

Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge

Åge Mariussen, Arild Gjertsen, Asbjørn
Røiseland, Håkan Sanderson
og Lars Olof Persson



Nordregio 2000

First published in 2000 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

Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge. Åge Mariussen et al.
Stockholm: Nordregio 2000
(Nordregio Report 2000:5)

ISSN 1403-2503
ISBN 91-89332-12-1

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
2000

Forord

Denne rapporten er en evaluering av arbeidet med regionale utviklingsprogram i Norge i perioden 1995-1999. Den er utarbeidet av Nordregio, Stockholm, i samarbeid med Nordlandsforskning, Bodø, på oppdrag fra Kommunal og Regionaldepartementet (KRD), Oslo.

Til grunn for arbeidet lå en kontrakt mellom Nordregio og KRD, med en anbudsforespørsel fra KRD og en prosjektbeskrivelse utarbeidet av Nordregio og Nordlandsforskning.

Fra KRDs side har Gerd Slinning og Øystein Bjørgum fulgt opp arbeidet på en utmerket måte.

Til hjelp i arbeidet har vi også hatt en referansegruppe, med følgende sammensetning: Berit Aarsnes, KS, Jan-Håvard Selsnes, LD, Larus Kristjansson, Fiskeridirektoratet, Inger Røsvig, FID, Eirin Roaldssen, FID, Ola Ribe, AAD, Olve Engebretsen, NHD, Judith Kortgård, MD, Jorun Nakken, KUF, Ragnvald Jakobsen, SND, Jon Stebergløkken, AD, Leif Ellingsen, SD.

Referansegruppen har hatt flere diskusjoner som har vært av stor nytte i vårt arbeid. Vi har også fått flere konstruktive og til dels detaljerte innspill fra vår oppdragsgiver. Analyser og konklusjoner, inkludert feil og svakheter, står Nordregio og Nordlandsforskning for.

Nordlandsforskning har arbeidet med rapportens del 2. Her har forskerne Arild Gjertsen, Asbjørn Røiseland og Håkan Sanderson medvirket.

Prosjektet har vært ledet av Nordregio, med forskene Lars Olof Persson og Åge Mariussen som bidragsytere. Åge Mariussen har vært ansvarlig prosjektleder.

Stockholm, 19.12.2000

Innhold

Sammendrag og konklusjon.....	9
Innledning.....	11
DEL 1 – NORSKE INTENSJONER OG ANDRES RESULTATER	13
1. Bakgrunnen for strategien med regionale utviklingsprogram	13
2. EUs partnerskapsprinsipp: regionalisering ovenfra	14
3. Egenbasert utvikling: regionalisering nedenfra	16
4. Ovenfra + nedenfra = diversitet	17
5. Danmark: Nordisk mester i regionalisering.....	17
6. Den norske veien	19
7. Noen svenske erfaringer	20
8. Planlegging, brukermedvirkning og forhandling	22
9. En klassifisering av partnerskap	24
9.1 Det "rituelle" partnerskapet	26
9.2 Partnerskap som visjon.....	27
9.3 Partnerskap som prosjektkatalog	27
9.4 Det "ideelle" partnerskap	28
10. Planlegging og politikk	28
11. Planlegging og handling – planlegging som læring.....	29
12. Analytiske kjernepunkter	31
13. Gävleborgs län, Nordland fylke, en sammenligning	32
13.1 Gävleborg: store ressurser og klar strategi	32
13.2 Nordland: Samling av prosjekter, uten strategisk innretning	34
DEL 2 – HVA ER OPPNÅDD SÅ LANGT?	37
1. RUP-prosessen – et oversiktsbilde	37
1.1 Programmenes innhold.....	37
1.2 RUP og øvrig planverk	38
1.3 Horisontalt samarbeid – aktørenes deltakelse.....	39
1.4 Regionale utviklingsprogram og SND	43
1.5 Vertikalt samarbeid	46
1.6 Brukermedvirkning	48
1.7 Effekter og konsekvenser	49
1.8 Oppsummering.....	51
2. En studie av fire utvalgte fylker.....	52
2.1 Hedmark – Samordning eller sammenstilling?	53

2.1.1	Prosess og organisering	54
2.1.2	Regionalt utviklingsprogram	56
2.1.3	Kobling plan-virkemidler	56
2.1.4	Horisontalt samarbeid	57
2.1.5	Vertikalt samarbeid	60
2.1.6	Brukermedvirkning	61
2.1.7	Effekter	62
2.2	<i>Vestfold fylke: ritual eller startskudd?</i>	63
2.2.1	Utviklingsprogrammet	63
2.2.2	Utgangspunktet for prosessen	64
2.2.3	Kobling av plan og virkemidler	65
2.2.4	Horisontalt samarbeid	66
2.2.5	Vertikalt samarbeid	68
2.2.6	Brukermedvirkning	69
2.2.7	Effekter?	69
2.3	<i>Aust-Agder: Fra frifylke til RUP</i>	71
2.3.1	Litt historikk	71
2.3.2	Utviklingsprogrammet for 2000	72
2.3.3	Formell organisering av RUP-arbeidet	73
2.3.4	Kobling plan-virkemiddel	74
2.3.5	Horisontalt samarbeid	75
2.3.6	Vertikalt samarbeid	76
2.3.7	Brukermedvirkning	77
2.3.8	Effekter	77
2.4	<i>Troms: Samarbeid – regionalt eller sentralt problem?</i>	78
2.4.1	Utviklingsprogrammene	78
2.4.2	Utgangspunktet for prosessen	78
2.4.3	Kobling av plan og virkemidler	79
2.4.4	Horisontalt samarbeid	79
2.4.5	Vertikalt samarbeid	84
2.4.6	Brukermedvirkning	85
2.4.7	Effekter	85
3.	RUP: Arena for felles forståelse	87
3.1	<i>RUP mellom det strategiske og det operasjonelle</i>	88
3.2	<i>Institusjonalisering og læring</i>	89
3.3	<i>Styring og samordning – horisontalt og vertikalt</i>	91
3.4	<i>Utviklingen over tid – er man på rett vei?</i>	92

DEL 3 HVA KAN GJØRES VIDERE?	95
1. En regional utfordring: Rydd opp i forholdet til fylkesplan og strategisk næringsplan	95
2. En regional og sentral utfordring: Lærende planlegging	97
3. En sentral utfordring: Norsk utakt	98
4. Regionalisering, en dansk modell	101
5. Statlig ansvar, en svensk-finsk modell	101
6. Avsluttende diskusjon	104
Referenser	106

Sammendrag og konklusjon

Strategien med regionale utviklingsprogram (RUP), slik den ble utformet i Stortingsmelding 31(1996-98), var å bruke

1. erfaringer fra andre land i Europa (EU) og
2. vellykkede erfaringer fra frifylke - forsøk i Nordland og Aust-Agder

til å gjøre planlegging for regional utvikling på fylkesnivå i Norge mer *handlingsrettet*.

Med grunnlag i de *norske erfaringene* hentet man ideen om *samordning* mellom sektorene og fylkene gjennom *årlige* program for regional utvikling. RUP er ettårige arbeidsprogram, oftest utviklet innenfor rammen av langsiktige strategier som man finner i Fylkesplaner og strategiske næringsprogram på fylkesnivå (SNP).

Fra *EU* hentet man ideen om at denne samordningen skulle skje som et *partnerskap* mellom fylkeskommunen og regionale aktører, samt en næringspolitisk strategi orientert mot "lærende regioner".

EUs *partnerskapsprinsipp* er definert av Kommisjonens reguleringer av strukturfondspolitikken. Gjennom disse reguleringene gir Kommisjonen medlemsstatene i praksis incentiver til å delegerer makt til regionene. Partnerskapsprinsippet i EUs strukturfondspolitik har derfor bidratt til å etablere en "fler – nivå – forvaltning" som *tendensielt* fører til en styrking av det regionale nivået i *alle* medlemsland. I noen tilfeller bidrar den til å styrke politisk valgte regionale institusjoner (regionalisering), i andre tilfeller bidrar den til at flere statlige oppgaver blir ivaretatt av statlige organ som er lokalisert regionalt (desentralisering).

Partnerskapene på det regionale og nasjonale nivået utvikler og gjennomfører flerårige programmer bygd på strategier som utformes på grunnlag av analyser av regionene. *Handlingsorienteringen* i strukturfondsprogrammene sikres dels gjennom de finansielle musklene for dette programarbeidet, som bygger på de økonomiske ressursene i de fire strukturfondene, dels gjennom Kommisjonens reguleringer, som stiller krav om konsistens mellom analyse, strategi og gjennomføring, operasjonelle indikatorer med identifiserbare, praktiske resultat og en aktiv overvåkning og evaluering av programmenes gjennomføring og effekter. Dette ivaretas gjennom en formalisert organisering av den indre kjernen av partnerskapet, overvåkningskomiteen. På denne måten etableres forutsetninger for et programarbeid som i *vellykkede* tilfeller *kan* sikre klare strategier, og sammenheng mellom analyse, strategi og gjennomføring som resulterer i operasjonelle og identifiserbare, praktiske resultat.

Arbeidet med RUP i perioden 1995-1999 har bidratt til å få i gang og videreutvikle samordning i mange fylker, bygd på *de norske erfaringene*. Dette

arbeidet har utviklet seg i positiv retning i perioden. I mange fylker har RUP dermed bidratt til å etablere *nødvendige forutsetninger* for en handlingsrettet planlegging for regional utvikling, i form av gjensidig forståelse og samordning mellom fylkenes planer og statlige sektorer. Arbeidet med regionale utviklingsprogram har også bidratt til å utvikle kompetanse i regional planlegging i fylkene.

RUP har imidlertid bare unntaksvis vist seg å resultere i

- bedre operasjonalisering av det fylkeskommunale planverket
- nye strategier og tiltak
- bedre samsvar mellom planer og iverksetting
- reelle forhandlinger mellom regionale aktører
- strategisk styring av SND med utgangspunkt i planen

Man kan derfor ikke si at RUP har resultert i noe gjennombrudd for *handlingsrettet regional planlegging*.

Erfaringene med RUP viser at det er vanskelig å lære av andre europeiske lands erfaringer så lenge Norge står utenfor EUs strukturfondspolitik. Dermed er den regionale planleggingens handlingsmuligheter prisgitt rammebetingelsene som blir gitt fra det nasjonale, statlige nivået. Også utenfor EU kunne man ha tenkt seg at det sentrale statlige nivået etablerer betingelser som gir regionale handlingsrom, dersom det er politisk vilje til å overvinne fragmenteringen mellom departementene på det sentrale nivået. Ser vi på de sentrale reguleringene av arbeidet med regionale utviklingsprogram, kan sterkere finansielle muskler og større langsiktighet, gjennom oppbygging av et flerårig fond som grunnlag for flerårige, regionale utviklingsprogram bidra til større handlingsorientering. Rapporten argumenterer med at Norge også med fordel kan trekke inn andre erfaringer fra EUs strukturfondspolitik, i tråd med intensjonene i Stortingsmelding 31 (1996-98). På dette grunnlaget diskuterer evalueringen også flere forslag til forbedring av fylkenes arbeid.

Innledning

Vi presenterer her en evaluering av arbeidet med regionale utviklingsprogram i Norge i perioden 1995-1999. Dette arbeidet fikk retning først og fremst gjennom Stortingsmelding 31 (1996-98). De regionale utviklingsprogrammene var ment som en videreutvikling av det eksisterende planapparatet på fylkesnivå, med fylkesplaner og strategieske næringsplaner, som skulle bidra til å dreie dette arbeidet i en bestemt retning. Regionale utviklingsprogram skulle bidra til å gjøre fylkesplanleggingen mer *handlingsorientert*, gjennom operasjonelle, ettårige programmer, der samordningen mellom fylket og statsetatene var et sentralt virkemiddel. De skal være redskap til å stimulere nye *samarbeidsformer* mellom fylkeskommunene, statsetatene, SND og næringslivet på fylkesnivå, med sikte på å *øke handlingsrommet* for regional politikk utvikling, ved at deler av stats sektorenes virkemidler i større grad kan forvaltes i henhold til regionale mål og strategier, ved å bidra til bedre målretting og tilpasning av virkemiddel, først og fremst for å bidra til næringsutvikling, basert på unike forhold i hver enkelt region.

Det fins ulike teorier om planlegging, og ulike metoder. Når fokus legges på å øke handlingsrommet for regional politikkutvikling, er det uttrykk for et ønske om en planlegging, der man mobiliserer ressurser og innretter virkemiddel for å oppnå et klart definert og operasjonelt mål, altså et skritt i retning av mer "rasjonell" planlegging.

Dette ønsket må sees på bakgrunn av en hyppig forekommende kritikk mot fylkesplanlegging, at den er for lite handlings- og målorientert og derfor ofte får en mer rituell enn praktisk betydning. I Stortingsmelding 31(1996-98) var virkemidlet for å få til dette bedre samordning mellom fylkesplanlegging og sektorene regionalt (det regionale partnerskapet), gjennom to ulike strategier, dels et tettere integrert "partnerskap" på det regionale nivået, dels administrative mekanismer som skulle sikre sektormedvirkning (overføring mellom 2425 og 551 – midler i relasjonen til SND, samt den sentrale godkjenningsordningen).

I kapittel 1 operasjonaliserer vi ambisjonene om en mer "rasjonell" planlegging i en drøfting av "idealtyper av partnerskapsorganisering". Her skiller vi mellom "det ideelle partnerskap", som samler store ressurser for å oppnå et klart definert mål – og ulike andre partnerskapsformer, bl.a. det "rituelle partnerskapet", der planlegging fremstår som ritualer uten praktisk betydning, ut over å integrere partnere i et fellsskap. Her har midlet, integrasjon, blitt til målet. Spørsmålet blir altså om regionale utviklingsprogram er ritualer, som sikter mot integrasjon for integrasjonens egen skyld, eller om programmene også åpner rom for *handling*. Med handling tenker vi på at programmet både må ha en klar vilje, en innretning mot et mål, og en strategi for å nå målet, med virkemidler og ressurser som kan tenkes å ville påvirke utviklingen i retning av

målet. Et *handlingsorientert* program vil kunne mobilisere ulike ressurser fra ulike partnere for å gå i den retningen programmet peker ut. Vi vil altså forvente av et handlingsorientert program at det gjør noe med partnerne, de begynner å gjøre tingene på en annen måte etter at de kom med, fordi de vil prøve å gå i den retningen planen sier. Handlingsorientering forutsetter derfor en viss integrasjon mellom partnerne, samordning og tilpasning til regionale forhold.

Samtidig er det grunn til å peke mot en mer elementær innvending mot denne måten å drive planlegging. Dersom situasjonen planen utformes i er uklar, kanskje motstridende eller kaotisk, kan det være bedre å prøve ut mange forskjellige løsninger, snarere enn å velge en bestemt strategi. Prøver man mange løsninger, vil i det minste noe lykkes. Samler man seg om en strategi – og den mislykkes – kan en rekke ikke-intenderte konsekvenser oppstå. Handlingsorientert planlegging vil derfor bygge på kvaliteten og holdbarheten av de analysene som ligger til grunn for planen.

Da strategien med regionale utviklingsprogram ble presentert i Stortingsmelding 31 (1996-98), var den tydelig inspirert av europeiske forbilder. Et åpenbart forbilde var den mer rasjonelle tilnærmingen til planlegging som vi finner i EUs strukturfondspolitik. For å konkretisere ”det ideelle partnerskapet” vil vi derfor se på eksempel fra EUs strukturfondspolitik, samt erfaringer fra den svenske ”tillväxtavtalen”, som er en nasjonal, svensk politikk for å regionalisere Sverige. Her finner vi et ”best case”, Gävleborgs len, som vil sammenlignes med et norsk ”best case”, Nordland fylke.

Rapporten er delt i tre deler:

Del 1 Norske intensjoner og andres resultater er en analyse av St.m.31 – sett i lys av relevante erfaringer fra EUs strukturfondspolitik og svensk politikk for regional næringsutvikling, gjennom ”tillväxtavtalen”.

Del 2 Hva er oppnådd så langt? er en prosessanalyse av erfaringer med arbeidet med RUP i norske fylkeskommuner, der vi har undersøkt

- kobling av plan og virkemiddel,
- horisontalt og vertikalt samarbeid,
- brukermedvirkning og
- effekter av RUP for regionale handlingsrom gjennom en forstudie, dybdestudier, og en survey.

Del 3 Hva kan gjøres videre? er en sammenfattende analyse, bygd på del 1 og 2. Her diskuterer vi forslag til hva som kan gjøres videre for å realisere ambisjonene mot en mer handlekraftig planlegging for regional utvikling.

DEL 1. NORSKE INTENSJONER OG ANDRES RESULTATER

1. Bakgrunnen for strategien med regionale utviklingsprogram

Norsk regionalpolitikk kan på mange måter oppfattes som en pendling mellom et dansk forbilde, ideen om den sterke fylkeskommunen (= det danske Amt) som en pro – aktiv regional *utviklingsaktør*, og et svensk forbilde, der regional utvikling i all hovedsak er et *statlig* ansvar, med lenet som den viktigste institusjonen, med ansvar for implementering av statlig politikk på regionalt og lokalt nivå.

På slutten av 1980-tallet dukket en ny inspirasjonskilde opp, EU. Et begrep som særlig gikk igjen i diskusjoner om EUs regionalpolitikk, var ”partnerskapsprinsippet”.

Stortingsmelding 31 (1996-98) har *til dels* et dansk forbilde. I likhet med samtidige danske meldinger (se feks RR95) formulerer St.m.31 en problemoppfatning der man ikke lenger ser noen velferdspolitiske fordelingsproblem mellom norske regioner, men der den regionalpolitiske utfordring i stedet er “*regional nærings-vekst*”. På dette grunnlaget drøfter meldingen *nyskapning* som en av de fundamentale drivkreftene i regional utvikling, og viser til studier utført av OECD, en problemoppfatning som er helt i tråd med litteraturen om “lærende regioner” som dominerer som regional utviklingsteori i OECD og EU, og som i deg dominerer EUs regionalpolitikk (Aalbu, Hallin og Mariussen, 1999). Meldingens løsning er bedre *regional tilpasning* av sektorpolitikken, eller den *breie* distrikts- og regionalpolitikken. I denne forbindelse heter det at

“I andre land i Europa skjer det ei utvikling der det regionale nivået blir viktigare. I EU har regionale styresmakter og representantar for nærings- og arbeidsliv i eit område stor innverknad på mål og strategiar i utviklingspolitikken. Dette gjeld i høve til korleis ein distrikts- og regionalpolitisk ekstrainsats skal utformast, men og generelt i høve til annan politikk som er viktig for utviklinga i det einskilde området.”

I motsetning til frifylkeforsøket, har altså St.m. 31 en klar oppfatning om *hva* den regionale planleggingen skal oppnå (næringsutvikling) – og *hvordan* den skal oppnå det (regionale utviklingsprogram). Det er innenfor denne konteksten meldingen lanserer strategien med regionale utviklingsprogram.

”Formålet med regionale utviklingsprogram er å få til ein meir effektiv politikk med meir forpliktande koplingar mellom planar forankra i utfordringane og vilkåra for kvar region, og bruk av verkemiddel.”

Men så kommer forbeholdet:

”Mål og strategier er formulerte på fylkesnivå, men i tråd med nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken.”

Det statlige nivået skal altså være med som partner, gjennom årlige runder med *godkjenning av ettårige planer, som fylkene legger frem som forslag*. På mange måter *foregriper* meldingen den *svenske* strategien med regionale utviklingsavtaler, som ble lansert i 1998 og nå blir prøvd ut i stor skala i Sverige (De regionale tillväxtavtalen, NUTEK R 1999:12)

2. EUs partnerskapsprinsipp: regionalisering ovenfra

Retningslinjene for ”strukturfondspolitikken” ble fastsatt i reguleringene av 1988, som ble implementert i perioden 1988-1999. Retningslinjene gikk gjennom en justering med prosessen ”Agenda 2000”, som resulterte i nye reguleringer for 2000-2007. Mens reguleringene 2000-2007 må sees på som uttrykk for den økende innflytelsen fra det *statlige* nivået i EU og en tilsvarende svekkelse av Kommisjonen og regionene, ble Stortingsmelding 31 (1996-98) unnfanget midt i 1988-1999 perioden, da ideen om at EU sto for en ny form for *flernivåstyring* (multi level governance), sto sterkt¹. EUs prinsipp om ”partnerskap”, som ble definert i 1988 reguleringene, må forstås som en regel i spillet som kalles ”flernivåstyring”. I dette spillet er EU *ikke* et hierarkisk nivå over det nasjonalstatlige nivået, med kompetanse til å definere bestemte *modeller eller standarder*, men snarere en *medspiller* med en helt bestemt rolle: å legge europeiske institusjonelle og finansielle rammebetingelser for *prosesser* der forholdet mellom de andre partene i spillet, nasjonalstatene, sektorene og regionene, endres som følge av de nye spillereglene.

Begrepet ”partnerskap” i EU programmer viser til det *vertikale samarbeidet* i dette spillet.

EU etablerer rammebetingelser for prosesser. Disse rammebetingelsene implementeres gjennom vertikale samarbeidsrelasjoner mellom EU, statene og regionene, og gjennom horisontale relasjoner mellom ulike partnere på det samme nivået. Disse vertikale og horisontale samarbeidsrelasjonene er ”partnerskapet”. Rammebetingelsene er de finansielle mekanismene knyttet til strukturfondet, samt reguleringene av strukturfondsprogrammene.

De *overordnede* prinsippene for utformingen av strukturfondspolitikken, inkludert definisjonen av programmer, programmers overordnede innretning og avgrensning av regioner og områder som er støtteverdige, foregår på et *europeisk* nivå, der *kommisjonen* og *nasjonalstatene* er sentrale spillere. *Regu-*

¹ Debatten om strukturfondspolitikken fremtid preges i dag av EUs utvidelse østover. Denne prosessen gjør helt nye prioriteringer nødvendig.

leringene utarbeides av EU i forhandlinger med nasjonale myndigheter. I implementeringsfasen nasjonalt og regionalt vil de så overvåkes av EU, som har ansvaret for gjennomføring, og for at de overordnede målene med strukturfondet, som altså implementeres gjennom nasjonale og regionale planer, blir nådd.

Før 1988 hadde EUs regionalpolitikk stort sett bestått av prosjekter, som måtte godkjennes i Brussel. I 1988-reguleringene ble ideen om *programmer* for regional utvikling lansert. Programmer skal formuleres *regionalt eller nasjonalt* og godkjennes gjennom *vertikale forhandlinger med EU*, i h.h.t. den franske planmodellen. Denne franske, vertikale relasjonen ble imidlertid også kombinert med en referanse i 1988 – reguleringene til *horisontale* partnerskap. De horisontale partnerskap omfatter ulike sektorer og andre offentlige institusjoner som måtte være med i arbeidet, samt relasjoner til private aktører og organisasjoner.

En viktig mekanisme for samordning av fondets bidrag til programmet med sektorressurser og bidrag fra andre partnere er krav til medfinansiering. Denne medfinansieringen kan skje og skjer på mange ulike måter. Det sentrale er imidlertid *kravet* om medfinansiering – og den *sentrale* overvåkingen av at dette kravet *oppfylles* i implementeringen av programmet.

I praksis kan denne mekanismen føre til strid om hvem som egentlig definerer prinsippene for hvem, region eller sektor. De finansielle musklene i det regionale utviklingsfondet kombinert med de administrative mekanismene definert gjennom reguleringene, gjør at strukturfondsprogrammer i mange tilfeller har stor påvirkning på sektorenes politikk. Gjennom strukturfondspolitikken får den regionale samordningen på denne måten en alliert, EU, som kan holde tilbake godkjenning til medfinansiering er sikret, eller som kan intervenere på andre måter for å sikre gjennomføringen av dette prinsippet i implementeringen av programmene. *Implementeringen* av programmene overvåkes og styres med utgangspunkt i reguleringene. Det betyr at i *implementeringsfasen* vil programmenes reguleringer på europeisk nivå, overvåket av Kommisjonen, ikke lenger være åpent for forhandlinger, men tvert i mot være en *gitt kontekst* for beslutninger på involverte statlige og regionale nivå.

Det betyr at statens forhold til regionene – inkludert relasjonene mellom region og sektor – ikke lenger inngår i et politikkområde som utelukkende finnes innenfor et nasjonalt nivå. Relasjonen region – stat blir isteden satt inn i en europeisk kontekst, der den skal følge regler som overvåkes av EU. På denne måten definerer EU en ny kontekst for samhandlingen mellom regionen og sektordepartementene.

Denne nye konteksten påvirker samspillet mellom region og stat, bl.a. ved at implementeringen av programmene bidrar til å utvikle og styrke det regionale nivået. Når programmene utvikles, legges det stor vekt på å få til bred mobilisering rundt utformingen av strategien, slik at planen har et partnerskap i

implementeringsfasen, som kan være med på gjennomføringen. Gjennomføring av store programmer som forvalter betydelige midler, må nødvendigvis bygge på kompetente og godt organiserte organ for implementering. Gjennomføringen fører derfor gjerne til at lokale institusjoner for implementering må utvikles og styrkes, og at de horisontale, regionale partnerskapene integreres bedre. Det viser seg også ofte at en *effektiv* gjennomføring må bygge på delegering av ansvar nedover til regionene, eller desentralisering av statlige myndigheter. Gitt EUs rammebetingelser, vil *logikken i programmenes praksis* ofte tilsi at en regionalisert organisering er mer effektiv, mens sektorhensyn kan fremstå som kompliserende faktorer som det bør gjøres noe med for å sikre gjennomføring av programmet, og å oppnå programmets resultat. Denne *praktiske logikken i gjennomføringsarbeidet*, som formes av den konteksten EU etablerer for programarbeidet, styrker *tendensielt* det regionale nivået. Det vil derfor være en *tendens* til at organiseringen av arbeidet blir forskjøvet i regional retning, også i land som har relativt sentralistiske byråkrati med sterke sektorer, som Finland og Sverige (Mariussen og Virkkala, 1999).

Slike prosesser blir fort selvforsterkende. De regionale partnerne etablerer tettere samarbeid, og de lærer å organisere prosjekter og programmer. Regionale institusjoner utvikles, og fremstår etter hvert som mer kompetente og handlekraftige. Dermed forsvinner flere argumenter mot regionalisering. Det regionale nivået blir en mer aktiv part overfor statlige myndigheter, en pro-aktiv aktør snarere enn en passiv mottager og iverksetter. På denne måten blir regionene også trukket inn og engasjert i det europeiske regionalpolitikkfeltet.

3. Egenbasert utvikling: regionalisering nedenfra

Det fins andre forklaringer enn EU på styrkingen av det regionale nivået i Europa. En forklaring er "regionalisme" forstått som politisk strømning. En annen er spredningen av regionale utviklingsmodeller, også gjennom andre mekanismer enn strukturfondspolitikken, for eksempel fordi bedre regional organisering kan fremstå som suksesser, som kan inspirere andre. Praktiske erfaringer fra ulike regioner med vellykkede forsøk på egenbasert utvikling, samt også etter hvert en omfattende faglitteratur fra 1980 og 1990-tallet som beskriver og analyserer betingelser for *egenbasert* regional utvikling, er viktige faktorer i denne forbindelse. På begynnelsen av 1990-tallet ga denne faglitteraturen et bredt teoretisk og forskningsbasert grunnlag for utvikling av praktiske strategier for regionale utviklingsprogram. Dette grunnlaget ble senere videreutviklet i ulike retninger, bl.a. i form at teorier om regionalisert innovasjonspolitik, og kunnskap som grunnlag for "lærende regioner". Denne forståelsen av regionalisering knytter seg nærmere til globalisering, med utgangspunkt i en sterkere betydning av nettverksøkonomier. Synergieffekter basert på nærhet og samhandling mellom foretak gjør *regionen* til det relevante

territorielle perspektiv på utvikling. En sterkere integrering i en global økonomi vil bidra til større grad av spesialisering, ulikhet og variasjon. Regionalisering blir derfor det perspektivet som av enkelte betraktes som best egnet til å fange opp en slik dynamikk (Storper 1997, Scott 1998). Regionalisering i dette perspektivet beskriver altså ikke en prosess som er en konsekvens av *policy-design*; regionaliseringens formelle aspekter betraktes som mindre interessante. Tanken bak regionale partnerskap er at det eksisterer et visst minstenivå av interessefellesskap, hvor aktørenes aktiviteter er betinget av hverandre (Svensson og Östhol, 1999).

Disse to logikkene, ovenfra og nedenfra, kan spille sammen.

4. Ovenfra + nedenfra = diversitet

I flere land har EUs strukturfondspolitikken kunnet spille sammen med vellykkede egenbaserte regionale prosesser, drevet fram av sterke regionale institusjoner og aktører. De klareste eksemplene på regionalisering finner vi nettopp i land der disse to faktorene har *spilt sammen*, så som Danmark, som omtales nedenfor. Samtidig har EUs vertikale partnerskap også hatt stor innvirkning på mange medlemsland, der regionalisering ikke har stått sentralt i utgangspunktet. Det ser vi ikke minst i de nordiske landene Sverige og Finland, der gjennomføringen av programmene og utformingen av de regionale partnerskapene i stor grad var preget av de *allerede eksisterende* relasjonene mellom region og stat, der det statlige nivået hadde stor betydning. Dette fører naturlig nok også til at strukturfondspolitikken innflytelse på regional organisering og regionalpolitikk er svært *ulik* i ulike land (Mariussen og Virkkala, 1999). En evaluering av partnerskapsprinsippets betydning for alle 15 medlemsland (Tavistock Institute, 1999) summerer likevel opp to *generelle* tendenser:

1. Desentralisering av statlige ressurser og oppgaver til et lavere geografisk nivå
2. Regionalisering, overføring av oppgaver fra det statlige nivået til regionene.

5. Danmark: Nordisk mester i regionalisering

Regionalisering gjennom strukturfondspolitikken er ført svært langt i Danmark (Mariussen og Gjertsen, 1998, Mariussen og Virkkala, 1999, Halkier, 1999). Det kan synes paradoksalt, fordi Danmark i etterkrigstiden utviklet en nasjonal regionalpolitikk styrt fra København. I løpet av 1980-tallet skjedde det imidlertid flere viktige ting. Amtene fikk regionale plankontor med kompetanse på og innretning mot næringsutvikling. Den danske næringsorienterte regionalpolitikk har innretning mot næringslivets rammebetingelser – gjennom koordinering av ulike sektorpolitikker – og mot å støtte fellestiltak som kan bidra til

økt regional konkurransekraft, så som institusjoner for forskning og undervisning, tilgjengeligheten av støttefunksjoner og kunnskap osv.

En medvirkende faktor, som bidro til å styrke *amtenes* næringspolitiske rolle, var at ansvaret for den danske arbeidsmarkedspolitikken ble overført til amtene under krisen på 1980-tallet.

Da strukturfondsprogrammene kom i gang i 1988, var det naturlig at de ble lagt til amtene, som ble den sentrale institusjonen i utviklingen av de regionale partnerskapene. I strukturfondsprogrammene kom staten i hovedsak til å fungere som tilrettelegger av rammebetingelser, og overvåker av regler og forordninger, mens programmenes strategiske innretning og beslutninger om støtte til prosjekter ble tatt på det regionale nivået. Det sentrale elementet i flere regionale programmer i Danmark på 1990-tallet kom etter hvert til å bli en orientering i retning av ”globalisering”, forstått som aktiv tilpasning av regionale betingelser for næringsvirksomhet til krav fra internasjonale marked. I løpet av 1990-tallet kom da også den sentrale statlige regionalpolitikken, med små unntak, til å bli avvirket i Danmark (Halkier, 2000). Ansvaret for regionenes utvikling lå nå på det regionale nivået. Dette må sees på bakgrunn av at de regionale forskjellene var små. Det var ikke betydelige strukturelle eller regionale spenninger i det nasjonale arbeidsmarkedet. Behovet for *statlig omfordeling* til fordel for marginale regioner, utenom de fjerne øyene, samt Færøyene og Grønland, var beskjedent.

Dermed er elementene av *statlig omfordeling i regionalpolitikken*, som vi ser i Sverige og Norge, med noen få unntak borte fra dansk regionalpolitikk.

Disse særdanske forholdene viste seg å klaffe godt sammen med EUs strukturfondspolitik fra 1988- Regionaliseringen av Danmark ble drevet frem både nedenfra og ovenfra, vertikale og horisontale partnerskap spilte sammen, og bidro til å svekke det statlige nivået. Danske partnerskap på det regionale nivå er avanserte, selvbevisste og godt organiserte, og de har en sterk posisjon, som også er slått fast gjennom lover (1997) som avgrenser statlige organs myndighet.

For de som fulgte utviklingen i Danmark på avstand, kunne det se ut som om det meste av energien i denne prosessen kom nedenfra, fra amtene. Det er da lett å glemme den avgjørende virkningen EUs strukturfondspolitik fikk på utviklingen av den danske regionalismen, kombinert med den sterke regionalistiske strømmingen som dominerte dansk konservativ liberalisme på denne tiden.

Innenfor dette dominerende liberale perspektivet var amtet nærmere borgerne, og burde derfor overta ansvar fra staten.

6. Den norske veien

Det er interessant å konstantere at det samtidig med denne danske utviklingen på slutten av 1980-tallet skjedde lignende forsøk i Norge. Her hjemme representerte frifylkesforsøket et forsøk på å “gå i dansk retning”. Forsøket falt sammen med regionalismens gjennombrudd i Danmark i tid, og det hadde som utgangspunkt å styrke den norske søsteren til det danske amt, fylkeskommunen. Strategien med frifylkesforsøket var å få til bedre samordning mellom fylkeskommunene og sektorene på fylkesnivået, gjennom regionale samordningsprosesser, etablering av en felles ”pott” på fylkesnivå som skulle være et fond for regional utvikling, muliggjort gjennom “fristilling” av statlige sektorer på fylkesnivået fra *statlige regler*. I flere fylker, bl.a. Nordland og Aust-Agder, var arbeidsmarkedspolitikken et slikt område som man, etter dansk mønster, forsøkte å overføre til fylkesnivået. Erfaringene fra dette forsøket er oppsummert i et omfattende evalueringsarbeid, som bl.a. kaster lys over betydningen av forholdet mellom forvaltningsnivå for samordningsprosesser på det regionale nivået i et land som står utenfor flere – nivå – forvaltningen i EU. Enkelte fylker, som Aust-Agder og Nordland, oppsummerte sine forsøk som vellykkede. I disse fylkene var intern organisasjons og nettverksutvikling – bl.a. *bedring av relasjoner* mellom fylkeskommunen og statsetatene på fylkesnivået, sentrale resultat. Disse *vellykkede frifylkene* (Amdam, 1996) opplevde da også at prestasjonene når det gjaldt å følge statlig indikatorstyring var bedret. Frifylkeforsøkene fungerte åpenbart vitaliserende på organisasjonene og de regionale nettverkene mellom organisasjoner.

Samtidig var de praktiske resultatene, i form av målbare virkninger for næringsutvikling, små. Problemoppfatningen i frifylkesforsøket var i stor grad orientert mot spørsmålet om ”bedre relasjoner til brukere”, forstått som bedre informasjon og raskere saksbehandling av søknader om støtte fra enkeltbedrifter. Hva innholdet – i form av strategier for næringsutvikling – i disse programmene egentlig skulle bli, var altså ikke sentralt. I praksis kom også regelendringene til å bli små, på grunn av sektormotstand. En av de viktigste regelendringene kom, paradoksalt nok, til å bli utvidelsen av Dus støtteområde til å omfatte hele Aust-Agder. Etter en lengre diskusjon ble det klart at arbeidsmarkedspolitikken virkemiddel ikke kom til å bli inkludert i forsøket.

Ser vi på innretning og nivå i norsk og dansk regional utviklingsplanlegging på midten av 1980-tallet, er ikke forskjellene veldig store. Men så skjer det betydelige endringer i retning av regionalisering i Danmark, bl.a. med overføring av ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken til amtene, samtidig som den norske reformen støter på motstand på det sentrale nivået. Det kan være flere forklaringer på slike forskjeller. En viktig faktor var de danske amtenes sterkere stilling på det regionale nivået. Mens Norge har en fragmentering regionalt, i form av en oppdeling i fylkeskommunen på den ene siden,

fylkesmannen og de statlige regionale myndigheter på den andre, har amttet ingen konkurrerende institusjoner på det regionale nivået. En annen viktig forskjell er ulike oppfatninger i det sentrale nasjonale nivået, mens den danske staten ga fra seg arbeidsmarkedspolitikken, var tanken på et så stort skritt fremmed for det norske finansdepartementet. En tredje forklaring var at norske fylker – og frifylkesforsøket – ikke hadde drahjelpen ovenfra som flernivåforvaltningen i EUs strukturfondspolitikkk ga de danske amtene: de *vertikale partnerskapene* i EUs strukturfondspolitikkk.

Utviklingen etter frifylkeforsøket har bidratt til å øke disse forskjellene. På begynnelsen av 1990-tallet fikk vi en debatt om næringsrettet arbeid som resulterte i etableringen av en sterk statlig aktør med ansvar for næringsutvikling, SND. I en periode ble SNDs regionale arbeid ivaretatt internt i fylkeskommunen, styrt fra sentralt nivå av et system for mål og resultatstyring (NIBR/ Nordlandsforskning, 1995). Etter en periode ble imidlertid SND skilt ut fra fylkeskommunene, og etablert regionalt gjennom egne kontor, styrt fra det sentrale kontoret i Oslo.

I Stortingsmelding 31 (1996-98) blir forholdet mellom denne regionale plan-leggingen og SND regulert gjennom flere ordninger:

- Det blir opprettet frivillige og oppsigelige avtaler mellom fylkeskommunen og SND
- Fylkeskommunen skal være representert i SNDs regionale styre
- KRDs bevilgninger til SNDs regionale kontor skal gå gjennom fylkeskommunen, og styres gjennom et system som gjør det mulig å overføre ressurser fra bedriftsrettede tiltak (2425) til rammebetingelser for næringsutvikling (551).

Erfaringene med denne styringsformen er en sentral del av denne evalueringen.

Debatten i Norge har senere gått enda et skritt bort fra den danske modellen, gjennom forslag i Oppgavefordelingsutvalget om å legge ned fylkeskommunen, og erstatte den med en statlig regional organisering. Sett i en komparativ sammenheng beveger Norge seg vekk fra Danmark, i retning av den løsningen Sverige og Finland forlot i 1995.

7. Noen svenske erfaringer

Den svenske debatten om regional organisering må sees på bakgrunn av de dype *endringene* strukturfondsprogrammene for perioden 1995-99 medførte for svensk regionalpolitikk og for den institusjonelle utviklingen på regionalt nivå. Svensk regionalpolitikk før 1995 var i stor grad preget av en relativt sektorisert statlig omfordelingspolitikk, der målet var å løfte periferien opp på et nasjonalt nivå på ulike områder. Ansvaret for regional samordning lå på Landshövdingen

(fylkesmannen), men ambisjonene på dette området før 1995 var ikke store. Strukturfondene kom til å representere et *gjennombrudd* for samordning mellom sektorer på *regionalt* nivå. Sverige startet altså langt bak både Danmark og Norge, fra en posisjon preget av en sektorisert statlig styring. Det regionale folkevalgte nivået, Landstinget, har få resurser og virkemiddel av betydning for næringsutvikling, og er fokusert på organiseringen av sykehus og helsevesen.

Effektene av EUs strukturfondspolitikken etter medlemskapet i 1995 var dramatiske: Sverige, et av de klassiske europeiske eksempler på statlig sentralstyring, er nå på leting etter løsninger med en sterkere regional profil!

I debatten om svensk medlemskap i EU kom regionalismen i EUs strukturfondspolitikken til å bli fortolket innenfor en oppfatning av at regioner = kommuner. Den første perioden med strukturfondsprogrammer (1995-1999) kom følgelig til å bli preget av en relativt tungrodd organisering av partnerskapene, bygd på allianser mellom kommuner, statlige regionale institusjoner, län og det sentrale nivået. Denne løsningen ble evaluert i 1999. I den neste runden blir det administrative ansvaret for strukturfondsarbeidet lagt til länet, (fylkesmannen), og arbeidet ble effektivisert.

Samtidig ble viktige deler av svensk regionalpolitikk holdt utenfor strukturfondspolitikken, i motsetning til det som skjedde i Danmark, der staten abdiserte fra regionalpolitikken og overlot den til EU og regionene. Sverige beholdt en *nasjonal* regionalpolitikk *ved siden av* strukturfondspolitikken. Det er innenfor denne *nasjonale* regionalpolitikken vi finner de direkte næringsrettede virkemidlene.

Initiativet om "tillväxtavtal" kom innenfor rammen av dette *statlige* regionalpolitiske handlingsrommet. "Tillväxtavtal" ble lansert som et fransk – inspirert regionalistisk initiativ, som skulle bidra til å utvikle det regionale nivået i Sverige, på en måte som kunne legge et institusjonelt grunnlag for strukturfondsprogrammene i perioden 2000-2006. Fokus på tillväxt skulle bidra til å gjøre det regionale nivået mer næringsorientert. Denne gangen var imidlertid *län*, ikke kommuner, fokus. Dette forsøket er nå evaluert (Nordregio/ NUTEK 2000). Utgangspunktet på sentral nivå var en ambisiøs definisjon av det regionale tillväxtkapitalet, de sentrale sektorbudsjettene som hadde betydning for regional utvikling. En utfordring for regionene ble å finne en bedre innretning på denne kapitalen. Denne sentrale offensiven utløste et omfattende planarbeid på det regionale nivået. Disse planene kom senere, gjennom den sentrale ordningen med godkjenning, til å møte hindringer fra nasjonale sektormyndigheter. I de sentrale forhandlingene ble dette senere et problem. I likhet med den norske situasjonen i frifylkeforsøket, fikk dermed prosessen et tilbakeslag når programmene skulle forhandles og godkjennes av berørte sektormyndigheter. *Det skulle man da også vente, så lenge denne politikken er den del av den nasjonale – og ikke den europeiske –*

regionalpolitikken. Politikken med tillväxtavtal er *ikke* en del av EUs strukturfondspolitik, men snarere uttrykk for en statlig svensk politikk som dels tar sikte på å etablere et bedre nasjonalt institusjonelt grunnlag for strukturfondsprogrammene på det regionale nivået.

Ved å styrke regionale institusjoner som arbeider med et nasjonalt program, kan man også få en større nasjonal innflytelse over den regionalpolitikken EU driver i Sverige, gjennom strukturfondene. Et annet sentralt motiv var å utvikle en bedre regional organisering, for å gjøre svensk økonomi bedre tilpasset kravene fra globale marked. Arbeidet med tillväxtavtal fortsetter, med NUTEK som en sentral pådriver.

Den nasjonale svenske regionalpolitikken ble gjenstand for en omfattende utredning, som ble lagt frem høsten 2000 av Näringsdepartementet, med tittelen ”Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande” (SOU 2000:87). I kapittel 6 drøftes erfaringene på dette området. Her blir det bla pekt på at også det lokale nivået (regionale arbeidsmarked) og det nasjonale er av betydning for økonomisk utvikling. Samtidig blir det lagt stor vekt på læring og politikikutvikling.

Det er ikke overraskende at mange godt gjennomarbeide program kommer fra regioner som også har erfaringer med strukturfondsprogram – og som vil få strukturfondsprogram i perioden 2000-2006. Et eksempel på et slikt ”vellykket” case er Gävleborgs Län. Nedenfor skal vi derfor kort sammenligne dette programmet med et ”vellykket RUP-case”: Nordland fylkeskommunes RUP.

8. Planlegging, brukermedvirkning og forhandling

Medvirkning som begrep i planlegging har utvilsomt fått en sentral plass i løpet av de siste 20 årene. Teoretisk sett er medvirkning et begrep som særlig har vært knyttet til det som kan kalles ”åpne læreprosesser”, forbundet med teorier for både ”sosial læring” og ”sosial mobilisering” (Amdam & Veggeland 1991, Friedmann 1987). Essensen i medvirkningsbegrepet kan på mange måter betraktes som samspillet og informasjonsflyten mellom politisk ledelse, planlegger og bruker. Hvordan dette trekantforholdet faktisk arter seg vil grunnleggende sett være avhengig av hvordan *maktrelasjonene* mellom disse tre gruppene er strukturert. I tilfellet RUP er disse relasjonene selvsagt mer komplekse – det regionale partnerskapet er sammensatt av flere og ulike planleggere – men den samme logikken gjelder også her.

Som et inntak til å analysere slike relasjoner, er det først og fremst viktig å skille mellom uformelle og formelle faser i planleggingen. Brukermedvirkning i planleggingens formelle fase – for eksempel ved at planforslag legges ut til høring – kan selvsagt representere en form for brukermedvirkning. Planer krever ofte brukernes ”kontrasignatur” for å kunne betraktes som gyldige, eller i det minste legitime. Brukermedvirkning i planleggingens ”uformelle” fase er imidlertid en langt viktigere måte å sikre brukeres interesser og synspunkt, og vil

være den forståelsen av brukermedvirkning som vi vil legge til grunn i det følgende. Med ”uformell fase” menes prosessene knyttet til selve utarbeidelsen av planer; med andre ord brukergruppens involvering i utarbeidelsen av problemanalyser, formulering av målsettinger, strategier og handlingsvalg.

I det perspektivet på planlegging som bl.a. John Friedmann (*ibid.*) kaller ”*transactive planning*” blir medvirkning knyttet til *kunnskaperhvervelse*; medvirkning krever innsikt og planprosesser må derfor være basert på dialog. En slik dialog krever at planleggingen organiseres som en læringsprosess der planleggerne – ekspertene – bidrar med teorier, analyser og ”kausal kunnskap”, mens andre aktører som politikere og brukere bidrar med ”praktisk” kunnskap, verdier, normer og ”realistiske” alternativer (Amdam & Veggeland, *ibid.*). Dialogen mellom planlegger og klient – eller bruker – kan beskrives på følgende måte:

Planlegger	Bruker
Situasjonsvurdering	Praktisk kunnskap om situasjonen
Teori	Realistiske alternativer
Analyse	Normer
Kausal kunnskap	Prioritering, praktisk kunnskap
Nye perspektiver	Vurdering av realistiske alternativer
Systematiske metoder for søking etter alternativer	Operasjonelle detaljer

Figur 1: Dialog mellom ekspert og klient (Amdam & Veggeland 1991).

Ut fra dette er planprosessen tenkt som en gjensidig læringsprosess preget av ”kommunikativ rasjonalitet”, hvor man når frem til enighet eller til handlingsalternativer. I utgangspunktet framstår dette som en harmonimodell for planlegging. Imidlertid vil en forutsetning om læring i harmoni ofte være en naiv oppfatning av planlegging og planprosesser, også når det gjelder brukermedvirkning. *Konflikt* og interessemotsetninger kan være vel så relevante begreper for å beskrive og forstå planprosesser og brukermedvirkning.

Forhandlingsplanlegging kan dermed bli en fruktbar innfallsvinkel til brukermedvirkning – og partnerskapsbygging – nettopp som mekanisme for konfliktløsning. Det ligger implisitt i dette at konflikter og interessemotsetninger kan være både naturlige og hensiktsmessige, fordi de kan virke som et incentiv til nytenking og endring. Forhandlinger er imidlertid ikke noe universelt løsen; det krever en situasjon med klart definerte saker og aktører som er villige til å forplikte seg. Forhandlinger som planmekanisme forutsetter også en viss grad av

balanse i maktrelasjonene mellom partene (Amdam & Veggeland, *ibid.*). Forhandlinger vil derfor være mest aktuelt i konkrete saker; i forbindelse med handlingsprogrammer og prioriteringsspmål. For at forhandlinger skal være fruktbare, forutsettes det imidlertid at aktorene ikke har alternativer som er ”bedre” enn det en forhandlingsløsning kan gi. I motsatt fall vil en forhandlingsplanlegging enten fort bryte sammen, eller konsentrere seg om det minste felles multiplum mellom aktorene – det som partene kan gi sin tilslutning til uten å gi ”motytelser” for å oppnå et gitt resultat. I et slikt tilfelle vil forhandlinger bli skinnforhandlinger.

Som et utgangspunkt for en analyse av RUP-prosessene – både når det gjelder samordning mellom regionale aktører og involvering av brukere – vil det derfor være interessant å sette nettopp *forhandlingsdynamikken* i RUP-partnerskapene i fokus. Men hvordan kan selve partnerskapsbegrepet i denne sammenhengen forstås?

9. En klassifisering av partnerskap

Den grunnleggende tanken i partnerskapsbegrepet er å bringe ulike aktører sammen i nyskapende konstellasjoner for felles problemløsning og politikkutforming på det regionale nivået. Interaksjon mellom offentlig sektor, private selskaper og frivillig sektor betraktes som sentralt for regional utvikling. Partnerskapsprosesser kan betraktes som samhandling som krysser grensene mellom administrative nivåer – for eksempel mellom stat/fylke og fylkekommune – men er også prosesser som involverer *gjensidig avhengige* aktører. Tanken bak regionale partnerskap er at det eksisterer et visst minstenivå av interessefellesskap. Å bruke partnerskapsbegrepet som utgangspunkt for en analytisk tilnærming krever imidlertid at fokus settes på hvilke variabler som skaper *integrasjon* mellom aktører, og hvilke variabler som konstituerer partnerskapets *ressurser*.

Den potensielle *utviklingsdynamikken* i et gitt partnerskap må forventes å variere med partnernes størrelse og økonomiske tyngde. Men denne dynamikken må også sees i sammenheng med graden av *effektiv organisering*; en partnerskapsstruktur kan forventes å frigjøre ressurser ved at overlappende (ikke samordnede) tiltak elimineres – eller at en spleising av ressurser muliggjør nye, og kanskje større tiltak på den regionale utviklingsarenaen. De tilgjengelige ressursene for partnerskapet er imidlertid ikke begrenset til økonomiske faktorer. Kunnskap, erfaring og samarbeidstradisjoner rundt regionalt utviklingsarbeid utgjør en ressursbase som ikke bør undervurderes. Det å strukturere regional utvikling innenfor rammen av et ”partnerskap” kan betraktes som en måte å øke eller forsterke kunnskapen som det regionale utviklingsarbeidet tar utgangspunkt i. Ulike aktører må forventes å bringe ulike erfaringer til torgs; partnerskapet vil dermed kunne betraktes som en arena for ny politikkutforming, basert på en

bedre forståelse av regionale utviklingsmekanismer. Samtidig ligger det en kilde til motsetninger og konflikt her; ulike perspektiver på regional utvikling innebærer at konsensus om de ”riktige” regionalpolitiske strategier og grep ikke er gitt. Omfanget og variasjonen av involverte aktører – og deres innfallsvinkel det regionale utviklingsfeltet – vil dermed i seg selv være sentrale variabler for en analyse av et gitt partnerskaps utviklingsdynamikk. I tillegg til dette vil *historien* rundt regionalt samarbeid og samordning være interessant. Tidligere erfaringer knyttet til dette kan gi partnerskapsorganisasjonen et fundament å bygge videre på, men kan også være til hinder for samarbeid hvis slike erfaringer oppleves som negative av aktørene.

Fortolkningen av regionalpolitiske utfordringer og prioritering av mål vil altså måtte forventes å variere mellom aktørene i det regionale partnerskapet. Dette blir ikke mindre aktuelt dersom vi betrakter privat sektors involvering som forutsetning for å ta i bruk partnerskapsbegrepet. Offentlige aktører vil i mange tilfeller ha ulike perspektiver på regional utvikling, med utgangspunkt i ulik sektortilknytning. Det er imidlertid ikke gitt at private aktører har noe perspektiv på ”regional utvikling” overhodet; private aktører er tradisjonelt *brukere*, ikke policy-skapere. Det knytter seg derfor en stor utfordring til å ”måle” hvor konvergerende aktørenes interesser og målsettinger er. I den grad partnerskapet utviklingspolitikk bygger på omforente løsninger og konsensus, kan målsettinger fort preges av å være et minste felles multiplum; generelle og uforpliktende formuleringer skaper ikke interessekonflikter. En enighet om slikt et minste felles multiplum er imidlertid ikke ensbetydende med et integrert partnerskap. Snarere må sammenknytningen mellom aktører vurderes ut fra *forhandlingsprosessen* mellom aktørene. En analytisk tilnærming må ta utgangspunkt i *hvilke* utviklingsspørsmål som det faktisk er knyttet reelle forhandlinger til innenfor rammen av partnerskapet, hvor stor *variasjon* i utviklingsspørsmål det forhandles om, og hvilke spørsmål det er lett å oppnå konsensus om.

Aktørene i partnerskapet – særlig de offentlige – vil også ha varierende grader av *fleksibilitet* når det gjelder å inngå i regionale samarbeidsløsninger. Det behøver i og for seg ikke være ulike problemforståelser eller grunnleggende målsettinger som skaper barrierer for deltakelse i det regionale partnerskapet. Vel så viktig er den autonomi som den enkelte aktør opplever ligger til grunn for etatens partnerskapsdeltakelse. Det vil være rimelig å forvente at særlig statlige etater på regionalt nivå opplever dette som en begrensning, selv om det også vil kunne gjelde fylkeskommuner og kommuner. Hvor grensen går mellom å forvalte sektorinteresser fundert i statlige standardiseringsnormer, og regionalt tilpassede løsninger, kan være problematisk å definere. Utfallet vil kunne bli en tilbaketrekning fra det regionale partnerskapet, i frykt for ikke å oppfylle etatens pålagte ”kjerneoppgaver”.

”Ressursvariabelen” (økonomi, kunnskap og samarbeidstradisjoner) og ”integrasjonsvariabelen” (grad av fellesforståelse) er langt på vei betinget av hverandre. Sprikende problemforståelser og målsettinger kan være bestemmende for de ressursene aktørene er villig til å gjøre om til ”partnerskapskapital”. Manglende ressurser kan på sin side sette aktører på sidelinja i partnerskapet, og bidra til en tilbaketrekning fra samarbeidsrelasjoner. Det er imidlertid grunn til å understreke at slike relasjoner ikke er statiske; utvikling og endringer i både problemforståelse og ressurstilgang er mulig. I denne sammenhengen vil det sentrale spørsmålet være om en institusjonalisering av samarbeidsrelasjoner og nettverk – gjennom RUP-reformen – bidrar til noen slike endringer.

Basert på ”ressursvariabelen” og ”integrasjonsvariabelen” kan man tenke seg ulike former for idealtypiske partnerskap:

		Ressurser	
		Store	Små
Integrasjon	Sterk	1. Det ideelle partnerskapet	1. Det visjonære partnerskapet
	Svak	3. Partnerskap som prosjektkatalog	3. Det rituelle partnerskapet

Figur 2: Idealtyper for partnerskapsorganisering

9.1 Det ”rituelle” partnerskapet

Det ”ritualistiske partnerskapet” refererer til en situasjon hvor gruppen av regionale aktører verken har et sterkt felles rammeverk i synet på regionale utfordringer og oppgaver, eller mulighet/vilje til legge ressurser inn i partnerskapet. Man kan selvsagt sette spørsmålstegn ved om dette kan kalles et partnerskap i det hele tatt. *Partnerskapsbegrepet* kan likevel tenkes brukt i en slik situasjon. For det første kan ”rituelle” partnerskap betraktes som en opportunistisk strategi. Å kalle et rammeverk for samhandling mellom aktører for et ”partnerskap” – selv om det er fragmentert og ressursfattig – kan være en måte å markedsføre en region som ”dynamisk”, ”problemløsende” og ”autonom”. Partnerskapet kan på denne måten eksistere på et *retorisk* plan; kanskje egnet for å øke mulighetene for tilgang til ekstern prosjektf finansiering fra statlig nivå. For det andre må ikke denne ”partnerskapsmodellen” – som de

andre – betraktes som et statisk fenomen. Et samarbeid mellom regionale aktører kan tenkes å ta utgangspunkt i den situasjonen som beskrives her, for å utvikle seg i retning av både økt ressurstilgang og fellesforståelse. De innovative effektene av slike former for partnerskap må imidlertid forventes å være relativt svake i utgangspunktet. Det vil være grunn til å anta at partnerskap som både mangler ressurser og felles problemforståelse i større grad er tilbøyelig til å fokusere på tradisjonelle og sektoriserede løsninger i sin regionale utviklingspolitikk.

9.2 Partnerskap som visjon

I en situasjon preget av få ressurser tilgjengelige for partnerskapet kan det likevel tenkes at aktørene har en god samforståelse når det gjelder hvilke regionalpolitiske utfordringer, muligheter og løsninger som finnes. Mangelen på ressurser behøver ikke være grunnet i at det er en manglende vilje til å legge ressurser inn i partnerskapet; det kan også være snakk om en region som relativt sett har få regionalpolitiske virkemidler tilgjengelig. Innholdet i den regionale utviklingspolitikken vil dermed kunne være preget av en vilje til innovative og samordnede grep, mens evnen til iverksetting er mindre. Et slikt partnerskap vil sannsynligvis være dyktig på å identifisere relevante strategier, mens handlingsprogrammer og konkret prosjektutvikling vil være svakere. Addisjonaliteten i et slikt partnerskap vil først og fremst være av *formell* karakter; målsettingene vil være innovative, men vanskelig gjennomførbare. Heller ikke dette er en situasjon som nødvendigvis vil være statisk; en nærliggende strategi for slike partnerskap vil åpenbart være å utvide sitt ressurstilfang, gjennom å utnytte eventuelle eksterne (ekstraordinære) finansieringsmuligheter.

9.3 Partnerskap som prosjektkatalog

”Prosjektkatalogen” beskriver et samarbeid som kan ha et betydelig omfang, og hvor tilgjengelige ressurser er relativt store. Det regionale utviklingsarbeidet forblir imidlertid en ”katalog” over tiltak og prosjekter fordi partnerskapet ikke opererer med omforente mål og en samordnet virkemiddelinnsetning. Det ressursmessige potensialet kan altså være tilstede for å utvikle innovative regionalpolitiske grep, men målsetting og virkemiddelinnsetning vil være ”tradisjonelle” og sektorfragmenterte. Utviklingspolitikken blir en sammenstilling av tiltak og en oversikt over pågående prosjekter snarere enn en prosess forankret i felles mål. Igjen er det grunn til å sette spørsmålsteget ved om en slik situasjon kvalifiserer for bruk av begrepet ”partnerskap”. Som i ”rituelle” varianter vil opportunistiske begrunnelser kunne finnes for at man på regionalt nivå velger å omtale et samarbeid som ”partnerskap”. Utviklingspotensialet må imidlertid forventes å være større, siden en større ressurstilgang kan gjøre det mindre følsomt å avsette ressurser til reelle samfinansierte prosjekter. Prosjektkataloger kan utvilsomt ha relativt detaljerte oversikter over hvilken innsats som gjøres i det regionale

utviklingsfeltet. Når det settes spørsmålstegn ved "prosjektkatalogen" som *operativt instrument* skyldes dette først og fremst *koblingen* til overordnede mål og strategier. Å referere til mål og strategier er i seg selv ikke nok – en operativ plan for det regionale utviklingsarbeidet krever at tiltak *begrunnes* i overordnede målsettinger. Dette krever mer enn en katalog.

9.4 Det "ideelle" partnerskap

Det "ideelle" partnerskapet betegner en situasjon hvor integrasjonen mellom aktørene er sterk og ressursene tilgjengelig for partnerskapet er store. En slik situasjon må forventes å være gunstig for å implementere innovative strategier og tiltak i den regionale utviklingspolitikken; både muligheter og vilje i partnerskapet legger til rette for det. Selv om dette kan oppleves som en ønskelig situasjon for ethvert partnerskap, må heller ikke det nødvendigvis oppfattes som en statisk tilstand. Samarbeidsrelasjoner må vedlikeholdes, og ethvert partnerskap stilles overfor nye utfordringer når rammebetingelsene endres – det være seg i statlig politikk, regionale forutsetninger eller internasjonale/globale trender. Det kan være fruktbart å betrakte alle de idealtypiske partnerskapsmodellene som er omtalt her som mulige *faser* i samarbeidsrelasjoner på regionalt nivå – som kan avløses av andre. Det kan selvsagt settes spørsmålstegn ved hvor grensene for et "idealtypisk" partnerskap går. Ved "total" integrasjon gir det liten mening å snakke om et *partnerskap*. En meningsfull bruk av partnerskapsbegrepet må ta utgangspunkt i at ulike aktører kan ha ulike motiver for å samarbeide om regional utviklingspolitikk. Det *integrerte* partnerskapet forutsetter ikke at aktørene har samme utgangspunktet for sin aktivitet, men at man i fellesskap arbeider mot å håndtere de *grunnleggende* utfordringene for en gitt region. Forhandlingene knyttet til hva disse utfordringene faktisk består i, danner en kjerne i vår forståelse av hva regionale partnerskapsprosesser er.

10. Planlegging og politikk

Hvis vi velger å se RUP-prosessene som forhandlingsbasert planlegging og partnerskapsbygging, vil det altså være relevant å betrakte dette arbeidet som en arena der flere kulturer med ulike normer og idealer møtes. Et viktig aspekt ved RUP som arena finnes imidlertid i det faktum at programmene også utformes innenfor rammen av en *politisk* organisasjon. Spørsmålet som da oppstår, er hvorvidt skillet mellom det politiske nivået og de øvrige aktørene representerer ulike rasjonalitetsformer og ulike holdninger til planlegging som fenomen – og som dermed kan påvirke RUP-prosessens innhold. Planleggingens rasjonelle ideal; å identifisere de beste løsninger og gi en oppskrift på hvordan nå målsettinger og gjennomføre tiltak mest mulig effektivt, er ikke nødvendigvis identisk med det *politisk* rasjonelle. Det politisk rasjonelle omfatter utvilsomt også en slik instrumentell logikk, men samtidig er det politikerens privilegium å

signalisere politiske posisjoner, sikre støtte for egne handlinger, eller mobilisere motstand mot andres. Således bygger den politiske rasjonaliteten på en *ekspressiv* logikk, og omfatter *symbolske* funksjoner i en helt annen grad enn den tradisjonelle forståelsen av planlegging – som instrumentelt ideal for iverksetting. Planlegging og planprosesser handler dermed også om *verdier*, om politisk diskusjon, om dialog og forhandling – også i forhold til en eksplisitt politisk arena.

Nå er det viktig å være oppmerksom på at dette skillet i rasjonalitetsformer ikke nødvendigvis behøver å være særlig skarpt. "Det rasjonelle ideals" appell til politikere kan godt være stort; samtidig "eksperter" og brukere kan opptre som "politiske" aktører. Det er likevel ikke urimelig å forvente at det finnes forskjeller i rasjonalitetsform og fortolkning av planprosessen – mellom det politiske nivå og de øvrige aktørene i planprosessen:

"Politiske beslutningstakere er verken vant med eller opplært til å forholde seg til komplekse, sammensatte (tverrsektorielle) spørsmål [...] Den politisk fornuftige utvei er å søke tilflukt i kjente løsninger og små forandringer. Det reduserer usikkerhet og har større mulighet for å oppnå ekstern støtte" (Kleven, 1990a:97).

I en situasjon hvor den politiske rasjonalitet dominerer, kan med andre ord situasjonen preges av få og skrittvis endringer. Hvis de "kjente løsninger" ikke innebærer å forholde seg til planer og planprosesser kan dette åpenbart være et hinder for å dra i gang slike. Samtidig er det slik at en situasjon hvor det "rasjonelle ideal" dominerer ikke nødvendigvis åpner for god planlegging – i alle fall hvis man kjøper argumentet om at planlegging også er en politisk aktivitet. For RUP-prosessen vil det sannsynligvis være en utfordring knyttet til å sikre "integrasjon" i det regionale partnerskapet, og da i forhold til aktører utenfor den fylkeskommunale organisasjonen. Spørsmålet vil være hvordan partnerskapets legitimitet og forhandlingsklima eventuelt påvirkes av fylkeskommunen som politisk organisasjon.

11. Planlegging og handling - planlegging som læring

De regionale utviklingsprogrammene skal være *operasjonaliseringsdokumenter*, og skal koble planer, virkemidler og handling. Handling krever på sin side (økonomiske) ressurser. En sentral funksjon ved enhver form for planleggingsaktivitet – også RUP – vil derfor være å synliggjøre og legitimere disponeringen av ressurser, og representerer på mange måter kjernen i planlegging som "rasjonell" aktivitet. En gjennomgang av de regionale utvik-

lingsprogrammene² har vist at en slik kobling mellom aktiviteter og ressurser skjer i varierende grad.

Koblingen mellom overordnede målsettinger og handling er imidlertid dobbel; langsiktige mål og strategier skal påvirke RUP betraktet som handlingsplan - men effektene av de tiltak som gjennomføres skal også påvirke langsiktige mål. En handlingsrettet planlegging må ta høyde for at de fleste organisasjoner eller partnerskap – ikke minst på det regionale utviklingsfeltet – er gjenstand for et konstant endringspress fra omgivelsene. Den operasjonelle planleggingen må derfor kunne gjøres til gjenstand for vurdering i forhold til overordnede politiske mål og forventninger. Det må med andre ord finnes en *læringsmekanisme* i planleggingssystemet (Kleven 1990b). Med organisasjonsmessig læring menes her en prosess der organisasjonen registrerer eventuelle avvik mellom ønskede og oppnådde resultater – og er i stand til å endre sitt handlingsmønster i tråd med dette (Argyris & Schön 1978).

Her kan det være fruktbart å skille mellom læring som *kun* tilpasning til organisasjonens omgivelser, og læring som en mer *grunnleggende* kognitiv endring i organisasjonen (Haas, 1990). Man snakker i denne forbindelse gjerne om "single loop learning" og "double loop learning" (Argyris & Schön, *ibid.*). En "tilpassende" form for læring er ikke nødvendigvis synonymt med at organisasjonens målsettinger settes under debatt; snarere er det endringer i *virkemidler* som settes i fokus når en organisasjon velger å "tilpasse" seg sine omgivelser. Det karakteristiske for en slik tilpasningsstrategi er at nye målsettinger "påbygges" organisasjonens eksisterende mål, uten at disse nødvendigvis ses i sammenheng. En "kompleks" og kognitiv form for læring vil derimot innebære at både eksisterende målsettinger og virkemidler vurderes kritisk. Dette kan åpne opp for nye organisatoriske løsninger, fordi nye "knipper" av politiske spørsmål og målsettinger oppstår i møtet mellom organisasjonen eller partnerskapets "tradisjonelle atferd", og de nye kravene/målsettingene som endringer i omgivelsene stiller organisasjonen overfor.

I RUP-sammenheng vil spørsmålet knytte seg til hvorvidt prosessene knyttet til dette planarbeidet skaper en grobunn for en mer gjennomgripende læringsprosess – i forhold til målsettinger, strategier, normer og oppfatninger. Forstått slik er de regionale utviklingsprogrammene ikke bare samordnings- og operasjonaliseringsinstrumenter, men kan også være et grunnlag for justeringer av mål og strategier – og kan dermed også bidra til en mer handlingsrettet politikk på sikt. Læringsbegrepet antyder også en tidsdimensjon i partnerskapsprosessen. I figuren ovenfor er det rimelig å anta at et partnerskap kan bevege seg fra å være "ritual" til tettere integrerte samarbeidsformer etter hvert som samarbeidsarenaer etableres og relasjoner bygges. Samtidig er det ingen

² Sollund/Gjertsen/Mariussen (1998), Gjertsen (1998), Gjertsen og Sollund (1999).

automatikk i at læring vil være *positiv*; noen entydig utvikling i retning av et ”ideelt” partnerskap kan ikke forventes uten videre. Negative samarbeids-erfaringer kan også bidra til læring. Konsekvensen kan være tilbakeslag i samarbeidsprosessen, eller at partnerskapet aldri makter å ”ta av”.

12. Analytiske kjernepunkter

På bakgrunn av drøftingen foran, er det rimelig å hevde at vårt underliggende teoretiske perspektiv for kartleggingen av RUP-prosessene er dels *bytteteoretisk* og dels *institusjonsteoretisk*. I et bytteteoretisk perspektiv kan arbeidet med å utforme regionale utviklingsprogram oppfattes som forhandlinger mellom aktører som hver for seg forfølger ulike interesser og strategier, men som i løpet av planprosessen inngår kompromisser. Selve planproduktet (RUPen) vil være en fremforhandlet avtale, og innholdet vil variere med hvilke aktører som har fått gjennomslag for hva. I et *institusjonsteoretisk* perspektiv kan RUP-prosessen oppfattes som en prosess som leder fram mot etablering av en institusjon gjennom læring. En institusjon er en bestemt struktur av aktører som i varierende grad kan være uttrykk for formelle organisasjoner og organisasjonsgrenser, men som også kan opptre helt uavhengig av formell struktur. Kort sagt kan institusjoner oppfattes som en beskrivelse av den reelle atferd. Politiske institusjoner kan grunnleggende sett sies å bestå av fire elementer: *Policy-problemet* (regional utvikling), *Roller, posisjoner, nettverk* (hvem deltar i planprosessen, relasjonen mellom ulike aktører, deltakelsestype), *Verdier, normer og regler* (organisering av RUP-prosessen, formelle regler, regional-politiske prioriteringer, uformelle planleggingsnormer) og *Orden og mening* (forestillinger om ”regional utvikling”, utviklingsmodeller, ”regime”, osv.).

De to teoretiske perspektivene ovenfor representerer en *grunn* og en *dyp* planleggingsmodell. Institusjonsperspektivet viser til en dyp planleggingsmodell der planprosessen ikke bare handler om at partene blir enige, men der også de enkelte aktørers normer og forestillingsverden blir endret. Slik sett vil RUP-prosessen sette dype og varige spor i regionenes tilnærming til regional utvikling. Mot dette kan vi oppfatte det bytteteoretiske perspektivet som en grunn planleggingsmodell, der man framforhandler en enighet som kommer til uttrykk i RUPen, og der iverksettingen av dette kompromisset kan innebære at enkeltaktører må handle på tvers av egne normer og forestillinger.

På bakgrunn av de teoretiske betraktningene, vil følgende punkter være av særlig relevans for den videre analysen:

- Et sentralt poeng i analysen vil være hvordan RUP legger til rette for reell samordning ved å ivareta forhandlingsdynamikken i planarbeidet. Forhandlinger forutsetter imidlertid at det er noe å forhandle om. Hvis de regionale utviklingsprogrammene har klart å bidra til omforente løsninger

som ikke ville latt seg gjennomføre uten en slik planprosess, vil det kunne være en indikasjon på at RUP bidrar til en mer handlingsorientert regionalpolitikk.

- I den grad slike innovative grep møter hindringer, så viser drøftingen foran at slike barrierer kan finnes på flere plan. Omforente og innovative forhandlingsløsninger kan være problematiske å nå fordi aktørene ikke *kan* bidra med virkemidler til reelle partnerskapsprosjekter, eller fordi man *vegrer* seg mot å gjøre virkemidler til partnerskapets "allmenning". I det første tilfellet kan forklaringen ligge i forholdet mellom administrative nivåer, og hvilken reell regional autonomi som partnerskapene har til rådighet. I det andre tilfellet kan det ligge forklaringer i ulike organisasjonskulturelle fokus; for eksempel i forhold til politisk styring av virkemidler eller sektorielle/faglige tradisjoner.

RUP som *lærende planprosess* vil også være et viktig utgangspunkt for en analyse. I den grad prosessen rundt utviklingsprogrammene bidrar til å justere og omdefinere målsettinger og strategier i det regionale partnerskapet, kan dette være grunnlag for en mer handlingsrettet regional utviklingspolitikk – presumptivt bedre tilpasset regionale utfordringer og endringsprosesser.

13. Gävleborg län, Nordland fylke, en sammenligning

Gävleborgs län er litt større enn Nordland fylke, målt i innbyggertall. Mens Nordland hadde 239 109 innbyggere pr 1.1.00, hadde Gävleborg län 280 717 dagen før, 31.12.99. Ser vi på næringsstrukturen, har Nordland mer primærnæringer (8 318 sammenlignet med 3 700), og varehandel, hotell, restaurant og transport (24 876 sammenlignet med 20 700). Øvrig offentlig og privat tjenesteyting er omlag jevnstor, målt i andel av de sysselsatte. Gävleborg har imidlertid en betydelig større industri (44 900 sammenlignet med Nordlands 13 395).

Næringsstrukturen i Gävleborg kan minne om strukturen i enkelte industribyer i Nordland, som Mo i Rana.

13.1 Gävleborg: store ressurser og klar strategi

Et kjennetegn ved prosessen rundt programmet i Gävleborg, var en meget imponerende mobilisering og stor entusiasme, gjennom en bred deltagelse fra privat næringsliv, kommuner, statlige institusjoner og regionale politikere. Det er tydelig at tyngden i initiativet rundt tillvåxtavtalen på statlig nivå var i stand til å mobilisere bredt rundt det regionale planarbeidet. Forventningene var store til at dette var et viktig initiativ, som ville komme til å få betydning. En annen faktor var erfaringene med EUs strukturfondsprogram i den foregående 5 års perioden, som la et erfaringsgrunnlag for denne typen planlegging, samt

forventningen om at denne regionale planen skulle komme til å legge premisser for fremtidige strukturfondsprogram.

I tillegg til regionale myndigheter og sektorer har programmet dermed en sterk deltagelse, også på finansieringssiden, av *kommuner*. Ser vi på totaltallene, er den kommunale innsatsen (596 mill.) større enn den samlede innsatsen fra regionale partnere (467 mill).

Programmets finansieringsplan forventer dessuten 15% privat tilleggsfinansiering, og 30% tilleggsfinansiering fra EUs strukturfond i prosjektene.

Forslaget til tillvæxtavtal fra Gävleborgslän ble fremhevet av evalueringen som god, bl.a. fordi programmet bygger på en klar og presis analyse, som gir en fokusert strategi. Grunnlaget for strategien er en analyse av sentrale faktorer i næringslivets utvikling og i demografien, som leder frem til følgende dilemma: BRP øker på grunn av vekst i de store, kapitalintensive industriene, men sysselsettingen faller. Regionen har et høyt bruttoregionprodukt, men problemer med sysselsettingen. Forklaringen er den høye kapitalintensiteten i næringslivet, som preges av storindustri. Planen avviser muligheten av vekst i offentlig sektor som strategi for å løse problemet med fallende sysselsetting, og fokuserer isteden på et annet alternativ: å gjøre sysselsetting mer kunnskapsintensiv. Utvikling fra kapitalintensitet til kunnskapsintensitet – ”*Kunnskapsdriven tillväxt*” – blir dermed programmets *overgripende* mål. I praksis blir denne innretningen supplert av et ønske om en mer *diversifisert* næringsstruktur, med flere mindre bedrifter. Dette henger til dels sammen med at småbedriftsutvikling her dreier seg om kunnskapsbasert tjenesteyting til de store konsernene³.

Planen har tre *overgripende* indikatorer:

1. Økt brutto regionprodukt
2. Økt brutto regioninntekt
3. Økt sysselsetting

Samt horisontale indikatorer, som er relatert til kunnskapsintensitet:

1. Økt sysselsetting i FoU og kunnskapsintensiv virksomhet
2. Flere foretak innen kunnskapsintensive, nye bransjer
3. Økt andel med høyere utdanning i privat næringsliv

³ Diskusjonen er velkjent fra den norske debatten om ensidige industristeder, der problemstillingen var hvordan avhengigheten av den kapitalintensive nøkkelbedriften skulle kunne reduseres med smb – utvikling. Når det gjelder Gävleborg, er det imidlertid ikke et problem at den kapitalintensive industrien skal forsvinne. Den er tvert i mot dynamisk og vekstkraftig, bla fordi den reduserer sysselsettingen.

I tillegg har planen tilsvarende sett av horisontale indikatorer for miljø og kjønn..

Det overgripende målet skal nås gjennom arbeid på tre innsatsområder, som igjen har virkemiddel (åtgärder).

13.2 Nordland: Samling av prosjekter, uten strategisk innretning

Partnerskapet i Nordland består av ledelsen i planavdelingen i fylkeskommunen og lederne i de statlige sektorene i fylket. Dette etablerte og modne partnerskapet ble dannet før frifylkesforsøket på slutten av 1980-tallet, og har fortsatt med den samme type arbeid, selv om dette forsøket ble avsluttet. Flere av prosjektene i RUP i Nordland er dermed ”gamle” prosjekter knyttet til dette arbeidet. Samarbeidet mellom sektorer og fylke på det overordnede, administrative nivået fremstår som velutviklet. Siden arbeidet med RUP er en integrert del av det øvrige planarbeidet, har imidlertid ikke RUP egne mobiliseringsprosesser.

Planen fra Nordland har form av å være en årsrapportering til fylkestinget fra et arbeid med sektorsamordning som, for Nordlands vedkommende, har foregått i over ti år (fylket var tidligere frifylke). Dette arbeidet har resultert i et langsiktig og dypt samarbeid mellom sektorer innenfor flere områder, der vi finner samfinansiering på flere felles prosjekter. Graden av integrering mellom partnerne på dette praktiske prosjektnivået og innenfor flere av planens arbeidsområder er høy. Det er da også denne *kjernegruppen av partnere* som har utarbeidet og underskrevet dokumentet.

Planen viser til videreføringen av dette samarbeidet som en tung faktor, og sentrale deler av plandokumentet er bygd opp som en oversikt over igangværende og nye prosjekter i ulike deler av dette arbeidet. I den grad man omtaler hvordan programmet skal iverksettes, skjer det som en forsikring fra disse partnerne om at de hver for seg og sammen skal arbeide for planen.

Planen inneholder ingen *strategi* som utledes av en *analyse*. Isteden får vi beskrevet ulike aspekter ved næringsutvikling og demografisk utvikling i fylket – og vi får *referanser* til ulike mål i ulike deler av det øvrige planapparatet, fylkesplanen og strategisk næringsplan. Gjennom disse referansene blir programmet posisjonert innenfor rammen av *strategisk næringsplan* og *fylkesplanen*. Fra fylkesplanen blir vi presentert for et målhierarki med et overordnet mål, ”Øke livskvaliteten for Nordlands befolkning”. Dette overordnede målet har fire underordnede ”hovedmål”, det andre av disse hovedmålene er at ”Nordland skal ha et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv”.

Nordland er et fylke med et svært globalisert næringsliv. Denne målsettingen ser derfor rimelig ut. Den reiser forventninger om en analyse, som aldri kommer, av hva svakhetene og styrkene i næringslivets internasjonale konkurransekraft er – og hvordan planen skal gjøre noe med dem.

En annen uklarhet skapes av at dette målet *innordnes under* det mer generelle målet om ”livskvalitet”. I Gävleborgs program var tilsvarende samfunnsutvikling rubrisert under ”attraksjonskraft”, her er altså samfunnsutvikling et *middel* for å oppnå tillväxt.

Målhierarkiet i Nordland er logisk når man tar hensyn til RUPs posisjon i fylkesplansystemet, men det bidrar til å oppløse plandokumentet som en konsistent tekst. Programmet fremstår derfor som en prosjektkatalog, uten basis i en overordnet og fokusert analyse, slik programmet i Gävleborg har.

Trass i at Gävleborg har en mer fokusert analyse, har de vært i stand til å trekke inn større ressurser i programmet enn Nordland.

Finansieringsplan

	Gävleborgs län - Tillväxtavtal	Nordland - RUP
Arbeidsmarkeds-etaten	355 (ca 8% ledige, AMO er med)	12.2 (3.8 – 4.2 % ledige, AMO er ikke med)
Landstinget/ Fylkeskommunen	19	34
Länsstyrelse N.stat (551, 550, 2425) Bygdeutvikling	90.2	195
Kommuner	596, derav: Företagsamhet 60 Miljø og samfunn 210 Tillväxtöar 326	Ikke med Kommunale næringsfond 45
EU-program	300 (30% medfinansiering)	ikke med
Private partnere	150 (15 % medfinansiering)	ikke med
Totalt	Ca 1 450	241

Ressursinnsatsen på landsting/fylkeskommune og länsstyrelse/norsk stat må sees i lys av at Gävleborg ligger lengre sør enn Nordland. I Nord-Sverige ville disse innsatsene vært sammenlignbare med de norske.

DEL 2. HVA ER OPPNÅDD SÅ LANGT?

1. RUP-prosessen – et oversiktsbilde

Som en del av evalueringen er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til relevante aktører i RUP-prosessen i samtlige fylker. Denne undersøkelsen gir et oversiktsbilde over hvilke aktører som deltar, hvilken innretning programmene har, og berører en del av de sentrale problemstillingene som er nevnt innledningsvis. Ulike varianter av spørreskjemaet ble distribuert (noen mer omfattende enn andre) til i alt 222 respondenter⁴; vi mottok 174 svar, med andre ord en svarandel på 78%. 30% av respondentene som returnerte skjemaet oppga at de ikke hadde deltatt i RUP-prosessen i sitt fylke, og er følgelig ikke tatt med i det materialet som presenteres her (med unntak av tabell 4).

1.1 Programmenes innhold

Følgende tabell er en oversikt over hvilke strategiske hovedområder de regionale utviklingsprogrammene omfatter innenfor det nærings- og regionalpolitiske feltet i perioden 1995-2000. Denne baserer seg på opplysninger fra nærings- og regionaletatene i de fylkene som har svart i spørreskjemaundersøkelsen.

Tabell 1: Strategiske hovedområder for RUP i perioden 1995-2000. Antall fylker.⁵

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Omstilling	3	4	4	5	9	9
Entreprenørskap	3	4	5	7	11	11
Kvinnesatsing	5	5	5	10	10	10
Ungdomssatsing	0	0	1	5	7	10
Fysiske infrastrukturtiltak	6	7	9	9	9	8
Kompetanseutvikling	6	8	9	13	15	16
Utkantområder	1	1	2	9	13	12
Reg. samordn. prosjekter	1	0	0	2	9	11
Annet	2	2	3	5	6	5
Ikke RUP dette året/vet ikke	6	5	4	1	0	0

⁴ Det ble sendt spørreskjemaer til følgende aktører; hos fylkeskommunen: nærings-/regionalavdelingene, kulturavdelingene, utdanningsavdelingene, samferdselsavdelingene og helseavdelingene. Hos fylkesmannen: landbruks-avdelingene, kommunalavdelingene og miljøvern-avdelingene. Andre statlige etater: Aetat, SNDs regionkontor og fiskeridirektoratets regionkontor. På ”brukersida” ble det sendt spørreskjemaer til NHO og LOs fylkeskontorer.

⁵ Disse dataene baserer seg på svarene fra fylkeskommunenes nærings-/regionalavdelinger.

Som tabellen viser, har strategiene i programmene etter hvert blitt nokså jevnt fordelt på de ulike kategoriene som respondentene er blitt presentert for. Det er imidlertid én strategi som peker seg ut her; kompetanserettete strategier. Dette er også et område vi finner igjen i andre deler av materialet som en sentral strategi. Den generelle økningen i antallet fylker som oppgir ulike strategier er delvis et uttrykk for at flere fylker har utviklet *programmer* i den aktuelle perioden, men samtidig er det grunn til å hevde at profilen i programmene har blitt bredere. Når eksempelvis antallet fylker med ungdomssatsing som strategisk hovedområde fordobles på to år (1998-2000), vil det være rimelig å anta at dette henger sammen med hvilke signaler og retningslinjer som gis fra sentralt hold på innholdet i de regionale utviklingsprogrammene. Vi ser for eksempel også at vektleggingen av fysiske infrastrukturtiltak (den ”tradisjonelle” vinklingen på disse virkemidlene) har avtatt noe i betydning når vi ser på omfanget av strategier – selv om denne tabellen selvsagt ikke er noe uttrykk for hvor store *ressurser* som tilføres de ulike strategiene.

Ser vi på hvilke *næringer* programmene er rettet mot, er det en relativt jevn fordeling mellom primær- sekundær- og tertiærnæringer. Vi ser imidlertid at relativt mange av programmene ikke klassifiseres som næringsspesifikt av informantene:

Tabell 2: Prioriterte næringer i RUP i perioden 1995-2000. Antall fylker.⁶

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Primærnæringer	1	1	1	3	6	7
Industri	1	1	1	2	3	5
Tjenesteyting	2	2	3	4	6	6
Ikke næringsspesifikt program	4	5	5	7	8	8
Annet	1	2	2	2	4	4
Ikke RUP dette året/vet ikke	6	5	4	2	1	1

1.2 RUP og øvrig planverk

Manglende samsvar mellom planverk på det regionale nivået og regionalpolitisk handling har vært påpekt som et betydelig problem. Nordlandsforskning har likevel tidligere bemerket at har konsistensen mellom RUP og det øvrige planverket bedret seg over tid (Gjertsen 1998, Gjertsen og Sollund 1999). Siden SNP er en viktig føring på RUP for mange fylkers vedkommende, er det for mange fylker nærliggende å nettopp bruke SNP som et bindeledd til RUP – for på denne måten å sikre konsistensen i innsatsen på fylkesnivået. Strategisk

⁶ Disse dataene baserer seg på svarene fra fylkeskommunenes nærings-/regionalavdelinger.

næringsplan står da også i sentrum for en god del av fylkenes programmer, og RUP betraktes i realiteten ofte som en forlengelse av, eller et handlingsprogram for, SNP. Fylkesplanen synliggjøres også godt i de aller fleste program; dette er også i tråd med den utviklinga som vi har påpekt i analysen av de siste års programmer. Dette finner også gjenklang hos fylkeskommunenes nærings- og regionaletater; koblingen mellom RUP og fylkesplan/SNP betraktes som god. Andre fylkes(del)planer synes å være mindre relevante i RUP-sammenheng:

Tabell 3: Grad av kobling mellom RUP og øvrig planverk. Antall fylker.⁷

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen kobling	Foreligger ingen slik plan
Fylkesplan	10	4	1	1	0
Strategisk næringsplan	10	1	1	0	3
Andre fylkes-delplaner	4	5	3	2	0

1.3 Horisontalt samarbeid - aktørenes deltakelse

En hovedmålsetting ved innføringen av regionale utviklingsprogram har vært å legge grunnlaget for en mer *helhetlig* innretting av aktiviteten på næringsutviklingssida. Nordlandsforskning har tidligere påpekt at det finnes tilløp til en mer helhetlig innretting over tid (Gjertsen, *ibid.*). Når vi tar partnerskaps- og samordningsaspektet ved de regionale utviklingsprogrammene i betraktning, har vi for eksempel sett at selve *utarbeidelsen* av programmene i stor grad involverer regionale statsetater. Dette er også et samarbeid som ser ut til å institusjonaliseres i sterkere grad over tid. Det er imidlertid helt klare tendenser til at enkelte aktører er tettere integrert i det regionale partnerskapet enn andre. Dette er også noe vi finner igjen når vi ser på respondentenes vurdering av de ulike regionale aktørenes deltakelse i RUP-prosessen.

Når det gjelder deltakelse i RUP-prosessen regionalt, framgår det som nevnt at ca. 30% av de som svarte på spørreskjemaet *ikke* har deltatt. Tabell 4 viser fordelingen mellom de ulike aktørene mht. deltakelse:

⁷ Disse dataene baserer seg på svarene fra fylkeskommunenes nærings-/regionalavdelinger.

Tabell 4: Regionale aktørers deltakelse i RUP-prosessen. Absolutte tall.

	Har deltatt	Har ikke deltatt	Ikke respondert	Totalt
FK nærings-/regionalavd.	16		2	18
FK kulturavdeling	10	4	4	18
FK utdanningsavdeling	9	4	5	18
FK samferdselsavdeling	4	8	6	18
FK helseavdeling	3	12	3	18
FM landbruksavdeling	15		3	18
FM kommunalavdeling	6	8	4	18
FM miljøvernnavdeling	3	12	3	18
Aetat	15		3	18
SND	15		1	16
Fiskeridir. regionkontor	7		2	9
LO	6	3	9	18
NHO	12	2	3	17
Totalt	121	53	48	222

Når vi ser på *graden* av deltakelse (blant de som faktisk har deltatt i prosessen), er det fire aktører som peker seg ut som de mest aktive. Når det gjelder strategiformulering i programmene fremstår fylkeskommunenes nærings- og regionaletater naturlig nok som den mest sentrale aktøren i partnerskapet. SND og fylkesmannens landbruksavdeling får også en relativt høy score på deltakelse. Aetat/fylkesarbeidskontorene nevnes også som en sentral aktør, om enn i noe mindre grad enn de tre andre. Når det gjelder gjennomføring/oppfølging av prosjekter og tiltak i programmene ser vi et tilsvarende bilde; det er imidlertid grunn til å legge merke til at Aetat ikke oppleves å delta i denne fasen av prosessen i samme grad som de andre tre "store" aktørene.

Bredden i deltakelse varierer fra fylke til fylke. Den sterke deltakelsen fra regionaletatene, SND, fylkesmannens landbruksavdeling og Aetat illustrerer imidlertid at de regionale utviklingsprogrammene hovedfokus er på nærings- og sysselsettingsutvikling i "tradisjonell" forstand. På bakgrunn av at dette fokuset hele tiden har vært kjernen i RUP, synes det rimelig og fornuftig at disse aktørene framstår med denne tyngden. Dette betyr ikke at det ikke kan finnes interessante regionale utviklingsgrep i skjæringspunktet mellom disse aktørene og de mer "perifere" aktørene slik disse fremstår i figuren nedenfor. Som case-studiene vil vise, diskuterer også enkelte muligheten for å utvikle en bredere "samfunns-RUP". Selv om dette kan åpne for nye grep og tiltak, ligger det – slik

vi ser det – også en ulempe i dette. Faren er at de regionale utviklingsprogrammene utvikles til generell fylkesplanlegging, og at eventuelle operasjoniseringsgevinster ved RUP går tapt. Figuren nedenfor viser de ulike regionale aktørenes deltakelse i prosessen.

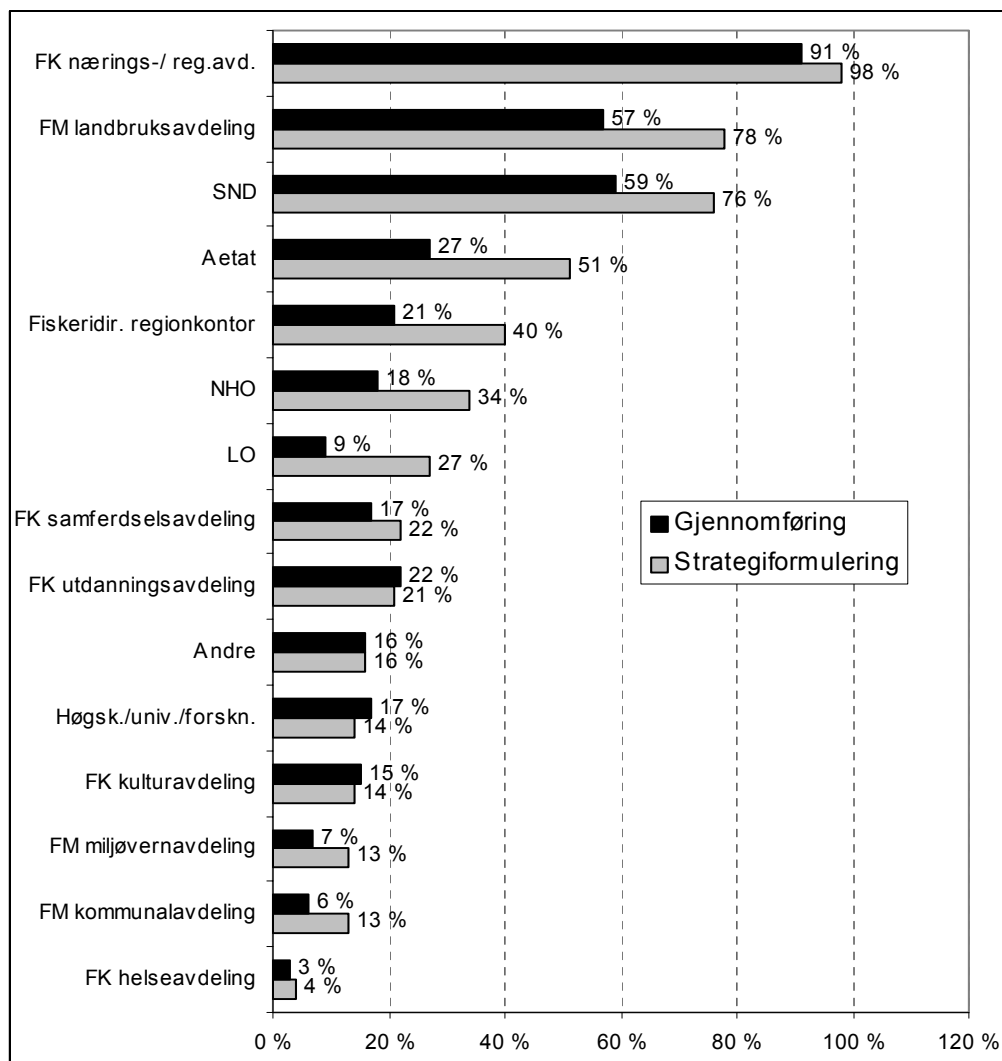
Det er for øvrig interessant å merke seg at mange aktører oppgis å delta i gjennomføringen av programmene, selv om dette ikke er aktører som bidrar direkte med økonomiske virkemidler til RUP – for eksempel fiskeridirektoratets regionkontor.

Når det gjelder de regionale aktørenes deltakelse i prosessen målt i andelen av RUP-budsjettet, ser vi på nytt det samme bildet, som tabellen nedenfor illustrerer. Man bør imidlertid ha i mente at disse tallene er uttrykk for nokså tentative anslag for enkelte fylkers vedkommende, og gir derfor neppe noe *eksakt* bilde av aktørenes bidrag til RUP-budsjettet:

Tabell 5: Regionale RUP-aktørers gjennomsnittlige andel av RUP-budsjettene for samtlige fylker⁸.

	Gjennomsnittlig andel av programmenes budsjett
FK nærings-/ regionalavdeling	39,4%
FK kulturavdeling	0,5%
FK utdanningsavdeling	1,3%
FK samferdselsavdeling	-
FK helseavdeling	-
FM landbruksavdeling	12,7%
FM kommunalavdeling	-
FM miljøvern avdeling	-
Aetat/fylkesarbeidskontoret	6,9%
SND	21,8%
Fiskeridirektoratets regionkontor	0,4%
LO	-
NHO	1,7%
Høgskole/universitet/forskning	1,4%
Andre	15,8%

⁸ Disse dataene baserer seg på svarene fra fylkeskommunenes nærings-/regionalavdelinger.



Figur 3: Andel som oppgir å delta i strategiformulering og gjennomføring av RUP i stor/ganske stor grad, fordelt på regionale aktører.⁹

⁹ Når det gjelder fiskeridirektoratets regionkontorer, kan deltakelsen slik den fremgår av figuren være noe misvisende. Denne etaten vil naturligvis ikke være noen relevant aktør for innlandsfylkenes vedkommende. Siden figuren beskriver vurderinger fra *samtlig*e fylker, er fiskeridirektoratets score sannsynligvis noe lavere enn den ville vært om innlandsfylkene hadde vært skilt ut.

Det er verdt å merke seg at bidrag fra aktører i kategorien "andre" utgjør en relativt stor andel av RUP-budsjettene. Vi har ikke data fra spørreskjemaundersøkelsen som kan utdype hvilke aktører dette dreier seg om. Det vi imidlertid vet fra andre studier av de *tilretteleggende* virkemidlene (Pettersen m.fl. 1999), er at nærmere en fjerdedel av prosjektene oppgis å være initiert i et *samarbeid* mellom offentlige og private aktører. 15% av prosjektene oppgis å være initiert av private aktører (respondentene i dette tilfellet er saksbehandlere i fylkeskommunenes regional- og næringsetater). Det er rimelig å *anta* at prosjekter som involverer en betydelig grad av private aktører forklarer bidraget fra kategorien "andre" i tabellen ovenfor – i det minste deler av dette bidraget. Vi har imidlertid ikke data som endelig kan bekrefte denne hypotesen.

1.4 Regionale utviklingsprogram og SND

Et aspekt ved RUP-prosessen som har vært understreket som viktig av KRD, er programmenes funksjon som styringsredskap for de regionale SND-kontorenes aktivitet. Dette henger sammen med hvordan bevilgningssystemet fungerer overfor SND regionalt. Deler av distriktskontorenes virkemidler fordeles fra KRD via fylkeskommunene; dette gjelder de bedriftsrettede distriktsutviklingstilskuddene (kap. 2425, post 51) og etablererstipendene (kap. 551, post 55)¹⁰. Gjennom RUP har fylkeskommunene siden 1997 hatt muligheten til å omdisponere midler mellom de bedriftsrettede og de tilretteleggende virkemidlene (inntil 20%). En slik overføring skal eventuelt dokumenteres og begrunnes i utviklingsprogrammene, og være basert på en overenskomst mellom fylkeskommune og SND regionalt.

Nordlandsforskning har tidligere påpekt at det varierer i hvor stor grad det faktisk gis styringssignaler overfor SND i programmene (Gjertsen, *ibid*). I enkelte programmer er det ikke mulig å gjenfinne eksplisitte styringssignaler eller retningslinjer overhodet, mens andre har relativt detaljerte og operasjonelle retningslinjer for SNDs virksomhet. En måte å få et innblikk i hvordan programmene fungerer som slike styringsinstrumenter, er å sette fokus på SND-styrets bruk av RUP som grunnlag for drøftinger og beslutninger. Basert på svarene fra fylkeskommunenes nærings-/regionaletater og SND, ser det ikke ut til at SND styrenes bruk av de regionale programmene er særlig omfattende. Som tabellen nedenfor viser, baserer vi oss her på et relativt lite antall respondenter fra fylkeskommunene og SND.

Det er mulig at materialet ville sett annerledes ut hvis politiske representanter for styrene hadde vært inkludert. Det er likevel interessant å merke seg at det er et fåtall (7 av 31 respondenter) på administrativt nivå i

¹⁰ Enkelte fylkeskommuner har beholdt forvaltningen av etablererstipendene, andre fylker har en deling mellom fylkeskommune og SNDs regionkontor.

fylkeskommunene/SND som mener at SND-styret bruker RUP i stor eller ganske stor grad. Dette må betraktes som lite sett i forhold til ambisjonene knyttet til programmene som styringsinstrument:

Tabell 6: Bruk av RUP i SND-styrets drøftinger og beslutninger.¹¹

	Antall respon- denter	Prosent
Stor grad	2	6%
Ganske stor grad	5	16%
Noen grad	9	29%
Ganske liten grad	6	19%
Liten grad	4	12%
Vet ikke	5	16%
Totalt	31	100%

Forklaringen på den relativt svake posisjonen RUP kan se ut til å ha i SND-styrene, må sannsynligvis ses i sammenheng med SND-styrenes rolle og funksjon mer generelt. Dette kommer vi nærmere tilbake til i studien av de fire utvalgte fylkene.

En viktig styringsfunksjon som programmene har overfor SND regionalt, knytter seg til muligheten for å overføre inntil 20% mellom tilretteleggende virkemidler (forvaltes av fylkeskommunene) og bedriftsrettede virkemidler (forvaltes av SND) som fylkeskommunene har hatt siden 1997. Programmene har sjelden vært preget av dyptpløyende drøftelser av hvilke effekter overføringene vil ha. Gjennomlesing av programmene siden 1997 viser at begrunnelser for overføringene finnes, men disse har som oftest et generelt preg. Grundige konsekvensanalyser av overføringen har forekommet i liten grad, noe som er påfallende tatt i betraktning departementets vektlegging av dette punktet. Det er spesielt interessant å merke seg at konsekvenser for de bedriftsrettede virkemidlene har blitt drøftet i liten grad. Konsekvenser av en økt pott av tilretteleggende virkemidler har oftere blitt poengtert, selv om disse sjelden konkretiseres til mer enn for eksempel ”bedret evne til å oppfylle programmets målsettinger og strategier”. Vi har tidligere påpekt at overføringer mellom virkemidler i all kun skjer fra de bedriftsrettede til de tilretteleggende virkemidlene. Dette er et trekk vi finner igjen i spørreskjemaundersøkelsen:

¹¹ Denne tabellen gir kun uttrykk for vurderingen fra fylkeskommunenes nærings/regionaliteter og SND.

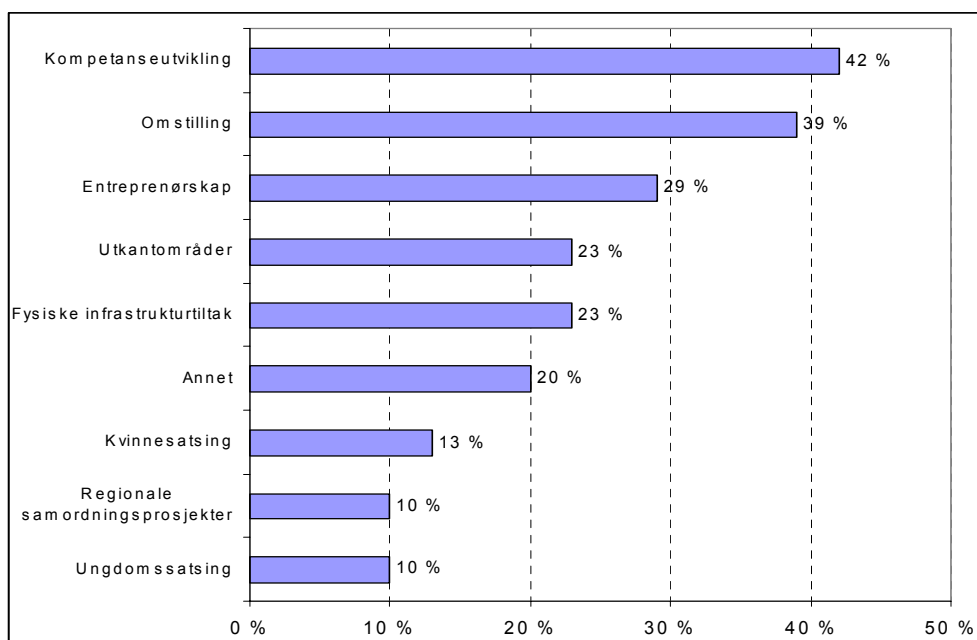
Tabell 7: Overføring mellom tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidler, i prosent av virkemiddelets størrelse. Gjennomsnitt for samtlige fylker som har svart.

	1997	1998	1999	2000
Bedriftsrettede ♦ tilretteleggende	8%	7,5%	8,5%	8,9%
Tilretteleggende ♦ bedriftsrettede	-	5,4%*	6,3%*	5,3%*

Selv om tre av 16 fylker oppgir at det har vært overført midler fra de tilretteleggende til bedriftsrettede virkemidler, er det grunn til å gjøre oppmerksom på at dette *høyst sannsynlig representerer en feilkilde i datamaterialet*. Tidligere evalueringer gjennomført av Nordlandsforskning har ikke kunnet identifisere slike overføringer; KRD er også ukjent med at slike overføringer har funnet sted.

Hvilke strategier tar så denne overføringsmuligheten sikte på å styrke? Dokumentstudiene av programmene gir som sagt begrenset innsikt i dette. Spørreskjemaundersøkelsen gir et noe utfyllende bilde; kompetanseutvikling er som tidligere nevnt en strategi som oppgis å stå sentralt i programmene – det samme ser ut til å være tilfellet når det gjelder bruk av overføringsordningen. Følgende figur viser dette:

* 13 fylker (av 18 som har svart) oppgir at det ikke har vært foretatt noen overføringer fra tilretteleggende til bedriftsrettede midler.



Figur 4: Strategisk bruk av overføring mellom tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidler.

1.5 Vertikalt samarbeid

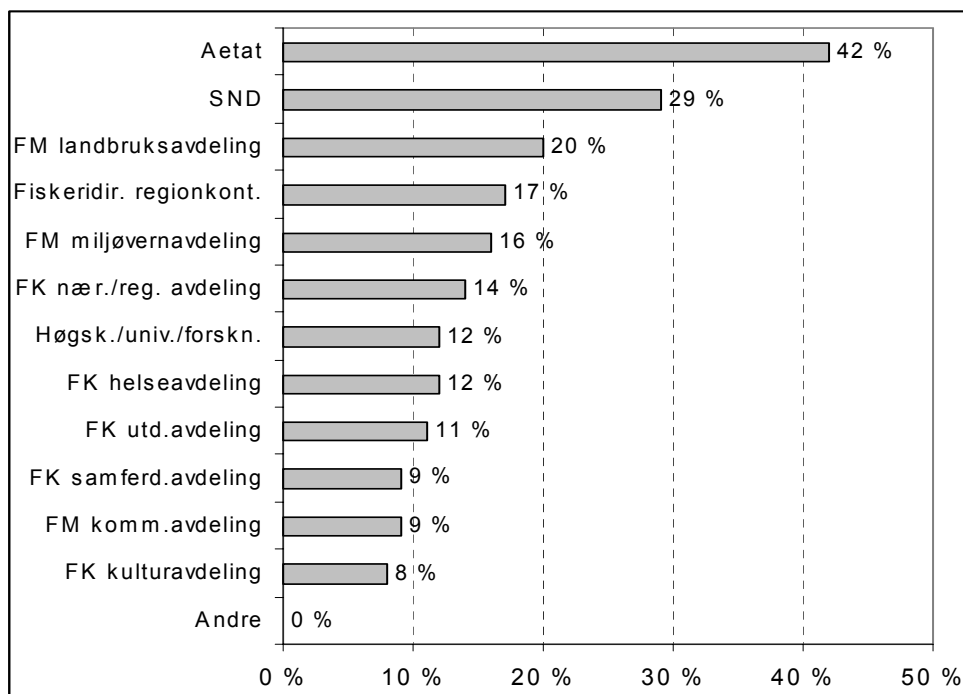
En samordnet innsats på regionalt nivå stiller krav til at programmene tar høyde for ulike overordnede sektorpolitiske føringer. Vi har imidlertid tidligere påpekt at flere programmer signaliserer at segmenterte og tvetydige føringer fra sentralnivået vanskeliggjør RUPs målsetting om en helhetlig, integrert satsing. Regional samordning kan med andre ord ikke betraktes adskilt fra samordningsprosesser – eller mangel på slike – sentralt. Det samme problemet finnes igjen i spørreskjemaundersøkelsen. Motstridende styringssignaler fra sentrale myndigheter oppleves som mer problematisk for RUP-prosessen enn uklare retningslinjer for egen etat :

Tabell 8: Sentrale retningslinjers betydning for RUP-prosessen

	Ja	Nei	Vet ikke	Totalt
Uklare retningslinjer for egen etat gjør RUP-prosessen vanskelig	17%	66%	18%	101% (N=102)
Motstridende styringssignaler fra sentrale myndigheter gjør RUP-prosessen vanskelig	44%	33%	23%	100% (N=121)

Flertallet av respondentene (69%) mener at de sentrale retningslinjenes betydning for RUP-prosessen ikke har endret seg nevneverdig over tid; disse vektlegges i like stor grad som tidligere. I underkant av en fjerdedel (23%) mener imidlertid at slike styringssignaler vektlegges sterkere enn tidligere. Svært få oppgir at disse har fått redusert betydning over tid. Det er imidlertid variasjoner i hvilken grad sentrale retningslinjer oppleves som en begrensende faktor for RUP-prosessen. Sammenligner vi vurderingene av retningslinjenes betydning for ulike regionale aktører, er det særlig to etater som vurderes som "begrenset" av sine sentrale retningslinjer; SND og Aetat. Figuren nedenfor illustrerer dette:

Figur 5: Aktører som oppfattes begrenset av sentrale retningslinjer i RUP-prosessen i stor/ganske stor grad.



1.6 Brukermedvirkning

”Brukere” – kommuner, organisasjoner og næringsliv – trekkes inn i RUP-prosessen i varierende grad. En gjennomgang av de siste års programmer tyder på at det åpnes for innspill fra lokalnivået i forbindelse med *utarbeidelsen* av programmene, og kommunene ser ut til å være til dels betydelig involvert i denne fasen av programarbeidet. Vi har tidligere påpekt at *næringslivets* deltakelse er generelt mye mindre synliggjort i denne prosessen. For mange fylkers vedkommende er imidlertid næringslivets deltakelse ivaretatt gjennom utformingen av strategisk næringsplan. Signalene fra næringslivssida tyder også på at SNP-prosessen betraktes som en viktig arena for medvirkning (Stabekk 1998). Derfor er det sannsynlig at ”brukernes” involvering er mer omfattende enn det RUP isolert sett gir inntrykk av.

Når det gjelder føringer på strategier og tiltak i RUP, viser data fra spørreundersøkelsen at respondentene vurderer kommuner og næringsliv å ha samme grad av påvirkning:

Tabell 9: Brukeres føringer på strategier og tiltak i RUP

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen føringer	Totalt
Kommuner	12%	44%	36%	8%	100% (N=121)
Næringsliv	12%	44%	36%	8%	100% (N=121)

Når det gjelder *gjennomførings- og oppfølgingsansvar* er imidlertid kommuner og næringsliv lite synlige i programmene, også her gjelder dette særlig næringslivssida. Dette gjenspeiles også i spørreundersøkelsen. Ser vi på respondentenes vurdering av kommuners og næringslivs ansvar for gjennomføring, kommer næringslivet noe svakere ut:

Tabell 10: Ansvarsplassering hos brukere for gjennomføring av RUP.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen føringer	Totalt
Kommuner	12%	44%	40%	5%	101% (N=119)
Næringsliv	7%	40%	42%	11%	100% (N=118)

Som nevnt i den teoretiske drøftingen foran, oppfattes gjerne brukernes funksjon som å være bidragsyttere til en planlegging med ”bakkekontakt”.

Brukere skal altså tilføre planprosessen den *praktiske* kunnskapen, og skal bidra med å definere *realistiske* handlingsalternativer. På bakgrunn av RUP nettopp skal være et operasjonelt handlingsprogram, kan det altså synes som om brukerdeltakelsen er relativt lav når det gjelder gjennomføring og oppfølging av programmene – rundt regnet halvparten av respondentene oppgir at brukersida har liten eller ingen involvering her. Særlig gjelder dette regionalt næringsliv. Når det gjelder strategiformulering og strategifase er dette kanskje mindre problematisk på grunn av brukerdeltakelse i andre strategiske prosesser, for eksempel knyttet til strategisk næringsplan.

For kommunenes vedkommende er det deltakelse i RUP-prosessen gjennom regionrådene som er det mest sentrale, selv om det også finnes andre kanaler for deltakelse. Næringslivet er primært representert gjennom partene i arbeidslivet; LO og NHO, og har noe mindre bredde i formen på deltagelse sammenlignet med kommunene. Som tabellen nedenfor viser, har deltakelsen økt over tid. Dette kan ikke bare forklares med at flere programmer er kommet til etter hvert; eksempelvis ser vi en markant økning i fylker som oppgir deltakelse fra LO/NHO finner sted:

Tabell 11: Brukeres deltakelse i RUP-prosessen. Antall fylker.¹²

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kommuner:						
Regionråd	-	1	2	7	9	11
Innspill fra enkeltkommuner	2	3	2	4	5	4
Større prosessamlinger	2	2	5	5	6	7
Representasjon fra KS	2	3	3	5	5	4
Kommunene deltok ikke/i liten grad	2	1	2	2	2	2
Næringsliv:						
LO/NHO	3	3	4	11	14	14
Innspill fra enkeltbedrifter	1	1	1	1	2	2
Større prosessamlinger	1	1	2	2	5	4
Næringslivet deltok ikke/i liten grad	1	1	1	2	2	2

1.7 Effekter og konsekvenser?

En hovedutfordring for evalueringen være å gi svar på om RUP som arbeidsform har bidratt til å endre eller forsterke fylkeskommunens strategiske rolle. En *effektivrunding* av arbeidet med RUP bør dermed også konsentreres om å gi et svar på dette. Fylkeskommunens strategiske rolle er igjen knyttet til de regionale

¹² Disse dataene baserer seg på svarene fra fylkeskommunenes nærings-/regionalavdelinger.

utviklingsprogrammene evne til å *samordne* og *operasjonalisere* den regional- og næringspolitiske innsatsen. Vi har presentert respondentene i undersøkelsen for et sett med påstander knyttet til effekter og konsekvenser av arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene:

Tabell 12: Vurdering av RUP-prosessen effekter. Andel helt/delvis enig i påstand

	Helt enig %	Delvis enig %	Sum %
Bedre felles forståelse blant regionale aktører	21	39	60
Bedre samordning av de ulike aktørenes virkemidler	15	41	56
Større grad av samsvar med regionalpol. utfordringer	9	45	54
Styrket fylkeskommunens strategiske rolle	14	40	54
Bedre operasjonalisering av fylkeskommunalt planverk	14	33	47
Muliggjort nye typer av strategier og tiltak	9	35	44
Godt samsvar mellom planlagte og iverksatte prosjekter	11	31	42
Innebærer reelle forhandlinger mellom regionale aktører	5	29	34
Bidrar til en strategisk styring av SNDs virksomhet	4	29	33
Bidratt til unødvendig byråkratisering	7	20	27

Blant de påstandene som er presentert her, ser vi at *samordningseffekter* er de effektene som vurderes som det viktigste resultatet av arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene; 60% mener prosessen har bidratt til en bedre felles forståelse blant de regionale aktørene; 56% mener prosessen har resultert i en bedre samordning av virkemidler. Over halvparten av respondentene (54%) sier seg også enig i at RUP har bidratt til at prosjekter og tiltak er i større samsvar med regionalpolitiske utfordringer og at fylkeskommunens strategiske rolle har blitt styrket.

Totalt sett er det likevel vanskelig å påstå at dette er tall som er påfallende store, ambisjonene med utviklingsprogrammene tatt i betraktning. Når det spørres etter reelle forhandlinger mellom de regionale aktørene, er det i tillegg verdt å merke seg at relativt få (34%) gir sin tilslutning til at slikt skjer som en effekt av RUP. Dette bidrar til å sette spørsmålstegn ved *innholdet* i de samordningseffektene som respondentene mener å finne. Reelle forhandlinger må antas å dreie seg om viktige aktørinteresser; hvis *ikke* er det grunn til tro at samordning og samarbeid dreier seg om det alle kan enes om – det minste felles multiplum. Hvorvidt en slik form for samarbeid og samordning bidrar til noen egentlige *addisjonalitetseffekter* – at det muliggjør tiltak som ellers ikke ville blitt iverksatt – er mer tvilsomt. Når vi bruker begrepet ”reelle forhandlinger”, må dette forstås som en diskusjon i partnerskapet om regionalpolitiske prioriteringer knyttet til aktørenes ressurser. Når denne forhandlingsdynamikken

ikke ser ut til å manifestere seg sterkere, må dette sannsynligvis tolkes som et uttrykk for at *mulighetene* for slike forhandlinger gjelder få virkemidler. Det er kun overføringsmuligheten mellom bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler som direkte åpner for slike forhandlinger om ressurser.

Som tabellen ovenfor viser, er dette et mindretall (44%) som gir sin tilslutning til at RUP har bidratt til å muliggjøre nye strategier og tiltak. Her kan det innvendes at RUP-reformen tross alt ikke har vært operativ særlig lenge. Tatt i betraktning at 60% mener at arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene har bidratt til en bedre samforståelse i det regionale partnerskapet, kan det se ut som det er et uforløst potensiale når det gjelder å omsette dette i nye regionalpolitiske grep. Dette er en problemstilling vi kommer tilbake til i oppsummeringen av case-studiene.

Også når det gjelder eventuelle *operasjonaliseringsgevinster* knyttet til programarbeidet – en annet hovedmålsetting med programorganiseringen av utviklingsarbeidet fylkene – er det heller ingen utpreget sterk oppslutning om at dette har vært faktiske konsekvenser ved RUP-prosessen. Under halvparten av respondentene (henholdsvis 47% og 42%) mener at de regionale utviklingsprogrammene har bidratt til en bedre operasjonalisering av det fylkeskommunale planverket og til bedre samsvar mellom planlagte og iverksatte prosjekter.

Som tidligere nevnt, ser det ut til at de regionale utviklingsprogrammene i liten grad danner utgangspunkt for de regionale SND-styrenes drøftinger. Når respondentene mer generelt er spurt om RUP har bidratt til en strategisk styring av SNDs virksomhet, må det sies at relativt få (33%) gir sin tilslutning til at dette har vært en effekt av programarbeidet.

1.8 Oppsummering

- Når det gjelder innholdet i programmene, antyder spørreskjemaundersøkelsen at utviklingsprogrammene har blitt bredere over tid; flere strategier vektlegges.
- Strategier rettet mot *kompetanseutvikling* står sentralt.
- Blant de regionale aktørene fremstår fylkeskommunenes nærings- og regionaletater, SND, fylkesmannens landbruksavdeling, og i noe mindre grad Aetat, som de sentrale premissleverandørene på innholdet i de regionale utviklingsprogrammene.
- Når det gjelder *implementering* av programmene er det tre aktører som peker seg ut som sentrale; fylkeskommunenes nærings-/regionaletater, SND og fylkesmannens landbruksavdeling.

- RUPs funksjon som styringsinstrument overfor SND gis ingen spesielt sterk vurdering av respondentene i undersøkelsen. SND styrenes bruk av RUP vurderes ikke som særlig høy, og den generelle vurderingen av RUP som styringsverktøy i denne sammenhengen må sies å være lav.
- Muligheten til overføringer mellom typer av virkemidler (i hovedsak fra de bedriftsrettede til de tilretteleggende virkemidlene) brukes etter respondentenes oppfatning til i første rekke å styrke kompetanserettete strategier og omstillingstiltak.
- *Motstridende* styringssignaler fra sentrale myndigheter oppleves som mer problematisk for RUP-prosessen enn *uklare* signaler for egen etat når det gjelder involvering i utviklingsarbeidet regionalt.
- SND og Aetat oppleves som å være de aktørene på regionalt nivå som i størst grad er hemmet av sine sentrale retningslinjer i forhold til deltakelse i det regionale partnerskapet.
- Kommuner og næringsliv oppgis å delta på strategisk nivå i RUP-prosessen på lik linje. Kommuner oppgis å være noe sterkere involvert på implementeringssiden. Regionråd og LO/NHO er de primære formene for representasjon i RUP-prosessen for henholdsvis kommuner og næringsliv.
- Generelt sett oppgis samordningseffekter og utvikling av felles forståelse blant aktørene på regionalt nivå å være de mest synlige konsekvensene av de regionale utviklingsprogrammene. Operasjonaliseringsgevinster synes å være mindre tydelige effekter.
- Reelle forhandlinger mellom regionale aktører ser heller ikke ut til å være et spesielt fremtredende trekk ved RUP-prosessen, noe som setter et spørsmålstegn ved innholdet i de samordningseffekter som beskrives.

2. En studie av fire utvalgte fylker

I samråd med KRD ble fire fylker valgt ut som case for en intervjuundersøkelse; Hedmark, Vestfold, Aust-Agder og Troms. Som nevnt i den teoretiske drøftingen, tar vi utgangspunkt i tre overordnede aspekter ved RUP-prosessen:

1. For det første hvordan arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene legger til rette for samordning ved å ivareta det vi har kalt forhandlingsdynamikken i planarbeidet.
2. Omforente og innovative forhandlingsløsninger kan som sagt være problematiske å nå fordi aktørene ikke *kan* bidra med virkemidler til reelle

partnerskapsprosjekter, eller fordi man *vegrer* seg mot å gjøre virkemidler til partnerskapets "allmenning". Forklaringer kan som nevnt ligge i de regionale aktørenes oppfatning av regional *autonomi*, eller i ulike *organisasjonskulturelle fokus* i partnerskapet. Partnerskapenes oppfatning av disse forholdene vil stå sentralt.

3. RUP som *lærende planprosess* er også et sentralt utgangspunkt. Hvorvidt prosessen rundt utviklingsprogrammene har bidratt til å justere og omdefinere målsettinger og strategier i det regionale partnerskapet vil også være et sentralt poeng.

Foruten å gi en kortfattet framstilling av hvordan arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene er organisert, vil viktige poenger i framstillingen for øvrig være:

- Koblingen mellom RUP og øvrig planverk; hvordan utviklingsprogrammet oppleves som operasjonaliseringsdokument og prosess.
- Horisontalt samarbeid; hvilke erfaringer fylkene har gjort seg i samarbeidet mellom aktører på regionalt nivå.
- Vertikalt samarbeid; hvilken betydning relasjonen til sentrale myndigheter har påvirket RUP-prosessen.
- Brukermedvirkning; hvordan relasjonen til kommuner og næringsliv er håndtert, og hvilke erfaringer fylkene har gjort i denne sammenhengen.

2.1 Hedmark- Samordning eller sammenstilling?

Hedmark har arbeidet med regionalt utviklingsprogram siden 1995, og er et av fylkene med relativt lang erfaring med dette. Hedmark fremstår i RUP-sammenheng som rimelig vellykket, selv om noen av de involverte aktørene har litt ulike syn på dette. Det tverretatlige arbeidet har lange tradisjoner i fylket, og man må kunne si at RUP-arbeidet har foregått uten store konflikter. Hedmark som case gir imidlertid et noe fragmentert og tvetydig inntrykk som vanskeliggjør helt entydige konklusjoner.

Det vektlegges av informantene at RUP først og fremst oppsto på bakgrunn av departementale ambisjoner, initiativ og føringer, men mange sier også at de betrakter RUP'en som en naturlig fortsettelse av fylkesplanarbeidet. RUP'ene i Hedmark har gått fra å være relativt fragmenterte og preget av enkeltbidrag fra de involverte partene, til å bli mer integrerte med et sterkere strategisk innhold. Etter at administrasjonen i flere år har fått kritikk for en mangelfull politisk prosess, har politikerne etter hvert kommet bedre i inngrep

med RUP-prosessen. Man hadde riktignok av forskjellige grunner et tilbakeslag under siste års prosess, da tiden til politisk behandling ble for knapp.

Tidligere fikk man kritikk for manglende konkretisering av prosjektene i RUP'ene, noe som åpenbart også er blitt forbedret. I økende grad fremstår RUP'en med andre ord stadig mer som et politisk forankret og strategisk dokument. Om dette er et resultat av RUP-prosessen, eller om det tvert i mot er utviklingen som har gjort RUP mer relevant, er imidlertid uklart.

Hedmark har dessuten en "samarbeids-RUP" (ofte referert til som en utvidet RUP eller "videreutvikling av regionalt utviklingsprogram") sammen med Oppland, med en tidshorisont fram til år 2006. Kjernen her er at arbeidsmarkedsrådene i de to forsøksfylkene møtes, og drøfter felles løsninger på felles problemer og utfordringer. Samarbeids-RUP'en er bl.a. koplet til økt fristilling og økt råderett over deler av Kommunal- og regionaldepartementets regional- og distriktpolitiske virkemidler. Dette samarbeidet er i stor grad en effekt av "Morgenlandet" – Omstillingsprogrammet for Hedmark og Oppland og omstillingsprogrammet for Glåmdal.

2.1.1 Prosess og organisering

Hedmark har lange tradisjoner med tverretattlig samarbeid som går tilbake omtrent til da fylkesplanleggingen kom. I dag er det fortsatt arbeidsmarkedsrådet som er hovedarenaen for tverr-etatlig arbeid, og dette forumet står som administrativ styringsgruppe for RUP-prosessen også helt sentralt i RUP-arbeidet. Rådet er et generelt samordningsorgan og består av representanter fra fylkeskommunen og ledere fra de regionale statlige etater. I tillegg til fylkeskommunen er SND-Hedmark, Fylkesarbeidskontoret, Statens utdanningskontor, Voksenopplæringsforbundet, Høgskolen i Hedmark, NHO, LO og KS representert i rådet. Vanligvis møter mellom 10 og 20 personer. Det er et poeng at flest mulig av representantene som møter skal være på etatsjefnivå, slik at beslutningsveien blir kortest mulig. At det vanligvis faktisk også er etatsjefene som møter kan være en indikasjon på at dette forumet tillegges en viss vekt og betydning.

I følge planleggere i fylkeskommunen dreier samlingene i arbeidsmarkedsrådet seg mer om strategispørsmål enn om enkeltprosjekter. I RUP-sammenheng er det arbeidsmarkedsrådet som forbereder, analyserer og beskriver hovedutfordringene som fylket står overfor, både sektorvis og som helhet. Noen beskriver det som at fra å være et generelt informasjons og drøftingsorgan, har arbeidsmarkedsrådet nå mer blitt et RUP-organ. Selve dokumentproduksjonen og det mer konkrete arbeidet gjøres i administrativ samordningsgruppe, der de samme partene som deltar i arbeidsmarkedsrådet er representert, men ikke på etatsjefnivå.

Formelt er det hovedutvalget for samferdsel og næringsutvikling som innstiller til Fylkesutvalget, som igjen innstiller til Fylkestinget. Hovedutvalget

for kultur, oppvekst og miljø deltar også i den politiske behandlingen. Vanligvis foregår planprosessen som en veksling mellom møter i Arbeidsmarkedsrådet, hovedutvalg og i administrativ samordningsgruppe, samt i tosidige drøftelser mellom fylkeskommunen og de enkelte partene. Noen beskriver disse sistnevnte "skjulte" tosidige planprosessene som et demokratiproblem, selv om det trolig effektiviserer planarbeidet. Flere antyder at de reelle forhandlingene finner sted nettopp i disse tosidige møtene og ikke i arbeidsmarkedsrådet eller andre fellesfora. Også saksbehandlingen og dokumentproduksjonen skjer stort sett utenfor arbeidsmarkedsrådet. Noen informanter antyder at den politiske prosessen er svært rask og overfladisk, og at dette i stor grad bare fører til en oppstilling og sammenstilling av pågående sektorinterne prosjekter, snarere enn grundigere og felles politisk funderte planprosesser. Tilbakerapporteringen fra tiltakene skjer kvartalsvis, men det antydes at det er vanskelig å si ut fra disse i hvilken grad prosjektene faktisk gjennomføres som forutsatt.

Forholdet mellom fylkesplanen og RUP har tidligere blitt drøftet ved flere anledninger, særlig om RUP skal være en del av fylkesplanen eller om den skal være frikoplet. Bakgrunnen har vært at mange mente at RUP og fylkesplanens handlingsprogram var dårlig samordnet, noe man forklarte med at det var to forskjellige grupper i fylkeskommunen som arbeidet med disse planene, en institusjonell todeling som for øvrig går helt opp på departementsnivå. Man har etter hvert kommet fram til at prosessene og planene skal være samordnet, og neste år skal de behandles samtidig. Det generelle inntrykket er at RUP'en i dag i hovedsak forsterker og konkretiserer de tendensene man finner i fylkesplanens handlingsprogram.

RUP og fylkesplanen synes innholdsmessig å vært godt samstemt, men dette kan like gjerne tyde på at man har sakset tiltak fra fylkesplanen og limet dem inn i RUP'en, som at de to planprosessene er genuint integrert og samordnet, politisk og administrativt. Mange bemerker at planprosessene må koples bedre, slik at man slipper å kjøre to nesten identiske planprosesser med stort sett samme tematikk. Noen informanter ønsker dessuten at RUP'en bør ha en horisont på mer enn ett år, særlig ettersom Hedmark ikke har strategisk næringsplan, som jo ville hatt et tidsspenn på fire år. I Hedmark utgjør RUP og fylkesplanen det strategiske planbatteriet for både næringsarbeidet og andre områder. Slik sett er det bare fylkesplanen som kan løfte perspektivet utover RUP'ens ettårige perspektiv. Flere av informantene ønsker at RUP'en skal bli mer strategisk rettet, men fylkesplanens handlingsprogram må bli mer tiltaksrettet. Utviklingen av RUP i Hedmark synes i noen grad å være preget nettopp av at man har et uavklart forhold til om programmet skal være et strategidokument eller en konkret tiltaksplan.

2.1.2 Regionalt utviklingsprogram

I den tidligste fasen av RUP-arbeidet fikk planmyndighetene ofte kritikk for at RUP'ene var for lite konkrete. Dette har bedret seg, og for år 2000 finner man en lang rekke konkretiserte prosjekter der ansvaret for gjennomføring er plassert. En rekke av tiltakene er riktignok videreføring av gamle prosjekter, men planleggere på fylkeskommunen frykter likevel at man nå tvert i mot har for mange tiltak og prosjekter i planen. Flere peker på at konkretisering av innholdet i RUP'en nok er viktig i forhold til synliggjøring, men understreker at konkretisering har liten betydning i forhold til å få ting gjort. Dette poenget understrekes ved å vise til at man til tross for liten grad av konkretisering fikk gjennomført mange tiltak med den forrige RUP'en.

RUP 2000 styrker ytterligere en tendens i retning av at sektorene er blitt mer synlige i plandokumentet, særlig gjelder dette miljø og kultur. Man finner også andre sentralt definerte satsingsområder, som for eksempel identitet og bolyst. Også tema som nyskaping og omstilling er godt dekket. I RUP for 2001 jobbes det med konkrete prosjekter i forhold til høgsolen, arbeidsmarkedsetaten, SND og fylkeskommunen. Generelt legges det økende vekt på kompetansereformen og IKT-basert næringsutvikling. Etter hvert som denne reformen kommer stadig sterkere inn også i RUP'en, får også Statens utdanningskontor en viktigere rolle i RUP-arbeidet. Statens utdanningskontor har hele tiden vært representert i arbeidsmarkedsrådet, men ble ikke med i RUP-arbeidet på en mer forpliktende måte via administrativ samordningsgruppe før høsten 1999.

2.1.3 Kobling plan-virkemidler

Det er vanskelig å finne indisier på at RUP i særlig grad har ført til genuint nye prosjekter eller at nye og uventede spleiselag har blitt etablert. Vi finner ikke grunnlag for å si at samfinansiering har funnet sted i særlig grad, og i hverfall ikke i et slikt monn at det kvalitativt eller kvantitativt representerer noen nye regionalpolitiske grep som ellers ikke ville vært mulige eller usannsynlige.

I Hedmark har det vært diskusjoner og domønekonflikter knyttet til partenes autonomi og frihetsgrader, og særlig i de faser og fora der generelle og omforente målsettinger skal omgjøres til konkrete tiltak med kostnader og ressursbruk. Særlig i forhold til A-etaten, Statens utdanningskontor og Trygdekontoret har det vært diskusjoner om bruk av virkemidler og i hvilken grad de ulike sektorene kan bidra på andre felt. I disse systemene er ytelsene i stor grad individrettede og basert på at folk i en gitt definert situasjon skal hjelpes. Sektorovergripende og helhetlige tiltak, som RUP-perspektivet muliggjør og innbyr til, vil lett bryte denne logikken, og klientene vil lett bli "straffet" gjennom at de, hvis de nyttiggjør seg disse nye tilbudene, ikke lenger vil tilfredsstille støttekriteriene i sektorsystemene og vil bli skjøvet ut. Disse

institusjonene har derfor lett for å motsette seg slike tiltak, ettersom å støtte dem ville være å gå ut over sitt mandat.

Flere informanter i fylkeskommunen antyder at statsetatenes gjentatte henvisninger til at de er sterkt bundet av regler og forskrifter ofte er reelle, men at de faktisk også brukes strategisk mot fylkeskommunen for å synliggjøre og forsvare statsetatenes autonomi, og at det derfor ofte kan være vanskelig for de i fylkeskommunen å vite hva som er hva. Ved et tilfelle har folk fra fylkeskommunen til og med sjekket med statsråden fra gjeldende departement om rammene for hva A-etaten kunne være med på faktisk var så trange som den lokale representanten hevdet. Noen finner det også vanskelig å bedømme hva som er personavhengig "stivbeinhet" og hva som er system og struktur. Mange viser også til at stadig mindre ressurser gjør at handlingsrommet og fleksibiliteten reduseres. Ut fra dette konkluderes det gjerne med at barrierene for samarbeid og samordning nok har vært større enn man hadde antatt på forhånd.

På spørsmål om RUP'en faktisk fungerer som et styrings- og samordningsinstrument gir informantene noe inkonsistente og tvetydige svar. Men næringsavdelingen bruker i hvert fall RUP'en konkret i saksbehandlingen, og den refereres for eksempel ofte ved avslag. SND bruker derimot RUP'en bare i liten grad i sin saksbehandling.

At de ulike etaten i RUP-sammenheng fører opp og synliggjør alt de gjør som har regionalpolitisk relevans, kan vanskelig kalles samordning eller spleiselag. Dette må snarere beskrives som sammenstilling eller det vi i innledningskapitlet referer til som prosjektkatalog. Man kan i hvert fall ikke si at koplingen mellom plan og virkemidler generelt er i tråd med Kommunal- og regionaldepartementets ambisjoner med RUP.

2.1.4 Horisontalt samarbeid

RUP-arbeidet har trolig bidratt til å styrke koplingene mellom aktørene på fylkesnivå. Men arbeidsmarkedsrådet var allerede en veletablert og vel-fungerende arena da RUP'en ble introdusert, og selv om RUP-arbeidet har styrket og utvidet arenafunksjonene for horisontalt samarbeid, så har det på ingen måte skapt dem.

Begrunnelsen for og hensikten med RUP, slik den er presentert fra departementshold, synes i stor grad å være forstått og akseptert blant representantene for de ulike aktørene som inngår i RUP-arbeidet. Man knytter RUP-arbeidet til et betydelig samordningsbehov og samordningspotensiale, og at man i stedet for å få oppgaver tildelt gjennom øremerkede midler kan man gjennom denne prosessen få frie midler til å drive og gjennomføre politikk. Ikke overraskende er det informanter fra fylkeskommunen, og særlig politikere, som vektlegger betydningen av frie midler. Selv om informantene synes denne RUP-prosessen har mye for seg, er de likevel raske til å påpeke at det er KRD som har

skapt dette konseptet, og at dette ikke er et initiativ som kommer nedenfra. Imidlertid mener de fleste at den usikkerhet og smule skepsis man måtte ha hatt i forhold til RUP i begynnelsen, nå er borte.

Fylkeskommunen både styrer planprosessen og er deltaker i nesten alle prosjektene som defineres inn i RUP'en, og er utvilsomt den tyngste aktøren i planprosessen. Også på iverksettingssiden er fylkeskommunen den klart viktigste aktøren. Flere av informantene, både innenfor og utenfor fylkeskommunen, antyder at RUP'en av de fleste nok først og fremst oppfattes som et fylkeskommunalt program og i mindre grad som et fellesprogram. Som en informant sa det:

”Det er bare å lese forsiden, så ser man jo hvem som eier planen”.

De fleste synes likevel å mene at det er mest praktisk at fylkeskommunen er den drivende kraft i prosessen.

I plansammenheng har det vært opphetede diskusjoner ikke minst om senterstrukturen i fylket. Dessuten er jordbruk og skogsdrift næringer som står sterkt i Hedmark, og i RUP-arbeidet har det ved en rekke tilfeller vært konflikter og uenighet i forhold til om man skal satse på disse tradisjonelle næringene, eller om man skal satse på nyere næringer med presumptivt større vekstpotensiale. Særlig Fylkesmannens landbruksavdeling har i RUP-arbeidet vært advokat for oppfatningene om at de tradisjonelle næringene ikke må glemmes eller nedprioriteres.

Flere saker har synliggjort dilemma knyttet til samordning av virkemiddelbruken. Bl.a. har A-etatens ønske om mobilitet i arbeidsstokken stått opp mot andre aktørers målsettinger om et stabilt bosettingsmønster. Informanten på A-etaten mener at fylkeskommunens forsøk på ”overherredømme” noen ganger oppleves problematisk, og etaten opplever at innspill og kommentarer ofte ikke blir tillagt vekt.:

”De fylkeskommunale politikerne skal komme med input, men hovedsignalene kommer i linja. Vi skal drive arbeidsmarkeds-politikk, ikke noe annet. Det er derfor Stortinget gir oss penger.”

Nærings- og opplæringstiltak er generelt vanskelige å bli med på for arbeidsmarkedssetaten, siden de er pålagt å forholde seg til arbeidsledige. De gnisninger som har vært særlig mellom fylkeskommunen og A-etaten synes nå å være mer eller mindre avklart. Det uttrykkes fra enkelte av statsetatene at fylkeskommunen i noen sammenhenger ønsker å endre statsetatenes rammebetingelser i retninger statsetatene selv ikke ønsker. Fylkeskommunen synes imidlertid å ha fått en økende forståelse for at RUP bare er en av mange premisser for statsetatenes virksomhet, og flere informanter viser til at RUP-

prosessen generelt har lært de ulike etatene å kjenne og respektere hverandres funksjoner og egenart.

I stor grad ser det ut til at de som har makt i prosessene er de som til enhver tid har ressurser å sette inn. SND er slikt sett en tung aktør i prosessen. Styret i SND består bl.a. av sentrale fylkespolitikere, og selv om styret bare er rådgivende gir nok dette både politiske og samordningsgevinster. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at RUP'en påvirker fordelingen av midler i SND. RUP'en brukes i liten grad i saksbehandlingen. I motsetning til i flere andre fylker ser det ikke ut til å være særlig strid om overføring av midler mellom fylkeskommunen og SND, men forhandlingene i både 1999 og 2000 omtales likevel som "tøffe". I 1998 var det ifølge SND ingen reelle forhandlinger. Enkelte mener at samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunene og SND mht. samordning faktisk er viktigere enn RUP.

Både innenfor fylkeskommunen og i statsetatene råder en slags plantretthet og det uttrykkes ofte skepsis og oppgitthet i forhold til mengden planer man må forholde seg til. RUP oppfattes av mange som siste skudd på stammen i denne planjungelen. Som en i en statsetat uttrykte det:

"Trenger de alle planene? Og hvem eier de?"

Hovedinntrykket er at RUP-arbeidet i Hedmark i stor grad kan beskrives som konsensusorientert planlegging, dvs. at man bare iverksetter prosjekter som det er stor grad av enighet om blant de involverte aktørene. Samordningspotensialet er neppe fullt realisert. De fleste prosjektidéene og initiativene som kommer opp, defineres inn eller ut av prosessen allerede i arbeidsmarkedsrådet. Ved uenighet lar man være å sette ting i gang, eller man finner andre veier til målet. Ofte er det ikke uenighet om tiltaket som er det sentrale, men snarere om aktørene har formelt grunnlag for å delta. Og selv om man konkluderer med at det ikke er mulig å delta i en samfinansiering på et gitt prosjekt, vil likevel den angjeldende etat ofte delta som rådgiver og diskusjonspartner. Nettopp dette var for eksempel tilfellet med A-etaten i et sysselsettingsprosjekt innenfor RUP'en.

Det ser ut til at deltakelsen og engasjementet i RUP-arbeidet i hovedsak reflekterer de ulike partenes forventede nytte av å delta; "What's in it for me?". De fleste gir også uttrykk for at nytten de ulike partene har av dette arbeidet varierer, og at man forholder seg pragmatisk til RUP-arbeidet, og engasjerer seg først når det dukker opp tiltak og prosjekter som er relevante i forhold til eget arbeid. I noen grad forsøker partene også selv å dra i gang fellesprosjekter som for dem kan være nyttige. Flere av statsetatene ser åpenbart også RUP-prosessen som en kanal inn i fylkeskommunen og som en mulighet til å kontrollere at de nasjonale hensyn gjeldende sektor ivaretar også blir ivaretatt i det fylkeskommunale planverket. En slik "vaktbikkjefunksjon" er forståelig og legitim,

men ikke nødvendigvis et godt utgangspunkt for å få regionale utviklingsprogram til å fungere etter intensjonene.

2.1.5 Vertikalt samarbeid

Et åpenbart resultat av RUP er at partene møtes for drøftinger. Mange mener at dette har en egenverdi. Andre mener at disse aktørene likevel møtes i andre fora, og at ytterligere møteplasser er unødig ressursbruk. De aller fleste informantene mener imidlertid at arbeidet har ført til større felles forståelse for både selve RUP-arbeidet og de utfordringene fylket står overfor. Prosessen har med andre ord skapt bedre helhetsforståelse. Informantene er imidlertid mindre samstemt mht. spørsmålet om planprosessen også fører til mer omforente målsettinger og tiltak. I stor grad viser informantene til at konkret regional samordning er problematisk ettersom de fleste av aktørene er sterkt styrt gjennom direktiver og rammer gitt av sentrale myndigheter, og at mulighetsrommet for regionalt samarbeid derfor er relativt begrenset. Som en fra en av statsetatene uttalte:

"Vi har to meter med lover og forskrifter vi skal forholde oss til!"

I arbeidsmarkedsrådet holdes i praksis føringene fra departementene opp mot hverandre, og opp mot hva man oppfatter som Hedmark sine behov. Selv om dette ikke er helt entydig, beskriver et stort flertall av informantene relasjonene til sentrale myndigheter som en viktig barriere mot økt samordning og regionalt samarbeid.

Selve sektorsystemet og den institusjonelle logikk dette gir opphav til, synes å være en langt større barriere mot samordning enn de tematiske føringer og retningslinjer som gis av departementene. Føringer for eksempel knyttet til satsing på kvinner og utkant er relevante de fleste steder, og disse satsningsområdene møter heller ikke særlig motstand i Hedmark. Flere informanter viser til at det å satse på de områdene som går best, noe som man hevder vil kunne være en effektiv strategi, er langt mer problematisk både i forhold til regional og sentral oppslutning.

Informantene fra fylkeskommunen mener KRD og Næringsdepartementet er relativt konsistente mht. hvilke føringer som gis. Også SND uttrykker at satsningsområdene i RUP, Næringsdepartement og SND sentralt har stor grad av sammenfall, og at koordineringsproblemene derfor er små. Imidlertid hadde RUP'ene i tidligere år blitt kritisert av departementet for å være for lite konkrete, og flere informanter hevdet at dette delvis skyldtes at departementene er for lite samordnede i sine føringer. Som en informant sa det:

"De overlater koordineringen og koordineringskostnadene til oss!"

Generelt har fylkeskommunen et ønske om mindre konkrete føringer fra departementene enn det man har i dag. Statsetatene ser ofte ikke den manglende autonomien som særlig problematisk ettersom deres primæridentitet er knyttet

nettopp til sektoren. Uten å problematisere det kan derfor en representant fra Statens utdanningskontor slå fast at:

”99% av det vi gjør initieres av vårt departement”.

2.1.6 Brukermedvirkning

Arbeidsmarkedsrådet arbeider mer konkret og strategisk etter at RUP-arbeidet kom i gang, og har blitt stadig mer interessant som et forum for medvirkning. Men utover arbeidsmarkedsrådet så er det ingen direkte brukermedvirkning i RUP-prosessen. Noen hevder imidlertid at mange i rådet er flinke til å tenke brukerinteresser og markeder.

LO og NHO er bare i liten grad med i RUP-prosessen, men flere gir likevel inntrykk av at disse gjør seg godt gjeldende på møtene i arbeidsmarkedsrådet. Næringslivet er først og fremst representert gjennom SND. Både kommuner og næringsliv forpliktet i liten grad i RUP-arbeidet, selv om man har hatt det som målsetting å overføre ansvar til disse der det kan være relevant. Siden Hedmark mangler strategisk næringsplan, der næringslivets interesser og behov vanligvis er godt representert, og dette ikke er tilstrekkelig grad er kompensert for i RUP-arbeidet, er det grunn til å tro at næringslivet i Hedmark er dårligere representert i fylkesplanleggingen enn tilfellet er i mange andre fylker. Flere uttrykker bekymring for at særlig småbedriftene er dårlig representert så lenge NHO hovedsakelig representerer de større bedriftene. Gjennom nye prosesser i planarbeidet frem mot den nye fylkesplanen vil man imidlertid forsøke å bedre både kommune- og næringslivsdeltakelsen.

Kommunene kjenner generelt lite til RUP'en, og den er derfor, hvis den i det hele tatt refereres til, bare i minimal grad styrende for deres virksomhet. Også mange av de som søker næringsavdelingen om midler har liten kjennskap til den. Planleggere i fylkeskommunen mener det ligger et betydelig potensiale i å trekke kommunene mer inn i RUP-prosessen, bl.a. gjennom regionrådene. Med unntak av at regionrådene er høringsinstanser i RUP-prosessen, har det ellers i prosessen bare vært kontakt med regionrådkonsulentene. Noen mener denne kontakten burde styrkes, men påpeker samtidig at det må være en avveining mellom deltakelse og effektivitet, ettersom for mange deltakere fort vil lede til ineffektivitet selv om det vil øke innslaget av demokrati. Andre igjen viser til at regionrådene allerede er sterkt inne i fylkesplanprosessene, og at det derfor er unødvendig å trekke dem sterkere inn i RUP-prosessen. Noen mener også at næringssjefene i kommunene kunne trekkes inn i RUP-arbeidet. Fylkeskommunen arbeider for øvrig med et prosjekt der man via RUP'en tilrettelegger midler, dels fra kommunale næringsfond og dels fra SND, til interkommunalt samarbeid for å få kommunene til å tenke region, og slik sett blir i hvert fall kommunene en av målgruppene i deler av RUP-arbeidet.

2.1.7 Effekter

RUP er utvilsomt en ny planform i Hedmark, men om RUP representerer noe substansielt nytt er mer usikkert. RUP i Hedmark kan for eksempel neppe sies å ha etablert en kvalitativt ny arena for tverretattlig samarbeid. Ofte refereres det til at det er ”Tordenskjolds soldater” som er involvert i de forskjellige planprosessene på fylkesnivå, dvs. at det i stor grad er de samme folkene som går igjen i de ulike planfora, og at man derfor i stor grad bare får ”mer av det samme”. Innvendingen reiser spørsmål ved verdien av å etablere flere og nye arenaer så lenge det er mer eller mindre de samme folkene som inngår. Men poenget tydeliggjør også at det faktisk allerede finnes flere ulike arenaer der man møtes og kan diskutere hverandres målsettinger og interesser. I et samordningsperspektiv er der kanskje positivt med flere og nye arenaer, men hensynet til samordning kan lett gå ut over effektivitet mht. andre arbeidsoppgaver. Å bruke et relativt velfungerende arbeidsmarkedsråd kan derfor være et godt valg som ramme for RUP-prosessen.

Videreutviklingen av det regionale utviklingsprogrammet som foregår sammen med Oppland, synes foreløpig å ha hatt liten betydning for det ordinære RUP-arbeidet. En effekt synes imidlertid å være at både politikere og administrasjon er bedre skolert i RUP-tankegangen, siden dette samarbeidsprosjektet har ført til flere møter og større oppmerksomhet rundt dette planverktøyet enn man ellers ville hatt.

Inntrykket er at tiltakene som listes opp i RUP'en er relevante i forhold til utfordringene fylket står overfor, og at tiltakene også i rimelig grad gjennomføres. Men ikke uventet er det vanskelig å klart besvare spørsmålet om og i hvilken grad samordning faktisk skjer gjennom RUP'en, og i hvilken grad man kan hevde at tiltakene ikke ville eller kunne blitt iverksatt om ikke RUP-prosessen hadde blitt igangsatt. Konsensusorientert planlegging vil jo ofte nettopp rette seg mot tidsriktige tiltak som de fleste oppfatter som gode og ukontroversielle. Vi sitter imidlertid igjen med et inntrykk av at de samordnings- eller ”spleiselagseffektene”, som jo er hovedmålsettingen med RUP-arbeidet, ikke er særlige tydelige.

Hovedbegrensningen i RUP-arbeidet synes ikke å være knyttet til manglende vilje til samarbeid, men snarere til manglende institusjonelle vilkår for samarbeid. Poenget med RUP er å bryte opp eller overskride den gjennominstitutionaliserte sektortenkningen som preger særlig de regionale statsetatene. Men så lenge ikke disse statsetatene fristilles i større grad fra sentralt definerte retningslinjer, vil mye av samordnings- og ”spleiselags”-potensialet i RUP-arbeidet forbli uforløst. Hadde fylkeskommunen på den annen side hatt fullt herredømme over statlig virkemiddelbruk, hadde hele RUP-konseptet vært meningsløst. Poenget er at RUP-arbeidets mulighetsområde hele tiden bestemmes av forholdet mellom fylkeskommunal autonomi og statlig

detaljstyring, og dette dilemmaet ligger innebygget som premiss og problem i hele RUP-konseptet. RUP-arbeidet har så langt neppe økt handlingsrommet for hva man kan få til i Hedmark i særlig grad, men den økte kontakten mellom de forskjellige aktørene på fylkesnivå kan på sikt bidra til mer helhetlig tenkning og økt samarbeid mellom de ulike etatene og institusjonene.

Selv om RUP'en neppe bidrar til nye aktive grep i regionalpolitikken, kan likevel arenafunksjonene ha passive funksjoner for eksempel ved at man oppdager og avverge parallelle eller motstridende tiltak mellom sektorene. Å avdekke konflikterende målsettinger mellom sektorene er i seg selv en viktig oppgave. Trolig har RUP dessuten bidratt til at arbeidsmarkedsrådet arbeider mer tydelig strategisk og konkret enn tidligere, både med RUP-saker og andre problemstillinger. Slik sett har RUP bidratt til å forbedre prosesser som finner sted også helt i utkanten av RUP-arbeidet. Dette har også gjort at arbeidsmarkedsrådet har blitt mer ansvarsbevisste og målrettede, noe som igjen har styrket arbeidsmarkedsrådet som medvirkningsorgan.

Planleggere på fylkeskommunen viser til at utviklingen av en bedre felles problemforståelse er et viktig resultat av RUP-prosessen og det tidligere tverretatlige arbeidet i arbeidsmarkedsrådet. Denne enigheten har bl.a. bidratt til at man har fått til en relativt brei satsning på kunnskapsintensive bedrifter og andre kompetansetiltak i fylket.

Det helhetlige perspektivet som forsøkes inntas, og læringsprosessene som finner sted, i RUP-arbeidet er kanskje særlig viktig for politikerne, som gjennom denne prosessen får en arena for diskusjon, kunnskapsinnhenting og nye problemstillinger som ikke preges like sterkt av tradisjonelle politiske skillelinjer, stillingstagen og hestehandel.

2.2 Vestfold fylke: ritual eller startskudd?

Vestfold i RUP-sammenheng utgjør på flere måter et spesielt case. For det første er fylket et "utenforfylke" i den forstand at Vestfold ligger utenfor det distriktpolitiske virkemiddelområdet; det eneste regionalpolitiske virkemiddelet som Vestfold disponerer er etablererstipendordninga over KRDs budsjett. I tillegg er Vestfold en nykommer i arbeidet med regionale utviklingsprogram; det første programmet forelå i 1999. Som en konsekvens har ikke Vestfold samme dybde i erfaringene som de fleste andre fylker har i dette arbeidet. På den annen side gjør dette at muligheten til å lære av andres erfaringer er tilstede i større grad enn fylker som startet programarbeidet uten "forløpere".

2.2.1 Utviklingsprogrammet

Vestfolds første utviklingsprogram (1999) ble utarbeidet i et samarbeid mellom fylkeskommunen, fylkesmannens landbruksavdeling, SNDs distriktskontor og fylkesarbeidskontoret. Programmet bygger i hovedsak på tre andre planer; fylkesplan, strategisk næringsplan og plan for landbruket. Ambisjonen for

Vestfolds første utviklingsprogram er å utvikle de samarbeidsrelasjonene som etablert gjennom tidligere planarbeid. Generelt bærer programmet preg av at det et fylke som har få distriktsrettede virkemidler tilgjengelig. Man har satt sammen målsetningene for de virkemidler man har og de tiltak som er planlagt – og dels igangsatt – med utgangspunkt i strategisk næringsplan. Analysen tar utgangspunkt i de spesifikke problemstillinger for Vestfold. Fylket er et vekst- og pendlerfylke, noe som bidrar til press på arealsiden. Befolkningsvekst, en forventet sentralisering av bosettingsmønsteret og pendlingen fremheves som fylkets største regionale utfordring. Programmet fremstår langt på vei som en statusrapport. Dette omfatter tiltak som faller inn under tre hovedstrategier; kommunikasjon og infrastruktur, kompetanse og innovasjon, og ”Vestfold som utviklingsarena”. Dette er strategier som er nært sammenfallende med innsatsområdene i strategisk næringsplan.

RUP 99 betegnes som av enkelte informanter som en ”RUP-light” – hovedsakelig en sammenstilling av aktiviteter og en ”klipp og lim”- øvelse. Dette gjelder også i noen grad RUP 2000, men denne betegnes som en bedre plan; særlig fremheves programmets situasjonsanalyse som en forbedring. Programmet for 2000 følger i hovedsak opp 99-programmet i innhold, det nye som føyes til er prosjekter som vurderes i forhold til statsbudsjettets kapittel 551.58, ”regionale samordningstiltak”, og skuer i større grad framover i forhold til mulige nye samarbeidsprosjekter. Generelt sett preges 2000-programmet av å være mer utfyllende; bl.a. legges det større vekt på å beskrive plangrunnlaget sett i forhold til nasjonale utfordringer, de ulike aktørenes aktiviteter utlegges i større detalj, og bakgrunnen for valg av strategier drøftes mer i dybden.

2.2.2 Utgangspunktet for prosessen

SNP beskrives gjennomgående som den viktigste arena for næringsutviklingsarbeidet. I stor grad er de samme aktørene involvert i RUP-prosessen, og SNP betegnes i denne sammenhengen som en mer ”uformell” arena. RUP har imidlertid et klart preg av å være en mindre bred prosess, med smalere deltakelse. RUP fungerer langt på vei som en ”sammenstilling” av SNP-prosessen og arbeidet med plan for landbruket. Flere informanter hevder at man tidligere ikke har sett behovet for å utvikle RUP, nettopp på grunn av mangel på tilgjengelige midler for regional utvikling. Motivasjonen for i det hele tatt å sette i gang en prosess med RUP beskrives av enkelte som et ønske om å delta i ”det gode selskap” – samtidig som et regionalt utviklingsprogram kan ha en mer taktisk ”beredskapsfunksjon”. Om nye virkemidler skulle bli tilgjengelige, eller hvis nye strategiske satsinger skulle initieres fra sentralt hold, kan det være opportunt å henvise til eksistensen av et utviklingsprogram for fylket. Andre hevder at prosessen kom igang som en konsekvens av det som ble oppfattet som ”pålegg” fra KRD.

Noen informanter ser Vestfolds sene ankomst i RUP-sammenheng som et uttrykk for en generelt manglende plankultur i fylket. Vestfold fremstilles av enkelte som et fylke med en svak kultur for offentlig engasjement på næringsutviklingssiden, selv om dette fikk et oppsving på begynnelsen av 90-tallet (knyttet til ledighetsproblematikken). Den kulturelle forklaringen på det tradisjonelt lave engasjementet knyttes også til en relativt sterk egenbasert entreprenørkultur - og en holdning om at "man klarer seg uten offentlig sektor". Det hevdes riktignok at næringsutvikling har fått en sterkere legitimitet som begrep etter hvert, og at utarbeidelsen av et regionalt utviklingsprogram også må sees på bakgrunn av dette.

Som nevnt er næringsproblematikken i Vestfold tematisk sett i stor grad knyttet til regionens pressproblemer – særlig på kystsiden av E18. Et sentralt utgangspunkt har vært å begrense vekst. Fylkesplanens motto hevdes å være "vern og velstand". RUP-prosessen ses også av enkelte som et forsøk på å skape en motvekt mot dominansen av et slikt "verneperspektiv", og hevder at RUPen bygger sin legitimitet på dette. Dette er imidlertid ikke til hinder for at RUP-arbeidet også kan være motvert ut fra en taktisk tankegang; altså ønsket om å være i forkant av eventuelle muligheter og virkemidler som måtte komme.

2.2.3 Kobling av plan og virkemidler

Den viktigste strategiprosessen beskrives som sagt å være SNP – ikke RUP. Flere informanter ser imidlertid et klart behov for å utvikle koblingen mellom SNP og RUP bedre. SNP er et bredt forum for deltakelse i SNP; dette er ikke tilfellet med RUP. Prosessen beskrives først og fremst som en "administrativ prosess". RUP har likevel *retorisk* tyngde i den forstand at programmet er det offisielle verktøyet for regional utvikling. Planverkets styrke – generelt sett – er basert på at Vestfold er et lite miljø på næringsutviklingssida, hvor "alle kjenner alle".

Både fylkesplanen og SNP står sentralt som strategiske utgangspunkter for innholdet i det regionale utviklingsprogrammet. På denne måten oppleves koblingen mellom de ulike planene som tydelig og eksplisitt. Det settes imidlertid spørsmålstegn ved *substansen* i de strategiske føringene som disse planene danner for utviklingsprogrammet. Målsettingene i SNP oppleves for eksempel som utydelige av enkelte; det overordnede planverket har ikke spissede strategiske vinklinger i tilfredsstillende grad. Spørsmålet som da stilles er om RUP egentlig makter å fungere som operasjonalisering og konkretisering.

Når dette er sagt, skal det likevel også sies at SNP generelt oppleves å være en viktig arena for utviklingen av næringspolitikken i fylket. Særlig når det gjelder aspekter knyttet til brukermedvirkning fyller SNP en rolle som det regionale utviklingsprogrammet ikke kan måle seg med. Koblingen til – og videreføringen av – prosessen knyttet til strategisk næringsplan betraktes som en nødvendig forutsetning for videreføring av RUP-arbeidet.

2.2.4 Horisontalt samarbeid

Når det gjelder forholdet mellom fylkeskommunen og SND, har ikke RUP dannet noe viktig utgangspunkt for SND-styrets arbeid. Det er likevel et inntrykk at SND tar regionale hensyn i sitt arbeid, og behovet for et mer detaljert redskap for styring av SNDs virksomhet betraktes ikke som stort. Det generelle forholdet mellom styre og SND har også vært relativt lite konfliktfylt, med få unntak. SND deltar i to prosjektgrupper opprettet gjennom SNP-prosessen ("næringsvennlig offentlig sektor" og samarbeid skole/næringsliv). Mangelen på distriktpolitiske virkemidler i Vestfold gjør det mindre aktuelt med føringer på SND gjennom RUP. En slik styring oppleves av SND selv som både lite hensiktsmessig og unaturlig. SND beskriver forholdet til RUP som "nøkternt og kritisk". Det oppleves at det på sentralt hold i SND "snakkes vagt" om RUPs betydning, og at enkelte andre regionkontorer vektlegger betydningen av RUP noe sterkere.

Fra SND hevdes det likevel at etaten har et pådriveransvar i forhold til å få kontinuitet i RUP-prosessen; man opplever at fylkeskommunens deltagelse er preget av "plikt". En slik pådriverrolle oppleves som strategisk viktig i forhold til overordnede myndigheter. En mulig målsetting kan i denne sammenhengen være å utvikle SNP til en RUP – ved å gjøre SNPs handlingsprogram om til RUP. Både SNP og RUP oppleves imidlertid å ha liten styring på SNDs aktivitet. SND forklarer dette med at institusjonen opererer på et langt mer detaljert og konkret nivå enn fylkeskommunen, og aktiviteten styres i mye større grad av erfaringer i kontakt med næringslivet.

SND opplever generelt sett ikke den regionale og romlige dimensjonen som særlig sentral. Et par unntak fra dette finnes riktignok; et fellesprosjekt med Buskerud (knyttet til design) beskrives som et eksempel på en mer "regionalisert" form for tenking og arbeid. I tillegg nevnes internasjonaliseringsarbeid med utgangspunkt i en samarbeidsavtale med eksportrådet. Men denne formen for regional tenking er ikke direkte koblet opp mot RUP.

Programmet oppleves også fra SND-hold å ha en svak politisk forankring; eierskapet til RUP er svakt i styret – i motsetning til SNP. Styret har liten reell innflytelse og har ingen bevilgningsmyndighet. Internt på SND-kontoret blir RUP lite diskutert og fungerer også derfor i liten grad som styringsinstrument eller strategisk dokument/prosess for etaten.

Samarbeidet med fylkeskommunen er formalisert gjennom samarbeidsavtalen og ved at fylkeskommunens politikere deltar i SNDs styre. Men når det gjelder å definere et innhold i denne relasjonen, beskrives SND som å ha "levd sitt eget liv" – relativt frikoblet fra dette styret. Styresaker går minimalt utover drøfting av enkeltsaker som er oppe til behandling. Interne handlingsprogram og styringsdokumenter for SND Vestfold er ikke et produkt av overordnede styringssignaler fra fylkeskommunen. Forholdet til Aetat og fylkesmannen

beskrives som manglende – i den forstand at det ikke er etablert *formaliserte* kontakter. Det er imidlertid kontakt – man møtes, men uregelmessig og tilfeldig – dette på tross av at det er ansatt en person av fylkesmannen på næringsparken (i samme lokaler som SND) for å ivareta slike kontaktfunksjoner. Det eksisterer ingen planer for å utvikle disse relasjonene, men behovet og nytten av å utvikle disse videre ses klart.

SND Vestfold forvalter som sagt kun landsdekkende virkemidler. Dette gjør at betydningen av relasjonene til fylkeskommunen generelt sett er liten; kontakten er nærmest fraværende med unntak for SND-styret. Men igjen beskrives behovet for å utvikle denne relasjonen som stort for å integrere en sterkere grad av ”regional tenking”. Innholdet i dette må i følge SND være knyttet til å se Vestfold som del av Oslofjordregionen.

RUP beskrives heller ikke på politisk hold som noe særlig godt styringsdokument for SND. RUP inneholder ikke noe ”nytt”, og det er ingen grundig prosess knyttet til utviklingsprogrammet. Aktørene mangler et eierforhold til RUP, hevdes det. Man forholder seg til eksisterende planer – RUP kommer derfor på siden av eksisterende prosesser, og blir en ”ikkesak”. Det stilles også her generelt spørsmålsteget ved SND-styrets funksjon; det forventes at styret skal legge strategiske føringer, men styret opplever seg overstyrt av SND i flere konkrete saker. SND oppleves som sentral- og regelstyrt i stor grad. Primært har det vært SNP som er brukt som styringsverktøy i forhold til SND. RUPs legitimitet har i utgangspunktet hvilt på at den også skulle fungere som styringsdokument overfor SND. Situasjonen beskrives likevel ikke som preget av spesielt stor *konflikt* mellom SNDs ledelse og styret – det er mer et preg av ”oppgitthet”. Dette ses på bakgrunn av mangelen på generelle distriktspolitiske virkemidler – det er lite å være i konflikt om. Bygdeutviklingsmidlene ses av enkelte som det mest interessante virkemiddelet i prosjektsammenheng; fylkeskommunens håndtering av disse beskrives som preget av suksess i større grad enn styringen av SND. Midler har riktig nok blitt ”hentet ut” fra SND på bakgrunn av fylkesplan og SNP – problemet med RUP er et manglende eierforhold generelt, og ulike kulturer mellom fylkeskommunen og SND. Det etterlyses ”frie pletter” i SND, hvor RUP kan legges i bunn som strategisk dokument.

På administrativt hold i fylkeskommunen gis det i hovedsak tilslutning til dette; SNP ble ikke betraktet som å fungere som noe reelt styringsinstrument i forholdet til SND. SND-styret beskrives heller ikke her som noe egentlig styre – det fungerer som et råd. Partnerskapsarenaen innenfor rammen av SND-styret hevdes heller ikke å fungere godt – denne eksisterer først og fremst i SNP-sammenheng. Det foregår ingen styring av SNDs satsing i geografisk-/romlig/regional forstand gjennom styret eller RUP.

Fylkesmannen beskrives generelt som en god medspiller i planleggingen på fylkesnivå. Plan for landbruket står sentralt her, men dette gjelder også RUP. Aetat beskrives derimot som en relativt perifer aktør i RUP sammenheng; etaten har ingen frie midler og interessen er konjunkturavhengig. Aetats problem i RUP-sammenheng knytter seg til at etatens aktivitet er styrt av konjunkturforshold, og kanskje særlig av at regelverk og sentrale retningslinjer for etatens aktivitet er rigide. RUPs funksjon for Aetat ligger primært i å være et verktøy for å komme i inngrep med hvor fremtidige jobber vil komme, og dermed også et styringsverktøy for etatens arbeid med å kanalisere arbeidskraft til de rette stedene.

Det hevdes fra fylkeskommunalt hold at det ligger en utfordring og et utviklingspotensiale i å trekke inn utdanningssiden, samferdselssektoren og fylkesmannen sterkere. Enkelte informanter signaliserer likevel som et problem at RUP kun har blitt en samling av offentlig sektor. Brukermedvirkning mangler. Dette gjelder både i forhold til næringsliv og kommuner. Det har blitt informert om arbeidet til de kommunale næringssjefene, men ikke særlig mer.

Samordningsbehovet betraktes som relativt lite sammenlignet med andre fylker. Dette skyldes igjen det faktum at det er få virkemidler tilgjengelig for Vestfold. *Engasjementet* i det regionale partnerskapet beskrives som ”likt fordelt”, på tross av fylkeskommunen ledet RUP-arbeidet med innleid ekstern konsulent for den konkrete utformingen av programmet. RUP beskrives som i stor grad et ”papirprosjekt og en papirøvelse”. Det understrekes likevel at dette kan ha positive effekter – det bidrar til en ytterligere synliggjøring av arbeidet på regionalt nivå.

Når det gjelder den felles problemforståelsen i partnerskapet hersker det ingen reelle målkonflikter etter informantenes oppfatning. Problemet med utviklingsprogrammet er imidlertid at det preges av å være en prosjektoversikt og en ønskeliste. Det pekes på at RUP mangler konkrete prioriteringer. Ansvarsplassering gjøres imidlertid i forhold til enkelte prosjekter (men ikke i forhold til aktører på brukersida). Generelt sett oppleves RUP-prosessen som konsensusbasert, uten konflikter. Det faktum at problemforståelsen i stor grad er sammenfallende har imidlertid ikke sammenheng med RUP-prosessen som sådan. Denne er oppstått på andre arenaer, særlig i forbindelse med SNP-arbeidet. RUP blir ut fra dette en sammenstilling av tiltak – prosesser knyttet til ”reelle forhandlinger” mellom ulike parter foregår i andre fora.

2.2.5 Vertikalt samarbeid

Når det gjelder forholdet til sentrale myndigheter, og den betydning dette har for RUP-prosessen, er det en generell oppfatning blant informantene at denne relasjonen er relativt uproblematisk. Samordningsproblemer på sentralt nivå oppleves heller ikke som spesielt relevante, eller som et regionalt problem. Igjen forklares dette med mangelen på tilgjengelige virkemidler for Vestfold, noe som

i seg selv er mer problematisk for RUP-prosessen. Det er et generelt behov for friske/frie penger – noe som informantene generelt mener ville gjort arbeidet med RUP mer interessant.

Dette er oppfatninger som gjør seg gjeldende på tvers av det regionale partnerskapet. Også på SND-hold, som man ville anta lettere kan bli klemte mellom ulike sentralmyndigheter (henholdsvis KRD ND), oppleves samordningsproblematikk på sentralt nivå som relativt fjernt fra den regionale virkeligheten. Dette beskrives ikke som noen reell problemstilling, og oppleves ikke som kritisk. Når dette fremstår som et relativt klart synspunkt, er det rimelig å ta i betraktning at problematikken knyttet til overføringer mellom bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler ikke er relevant for Vestfolds vedkommende.

2.2.6 Brukermedvirkning

Vi har ingen primærdata som forteller oss om kommuner og næringslivs egen vurdering og bruk av det regionale utviklingsprogrammet. Men basert på informantene i det regionale partnerskapet, oppleves RUP som å være ukjent blant både kommuner og næringsliv. Dette i motsetning til SNP og fylkesplan hvor eierforholdet på brukersiden er sterkere. En sterkere forankring av disse prosessene må ses på bakgrunn av at det har vært aktiv brukermedvirkning i SNP/fylkesplanprosessene, men ikke i RUP. Dette er igjen oppfatninger som gjør seg gjeldende blant de fleste informantene i det regionale partnerskapet.

SND, med sin daglige kontakt med næringslivet, mener for eksempel ikke at RUP et kjent fenomen på næringslivshold, ei heller noe som oppleves som særlig interessant. Problemer knyttet til regional samordning oppleves heller ikke som noe kritisk problem av næringslivet i regionen – ”når det ikke finnes penger er det heller ingen problemer”, hevdes det. Det mulige unntaket fra denne mangelen på virkemidler er knyttet til internasjonaliseringsarbeidet i regi av fylkeskommunen. Her har det vært virkemidler tilgjengelig; dette arbeidet er imidlertid ikke i drift lenger. SND var ikke direkte involvert i dette arbeidet, men ønsker å utvikle dette videre i samarbeid med eksportrådet. Dette vil eventuelt ligge utenfor ordinær SND-aktivitet og utenfor RUP.

2.2.7 Effekter?

Betraktet fra fylkeskommunens ståsted, har RUP hovedsakelig hatt to effekter; prosessen har bidratt til en noe bedre samforståelse mellom aktører. I tillegg hevdes det at utviklingsprogrammet har muliggjort en noe større grad av ressursutløsning og initiering av tiltak/prosjekter (et samarbeidsprosjekt med Buskerud nevnes i denne forbindelse). Hovedproblemet er likevel at programmet preges for mye av ”fromme ønsker”, noe som kveler engasjement i forhold til prosessen. Problemet henger sammen med få tilgjengelige virkemidler;

”mangelen på virkemidler fører til regional impotens”, slik en informant ordlegger seg.

Det er uklart hvilken retning RUP-arbeidet beveger seg i; muligheten for en ”bred” RUP som er mer vidtfavnende enn det rent nærings-/regionalpolitiske har vært diskutert. Å gjøre RUP til et handlingsprogram/delplan i fylkesplanen har også vært lansert. Disse spørsmålene er ikke avklart. SNP-prosessen beskrives som en ”pleie av bekjenskaper”, og det stilles spørsmålstegn ved om dette er en stagnerende prosess. Enkelte betrakter det som lettere å vektlegge RUP enn å vitalisere SNP-prosessen. Problemet med en ”bred” RUP-tilnærming er faren for å utvikle en ny fylkesplan som er for lite fokusert og konkret. Handlingsdelen i RUP oppfattes pr. i dag å ha et for svakt samsvar med problembeskrivelsen; programmet preges i for stor grad av å være et klipp/lim-produkt. Det er heller ikke lagt opp til noen form for effektvurderinger av RUP-arbeidet.

Som eksempel på *addisjonalitet* nevnes en søknad til KRD, knyttet til nevnte samarbeidsprosjekt med Buskerud. Dette beskrives som et tiltak som muligens ikke ville blitt initiert uten RUP – og som i alle fall ikke ville hatt midler til gjennomføring (søknaden er imidlertid ikke behandlet). Likevel preges situasjonen av at tiltak ville blitt gjennomført uansett, uavhengig av RUP-prosessen. RUP er primært *synliggjøring*. Det er imidlertid vanskelig å påstå at næringspolitikken utformes i RUP-prosessen – RUP er en konsekvens av politikkutforming på andre arenaer.

Synet på utviklingsprogrammets evne til å muliggjøre nye typer av strategier og tiltak gjenspeiles også i SND. Fra SND-hold hevdes det at det riktignok finnes eksempler på tiltak i RUP som ikke finnes i strategisk næringsplan (men som finnes i SNDs interne planer). Dette er med andre ord tiltak som ville blitt gjort uansett; det er således ingen egentlige nye grep å snakke om. RUP beskrives imidlertid som å ha en mulig effekt gjennom å øke *gjennomføringskraften*; man mener å se at RUP har bidratt til en noe større grad av konkretisering. Informanter i SND mener også planprosessene har positive samordningseffekter - men på et generelt nivå. Dette kan likevel ha praktiske konsekvenser. Dette illustreres blant annet gjennom stor samstemmighet om utvalgte prosjekter og satsinger i strategisk næringsplan. RUP har muligens også bidratt til å *synliggjøre* SND i større grad, hevdes det.

Utfordringen ligger etter SNDs oppfatning i å utvikle RUP sterkere til et *operativt* instrument; og å utvikle SNPs handlingsprogram til RUP. Man ser et behov for et sterkere *helhetlig* perspektiv; ikke bare gode enkeltsaker. Særlig gjelder dette knyttet til arealproblematikken, og prioritering av enkelte næringer. Det hevdes på SND-hold at dette kan bidra til å utvikle en kultur for det offentlige som pr. i dag er svak i Vestfold.

Også fra Aetats side oppleves det som en svakhet at det ikke legges sterkere vekt på en bransjeinnretning og ”cluster”-tenking i programmet. Det etterlyses også en sterkere utdanningsprofil og fokus på kompetanse, noe som ville gjort RUP mer interessant sett fra Aetats side. Dette gjelder ikke nødvendigvis bare høgskole/universitetsnivå, men i minst like stor grad utdanning og kompetanse på videregående nivå. En kobling til etterutdanningsreformen ville for eksempel bli betraktet som interessant av etaten.

På politisk hold gis det uttrykk for at RUPs ”addisjonalitet” er vanskelig å få øye på – det som planlegges og iverksettes på næringsutviklingssida ville blitt gjennomført uansett; RUP representerer ikke en arena som så langt har muliggjort nye næringspolitiske grep. Det oppleves riktignok som et positivt aspekt ved RUP at samarbeid mellom ulike aktører settes noe sterkere i fokus. Fra *politisk* hold har likevel ikke RUP vært etterlyst eller etterspurt. Også her betraktes programarbeidet som mer interessant gitt en sterkere regional fristilling, og hvis programmet kobles til ”friske” penger og nye virkemidler. Det uttrykkes skepsis til å gjøre RUP til fylkesplanens handlingsprogram – RUP kan ”forsvinne”. Den største utfordringen i RUP-arbeidet vil være å skape et sterkere eierforhold blant aktørene. Men det stilles spørsmålsteget ved om RUP blir ”smør på flesk” i forhold til SNP. SNP-prosessen oppleves som god; særlig i forhold til representasjon og deltakelse. En vitalisering av SNP-arbeidet synes å være vel så viktig for å utvikle det næringsretta arbeidet på regionalt nivå. Hvor stort utviklingsbehovet egentlig er i Vestfold settes det imidlertid spørsmålsteget ved – det gis inntrykk av at næringsutvikling går sin gang uavhengig av de planprosessene som kjøres.

2.3 Aust-Agder: Fra frifylke til RUP

2.3.1 Litt historikk

Aust-Agder hadde status som frifylke fram til årsskiftet 95/96. Forsøket innebar blant annet at regionale utviklingsressurser ble samlet i et næringsfond, og håndtert på tvers av etats- og nivågrenser (Amdam 1991). Gjennom frifylkeforsøket hadde Aust-Agder fylkeskommune stor innflytelse over den distrikts- og regionalpolitiske pengestrømmen i fylket. Erfaringene fra frifylkesforsøket er også den viktigste grunnen til å velge Aust-Agder som case i denne studien. Selv om RUP representerer noe mindre ambisiøst enn frifylkeforsøket, er det åpenbare paralleller, og frifylkeforsøkene i Aust-Agder og Nordland er også formelt blitt omtalt som en forløper for de regionale utviklingsprogrammene (St.meld. nr. 31, 96-97).

De mest sentrale aktørenes egenforståelse, er at Aust-Agder kom tidlig i gang med RUPen pga. erfaringene fra frifylkeforsøket. Men samtidig har RUP-prosessen utviklet seg gradvis, fra en mer eller mindre ren opplisting av tiltak til

en omfattende arbeidsprosess som for alvor skjøt fart i 1997. Perioden rundt 1997 og 1998 var uvanlig hektisk i fylkesadministrasjonen, med revisjon av både Strategisk næringsplan og fylkesplan i tillegg til de to RUPene. En effekt av dette hektiske planarbeidet var en god planprosess fram mot RUPen, der ikke minst bruker-sida i form av næringsliv og kommuner, kom aktivt til orde. Med aktiviteten hadde også en bakside, nemlig at fylkesadministrasjonen og dens nære omgivelser så å si var utslitt ved utgangen av 1998. Dette førte blant annet til at den påfølgende RUPen mer eller mindre ble et skrivebords-produkt, uten særlig medvirkning fra verken andre regionale etater eller brukere. Det ledet også til en diskusjon om hvordan fylkeskommunens begrensede plankapasitet skulle utnyttes i framtida. Blant de tankene som gjør seg gjeldene i Arendal, er for eksempel at strategisk næringsplan og RUP bør slås sammen, og at RUP-prosessen bør ha ulik tyngde i ulike år. Fylkeskommunen har mer lyst til å danse i 2/4 eller ¼-takt, framfor den 4/4-takten som KRD byr opp til.

Parallelt med disse erfaringene omkring plankapasitet, erfarte fylkeskommunen også at mange av de gode relasjonene til andre regionale etater, som var bygd opp gjennom frifylkeforsøket, var sterkt personavhengige, og at mange av disse raskt gikk i oppløsning etter hvert som lederskapet i de ulike regionale etatene ble byttet ut.

Mye har endret seg i Aust-Agder siden frifylkeforsøket. I tillegg til utskiftninger i ledelsen i både fylkeskommunen og andre regionale etater, har det lokale SND-kontoret overtatt ansvaret for bedriftsrettede virkemidler, og flere av de regionale statsetatene har jobbet seg tilbake til den sektortilhørigheten som de delvis gav fra seg gjennom frifylkeforsøket. I dag er det derfor ikke åpenbart at erfaringene fra frifylkeforsøket kommer til direkte nytte i RUP-sammenheng.

2.3.2 Utviklingsprogrammet for 2000

Den siste tilgjengelige RUPen gjelder år 2000. På dokumentets forside pryder Aust-Agders fylkesblomst, en vivendel i full blomst. Planen er på 17 sider, og er fremført i et lett tilgjengelig språk. I del 1 går planen inn på sentrale utviklingstrekk og status for fylket pr. idag. Her følger blant annet statistikk over befolkningsutvikling, næringsstruktur, FoU og sysselsetning. Det er gjort flere sammenlikninger med andre fylker, og det generelle bildet er at Aust-Agder ikke avviker sterkt fra gjennomsnittet.

I del 2 omtales rammebetingelser for regionale utviklingsprogram. Her omtales først føringer fra sentrale myndigheter, dette gjelder signaler både fra distriktpolitiske og næringpolitiske myndigheter. Deretter omtales "egne" føringer, dvs. vedtak som er gjort på fylkesnivå. Først og fremst gjelder dette fylkesplanen, men også andre typer prosjekter som fylkeskommunen er involvert i, omtales. Dessuten trekkes det linjer til en regional "Plan for reiselivsutvikling". Del tre omhandler programområder og strategier, og er organisert i følgende fire programområder:

1. Omstilling og nyskapning
2. Stedsutvikling
3. Internasjonalisering
4. Utkantsatsing.

For hvert av disse programområdene er det definert program mål, strategi, målgruppe og programleder. Det første programområdet ledes av næringsseksjonen i fylkeskommunen og SND i fellesskap, mens næringsseksjonen har ledelsen av de tre siste.

I del 4 drøftes organisering og gjennomføring av planen. Planen trekker linjene tilbake til frifylkesforsøket, og refererer et fylkestingsvedtak om at hovedprinsippene i frifylkesforsøket skal videreføres så langt det er mulig. Deretter omtales de viktigste nasjonale og regionale aktørene i RUP-arbeidet, og hvordan planprosessen er tenkt gjennomført.

Del 5 er en kort evaluering av forrige RUP. Gjennomgangen av forrige års initierte prosjekter viser at hovedtyngden av prosjektene falt innenfor programområde 1: Omstilling og nyskapning. Det fremgår også at det har vært arbeidet med forbedring av interne kontroll og rapporteringsrutiner, men at en planlagt erfaringskonferanse i 1999 måtte avlyses.

Del 6 er et forslag til handlingsplan for 2000, og omtaler konkrete prosjekter, og deres tilknytning til de fire programområdene. De fleste prosjektene faller inn under programområde 1, men det er også flere lokale prosjekt under programområde 2. Utover forslagene til enkeltprosjekter, signaliseres også at fylkeskommunen arbeider med et prosjekt rettet mot de "regionale samordningstiltakene".

Den 7. og siste delen omhandler budsjettet for 2000. Totalbudsjettet for RUPen er på vel 29 millioner, hvorav programområde 1 står for mer enn 25 mill. Innenfor dette programområdet er det SNDs bedriftsrettede virkemidler og BU-midlene som veier tyngst.

2.3.3 Formell organisering av RUP-arbeidet

Det er nedsatt en egen gruppe som har ansvar for å utarbeide RUPen. I denne gruppa deltar følgende personer:

- Spesialkonsulent fra næringsseksjonen, fylkeskommunen, som har ansvar for å drive RUP-prosessen. Denne stillingen var vakant på intervju-tidspunktet, men er i skrivende stund besatt med en nyrekruttert person.
- 3 ansatte fra næringsseksjonen, fylkeskommunen, som dekker ulike fagområder (bla. Reiseliv og kultur).
- Fylkesplanlegger fra planavdelingen, fylkeskommunen. Vedkommende er nylig kommet med i gruppa, med bakgrunn i et ønske om å styrke relasjonen mellom RUP og fylkesplanarbeidet.

- Den lokale SND-direktøren
- En konsulent fra Aetat
- En sivilagronom fra Fylkesmannens landbruksavdeling.

Denne gruppa er basis for RUP-arbeidet, men den utvides etter behov. I forhold til andre fylker, utmerker Aust-Agder seg både ved at kultursektoren er organisert inn i næringsseksjonen, og at kultursektoren deltar i RUP-arbeidet. Mer om dette senere.

Kontakten med brukerne blir dels organisert gjennom RUP-samlinger, og dels gjennom ”regionale næringsteam”. Det siste er en unik konstruksjon i Aust-Agder, og innebærer at fylket er delt inn i fire regioner. De regionale næringsteamene er ikke en formell del av RUP-systemet, med fylkeskommunen har medvirket til opprettingen av dem. De regionale næringsteamene består av kommunale næringssjefer, representanter fra fylkeskommunen og regionale statsetater. Teamene har to oppgaver: For det første å fordele penger fra regionale næringsfond, som er interkommunale fond bygd på de kommunale næringsfondene. I disse sakene er det bare de kommunale næringssjefene som deltar i beslutningene. For det andre skal de regionale næringsteamene også utarbeide næringsstrategier for området. Under denne oppgaven deltar alle medlemmene på like fot.

Pr. i dag er det utarbeidet egne næringsplaner for to av de regionale næringsteamene, og det er også disse to teamene som fungerer best. De to næringsteamene dekker utkantområdene i fylket, hhv. østdelen av fylket og Setesdalen. Det har vært mer problemer med å få de regionale næringsteamene til å fungere i de tettere bebygde delene av fylket. Det skyldes dels at problemene/utfordringene er mer sammensatte, og dels at kommunenes motivasjon for å delta er mindre. Selv om de regionale næringsteamene formelt står på siden av regionale utviklingsprogram, hører de opplagt med i denne organisatoriske beskrivelsen. De mest aktive aktørene i RUP-prosessen er også snare med å peke på de regionale næringsteamene når det blir snakk om brukervedvirkning.

2.3.4 Kobling plan-virkemiddel

Det har som nevnt skjedd omfattende endringer over tid når det gjelder planprosessen i Aust-Agder. Tilsvarende har det også skjedd viktige endringer i planinnholdet. I de første rundene med RUP tidlig på 90-tallet, var RUP-deltakerne sterkt prosjektorientert. Det var om å gjøre å finne på så mange prosjekter som mulig, og dermed hente ut så mye penger som mulig. De senere årene, og spesielt etter 1997, har fylket orientert seg mer mot større, utvalgte prosjekter. Man opplever selv at man er blitt mer ”prioriterende”, og satser først og fremst på prosjekter som ikke ville blitt realisert med mindre de var gjenstand for RUP-samarbeid. Imidlertid kan ingen av intervju-objektene på stående fot

peke på prosjekter som er helt avhengig av RUP-samarbeidet for å bli realisert. En forklaring kan kanskje være at alle delprosjektene i prinsippet kunne vært realisert innenfor det "gamle systemet", men at RUP-arbeidet så og si oppmuntret til å finne på slike prosjekter.

Ellers er alle informantene i Aust-Agder opptatt av sammenhengen mellom de ulike planene i fylkeskommunen. Dette har, som vi allerede har vært inne på, sammenheng med en omfattende diskusjon om planlegging og plankapasitet etter "superplan-årene" 1997 og 1998. Først og fremst peker informantene på behovet for å koble RUPen sammen med fylkesplanen. I Aust-Agder har dette ønsket ført til at en fylkesplanlegger, som normalt arbeider med fylkesplanen, nå er tiltrådt RUP-gruppa. I tillegg er det stor enighet blant informantene om å styrke sammenhengen mellom planene. De fleste ser for seg et plansystem der nåværende Strategisk Næringsplan i praksis blir et kapittel i Fylkesplanen, og der RUPen blir en konkretisert handlingsplan. Dette plansystemet er imidlertid ikke realisert ennå. Det virker ellers som RUP-gruppa stort sett arbeider etter et konsensusprinsipp. Det er eksempler på at tiltak som store deler av gruppa har ønsket å realisere, har strandet fordi det bryter med retningslinjer gitt av sentrale sektormyndigheter. Dette gjelder blant annet SND. Men selv om flere beklager at sentrale føringer "kommer i veien", har de stor forståelse for at de aktuelle lokale aktørene må forholde seg til disse føringene.

2.3.5 Horisontalt samarbeid

Vi har allerede nevnt sammensetninga av RUP-gruppa i et avsnitt over. De 8 medlemmene utgjør en slags kjerne, og suppleres etter behov, i ulike faser og overfor ulike problemstillinger. Imidlertid kan en godt forestille seg RUP-gruppa sammensatt på andre måter. Eksempelvis deltar hverken fylkeskommunens utdanningsavdeling eller samferdselsavdeling, Statens utdanningsdirektør eller Vegsjefen i Aust-Agder. På direkte spørsmål fra oss, forklares dette dels med at etatenes interesser og eventuelle bidrag ivaretas gjennom samarbeidende etater som allerede sitter i RUP-gruppa, dels med at etatene ikke oppleves som relevant, og dels med etatenes manglende interesse for RUP-arbeidet.

De mest aktive aktørene i Aust-Agder rapporterer om en harmonisk arbeidsform i RUP-gruppa. Det er stort sett samstemmighet internt om prioriteringer og strategier, og det er en felles forståelse for at det finnes grenser for hvor langt ulike regionale etater kan strekke seg uten å komme på kant med sine sentrale sektormyndigheter. Det er flere konkrete eksempler på tiltak som ikke er blitt realisert fordi det ville bryte med signaler fra sentrale sektormyndigheter. Det virker på oss som at aktørene i Aust-Agder heller dropper tiltak som er kontroversielle i forhold til sektormyndighetene, framfor å ta en konfrontasjon i RUP-gruppa.

Selv om det er stor samstemmighet internt i RUP-gruppa, er det også viktige kulturforskjeller mellom de ulike RUP-deltakerne. Dels gjelder dette

SNDs ”nasjonale” tilnæringsmåte i forhold til de øvrige aktørenes ”regionale”, og dels gjelder det kulturforskjeller mellom etater internt i fylkeskommunen. Et eksempel på det siste er næringsseksjonen og kulturseksjonen, som iblant kan ha svært ulik tilnærming til utviklingsarbeidet.

Opplevelsen av slike kulturforskjeller er en viktig grunn til at enkelte informanter opplyser at RUP-prosessen *tar* mye tid, og også mener at den *bør* ta mye tid. Prosessen har så og si en verdi i seg selv. Disse informantene beklager derfor prosessen rundt de to siste programmene, som var preget av lite prosess. Men er samtidig snare med å forklare hvorfor det ble som det ble, og betrakter det snarere som unntakstilfelle enn som en utvikling.

2.3.6 Vertikalt samarbeid

Informantene i Aust-Agder uttrykker en viss forståelse for statlige føringer på RUP-prosessen, men er uten unntak kritisk til sentrale føringer som blir kvantifiserte. Dette gjelder f.eks. føringer fra KRD i forhold til kvinnesatsing og ungdomsatsing. Aktørene i fylkeskommunen opplever selv at de lite kan gjøre fra eller til, iallefall ikke innenfor rammen av ett år. Flere problematiserer også SNDs muligheter til å nå slike målsetninger. Store deler av virkemiddelapparatet er omgivelsesstyrt i den forstand at støtte til tiltak forutsetter søknader fra bedrifter og kommuner. På kort sikt har fylkeskommunen og SND begrensede muligheter til å påvirke profilen på slike søknader, hevdes det.

Når det ellers gjelder sentrale føringer, opplever informantene en viss variasjon mellom de regionale etatene. Føringerne fra KRD oppleves stort sett som relevante, selv om de fleste som nevnt er kritiske til kvantifiserte målsetninger. Aetat oppleves som relativt sterkt styrt fra toppen, og har lite manøvreringsrom. Dette oppleves særlig sterkt i et fylke hvor arbeidsmarkeds-etaten under frifylkesforsøket hadde utstrakte fullmakter. Landbruks-etaten har tradisjonelt vært enkel å samarbeide med pga. sin relativt frie stilling fra de sentrale landbruksmyndighetene. Men ettersom Landbruksbanken blir innlemmet i SND, og SND overtar BU-midlene, råder det usikkerhet om hvordan det framtidige samarbeidet med landbruks-etaten vil arte seg.

De fleste aktørene i fylkeskommunen opplever SND som den etaten det er vanskeligst å samarbeide med. Dette skyldes ikke først og fremst bestemte konflikter eller ulike prioriteringer. Det er generelt få eksempler på konflikter mellom SND og fylkeskommunen. Det er mer institusjonelle forhold som trekkes fram. F.eks. er kulturen innenfor SND-systemet annerledes enn i de øvrige regionale etatene, og SND-kontoret inngår i et annet hierarkisk system enn de øvrige regionale aktørene. SND-styrets tiltenkte rolle som bindeledd mellom fylkeskommunen og det lokale SND-kontoret, har i liten grad blitt realisert, noe vi kommer tilbake til nedenfor. En mulig tolkning er at det først og fremst er kombinasjonen mellom vissheten om at SND ”sitter på pengesekken”

og følelsen av ikke å ha noen innflytelse over fordelingen av pengene, som representerer et problem for fylkeskommunen.

De fleste informantene i Aust-Agder uttrykker også, på ulike måter, at den vanskelige samordningsjobben de er forventet å ivareta, egentlig er et nasjonalt mer enn et regionalt problem. Det er først og fremst den manglende samordningen mellom departementene som er problemet, og det er også dette nivået som har den største jobben å gjøre dersom ambisjonene i distrikts- og regionalpolitikken skal realiseres.

2.3.7 Brukermedvirkning

Som nevnt spiller de regionale næringsteamene en viktig rolle som er kanal for brukermedvirkning, selv om de formelt ikke er en del av RUP-prosessen. Utover dette var næringslivet sterkt involvert i forbindelse med utarbeidelsen av strategisk næringsplan i 1998. Etter den tid har det imidlertid ikke vært gjennomført noen omfattende medvirkningsprosess blant kommuner og bedrifter i fylket.

De fleste informantene mener brukermedvirkningen ligger på et passe nivå. Det er en utbredt bekymring for å ”brenne ut næringslivets engasjement” dersom de involveres altfor sterkt. I praksis er det bare noen få representanter fra næringslivet som er villige til å engasjere seg, og fylkeskommunen oppfatter disse som en ressurs som lett kan forbrukes. Derfor ønsker en å holde brukerdeltakelsen på et ikke altfor høyt nivå.

Med det er også andre grunner til at brukermedvirkningen ikke er høyere. For det første tar slike prosesser tid, og er svært ressurskrevende. Det er dessuten ikke alltid like interessant for bedriftene å delta. Det er viktigere – det er i alle fall en utbredt oppfatning blant informantene – å koble sammen virkemiddelaktørene, og det er en oppgave stor nok i seg selv. Enkelte av informantene problematiserer også sammenhengen mellom brukermedvirkning og utvikling. Det ligger innebygd en konservatisme i all brukermedvirkning, og det er ikke gitt at fornøyde brukere er det samme som regional utvikling.

2.3.8 Effekter

Hvilken effekt har det regionale utviklingsprogrammet i Aust-Agder? Når det gjelder de konkrete prosjektene som er nevnt i utviklingsprogrammet, så fungerer RUPen dels som en avtale mellom de regionale aktørene, og dels som et program for iverksettingen av prosjektene. Alle indikasjoner tyder på at denne siden ved RUPen fungerer tilfredstillende.

Mer tvilsomt er det hvilken effekt de almene prioriteringene i RUPen har for de ulike regionale aktørene. Som vi har vært inne på, er det få som anser SND-styret som et styringsredskap mellom fylkeskommunen og SND-kontoret, og RUPen utgjør neppe et viktig beslutningsunderlag for de anbefalingene SND-

styret gir overfor SND-kontoret. Forslaget til siste utgave av RUPen ble ikke en gang forelagt SND-styret til uttalelse.

Internt på SND-kontoret er RUPen selvfølgelig kjent for alle saksbehandlere, men de oppfatter ikke RUP som et direkte styringsmiddel. De mest generelle målsetningene i RUPen er på en måte internalisert hos den enkelte saksbehandler – de representerer en slags fellesverdier som deles av alle i Aust-Agder. Men i det daglige virke er RUPen altfor generell og lite konkret til å være en hjelp i konkrete beslutningssituasjoner. Dernest kommer, som allerede nevnt, det faktum at SND er et responsivt apparat, og saksbehandleres oppgave der og da er å fatte vedtak i en bestemt sak, ikke bestemme hvem som skal sende inn en søknad om hva.

2.4 Troms: Samarbeid – regionalt eller sentralt problem?

Troms har over en periode på flere år utviklet relativt detaljerte regionale utviklingsprogrammer. Prosessen rundt byggingen av et regionalt partnerskap synes imidlertid ikke å ha forløpt uten motsetninger; forholdet mellom fylkeskommune og SND har bidratt til å komplisere RUP-arbeidet. Konflikter knyttet til størrelsen på overføringer mellom bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler har stått sentralt i denne sammenhengen. Prosessen har dermed reist spørsmål om både politisk styring av virkemidler, forholdet til sentrale myndigheter og fylkesnivåets frihetsgrader.

2.4.1 Utviklingsprogrammene

Ser vi på de siste årenes programmer, tar innsatsområdene utgangspunkt i fylkesplanens mål og strategier. Det er også utarbeidet egne handlingsprogram for særskilte områder som benyttes som bakgrunnsmateriale for programmene. Nordlandsforskning har i tidligere evalueringer pekt på at programmene i stor grad fremstår som aktivitetsplaner for de ulike virkemidler, hvor aktiviteter er beskrevet både med hensyn til ansvar, budsjett og fordeling av finansieringen på de aktuelle virkemidler og aktører. Programmene gir til dels en detaljert oversikt over bruken av de ulike virkemidler. Føringer på SNDs virkemiddelbruk er blitt mer detaljerte og det legges større vekt på støtte til prosjekter i utkantene og til å avhjelpe strukturproblemer. Senter/distriktstankegangen beskrives som en sentral - men samtidig den mest omdiskuterte - dimensjonen ved strategiene for utviklingsarbeidet.

2.4.2 Utgangspunktet for prosessen

De involverte aktørene på administrativt nivå i prosessen omfatter fylkeskommune, fylkesmann, SND, Aetat, LO, NHO, fiskeridirektoratets regionkontor, statens veivesen og regionrådene i fylket. I tillegg er sametinget, fiskarfylkingen og landbruksorganisasjonene formelt sett også tatt med i samarbeidet, etter ønske fra næringspolitisk hold i fylket. Sekretariatet hos fylkeskommunen legger det meste av premissene for prosessen; det er

fylkeskommunen som har utarbeidet programmet og kontakten med andre aktører har i stor grad vært gjennom korrespondanse og bilaterale møter med ulike parter. Betydningen av samarbeidsutvalg der alle parter møtes, synes å stå mindre i fokus enn i en del andre fylker. Det sies for eksempel eksplisitt i programmet for 1999 at man ikke har hatt anledning til å iverksette en så utadrettet prosess som ønskelig. Fylkeskommunen har ikke utarbeidet en egen strategisk næringsplan, men det finnes et fireårig handlingsprogram for næringsutvikling. Det konkrete RUP-arbeidet håndteres av et team opprettet internt på næringsavdelinga (to/tre personer).

2.4.3 Kobling av plan og virkemidler

De regionale utviklingsprogrammene har hatt en relativt høy detaljeringsgrad, og gir på denne måten god innsikt i prosjekt- og tiltaksnivået i utviklingspolitikken. Enkelte informanter setter imidlertid spørsmålsteget ved om konkretiseringsnivået i programmene har vært ”for godt” – det strategiske elementet i programarbeidet kan komme i bakgrunnen. Når det gjelder koblingen til det øvrige fylkeskommunale planverket, gir flere informanter uttrykk for at det er gjort ”bevisste forsøk” på koblinger mellom fylkesplan/handlingsprogram og RUP. Det uttrykkes derimot større usikkerhet på hvor *god* denne koblingen er, og om utviklingsprogrammet representerer reell operasjonalisering.

Slik programmene fremstår, gir de lett inntrykket av å være prosjektkataloger heller enn strategisk styrende dokumenter. Programmene er forankret i fylkesplanene, men for andre regionale aktører skal utviklingsprogrammets operasjonaliseringer også tilpasses *sentrale* føringer. For de fleste regionale aktører synes det imidlertid ikke å representere noe problem å forholde seg til RUP som et forsøk på operasjonell fylkesplanlegging. SND signaliserer for eksempel at det viktigste uansett er å tilpasse programarbeidet til lokale forhold. Signaler fra fylkeskommunen betraktes som nyttig i denne sammenhengen – på denne måten kan RUP fungere godt. Problemer og interesse-motsetninger oppstår heller i det øyeblikket programmet tillegges reelle styringsambisjoner, snarere enn å være et omforent strategidokument. I alle fall ser dette ut til å være SNDs synspunkt.

2.4.4 Horisontalt samarbeid

Fylkeskommunen hevder at RUP-prosessen ikke nødvendigvis satser på konsensus – men utfallet av prosessen *blir* i stor grad enighet mellom aktører. Fylkeskommunen trekker i denne forbindelse fram relasjonen til Aetat og veisjef som eksempler. Fra fylkeskommunens side betraktes det regionale partnerskapet som preget av et stort engasjement ”i forhold til det teoretiske nivået”. Holdningen i partnerskapet oppleves derimot som mer reservert i forhold til penger og ansvarsfordeling. Dette siste har riktig nok blitt bedre i følge informanter hos fylkeskommunen.

Debatten om overføringer mellom tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidler har vært motsetningsfylt. Tidligere har motsetningene mellom fylkeskommunen og SND vært markante i dette spørsmålet i følge fylkeskommunen. Fylkeskommunen hevder at denne situasjonen har bedret seg etter hvert, men heller ikke siste års behandling av overføringene har vært uproblematisk, hevdes det. I følge SND ble plan og næringsetaten og SND enige om overføring av 10 % fra kap. 2425 til kap. 551. Etter at dette ble gjort laget plan og næringsetaten et notat til næringsutvalget med anbefaling om å legge avtalen til grunn. I tillegg hadde de en lang liste over prosjekter som ikke kunne få penger p.g.a. knapp ramme. SND hevder at disse prosjektene ikke ble presentert for etaten, og hadde heller ikke vært gjenstand for vurdering i en prioriteringssammenheng innen for avtalen som var inngått. Næringsutvalget tok også med disse prosjektene og økte overføringen fra kap. 2425 til kap. 551 fra 10 % til 16,2 %. Saken ble så sendt over til SND med ønske om at vedtaket ble lagt fram for styret i SND. SND hevder at de ikke hadde mulighet til å saksbehandle RUPen før styremøtet. I styremøtet kom det så i følge SND benkeforslag fra plan og næringssjefen om at RUPen skulle behandles.

Administrasjonen for SND Troms mente dette var en uheldig saksbehandlingsmåte og ville ikke at saken skulle behandles der og da. Administrasjonen tilbød seg å gå en ny runde med plan og næringsetaten for å se om det var mulig å komme til enighet også om den tilleggslisten som de hadde spilt inn overfor næringsutvalget. Dette ble i følge SND avvist. Det ble så tilbydd at styreleder og direktør burde ta et felles møte med KRD for å få avklart hvem som kunne binde opp SND. Dette ble også avvist. Styret fattet sitt vedtak. Fylkeskommunen sendte så melding om egengodkjenning til KRD. SNDs problem i denne forbindelse synes å ha vært at det var uklart hvem som eventuelt kunne binde etaten – styret eller administrasjonen – mer enn størrelsen på overføringene mellom bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler. Etter dette har det vært kontakt først og fremst mellom Fylkeskommunen og KRD. SNDs hovedkontor har også sendt skriftlige kommentarer til KRD etter anmodning. SND Troms hevder ikke å ha deltatt i denne prosessen. SND-Troms er derfor av den oppfatning at:

"Det er ikke riktig at det har vært noen konflikt mellom Fylkeskommunen og SND Troms. I den grad det har vært konflikt mellom noen, så har det vært mellom Fylkeskommunen og KRD".

Fra SND-hold hevdes det at intensjoner og vilje til å delta i prosessen har vært der i en viss grad, men etaten er likevel "seg selv nærmest". Interne prioriteringer slår gjennom sterkest uansett. Et hovedproblem i relasjonen til fylkeskommunen oppfattes å være den politiske styringen av strategier og tiltak; dette er et utgangspunkt som kan være vanskelig. Det politiske nivå i

fylkeskommunen er ikke enige i at SND-styret skal være rådgivende, slik SND oppfatter det, på tross av at en slik avtale foreligger. Ulike fullmakter og ulike styringsregimer gjør samhandling vanskelig. Det faktum at det er to kanaler for styring av SNDs aktiviteter – en regional og en sentral – er kjernen i dette. SND-Troms gir imidlertid uttrykk for et ønske om å endre dette til et system der det regionale styret har fullmaktene – en endring som sentrale politiske myndigheter eventuelt må gjøre.

Landbrukssida beskrives av fylkeskommunen som et ”positivt medlem” av partnerskapet; her finnes en tradisjon på spleiselag. SND hevdes å ha ”en litt annen kultur”. Den ”bedriftsøkonomiske tankegangen” er gjeldende, noe som dermed også oppleves å prege synet på regional utvikling. Generelt opplever fylkeskommunen at det problematiske med partnerskapsprosesser er knyttet til forhandlingen mellom aktørene; dette krever i enkelte tilfeller mye arbeid og energi. RUP *legitimerer* imidlertid samarbeid, og gjør det mulig å komme videre i samarbeidsprosesser. Som eksempel på dette nevnes fiskerisjefen – som deltar uten å ha økonomiske virkemidler å legge i potten.

Når det gjelder muligheten for overføring mellom bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler, betrakter SND det som et problem at fylkeskommunens virkemiddelbruk aldri har vært dokumentert som mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn SNDs virkemidler/aktivitet. I prosessen knyttet til 2000-programmet var man enig på administrativt hold om fordelingen av virkemidler, men Plan- og næringsutvalget plussset på de tilretteleggende virkemidlene. Tidligere har det også vært uenighet om overføringenes størrelse på administrativt nivå i prosessen. SND hevder å ha fått sin vilje igjennom i disse konfliktene med fylkeskommunen; oppfatningen er at sentrale myndigheter er lydhøre overfor etaten. Fylkeskommunen mener på sin side at dette fratar dem politisk ansvar i RUP-prosessen, og provoseres dermed av lett av sentrale myndigheter, slik SND ser det.

SND hevder likevel at det tas hensyn til styringssignalene i RUP, ”så lenge disse ikke er helt ulogiske”. Problemer er i første rekke knyttet til finansielle spørsmål; substansen i tiltak er det lettere å enes om. Således er det regionale utviklingsprogrammet greit å ha – i den forstand at etaten ønsker signaler på hva fylkeskommunen vil. De strategiske føringene som gis kan SND i all hovedsak slutte seg til, men det er samtidig et spørsmål om hvor sterke og klare signaler som gis i RUP. Slik situasjonen er i dag oppleves RUP å være konkret nok, selv om programmet egentlig oppleves som mer *strategisk* rettet enn konkret operasjonalisering. Når det er konflikt mellom nasjonale og lokale føringar hevder SND å fokusere på det lokale, med referanse til utviklingsprogrammet.

Samordningsgruppen for det regionale partnerskapet oppfattes ikke å fungere som forutsatt; både fiskeri- og landbrukssiden oppleves av SND å

”ligge lavt” i prosessen. SND beskriver heler ikke seg selv som særlig aktiv overfor andre aktører i RUP-sammenheng. Aetat oppfattes som minst fleksibel i det regionale partnerskapet, og oppleves forholdsvis perifer i forhold til SND.

Aetat deltar etter egen oppfatning ”jevnlig” i flere samarbeidsfora på regionalt nivå. Slik arbeidsmarkedsetaten opplever det, foregår konkretiseringen av innholdet i RUP primært i bilaterale samarbeidskonstellasjoner. Etaten opplever ikke at prosessen utløser ”nye grep” på det regionalpolitiske feltet, men RUP er likevel ikke *bare* en katalog. Prosessen er viktig i læringssammenheng, og kan bidra til å utvikle en felles problemforståelse blant de regionale aktørene, slik etaten ser det. Prosessen gir oversikt over andres standpunkter, og representerer et nettverk. Dette er likevel ikke noe *nytt* nettverk; det bygger på eksisterende (uformelle) relasjoner. Arbeidsmarkedsrådet er et eksempel på en eksisterende arena; dette rådet fungerte som ”blindtarm” til RUP-prosessen, og falt etter hvert bort. Prosessen hevdes å lide noe under mangel på kontinuitet; for *mange* er involvert. Dette bidrar til at deltakelsen for enkelte aktører blir et pliktløp i følge Aetat.

RUP betraktes som nyttig for etaten i den forstand at programmet synliggjør bruk av egne virkemidler i RUP, selv om disse ikke er del av et regionalt spleiselag eller felles, omforente prosjekter. Slik Aetat opplever det, opererer partnerskapet generelt med en felles problemforståelse i samarbeidet. I denne sammenhengen har RUP en viktig funksjon som informasjonsarena forum og møteplass. Men samtidig gis det tilslutning til argumentet om at RUP fungerer som minste felles multiplum av strategier og standpunkter. Etatens bidrag vil ofte være å bidra med kvalifisering av arbeidskraft hvis et gitt prosjekt eller tiltak igangsettes – oppfølging av fiskeriungdom nevnes som et konkret eksempel på dette. Noen form for myndighetsoverføring mellom aktørene (når det gjelder råderett over bruk av virkemidler) betraktes derimot som uaktuelt; dette vil representere en grad av integrasjon i ”partnerskapet” som ikke er akseptabelt for Aetat.

Fylkesmannens landbruksavdeling beskriver sin egen deltakelse i samarbeidsprosessen som aktiv over lang tid. Etaten spiller flere roller i samarbeidet; særlig mener landbruksavdelingen at tilstedeværelsen av bygdeutviklingsmidlene har bidratt positivt for å realisere samfinansierte tiltak. Landbruksetaten beskriver imidlertid seg selv også som en ”kompetanseetat” i forhold til perspektiver på regional utvikling. Man mener derfor å ha en fortsatt viktig rolle i partnerskapet, selv om BU-midlene ikke lenger forvaltes av etaten.

RUP betraktes som en blanding av ”prosjektkatalog” og samordningstiltak; reelle samarbeidsprosjekter er mulig å finne, hevdes det. Arbeidet oppleves imidlertid som preget av ”to divisjoner” – aktørene med virkemidler, og de uten – der ressurssterke aktører preger prosess og innhold. RUP-prosessen betraktes likevel som et bidrag til felles forståelse; denne beskrives som

”underveis”. En indikasjon på dette kan være en overgang fra en bilateral til en multilateral form på samarbeidsrelasjonene; *fellesarenaen* er blitt noe mer tydelig. For øvrig bemerker også landbruksetaten forholdet mellom fylkeskommunen og SND som den mest problematiske relasjonen i partnerskapet.

LO har kommet med innspill til programmet, og har ”deltatt på i hvert fall tre møter”. Det gis uttrykk for at LO (og NHO) ”står veldig fritt” i forhold til deltakelse i RUP-prosessen. Heller ikke LO opplever at RUP egentlig representerer noe nytt; nettverket mellom aktørene eksisterte også tidligere. LO deltar i SND-styret. SND-styret har et ”konfliktmessig” forhold til RUP – programmet brukes ikke som utgangspunkt for diskusjon i styret. Styret har heller ingen reell styringsmyndighet. NHO/LO/fiskarlaget er i stor grad enig i SND-styre sammenheng, og knytter allianser her. Personkjemi opplever også som et problem i SND-styre sammenheng, dette relaterer seg til forholdet mellom SND og fylkeskommunen.

RUP-prosessen forankring i næringslivet (og ellers i LO-systemet) er relativt svak etter LOs egen oppfatning. Dette gjelder også i forhold til forankringen i kommunene. Blant de større regionale aktørene i partnerskapet oppleves igjen Aetat som minst fleksibel i forhold til å delta i partnerskapet, men det er ingen diskusjon eller konflikt rundt dette i prosessen. Satsingsområdene i RUP harmonerer godt med LOs perspektiver på regional utvikling. LO savner imidlertid et sterkere fokus på evaluering og oppfølging. Det savnes også informasjon; LO har en følelse av å ”leve i et vakuum” når det gjelder fremdriften i prosessen.

Fra NHOs side er hovedproblemet i regional utvikling knyttet til tilgjengeligheten av ”iverksettingskapital” – dette oppleves problematisk i forhold til både SND og det fylkeskommunale systemet. Å få ting inn i planene er ikke det kritiske elementet, men å ha reelle muligheter for gjennomføring, hevdes det. I sammenheng med SND-styret diskuteres ikke RUP eksplisitt, og styrets beslutningsmyndighet i forhold til overføringsmulighetene mellom tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidler oppleves uklar. Informanten mener likevel at SND-styret har et eierforhold til RUP. NHOs utgangspunkt er å få mest mulig penger til SND, men ser ”helt klart” at også fylkeskommunen må ha utviklingspenger. Generelt er det stor konsensus i sammenheng med strategiformulering, slik NHO ser det. Selv er NHO skeptisk til den distriktpolitiske profilen i RUP, men dette er ikke noen sterk diskusjon i det regionale partnerskapet. Oppfatningen er at NHO får gjennomslag for sitt syn i plan og strategisammenheng, men problemet er at det mangler ”cash på bordet”. De politiske prosessene i fylkeskommunen oppleves også generelt som ”uforutsigbare”, og dermed problematisk.

Fiskeridirektoratets regionkontor er også en aktør som er trukket med i partnerskapet. Sett herfra, betegnes samarbeidsprosessen som ”rimelig bra”.

Samarbeidet med fylkeskommunen oppleves som godt, og arbeidet med utviklingsprogrammet har synliggjort regionale utviklingsmuligheter, slik etaten ser det. Etatens problem er imidlertid at man føler seg tilsidesatt og som ”juniorpartner” i del sammenhenger. Utgangspunktet for etatens deltakelse i prosessen har vært å øke omfanget av utviklingstiltak og å bidra til å utløse nye midler til slike formål. Etatens begrensning ligger i det faktum at man ikke disponerer økonomiske ressurser til å bidra med i partnerskapet; muligheten for å inngå i regionale spleiselag eksisterer ikke. Regionkontorets bidrag ligger først og fremst i å delta i formulering av tiltak, men står på sidelinja når tiltak skal omformes til prosjekter. Dette skaper etter etatens oppfatning en asymmetri i forholdet mellom aktørene i partnerskapet; ”de som har penger har makt; vi har ikke makt som Landbruk og Aetat”, hevdes det. I tillegg gis det uttrykk for at etaten mangler kapasitet til å delta i alle sammenhenger der man føler at etaten burde delta.

2.4.5 Vertikalt samarbeid

Jevnt over beskriver informantene i intervjuene at samarbeidet til sentrale myndigheter i RUP-sammenheng er problem. Problemet hevdes å bestå i lite entydige signaler fra KRD – situasjonen beskrives som en spenning mellom signaler om autonomi og detaljstyring av det regionale nivået. Det hevdes også at det gis forskjellige signaler fra ulike departement. For landbruksetatens vedkommende nevnes koordineringen mellom Landbruksdepartementet og KRD som eksempel her.

Aetat oppfattes som sagt som å ha det mest begrensede handlingsrommet i forhold til sentrale myndigheter. Aetat gir selv tilslutning til at etaten er begrenset av sentrale retningslinjer, men velger å gå inn i prosjekter som harmonerer mellom planlegging på fylkesnivået og sentrale retningslinjer. Sett fra Aetats side er imidlertid ikke *kryssende* signaler fra sentralt hold noe som representerer konkrete problemer i Troms, selv om det finnes mange eksempler på at ulike departement ikke nødvendigvis er samordnet i sine uttalelser.

Problemer i relasjonen mellom SND og fylkeskommunen illustrerer kanskje det klareste eksempelet på at samarbeidsproblem langs den vertikale akse også spiller en rolle for forholdene mellom de regionale aktørene. Fra fylkeskommunalt hold henvises det bl.a. til siste års diskusjoner rundt overføringen mellom tilretteleggende og bedriftsrette virkemidler. Det som ble oppfattet av SND som en politisk ”overstyring” av en ”administrativ” overenskomst om overføringenes størrelse, førte som nevnt til konflikter. KRDs påfølgende involvering i saken opplevdes av fylkeskommunen som en utidig form for intervensjon i den ”regionale selvbestemmelsesretten”. Fra fylkeskommunalt hold brukes denne saken som et eksempel på uklare signaler fra sentralt hold. Som en informant uttrykte det:

"Sentralmyndighetenes offisielle retorikk handler om regional autonomi i RUP-sammenheng. Men når fylkeskommunen så hevder å ta den regionale friheten i bruk, er oppfatningen at denne egentlig ikke rekker særlig langt. Resultatet er en overstyring av sentrale myndigheter, og en følelse av at departementet [KRD] ikke følger opp egne retningslinjer".

Løsningen på problemet – slik fylkeskommunen ser det – er et forenklet system med én "utviklingspott" på fylkesnivå, med større frihet til å foreta regionale disposisjoner.

2.4.6 Brukermedvirkning

Det generelle inntrykket informantene gir om det regionale utviklingsprogrammets forankring hos kommuner og næringsliv, er at denne ikke er særlig sterk. Kommunene synes imidlertid å ha et nærmere forhold til programmet enn næringslivet. På fylkeskommunalt hold hevdes det nettopp at kommunene har et eierforhold til RUP, mens næringslivet har et svakt forhold til RUP-prosessen. Samtidig hevdes det at det ikke er fylkeskommunens primære jobb å sikre at næringslivet er kjent med utviklingsprogrammet; det er først og fremst SNDs oppgave. Det uttrykkes imidlertid skepsis til kommunenes evne til regionalt samarbeid og regional tenking.

Fra landbruksetatens side gis det en viss støtte til at kommunene er viktige deltakere på brukersiden: kommuner sender inn forslag som kan tas inn i programmet. Selv om regionrådene formelt er deltakere i prosessen, beskrives ikke disse som *direkte* deltakere – men regionrådene kan komme med innspill. I forhold til enkeltkommuner beskrives RUP-prosessen imidlertid som lite kjent. Næringslivet ved organisasjonene er med i strategiarbeidet, men spiller etter etatens oppfatning en liten rolle i sammenheng med gjennomføring av programmet. Aetat oppfatter kommunene som langt mindre involvert. RUP er ikke et tema i Aetats kommunikasjon med kommunene.

NHO og LO oppleves generelt å ha bidratt konstruktivt i partnerskapet. Likevel gir både NHO og LO *selv* inntrykk av at forankringen av prosessen på brukersida – blant de som skal representeres av disse institusjonene – er relativt svak.

2.4.7 Effekter

Totalt sett, mener man på fylkeskommunalt hold å se muligheten for nye regionalpolitiske grep i større grad enn tidligere. Den regionale dimensjonen danner også bakteppe for beslutninger hos enkeltaktørene i noe større grad enn før. Det hevdes også at det er mulig å se en utvikling i retning av en felles problemforståelse over tid i partnerskapet. Hovedbarrieren i forhold til prosessen beskrives som å være forholdet til sentralmyndighetene i Oslo. Det er et generelt behov for større grad av regional autonomi og regional myndiggjøring for å

vitalisere prosessen, slik mange av informantene ser det. Framover ønsker man å agendasette enkelte spørsmål gjennom RUP-prosessen; større grad av forskningsmidler til landsdelen og logistikkspørsmål nevnes som sentrale punkter.

Fra landbrukssiden pekes det på at strategiformuleringene i programmet preges av mange gode ønsker – dette er generelle formuleringer som man enkelt kan slutte seg til. For øvrig hevdes det å være et god samsvar mellom planlagte tiltak og det faktiske tiltaksnivået. De viktigste effektene av samarbeidet beskrives imidlertid som ”innsyn, perspektiver, impulser”. En kontinuerlig forbedring av prosessen er imidlertid vanskelig; situasjonen preges av ”krysspress”, og det er en mangel på overskudd til å utvide og forsterke prosessen. Samarbeidsprosesser oppleves ressurskrevende. Det er ikke lite penger som oppleves som hovedproblemet her; det er heller den manglende graden av regional autonomi som er problematisk. Men med lite penger-/virkemidler kreves det et sterkere strategisk fokus. Det er også et behov for et sterkere fokus på følge- og prosessevaluering av samarbeidet, slik landbruksetaten ser det.

Fra LOs side gis det inntrykk av at det er ”liten vits i” RUP-prosessen som sådan, i den forstand at tiltak ville blitt gjennomført uansett – uavhengig av RUP. Men de *positive* effektene er at RUP representerer en ”idebank” og en arena for samhandling. Fra NHO savnes samordning av tiltak over fylkesgrensene. Dette har imidlertid ikke blitt diskutert i RUP-prosessen. RUP-prosessen bidrar til en følelse av at man ”deltar i fremtidig distriktsutvikling” sies det, men det er likevel et klart behov for større og ”frie” midler for å kunne utløse nye regionalpolitiske grep, slik NHO ser det. Større grad av råderett over pengene er påkrevd. RUP har imidlertid en arenafunksjon som også etter NHOs syn kan være viktig:

”RUP fungerer som møteplass, men prosessen representerer ikke noen egentlig nytt; ting ville skjedd uansett. Konsensus dominerer; det gjøres prioriteringer, men ikke hardt nok”.

NHO savner også løpende evalueringer av arbeidet ikke foretas.

SND signaliserer så langt at RUP ikke har bidratt til noen større påvirkning av SNDs aktivitet; også her sies det at ”det som gjøres ville blitt gjort uansett”. Det hevdes også at motsetningene mellom SND og fylkeskommunen skyldes ulikt forhold til prosjektutvikling; SNDs fokus er på mikronivå, og er ikke i samme grad opptatt av de større utviklingslinjene. Fylkeskommunen oppleves dermed som å komme med ”ønskelister” som det ikke finnes grunnlag for å gjennomføre, og at fylkeskommunen involverer seg på et nivå de ikke hører hjemme. Fylkeskommunens rolle skal etter SNDs oppfatning være klarere fokusert på strateginivået, noe som ikke alltid er tilfelle. Når fylkeskommunen

opererer på et overordnet strategisk nivå, oppleves dette i for seg som positivt. Prosessen beskrives likevel generelt som lite gjennomtenkt; forskjellene mellom aktørene er for store. Resultatet blir en drakamp mellom aktører med ulik problemforståelse.

Få frie midler oppleves også her som et underliggende problem. SND avviser likevel ikke at RUP arbeidet kan være nyttig, men det settes spørsmålstegn ved om RUP er den beste måten å organisere utviklingsprosesser på. SND gir uttrykk for at behovet for integrering mellom ulike aktører ikke er så stort som RUP forutsetter, og at det er unødvendig å fokusere på overføringer mellom bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler – dette betraktes som hemmende for framdriften i prosjekter. Det meste av samhandlingen har dreid seg om forholdet mellom SND og fylkeskommunen slik SND selv oppfatter det. Prosessen har i hovedsak foregått i bilaterale diskusjoner og arbeidsgrupper. SND mener det har vært få reelle fellesmøter; disse har mer hatt preg av å være oppsummeringsmøter. Selve *representasjonen* av aktører oppleves imidlertid som tilfredsstillende.

Fiskeridirektoratets regionkontor fremhever, som flere andre, *læring* som en viktig funksjon, ved at RUP-prosessen har etablert arenaer og møteplasser. Det oppleves som viktig å lære hverandres begreper, og få innsikt i hverandres virkelighetsforståelse. Ut over dette er effekten av RUP-arbeidet vanskeligere å få øye på. Også fiskeridirektoratets regionkontor har vanskeligheter med å peke på tiltak som ikke ville blitt gjennomført uten det regionale utviklingsprogrammet.

3. RUP: Arena for felles forståelse?

Skjæringspunktene mellom de regionale aktørenes virkelighetsforståelse og ressurser; mellom deres erfaringer og normer, er den forståelsen av partnerskapsbegrepet som vi har lagt til grunn for å analysere RUP-prosessen. Spørsmålet som må besvares, er om arbeidet med regionale utviklingsprogram har bidratt til å påvirke, eller flytte, slike skjæringspunkter i en retning av tettere relasjoner mellom aktørene. Og om dette igjen har bidratt til en mer operasjonell og handlingsorientert utviklingspolitikk. Med de forbehold som må tas i forhold til utvalget av case, informanter og deres representativitet, kan hovedkonklusjonen presenteres allerede her:

- Når det gjelder RUP-prosessenenes evne til å skape tettere relasjoner mellom de regionale aktørene må svaret være et betinget ja. Betinget, i den forstand at programarbeidet representerer en arena som mange aktører knytter positive vurderinger til – når det gjelder utveksling av informasjon, og det å utvide perspektiver og horisonter – men neppe i en slik grad at vi kan snakke om dyptgripende *institusjonalisering*. Den

viktigste effekten av RUP-prosessene synes derfor å være funksjonen som en arena for bedre felles forståelse av regionalpolitiske utfordringer.

- Har dette så har bidratt til en mer operasjonell og handlingsrettet regionalpolitikk? Hovedkonklusjonen må bli et betinget nei. Få informanter kan gi sin tilslutning til at RUP-prosessen som sådan har bidratt til nye regionalpolitiske grep som ellers ikke kunne blitt gjennomført. Samtidig skal det sies at programarbeidet antakeligvis har bidratt til en bedre *synliggjøring* av utviklingsaktiviteten. Men samarbeidsprosessen ser ikke ut til å være orientert rundt strategier som preges av det vi har kalt ”reelle forhandlinger”. Utviklingsprogrammene er langt på vei presentasjoner av det minste fellesregionale multiplum.

Betraktet fra et regionalt ståsted; hvilke forhold kan bidra til å forklare dette?

3.1 RUP mellom det strategiske og det operasjonelle

Vi har berørt flere problemstillinger underveis. Et spørsmål knytter seg til de regionale utviklingsprogrammene som deler av et større fylkeskommunalt planverk. Som også tidligere ex. ante evalueringer har påpekt, er det en gjennomgående oppfatning blant informantene at utviklingsprogrammene er nært knyttet til fylkesplan, strategisk næringsplan og andre relevante delplaner. Selv om en slik kobling finnes, er det ikke dermed sagt at RUP nødvendigvis bidrar til å operasjonalisere disse overordnede planene. Informantene selv betegner ofte utviklingsprogrammene som ”klipp og lim-produkt”, som ”administrativ prosess”, og gir stort sett tilslutning til at programmet er preget av å være ”statusoversikter”. Informantene peker selv på enkelte sentrale forhold som kan forklare at de regionale utviklingsprogrammene tenderer mot å være ”prosjekt-kataloger”. Plankapasitet, eller snarere mangel på sådan, er et problem. Ett-års perspektivet på planleggingen gjør det ikke formålstjenlig å iverksette større prosesser knyttet til utarbeidelsen av programmet; en grundig prosess er vanskelig å gjenta år etter år. Dette reiser spørsmålet om utviklingen bør gå i retning av en sanering i det fylkeskommunale planverket, eventuelt en sterkere formell integrasjon av planer på fylkesnivået. Spørsmålet om RUP gjør for eksempel strategisk næringsplan overflødig – eller omvendt – er et betimelig spørsmål. Samtidig signaliserer en del informanter at det også ligger en fare i å integrere planer. En del uttrykker skepsis i forhold til at det nærings- og regionalpolitiske aspektet i så fall kan bli svekket og usynliggjort i større grad.

Generelt er det imidlertid få spor av manglende planvilje blant våre informanter. Variasjoner finnes nok, men troen på den nærings- og regionalpolitiske planleggingen er grunnleggende sett stor. Fleksibiliteten i årlige programmer i og for seg god, men det kan altså se ut som det strategiske elementet i

programmene lider under en mangel på lengre strategiske horisonter. Nå kan det selvsagt bemerkes at RUP nettopp *ikke* skal være strategisk planlegging, men en konkretiserende og operasjonaliserende prosess. Ut fra dette er det helt logisk at RUP-dokumentet ikke har noen strategi, siden strategien står i fylkesplan eller strategisk næringsplan. Det kan imidlertid synes som om det i enkelte tilfeller er problematisk å finne rett balansepunkt her. Vi er av den oppfatning at det bør være rom for flere modeller mellom det strategiske og det operative. Et *alternativt* perspektiv ville være å se på RUP som en mer selvstendig plan, med en strategi som er utformet av et autonomt partnerskap der fylkeskommunen er en av flere. Dette partnerskapet kunne i prinsippet ha bestemt at RUP skal gjøre noe *annet* enn det fylkesplanen sier.

Hovedpoenget er likevel at handlingsrettet planlegging har å gjøre med *sammenhengen* mellom det strategiske og det operasjonelle. ”Handlingsrettet” betyr at iverksetting trekkes inn som en integrert del av en prosess, der man ser på forholdet mellom planens analyse, strategi, iverksetting og resultat under ett. ”Ikke handlingsrettet” betyr at denne kjeden brytes. Poenget er at denne kjeden er flerårig, og at RUP-prosessen derfor *må* være nært koblet til strategiske perspektiver.

3.2 Institusjonalisering og læring

Et annet sentralt utgangspunkt har vært variasjonen i virkelighetsforståelse, normer og verdier i de regionale partnerskapene. I hvor stor grad spiller interessemotsetninger i partnerskapene inn på muligheten for å operasjonalisere RUP-arbeidet i handlingsorienterte tiltak? Fungerer RUP som en arena for *avklaring* av slike konflikter – hvis de finnes – eller som en *tildekking* av slike? Det er ikke vanskelig å peke på at det finnes ulike standpunkt hos ulike aktører; noe annet kan man vanskelig forvente. Det ser likevel ikke ut til at dette nødvendigvis bryter ut i egentlige doméne-konflikter; det mulige unntaket fra dette er forholdet mellom SND, fylkeskommunen og KRD i tilfellet Troms.

Hovedforklaringen på dette ligger sannsynligvis i at prosessene gjennomgående er basert på konsensus. Nå er ikke konsensus en målsetting som i seg selv nødvendigvis bidrar til å svekke dynamikken i partnerskapet, men hvis prosessen stopper opp ved å *kartlegge enighet* – vil nettopp det være en fare. Hvis konsensus ikke er bygget på omforente *forhandlingsløsninger* – men på det minste felles multiplum som alle aktører uproblematisk kan slutte seg til – står strategier og prioriteringer lett i fare for å bli retorisk ferniss. Der vi faktisk finner tilløp til forhandlingsdynamikk – som i forholdet mellom SND og fylkeskommune – ser vi også at slike prosesser er knyttet til *ressurser*. Dette antyder også at ”dynamiske” partnerskap forutsetter at det er noe å samarbeide om, og noe å forhandle om. Spørsmålet om hva den regionale ”utviklings-

kapitalen” omfatter, og hvilket mandat det regionale partnerskapet har til å forvalte denne, bør derfor stå sentralt i videreføringen av RUP-prosessene.

De viktigste effektene av RUP-reformen slik det oppleves av informantene selv, er mulige samordningseffekter. RUP som *arena og møteplass* fremheves som en viktig funksjon. Mange informanter understreker at prosessen har bidratt til en bedre innsikt i hverandres arbeid. Det er mer tvilsomt om dette betyr utvikling i retning av felles problemforståelse og *institusjonalisering* slik vi har brukt dette begrepet. For det første kan det settes spørsmålsteget ved om RUP egentlig representerer noen *ny* arena. Et begrep som ”Tordenskjolds soldater” brukes av flere informanter. RUP er i alle fall ikke en institusjon som så langt har klart å bryte opp i tradisjonelle administrative revir. Når dette er sagt, er det neppe feil å bygge RUP-prosessen på eksisterende fora eller møteplasser. Tvert i mot kan det være en fordel å videreutvikle samarbeidsrelasjoner som har fungert godt tidligere. I så måte kan arbeidet med regionale utviklingsprogram betraktes som et instrument for å vedlikeholde og videreføre relasjoner på regionalt nivå – for en del fylkers vedkommende i mer formalisert form enn før.

Det kan altså være grunn til å hevde at RUP har bidratt til en sterkere formalisering av samarbeidsrelasjonene for enkelte fylker. Men det er likevel grunn til å sette søkelyset på hva *substansen* er i de samordningseffektene som informantene mener å se. Selv om samordningseffekter, eller potensialet for dette, relativt sett gis høyest ”score”, er det neppe effekter som påvirker aktørenes norm- og verdigrunnlag i noen særlig dyp forstand. Dette er riktignok effekter som er vanskelig å ”måle”. Det som synes å være en fellesnevner at samordning primært oppleves som ”informasjonsutveksling”, ”utvidelse av horisonten” og ”lære hverandres språk”. Det å omsette slike effekter i operasjonelle tiltak som reelt bidrar til å utvide det ”regionale handlingsrommet” er langt vanskeligere. Nå har innføringen av RUP neppe vært ment som et revolusjonært program for en fundamental ombygging av det regionale forvaltningsnivået. Men en sterkere spissing av det operasjonelle elementet i de regionale utviklingsprogrammene kan vanskelig skje uten at en del grunnleggende rammebetingelser for programarbeidene – og relasjonene mellom regionale aktører – endres. Dette kommer vi tilbake til senere.

Når det gjelder sammensettingen av de regionale partnerskapene, er det en gjennomgående oppfatning blant informantene at de relevante aktørene deltar, i det minste formelt. Fylkeskommunenes nærings-/regionaletater fremstår naturligvis som den sentrale aktøren. Landbruksmyndighetene, SND og (delvis) Aetat utgjør kjernen i partnerskapene. Fylkeskommunene legger åpenbart mange av premissene for samhandlingen mellom aktørene. Prosessenes karakter av ”minste felles multiplum” planlegging, gjør imidlertid at fokuset på å sikre gjennomslag for egne standpunkter blir en mindre kritisk variabel i forhold til

mange aktører på regionalt nivå. Muligens er dette et mindre relevant argument i forholdet mellom fylkeskommune og SND i en del tilfeller. For disse aktørene er samhandlingen knyttet til ressurser og fordeling av virkemidler i større grad enn andre – noe som ser ut til å gjøre prosessen mer betydningsfull og reellt forhandlingsorientert.

3.3 Styring og samordning - horisontalt og vertikalt

Når det gjelder utviklingsprogrammenes funksjon som *styringsinstrument* overfor SNDs aktiviteter, må konklusjonen basert på vårt materiale bli at det er en forholdsvis liten grad av styring sett i forhold til ambisjonene. Selv om forholdet mellom SND og fylkeskommune har de klareste eksemplene på reelle forhandlingsprosesser, synes det igjen som om RUP som minste felles multiplum kan bidra til å forklare dette; strategiske føringer står da i fare for å bli tannløse selvfølgeligheter. Et annet sentralt funn er at det settes spørsmålstegn ved SND-styrene. Styrenes rådgivende funksjon ser ut til å være et problem, og RUP-prosessen synes ikke særlig tett koblet til SND-styrets drøftinger. I den teoretiske drøftingen refererer vi til ulike forståelser av planlegging mellom politikere og ”planleggere” som en mulig barriere for integrasjon i de regionale partnerskapene. Generelt kan vi ikke hevde at dette er et problem i RUP-sammenheng. Det mulige unntaket er eksempelet fra Troms, hvor politikernes mandat og kompetanse har vært et diskusjonstema - nettopp i sammenheng med SND-styrets funksjon.

Ansvar for gjennomføring og oppfølging av programmene identifiserer igjen fylkeskommunene og SND som de sentrale aktørene. Totalt sett synes ansvarliggjøring i implementeringsfasen å være mindre forankret hos andre aktører i det regionale partnerskapet. Brukere, særlig næringslivssida, oppleves av våre informanter å være for lite integrert i denne fasen av prosessen. De regionale informantene opplever også koblingen til brukernivået og den *lokale* (kommunale) forankringen som *generelt* for svak. RUP oppfattes i for stor grad som en regional, *administrativ* samordningsprosess til at dette aspektet har vært vektlagt i særlig grad. Aust-Agder kan kanskje betraktes som et divergerende case i denne sammenhengen, hvor selve organiseringen av arbeidet med det regionale utviklingsprogrammet tydeligvis har en mer desentralisert struktur. Hvorvidt de regionale utviklingsprogrammene fungerer som en referanse for kommunenes egen næringsplanlegging skal vi være forsiktige med å uttale oss om; vi mangler primærdata på dette. Men basert på regionale informanter synes det som om også denne forankringen av RUP er forholdsvis svak.

For næringslivets vedkommende, er medvirkningen indirekte gjennom LO/NHO. Den brede deltakelsen ivaretas delvis i andre prosesser, særlig i sammenheng med strategisk næringsplan, og ett-års perspektivet på RUP gjør større prosesser for kostbart og unødvendig.

De vertikale relasjonene – forholdet mellom regionale aktører og sentrale myndigheter – legger åpenbart premisser for hvordan RUP-prosessene på regionalt nivå formes. Kryssende styringssignaler fra ulike sentralmyndigheter beskrives gjennomgående som en utfordring for de regionale partnerskapene. Tvetydige styringssignaler fra egen etat oppleves som mindre problematisk av våre informanter, selv om det åpenbart er slik at Aetat og SND er de aktørene som er sterkest begrenset av sine sentrale føringer.

Delvis er informantenes kritikk av de vertikale relasjonene rettet mot det som oppleves som en manglende grad av samordning mellom departementene i Oslo. Det som imidlertid betraktes som vel så viktig i denne sammenhengen er et generelt større behov for regional autonomi. Enkelte påpeker det paradoksale i at retningslinjer og godkjenningsordning har blitt vektlagt, samtidig som den offisielle retorikken konsentreres om regionale tilpasninger i RUP-sammenheng. Dette særlig ut til å gjelde Troms blant våre case. Også dette illustrerer at spørsmålet om hvilket mandat det regionale partnerskapet egentlig har – eller skal ha – er en sentral utfordring for RUP-prosessen videre.

3.4 Utviklingen over tid - er man på rett vei?

Oppsummert er vi av den oppfatning at RUP-prosessene hovedsakelig manifesterer seg i indirekte effekter; det ligger en samordningsgevinst i at kunnskapsutveksling og tverretattlig informasjonsutveksling skjer. De regionale utviklingsprogrammernes arenafunksjon oppleves som viktig, men det er mer tvilsomt om vi snakker om ”dyp” planlegging, og kan bidra til endringer i normgrunnlag på sikt. Dette reiser spørsmål om både ressursgrunnlaget for de regionale aktørene er tilstrekkelig, og om *mulighetene og rammebetingelsene* for en regional tilpasning av disse ressursene er tilfredsstillende.

Er man så på rett vei? Det vi kan si om utviklingen over tid er at de regionale utviklingsprogrammene har fått en bredere tilnærming til regional utviklingspolitikk – noe både spørreskjemaundersøkelsen og tidligere ex.ante evalueringer har påvist. Riktignok vil vi sette spørsmålstegn ved om dette har sitt opphav i regionale læringsprosesser; dette må også sees i sammenheng med de føringene på programarbeidet som KRD har lagt over tid. Men det er likevel en relativt klar oppfatning på det regionale nivået at RUP-arbeidet *har* bidratt til en bedre felles forståelse av fylkenes utfordringer over tid. Dette bekreftes både av spørreskjemaundersøkelsen og av intervjustudien.

Ser vi tilbake på spørreskjemaundersøkelsen svarer fire av ti respondenter at RUP har bidratt til nye regionalpolitiske grep. Er dette et godt resultat? Tatt i betraktning av at arbeidet med utviklingsprogrammene tross alt er av relativt ny dato, er det ikke urimelig å se dette som tilfredsstillende. Som nevnt i oppsummeringen av spørreskjemaundersøkelsen kan man likevel betrakte RUPs ”innovative kraft” som et uforløst potensiale; seks av ti respondenter mener som

sagt at programarbeidet har ført til en bedre samforståelse i det regionale partnerskapet. Nå vil det gjerne være slik at å omsette en bedre samforståelse til ”innovativ handling” og nye regionalpolitiske grep ikke er gjort i en håndvending.

I denne sammenhengen er det imidlertid vårt poeng at å få til en slik omforming av bedre forståelse – læring om man vil – til nye grep, påvirkes av rammene for en regional tilpasning av de ressurser som de regionale aktørene rår over. Vi er av den oppfatning KRD valgte rett vei ved innføringen av regionale utviklingsprogram. Et mer interessant spørsmål er kanskje om man ikke nærmer seg *veis ende* når det gjelder forventede effekter av programarbeidet. Samordning i regionale partnerskap er på sikt lite interessant hvis det er lite å samordne, og reelle forhandlinger knyttet til regionale ressurser er vanskelig. For å utvikle arbeidet med regionale utviklingsprogram mener vi derfor at fokus bør rettes mot standarden på og omfanget av den veien man har valgt. Med andre ord: rammebetingelsene for regional ressursbruk og autonomi vil være viktige spørsmål. Dette kommer vi nærmere tilbake til i siste del av rapporten.

DEL 3. HVA KAN GJØRES VIDERE?

Hovedutfordringene for RUP-reformen er knyttet til de sentrale statlige rammebetingelsene for slike prosesser, og til relasjonene mellom sentralt og regionalt forvaltningsnivå. Likevel kan det også gjøres grep på *regionalt* nivå for å videreutvikle arbeidet med utviklingsprogrammene. Dette er altså grep som bør kunne gjøres innenfor rammen av *dagens* betingelser for RUP-arbeidet.

1. En regional utfordring: Rydd opp i forholdet til fylkesplan og strategisk næringsplan

En utfordring som mange fylker bør konsentrere oppmerksomheten om er knyttet til RUP som en del av det fylkeskommunale plansystemet. Når de regionale utviklingsprogrammene i mange tilfeller får et preg av å være ”klipp og lim”-produkter, handler dette neppe bare om at dette er en måte å synliggjøre det vi har omtalt som det minste felles multiplum i de regionale partnerskapene. Det handler også om manglende kapasitet og vilje til å iverksette en grundigere prosess i et system som også preges av *andre* planprosesser med behov for oppmerksomhet. Vi har allerede nevnt muligheten for ”dobbeltløp” for fylker med strategisk næringsplan. Vår påstand vil være at det er betimelig med en sanering i det fylkeskommunale plansystemet for mange fylkers vedkommende. I forhold til strategisk næringsplan bør det være mulig å tenke i retning av en integrering av prosesser i sterkere grad. Det samme kan gjelde for tematiske delplaner knyttet til regional- og næringsfeltet. Her har fylkeskommunene frihetsgrader som åpenbart bør kunne utnyttes.

Det finnes riktignok betenkelige elementer ved en slik sanering og integrasjon; når det gjelder strategiske næringsplaner så har disse åpenbart et element av brukermedvirkning som i stor grad er fraværende i mange utviklingsprogram. Vi anser det som viktig å ikke la dette medvirkningselementet gå tapt. Utfordringen for fylkene vil være å kombinere slike brede prosesser med det samordningspotensialet som RUP besitter. Antakeligvis kan dette også bidra til ytterligere å forsterke den fellesregionale problemforståelsen mellom aktører og virkemiddelforvaltere på regionalt nivå. Til syvende og sist er det mindre interessant hva produktet av planprosessen kalles – RUP eller SNP.

En måte å håndtere dette praktisk på, kan være å benytte en eventuell SNP-prosess som basis for de mer langsiktige perspektivene – noe som allerede gjøres i en del fylker. Dette handler riktig nok om noe mer enn å omdøpe SNP til ”langsiktig RUP”. Målsettingen må heller være å plassere det *regionale partnerskapet* innenfor rammen av et mer langsiktig perspektiv enn tilfellet er for de fleste av dagens utviklingsprogrammer. Dette kan bidra til å forsterke RUP og partnerskapsorganisasjonens strategiske perspektiver. Da kan man også unngå at

de årlige utviklingsprogrammene ”forskrever” seg mellom det strategiske og det operative. Dette vil ikke uten videre være enkelt. Det kan for eksempel tenkes at aktører som er mer markeds- og konjunkturfølsomme – som SND og Aetat – i større grad vil ha betenkeligheter med å knytte seg for sterkt til et mer langsiktig perspektiv. I verste fall vil man da ikke makte å bryte ut av en tenking basert på ”det minste felles multiplum”. Men tar man behovet for en sterkere strategisk og langsiktig innretting av den regionale utviklingspolitikken på alvor, vil dette sannsynligvis være en nødvendig vei å gå.

Dette betyr imidlertid *ikke* at årlige programmer eller handlingsplaner for regional- og næringsutvikling vil være overflødige. Hvis de regionale partnerskapsprosessene knyttes sterkere til en mer langsiktig planhorisont, kan dette også åpne for at de årlige handlingsprogrammene styrker sin funksjon som operasjonaliseringsprosess. Hvis de regionale partnerskapene lykkes i å avklare og samordne utviklingspolitikken innenfor et mer langsiktig perspektiv, vil de årlige programmene i mindre grad oppfattes som å være en ”ny” planprosess hver gang prosessen settes i gang. De årlige programmene vil da muligens få større legitimitet som ”grunne” planprosesser, noe som også kan bidra til et sterkere fokus på handlingsorientering.

Når det gjelder forholdet mellom RUP og fylkesplan kan muligens noe av det samme argumentet om sanering og integrasjon gjøres gjeldene, men neppe i samme grad. Igjen er det kanskje mindre interessant hva produktet kalles – RUP eller fylkesdelplan. Men faren er etter vår oppfatning i dette tilfellet at RUP kan ”integreres bort” i fylkesplansystemet. Vi tror ikke en innretting av de regionale utviklingsprogrammene i retning av en ”samfunns-RUP” – som også diskuteres i enkelte fylker – nødvendigvis vil være fruktbart. Det vil være en fare hvis fylkesplanen ”sluker” utviklingsprogrammet. Å holde fokus på regional- og næringsmessig utviklingspolitikk vil etter vår oppfatning være en forutsetning for å videreføre den fellesforståelsen og samarbeidsprosessen som RUP sannsynligvis har bidratt til – i det minste til en viss grad – blant aktører på regionalt nivå.

Selv om ”sanering og integrasjon” fremstår som det mest umiddelbare grepet som aktørene på regionalt nivå kan gripe til innenfor dagens rammer, er ikke dette noe som kan betraktes helt uavhengig av mer grunnleggende betingelser for relasjonen mellom de regionale aktørene – og som vi tross alt oppfatter som de viktigste utfordringene for RUP-arbeidet fremover.

Eventuelle fordeler ved økt langsiktighet og sterkere kobling til brukere henger sammen med hvor sterkt det regionale ”partnerskapsmandatet” skal være. Å øke langsiktigheten i det regionale utviklingsarbeidet krever også at det er *mulig* å tenke langsiktig, og at rammene gitt av sentralmyndighetene er tilpasset et slikt utvidet perspektiv. Dette har både å gjøre med størrelsen på den regionale ”utviklingskapitalen”, hvilke muligheter som finnes for å etablere ”frie”

utviklingsmidler på regionalt nivå, og hvor sterk det regionale nivåets autonomi skal være. Slike spørsmål bestemmes av de sentrale retningslinjene.

2. En regional og sentral utfordring: Lærende planlegging

Et annet område der mye kan gjøre regionalt, innenfor rammen av dagens sentrale rammebetingelser, er utvikling i retning av en lærende regional planprosess. Læring kan bety mange forskjellige ting, og begrepet misbrukes ofte. I enkelte intervju refererer aktørene tvert ”læring” som en legitimering av prosesser det kom lite praktisk ut av. Det vi i det foregående har omtalt som gjensidig informasjonsutveksling og møtested – funksjon fungerer ofte som en slik ”lærende” restkategori. ”Vi har lært hvordan andre sektorer på det regionale nivået tenker”. Tettere relasjoner mellom partene, gjensidig forståelse og informasjonsutveksling formidlet av RUP som rammen for møteplasser for sektorene, kan utvilsomt være et viktig *grunnlag for* lærende planlegging. Tette kontakter kan bidra til overføring av praktiske erfaringer og ideer. Men ”gjensidig forståelse” *kan* også lett fungere selvbekreftende på etablerte rutiner og arbeidsformer, og bidra til å begrunne hvorfor alt skal fortsette som før. ”Rituelle øvelser” fjernt fra praktisk handling, bidrar ikke til læring. Læring i forbindelse med planlegging bygger tvert i mot på en rekke forutsetninger i *handlingsrettede* planprosesser:

- Analyser av situasjonen. Programmet må bygge på en egen, empirisk analyse av situasjonen som ikke er ”utledet fra” de ulike parternes egne, institusjonaliserte, administrative problemoppfatninger.
- Analysene er basis for programmets strategi og indikatorer. Analysene av forutsetninger for utvikling i regionen er så grunnlaget for utforming av strategien og fastlegging av indikatorer.
- Iverksettingen evalueres. Iverksettingen av programmet evalueres, gjennom målinger av i hvilken grad programmets virkemiddel bidrar til å nå målene som er operasjonalisert gjennom indikatorene.
- Evalueringen påvirker analyse og strategi. Resultatet av evalueringen tilbakeføres til analysen av regionen og utformingen av strategien. Kriteriet på læring er at evalueringen bidrar til å endre praksis i neste planrunde. På denne måten etableres en spiral.

Slike spiraler kan lett brytes.

- Analysene mangler, eller er gjennomført på en ad hoc basis, som mer eller mindre tilfeldig sammenraskede, statistiske oversikter, klippet inn fra ulike, eksisterende kilder og plandokument.

- Analyser av situasjonen i regionen formuleres ofte som ”minste felles multiplum” av de administrative partnernes institusjonaliserte problemoppfatninger, ikke ut fra ”realitetene i regionen”, belyst gjennom empirisk og teoretisk forankrede analyser.
- Sammenhengen mellom analyser og utforming av strategi kan være svak.
- Indikatorer kan mangle.
- Strategien i plandokumentet kan ofte ha en svak forbindelse til praktisk iverksetting. I lite handlingsrettede programmer er denne sammenhengen fraværende.
- Evaluering med utgangspunkt i indikatorer kan mangle.
- I den grad evalueringer gjennomføres, vil de kunne ha en svak påvirkning på nye planrunder.

Vi finner slike blokkeringer på mange ulike nivåer. Et hovedpoeng i denne forbindelse er at læring bygger på handling. En planprosess som ikke er handlingsrettet, kan ikke bidra til lærende planlegging.

Det er ingenting i det sentrale regelverket som tilsier at det regionale nivået ikke skal kunne tilrettelegge for lærende planprosesser. På dette punktet er det rimelig å peke på tyngden i tradisjonene med fylkesplanlegging som en viktig forklaring på tingenes tilstand. En annen forklaring er den svake innretningen på handling. Dette punktet bringer oss igjen tilbake til de sentrale handlingsbetingelsene.

3. En sentral utfordring: Norsk utakt

Det er økende *forskjeller* mellom det norske arbeidet med regionale utviklingsprogram, og det tilsvarende arbeidet i EU. I debatten om oppgavefordelingsutvalgets innstilling har det kommet opp forslag om å overlate regional organisering til staten. Samtidig pågår det en livlig debatt i Sverige, der *svakhetene* med statlig styre på regionalt nivå etter hvert har ført til at flere og flere etterspør mer regionalt demokrati. Gjennom krav om sterkere statlig styring ser det dermed ut til at den norske utakten, sammenlignet med de fleste vest – europeiske land, øker.¹³ Det er grunn til å reflektere over at det er *institusjonelle*

¹³ Riktignok med noen unntak. Finland har vært gjennom en lignende prosess med statlig desentralisering, som uttrykk for den sosialdemokratiske finske politikken for tilpasning til EU (Mariussen og Virkkala, 1999). Med EUs utvidelse østover vil, som tidligere nevnt, det statlige nivået komme til å stå sterkere, bl.a. på grunn av utgangspunktet i flere av de øst-europeiske søkerlandene, med relativt svakt utviklede regionale nivå.

årsaker til denne norske "utakten": Norges forhold til EU, og den norske oljeøkonomien.

1. **Regionalisering i EU bygger på et europeisk styringsnivå.** Regionalisering og de – sentralisering i EU er resultat av prosesser som skapes, tilrettelegges og stimuleres av EUs administrative *reguleringer av strukturfondsprogrammene*, og de *finansielle virkemidlene* som *strukturfondene* etablerer. Dette skjer innenfor rammen av en regionalpolitikk som formuleres *på et europeisk nivå*. Dynamikken som driver frem regionalisering i EU forutsetter altså et nivå *utenfor* staten med kapasitet til å etablere nye spilleregler i relasjonene mellom stat og region som fører til at statene frivillig gir fra seg makt til regionene, samtidig som de styrker fremveksten av regionale institusjoner. Dette nivået er EU. Norge er ikke medlem i strukturfondspolitikken (med unntak av et avgrenset arbeid med interreg, der EU tar inn ikke-medlemsland som partnere), og har derfor ingen flernivåforvaltning som setter stat – region relasjonen inn i en over – nasjonal kontekst. Norge kan dermed ikke få noe *vertikalt partnerskap* med et forvaltningsnivå over den norske staten som kan bidra til styrking av det regionale nivået. Det er åpenbare årsaker til at Norge som "utenfor – land" ikke kan delta som "medlem" i strukturfondspolitikken, slik Norge gjør for eksempel i forskningspolitikken, der Norge er "medlem" i EUs rammeprogram for forskning: I dag dreies interessen i strukturfondspolitikken i retning av EUs utvidelse. Her står Norge "på den andre siden av bordet", som en potensiell *søker*, og kan derfor ikke forventes å ville gå inn i prosessene der EUs regionalpolitikk utformes *fra innsiden*.
2. **Den norske oljeøkonomien skaper en sterk stat.** En viktig forklaring på den raske danske regionaliseringen på 1980-tallet var krisen i arbeidsmarkedet, og en statsfinansiell og politisk situasjon som åpnet for at *amtene* fikk ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken, samtidig som den statlige innsatsen for regionalpolitikken ble trappet ned og overlatt til EU-programmene. I denne situasjonen, og under et høyre – liberalt politisk regime, fremsto regionalisering som en god, liberalistisk løsning, der beslutningene ble flyttet nærmere borgerne, og der statens handlingsmuligheter uansett var begrenset. Innenfor rammen av den norske oljeøkonomien har vi en stat der konjunktur- og finanspolitikk er det overordnede politikkområdet, satt under press fra stadig nye forslag om omfordeling av ressurser. Denne situasjonen skaper ikke stemning for forslag om at staten skal fraskrive seg ansvar ved å regionalisere oppgaver. Tvert i mot, situasjonen inviterer til krav om mer statlig

styring. Det å få staten til å ta ansvar for en oppgave, vil stå sentralt for alle som ønsker at oppgaven skal bli bedre ivaretatt. Forslag om økt statlig ansvar for det regionale nivået faller inn i dette bildet, paradoksalt nok også fra partier som tradisjonelt oppfattes som høyre – liberale. I denne situasjonen har regionalismen, som fortsatt blomstrer i Europa, magre kår i Norge.

Regionale utviklingsprogram bygger videre på tradisjonen med fylkesplanlegging. Denne tunge tradisjonen, med trekk av det vi har omtalt som retorikk, skulle forbedres. Strategien i St.m.31 var å *mime* EUs ”partnerskapspolitikk” for å oppnå de samme resultat som EU når det gjaldt regionalisering. Men i meldingen kom likevel fokus til å bli rettet mot utvikling av *horisontale regionale partnerskap, med sikte på å få til bedre sektorsamordning*. Dermed overså meldingen at det sentrale elementet i EUs partnerskap *ikke* er de *horisontale*, men tvert i mot det *vertikale partnerskapet*, som etablerer grunnlaget for flernivåforvaltning.

Ser vi på erfaringene med vertikale virkemidler i St.m.31, så som overføringsmuligheten mellom 2425 og 551 og prosedyren med sentral godkjenning av programmer, viser vår evaluering at de har vært for svake.

Grunnen til at fylkesplanlegging med RUP i stor grad har *forblitt* en retorisk øvelse, er at St. m. 31 overså betydningen av det vertikale partnerskapet for regionaliseringen i EU. I stedet ble strategien ensidig lagt på relasjoner på det regionale nivået, og meldingen la ikke tilstrekkelig sterke *sentrale* virkemidler til å støtte opp om arbeidet

Det betyr også at de viktigste faktorene som har bidratt til å begrense resultatene av arbeidet med regionale utviklingsprogram har ligget utenfor rekkevidde fra de som har arbeidet med disse programmene.

Mer handlekraftige regionale programmer, i tråd med en ambisjon om modernisering og forenkling i offentlig sektor, må bygge på et klarere definert ansvar – og tydeligere administrative og finansielle rammebetingelser for den regionale planleggingen. I utgangspunktet kan dette skje på to ulike måter:

1. **Sterkere regionalt ansvar, regionalisering.** Staten overlater ansvar, myndighet og kontroll over ressurser innenfor sentrale sektorer (arbeidsmarkedspolitik, næringsutvikling osv) til fylkeskommunene, slik Danmark delegerte dette ansvaret til amtene.
2. **Sterkere statlig ansvar for regional utvikling.** Staten tar et større ansvar for de regionale utviklingsprogrammene, ved å organisere dem som del – programmer innenfor et nasjonalt program for regional utvikling. Ideen er

her at man tar intensjonen fra St.m. 31 på alvor, og prøver å *kopiere EUs vertikale partnerskap*. Nedenfor vil vi utdype disse to forslagene.

4. Regionalisering, en dansk modell

Den danske modellen bygger på at amtet har en dominerende stilling på det regionale nivået. Oversatt til norske forhold betyr det at fylkesmannens statlige sektorkontor flyttes inn i fylkeskommunen, som får ansvaret for de næringsrettede virkemidlene (SND), arbeidsmarkedspolitikken osv. Fordelen med en slik løsning vil være at man får forenklet partnerskapsprosessene internt i offentlig sektor. Dermed blir det mer ressurser og rom for å fokusere på det som er den regionale, næringsorienterte planleggingens egentlige oppgave: hvordan rammebetingelsene for næringsutvikling kan tilrettelegges best mulig.

De regionale utviklingsprogrammene blir dermed fylkeskommunens ansvar, med staten i en relativt tilbaketrukket, kontrollerende rolle. Den sentrale oppgaven i fylkeskommunens planarbeid blir relasjonen til næringslivet i regionen – og andre partnere utenfor offentlig sektor. Denne modellen har flere fordeler, den:

- Bidrar til å forenkle planarbeidet og redusere betydningen av forhandlinger internt i offentlig sektor
- Den gir dermed gode muligheter til å utvikle partnerskap privat – offentlig.
- Den bidrar til forenkling og effektivisering, og dermed konsentrasjon om det vesentlige, de praktiske og operative sidene ved planarbeidet.

Den danske løsningen bygger på forutsetningen om at det sentrale, statlige nivået ønsker å gi fra seg makt til det regionale nivået. Det nasjonale nivået kan ta tilbake noe av denne kontrollen, gjennom ulike former for regulering av bevilgningene til regionale utviklingsprogrammer. Et mulig virkemiddel som kan bidra til å sikre langsiktigheten i programmene, vil være etablering av et nasjonalt fond over flere år (4 etter mønster fra fylkesplanene, eller 7 etter mønster fra EU) som basis – finansiering av de regionale utviklingsprogrammene. I den nasjonale styringen av dette fondet kan man så legge inn føringer som bidrar til å opprettholde en nasjonal involvering i partnerskapet. Men det nasjonale fondet kan få en ennå mer sentral rolle.

5. Statlig ansvar, en svensk - finsk modell

En svensk – finsk modell vil bygge på statlige, nasjonale program for regional utvikling, som implementeres gjennom regionale del – programmer med ulike partnere.

Det etableres et *nasjonalt fond* og et *nasjonalt program* for *regional utvikling*. Fondet og programmet skal etablere de sentrale politiske, administrative og finansielle rammebetingelsene for de *regionale utviklingsprogrammene*, som skal være implementeringen av det nasjonale programmet. Fondet og programmet bør ha en langsiktig ramme, for eksempel 7 år. Siktemålet med fondet og medfinansieringen fra sektorene må være å bygge opp en *samlet* ramme for planarbeidet som omfatter den "regionale utviklingskapitalen" innenfor rammen av et 7-årig program. En avgjørende forutsetning for en slik løsning vil være at fondet og programmet sentralt får ansvar, myndighet og administrative mekanismer overfor sektordepartementene som gjør det mulig å koordinere medfinansiering på en måte som er hensiktsmessig for gjennomføringen av programmet.

Det betyr at fondet og programmet, som skal "mime" EUs strukturfondsprogram og DGREGIO i Brussel, må "løftes opp" til et forvaltningsnivå som er *overgripende* i forhold til sektordepartementene¹⁴.

Det nasjonale fondet og programmet vil *definere regionale handlingsrom*, gjennom relasjonen mellom det overordnede, nasjonale programmet og de regionale sub-programmene, som er implementeringen av det nasjonale programmet. Det kan gjøres slik:

Det *nasjonale programmet* fastlegger nasjonale mål, administrative ordninger, peker ut hvilke regioner som skal få støtte, definerer nasjonale indikatorer, har ansvar for sentral sektorkoordinering, godkjenning og finansiering av regionale program, og har ansvar for evaluering og overvåking av regionenes gjennomføring.

Det nasjonale nivået skal imidlertid *ikke* blande seg bort i utformingen av regionale strategier – og det skal overlate implementeringen av de regionale programmene, inkludert ansvar for de regionale programmenes budsjetter og ansvaret om beslutning om prosjekter og annen støtte, til det regionale nivået. Det betyr at kompetansen og ansvaret for strategiutvikling, gjennomføring av regionale utviklingsprogrammer og vurderingen av hvilke prosjekter som skal få penger, overlates til det regionale nivået.

Med en slik løsning vil det *regionale handlingsrommet* bestå av *konkretisering og implementering* innenfor rammen som er *gitt* av det nasjonale programmet. Det er lett å se at dette vil være en begrensning sett i forhold til fylkesplantradisjonen og dagens arbeid med regionale utviklingsprogram, der fylkestinget er autonomt til å bestemme det overordnede mål i fylkesplanverket

¹⁴ Et tankekors i dette forslaget vil være de institusjonelle betingelsene for den typen langsiktighet som 7 årige program krever. I det politiske systemet er det tradisjon for å kreve raske resultat. Man kan også tenke seg scenarier der denne typen langsiktige programmer blir sårbare for sentrale politiske endringer, eller gjort til slagmark mellom regionale og sentrale myndigheter med ulik politiske ledelse.

som RUP i dag er en integrert del av. Med et nasjonalt program vil fylkestinget bli presentert for en nasjonal, overordnet målsetting, som må tas for gitt dersom programmet skal godkjennes. Et fylkesting som likevel vedtar noe som bryter med det nasjonale programmet, vil ikke få verken penger eller program. Dersom denne nasjonale rammen er tilstrekkelig generell, vil muligheten til regional konkretisering likevel åpne for regionale program bygd på analyser av unike regionale forutsetninger for utvikling, med unike regionale mål. De regionale programmene vil dermed forventes å få ulike strategier og gå i ulike retninger. En slik ulikhet, bygd på ulike regionale forutsetninger for utvikling, må nettopp være *tilsiktet*.

Et dilemma for den nasjonale ledelsen av fondet og programmet vil da selvsagt være at konsistensen i hele programmet, som jo er avhengig av delprogrammene for å bli implementert, vil være avhengig av at ulikhetene ikke blir *for* vidtgående. Delprogrammene må eksempelvis kunne *evalueres* med utgangspunkt i indikatorer som reflekterer den nasjonale politikken. Ulike regionale strategier kan også føre til at ulike regioner trekker inn ulike sektorer med ulik tyngde, noen kan prioritere veier, andre skoler. Dette skaper koordinasjonsvansker sett i forhold til nasjonal sektorpolitikk, og vil også kunne ha innvirkning på statsbudsjettets fordeling av ressurser på sektorer. Løsningen av disse vanskene vil stille store krav til den nasjonale administrasjonen av programmet, og til de mekanismene for sektorkoordinering og samfinansiering som etableres.

Et nasjonalt program vil også kunne invitere nasjonale politikere og administratorer til detaljstyring. Dermed kan interessante vertikale konflikter oppstå, for eksempel mellom regioner som har et fylkesting med en annen farge enn regjeringen. I det danske lovverket om strukturfondsprogrammene har man derfor *lovfestet* en begrensning av det nasjonale embetsverkets *kompetanse* når det gjelder utforming av regionale strategier og beslutninger om bevilgninger av prosjekter: denne *kompetansen* ligger regionalt, ikke på det nasjonale nivået. Gjennom denne *lovfestingen* har det danske folketinget laget en beskyttelse av det regionale selvstyret som er ut til å fungere under danske politiske forhold.

Forslaget gjør det dermed mulig å kombinere ambisjoner om statlig ansvar og styring med regional autonomi. Så lenge det nasjonale programmet holder seg til et overordnet nivå med generelle rammer, viser erfaringene at de regionale programmene kan komme til å få svært ulik innretning. Gevinsten, sett fra det regionale nivåets side, vil dermed først og fremst være at planarbeidet får klarere finansielle styringsmekanismer, større langsiktighet, og sentral hjelp til å løse spørsmål om sektorsamordning. Regionale sektor – partnere, som stilles overfor kryssende krav fra sine sentrale myndigheter og det regionale partnerskapet, vil få hjelp til å løse disse dilemmaene fra et sentralt nivå. Som alle andre løsninger, åpner forslaget for en rekke dilemma og vansker, det stiller

store krav til de som skal gjennomføre det – og det forutsetter en kombinasjon av sentral politisk støtte og vilje til tilbakeholdenhet når det gjelder detaljstyring, for å unngå at planen blokkeres av konflikter mellom regionalt og sentralt nivå.

Gjennomført på rett vis vil det kunne gi de regionale partnerskapene sterkere administrative og finansielle mekanismer, større langsiktighet, større budsjetter og tunge og viktige beslutningsmuligheter. Det største tapet, sett i forhold til fylkesplantradisjonen, er *fylkestingets autonomi til å vedta målformuleringer*. En annen trussel, sett fra det regionale nivået, vil være statlig detaljstyring av programmer. Denne formen for planlegging vil dermed ikke løse striden om nivåfordeling, men den vil etablere andre rammer for den. Et poeng i vår sammenheng er at de positive resultatene som er oppnådd med RUP, de gode horisontale relasjonene mellom de regionale partnerne, under dette forslaget vil kunne videreføres innenfor tydeligere sentrale rammebetingelser som, *under bestemte betingelser*, vil kunne etablere større regionale rom for handling. Med en 7 årig ramme og medfinansiering fra flere sektorer vil programmenes budsjetter bli store – og beslutningene om programmenes innretning tunge og viktige. Det er grunn til å tenke over at det er en sammenheng mellom tidshorisonten i planen og hva planen kan gjøre. Med langsiktige programmer kan man bygge langsiktige prosjekter. Denne muligheten eksisterer også i dag, et prosjekt kan vandre fra RUP til RUP i mange år. Likevel vil en mer konsekvent, langsiktig plan kunne åpne for andre løsninger. Eksempelvis kan et 7-årig program opprette og finansiere driften av en institusjon i 7 år. Med lange planer vil fokus flyttes fra kortsiktige ad hoc prosjekter over mot mer strategiske grep for utvikling. Lange planhorisonter gjør det også mulig å kreve at planen skal kunne realisere noen av sine målsetninger, noe man ikke kan kreve av en ettårig plan. Større langsiktighet åpner for resultatorientering.

6. Avsluttende diskusjon

Vi har i dag gående en politisert debatt om fylkeskommunens fremtid. Her er flere spørsmål oppe, men fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør har fått en beskjeden plass i debatten. Med utgangspunkt i denne rollen, og erfaringene fra arbeidet med regionale utviklingsprogram som vi har redegjort for ovenfor, er flere refleksjoner mulig.

Handlekraftige regioner bør ha regionalt demokrati. Et sentralt spørsmål i den svenske debatten om tillväxtavtal har vært dilemmaet mellom på den ene siden ambisjoner om større regional handlingskraft, på den annen side fraværet av regionalt politisk demokrati. Erfaringen ser ut til å være, for å sette det på spissen, at dersom man ønsker et handlekraftig regionalt nivå, bør dette regionale nivået ha en demokratisk forankring. Uten demokratisk forankring, setter vi regionale embetsmann til å fatte viktige beslutninger på egen hånd.

Forenkling og effektivisering tilsier en klar arbeidsdeling. Jo sterkere institusjonell fragmentering og uklarhet i ansvar mellom sektorer og nivå, jo større er risikoen for at samspillet mellom de offentlige aktørene blir hovedsaken, mens utviklingen av samfunnet – og kontakten med private partnere, blir skadelidende. Skal planprosessene være fristende arenaer for næringslivets aktører, må en rydde opp internt i offentlig sektor først, ved at ansvaret forankret klart i en bestemt institusjonell løsning.

Staten kan regulere, ikke intervenere. I en situasjon der vi får et klarere regionalt maktmonopol, vil det statlige nivået kunne spille en rolle som utvikler av strategier, tilrettelegger av læringsprosesser og regulator av planprosessen. Vi ser at fylkene i dag har store problem med å utvikle analyser som grunnlag for strategiene. Hvordan skal man egentlig forstå utfordringene for regional utvikling? På dette punktet trenger fylkesnivået en partner som kan bidra til å fremme teori- og strategiutvikling. Gjennom tilrettelegging av rammebetingelser for planprosessene kan det sentrale nivået også bidra til å utvikle mer lærende planlegging, for eksempel gjennom reguleringer som pålegger fylkene å integrere evalueringer som en del av planarbeidet.

Disse argumentene peker i retning av en dansk løsning. På den annen side kan det argumenteres for at vi trenger en sterk stat innenfor regional planlegging:

Statens tradisjonelle regionalpolitiske rolle er omfordeling til fordel for utkantene.

Gjennom statlig ansvar og styring blir det lettere å drive strategiutvikling, kunnskapsoverføring, evaluering og læring.

Flere viktige utviklingsoppgaver er ikke regionale, men tvert i mot lokale eller nasjonale.

Referanser

- Amdam, Jørgen og Veggeland, Noralv (1991): *"Teorier om samfunnsplanlegging"*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Argyris, Chris & Donald A. Schön (1978): *"Organizational learning : a theory of action perspective"*. Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub.
- Gjertsen, A. (1998) *Regionale utviklingsprogram 1998 - utvikling og utfordringer*. NF-arbeidsnotat 1028/98.
- Gjertsen A. og Sollund M. (1999): *Regionale utviklingsprogram 1999 - utvikling og utfordringer*. NF-arbeidsnotat 1024/99.
- Pettersen L. Alsos G., Gjertsen A., Høy Anvik C. og Ljunggren E. (1999): *Blir det arbeidsplasser av dette da, jenter?*, NF-rapport 13/99. Pettersen, St.meld. nr. 31, 96-97
- Scott, A. J. (1998): *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Stabekk, T (1998): *Næringsplanlegging og næringsplanprosesser*. Asplan Viak.
- Storper, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York & London: The Guilford Press.
- Friedmann, John (1987): *"Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action"*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Haas, Ernst B. (1990): *"When Knowledge is Power"*. Berkeley: University of California Press.
- Kleven, Terje (1990a): *"...det ruller og går..." Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging*. NIBR-rapport 1990:23.
- Kleven, Terje (red.) (1990b): *"Planlegging og handling"*. Oslo: Kommune-forlaget.