under pressure”, i A. Østhol og B. Svensson (red.) *Partnership responses – regional governance in the Nordic states*. Nordregio Rapport 2002:6. Stockholm: Nordregio.
Gustavsen, B. red. (2003) *Bedriftsutvikling og regionale partnerskap – erfaringer fra Verdiskaping 2010*. Oslo : Norges Forskningsråd, Området for industri og energi.
Hall, P., H. Sjøvik og Y. Stubbergaard (2003) ”Demokrati och gränsregionala nätverk”, 57-71 i Brynielsson red. *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet (november).
Hellström, E. m.fl. (2001) *Fungerande partnerskap för regional utveckling – erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge*. Arbeidsnotat nr. 01/09. Stockholm: Nordregio.

- Higdem, U. (2001) *Økonomiske midler med betydning for regional utvikling i Oppland*. Oppdragsrapport nr. 6/2001 Lillehammer: Previsa.
- (2003) "Forslag til ny plan- og bygningslov i Norge; partnerskap mellom forvaltningsnivåene? Paper til det nordiske symposiet Local planning in change – new possibilities and roles. Lillehammer 14-16 august.
 - (2004) "Samspillet mellom nivåer i fylkesplanleggingen", s. 147-160 i Amdam og Bukve red.
- Hubak, M. og A. Vabø (2004) *Næringsrettet høgskolesatsing – nHS. Erfaringar og vegen videre*. NIFU skriftserie 17/2004. Oslo: Norsk Institutt for studier av Forskning og Utdanning.
- Innovasjon Norge (2004) Roller i og konsekvenser av gjennomføringen av ansvarsreformen. Innspill til Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med ny regionalmelding (oktober).
- Jakobsen, S.-E., G. Rusten og T. Stamland (2004) *En strategisk analyse av de næringsrettede programmene og satsingene i regional- og distriktpolitikken*. SNF-rapport nr. 14/04 Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- KRD (2003a) *Retningslinjer for kap. 551, post 60 "Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling"*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo (29. januar).
- (2003b) Kartlegging av partnerskapsutviklingen i fylkene (1. juli).
- Landstingsförbundet (2000) *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?* Landstingsförbundet, Stockholm.
- Langeland, J.L. (2001) *Planlegging av regionale utbyggingsmønstre? Teori og praksis når det gjelder bruk av fylkesdelplaner i Norge*. TØI rapport 551/2001. Transportøkonomisk Institutt, Oslo.
- Mariussen, Å. m.fl. (2000) *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. Rapport R2000:5. Stockholm: Nordregio.
- Niklasson, N., H. André og A. Holmqvist (2004) *Det regionalpolitiska experimentet: lärande nätverk för regional utveckling*. Rapport 2004:5. Statskontoret, Stockholm.
- NOU (2000:22) Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Utredning avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo (3. juli 2000).
- NOU (2003:14) Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Utredning avgitt til Miljøverndepartementet, Oslo (13. mai 2003).
- Peters, B.G. (1998) "With a little help from our friends': Public-private partnerships as institutions and instruments", i J. Pierre (red.) *Partnerships in urban governance. European and American experiences*. London: Macmillan Press Ltd.
- Sanda, K.G. (2000) *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor? En undersøkelse av flerkommunale politiske organer*. Rapport 167/2000. Bø: Telemarksforskning.
- St. meld. nr. 34 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo (6. april 2001).
- St. meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo (12. april 2002).
- St.meld. nr. 46 (2003-2004) SIVAs framtidige virksomhet. Nærings- og handelsdepartementet, Oslo (18. juni 2004).
- St. prp. nr. 1 (2004-2005) Forslag til statsbudsjett 2005. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sundqvist, G. (2002) "A commentary to the sub-project 'In search of process-based regional development policy'", s. 259-270 i M. Sotarauta og H. Bruun red. *Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy*. Rapport R2002:3. Stockholm: Nordregio.
- Tavistock Institute / ECOTEC (1999). *The thematic evaluation of the partnership principle*. Rapport utarbeidet for Europakommisjonen, Brussel (februar).
- Veggeland, N. (2000) *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- (2001) *Østre Østlandet og den nye regionalismen: utviklerrollen og spørsmålet om en mer robust region gjennom fylkessammenslåing*. Rapport, Høgskolen i Lillehammer (mai).
- VINN (2004) Drøftingsnotat ved regionale partnerskap (september).

Øien, P.R. (2003) *Hålogalandsrapport 2003 – status og utfordringer i regionen*. Høgskolen i Harstads skriftserie 2003/04.

Vedlegg 1 - Partnerskap i Sverige: tidlige innvendinger og erfaringer

I Sverige er det gjennomført få studier av hvordan partnerskapsmodellen fungerer. En av disse er av særlig interesse. Den ble gjennomført i 2000, to år etter at partnerskap ble introdusert som arbeidsredskap i det regionale utviklingsarbeidet i Sverige, og før arbeidet med regionale tillvåxtavtal hadde fått tid til å sette seg (Landstingsförbundet 2000). I så måte sammenfaller dette med det stadium oppfølgingen av ansvarsreformen befinner seg i i Norge i dag.

I Landstingsförbundets undersøkelse ble et femtitalls deltakere i de regionale partnerskapene i fire län dybdeintervjuet. Partnerskapene omfattet nasjonale, regionale og lokale utviklingsaktører. Undersøkelsen pekte på utfordringer knyttet til arbeidet med å etablere partnerskap og hopehavsstyring:

- Medlemmene saknet gjennomgående formelle oppdrag eller et klart mandat for sin egen deltakelse. Måtene arbeidet ble forankret og meldt tilbake til egen organisasjon på var i beste fall uformell og i de fleste fall utilstrekkelig. Politikerne som deltok ble gjennomgående oppfattet å være representanter for egen kommune eller region snarere enn for et politisk parti eller befolkningen i sin alminnelighet. Partnerskapsmedlemmene ble vurdert ut fra hvilke ressurser de hadde tilgjengelig og etter personlige egenskaper.
- Selv om overenskomstene i partnerskapene var uformelle, opplevde mange av medlemmene etterpå at det var et press på dem om å drive igjennom beslutningene også i egen organisasjon. På samme måte kjente man seg stundom tvunget til å delta i felles prosjekt, under henvisning til tidligere overenskomster i partnerskapet.
- De fleste som ble intervjuet bekreftet bildet av partnerskapene som sammenslutninger av etablerte interesser, hvor den enkeltes innflytelse var helt avhengig av hvilke / hvor store ressurser den enkelte kunne tilføre.

Til tross for disse innvendingene anslo de fleste som ble intervjuet at partnerskapsarbeidet forsterker demokratisk deltakelse mer enn det truer det. Den positive vurderingen bygger på flere forhold:

- Uformelle beslutningsfora har alltid eksistert. Etableringen av regionale partnerskap er bare en måte å gi slike prosesser en formell status.
- De fleste av de beslutningene som tas i partnerskap handler om forhold som administrativt ansatte eller enkeltpolitikere allikevel må avgjøre. Partnerskapene fører sakene opp på den politiske dagsordenen og flere folkevalgte blir involvert.
- Den økte involveringen gjør at spørsmål knyttet til regionale utviklingsstrategier får økt oppmerksomhet i media.

I Sverige har regionale tillvåxtavtaler (RTA) blitt organisert etter partnerskapsmodeller siden 2000. Med et utgangspunkt som det som er beskrevet over, kan det i en norsk kontekst også være nyttig å se på hvordan de regionale partnerskapene i Sverige har blitt videreutviklet som del av RTA-arbeidet de siste par årene:

Erfaringene med de svenske tillvåxt-avtalene 2000-2003

En regional tillvåxtavtale utarbeides av et regionalt partnerskap og består av en analyse av regionens forutsetninger for tillvåxt, et program for tillvåxt samt skriftlige overenskomster mellom de partene som skal gjennomføre og finansiere programmet (www.naring.regeringen.se/tillvaxt/avtal/). I første omgang ble slike avtaler utarbeidet for perioden 1998-1999. En tillvåxtavtale består av et begrenset antall innsatsområder som partnerskapet prioriterer. Av avtalen skal det framgå hvilke aktører som skal finansiere og koordinere gjennomføringen, samt hvordan en oppfølging og evaluering skal skje. Nye statlige penger ble ikke lagt inn i tillvåxtavtalene. Formålet var i stedet å bruke eksisterende statlige bevilgninger innenfor de ulike utgiftsområdene på en mer kreativ måte for å fremme tillvåxt og sysselsetting. Alle de svenske länene takket ja til regjeringens tilbud om å formulere og å gjennomføre tillvåxtavtaler for perioden 2000-2003. Avtalene er ikke juridisk bindende til tross for navnet. Fra 2004 er de regionale tillvåxtavtalene erstattet av regionale tillvåxtprogram.

Regionale partnerskap – for økt tillit

De regionale partnerskapene som ble dannet består av aktører som fra sine ulike utgangspunkt har interesse av å bidra til regional utvikling. Partnerskapene omfatter vanligvis representanter for länsstyrelsen/ självstyrelseorgan/ kommunalt samverkansorgan, länsarbetsnämnd, universitet/höyskoler, ALMI, landsting, kommunernas länsförbund, næringslivsorganisasjoner og partene i arbeidslivet. Länsstyrelsene (fylkesadministrasjonen), eller regionale selvstyremyndigheter i de regioner der dette er aktuelt, samordner virksomheten.

Grunnforestillingen om partnerskapsideen er – i følge Ds 2003:43 fra det svenske Næringsdepartementet - at ”samverkan mellan aktörer leder till ökad tillit och samsyn som i sin tur lägger grunden till en ökad förståelse för hur egna insatser och resurser kan komplettera och därmed förstärka gemensamma insatser. Samordning är en grundförutsättning för ett systemperspektiv, genom vilket olika aktörer tillsammans bidrar till att stärka olika sakområden för att uppnå största möjliga effekt. Effekten blir inte densamma om aktörerna inte känner till varandras aktiviteter eller har ett gemensamt mål för dessa.”

Det er behov for en nasjonalt samordnet innsats for regionalt utviklingsarbeide

De første evalueringene av tillvåxtavtalene – som Nordregio utførte – avdekket at det var behov for samordning også på sentralt nivå. Dette er bekreftet i en egen undersøkelse det svenske Statskontoret gjennomførte i 2004. Denne fant at arbeidet i regionale partnerskap i Sverige begrenses av et motstridende regelverk og motgående styringssignaler fra ulike departementer og sentrale myndigheter (Niklasson m.fl. 2004).

I 2002 ga den svenske regjeringen en del myndigheter i oppdrag å identifisere mulige samordningsområder i og blant seks utvalgte politikkområder (Regeringsbeslut N2002/2055/RUT). Hensikten med det såkalte samordningsoppdraget er å øke den samlede effektiviteten i de ulike innsatsene for på den måten å styrke den langsiktige utviklingen i lokale arbeidsmarkedsregioner og dermed bidra til en bærekraftig utvikling. Oppdraget blir betraktet som et viktig ledd i utviklingen av regionale tillvåxtprogram. Oppdraget omfattet 27 myndigheter samt et ti-talls samrådsaktører. Oppdraget ble avrapportert i oktober 2003.

Fokus på arbeidsmarkedspolitikken og de regionale høyskolene

En oppfølging (Rapport om tillvåxtavtalen. Tredje året – från tillvåxtavtal till

tillväxtprogram. Ds 2003:43 Näringsdepartementet) viste at de regionale tillväxtavtalene hadde bidratt til å styrke samarbeidet mellom ulike aktører. Det er vanskeligere å få et klart begrep om dette også har ført til en økt samordning. Flere av samordnerne – på länsstyrelserna – opplever at det *først og fremst er de arbeidsmarkedspolitiske institusjonene, universitetene og høyskolene* som har engasjert seg i arbeidet med å gjennomføre tillväxtavtalene. De svenske länsarbeidsnemndene opplever endog selv at de har fått økt forståelse for sine synspunkter. Interessen har vært størst i län med strukturproblemer på arbeidsmarkedet. Dette gjelder de fleste länene i Norrland men også mindre län i Mellom- og Syd-Sverige.

Det er organisatoriske årsaker til at det er nettopp arbeidsmarkeds- og utdanningssektoren som blir framhevet. Det er først og fremst aktører som er til stede på lokalt eller regionalt nivå som rapporterer om et dypere samarbeid. Kommuner, landsting og enkelte statsselskap med regional tilstedeværelse tar i mer varierende grad del i gjennomføringen av de regionale tillväxtavtalene.

Fra de fleste länene blir det trukket fram at diskusjonene i de regionale partnerskapene konkretiserer og tydeliggjør de strategiske satsingene på ulike saksområder. Partene får anledning til å bli kjent med hverandres ansvarsområder og handlingsrammer. Beslutninger om felles satsingsområder blir imidlertid foretatt av den ansvarlige myndigheten, ut fra det myndighetsansvar de er pålagt. De fleste er inneforstått med at det kommer til å ta lang tid før man direkte kan måle effekter av holdningsendringer og nye grensdragninger mellom aktørene.

De første årene var det fylkesmannen (länsstyrelsen) som holdt i tøylene

Samordnerne – dvs sekretariatene i länsstyrelsene - bilde av hvordan tillväxtarbeidet har gått så langt er overveiende positivt. Mål og intensjoner er fulgt opp på overgripende nivå, men det forekommer avvik på delmålsnivå. Samlet gir samordnerne et positivt bilde av RTA-arbeidets betydning for å føre sammen ulike aktører. Avtalene synes å være viktige styringsdokumenter for det regionale arbeidet med bærekraftig utvikling. Selv om ikke hver enkelt innsats kan sies å være nyskapende har tillväxtavtalene bidratt til å se innsatsene i sammenheng.

Flere av länsstyrelsene peker på behovet for å gjøre målene for utviklingsarbeidet tydlige og å kunne måle om de er oppnådd. Länsstyrelsen i Gävleborgs län mener for eksempel at:

"... det [har] hittills i arbetet saknats tydliga mål. Därför går det inte med någon exakthet ange hur det som görs förhåller sig till målen. Det blir en viktig uppgift för det fortsatta arbetet att bli tydligare på den punkten."

Länsstyrelsen i Västerbottens län vurderer det slik at:

"Den egentliga orsaken till utebliven måluppfyllelse är svårigheten att sätta aktivitetsmål och resultatmål för en längre tidsperiod."

Flere av samordnerne forteller at etter tre års virksomhet har samarbeidet mellom aktørene kommet inn i en konsolideringsfase. Det er ikke lenger en prioritert oppgave å skaffe nye aktører eller prøve ut nye samarbeidsformer, men i stedet å fordype etablerte samarbeidskonstellasjoner. Länsstyrelsen i Dalarna formulerer det slik:

"Tillväxtavtalsprocessen har medfört att konkurrensen mellan parter minskat och

förståelsen för varandra ökat. Mer kunskap om varandra ger kortare kontaktvägar. Genom att vi får information om vad som är på gång utnyttjar vi tillgängliga resurser optimalt. Positiva projektsamarbeten mellan näringsliv, högskola, forskning- och utvecklingsverksamheter och offentlig sektor har utvecklats."

Høyskoler og universiteter spisser til det regionale utviklingsoppdraget (Tredje oppgiften)

Allerede i 1997 ble høyskolenes regionale utviklingsoppdrag – å etablere relasjoner med sine nære omgivelser utover det å bedrive utdanning og forskning - ført inn i den svenske høyskoleloven.¹⁴ I reguleringsbrevet fra 2003 har den svenske regjeringen presisert at universiteter og høyskoler bør ta del i arbeidet med de regionale tillvåxtavtalene og tillvåxtprogrammene for på den måten å bidra til at målet for den regionale utviklingspolitikken skal kunne oppnås. I løpet av 2002 tok 29 UoH del i RTA-arbeidet. Læresetene har vært representert i ulike former og med representanter for i prinsippet samtlige nivåer og deler av virksomheten. De fleste har også deltatt i det regionale partnerskapet i sitt eget län.

Et klart flertall av universitetene og høyskolene opplever det slik at det å ta del i arbeidet med tillvåxtavtalene har skapt en egen merverdi, både i egen organisasjon og i det regionale utviklingsarbeidet. Den positive opplevelsen er framfor alt knyttet til nye kontakter og en forbedret kommunikasjon mellom ulike aktører, større enighet om hva som er regionens fremste utfordringer og en tydeligere fokusering på disse, større forståelse for de andre aktørenes egenart samt en bedre informasjonsflyt. Omgivelsene, men også den egne organisasjonen, har fått en bedre forståelse for hva UoH kan bidra med i det regionale utviklingsarbeidet. Sitatet under, fra *Universitetet i Örebro*, er illustrerende:

"Tillvåxtavtalsarbeidet har lett til ett mycket gott samarbetsklimat i regionen vilket underlättar kontakter när olika problem ska hanteras, universitetets kompetens efterfrågas på ett strukturerat sätt."

Men næringslivets deltakelse må bli bedre

I en kartlegging av RTS-arbeidet på länsnivå fant det svenske Statskontoret at de regionale partnerskapene så lang har mislykkes i å trekke med seg privat sektor i det regionale utviklingsarbeidet (Niklasson m.fl. 2004). Den sterke fokuseringen på å skape økt økonomisk velferd som premiss for arbeidet med tillvåxtavtalene vurderes som viktige for å kunne trekke med næringslivet. I mange tilfeller har dette vist seg vanskelig. Kontaktene mellom den offentlige sfæren og næringslivet må videreutvikles for at gode løsninger skal kunne finnes. En av samordnerne (*Länsstyrelsen i Jönköpings län*) uttrykker problemet på følgende måte:

"En grundbult i avtalsprocessen har varit näringslivets medverkan. Helt klart är att tillvåxtavtalet engagerat näringslivsorganisationer och enskilda personer i högre grad än i det tidigare länsplaneringsarbetet. En viss otålighet kunde under 2002 skönjas hos näringslivsaktörema. Deras vana vid snabba beslut och tydligt avläsbara resultat har varit svår att förena med ett långsiktigt utvecklingsarbete. Inför den fortsatta processen är det viktigt att åstadkomma en bra balans mellan resultat på kort och på lång sikt."

Flere av samordnerne peker på at næringsklyngeperspektivet er viktig for å kunne

¹⁴ En tilsvarende formulering finnes ennå ikke i den norske universitets- og høyskoleloven.

utvikle samarbeidene ytterligere. Ved å bruke klyngeperspektivet er det mulig å få en systematisk tilnærming til det regionale utviklingsarbeidet.

Regionalt utviklingsarbeid og partnerskap – et konkret eksempel fra Sverige

Nordregio gjennomfører i løpet 2004 en oppfølging av det regionale utviklingsarbeidet i Gävleborgs län (<http://www.tillvaxtgavleborg.nu/>). Oppfølgingen ble innledet med en rekke dybdeintervjuer blant partnerskapsaktøren i det såkalte Tillväxtrådet i februar 2004. Ved starten av det regionale tillväxtprogrammet ble tilstanden i det regionale utviklingsarbeidet rapportert å være den følgende¹⁵:

- Erfaringene etter tre års arbeid med RTA viser at de nettverkene som ble utformet under RTA har blitt utdypede og utvidet i RTP. Næringslivet har blitt sterkere representert og arbeidsgiverorganisasjonene arbeider aktivt med å formulere tiltak. For nye medlemmer av partnerskapet Tillväxtrådet var programarbeidet en god læreprosess.
- Sekretariatet oppfattes i mangt og meget som et organ for länsstyrelsen – m.a.o. fylkesmannen. Länsstyrelsens ledende rolle betraktes som god som styrings- og koordineringsmekanisme, men dette innebærer at andre aktører har begrensede påvirkningsmuligheter. Mange vil gjerne se at det etableres et eget samarbeidsorgan som kunne være den naturlige eieren av et RTP.
- Ledelsen av tillväxtprogrammet er ikke uten problemer. Partnerskapet oppfattes som et lukket selskap uten en felles beslutningsmyndighet. I praksis er det de som sitter på pengene som får det avgjørende ordet, framfor alt länsstyrelsen og länsarbetsnämnden. Tillväxtrådet preges av et godt samarbeidsklima og det råder en stor grad av sammenfallende virkelighetsoppfatning mellom representantene for offentlig og privat sektor. Rådet fungerer godt som arena for uformelt samarbeid og institusjonell læring om regional utvikling i vid forstand.
- Representantene for næringslivet i Gävleborg blir stadig mer tydelig i sine krav på offentlig sektor - det er klare ønsker om en mer effektiv myndighetsutøvelse og sektorsamordning. De legger vekt på at det er økonomisk vekst som må være den overordnede målsettingen.
- Engasjementet i RTP er begrenset til en ganske liten krets av lokale ildsjeler. I landstinget, kommunene og länsarbetsnämnden synes det som om – etter intervjurunden som ble gjennomført i februar 2004 – at kunnskapene om, innsynet i og deltakelsen i RTP er begrenset til noen få personer i ledende stillinger.
- I kommunene er lokale partnerskap i ferd med å bli etablerte. Det fleste ser det som en fordel at RTP får en større lokal forankring.
- All virksomhet ved høyskolen – utdanning, forskning og særlig kontrakten med omverdenen er en sentral bestanddel i Tillväxtprogrammet. Aktivitetene ved høyskolen er tilpasset regionale forhold og RTP'et med satsinger på entreprenørskap og innovasjon.
- Det er knapt noen av organisasjonene som kommer til endre sin virksomhet som direkte følge av RTP-arbeidet. Fra landstingets side mener man at

¹⁵ L.O. Persson og Å. Pettersson: En stämningbild i februari 2004 – Gävleborgs Tillväxtprogram på väg mot startgroparna. Upublisert notat Nordregio (april 2004).

folkehelsearbeidet bør få større oppmerksomhet i RTP. Innsatsen for å øke boviljen må bli større.

Vedlegg 2 - Partnerskapsutviklingen i fylkene 2004

Kilder:

2003: Notat KRD/REGA (juni 2003)

2004: Skriftlig og muntlig korrespondanse fra fylkene (juni – september 2004); møteprotokoller fylkeskommunene (fylkesutvalg/fylkesting) juni 2003 – september 2004; ulike RUP 2004/ fylkesplaners handlingsdeler 2004/2004-2007.

FYLKE	KARTLEGGING 2003	KARTLEGGING 2004
Østfold	Vekt på at kommuner og fylkeskommune finner fleksible samarbeidsformer.	Formalisering av samarbeid med regionale statsetater. Økt vekt på regionale innspill. RUP-partnerskap i Østfold Utvikling.
Akershus	Partnerskapstenkingen har fått innpass – hos politikere og administrasjon – i arbeidet med fylkesplan/handlingsprogram, samt på en rekke større prosjekter.	Betoning av partnerskap med samferdselsoppgaver. Nye partnerskapstiltak på folkehelseområdet.
Oslo	Vekt på politisk rammeavtale mot utvalgte utdanningsinstitusjoner.	Samarbeidsavtale med arbeidslivsorg. om videregående utdanning og opplæring.
Hedmark	Vekt på partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og andre aktører.	Fortsatt vekt på partnerskapsavtaler ut fra ønsker om forpliktende medvirkning.
Oppland	Vekt på forpliktende avtale mellom kommunepolitikere og fylkespolitikere – og utvikling av politisk og administrativ lederrolle i fylket.	Vekt på utvikling av RHP i partnerskap med samarbeidende kommuner, stat og andre regionale aktører.
Buskerud	Vekt på rolleavklaring og styringsutfordringer i forhold til de ulike nivåene.	Fortsatt rolleavklaring ved hjelp av regionbaserte partnerskapsavtaler og sektorvise samarbeidsavtaler.
Vestfold	Vekt på at kommunepolitikere og fylkespolitikere har hovedansvaret sammen med regional stat og næringsliv	Rollen som utviklingsaktør/ arenaskaper videreutvikles av fylkeskommunen i partnerskap med alle kommuner.
Telemark	Vekt på involvering av kommune- og fylkespolitikere i et samspill med regional stat, private og frivillige organisasjoner.	Vekt på å utvikle samarbeid og brede partnerskap med kommuner, regioner og frivillige organisasjoner.
Aust-Agder	Differensiert mønster av partnerskapsmodeller tilpasset oppgavens art.	Fortsatt differensiering. Vekt på organiseringen av fylkesplanarbeidet.
Vest-Agder	Vekt på fylkeskommunens utviklingsrolle.	Vekt på å utvikle rollen gjennom deltakelse i partnerskap, relasjonsbygging og samhandlingsarenaer
Rogaland	Fokus på involvering av regional stat, næringsliv, kommunepolitikere og fylkespolitikere i en bred strategi for regional utvikling.	Fokus på regionalt utviklingsarbeid i fylkesplanleggingen. Utvikling av bredden i ulike partnerskap (strategiske, institusjonelle, planlegging)
Hordaland	Bredt samarbeidsmønster av eksperter og administrasjon. Politikere fortsatt beskjedent involvert.	Bredt samarbeidsmønster av eksperter og administrasjon. Marginalt sterkere politisk involvering.
Sogn og Fjordane	Vekt på rolledeling hvor fylkespolitikere tar tak i overordnede, strategiske spørsmål, og hvor fagfolk/administrasjon konkretiserer partnerskapsarbeidet innen avgrensede innsatsområder.	Vekt på å anvende de videregående skolene som regionale utviklingsaktører, også i sektoroverskridende partnerskap. Høy grad av partnerskap med kun offentlige aktører.

Møre og Romsdal	Vekt på faglig/administrativ samordning innen næringsfeltet - og temaorientert samarbeid med fylkespolitikkerne.	Fortsatt vekt på faglig/administrativ samordning. Økt innsats på områder som er viktige for de regionale samarbeidspartene.
Sør-Trøndelag	Vekt på at fylkesplanarbeidet skal generere en forsterket utviklingsrolle.	Vekt på å utvikle en regional planstrategi, samt å formalisere samarbeid med regional stat og regionale virkemiddelaktører.
Nord-Trøndelag	Vekt på kommunalpolitisk og fylkespolitisk involvering – og fleksibilitet mellom aktørene.	Vekt på å videreutvikle en sterk partnerskapsholdning. Differensiering i strategiske - og gjennomføringspartnerskap.
Nordland	Vekt på formelle partnerskapsavtaler mellom aktører som har utviklingsoppgaver.	Fortsatt formalisering med Partnerskap Nordland i grunn. Vekt på å etablere samarbeidsavtaler med regionrådene.
Troms	Vekt på politisk involvering i partnerskapene.	Fortsatt fokus på demokratiske elementer for å tydeliggjøre fylkeskommunens samordnende og regionalpolitiske rolle.
Finnmark	Vekt på politisk og administrativ allianse- og nettverksbygging.	Vekt på administrativ omorganisering for å legge til rette for sektorovergrepene utviklingsarbeid. Økt engasjement fra mange aktører i fylket.

Vedlegg 3 - Intervjupersoner i eksempelstudier - utvalgte fylker

Vestfold

Fylkesordfører	Anne Rygh Pedersen (Ap)
Opposisjonsleder	Leif Olav Halse (FrP)
Fylkesrådmann	Halvard Kausland
Fylkesdirektør, strategi og utvikling	Jørn Rangnes
Utdanningsdirektør	Øyvind Sørensen
Kulturdirektør	Vidar Sørensen
Ass. fylkesmann	Bjørn Strandli
Regiondirektør, NHO Vestfold	Einar Røsås

Aust-Agder

Fylkesordfører	Oddvar Skaiaa (KrF)
Fylkesvaraordfører	Laila Øygarden (Ap)
Fylkesrådmann	Arild Eielsen
Ass. fylkesrådmann	John G. Bergh
Næringssjef	Kirsten Borge
Plansjef	Ola Olsbu
Kulturleder	Per Norstrøm
Utdanningsleder	Rita Johnsen
Distriktssekretær, LO Aust-Agder	Agnes Norgaard
Regiondirektør, NHO Agder	Tine Sundtoft

Hordaland

Fylkesordfører	Torill Selsvold Nyborg (KrF)
Plan- og utv.direktør	Jan-Per Styve
Fylkesrådmann	Hans M. Nilsen
Ass. fylkesmann	Johan Synnevaag
Opplæringsdirektør	Svein Erik Fjell
Komm. direktør for byutvikling Bergen	Edel Eikeseth

Sogn og Fjordane

Fylkesordfører	Nils R. Sandal (Sp)
Ass. fylkesordfører	Tor Bremer (Ap)
Fylkesrådmann	Per Drageset
Fylkesdirektør for utdanning	Hans Peder Vibe
Fagkoordinator for fylkesplanen	Trond Sundby
Sekretariatsleder, politisk sekretariat	Knut Henning Grepstad

Nordland

Fylkesråd for utdanning	Rolf Knoph (SV)
Administrasjonssjef	Paul Bakke
Nærings- og samferdselssjef	Jørn Sørvig
Fylkesrådsleder	Geir Knutson (AP)
Opposisjonsleder, (fulltidspolitiker)	Bjørn Larsen (Frp)
Ass. fylkesmann	Ola Bjerkaas