

Program og satsinger retta mot distriktskommuner og småsamfunn

Norsk senter for bygdeforskning

Svein Frisvoll, Reidar Almås og Karoline Daugstad

Forord

Norsk senter for Bygdeforskning har med stor interesse fulgt Distriktskommisjonenes arbeid og har ved ulike anledninger kommet med faglige analyser og innspill. Denne publikasjonen inngår i denne prosessen. Notatet er utarbeidet for Kommisjonen/KRD av et arbeidslag bestående av Karoline Daugstad, Svein Frisvoll og undertegnede.

Vi ønsker Kommisjonen lykke til i det avsluttende arbeid og ser fram til innstillingen og debatten rundt denne til høsten.

Trondheim 20.april 2004

Reidar Almås, daglig leder Norsk senter for Bygdeforskning

Innledning

Målet med dette notatet er å gi en oppsummering av erfaringer fra ulike programmer eller satsinger rettet mot utkantkommuner og småsamfunn. Notatet er basert på gjennomgang av noen sentrale satsinger fra nasjonalt hold og eksempler på interkommunale satsinger initiert av fylkeskommuner eller andre interkommunale samordningsorganer. Felles for alle eksemplene er at de retter seg mot utkantkommuner, det vil si kommuner med fallende folketall og lav sentralitet, og at dette er nyere og/eller pågående satsinger (iverksatt i løpet av de siste fem år). Etter ønske fra oppdragsgiver har vi spesielt merket oss satsingenes fokus på innovasjon/nyskaping og kunnskapsbaserte næringer. Notatet er delt i to hoveddeler hvor delen "Nasjonale initiativ" omtaler tre eksempler, og delen "Interkommunale initiativ" omtaler fire eksempler. Bakgrunnsstoffet for disse to delene er i hovedsak gjennomførte evalueringsrapporter, ulike plandokumenter og informasjonsmateriale (også hentet fra internettsider), og telefonintervjuer gjennomført i forbindelse med dette oppdraget. Notatet avsluttes med "Konklusjon og anbefalinger" hvor vi på bakgrunn av de undersøkte satsingene forsøker å si noe om satsingenes grad av suksess eller ikke, ut fra stikkord som roller, kunnskapsnivå, kunnskapsoverføring, forankring, legitimitet, nettverk, koordinering og samhandling.

Nasjonale initiativ

Utkantsatsingen/utkantprogrammet¹

Kort om programmet

Utkantsatsingen – eller utkantprogrammet som den også kalles – startet i 1997 og var rettet mot kommuner med stor nedgang i folketallet. Satsingen var et typisk "ovenfra og ned"-initiativ hvor KRD satt i førersetet fra start til slutt. Departementets mål med satsingen var å utfordre kommunene til å ta ansvar for egen utvikling og bli mer konkurranseorienterte. Programmet betraktes av evaluator å være det første steget mot en helhetlig regionalpolitikk, dvs. en regionalpolitikk som både retter seg både mot "vekstkraftige regioner" og mot områder som faller utenfor denne definisjonen.

Utkantprogrammet representerer en kvalitativ nyskaping i norsk distriktpolitikk. Tradisjonelt har distriktpolitikken handlet om å sikre vekst og utvikling i utkantstrøkene gjennom overføringer og ulike omstillings- og støttetiltak. Utkantprogrammet var ment å gjøre utkantkommunene bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet gjennom å skape et økonomisk og holdningsmessig handlingsrom hvor

¹ Satsingen er evaluert av Karlsen m.fl. 2002 og Karlsen m.fl. 2003, og teksten nedenfor baserer seg på denne evalueringen.

kommunene får anledning til å gripe sin egen situasjon med egne virkemidler og egne strategiske valg. KRD har med andre ord lagt vekt på den enkelte kommunes eget initiativ og evne til strategisk tenkning og gjennomføring. Videre har programmet en målsetting om at fylkeskommunene og staten skal forbedre sine egne arbeidsmetoder for bli en dyktigere medspiller for utkantkommunene.

Satsingen bestod av fem elementer: (1) Økte økonomiske rammer til utkantkommunene, (2) samarbeid mellom KRD og andre departement, (3) fylkeskommunenes rolle, (4) utvikling av ny kunnskap og (5) formidling av kunnskap. Ut fra evalueringsrapporten virker det ikke som at satsingen fra sentralt hold har hatt et særskilt fokus på kunnskapsbaserte næringer.² Satsingen var rettet mot seks *pilotkommuner*³, én forsøksregion⁴ og noen fylkeskommuner⁵, og den utspilte seg i all hovedsak mellom forvaltningsnivåene (stat, fylke og kommune).

Kort om evalueringens konklusjoner og anbefalinger

Evalueringen av satsingen konkluderer med at programmet var en god idé som møtte motstand lokalt. Den lokale motstanden var todelt:

- ✓ Begrepsvalget (utkant) vakte motstand fordi det ble oppfattet som stigmatiserende. I forbindelse med den siste regionalmeldingen (St.meld. nr. 34 (2000-2001)) benytter KRD begrepet småsamfunn som en følge av kritikken av utkantbegrepet.
- ✓ Målsettingen – det å planlegge for befolkningsnedgang – vakte betydelig motsand og diskusjon.

I og med at både kommunepolitikerne og de administrativt ansatte i de berørte kommunene delte situasjonsbeskrivelsen som programmet hvilte på med KRD, forklares motstanden med for dårlig planlegging, for dårlig kunnskap og for dårlig gjennomføring. Evaluator mener at satsingens idé og målsettinger ble for dårlig forankret i pilotkommunene fra starten av. Lokalpolitikere og de lokale administrasjonene hadde vansker med å akseptere at kommunene med all sannsynlighet var inne i en langvarig tilbakegang i folketall og at man dermed i første omgang måtte planlegge for å håndtere tilbakegangen – ikke forsøke å snu den gjennom støttetiltak. Man følte at ved å akseptere programmets målsettinger, aksepterte man at kommunen på lang sikt skulle avfolkes. Slik fikk noen av kommunene også problemer med å legitimere og kommunisere målsettingene til sine egne innbyggere. Det spredte seg en viss negativ holdning til satsingen som følgelig trenerte prosjektet i disse kommunene.

² Dette utelukker ikke at det har vært lokale prosjekt som har vært retta mot kunnskapsbaserte næringer, men innenfor rammene av dette notatet har det ikke vært mulig å gå inn i satsingens lokale prosjekter.

³ Gamvik, Dyrøy, Tjeldsund, Vågå, Engerdal, Utsira og Askvoll

⁴ Indre Namdal i Nord-Trøndelag. Regionen omfatter Grong, Høylandet, Snåsa, Lierne, Namsskogan og Røyrvik kommuner.

⁵ Fylkeskommunene som deltok, kan deles i to grupper: De med pilotkommuner/forsøkskommuner og de uten. Fellesnevneren for fylkeskommunene er at de har utkantkommuner.

Man kan sammenfatte de viktigste årsakene til den dårlige forankringen av Utkantprogrammet i følgende punkt:

- ✓ KRD brukte for liten tid på planlegging av programmet og samhandling før pilotkommunene ble valgt ut. Kommunene fikk dessuten klarsignal til å sette i gang med sine prosjekter for raskt.
- ✓ KRD hadde for liten kunnskap om de lokale aktørenes holdning til, og forståelse av, problemstillingene programmet hvilte på. KRD hadde også for dårlig kunnskap om hvilke politiske målsettinger det var mulig å legitimere på lokalt nivå.
- ✓ Fylkeskommunene ble involvert for sent, og fylkespolitikere involverte seg i liten grad direkte i programmet og oppfattet heller ikke Utkantsatsingen som noe nytt i forhold til deres daglige arbeid med regional utvikling.
- ✓ Utkantprogrammet har hatt for dårlig politisk forankring. Dette gjelder både KRD og de andre departementene som har vært involvert. I følge evaluator synes det som at det har vært embetsverket som har tatt initiativet til Utkantsatsingen og kommet opp med dens idémessige innhold og løsninger. Evaluators vurdering er at den politiske toppledelsen i for liten grad har vært involvert til at satsingen har fått den nødvendige legitimitet, ikke bare innad i KRD, men også mellom KRD og de andre departementene.

Til tross for denne kritikken, konkluderer evaluator med at Utkantprogrammet har oppfylt sine intensjoner for noen av utkantkommunene: Kommunene som har vært i stand til å ta holdningsendringen inn over seg og forankre denne i hele kommuneorganisasjonen. Men ut over disse suksesshistoriene er det vanskelig å se permanente endringer:

- ✓ Utkantprogrammet har vært organisert som et eget prosjekt på siden av departementets daglige virksomhet og med direkte kontakt mellom KRD og kommunene. Da det er deltakerkommunenes opplevelse av oppmerksomhet fra det sentrale statsapparatet og muligheten til direkte kontakt som trekkes frem som viktige årsaker til at man i noen tilfeller har lyktes med holdningsendring, er det antagelig uheldig om denne arbeidsmetoden ikke videreføres.
- ✓ Fylkeskommunene har ikke endret arbeidsmetodene sine som en følge av programmet. Det er dermed vanskelig å finne eksempler som kunne bli varige endringer.
- ✓ Det er heller ikke utviklet noen nye virkemidler eller støtteordninger overfor kommunene, noe som er bakgrunnen for at mange ordførere og rådmenn uttrykker skuffelse over Utkantsatsingen.

Utkantsatsingen er på mange måter en god illustrasjon på at man må spille på lag med alle de involverte aktørene om man ønsker å skape positive endringer i norsk distriktspolitikk. Selv om KRD vil være en meget sentral og dominerende aktør, så er det ingen tvil om at kommuner og fylkespolitikere, næringsliv og lokalbefolkning er viktige.

Evaluatør konkluderer med at Utkantsatsingen synes å være mislykket i forhold til fylkeskommunene. Dette fremheves som bekymringsfullt i og med at det er fylkeskommunene som har fått ansvaret med å forvalte og videreføre programmets ideer i Småsamfunnssatsingen⁶. Videre fremhever evaluatør at det ligger en rekke potensielle paradokser mellom sektorpolitikken og fokuset på småsamfunn, både i virkemiddelapparatet og mellom departementene. I den videre småsamfunnssatsingen må man derfor gjøre et nytt forsøk på å bedre samordningen på tvers av departementene – ikke minst i forhold til politisk samhandling og forankring.

Prosjektet ”Kompetanseutvikling i utkantkommuner” (KOMUT)⁷

Kort om programmet

KOMUT er et forsøk på å iverksette en modell for kompetanseutvikling i utkantkommuner og det er søkt om finansiering i 2001 og 2002 fra Kompetanse-utviklingsprogrammet. Modellen som KOMUT benytter skriver seg fra et forprosjekt gjennomført på Sør-Helgeland på oppdrag av KRD, som ønsket å utvikle et verktøy for regionale aktører som driver med bedrifts- og kompetanseutvikling i utkantkommuner. For KOMUT som nasjonalt prosjekt er KRD én av initiativtakerne⁸.

Prosjektets bærende ide er at det finnes et behov for å etablere desentraliserte, brukerstyrte og lokalt tilpassede etter- og videreutdanningstilbud. Satsingen fremstår med andre ord ikke som særskilt retta mot kunnskapsbaserte næringer.

Det sentrale aspektet i KOMUT-modellen er etableringen av en sentral som det fysiske bindeleddet mellom kompetanseutviklingsarbeidets ulike aktører. Sentralen kartlegger kompetansebehovet i regionen. Den skal også ha kunnskap om, og oversikt over, kompetansetilbydere i området, samt gjennomføre kompetansetiltak. Modellen spesifiserer videre at etableringen av sentralen måtte skje som en følge av et lokalt initiativ med en påfølgende lokal mobiliseringsfase. Mobiliseringsfasen er svært sentral i KOMUT, da det er i denne fasen at prosjektet forankres lokalt.⁹

Mobiliseringsfasen består egentlig av tre aktiviteter, men det er kun den første – startkonferansen - som er gjennomført pr. evalueringstidspunktet i 2002¹⁰. Startkonferansen markerer overgangen fra forprosjekt til et hovedprosjekt ved at prosjektet er politisk forankret i kommunene. Startkonferansen er således en svært viktig del av mobiliseringsarbeidet. Det er pr 2002 gjennomført to slike startkonferanser – en i Båtsfjord og en i Aure. I tillegg til disse

⁶ Se omtale under ”Småsamfunnssatsingen i Møre og Romsdal fylke”.

⁷ KOMUT-prosjektet er evaluert av Fosse og Lysgård (2002) og den følgende teksten er basert på denne evalueringen.

⁸ Evaluatør spesifiserer ikke hvem de øvrige initiativtakerne er.

⁹ Evalueringsrapporten konsentrerer seg om mobiliseringsfasen.

¹⁰ De øvrige to tiltakene i mobiliseringsfasen er en analyse av lokale betingelser for prosjektet og intervjuer av lokale aktører og tilbydere av kunnskap og finansiering.

har det blitt gjennomført et oppklaringsmøte hvor Engerdal og Askvoll kommuner, Hedmark fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, KR D og SIVA var representert.

Kort om evalueringens konklusjoner og anbefalinger

Oppslutningen om prosjektets bærende idé er bred. De ulike involverte aktørene har med andre ord en sammenfallende problemforståelse, og KOMUT-prosjektet imøtekommer da også to lokale behov: 1) Et generelt behov for kompetanseheving, denne må skje lokalt og tilpasses det lokale behovet. 2) Enkeltpersoners ønske om etter-/videreutdanning og annen opplæring.

Evaluatør konkluderer på grunnlag av den nær sagt allmenne oppslutningen om programmets filosofi at det er grunnlag for å videreføre KOMUT-prosjektet. Men et par justeringer anses å være nødvendige:

- ✓ Informasjonsarbeidet har ikke fungert godt nok. Dette har gjort at den lokale forankringen (selv kjernen i KOMUT-prosjektet) har vært svak i noen områder. Dette er samtidig områder som har størst behov for KOMUT-prosjektet, og det som særlig kjennetegner disse områdene om man sammenligner de med prosjektets suksesshistorier, er det manglende engasjementet fra det lokale næringslivet.
- ✓ Manglende erfaringsoverføring og veiledning basert på forprosjektet og andre prosjektdeltakeres erfaring. Dette har ført til usikkerhet i forhold til hva KOMUT-prosjektet egentlig er, noe som igjen har skapt usikkerhet om hvorvidt prosjektet er den rette løsningen for det lokale behovet og om hvordan man skal organisere arbeidet lokalt.
- ✓ Den manglende samordningen mellom KOMUT-prosjektet og andre pågående prosjekter innenfor lokal kompetanseutvikling kom i fokus i mobiliseringen og stjal fokus fra diskusjonene om prosjektets framdrift, noe som skapte usikkerhet. I en del tilfeller ble KOMUT oppfattet som konkurrerende med andre lokalt initierte kompetanseutviklingsprosjekt. Det ble derfor brukt mye tid og krefter på å oppklare KOMUT-prosjektets forhold til andre, lignende initiativ.¹¹
- ✓ Det er uheldig at noen spesifikke kurs har fått et for sterkt fokus.¹² Dette bidrar til at noen utkantkommuner opplever at KOMUT-prosjektet i bare begrenset grad kan dekke det lokale behovet for kompetanseutvikling, da kursene prosjektet fokuserer på, ikke passer med det lokale behovet. Dette strider mot prosjektets kongstanke, og utfordringen med å tilpasse og tilby systematisk men likevel lokaltilpasset informasjon

¹¹ Av konkrete eksempler kan man nevne Båtsfjord opplæringscenter (BOAS) som ble etablert i 1993 etter initiativ fra det lokale næringslivet, samt Sør-Trøndelag og Hedmark fylkeskommuners "Samarbeid om lokale arenaer for næringsutvikling og kompetanseheving" (SLANK).

¹² Evaluatør trekker særskilt frem det faktum at Høyskolen i Narvik (HiN) er sekretariat for KOMUT-prosjektet samtidig som HiN tilbyr kurs.

til de ulike geografiske områdene som involveres i KOMUT holdes da også frem av evaluator som prosjektets viktigste utfordring.

Program for nyskaping og teknologispredning i Nord-Norge (NT-programmet)¹³

NT-programmets rammer er ikke begrenset til å støtte nyskaping i utkantområder i Nord-Norge mer enn sentrale områder. Vi mener likevel det er relevant å ta med en kort omtale av programmet fordi det illustrerer at nasjonale satsinger som skal støtte kunnskapsnæringer og innovasjon kan få en geografisk slagside hvor sentrale områder ofte "vinner" med hensyn til å trekke til seg ressurser.

NT-programmet ble opprinnelig etablert høsten 1987 som et tiltak for å følge opp FoU-planen for Nord-Norge. I 1997 gikk programmet inn i sin tredje programperiode. KRD hadde tatt initiativet og bevilget midlene og SND fikk det operative ansvaret. Tredje programperiode varte til 2000 og fjerde til og med 2004. KRD besluttet nylig å videreføre programmet, som dermed går inn i sin femte programperiode i 2005 (KRD 2004). Programmets hovedmål er at det skal bidra til nyskaping i nordnorske teknologibedrifter og hver programperiode har hatt en samlet økonomisk ramme på ca 100 millioner kr. Følgende omtale dreier seg om den tredje programperioden som evaluator har sett spesielt på.

Programmet er som nevnt ikke spesifikt rettet mot noen særskilte områder i landsdelen og 29 % av tildelingene går til bedrifter lokalisert i Tromsø. Evaluator gjør da også et poeng av at dette er et generelt trekk ved denne typen kunnskaps-/innovasjonsretta programmer fordi midlene lettest lar seg bruke i de sentrale områdene. Det er her utviklingsbedriftene er. Vi vil her bemerke at denne effekten trolig også kan skyldes sentralt lokaliserte bedrifters fysiske nærhet til forsknings- og kompetanseinstitusjoner. Det er likevel interessant å merke seg at små tettsteder som Glomfjord, Andenes og Melbu har hatt relativt mange prosjekter (mottatt til sammen 10 % av de innvilgede midlene). Denne relativt høye prosentandelen henger sammen med at bedriftene (prosjekt) fra disse tre stedene som har fått innvilget støtte, har fått mer penger enn tilsvarende prosjekter i Tromsø. Den gjennomsnittlige tildelingen pr. prosjekt i Melbu var for eksempel på 1 075 000 kr, mot 556 000 i Tromsø. Uten at det er spesifisert i evalueringen kan det virke som at det trengs mer penger for å gjennomføre denne typen kunnskapsintensive nyskappingsprosjekt i småsamfunn enn i sentrale områder. Mangelen på infrastruktur (IKT), og en arbeidsstyrke med relativt lav formell kompetanse som man gjerne finner i småsamfunnene, er nærliggende å peke på om man skal lete etter årsaker til at dette kan være tilfelle.

¹³ NT-programmet er evaluert av Ernst & Young AS og Norut Samfunnsforskning AS og den følgende teksten er basert på denne evalueringen.

Interkommunale initiativ

”Blilyst:)”, Sør-Trøndelag fylkeskommune¹⁴

”Blilyst:)” er et utviklingsprogram for innlandskommunene i Sør-Trøndelag¹⁵ som gjennomfører og støtter utviklingstiltak. Programmet er et rent ”nedenfra og opp” initiativ som baserer seg på et samarbeid mellom deltakerkommunene, fylkeskommunen, fylkesmannen, Innovasjon Norge og næringslivet. Bakgrunnen for programmet var innlandskommunenes følelse av at virkemiddelapparatet var tilpasset kystkommunene i Sør-Trøndelag og ikke fanget opp innlandskommunenes særlige utfordringer.

Programmet ble startet opp i 2003 etter et relativt langvarig arbeid med å få programmet på plass, og vi har et inntrykk av det var diskusjon og uenighet blant aktørene i virkemiddelapparatet om nødvendigheten og profilen til et ”innlandsprogram” som ”Blilyst:)”. Nå når programstrukturen på plass, har man fokus på at programmet skal oppleves som et supplement til det eksisterende virkemiddelapparatet. For å få til dette, har programmet et tett samarbeid med fylkesmannen, fylkeskommunen og Innovasjon Norge.

Programmet har som mål å vitalisere det sørtrønderske innlandsområdet slik at flere vil (og kan) bo og arbeide der. Arbeidet for å nå dette målet er organisert i seks satsingsområder: Bolyst, skaperlyst (ungdomssatsing), lærelyst, arbeidslyst (næringsutvikling), matlyst (omstilling i landbruket) og samarbeidslyst (samarbeidsråd som består av programmets eiere: Ordførere og rådmenn fra deltakerkommunene, samt fylkespolitikere).

Prosjektene i næringsutviklingsatsingen (arbeidslyst) retter seg særskilt mot kunnskapsintensive næringer (tjenesteytende), først og fremst gjennom finansiering av bredbåndsutbygging og markedsføring. Ungdomssatsingen retter seg mot entreprenørskap gjennom elevbedrifter.

Veien fra lokal idé til prosjekt løper i mange retninger for ”Blilyst:)”. Som regel tas det direkte kontakt med programmets prosjektleder som foretar en saksbehandling hvor ideen kvalitetssikres. Prosjektleder har fullmakt til å gi tilsagn på inntil 50 000 kroner og programmets styreleder har fullmakt til å gi tilsagn for prosjekt inntil 100 000. For større prosjekt må søknaden behandles i programstyret. Hvorvidt programmet bistår med veiledning i gjennomføringsfasen varierer etter prosjektets karakter og behov.

Programledelsen opplever mobiliseringsfasen som svært vellykket og anser programmet å ha en bred forankring, både i fylkeskommunen og i deltakerkommunene.

Programmets budsjett for 2004 er på 16,2 millioner kroner, hvorav 9,2 millioner kommer fra fylkeskommunen, 2,5 fra fylkesmannen og det resterende fra medlemskommunene.

¹⁴ Teksten nedenfor er basert på et telefonintervju med daglig leder for ”Blilyst:)” 14/4 2004, samt informasjon fra programmets internettsider (<http://blilyst.no>).

¹⁵ Følgende kommuner deltar i prosjektet: Røros, Oppdal, Rennebu, Midtre Gauldal, Holtålen, Selbu, Tydal og Meldal. I følge prosjektlederen opplever alle kommuner med unntak av Røros og Oppdal befolkningsnedgang.

Innovasjon Norge bidrar ikke med penger direkte inn i programmet. I stedet bidrar de med støtte til prosjekter, samt en lavere terskel for å innvilge støtte enn normalt til prosjekter i deltakerkommunene.

Småsamfunnssatsingen i Møre og Romsdal fylke¹⁶

Regjeringens innsats for småsamfunnene (utkantkommunene) i perioden 2000-2004 har fått navnet Småsamfunnssatsingen. Ansvar for å gjennomføre satsingen ble lagt til fylkeskommunene og kommunene, mens KRD skulle formidle kunnskap, erfaring og finansielle midler. I 2002 var det satt av 18 millioner kroner på statsbudsjettet som var øremerket fylkeskommunenes småsamfunnssatsing, samt 6 millioner kroner som var øremerket departementets arbeid med småsamfunnssatsingen. I statsbudsjettene for de to siste årene av satsingen (2003 og 2004) har det imidlertid ikke blitt satt av øremerkede midler for småsamfunnssatsingen (PILOT-nytt, St.meld.nr.34 (2000-2001), St.prp.nr 1 (2003-2004), St.prp.nr. 1 (2002-2003), St.prp. nr. 1 (2001-2002)).

Møre og Romsdal var en av fylkeskommunene som deltok i Utkantsatsingen, og fylkets småsamfunnssatsing er en videreføring av prosjekt som ble satt i gang i forbindelse med denne. Et av fylkets prosjekter i Utkantsatsingen var "Rindal i vekst". Da Utkantsatsingen ble avsluttet i 2001, videreførte fylket "Rindal i vekst" med midler fra Småsamfunnssatsingen. Målsettingen bak prosjektet "Rindal i vekst" var bl.a. å skape utvikling i Rindal og omliggende områder, noe som skulle skje gjennom tre satsingsområder: (1)Næringsutvikling og profilering, (2) Kultur, fritid og oppvekstmiljø og (3) Boligpolitikk. De 25 delprosjektene "Rindal i vekst" består av, fordeler seg på disse tre satsingsområdene. "Rindal i vekst" karakteriseres av både informantene våre og prosjektevalueringen som svært vellykket, bl.a. på grunn av den brede, lokale mobiliseringen. Man har imidlertid ikke lykkes like godt med mobiliseringen og forankringen i områdene rundt Rindal. Prosjektlederen for prosjektet plasserer årsaken til dette i bl.a. for liten enhetsfølelse og "regional forståelse" av utfordringene. Prosjektlederen opplever det som at man er for opptatt av å utvikle lokale konkurransefortrinn, fremfor regionale.

Fylket har i dag ikke lengre midler til å videreføre småsamfunnssatsingen som egen satsing. Det signaliseres en viss frustrasjon fra våre informanter av den grunn. De opplever det som vanskelig at KRD på den ene siden gir fylket mer handlingsrom og "selvråderett", samtidig som midlene fylket skal benytte for å fylle det økte handlingsrommet reduseres. I stedet for å videreføre småsamfunnssatsingen som en separat satsing, forsøker Møre og Romsdal fylke å integrere ulike satsinger og tiltak retta mot utkantområder gjennom satsingen "Lokal mobilisering". Ett av programmene i denne er "Omstilling Smøla". Dette programmet var opprinnelig finansiert av KRDs avviklede "omstillingsmidler" og finansieres nå av fylket.

¹⁶ Teksten nedenfor er basert på to telefonintervju med ansatte i administrasjonen i Møre og Romsdal fylke, samt fylkets regionale utviklingsprogram for 2004 (RUP 2004), evalueringen av prosjektet "Rindal i vekst" (Olsen 2003) og sluttrapporten for prosjektet "Rindal i vekst" (Rindal i vekst)".

Fjellregionssamarbeidet: Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner¹⁷

Fjellregionssamarbeidet er et interkommunalt samarbeidstiltak etablert i 1995, hvor kommunene Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Røros, Tolga og Tynset, samt Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner deltar pr. d.d. Bakgrunnen for samarbeidet er et ”nedenfra og opp”-initiativ. Tidlig på 1990-tallet tok flere av de ledende lokalpolitikere i området til orde for et tettere interkommunalt samarbeid, og i 1995 tok Hedmark fylkeskommune initiativ til å formalisere samarbeidet gjennom opprettelsen av et regionråd og et regionrådssekretariat.

Fjellregionssamarbeidet har særlig fokusert på utvikle den lokale økonomien gjennom å bygge nye regionale nettverk, nyskaping og heve kunnskapsnivået til arbeidsstyrken i området. Vi kan ikke se at kunnskapsbaserte næringer er fremhevet spesielt. Regionrådets oppgaver har vært bl.a. å koordinere kommunenes politikk – både internt (utviklingsplaner) og eksternt (lobbyvirksomhet mot fylkeskommunene og nasjonale myndigheter). En annen utfordring som har særlig fokus i Fjellregionssamarbeidet, er områdets samlede befolkningsnedgang¹⁸.

Når det gjelder samarbeidet og samordningen mellom de ulike politiske/administrative nivåene i området, har man i løpet av samarbeidets levetid støtt på vanskeligheter. Først og fremst i forhold til oppgavefordelingen og ansvarsfordelingen mellom medlemskommunene og regionrådet. Man har også hatt visse vanskeligheter med å tenke regionalt, fremfor lokalt. Dvs. at det er på områder hvor ingen av kommunene ”taper”, at det interkommunale samarbeidet har hatt størst sjanse for å lykkes. I f.eks. lokalisering av ny næringsvirksomhet hvor en kommune ”vinner” over en annen – til tross for at de andre kommunene tjener på lokaliseringen i form av arbeidsplasser – møter det interkommunale samarbeidet vansker. Disse problemene skyldes antagelig at forankring av det interkommunale samarbeidet blir mindre jo lengre nedover man kommer i medlemskommunenes politiske og administrative hierarki. Videre er balansen mellom de to fylkeskommunene skjev, både når det gjelder antall medlemskommuner og grad av engasjement. Sør-Trøndelag har valgt å kun være observatør, mens Hedmark fylkeskommune har en langt mer aktiv rolle. Det er også bare Hedmark fylkeskommune som bidrar direkte med økonomiske ressurser. Fjellregionsamarbeidet, regionrådet og dets sekretariat er finansiert av Hedmark fylkeskommune og medlemskommunene.

¹⁷ Teksten nedenfor er basert på det EU-finansierte forskningsprosjektet Restructuring in Marginal Rural Areas som studerte denne fjellregionen spesielt (Rye m.fl. 2003, Meistad m.fl. 2003, Frisvoll 2003), samt dokument fra Fjellregionrådet (Fjellregion 3) og Fjellregionrådets internettsider (Fjellregion 4). Forskningsarbeidene er avgrenset i tid frem til 31/12 2002. Gjennomgangen av Fjellregionssamarbeidet har følgelig samme tidsavgrensning.

¹⁸ De sentrale områdene i regionen opplever riktignok en svak vekst.

Samfunnsutvikling i fjellregionen: Sogn og Fjordane, Telemark, Buskerud, Oppland og Hedmark fylkeskommuner¹⁹

Bakgrunnen for dette programmet er et nylig oppstartet Interreg IIC-finansiert fjellregionprosjekt som de fem fylkeskommunene deltar i etter initiativ fra KRD. Tanken bak programmet er å nyttegjøre erfaringen og kunnskapen fra Interreg-prosjektet til lokal utvikling i de fem fylkenes fjellområder, og programmet har særlig fokus på næringsmessig utvikling knyttet til nasjonalparker og stølsområder. Det å utvikle nye samarbeidsformer for næringsutvikling, først og fremst i koblingen mellom landbruk og forskning, står også sentralt i satsingen.

Samordningen mellom de fem fylkene og det øvrige virkemiddelapparatet har vært en utfordring. Det har vært vanskelig å enes om et programfokus som har den samme relevansen for hele det geografiske området programmet er ment å omfatte. Det har også vært en utfordring å få oversikt over de ulike initiativene og relasjonene mellom alle de impliserte aktørene (det desentraliserte virkemiddelapparatet i hver av de fem fylkene og de fem fylkeskommunene). På grunn av disse utfordringene har Innovasjon Norge (til nå) ikke vært så tett involvert som prosjektlederen har ønsket seg.

Status pr d.d. er at programmets politiske forum skal startes opp i mai 2004. Programplanen, samt søknad om finansiering er overlevert til henholdsvis KRD, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet.

Konklusjon og anbefalinger

Satsingene og initiativene rettet mot utkantkommuner som her er belyst er et knippe sentrale og relevante eksempler. Det vil trolig finnes flere som vil kunne gi nyttige innsikter, men dette oppdragets ramme har gitt en begrensning i omfang. Eksempelene gir likevel grunn til konklusjoner og refleksjoner:

Satsingene og tiltakene viser at det stadig prøves og feiles i forhold til aktiviteten rettet mot utkanter og småsamfunn. Dette gjelder både nasjonale, regionale og lokale satsinger. Et gjennomgående trekk er et **sprik i problemoppfatninger**. På den ene siden gir dette seg utslag i nasjonalt initierte satsinger som Utkantsatsingen og KOMUT hvor målsettinger og strategier definert på topp-nivå ikke oppleves som beskrivende eller samlende, verken på kommunalt nivå eller på fylkesnivå. En del av denne problematikken har også med grad av samlet kunnskap og oversikt på nasjonalt plan om regionale og lokale forhold å gjøre, noe som spesifikt framheves av evaluator for Utkantsatsingen og KOMUT. En anbefaling her ville være å lage en kunnskapsbase med en samlet oversikt over pågående satsinger.

¹⁹ Teksten nedenfor er basert på et telefonintervju med prosjektlederen for utviklingsprogrammet Samfunnsutvikling i fjellregionen 16/4 2004, samt programmets programplan (Fjellregion 1) og informasjonsmateriell (Fjellregion 2).

Sprikende oppfatninger eller **mangel på samlende mål** er imidlertid også et trekk ved flere av de interkommunale satsingene, dette kommer til uttrykk både kommunene imellom og mellom fylkes- og kommunenivået. Mangel på samlende mål blir dermed grobunn for mistenksomhet, konkurranse, manglende engasjement og i sum liten oppslutning og legitimitet om de tiltak som iverksettes. Der den lokale forankringen er på plass rapporteres det om suksess, eksempelvis erfaringene fra ”Rindal i vekst” i Møre og Romsdal. Men ”Rindal i vekst” antyder sammen med Fjellregionsamarbeidet i Hedmark og Sør-Trøndelag at å oppnå en bred regional forankring kan være vanskelig, fordi lokalpolitikere og -byråkrater ofte kan ha en lokal verdensanskuelse, fremfor en vilje til å løse lokale problemer gjennom regionale løsninger.

Både med hensyn til de ulike satsinger og tiltak, og i forhold til det eksisterende virkemiddelapparatet, råder et visst **aktørkaos**. Det er for de involverte i de spesifikke satsingene i flere tilfeller uklart hvorvidt de bygger på tidligere eller andre pågående satsinger, og det er variabelt hvor mye det øvrige virkemiddelapparat eller institusjoner er trukket inn. Flere av satsingene har imidlertid hatt som målsetting å ha kontakt eller koblinger til SIVA, Innovasjon Norge (SND) og fylkeskommunene.

Om de ulike satsingene i ulik grad har lyktes med å koordinere seg i forhold til andre aktører, så er formuleringer som vektlegger nettverk, samhandling og koordinering sentralt for de fleste. Men det kan bli med de innledende målformuleringer – mer som ”honnørord”. En klar anbefaling er at det er nødvendig med sterke, **horisontale koblinger** (bredt samarbeid mellom lokale aktører) og tette, **vertikale koblinger** (tett samarbeid og god informasjonsflyt mellom forvaltningsnivåene) for å få til godt forankrede satsinger.

I en optimal situasjon burde enhver nasjonal initiert satsing rettet mot samme målgruppe – her utkanter/småsamfunn – være som byggesteiner i et felles prosjekt. Enhver interkommunal satsing burde også orientere seg i forhold til større satsinger eller det eksisterende virkemiddelapparat. Eksemplene viser at dette i liten grad er tilfellet. Koordinering og samhandling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå kan vi entydig framheve som et suksesskriterium av grunnleggende art, som vist over. Men også spesielt i forhold til **kunnskapsoppbygging og -overføring** på tema utkant og distrikt. Faren er stor for at enkeltstående programmer og satsinger gir kunnskapsoppbygging hos enkeltaktører og i tidsavgrensede organisasjonsstrukturer (som varer i programperioden), men ikke i mer bestående strukturer som departement, fylkeskommuner eller andre institusjoner.

Det er også viktig at det hersker **stabilitet og forutsigbarhet i de økonomiske overføringene** fra KRD til kommunene og fylkene. Det er lite heldig at optimismen og tiltakslysten som ble etablert i én satsing skal gå over i mismot og frustrasjon fordi ressurskanalene (både kompetanse og penger) kollapser når satsingen avsluttes, slik det kommer til uttrykk i småsamfunnssatsingen i Møre og Romsdal.

Et siste moment for refleksjon basert på gjennomgangen i dette notatet er spørsmålet om fra hvilket forvaltningsnivå satsinger rettet mot utkanter eller småsamfunn bør koordineres eller styres, og mer spesifikt **hva kan oppnås ved et fokus på det regionale nivå**. På pluss-siden

vil en plassering av koordinering og ansvar på regionalt nivå fremfor nasjonalt nivå både gi en større nærhet til de aktører politikk og virkemidler gjelder for og presumptivt også være et nivå med bedre kjennskap til regionale og lokale utfordringer og kjennetegn. Utfordringene knyttet til det regionale nivå vil imidlertid være de samme som hittil påpekt over; vektlegging av samling mot felles mål, unngå aktørkaos, sikre samhandling og legitimitet, og sikre kunnskapsforankring i langsgående strukturer heller enn tidsavgrensede organiseringer.

Litteratur

Blilyst:), hjemmeside: <http://www.blilyst.no>

Ernst & Young og Norut Samfunnsforskning (2000): *Evaluering av NT-programmet. Sluttrapport.*

Fjellregion 1: *Programplan 14.01.04 Samfunnsutvikling i fjellregionen.*

Fjellregion 2: *Samfunnsutvikling i fjellregionen.* <http://www.oppland-f.kommune.no/archive/Internett/Naering/Fjellregionbrosjyre2004.pdf>

Fjellregion 3: *Strategisk plan for fjellregionen 2001-2004.*

<http://www.fjellregionen.no/default.ASP?WCI=ViewNews&WCE=169&DGI=75&frame=doc>

Fjellregion 4: Fjellregionrådets internettsider: <http://www.fjellregionen.no>

Fosse, Jens Kristian og Hans Kjetil Lysgård (2002): *Kompetanseutvikling i utkantkommuner – lokal mobilisering og forankring.* Prosjektrapport nr. 12/2002. Agderforskning: Kristiansand.

Frisvoll, Svein (2003): *Regional identitet og Fjellregionen – Har regionaliseringen av Fjellregionen ført til dannelsen av en regional identitet?.* Notat nr. 04/03. Norsk senter for bygdeforskning.

Karlsen, James, Hans Kjetil Lysgård, Anne Kirsti Ryntveit og Oluf Langhelle (2002): *Følgeevaluering av et distriktspolitisk eksperiment.* Utkantsatsingen. FoU-rapport nr. 10/2002. Agderforskning: Kristiansand.

Karlsen, James, Hans Kjetil Lysgård, Anne Kirsti Ryntveit og Oluf Langhelle (2003): *Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Sluttrapport.* FoU-rapport nr 3/2003. Agderforskning: Kristiansand.

KRD 2004: *Nyskappingsprogrammet i Nord-Norge videreføres.* Pressemelding 39/2004. Kommunal- og regionaldepartementet.

Meistad, Torill, Svein Frisvoll og Johan Fredrik Rye (2003): *Identity building in regional initiatives for rural development – comparing Ireland's Lake District and Norway's Mountain Region.* Notat 06/03. Norsk senter for bygdeforskning.

Olsen, Grete Mattland (2003): *Evaluering av Rindal i Vekst*. Notat 14/2003. Møreforskning, Volda.

PILOT-nytt: *De dyktigste vinner*. Nr. 6 -2001.

Rindal i vekst: *Rindal i vekst. Sluttrapport prosjektperiode 1. februar 2000 – 31. januar 2003*.

RUP 2004: *Regionalt utviklingsprogram 2004*. Møre og Romsdal fylke.

Rye, Johan Fredrik, Torill Meistad og Svein Frisvoll (2003): *Regional Identity and Rural Development. The Mountain Region, Norway*. Norsk senter for bygdeforskning.

St.meld. nr. 34(2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp.nr 1 (2001-2002): *For budsjetterminen 2002*. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp.nr 1 (2002-2003): *For budsjetterminen 2003*. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp.nr 1 (2003-2004): *For budsjetterminen 2003*. Kommunal- og regionaldepartementet.