

På vei mot en ny region?

Evaluering av regionforsøket i
Buskerud, Telemark og
Vestfold

av

Henrik Dons Finsrud og Jarle Hildrum

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET
Oslo, mars, 2006

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2006
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication, or part of thereof, may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 82-7609-174-1
ISSN 0807-0865

Trykkeri: Nordberg Aksidenstrykkeri A/S
Forsidebilde: Alberto Ruggieri/THE IMAGE BANK

Rapporten kan bestilles fra/Distribution by:
ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AS
P.b.6954 St. Olavs Plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
<http://www.afi-wri.no>



Temaområde:
Bedriftsutvikling og innovasjon

Rapport nr:
4 / 2006

Tittel:
På vei mot en ny region?
Evaluering av regionforsøket i Buskerud, Telemark og Vestfold

Dato:
Mars 2006

Forfattere:
Henrik Dons Finsrud og Jarle Hildrum

Antall sider:
98
+ vedlegg, 11 s.

Resymé:

Dersom regjeringen Stoltenbergs tydelig uttalte intensjon i Soria Moria-erklæringen blir en realitet, går det mot etablering av et nytt folkevalgt regionnivå fra 2010. Fylkeskommunen som vi i dag kjenner den forsvinner, og til erstatning skal det etableres større geografiske enheter. Gjennom sitt unike og på mange måter dristige regionforsøk har fylkeskommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold foregrepet denne utviklingen. De har brakt sammen ulike politiske og administrative kulturer i et frivillig arbeid, og på den måten skaffet seg et erfaringsgrunnlag med relevans for den kommende regionformen. Fylkeskommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV) startet sitt fireårige regionforsøk i 2004, der de samarbeider politisk og administrativt om områdene samferdsel, næringsutvikling, internasjonalt arbeid og regional planlegging. Statlige og fylkeskommunale oppgaver på disse områdene er overført til et politisk regionråd sammensatt av fylkespolitikere. Målene for samarbeidet er økt verdiskaping, styrket demokrati og bedre tjenester til innbyggerne, samt det å bli en kraftfull regional utviklingsaktør. BTV-forsøket er det eneste forsøket i Norge i sitt slag der man har etablert en felles, politisk beslutningsmyndighet på tvers av flere fylker. På oppdrag fra BTV-samarbeidets regionråd, har Arbeidsforskningsinstituttet gjennomført en formativ evaluering av forsøket. I denne rapporten drøfter vi de utfordringer, problemstillinger og dilemmaer som regionforsøket har avdekket i sin oppstartsfase. Rapporten er den første systematiske gjennomgangen av erfaringene fra forsøket.

Emneord: regionalisering, fylkeskommunalt samarbeid, regional utviklingsaktør, politikerrollen, forsøk



Forord

Denne rapporten er basert på et formativt evalueringsprosjekt etter oppdrag fra regionrådet i Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV). Prosjektet strakk seg over ett år i 2005, og hadde som hovedhensikt å bidra til å utvikle forsøket¹. Som del av den formative evalueringsprosessen har vi derfor fortløpende spilt inn synspunkter og delresultater til den administrative og politiske ledelsen i forsøket. Disse innspillene er integrert i foreliggende rapport. For BTV som forsøk er denne rapporten således bare en del av evalueringsprosjektets resultater. For utenforstående vil rapporten synliggjøre dilemmaer og problemstillinger som må håndteres ved dannelsen av større regioner.

I tillegg til forfatterens eget arbeid, er rapporten basert på data-innsamling fra Leif Aage Eilertsen, Høgskolen i Telemark, Jan Velvin ved Høgskolen i Buskerud, Siw Fosstenløkken, AFI, og Veronica Westhrin ved Universitetet i Oslo. Westhrin bygger videre på materialet i evalueringen, og skriver en masteroppgave i statsvitenskap om politikerrollens utfordringer ved overgangen til et større regionalt nivå. Forfatterne Finsrud (prosjektleder) og Hildrum står ansvarlige for innholdet i rapporten. I lys av den pågående regiondebatten og denne evalueringens tema, kan det her være på sin plass å tydeliggjøre at vi med basis i Arbeidsforskningsinstituttets forskningstradisjon knyttet til medvirkning og demokratisering i arbeidslivet er sympatisk innstilt til tanken om et nytt, folkevalgt regionalt nivå i Norge. Slik sett sammenfaller våre forskningsinteresser med BTV-forsøkets intensjoner, nemlig å utvikle kunnskap om hvordan et nytt regionalt nivå kan etableres.

Mot slutten av evalueringsprosjektet har Kommunal- og regionaldepartementet bidratt med deler av finansieringen.

Oslo, mars 2006

Henrik Dons Finsrud og Jarle Hildrum

¹ Det fire-årige BTV-forsøket startet formelt i 2004, og fortsetter etter opprinnelig plan i to år etter denne evalueringen.



Innholdsfortegnelse

Forord
Sammendrag
English summary

1	Samarbeidsforsøk på vei mot et nytt regionalt nivå	1
1.1	Innledning	1
1.2	BTV-forsøket og regionalisering	1
1.3	Tilblivelsen	4
1.4	Forsøkets innhold: ambisjoner og rammer.....	5
1.5	Hva forsøker man egentlig?.....	11
1.6	Noen få fakta.....	12
2	Formativ evaluering – mandat og metode.....	15
2.1	Kort om formativ evaluering.....	15
2.2	Mandat for evalueringen	16
2.3	Innsamling av data	16
2.4	Forskningens interaksjon med BTV-forsøket	17
2.5	Hva vi ikke gjør	18
3	Regionrådets virkemåte – regional slagkraft?	21
3.1	Regionrådets organisering	21
3.2	Regionrådets vedtak – ny politikk med stor regional merverdi?	22
3.3	Skimter vi utviklingspolitikeren?.....	28
3.4	Forsøksspesifikke utfordringer	34
3.5	Oppsummering og forbedringsforslag	40
4	Kommunal forankring	43
4.1	Hvorfor kommunal forankring?.....	43
4.2	Politiske og sosiale forutsetninger for forankring i kommunene	43
4.3	BTV-samarbeidets tiltak for å skape forankring i kommunene	50
4.4	Ordførernes erfaringer med BTV-samarbeidets praksis	51
4.5	Hvordan utvikle relasjonen mellom kommunene og nytt regionalt nivå? Ordførernes synspunkter	54
4.6	Oppsummering og forbedringsforslag	55
5	Partnerskap, distrikt og rollen som utviklingsaktør.....	61
5.1	Innledning	61
5.2	Regionale partnerskap.....	61
5.3	Samarbeid med enkeltaktører.....	63

5.4	Distriktsdimensjonen.....	64
5.5	Oppsummering og forbedringsforslag	67
6	Administrativt samarbeid	71
6.1	Innledning	71
6.2	Kort om organisering og arbeidsfordeling	72
6.3	Forberedelse av BTV-saker.....	74
6.4	Administrativ samordning, en tilleggsambisjon.....	77
6.5	Oppsummering og forbedringsforslag	81
7	På vei mot en ny region? Overordnede refleksjoner	87
7.1	Forsøksstatus som største hinder for resultater	87
7.2	BTV-forsøkets relevans i en ny regionkonstruksjon.....	89
7.3	Det demokratiske poenget: Hvordan ivareta nærhetsprinsippet?	91
7.4	Fra forsøk til utviklingsprosjekt?	93
	Litteratur	95
	Vedlegg	99
	Figurliste	
	Figur 1: BTV-regionen (Kilde: Vestfold fylkeskommune).....	13
	Figur 2: Regionrådets vedtak i perioden mars 2004 til september 2005 (161 vedtak).....	23
	Figur 3: Vedtak fordelt på saksområder.....	24
	Figur 4: BTV-kommunenes grenseoverskridende samarbeid og regionorienteringer (Kartkilde Geodata).....	47
	Figur 5: Kommuneregionene i BTV (Kilde BTV).....	58



Sammendrag

Betydelige læringseffekter og store utfordringer

Fylkeskommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold startet i 2004 et unikt og komplekst samarbeidsforsøk for å prøve ut et nytt, regionalt folkevalgt nivå. De tre fylkeskommunene samarbeider politisk og administrativt om områdene samferdsel, næringsutvikling, internasjonalt arbeid og regional planlegging i et fireårig forsøk med varighet ut 2007. Statlige og fylkeskommunale oppgaver på disse områdene er overført til et politisk regionråd bestående av 33 politikere, 11 fra hvert fylkesting. Målene for samarbeidet er økt verdiskaping, styrket demokrati og bedre tjenester til innbyggerne, samt å bli en kraftfull regional utviklingsaktør.

BTV-forsøket er det eneste forsøket i Norge i sitt slag der man etablerer en felles, politisk beslutningsmyndighet på tvers av flere fylker. Det har nylig vist seg at forsøket i form av sine erfaringer og relevans treffer blink i forhold til den sittende regjeringens ambisjoner om å etablere folkevalgte landsdelsregioner med virkning fra 2010. I denne rapporten drøfter vi de utfordringer, problemstillinger og dilemmaer som regionforsøket har avdekket i sin oppstartsfase. Rapporten er den første systematiske gjennomgangen av erfaringene fra forsøket.

Regionforsøket mellom Buskerud, Telemark og Vestfold har fungert i mindre enn to år ved avslutningen av denne *formative* evalueringen, og har to år igjen av forsøksperioden. Evalueringen kan derfor ikke bedømme regionforsøkets endelige resultater, kun situasjonen i forsøkets andre år. Dette er en nødvendig påminnelse når man skal lese denne rapporten. Evalueringsprosjektet griper inn i en pågående lærings- og utviklingsprosess, og har som hovedhensikt å bidra til videreutvikling av forsøket. Evalueringen har derfor vært lagt opp med hyppige tilbakemeldinger og forbedringsforslag fra evaluator til forsøkets politiske og administrative ledelse underveis gjennom hele evalueringsåret.

Denne formative evalueringen er basert på intervjuer med mer enn 150 personer, innbefattet regionrådets politikere, ansatte i fylkes-

administrasjonene, ordførerne i kommunene og det øvrige aktørsettet i de tre fylkene. I tillegg har evaluatorene deltatt på møter i regionrådet, arbeidsutvalget, fylkesrådmannskollegiet og den samlede administrative ledelse i de tre fylkeskommunene, foruten å ha studert dokumentene knyttet til forsøket. Evalueringens hovedpunkter er som følger:

Politikk og politikere

- Regionrådet har vist at det evner å fatte vedtak med betydelig regional merverdi. Viktige eksempler er etableringen av et felles bestillerselskap for kollektivtrafikk, og utformingen av regionale strategier for samferdsel og næringsutvikling. For å kunne demonstrere relevansen av dette nye regionale nivået slik forsøkets aktører selv har uttrykt i sine ambisjoner, er det imidlertid avgjørende at regionrådspolitikere og administrasjonene evner å få *flere* substansielle saker med tydelig regionalpolitisk merverdi opp til vedtak i regionrådet innenfor forsøksperioden. I forlengelsen av de vedtatte strategiene for samferdsel og næringsutvikling ligger det et betydelig potensial i å få fram denne typen regionale saker.
- Av forsøkets fire hovedområder, har man kommet lengst i å få fram den BTV-regionale dimensjon innen samferdsel og næringsutvikling, mens internasjonalt arbeid og regional planlegging foreløpig bærer preg av å være en sammenstilling av fylkeskommunale planer og aktiviteter.
- I BTV-forsøkets søknad uttrykker man en intensjon om å orientere seg bort fra den tradisjonelle vedtaksorienterte politikerrollen og over mot en utviklerrolle. En utviklingspolitiker kombinerer stor grad av lydhørhet i forhold til lokale behov med en sterk evne til å inngå regionovergripende strategiske kompromisser. Evalueringen viser at rollen som utviklingspolitiker er lite utviklet og ikke vil vokse fram av seg selv. For å endre politikerrollen må den vies særlig oppmerksomhet gjennom organisering av en bevisst læringsprosess. I tillegg er det sannsynlig at en sterkere orientering mot utviklingsrollen vil kreve mer tid og ressurser enn det regionrådspolitikerne råder over i dag.

- Utad står de tre fylkesordførerne ganske alene som tydelige representanter for BTV. Resten av regionrådet utmerker seg ikke ved sin aktive rolle som formidlere av BTV-ideen i det offentlige rom. Administrasjonene gjenkjennes primært som personer fra fylkeskommunen. Dette er en svakhet i forsøket på å etablere BTV som en regional utviklingsaktør. Det kreves derfor en særegen innsats og oppmerksomhet på dette området for å utvikle den nødvendige kontaktflaten mot resten av regionens aktører.

Samspill med andre aktører

- Forankringen i kommunene har vært en svakhet i forsøket så langt. Den løses ikke gjennom bedre informasjon, men gjennom reell involvering og samhandling om saker som er viktige for kommunene. Etablering og videre utvikling av kommune-regioner fremstår som et av de lovende strukturelle grepene for å skape møteplasser mellom et stort antall kommuner og et nytt regionalt nivå. Gjennom dette vil man kunne gi bedre innhold til nærhetsprinsippet og håndtere noen av dilemmaene knyttet til økte avstander mentalt og geografisk. I tiden fremover er det viktig at regionrådet og fylkesadministrasjonene i fellesskap arbeider med å involvere kommunene tettere i BTV samarbeidet. Flere tiltak foreslås i rapporten.
- BTV har foreløpig ikke benyttet de fylkesbaserte, brede partnerskapene i Vestfold og Telemark aktivt. I stedet har man etablert bilaterale samarbeidsrelasjoner med hovedaktører. For å skape bred legitimitet for sin egen rolle, lokal forankring av strategier og tiltak og involvering av det øvrige aktørsettet, mener vi at rollen som regional utviklingsaktør krever at BTVs partnerskapstilnærming ikke begrenser seg til et sett av velfungerende enkeltrelasjoner, men også omfatter aktiv og forpliktende deltagelse på *kollektive* partnerskapsarenaer.

Administrativ samordning

- De tre fylkesadministrasjonene har videreført og utvidet eksisterende samarbeidsprosjekter på en rekke områder. Disse prosjektene har resultert i store kostnadsbesparelser, viktige

læringseffekter og verdifull nettverksbygging på tvers av fylkesgrensene.

- Fylkesrådmannskollegiet har demonstrert overbevisende evne til å komme fram til enighet i politiske saker, og har i den forstand fremstått som en samkjørt enhet. BTV-samarbeidet er imidlertid for svakt forankret nedover i fylkesadministrasjonene, og kommunikasjonen mellom saksbehandlere og ledelse *på tvers* av de tre fylkeskommunene er foreløpig for ustrukturert og mangelfull. Bedre oppfølging av eksisterende rutiner, personlig kjennskap og praktiske erfaringer bedrer dette fortløpende.
- De tre fylkeskommunene har ikke nådd sitt mål om å etablere felles administrative drifts- og støtteavdelinger. Dette inngår ikke i regionforsøket, og er derfor heller ingen kritikk av BTV-forsøket. Bestrebelsene med å få dette til viser at det ligger et stort potensial for kompetanseheving og kostnadsbesparelser i å knytte administrasjonene tettere sammen, men at det også finnes hindringer for å utløse dette potensialet. Disse hindringene oppstår fordi alle tre administrasjonene i praksis forutsetter at de skal tjene på en ny løsning, samtidig, i en slik frivillig, nedenfra-og-opp tilnærming til administrativ reorganisering.
- Det er ikke opprettet en egen BTV-administrasjon, og den øremerkede administrative kapasiteten har innledningsvis vært meget begrenset, og ulikt organisert i den enkelte fylkeskommune. Vi mener at den BTV-spesifikke administrasjonen bør styrkes, og for å underlette det administrative samarbeidet bør de tre fylkesadministrasjonene utvikle sine interne BTV-staber på en koordinert og samsvarende måte, i stedet for i ganske ulike retninger slik det er i dag.

Læringseffekter

- Forsøket har hatt en betydelig læringseffekt blant deltagerne både administrativt og politisk, og har bidratt til å bygge opp relasjoner både internt i BTV og utad. Med dette har BTV-forsøket skapt seg et organisatorisk og relasjonelt forsprang på veien mot nye regioner i Norge.

- BTV-forsøket har i tillegg skapt viktige erfaringer med problemstillinger som må håndteres nærmest *uavhengig* av de geografiske grensene for de nye regionene og hvilke oppgaver som tillegges et slikt nytt regionalt nivå. Slik sett blir BTV-forsøkets erfaringer ikke bare kontekstspesifikke og nyttige for de involverte aktørene. Forsøket bidrar også til å løfte fram og tydeliggjøre problemstillinger som man i prinsippet må håndtere i alle nye regionkonstruksjoner i Norge, forutsatt at man opprettholder ambisjonen om at dette nivået skal fungere som en regional utviklingsaktør. Disse allmenne problemstillingene er knyttet til a) regionting og utøvelse av politisk håndverk på tvers av fylkeskulturer, b) utviklingspolitikerens funksjonsmåte, c) forankring i kommunene, d) partnerskapsarbeid og e) sammenslåing av administrasjoner. I rapporten redegjør vi for erfaringer på disse områdene.

Overordnede betraktninger

- Forsøksstatusen fremstår som den største hindringen for forsøkets resultater. Tidsbegrensningen, indirekte valgte politikere, begrensede midler og myndighet, samt fylkeskommunenes parallelle eksistens vanskeliggjør på en avgjørende måte etableringen av et kraftfullt regionalt nivå. For politikerne umuliggjør tidsperspektivet radikal skjevfordeling av midler mellom fylkene i ”lange” regionale spørsmål.
- Etter at det nå er klart at forsøket ikke vil reverseres og at det går mot etableringen av et folkevalgt, regionalt nivå i Norge, foreslår vi at BTV-aktørene utnytter det organisatoriske og relasjonelle forspranget de har opparbeidet seg. Etter hvert som oppgaver og geografiske grenser blir tilstrekkelig avklart de neste par årene, burde BTVs aktører være i posisjon til å omdanne sitt arbeid fra å være et forsøk med gitte betingelser til å være et *utviklingsprosjekt* rettet inn mot 2010.
- Materialet i denne evalueringen underbygger argumentene om at det nye regionale nivået bør tilføres oppgaver, myndighet og ressurser av et betydelig omfang for å kunne legge kraft bak regionale utviklingsstrategier og bli en viktig samarbeids-

partner i de regionale partnerskapene². Forsøkets begrensede ressurser og ansvarsområde gjør BTV mindre attraktiv som samarbeidspartner for andre offentlige og private aktører i regionen.

- BTV-samarbeidet er et dristig og delvis kontroversielt forsøk på noe som ikke er gjort før i Norge, og som krever utprøving av både politiske og administrative løsninger der det ikke gis noen fasitsvar. Man er derfor avhengig av å kunne justere arbeidsformen basert på de erfaringer som gjøres. Denne forsøkslogikken forutsetter at man har en evne til å vurdere egen praksis og er åpen for mer velfungerende alternativer. Som evaluatorene ønsker vi å kommentere denne evnen til å *være et forsøk*. Et første premiss er åpenhet og tilgjengelighet, det neste er læringsevne. I denne evalueringen har vi møtt full åpenhet og hatt tilgang til alle enkeltpersoner og BTV-møter både politisk og administrativt, inkludert fylkesrådmannskollegiet og fylkesordførernes arbeidsutvalg. Forsøkets aktører har vist læringsevne i løpet av evalueringsperioden, endret tenkning og praksis og brukt evalueringen aktivt i eget utviklingsarbeid. Ytterligere konklusjoner og anbefalinger finnes til slutt i hvert kapittel, og i sluttkapitlet sammenfatter vi de overordnede spørsmål knyttet til forsøket.

² Dette sammenfaller med Distriktskommisjonens hovedanbefalinger (NOU 2004:19) og Tor Selstads utredning for Kommunenes Sentralforbund (KOU 2004:1). Se også Knudsen (2005). For mediadebatten, se for eksempel Veggeland 22. desember 2005, Hellberg 4. august 2005, Barlindhaug 18. januar 2005, og Selstad & Aalbu 24. januar 2005, alle i Aftenposten.



English summary

The Norwegian government intends to restructure the regional level in Norway through replacing the current 19 counties with fewer and geographically larger regions. The new regions shall be headed by political councils, and should be in operation by 2010. In the three counties, Buskerud, Telemark and Vestfold (BTV), this development has been anticipated. Therefore a 4-year joint experiment on regional collaboration was started in 2004. The BTV-experiment is the only attempt in Norway to establish a joint, political council across old county borders. Even though the experiment is not a fully-fledged new regional construction, this unique experiment provides learning opportunities of high relevance to the forthcoming regional reform.

In the BTV-experiment, the three counties collaborate politically and administratively in the areas of transportation, industrial development, international activities and regional planning. Authority and funding in these areas have been handed over from the national level government and from the three county councils. The objectives of the new regional construction are a) to become a powerful regional development actor, b) to increase value creation, c) to strengthen democracy, and d) to improve services to the citizens. Notably, the three county councils continue to exist parallel to the experiment.

In order to facilitate learning and improve the experiment as it unfolds, the regional council commissioned a formative evaluation project to be performed by the Work Research Institute during the second year of the experiment. This report is the first systematic account of the experiences from the BTV-experiment. We discuss the challenges and dilemmas surfacing during the experiment, and propose measures to remedy shortcomings and improve experimental practise. Three issues stand out as particularly relevant for the regional reform; 1) the role of the “development politician” and new demands on political craftsmanship, 2) the involvement of the municipalities and other actors to establish legitimacy, and 3) the merging of administrative units. Based on the complex relational issues arising in order to make a new regional level work well, we claim that the

forthcoming reform must be regarded as a major *development* task, and not solely as a question of formal structures and decisions, allocation of tasks and legal arrangements.

The overall conclusion regarding the experiment as such is that the experimental status itself is the major obstacle to further success. It prevents radical political decisions, it erodes legitimacy and it hampers the creation of productive relationships. This is due to the time limit, the parallel existence of the three county administrations, limited resources and not least indirectly elected politicians with county-specific mandates. Nevertheless, the BTV-experiment has already achieved an organizational and relational head start, from which the actors may benefit in view of the expected regional reform.

1

Samarbeidsforsøk på vei mot et nytt regionalt nivå

1.1 Innledning

Dersom sittende regjeringens tydelig uttalte intensjon blir realitet³, går det mot etablering av et nytt folkevalgt regionnivå fra 2010. Fylkeskommunen som vi i dag kjenner den forsvinner, og til erstatning skal det etableres større geografiske enheter. Dette vil i så fall medføre en betydelig omorganisering av det institusjonelle Norge i løpet av de neste fire årene, en prosess som ikke bare berører dagens fylkeskommuner, men i prinsippet alle fylkesbaserte aktører. Gjennom sitt unike og på mange måter dristige regionforsøk har fylkeskommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold på en interessant måte foregrepet denne utviklingen. De har brakt sammen ulike politiske og administrative kulturer i et frivillig samarbeid, og på den måten skaffet seg et erfaringsgrunnlag med relevans for den kommende regionreformen.

Denne rapporten er basert på en formativ evaluering av regionforsøket mellom Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV), utført i løpet av forsøkets andre av fire år. Oppdragsgiver er BTV-forsøkets regionråd, og evalueringen er rettet inn mot å bidra konstruktivt til den videre utviklingen av forsøket⁴. I rapporten drøfter vi de utfordringer, problemstillinger og dilemmaer som regionforsøket har avdekket i sin oppstartsfase. Selv om rapporten primært er rettet mot BTV-aktørene selv, er den i prinsippet relevant for alle som er opptatt av den forstående regionreformen, det være seg politikere, forvaltningen, forskere eller de regionale partnerskapene for øvrig.

1.2 BTV-forsøket og regionalisering

Før vi går nærmere inn på BTV-forsøkets karakteristika og erfaringer, vil vi kort plassere dette forsøket i forhold til noen allmenne

³ Stoltenberg-regjeringens Soria Moria-erklæring, høsten 2005.

⁴ BTV-forsøket inngår også i en mer overordnet evaluering av forsøkene med oppgavedifferensiering i fylkeskommunene. Den evalueringen er i regi av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og utføres av NIBR.

utviklingstrekk. Slik vi ser det, kan BTV-forsøket sees som respons på to parallelle utviklingstrekk, nemlig en økt vektlegging av regionenes betydning for innovasjon, verdiskaping og økonomisk vekst, og parallelt en økende misnøye med dagens fylkesstruktur som politisk, administrativ og geografisk definering av regionstrukturen i Norge.

Den rådende regionale politikken i Europa på 1980 og 1990-tallet var preget av top-down, subsidie-baserte intervensjoner rettet inn mot å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller mellom regioner. Denne form har regionalpolitikken også hatt i Norge (Onsager & Selstad 2004). Politikken ga få positive resultater på europeisk nivå, og var dermed også vanskelig å opprettholde i en periode med økonomisk tilbakegang, press på offentlige utgifter og økende arbeidsledighet i Europa (Charbit & Davies 2005). Et nylig skifte i tenkningen om regional konkurransekraft dreier vekk fra en sentralstyrt, utjevningsorientert subsidie-tenkning over mot økt vektlegging av innovasjon, lokalt og regionalt forankrete utviklingsstrategier og bredt samarbeid mellom regionale aktører, det mange nå betegner ”partnerskap” (Considine 2005). Ikke minst er EU kjent for sin regionalisme, og innførte partnerskapsbegrepet fra USA inn i regionalpolitikken (Bukve, Onsager og Selstad 2004). På mange måter ser vi at tenkningen om offentlig organisering og innovasjonsfeltet konvergerer på den regionale arena, der innovasjonsteoretikerne er blitt opptatt av innovasjon som et systemisk samspill mellom mange aktører, og vi får betegnelser som ”regionale innovasjonssystemer” (Asheim & Gertler 2005, Nilsson & Uhlin 2002), ”triple helix” (Etzkowitz & Leydesdorff 1997) og klyngeteorier (Isaksen & Onsager 2004, Malmberg 2004). Gjennom fokuset på regional vekst og konkurransekraft som betingelser for opprettholdelse av velferdsstaten i en stadig tydeligere globalisert økonomi, argumenteres det for at det er en essensiell kobling mellom måten offentlig forvaltning organiseres, ledes og utøves (governance), og sentrale vekst-drivere som innovasjon, kompetanse, entreprenørskap og sosial integrasjon/kapital (Giguère 2005). Selv om vi i Norge ikke forlater den tradisjonelle distriktpolitikken der essensen er knyttet til å opprettholde bosettingen (Onsager & Selstad 2004), er vi åpenbart del av den samme utviklingen gjennom lanseringen av en såkalt helhetlig innovasjonspolitik (Selstad 2004, NHD 2003, St.meld. nr. 25 2004-2005) og vektleggingen av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og

samarbeid i partnerskap (Amdam et al 2004, Finsrud & Brøgger 2006, St.meldn. nr 19, 2001-2002). Samlet bygger dette opp til et argument om sterke regioner som en betingelse for (den nødvendige) regionale utvikling, dvs. desentralisering av betydelig mer makt fra staten til et nytt folkevalgt regionalt nivå, som er langt sterkere enn dagens fylkeskommune (Arbo 2005, Veggeland 2005, NOU 2004:19).

Parallelt med dette fokus på regionenes betydning for vekst og utvikling, har vi opplevd en nedbygging av vårt regionale folkevalgte mellomnivå, dvs. fylkeskommunen. Gjennom reformer i oppgavefordelingen er fylkeskommunen svekket, men stat og kommune er styrket, motsatt av det man har lagt opp til i mange andre land (Selstad 2004). Over tid er oppgaver blitt overført til statlige direktorater eller andre konstruksjoner utenfor lokaldemokratisk styring på tross av at utredninger viser at fylkeskommunene har gjort en god jobb (Ulleren 2005)⁵. Det siste større grepet var sykehusreformen, der staten overtok som eier og innførte en driftsmodell i tråd med markeds- og styringsprinsippene i New Public Management-filosofien (Selstad 2004). Parallelt med dette har vi opplevd en fortløpende og ukoordinert regionalisering av flere statlige oppgaver i en sektorforvaltninger (vegsektoren, forsvaret, sykehusektoren, lignings-etaten, politietaten, domstolene osv) (Knudsen 2005b), der de geografiske grensene ikke bare er forskjellige fra fylkeskommunene, men også forskjellige fra hverandre. Dette lappeteppet av regionale inndelinger understøtter neppe betingelsene for folkevalgt regional samordning.

Vi fikk den nåværende fylkeskommunen for 30 år siden, men de geografiske grensene er basert på en amtsinndeling som utviklet seg mellom 1660-årene og 1866, da siste fylkesdeling skjedde (NOU 1992:15). Det later til å være bred enighet om at denne geografiske inndelingen av Norge har utspilt sin rolle. Den sammenfaller verken med næringsstrukturer, arbeidsmarkeder eller transportkorridorer, og er moden for revidering. Flere, også innenfor fylkeskommunene, har lenge erkjent at fylkeskommunen er under utvikling (Knudsen 2005b). Spørsmålet fram til høsten 2005 har derfor ikke vært om

⁵ Ulleren er administrerende direktør i Kommunenes Sentralforbund og er således ikke en faglig uavhengig kommentator, men her bygger han på og henviser til offentlige utredninger.

fylkeskommunen skal reddes, men hva vi skal ha i stedet for dagens fylkeskommune. Både forståelse av regionaliseringens betydning og fylkeskommunens forestående avvikling, er utgangspunktet for initiativet til å etablere regionforsøket mellom Buskerud, Telemark og Vestfold.

1.3 Tilblivelsen

Etableringen av BTV-forsøket var resultatet av en lang politisk prosess i de tre fylkeskommunene, og ikke en enkel og spontan reaksjon på Kommunal- og regionaldepartementets invitasjon til å drive forsøk med oppgavedifferensiering. Det er flere måter å fremstille historien på, men mye tyder på at prosessen skjøt fart i samarbeidsrådet for Buskerud, Telemark og Vestfold i år 2000. Dette samarbeidsrådet bestod av fylkesordførerne, opposisjonslederne og fylkesrådmennene i de tre fylkene. Det ble nedsatt flere utredningsgrupper for å se på muligheten av å utvikle et trefylkesamarbeid. I mellomtiden hadde Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) åpnet opp for slike forsøk, og gjennom flere kompliserte politiske prosesser, ledet utredningene fram til etableringen av den såkalte "G15-gruppen", bestående av fem representanter fra hvert fylke, fordelt slik at alle partier var representert. G15-gruppen jobbet fram søknaden om å få drive forsøk i BTV, og la stor vekt på å innhente kunnskap og erfaringer fra resten av Norden og Europa. Den prosessen bidro til en felles kunnskapsplattform som både var viktig for søknaden og for den politiske behandlingen i de tre fylkestingene.

Det ble tidlig klart at fylkesgrensene måtte ligge fast dersom det skulle bli noe forsøk. Mange hadde gode argumenter for å justere grensene, men det ville ha blitt en uoverskuelig prosess, antagelig uten løsning, og ville dessuten ha gått på tvers av valgkretsene til Stortinget. For å skape bred forankring ble det i prosessen holdt informasjonsmøter med KS, fylkesmannen, LO, NHO, høyskolene og andre, og kommunene ble også direkte invitert til to samlinger. Mange trodde ikke etableringen av et slikt forsøk var mulig med en kommunal- og regionalminister fra Høyre⁶, partiet var i mot å ha et folkevalgt nivå mellom kommune og stat overhodet. På en av de større samlingene ble dette understreket av en statssekretær fra Kommunal- og

⁶ Erna Solberg var statsråd i denne perioden.

regionaldepartementet. Dette tok ikke motet fra initiativtagerne, men antagelsen om realismen i arbeidet førte muligens til svakere mobilisering av motforestillinger og lunken interesse for å delta aktivt, ikke minst fra kommunene. Som vi senere skal se, har kommunene opplevd deres egen involvering som mangelfull.

I valg av områder man skulle samarbeide om, la man Oppgavefordelingsutvalgets innstilling til grunn (NOU 2000:22), og foretok i tillegg realpolitiske vurderinger der man også tok høyde for hva Kommunal- og regionaldepartementet med en Høyre-statsråd kunne være med på. Som en av initiativtagerne uttrykte det:

Vi var så opptatt av å lykkes i å få til et regionprosjekt, at vi var villige til å kaste over bord noen oppgaver som vi mente vi burde ha.

Høsten 2002 kom Kommunal- og regionaldepartementets invitasjon til å søke om forsøk. Opprinnelig ønsket BTV økt innflytelse over høgskolene, og ville gjerne også inkludere videregående opplæring og kultur, samt miljø og landbruk fra fylkesmannen. Dette viste seg imidlertid politisk umulig, og søknaden ble begrenset til samferdsel, næringsutvikling, internasjonalt arbeid og regional planlegging. I tillegg vektla man etablering av strategiske partnerskap med høgskolene og andre regionale aktører som del av rollen som regional utviklingsaktør. Søknaden ble vedtatt i fylkestingene, i Vestfold med liten margin, og levert februar 2003. Flere av deltagerne opplevde at etableringen av forsøket var en bragd der de overskred fylkes- og partipolitiske grenser, og knyttet sammen ganske ulike kulturer rundt en felles region-idé.

1.4 Forsøkets innhold: ambisjoner og rammer

For å kunne gi en god evaluering av BTV-forsøket er det nødvendig å tydeliggjøre de ambisjoner og forventninger som legges i forsøket. Det er også nødvendig å klargjøre de økonomiske og politiske rammene forsøket opererer innenfor.

Ambisjoner uttrykt i søknaden

Staten ved Kommunal- og regionaldepartementet satte fra 1. januar 2004 i gang fireårige forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og enhetsfylke (St.prp nr. 1 (2003-2004)). Forsøkene omfatter 10 kom-

muneforsøk, 3 fylkeskommuneforsøk og 2 forsøk med enhetsfylke. Forsøk med oppgavedifferensiering ble foreslått i St.meld. nr. 19 (2001-2002), der fylkeskommunene ble tildelt rollen som regional utviklingsaktør. Formålet med forsøkene sett fra statens side er å innhente erfaringer med alternative måter å organisere oppgavefordelingen og forvaltningen på for å framskaffe et bedre grunnlag for videre reformdiskusjoner.

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte høsten 2002 kommunene og fylkeskommunene til å søke om forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, og de tre fylkeskommunene Buskerud, Telemark og Vestfold leverte en omfattende og grundig søknad til Kommunal- og regionaldepartementet i februar 2003 (BTV 2003). I søknaden redegjøres det for idégrunnlaget for regionalisering i et nordisk og et EU-perspektiv, inkludert fornyelse av demokratiet og globaliseringen av verdensøkonomien. Følgende visjon og mål lanseres for forsøket og den nye regionen.

Visjon:

- Buskerud, Telemark og Vestfold skal sammen fremstå som en attraktiv, konkurransedyktig kunnskapsregion i Norge og Europa, med vitalt folkestyre, basert på partnerskap og et sterkt brukerperspektiv.

Mål:

- Å sikre en balansert og bærekraftig utvikling innen regionen gjennom utvikling av en flerkjernestruktur på Østlandet. Regionen skal fremstå med sterke og konkurransedyktige byer og tettsteder som er vevet sammen ved hjelp av et godt transportsystem og annen infrastruktur, samt at de utfyller/kompletterer hverandre når det gjelder tilbud innen utdanning/kompetanse, helse, kultur og arbeidsplasser. Regionen skal fremstå som et tyngdepunkt på Østlandet, samtidig som samarbeidsrelasjonene med andre regioner i Europa skal utvikles.
- Å utvikle en regional enhet som en kraftfull regional utviklingsaktør med en næringsvennlig offentlig sektor og en effektiv produsent av offentlige tjenester basert på helhetlige løsninger på tvers av sektor- og forvaltningsgrenser. Desen-

tralisering av statlige oppgaver skal gi ”nærhetsprinsippet” innhold ved at beslutninger treffes nærmest mulig dem beslutningen gjelder. I tillegg skal nærhetsprinsippet bidra til økt effektivitet ved at løsninger baseres på innsikt og kunnskap om lokale og regionale forutsetninger blir skreddersydd til den lokale og regionale virkelighet (prioriterings-effektivitet).

Forsøket søker å oppnå en ”regional merverdi” som den enkelte fylkeskommune eller andre enkeltaktører vanskelig kan få til hver for seg (BTV 2003). Poenget med å demonstrere en slik ”regional merverdi” er sentral i forsøket, og blir også kommentert særskilt i denne evalueringen. Arbeidet med å få fram en regional merverdi av forsøket skal adresseres gjennom fire hovedområder; regional planlegging, næringsutvikling, samferdsel og internasjonalt arbeid. Innen regional planlegging sies det følgende:

Som grunnlag for en helhetlig regionalpolitikk vil det være behov for å samordne det strategiske planverket i regionen i en felles regional strategisk plan. Regional planlegging vil derfor inngå som del av det regionale partnerskapets ansvarsområde (ibid:2).

For å sikre nødvendig forankring av en regional strategisk plan, særlig i kommunene, heter det,

- bør både planprosessen og dokumentet bygges opp omkring de økonomiske regionene innenfor stor-regionen (dvs. nedenfra) (ibid:20).

I BTVs søknad fremgår det også at en av dimensjonene ved et sterkere regionalt nivå er å stå sterkere samlet overfor statsmakten.

Lokale og regionale forvaltningsorgan representerer således en motvekt mot sentralisering og statlig maktkonsentrasjon, og kan bidra betydelig med sin kvalifiserte innsikt i regionenes og kommunenes utfordringer og potensial (ibid:6).

Det er også en av fordelene med en felles plan, nemlig at man utgjør en sterkere enhet i forhold til sentralt nivå.

For at de tre fylkene skal fremstå som én region med en felles næringspolitikk, mener de det bør sikres en sterkere samordnet forvaltning av de nærings- og distriktpolitiske virkemidlene ved at BTV får det overordnede strategiske ansvaret for næringspolitikken i

regionen. Slik de ser det, må det omfatte både distriktsrettede og landsdekkende virkemidler.

Slik BTV oppfatter det, er samferdsel en av grunnpilarene for regional utvikling. Et tilfredsstillende samferdselstilbud er en avgjørende forutsetning for næringsutvikling og bosetting.

En velfungerende samferdselspolitikk er betinget av funksjonelle og slagkraftige regioner som omfatter naturlige bosettings-, sysselsettings- og transportområder, heter det i søknaden (ibid:22).

Dagens fylkesgrenser deler sammenhørende områder slik at den regionale samordningen blir mangelfull. Ved å overta samferdselsmidler og myndighet fra staten, og delegere beslutningsmyndighet opp fra fylkeskommunene på kollektivtrafikk og fylkesveger, skapes det grunnlag for stordriftsfordeler og mer helhetlige løsninger.

Når fylkeskommunene nå ønsker å se transportutfordringene i en nærmere regional sammenheng kan dette være funksjonelt av tre grunner. For det første vil en kunne utvikle en felles og sterk bestillerkompetanse og derigjennom kunne fremforhandle bedre transportkostnader. For det andre legger et samarbeid til rette for å utvikle et bedre koordinert rutetilbud, herunder felles takst-, billetterings- og informasjonssystemer. For det tredje er flere av kollektivutfordringene og behovet fylkesoverskridende. På dette grunnlag overføres ansvaret for kollektivtransport til det regionale partnerskapet (ibid:24).

For å synliggjøre regionen som en attraktiv og konkurransedyktig region er det nødvendig med en samordnet strategi for det overordnede internasjonale arbeidet. Dels er det internasjonale engasjementet et virkemiddel for å oppnå mer på fylkeskommunens forskjellige ansvarsområder som utdanning, samferdsel, næring og kultur, dels er den en aktivitet med sine egne mål knyttet til demokratiutvikling, sikring av fred og stabilitet i nærområdene. I søknaden orienterer BTV departementet om det samarbeidet de allerede har inngått på området, og vil legge ansvaret for det overordnede internasjonale arbeidet på BTV-nivå.

Demokratisering

Ut over dette skal forsøket bidra til en fornyelse av demokratiet, dels gjennom partnerskap, dels gjennom desentralisering av statlige oppgaver. Tanken er at

regionale partnerskap skal bidra til å utvikle et deltakerdemokrati som et supplement til det representative demokratiet (BTV 2003:7).

Her skal demokratiet styrkes ved å skape arenaer for medvirkning og desentraliserte beslutninger. Dette skal innebære å styrke deltagelsen fra partene i arbeidslivet og næringslivet for øvrig, og sikre reell innflytelse i det regionale utviklingsarbeidet. Nærhetsprinsippet, som er sentralt i demokratidebatten, skal gis innhold gjennom desentralisering av statlige oppgaver, og nærhetsprinsippet skal bidra til prioriteringseffektivitet ved at løsninger skreddersys basert på innsikt og kunnskap om lokale og regionale forutsetninger. BTV fremhever at ”Forholdet til kommunene er avgjørende viktig” (ibid:18), og kobler kommune-relasjonen til fornyelse og vitalisering av lokaldemokratiet.

Politikerrollen

Siktemålet med å etablere en regional utviklerrolle er tilrettelegging for verdiskaping og heving av regionens konkurransevne i en åpen økonomi, ikke personrettet tjenesteproduksjon. BTV mener det er viktig å endre seg fra en forvaltningsrolle til en offensiv og engasjerende utviklerrolle, og skriver i sin søknad at:

Den regionale utviklerrollen basert på partnerskap, innebærer at politikerne må fokusere på strategivalg og langsiktige utviklingsoppgaver og delta aktivt i kontaktskapende virksomhet, forhandlinger og utviklingsprosesser, - ikke fokusere på enkeltprosjekter og kortsiktige resultater (ibid:18).

Videre skal de være aktive i å fremme saker og sette den politiske dagsorden.

Politikerne skal ikke avvente initiativ fra tjenestemenn og planleggere, men selv ligge i forkant og kreve handling (ibid:18).

Politikerne skal også ha økt fokus på ombudsrollen for nærings- og arbeidsliv, kommunene og befolkningen for øvrig i regionen.

Høgskolene

Søknaden uttrykker en forståelse for den viktige rollen kunnskapsmiljøer kan spille i den regionale utvikling, og i søknaden uttrykkes en ambisjon om å bidra til å videreutvikle regionens tre høgskoler. De innebærer å se høgskolene i sammenheng, og universitetsstatus indikeres som en mulighet på lengre sikt. Kontakten mellom høgskolene og BTV bør utvikles gjennom strategiske partnerskap, legges det opp til i søknaden.

Administrativt samarbeid

Parallelt med den politiske prosessen som ledet fram til søknaden om forsøk, pågikk det administrative samarbeidsdrøftinger på en rekke områder, og samordningsprosjekter startet etter hvert opp. Det administrative samarbeidet er ikke en del av det politiske BTV-forsøket, men legger seg tett opp til det. Søknaden inneholder en redegjørelse for samarbeidsplanene. Vi kommer nærmere tilbake til dette punktet i kapittel 6.

Rammer uttrykt i KRDs svarbrev

- Kommunal- og regionaldepartementet godkjente BTVs søknad i brev av 24. juni 2003, og ga sin tilslutning til at følgende oppgaver innen samferdsel overføres regionrådet.
- Ansvar for prioriteringer av midler til investeringer på øvrig riksvegnett. (Overføres fra staten, ramme 166.3 mill kr) Ansvar for drift, vedlikehold og trafikktilsyn, samt midler til investeringer på stamvegnettet, overføres ikke til fylkeskommunene.
- Ansvar for løyver til rutetransport over fylkesgrensene mellom Buskerud, Telemark og Vestfold fylker, overføres fra Samferdselsdepartementet.
- BTV gis også anledning til å prioritere gitte midler fritt mellom veg- og kollektivtransport.

Fylkeskommunene har allerede det politiske og økonomiske ansvaret for fylkeskommunale veger, og har ansvaret for kollektivtransporten. Ansvar for disse områdene overføres til BTV (henholdsvis rammer på 282.8 mill kr. og 447 mill kr.). Statens vegvesen vil fortsatt inneha rollen som fagetat innenfor vegsektoren slik som tidligere.

Kommunal- og regionaldepartementet ga sin tilslutning til at følgende virkemidler innen næringsutvikling kan inngå i forsøket.

- Tilskudd til hastighetskommunikasjon (Høykom), kapittel 914, post 50
- Landsdekkende ordninger (innovasjon og tapsfond), kapittel 2420, post 55
- Midlene som Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet benytter til å samfinansiere programmer som gjennomføres i regi av Norges forskningsråd, kapittel 920, post 50.3 og kapittel 552, post 70
- Fylkeskommunenes egne midler til regional utvikling (kapittel 551, post 60) kan inngå i forsøket (fylkeskommunene satte her av 5 millioner hver).

Samarbeidet på internasjonalt arbeid og regional planlegging medførte ikke overføring av statlige oppgaver, og var derfor ikke omfattet av en formell aksept fra departementet.

1.5 Hva forsøker man egentlig?

Hva er det så man forsøker gjennom BTV-forsøket? Det er viktig å ha klart for seg at fylkeskommunene og Kommunal- og regionaldepartementet her ikke prøver ut et nytt regionalt nivå i full og egentlig forstand, og forsøket kan da heller ikke vurderes som det. Så lenge fylkeskommunene eksisterer parallelt med forsøket, ansvar og oppgaver er begrenset, politikerne er indirekte valgt gjennom sine fylkesting, og forsøket er tidsavgrenset, er det tydelig at man ikke i egentlig forstand prøver ut potensialet i en ny regional organisering. Det man prøver ut er potensialet i *fylkeskommunalt samarbeid* gjennom etablering av et felles politisk råd med overføring av noen få statlige og fylkeskommunale oppgaver. Det er det hele. Man får derfor ikke en *reell* test av resonnementene knyttet til regionalisering, fornyelse av lokaldemokratiet og rollen som regional utviklingsaktør. Slik vi ser det, kan det man får til gjennom dette forsøket, med stor sannsynlighet også oppnås i en ny, reell regional konstruksjon. Omvendt, det man *ikke* får til i BTV-forsøket, kan man imidlertid ikke uten videre konkludere med at man ikke kan få til i en permanent konstruksjon. Det betyr ikke at man i dette forsøket ikke kan gjøre

mange viktige erfaringer med relevans for konstruksjonen av et nytt regionalt nivå i Norge, erfaringer som både blir viktige for BTV-aktørene og for utenforstående på vei mot reelle regioner.

1.6 Noen få fakta

De tre fylkeskommunene Buskerud, Telemark og Vestfold består av:

- 53 kommuner organisert i 9 kommuneregioner/ -samarbeid
- 123 fylkestingsrepresentanter og 21 stortingsrepresentanter
- fylkesordførere fra Arbeiderpartiet (Buskerud og Vestfold), 1 fra Høyre (Telemark)
- 630 500 mennesker, 14 % av Norges befolkning
- 32 000 km² areal, 10 % av Norges areal
- høyskoler, en i hvert fylke
- Regionen har sammensatt natur med kyst, innland og fjell, og strekker seg fra Kragerø i sør til Hemsedal i nord, fra Haukelisetter i vest til Hurumlandet i øst.
- Regionen har stor befolkningstetthet langs kysten i Vestfold, og omfatter samtidig store distriktsområder i Buskerud og Telemark, inkludert store fjellområder på Hardangervidda.
- De store byene er: Drammen, Kongsberg, Grenland med Skien og Porsgrunn og det man kan kalle Vestfoldbyene med Holmestrand, Horten, Tønsberg, Sandefjord og Larvik på rekke langs kysten.



Figur 1: BTV-regionen (Kilde: Vestfold fylkeskommune)

2

Formativ evaluering – mandat og metode

2.1 Kort om formativ evaluering

Evaluering er ofte knyttet til offentlig forsøksvirksomhet hvor nye måter å gjøre tingene på prøves ut i praksis. Spørsmål som ”virker tiltaket slik det var tenkt?” og ”er dette en fornuftig måte å bruke offentlige midler på?”, er kjernesporsmål i mange evalueringssoppdrag. Evaluering handler imidlertid ikke bare om å vurdere effekter, måloppnåelse og ressursbruk. Om vi forenkler litt, kan vi skille mellom to hovedformer for evaluering: *summativ* og *formativ* (e.g. Quinn Patton 1997). Mens en summativ evaluering foretas ved avslutningen av et prosjekt for å måle hva som er oppnådd (”prove”), gjøres en formativ evaluering løpende og underveis med det formål å bidra til å forbedre (”improve”) tiltaket man prøver ut. En summativ evaluering legger med andre ord hovedvekten på måling av effekter i *ettertid*, mens en formativ evaluering legger vekten på å vurdere og korrigere implementerings- og utviklingsprosesser *fortløpende* og så å si følge prosessene ”on line” mens de utfolder seg: Utvikler forsøket seg i pakt med intensjonene? Hvilke barrierer støter man på og hvordan håndteres de? Hvilke muligheter åpner seg underveis og hvordan kan de utnyttes, osv. Evaluators tette oppfølging av prosessen gjør det mulig for forsøkets aktører å dra nytte av evalueringen mens den skjer, og eventuelt foreta justeringer av kursen. Samtidig skaper dialogen mellom evaluator og forsøkets aktører en mulighet for validering av synspunkter og inntrykk og en ytterligere foredling av forbedringsideer⁷. Denne formative evalueringen er i seg selv et uttrykk for BTV-forsøkets ambisjon om å lære underveis, og er en måte å understøtte sin egen lærings- og refleksjonsprosess på.

⁷ For nærmere utdyping av denne formen for samhandlende evaluering, se Guba & Lincoln (1989) og deres beskrivelse av det de kaller fjerde generasjons evaluering og ”responsive constructivist evaluation”.

2.2 Mandat for evalueringen

Overordnet gjelder at evalueringen skal bidra til læring og forbedringsinitiativ blant de berørte parter og instanser (BTV Innkjøp 2004). Funn og deloppsummeringer skal derfor presenteres underveis i evalueringsperioden. Gjennom evalueringsarbeidet skal evaluator belyse en rekke problemstillinger innenfor følgende områder.

- Betingelser for forsøket, herunder ambisjoner og forventninger (særlig kapittel 1 og 7)
- Politisk organisering (kapittel 3)
- Relasjonen mellom regionråd og fylkesting (kapittel 3)
- BTV-sakenes regionale merverdi (kapittel 3)
- Forankring i kommunene (kapittel 4)
- Samspillet med det øvrige partnerskap i fylkene (kapittel 5)
- Distriktsdimensjonen i BTV-forsøket (kapittel 5)
- Administrativ organisering og samarbeidsformer mellom de tre fylkesadministrasjonene (kapittel 6)
- Overordnede vurderinger av regionalisering gjennom forsøk (kapittel 7)

2.3 Innsamling av data

For å samle erfaringer med hvordan relasjoner utvikles og fungerer, hvordan oppfatninger og forventninger samstemmer og hvordan regionrådet fungerer i praksis, har vi valgt å basere denne evalueringen på intervjuer og deltagende observasjoner, i tillegg til gjennomgang av dokumenter. Denne evalueringen er bygget på:

- Mer enn 150 intervjuer, herav 32 av 33 regionrådspolitikere, 28 fra fylkesadministrasjonene, 49 av 53 ordførere i kommunene og et utvalg av andre aktører i regionen med hovedvekt på næringsutvikling (LO og NHO, næringselskaper, utvalgte næringslivsledere, fylkesmannen, Innovasjon Norge) (Se vedleggene 1, 2, 3 og 4 for intervjuguider). Enkelte intervjuer varte kun 15 minutter, ellers varierte de fra en halv til to timer.

De aller fleste intervjuer ble utført pr. telefon, med unntak av fylkesrådmennene, et mindre antall sentrale personer i administrasjonene, noen få ordførere og fylkesordførerne. Intervjuer med fylkesordførerne ble tatt opp på bånd, transkribert og sendt tilbake for kontroll. Referater fra intervjuene med de øvrige regionrådsmedlemmene og fra administrativt ansatte ble også skrevet ut og sendt tilbake for gjennomlesning. I tillegg til kvalitetssikringen som ligger i dette, har framgangsmåten i en del tilfeller bidratt til nyanseringer og presiseringer av informasjonen og synspunktene.

- Et antall uformelle samtaler i tilknytning til vår deltagelse på ulike møter supplerer intervjuene.
- Deltagelser på regionrådets møter der vi dels kunne observere og vurdere regionrådets arbeidsform, dels følge utviklingen av sentrale saker.
- Deltagelse på møter i arbeidsutvalget, som består av de tre fylkesordførerne, varaordførerne og opposisjonslederne i de tre fylkestingene. Vi har her lagt fram delresultater fra evalueringen, og observert utvalgets arbeidsform.
- Deltagelse på møter i fylkesrådmannskollegiet. Vi har også her lagt fram delresultater, og observert kollegiets arbeidsform.
- Deltagelse på administrative ledersamlinger. I evalueringsperioden har de tre fylkesrådmennene samlet sine respektive ledere på to samlinger for å diskutere arbeidet med BTV. På samlingene har vi presentert våre synspunkter og hatt adgang til ledernes diskusjoner om BTVs administrative utfordringer.
- Gjennomgang av dokumenter knyttet til forsøket.

Evaluatorene har hatt fri tilgang til alle politiske og administrative møter i BTV-sammenheng.

2.4 Forskningens interaksjon med BTV-forsøket

For å understøtte BTV-aktørenes læringsprosess, har vi rapportert skriftlig underveis gjennom delrapporter og powerpointpresentasjoner. Disse er integrert i denne rapporten. Vi har presentert synspunkter,

kritikk og forbedringsforslag i møter med arbeidsutvalget, fylkesrådmannskollegiet og samlet administrativ fylkeskommunal ledergruppe.

Denne arbeidsformen medfører at våre påpekninger av mangelfulle sider ved forsøket med tilhørende forbedringsforslag er blitt spilt inn fortløpende gjennom hele året. Forsøkets ledelse har på det grunnlag iverksatt tiltak for å styrke forsøkets svake sider. Deler av den kritikk som vi og omverdenen retter mot forsøket, er derfor et tilbakelagt stadium i den forstand at man kjenner godt til kritikken og for lengst er i gang med å videreutvikle forsøket, uten at utfordringene nødvendigvis er eliminert.

2.5 Hva vi ikke gjør

Hovedhensikten med en formativ evaluering midtveis i et forsøk som dette er *ikke* å granske måloppnåelsen i detaljert forstand, vurdere enkeltvedtak eller kontrollere samsvar mellom vedtekter og vedtak fattet i regionrådet. Poenget er snarere å påpeke *hovedtrekk* i forsøkets utvikling så langt, slik at forsøkets aktører eventuelt kan justere forsøkets innretning underveis. Vi diskuterer heller ikke BTV-forsøket i lys av regionalforskning, internasjonale trender eller utviklingen i våre nordiske naboland. Det tilhører ikke mandatet for evalueringen, og hører hjemme i en annen type publikasjon.

Av kapasitetsmessige årsaker baserer vi våre vurderinger av relasjonene mellom fylkesting og regionrådet på intervjuene med de 11 ledende politikerne fra hvert fylkesting, dvs. formannskapene⁸, samt vurderinger fra fylkesadministrasjonene. Vi har med andre ord ikke intervjuet fylkespolitikere som ikke også sitter i regionrådet. Vurderingen av relasjonen mellom regionrådet og de tre fylkestingenes øvrige politikere får således ikke en full og balansert belysning i denne evalueringen. Denne problemstillingen er heller ikke sentral i BTV-forsøket, og er kun relevant i et rent forsøksperspektiv da den bortfaller ved etableringen av en permanent regional konstruksjon.

⁸ Dette er i tråd med avklaringene i brev fra BTV v/Vestfold fylkeskommune av 18.10.2005.

På tross av et betydelig antall intervjuer er det klart at materialet har sine begrensninger, ikke minst når det gjelder øvrige aktører i de tre fylkene, dvs. utenfor de tre fylkeskommunene. Her er det mange relevante personer vi ikke har hatt kapasitet til å kontakte, og som utvilsomt kunne ha bidratt med utfyllende perspektiver på BTVs praksis og utfordringene framover. Siden dette ikke er en konkluderende sluttevaluering, men en formativ evaluering ved forsøkets begynnelse der vi vektlegger hovedlinjer framfor detaljer, mener vi allikevel at utvalget av informanter treffer godt nok til å gi lærings-effekt for BTV og danne grunnlag for forbedringer av forsøket.

3

Regionrådets virkemåte – regional slagkraft?

Regionrådet er BTV-forsøkets øverste organ og arenaen for å fatte politiske vedtak som skal gi betydelig regional merverdi. Hovedtesten på BTV-forsøkets evne til å være noe mer enn summen av tre fylkeskommuner ligger derfor her. I dette kapitlet drøfter vi hvordan regionrådet fungerer, i hvilken grad man evner å fremme regionale saker, og hvordan ambisjonen om utviklingspolitikeren håndteres. Til slutt kommenterer vi konsekvensene av oppgaveoverføringen for fylkestingene.

3.1 Regionrådets organisering

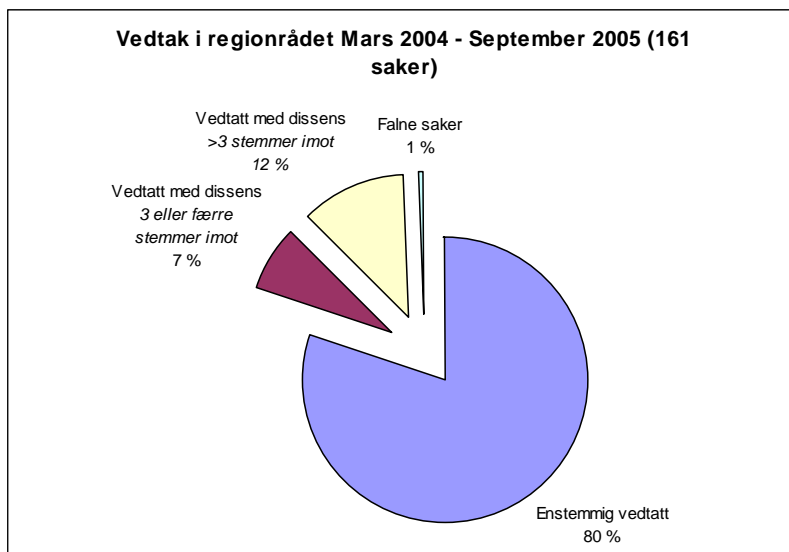
Regionrådet består av 33 politikere, 11 fra hvert av fylkestingene. Disse har personlige vararepresentanter og utgjør fylkesutvalgene i sine fylkesting. Regionrådet ledes av en av de tre fylkesordførerne, med fylkesvaraordførere som personlige vara. Ledervervet går på omgang mellom de tre ordførerne, som har vervet 16 måneder hver. Regionrådet har ulikt fylkestingene ingen underutvalg, og har ingen formell blokketablering. Skillelinjene når det gjelder støtte til BTV som forsøk går på tvers av parti og fylkesgrenser, slik at man innen et parti har både motstandere og tilhengere av forsøket. De ulike blokkene i de ulike fylkestingene kan derfor ikke reproduseres i regionrådet uten videre. Fraværet av en fast flertallsblokk styrker muligens arbeidet med å skape konsensus, noe det store antall flertallsavgjørelser tyder på. Det at man ikke har underutvalg i regionrådet synes å være bidragsgivende til at rådet blir et mer vitalt organ der alle er med på å diskutere alle saker. Regionrådspolitikere mener dette er en god form i denne fasen der politikere trenger å få kjennskap til de to andre fylkene, samt til egne partifeller. Svakheten er at man i liten grad får fordypet seg, og at mangelen på utvalgsbearbeiding av sakene gjør administrasjonenes arbeid mer sentralt. Ved overgang til en permanent regional konstruksjon med direkte valg og flere oppgaver, ser flertallet av politikere for seg at man går tilbake til en utvalgsbasert organisering med flertallsblokk.

Et *arbeidsutvalg* er satt sammen av fylkesordførerne med fylkesvaraordførerne som personlige varamenn og en opposisjonspolitiker med varamann fra hvert av fylkestingene. Dette arbeidsutvalget møtes etter behov for å drøfte saker og enes om dagsorden for regionrådsmøtene. Fylkesrådmennene i de deltakende fylkeskommuner utgjør *fylkesrådmannkollegiet*. Fylkesrådmennene forbereder og legger frem saker for regionrådet i nært samarbeid med koordinatoren og i forståelse med regionrådets leder. Fylkesrådmannskollegiet skal ha en *koordinator* som skal bistå i forhold til kollegiets arbeid for regionrådet. Ut over dette trekkes det på fylkesadministrasjonenes normale saksbehandlerkapasitet. Vi diskuterer administrasjonen i kapittel 7.

3.2 Regionrådets vedtak – ny politikk med stor regional merverdi?

For å demonstrere poenget med et nytt regionalt nivå og leve opp til ambisjonene uttrykt i søknaden, må regionrådet fatte vedtak med betydelig regional merverdi, vedtak som ikke kunne ha vært fattet i det enkelte fylkesting. Hva har så regionrådet oppnådd etter to års drift?

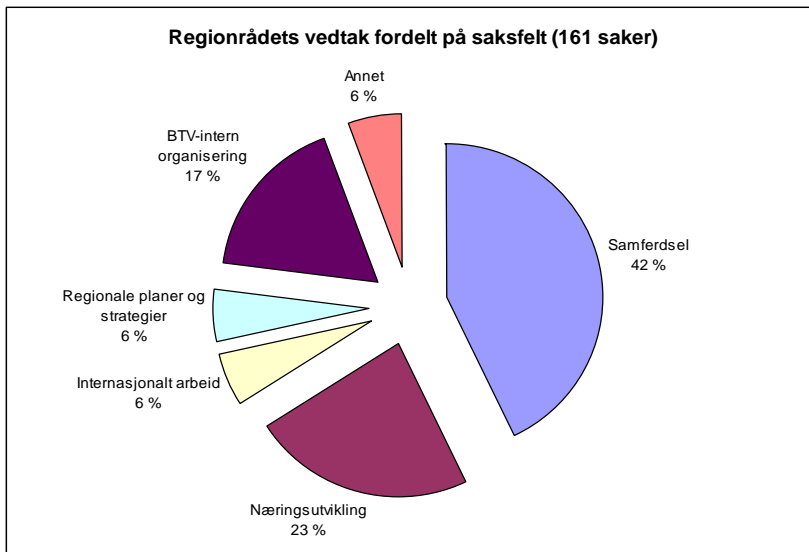
Når vi ser på saksmengden, er et første inntrykk at det er mange saker, og stor grad av enstemmighet. Hele 80 % av sakene var enstemmige i perioden fram til september 2005.



Figur 2: Regionrådets vedtak i perioden mars 2004 til september 2005 (161 vedtak)

Figur 3 nedenfor illustrerer hvordan vedtakene fordeler seg på type saker. Som vi ser, er hovedtyngden på samferdselsrelaterte saker i denne perioden. Sammen med næringsutvikling utgjør de to tredjedeler av sakene. Dette er vel og merke *antall* vedtak, og er ikke vektet ut fra viktighet eller økonomiske konsekvenser.

Viktigere enn disse vedtaks-oversiktene er spørsmålet om de viktige regionale sakene. Tre større saker står fram med tydelig regional profil. Den mest substansielle er etableringen av en felles bestillerenhet for kollektivtrafikk, Vestviken Kollektivtrafikk. De andre to regionale sakene er strategiske planer for henholdsvis samferdsel og næringsutvikling.



Figur 3: Vedtak fordelt på saksområder

For å illustrere regionrådets evne til å fatte vedtak med stor regional merverdi, er det nyttig å se nærmere på saken med etableringen av Vestviken Kollektivtrafikk. Vi velger å gå nærmere inn på denne saken av to årsaker: a) fordi den innebærer et potensial for bedring av det offentlige tjenestetilbudet til *alle* innbyggerne i regionen og b) fordi det er usannsynlig at saken ville blitt fremmet og vedtatt uten BTV-samarbeidet.

Vestviken Kollektivtrafikk - en BTV-sak med stor regional merverdi

20. april 2005 besluttet regionrådet å etablere et felles bestillerselskap for kollektivtransport og skoleskyss i Buskerud, Telemark og Vestfold. Mer spesifikt vedtok rådet at Vestfold fylkeskommune fisjonerer ut driften i sitt eget bestillerselskap, Vestfold Kollektivtrafikk AS, i et eget selskap som deretter omgjøres til et felles bestillerselskap for BTV. En viktig grunn til at forslaget ble fremmet var Vestfold fylkeskommunes vellykkede etablering av et bestillerselskap for kollektivtrafikk noen år tidligere. Da BTV-forsøket ble etablert var det bred enighet blant regionråds-representantene fra

Vestfold om at selskapet Vestfold Kollektivtrafikk (VKT) var en suksess, både når det gjelder kvalitetsforbedringer og kostnadsbesparelser. Etter hvert som erfaringene fra VKT ble diskutert i regionrådet, ble representanter fra Buskerud og Telemark interesserte i liknende løsninger for sine egne fylker. En representant fra Telemark sa det slik:

Når vi har sett at Vestfold har laget et eget kollektivselskap som kjøper kollektivtjenester og får veldig mye kjørte busskilometer og et godt kollektivtilbud i Vestfold – så har vi sagt at her har vi kanskje noe å lære i Buskerud og Telemark.

Som resultat av diskusjonene bestilte regionrådet den 21. juni 2004 en utredning av mulighetene for å etablere et felles bestillerselskap for hele regionen. Utredningen foreslo en løsningsmodell der den nye bestillerselskapet selv skulle få fullmakt til å avgjøre innkjøpsordninger. Regionrådsmedlemmer fra Buskerud og Telemark var i utgangspunktet skeptisk til dette forslaget, men rådet arbeidet seg fram til et kompromissforslag som ivaretok alle fylkenes interesser. Det endelige vedtaket innebar en løsning som sikret politisk styring med innkjøpsordningene. Mens fylkesrådmennenes opprinnelige saksfremlegg innebar at det nye bestillerselskapet skulle ha myndighet til å bestemme konkurranseutsetting og valg av leverandøravtaler, vedtok regionrådet at regionsamarbeidets styring av bestillerenheten skal skje gjennom avtalestyring basert på en rammeavtale mellom rådet og bestillerenheten, samt årlige leveranseavtaler. Den demokratiske kontrollen av selskapet sikres dermed ved at eventuell konkurranseutsetting og utforming av kontrakter med leverandører legges fram for regionrådet i hvert enkelt tilfelle. Slik sett fremstår det endelige vedtaket som mindre dristig enn det opprinnelige. På tross av dette har regionsamarbeidet etablert et selskap som, gitt VKTs meritter, sannsynligvis vil oppnå store kostnadsbesparelser og et bedre kollektivtilbud for regionens innbyggere i tiden fremover. Ifølge politikere og administrativt ansatte vi har intervjuet ville ikke denne saken blitt fremmet og vedtatt uten regionrådet. Som en saksbehandler sa:

Hvis man ikke hadde hatt regionrådet tror jeg ikke administrasjonen i Buskerud hadde kommet opp med forslaget. De er fornøyd med slik de gjør ting. Tror ikke det hadde kommet opp i Telemark heller. Vedtaket er en funksjon av regionsamarbeidet.

Etter vår vurdering viser dette vedtaket at regionrådet kan fungere som en læringsarena hvor kunnskap og erfaringer fra de tre fylkene deles og omsettes til ny politikk med regional merverdi. Utfordringen ligger i å utløse regionrådets potensial ved å identifisere regionsaker som alle tre fylker kan vinne på uten at forsøksstatusen virker som et hinder.

Er dette nok?

BTV-forsøket har oppnådd en rekke andre, men mindre resultater i tillegg, som for eksempel regional representant for Norges Forskningsråd, samarbeid om tekniske fagskoler og støtte til mikroelektronikkmiljøet i Horten. I tillegg jobbes det også kontinuerlig med store, viktige saker som å fremme samarbeid mellom fylkenes tre høyskoler med sikte på et fremtidig universitet, sikre gass til Sørøst-Norge og videreutvikle satsingen på reiseliv. På den administrative siden har de oppnådd store besparelser på innkjøp, de estimerer det selv til 17 millioner kroner. Vår vurdering er allikevel at i løpet av to år har det vært for få betydningsfulle saker oppe til votering i regionrådet i forhold til deres egne ambisjoner i søknaden. Med dette tempoet rekker man ikke å fremme nok saker med betydelig regional merverdi til regionrådet innenfor forsøksperioden, slik at potensialet i dette regionale nivået blir demonstrert på en overbevisende måte. Det ligger et potensial i forlengelse av strategiene for samferdsel og næringsutvikling som her kan utnyttes.

Radikale grep politisk umulig i forsøket

Det viser seg imidlertid at det er politisk umulig å ta de radikale grepene og skjevfordele midler mellom fylkene selv om det rent faglig sett skulle være mest fornuftig. Statens vegvesen Region sør har i prosessen foreslått å flytte riksvegmidler fra Telemark til Buskerud, og har også hatt forslag om en felles fylkesvegplan for de tre fylkene. Dette har strandet pga. forsøkstatusen, og BTVs fylkesvegplan består i realiteten av tre fylkevegplaner i samme dokument. Samtidig illustrerer de faglige baserte forslagene potensialet i en permanent regionkonstruksjon på samferdselssiden. Fordi politikerne er valgt fra sine fylker og ikke med regionalt mandat, og på grunn av forsøkets korte varighet, er det politisk umulig å ”gi fra seg” midler som man ikke vet om man rekker å få igjen til senere satsing i eget fylke.

Statens tildeling av øremerkede veg-midler til hvert fylke i stedet for samlet i en pott, undergraver også denne muligheten.

Man har prøvd frivillig utvidelse av samarbeidsområdene innenfor forsøket. Dette har i vesentlig grad strandet i de enkelte fylkestingene. Eksempler på dette er tannhelsesamarbeid og konsentrasjon av Innovasjon Norges midler.

Regional planlegging – en minimumsløsning?

Av de fire hovedområdene i forsøket framstår regional planlegging som det minst utviklede. Næring og samferdsel har fått fram strategiske planer, og det bevilges midler til ulike tiltak. Internasjonalt arbeid har også et synlig volum på aktiviteten, selv om det i hovedsak består av de tre fylkenes internasjonale arbeid lagt inntil hverandre. Det ble senhøstes 2005 tatt initiativ til en mer grundig strategiprosess på dette området. Innenfor regional planlegging virker det imidlertid som man har valgt en minimumsløsning der resultatene er de samme som for samferdsel og næringsutvikling, nemlig de strategiske planene. BTVs fylkesvegplan består i realiteten av de tre fylkenes fylkesvegplaner, og representerer ikke noe planmessig løft ut over fylkesnivået.

I sin søknad skriver BTV:

Som grunnlag for en helhetlig regionalpolitikk vil det være behov for å samordne det strategiske planverket i regionen i en felles regional strategisk plan (BTV 2003:19).

Det legges videre vekt på å forankre en regional strategisk plan i kommunene, og bygge den opp nedenfra slik at man oppnår sterkere strategisk kobling mellom kommuneplaner og en regionplan. Dette var tenkt å bidra til å utvikle eierforhold og legitimitet hos de medvirkende aktørene.

I sin årsmelding for det første året skriver BTV at det er en intensjon at felles regionale strategier *på sikt* skal erstatte nåværende fylkesplaner (BTV 2005b, vår kursivering). Det kan forstås som en reduksjon av ambisjonsnivået. Foreløpig ser det ikke ut til at man har lagt vekk fylkesplanene for å lage en overordnet, helhetlig regional plan, men nøyer seg med sektorplanene. I forhold til ambisjonene i søknaden er det kanskje beklagelig, da planprosesser på sitt beste kan brukes som redskap for involvering og forankring – nettopp det BTV-

forsøket mangler, se kapitlene 4 og 5. Det er neppe nødvendig å vente til eksisterende fylkesplaner går ut på dato før man tar tak i dette. Man kan i stedet komme fram til en omforent innfasing av overordnede prioriteringer når de foreligger.

3.3 Skimter vi utviklingspolitikeren?

BTV-samarbeidets ambisjon om å bli en regional utviklingsaktør, slik det også skisseres for fylkeskommunene i St.mld.nr.19 (2001-2002), krever en endring av politikerrollen fra en forvaltningsrolle til en utviklingsrolle. Dette kobles også nært til revitalisering av lokaldemokratiet, der en utadvendt, inkluderende og brobyggende politikerrolle er tenkt å skape et bedre grunnlag for offentlig meningsdannelse. I BTV-forsøket var man tydelige på denne ambisjonen allerede i sin søknad. De fremhever følgende:

Den regionale utviklerrollen basert på partnerskap, innebærer at politikerne må fokusere på strategivalg og langsiktige utviklingsoppgaver og delta aktivt i kontaktskapende virksomhet, forhandlinger og utviklingsprosesser, - ikke fokusere på enkeltprosjekter og kortsiktige resultater. BTV (2003:18)

Dette konkretiseres ytterligere ved å påpeke at politikerne ikke skal avvente initiativ fra tjenestemenn og planleggere, men selv ligge i forkant og kreve handling. Det fremheves videre at forståelsen av behovet for informasjon, kontakt og åpenhet i forhold til brukerne er svært viktig slik at offentlig meningsdannelse om saker kan finne sted. BTV beskriver her en samarbeidsorientert og utadvendt politikerrolle med betydelig initiativ, bred kontaktflate og forståelse for utviklingsprosesser.

Baldersheim (2003) beskriver "forvaltningsentreprenøren" som en betegnelse på den nyskapende og initiativrike utviklingspolitikeren, og Vike (2004) beskriver et større antall roller som interessante for regionpolitikeren. I hans arsenal av rolletyper inngår partner, skaper, samordner, lobbyist, ombudsmann/-kvinne, nettverksbygger, omstreifer og fortolker, regissør av den nye offentlighet, planlegger og merkevarebygger. I den mer offentlige og allmenne debatten i Norge har vi ennå ikke gått løs på denne utfordringen, men fra dansk side har Amtrådsforeningen (2005) tatt initiativ til å starte en diskusjon om politikerrollen, for så vidt forståelig ut fra deres mer forserte tempo i

regionaliseringen. De fremmer de fire idealtypene driftsherren, strategen, borgernes advokat og nettverkspolitiker, og gir samlet sett et mindre offensivt og initiativrikt bilde av regionpolitikeren enn det vi kan finne hos norske bidragsytere, selv om mange trekk er sammenfallende. Hensikten her er imidlertid ikke å diskutere teoretiske kategorier eller analysere regionrådspolitikernes praksis med bakgrunn i et elaborert begrepsapparat. Det overlater vi til Westhrin (2006), som også har deltatt på dette prosjektet. Det primære poenget her er å vurdere forholdet mellom ambisjonene uttrykt i søknaden, og få demonstrert praksis.

Initiativet som forsvant

I våre intervjuer med regionrådspolitikerne var det påfallende få som pekte på evnen til å ta initiativ som kjennetegn på en god regionpolitiker, selv om dette var fremhevet i søknaden som et sentralt punkt. Noen peker imidlertid på at de forsøker, men ikke lykkes med å være slike initiativtakere i rådet.

Der har vi et enormt forbedringspotensial, men det henger jo sammen med den lange prosessen det er å (...) endre tenkemåte og arbeidsform når du har en lang historie (som kommune- eller fylkespolitiker). Jeg tror at de fleste politikerne sitter på en måte i kommunestyret eller fylkestinget og venter på at saker skal komme opp, sånn har det jo liksom alltid vært. (...) Vi må endre kulturen i å være politiker. Det er jo kjempespennende, men samtidig en vanvittig utfordring.

Noen kobler vanskelighetene med å ta initiativ til at man ikke har underutvalg i rådet og dermed ikke har sektorpolitikere som kjenner saksfeltene til bunns. Andre framhever at det tar tid å lære hele regionen å kjenne godt nok til å kunne ta de rette initiativene.

Av større saker der politikerne har tatt initiativet, framhever politikerne selv spesielt samarbeidet mot felles universitet og løsning av E-18 saken, selv om sistnevnte rent faktisk ikke er basert på et politisk initiativ, og er håndtert utenfor BTV⁹. Det viser også at man er i beit

⁹ De faktiske forhold er at E18-saken ble løst av Vestfolds brede partnerskap på en dialogkonferanse 3.-4. november 2003, altså før BTV-forsøket formelt startet. Det var ikke politikerne som her tok initiativet til å løse en fastlåst sak, men de førte initiativet videre med fornyet kraft. Tidlig i 2004 ble Telemark fylkeskommune koblet inn i prosessen, og har vært en viktig støttespiller. E18-saken kan derfor ikke tas til inntekt

for å gi eksempler. Et reelt eksempel på politisk initiativ i en noe mindre sak er likestillingsprisen. Når dette er sagt, må det også tas med i betraktningen at flere politikere ikke er enige i verken opprettelsen av et folkevalgt regionnivå overhodet, eller i de grensene forsøket opererer innenfor. Dette hemmer naturlig nok initiativkraften.

Det er igjen noe med forsøkets avgrensning og vår skepsis til BTV som gjør at verken jeg eller vi er veldig proaktive på dette området.

Når det gjelder evnen til å fokusere på strategivalg og langsiktige utviklingsoppgaver, opplever flere av regionrådets medlemmer at de her gjør det bedre enn når det gjelder oppgaven med å ta politiske initiativ.

Jeg synes vi er bedre på å tenke langsiktig i regionrådet enn vi er i fylkespolitikken. I regionrådet konsentrerer vi oss mer om, ikke nødvendigvis om små konkrete mål, men mer om hva de resultatene kan bidra til på sikt.

Evnen til å vektlegge langsiktige strategier bremses av forsøkets korte tidshorison, og gjør det tidvis vanskelig å ha perspektiver utover forsøksperioden. I de samferdselspolitiske og næringspolitiske strategiene har man allikevel klart å gjøre dette, selv om de konkrete bevilgningsvedtakene som fører tiltakene ut i livet gjenstår.

Våre vurderinger som evaluatorene sammenfaller med inntrykket politikerne har av seg selv. Regionrådet er særlig på etterskudd når det gjelder å ta politiske initiativ og "ligge i forkant", som det står i søknaden. De fleste av politikerne er av den oppfatning at de ikke lykkes i å operere som utviklingspolitikere foreløpig, og ser på dette som et viktig satsingsområde framover. Vi deler den oppfatningen.

Slik vi ser det, er det bare de tre fylkesordførerne som fyller rollen som regionale utviklingspolitikere. De opptrer som en synlig og godt samkjørt politisk ledelse på tvers av partigrenser. De målbærer ideen bak BTV-samarbeidet på en aktiv og konsistent måte, og fyller sin rolle som visjonsbærere på en troverdig måte. I sin form åpner de (som regel) opp for dialog og kommer motstandere konstruktivt i

for BTV-samarbeidet, men viser potensialet i velfungerende partnerskap og viktigheten av samarbeid over fylkesgrensene (se Finsrud & Brøgger 2003 og Finsrud & Brøgger 2006).

møte. Dette skaper et samtaleklima av stor verdi, ikke minst overfor kommunene. Regionrådets meget store grad av konsensusbeslutninger er også et tegn på fylkesordførernes brobyggende egenskaper.

Nye krav til politisk håndverk

Regionrådspolitikerne har erfart at det eksisterer ulike politiske kulturer i de tre fylkene, også innenfor samme parti. Den fylkesmessige kulturforskjellen skapt av ulike næringsforhold og historien mer allment, medfører at samme parti kan ha ulik oppfatning i enkelt-saker på tvers av fylkesgrensene. Det er også ulik oppfatning om BTV som forsøk mellom fylkene innen de samme partier. Mens Ap mest entydig er for forsøket i alle tre fylkene, er Høyre i Telemark tydelig for, mens Høyre i Vestfold og Buskerud er klart i mot. SV i Telemark er i mot, SV i Vestfold og Buskerud er for. FrP er i mot i alle fylkene, men tar i ulik grad pragmatiske hensyn. Dette medfører at man ikke uten videre får de typiske partipolitiske diskusjonene. Dette er utfordrende for partisystemet, og det skapes et spenningsfelt mellom lojalitet til partigruppa på tvers av fylkene, og lojaliteten til eget fylke.

I starten så var jeg veldig undrende til hvor min lojalitet ville ligge. I eget fylke eller for alle (i eget parti). Vi var veldig klare på å diskutere dette i partiet, og hadde felles møter. Vi har prøvd å støtte hverandre i distriktshensyn, så lojaliteten ligger i parti-gruppa i de tre fylkene. (...) Jeg ser utvikling i eget fylke som ønskelig, og, så det er fortsatt et spenningsfelt her.

I tillegg til ulike fylkeskulturer, er det også et moment i denne sammenheng at partigruppene ikke er underlagt en og samme ledelse, slik man presumptivt vil ha i en permanent region. Det blir derfor snakk om å utvikle reelt samarbeid mellom partigrupper innen hvert parti, og finne fram til samhandlingsformer som gjør det mulig å avklare politiske standpunkter i tide før regionrådsmøtene. Geografiske avstander og begrenset personlig kjennskap i starten, bidrar også til at kravene til politisk håndverk har vært betydelige. Rent praktisk har de fleste benyttet seg av en kombinasjon av formøter rett før regionrådsmøtene da de allikevel er samlet, supplert med aktiv bruk av telefon og e-post i forkant.

Å dømme etter regionrådspolitikernes egne utsagn, har dette vært utfordrende, men det har gått overraskende greit. Etter de to første årene med utprøving, er det klart at hovedutfordringen ikke ligger her,

men i andre betingelser for å drive politikk skapt gjennom forsøksstatusen og praktiske rammebetingelser. Ovenfor beskrev vi hvordan omfordeling av midler mellom fylkene umuliggjøres av statusen som forsøk.

Er betingelsene til stede?

Dersom det stemmer at politikerrollen er viktig for revitaliseringen av lokaldemokratiet på denne måten, blir det interessant hvordan betingelsene er lagt til rette for at politikerne kan delta aktivt på ulike arenaer der de møter regionens innbyggere. For å kunne spille den utadvendte rollen, delta på møter og konferanser, fange opp ideer, følge opp saker, ta initiativ og drive den politiske debatten framover, er det nødvendig med et visst omfang av aktivitet. Et banalt men grunnleggende poeng er derfor knyttet til den tid man har til disposisjon som politiker. I dag er det et fåtall av fylkespolitikere som er politikere på heltid. Buskerud har 8, Vestfold har 3 og Telemark har 2 heltidspolitikere. De tre fylkene har i tillegg ulike systemer for kompensasjon til deltidspolitikere, der både fylkeskommunen og partiene bidrar. En del av de sentrale politikerne ligger da rundt 50 % frikjøpt tid. Møtegodtgjørelsen for deltagelse i regionrådet varierer også, der Vestfolds representanter ligger lavest. Det er vanskelig å se for seg at en utvidet og mer krevende rolle for regionpolitikere er forenlig med den kveldstids-politikeren vi kjenner fra fylkeskommunen. De nye regionpolitikere bør derfor i større grad enn i dag ha reell tid til å utøve rollen som utviklingspolitikere. Samtidig er det ikke uten videre gitt at man ønsker en fullstendig profesjonalisering av politikken og politikerrollen ved å ta steget helt ut til heltidspolitikere á la Stortinget. Viktigere enn poenget om tilgjengelig tid, er allikevel arbeidsformen og rolleforståelsen som politiker. Det illustreres ved at mange av dagens delvis frikjøpte politikere foreløpig ikke fyller rollen som utviklingspolitikere, selv om tiden i noen grad er tilgjengelig.

Samspill mellom politisk og administrativ ledelse

Praksis i de tre fylkeskommunene varierer i dag fra nært samarbeid mellom fylkesrådmann og fylkesordfører på den ene siden, til en tydelig markering av avstand og forskjell i roller og arbeidsoppgaver på den andre. Både eksisterende regionforsøk og en fremtidig, permanent regionkonstruksjon er avhengig av å etablere bred legiti-

mitet hos andre institusjonelle aktører og befolkningen for øvrig. Vi tror en viktig betingelse for å utvikle den nødvendige legitimitet som aktør er knyttet til evnen til å utvikle politikk og demonstrere praktisk handling gjennom *utstrakt samhandling* med kommunene og det øvrige regionale aktørsettet. Dette krever bred, utadrettet virksomhet og tilstedeværelse fra både politikere og administrasjon, samt involverende arbeidsformer der det øvrige partnerskapet deltar aktivt i å utforme den regionale politikken. En slik ambisjon kan ikke virkelig gjøres med kun noen få fanebærere, men betinger at utviklingspolitikeren fremtrer på bredere front. Erfaringene så langt tyder på at dette ikke skjer av seg selv, men fordrer mer bevisste og aktive læringsstrategier. Parallelt kreves det at administrasjonene fortsetter å utvikle sin rolle som utadrettet utviklingsaktør og også regisserer muligheter for utvikling av den nye politikerrollen. Etter vår vurdering taler mye for at denne utfordringen best kan møtes gjennom en tettere samhandling mellom politikere og administrasjon, snarere enn å etablere stor og prinsipielt begrunnet avstand mellom disse rollene. Dette er en krevende utfordring både politisk og administrativt, der den primære hensikten *ikke* er å gå inn på hverandres enemarker, men å *gå ut* i regionen sammen.

Hvem er BTV?

Knyttet til poenget om en samkjørt, utadvendt arbeidsform for politikere og administrasjon, er det her verdt å påpeke en av svakhetene ved å drive et forsøk der fylkeskommunene eksisterer parallelt med forsøket. Alle regionrådspolitikere er valgt som fylkestingspolitikere, og de *er* også fylkestingspolitikere samtidig som de er regionrådspolitikere. Fylkesadministrasjonene er nettopp det, *fylkesadministrasjoner*, ikke BTV-administrasjonen. Disse personene har i beste fall doble roller, der fylkesrollen er den primære. Hvem er det da som personifiserer BTV i møtet med omgivelsene?

Legitimiteten som aktør skapes i stor utstrekning ved at personer er fysisk til stede i samhandling med andre. Gode hjemmesider, logoer og informasjonsskriv dekker bare noe av behovet for synlighet overfor omverdenen. Bevilgninger og vedtak i enkeltsaker kommuniserer heller ikke sterkt nok til regionen generelt, selv om dette på mange måter er selve substansen i forsøket. Institusjonen BTV må i tillegg til dette representeres av konkrete personer. Som politiker og adminis-

trativt ansatt har man fra tidligere etablerte relasjoner og posisjoner regionalt, og blir gjenkjent som representant for fylkeskommunen, selv når man arbeider med BTV-saker. Det kreves derfor en særegen innsats og oppmerksomhet på dette området for å utvikle den nødvendige kontaktflaten mot resten av regionens aktører.

Hvordan har så dette artet seg i praksis? Vårt inntrykk er at de tre fylkesordførerne er ganske alene som representanter for BTV. Selv om de er og skal være de primære fanebærerne og er både aktive og konsistente i sin formidling, blir dette allikevel for spedt. Resten av regionrådet utmerker seg ikke ved sin aktive rolle som formidlere av BTV-idéen i det offentlige rom. Flere av politikerne er også aktivt i mot den konstruksjonen de selv er en del av, noe som faktisk preger kontaktflaten utad mer enn arbeidsforholdene innad i regionrådet. Administrativt kommuniseres det heller ikke sterkt nok utad at man i konkrete situasjoner representerer BTV. Det typiske bildet er at man *er* fra fylkeskommunen, og for anledningen kommuniserer *om* BTV-forsøket. Dette avspeiler også at man ikke har hatt en egen øremerket BTV-stab fra starten. Med andre ord har den helt særegne innsatsen og oppmerksomheten på dette punktet ikke vært til stede så langt. Vi mener dette er et viktig poeng i arbeidet med å skape legitimitet for det nye regionale nivået og rollen som utviklingsaktør. I det videre arbeidet bør man diskutere hvordan politikere og administrasjon tydeligere kan personifisere kontaktflaten mot omgivelsene gjennom mer bevisste markeringer av sine roller i samspillet med andre.

3.4 Forsøksspesifikke utfordringer

Overføring av oppgaver fra fylkeskommunene til et nytt regionalt nivå, samtidig som fylkeskommunene fortsetter å eksistere, kan ha konsekvenser for a) generell interesse for politikken i fylkeskommunene b) fylkespolitikernes interesse for fylkespolitikken, og c) fylkestingets helhetlige ansvar for fylkeskommunens politikkområder. I dette avsnittet gir vi en vurdering av disse problemstillingene. Det er verdt å merke seg at disse problemstillingene er forsøksspesifikke, dvs. de er interessante når det gjelder å drive forsøk, men blir uaktuelle for aktørene selv ved overgangen til en ny, permanent regionkonstruksjon der fylkeskommunene ikke lengre eksisterer parallelt. Siden det å drive forsøk er en mer eller mindre permanent

måte for staten å skaffe seg erfaringer på, er det allikevel relevant å belyse disse problemstillingene¹⁰.

Generell interesse for politikken

Ved overføring av oppgaver fra fylkeskommunene til regionforsøket er det mulig å tenke seg at fylkeskommunen som arena for politikkkutforming blir oppfattet som mindre interessant av de andre aktørene i fylket nettopp fordi den har færre oppgaver igjen. Omvendt kan fylkeskommunens adgang til og innflytelse på et nytt regionalt nivå tenkes å øke interessen for fylkeskommunen. Hvordan har så dette artet seg i forbindelse med BTV-forsøket? Et første poeng å merke seg er at i tiden opp til forsøkets start har den offentlige diskursen i fylkene vært preget av å argumentere *mot* fylkeskommunens eksistens, og mange har vært opptatt av å framheve dette forvaltningsnivået som unyttig og unødvendig, ikke minst med dagens grenser. I den grad det var interesse for fylkeskommunens politikk i den perioden, var interessen i hovedsak med negativt fortegn. Dette skapte også krevende arbeidsbetingelser for fylkeskommunen i interaksjonen med omgivelsene. Slik sett skygget debatten om fylkeskommunens eksistens for fylkeskommunens politikk. Etter at det ble opplest og vedtatt at fylkeskommunen skulle nedlegges, og debatten dreide over til argumenter for og imot et folkevalgt regionalt nivå som erstatning for fylkeskommunen, har det paradoksalt nok blitt lettere for fylkeskommunen å utøve sin rolle som regional utviklingsaktør. Vårt inntrykk er at dette særlig gjelder for Vestfolds del.

Et neste poeng når det gjelder en eventuell interesseforskyvning som konsekvens av oppgaveoverføringen, er at innledningsvis i forsøksperioden har interessen for *politikken på BTV-nivå* vært lav, ikke minst i kommunene. Dette kommer vi utførlig tilbake til i neste kapittel. Interessen for BTVs politikk har dermed neppe konkurrert med en eventuell interesse for fylkeskommunal politikk.

Det vi imidlertid kan registrere så langt ut i forsøket, ikke minst i de regionale partnerskapene, er at opprettelsen av BTV-forsøket etter hvert har skapt *økt oppmerksomhet og interesse* for regionale problemstillinger hos flere av aktørene. Dette omfatter både fylkes-

¹⁰ Kommunal- og regionaldepartementet har uttrykt ønske om å få belyst disse problemstillingene.

interne og fylkesovergripende problemstillinger. Vi minner her om at med unntak av kommunene, så er de fleste av de institusjonelle hovedaktørene fylkesorganiserte. Etter hvert som etableringen av et nytt regionalt nivå blir mer sannsynlig, innebærer dette også et påkommende behov for å vurdere egen organisering, dvs. tilpasse egen organisasjon til det nye nivået. Dette bidrar i seg selv til å flytte perspektivene i retning fylkesovergripende problemstillinger.

I og med at sentrale fylkespolitikere og fylkesadministrasjonene nettopp representerer det fylkesovergripende BTV, har de *til en viss grad* styrket sin betydning og blitt mer interessante som samtalepartnere. Det innebærer ikke nødvendigvis at fylkespolitikken som sådan tiltrekker seg oppmerksomhet, men i og med at fylkeskommunen og BTV er de samme menneskene, er det ikke alltid lett å skille. Så langt vi har kunnet registrere, har imidlertid ikke oppgaveoverføringen fra fylkeskommunene til regionrådet påvirket hovedaktørenes interesse for fylkeskommunens politikk nevneverdig i negativ retning. Det er samtidig en reell risiko for at den eventuelle interessen for politikken innhold kommer helt i bakgrunnen i den tiltagende debatten om oppgavene og grensene for de nye regionene, og etter hvert som det nye avtegner seg tydeligere og fylkeskommunen går mot avvikling, vil dette ventelig forsterkes. Dette skyldes med andre ord ikke forsøket, men regionreformen.

Fylkespolitikernes interesse for fylkespolitikken

Den andre problemstillingen vi skal kommentere her er om fylkespolitikkerne opplever at oppgaveoverføringen gjør fylkespolitikken mindre interessant¹¹. Man har her vært bekymret for om det skapes A- og B-politikere, der de som ikke deltar i regionrådet føler seg koblet ut av de viktige politiske diskusjonene. Følgende momenter bidrar til en klarere forståelse av problemstillingen.

Fylkespolitikkerne utgjør i utgangspunktet ikke en homogen gruppe der alle deltar i alle diskusjoner på like fot. Partigruppene har ledere, og de utgjør sammen fylkesutvalget. Som utgangspremiss for vurderingen av A og B-spørsmålet har vi altså allerede en to-deling i fylkes-

¹¹ Etter avtale med oppdragsgiver baserer vi våre vurderinger av denne problemstillingen på intervjuer med fylkesutvalgene, dvs. de fylkespolitikkerne som også sitter i regionrådet. En grundigere undersøkelse av problematikken vil måtte omfatte resten av fylkespolitikkerne også.

tinget mellom fylkesutvalget og de øvrige fylkespolitikere. Det faktum at fylkesutvalgene utgjør regionrådet representerer altså ikke en ny inndeling av politikerne, men forsterker eventuelt en allerede etablert arbeidsdeling.

Et annet viktig premiss for å forstå situasjonen er at oppgaveoverføringen langt på vei var klar ved inngangen til denne valgperioden ved valget i september 2003. Svaret på søknaden om oppgavedifferensiering ble gitt i juni 2003 (KRD 2003a), søknaden ble sendt i februar, og arbeidet fra fylkeskommunenes side må derfor ha vært på det nærmeste klart tidlig høsten 2002. Det betyr at fylkespolitikere som stilte til valg har vært klar over situasjonen og hatt dette som premiss for deres arbeid. De færreste opplever derfor at oppgaveoverføringen er et brudd med deres forventninger, selv om de praktiske konsekvensene kan ha vært vanskelige å overskue.

To hovedfaktorer ser ut til å virke inn på politikernes opplevelser av oppgaveoverføringen. Disse er 1) politikernes interessefelt i forhold til de overførte oppgavene, og 2) arbeidsformen i partigruppene.

Politikernes interesse for fylkespolitikken er ikke jevnt fordelt på alle saksområdene. Mange av politikerne har knyttet sin politiske interesse til utvalgte interesseområder som de følger særskilt. Dette avspeiles også gjennom utvalgsstrukturen i fylkestingene. Fylkespolitikere med hovedinteresser knyttet til videregående opplæring, kultur og tannhelse, dvs. til områder som ikke er berørt av oppgaveoverføringen innen samferdsel, næringsutvikling og internasjonalt arbeid, opplever naturlig nok ikke at deres politiske arbeid er blitt negativt påvirket av oppgaveoverføringen i særlig grad. Siden internasjonalt arbeid på BTV-nivå først og fremst er en sammenfatning av fylkeskommunenes arbeid og foreløpig ikke innebærer at man fjerner oppgaver fra fylkesnivå, er dette politikkområdet også lite påvirket av BTV-konstruksjonen. Det er verdt å merke seg at det er videregående opplæring som utgjør det langt største politikkområdet i økonomiske termer i fylkeskommunen i dag, etter at sykehusene ble overført til staten.

Vi står da igjen med samferdsel og næringsutvikling der man reelt har flyttet oppgaver og myndighet. Feltet næringsutvikling, som gjerne plasseres som del av fylkeskommunenes ansvar for regional utvikling, er imidlertid ikke overført i sin helhet til BTV. Det er fortsatt midler

og oppgaver igjen på fylkesnivå. Dette saksområdet, og faktisk *samme sak*, kan meget vel adresseres både fra regionråd og fra fylkesting uten at de kommer i konflikt med hverandre. Regionrådet legger seg på få, fylkesovergrepene saker som dels understøtter fylkesbaserte initiativ (for eksempel gass til Sørøst-Norge som drives fram av Telemark), mens fylkeskommunene typisk utvikler fylkesavgrensede saker. I næringsutvikling er samspillet med det øvrige partnerskapet i fylkene, ikke minst LO og NHO, av særlig betydning. Det betyr at politikkutformingen allerede har en forankring utenfor fylkeshusene.

Når det gjelder samferdsel, er ansvaret for kollektivtransport og for fylkesveiene overført til regionrådet fra fylkestingene. I prosessen rundt fylkesveiplanen viser det seg imidlertid at fylkene fortsetter med sine fylkesvise planer, selv om de er satt sammen til ett dokument. Siden det ikke er nok midler til opprusting av fylkesveiene slik aktørene vurderer det, er det heller ikke grunnlag for å overføre midler mellom fylkene, ingen har noe "til overs". Forsøkets korte tidshorisont er her et betydelig hinder for skjevfordeling mellom fylkene, man rekker ikke å få sin andel tilbake innenfor de fire årene. Slik den praktiske politikken fortøner seg, er derfor ikke de politiske diskusjonene om fylkesveiene fullstendig fjernet fra fylkespolitikken. Derimot er kollektivtransporten systematisk overført til BTV-nivå, og det er opprettet en ny, felles bestillerenhet. Totalt sett vil nok samferdselsorienterte politikere oppleve oppgaveoverføringen som en reduksjon av egen innflytelse og gjøre det mindre interessant å være fylkespolitiker. Det er imidlertid vanskelig å se at selve interessen svekkes, da alt fra jernbane, stamveger (som E18), fylkesveier og kollektivtransporten er gjenstand for betydelig oppmerksomhet både politisk og i media.

Den andre hovedfaktoren som ser ut til å virke inn på opplevelsen av oppgaveoverføringen er knyttet til arbeidsformen i partigruppene i fylkestinget. Dersom regionrådsmedlemmene i stor utstrekning unnlater å involvere egne partifeller i diskusjon av BTV-saker som berører eget fylke, opplever man å bli fratatt en innflytelsesmulighet over viktige saker. Det virker negativt inn på opplevelsen av egen rolle som politiker. Omvendt, der partigruppene fungerer godt som diskusjonsarena, er opplevelsen av å bli "fratatt" politikkområder mindre. Opplevelsen av skillet mellom regionrådsmedlemmer og resten av fylkestingene avhenger dermed av hvordan partigruppene

fungerer, dvs. det er til en viss grad opp til politikerne selv å håndtere dilemmaene knyttet til oppgaveoverføringen. Dette er imidlertid ikke enkelt i praksis. Som en regionrådspolitiker uttrykker det:

De som ikke sitter i regionrådet, de blir jo selvsagt ikke involvert.

Det har med organisering å gjøre.

Et siste moment som beskriver politikernes synspunkter på om fylkespolitikken er blitt mindre interessant, er knyttet til mer personlige holdninger. Noens oppfatninger farges betydelig av prinsipielle og/eller ideologiske ståsteder og mener at muligheten til å drive viktig samfunnsutvikling gjennom fylkespolitikken er blitt systematisk undergravet over lang tid. Andre, mer offensive fylkespolitikere vektlegger at fylkespolitikken inneholder mange muligheter og uløste oppgaver, og dersom man ikke finner viktige samfunnsproblemer å ta tak i, viser det mangel på politisk fantasi. Begge synspunkter kan man i og for seg ha samtidig. Selv om hovedbekymringen antagelig er ugunstig skjevfordeling mellom fylkene, tyder fylkestingenes motvilje mot frivillig utvidelse av regionforsøkets samarbeidsområder på at de ikke ønsker å redusere sin innflytelse ytterligere (for eksempel tannhelsesamarbeid og samordning av Innovasjon Norges midler).

I gjennomgangen av interessen for fylkespolitikken blant fylkespolitikkerne, er det viktig å minne om at det radikale bruddet på interessen oppstod for de politikerne som hadde sin hovedinteresse knyttet til sykehusdriften da den ble overført til staten. Effekten av oppgaveoverføringen til BTV er marginal i forhold til dette. Likeledes påvirkes interessen for fylkespolitikken langt mer av det faktum at fylkeskommunen skal nedlegges, enn av oppgaveoverføringen som sådan. Det er allikevel grunnlag for å si at oppgaveoverføringen virker klart negativt inn på de øvrige fylkestingspolitikernes interesse, og skaper en del frustrasjoner i fylkestingene.

Ivaretas helheten i fylkeskommunens politikkområder?

Den tredje forsøksspesifikke problemstillingen vi skal belyse her er om oppgaveoverføringen er av betydning for fylkestingets helhetlige ansvar for fylkeskommunens politikkområder. Spørsmålet er om overføringen av oppgaver til BTV fra fylkeskommunene skaper problemer for muligheten til å ivareta *sammenhenger* mellom fylkeskommunens ulike politikkområder slik at helhetsdimensjonen even-

tuelt blir skadelidende. Med andre ord, skaper BTV-konstruksjonen problemer med å ivareta sammenhengene mellom samferdsel, næringsutvikling, kompetanse, kultur og tannhelse? Mellom de fire første politikkområdene er det klare koblingspunkter. Kultur er for eksempel en viktig del av reiselivsutviklingen, kompetanse er en grunnleggende dimensjon ved næringsutvikling, kultur inngår i videregående opplæring (for eksempel den kulturelle skolesekken, en nasjonal ordning med utspring i Sandefjord), og samferdselspolitikken gir avgjørende rammebetingelser for næringsvirksomhet. I mange tilfeller er man derfor nødt til å vurdere disse politikkområdene i forhold til hverandre. Er mulighetene til det blitt forringet gjennom BTV-forsøket?

Etter vår vurdering er det helt avgjørende punktet i denne sammenheng det direkte overlapp av sentrale politikere mellom regionråd og fylkesting, og det faktum at BTVs administrative kapasitet utgjøres av fylkesadministrasjonene under den samme ledelsen, dvs. fylkesrådmennene. Dette sammenfall av personer og maktstruktur sørger for at det helhetlige ansvaret kan ivaretas tilfredsstillende. Vår oppfatning er derfor at overføringen av oppgaver til BTV fra fylkeskommunene ikke i nevneverdig grad skaper problemer for mulighetene til å ivareta sammenhengene mellom fylkeskommunens ulike politikkområder, slik forsøket i dag er organisert. Etter vår vurdering har fylkesting og regionråd klart å etablere en godt nok fungerende myndighets- og arbeidsdeling seg i mellom. Fylkestingene skal i prinsippet ikke fatte vedtak i saker som skal behandles i regionrådet, og det overholdes i de aller fleste tilfeller.

3.5 Oppsummering og forbedringsforslag

- Regionrådet evner å fatte beslutninger, og demonstrerer stor evne til å enes. Mer enn $\frac{3}{4}$ av sakene er enstemmige.
- Det fremmes og vedtas for få store saker med betydelig regional merverdi i forhold til forsøkets ambisjoner.
- Så lenge man er valgt for og fra sitt fylke, opplever politikerne det som politisk umulig å gå inn for radikal skjevfordeling mellom fylkene innenfor et forsøk med så kort tidshorisont. I så måte fremtrer forsøksstatusen som et uoverstigelig hinder.

- Regionrådets arbeidsform uten underutvalg og uten blokk-dannelse fungerer godt i denne forsøksperioden. Ved at alle er med på å diskutere alt, oppnås større breddeinnsikt.
- Ved en permanent regionkonstruksjon ser de fleste for seg at man vender tilbake til et system med underutvalg for å kunne spesialisere seg og gå mer i dybden.
- Samarbeidet mellom de tre fylkesordførerne og roteringen av ledervervet mellom dem har fungert godt. Fylkesordførernivået fremstår som en av forsøkets sterke sider.
- Modellen med et arbeidsutvalg har en viktig funksjon. Koblingen mellom arbeidsutvalg og regionrådet har til tider ikke fungert helt optimalt.
- I BTV-forsøket har man så langt ikke lyktes i å utvikle rollen som utviklingspolitiker på bred front. Kun fylkesordførerne demonstrerer evner og perspektiver på dette. Brorparten av regionrådspolitikere har ikke hatt et særlig bevisst forhold til BTV-ambisjonen om å utvikle en annen rolle.
- Snarere enn å opprettholde strengt atskilte arbeids- og ansvarsområder, fordrer den utadrettede rollen som utviklingsaktør at administrasjonen og politisk ledelse jobber tett sammen også utad.
- Fylkesordførerne har vært ganske alene som tydelige representanter for BTV overfor omverdenen. Dette gir for svak kontaktflate mellom forsøket og de andre regionale aktørene, og hindrer utviklingen av forsøkets legitimitet.
- Frivillig utvidelse av samarbeidsområdene innenfor forsøket slik intensjonen var, har i stor utstrekning strandet i de enkelte fylkestingene. Eksempler på dette er tannhelsesamarbeid og konsentrasjon av Innovasjon Norges midler.
- Oppgaveoverføringen påvirker de resterende fylkespolitikernes motivasjon og interesse for fylkespolitikken i negativ retning. Dette må sees i sammenheng med sykehusreformen og fylkeskommunens snarlige nedleggelse, som begge drar i samme retning. Totalvirkningen er ikke uten betydning. Overføringen har mindre konsekvenser for omgi-

velsenes interesse for politikken. Oppgaveoverføringen har liten betydning for fylkestingets helhetlige ansvar for fylkeskommunens politikkområder.

Forbedringsforslag

- Utvikling av utviklingspolitikeren krever mer bevisste og aktive strategier enn man hittil har demonstrert. Brorparten av dagens regionrådspolitikere har et lite aktivt forhold til rollens innhold. I så måte ligger tenkningen i søknaden om regionforsøket betydelig lengre fram enn politisk praksis og refleksjon. Vi foreslår derfor at man viser dette særskilt oppmerksomhet gjennom å etablere et program eller prosjekt der både partiapparatene og regionrådet over tid og på en systematisk måte diskuterer denne rollen. Et slikt læringsprogram kan med fordel bygges på en kombinasjon av refleksjon over egen praksis, faglige innspill og eksempler fra andre (for eksempel fra Danmark som skal ha et nytt regionalt nivå etablert fra og med 2007).
- Selv om utvikling av arbeidsformen og rolleforståelsen er det sentrale forbedringsområdet (se punktet ovenfor), må fremtidens regionpolitikere også reelt sett ha *tid* til å delta andre steder enn i regionrådet for at idealene om den utadvendte og aktive utviklingspolitikeren skal kunne bli en realitet. Det innebærer at flere regionpolitikere må ha mer tid til rådighet enn i dag.
- Både regionrådets politikere og fylkesadministrasjonene må på en tydeligere måte representere BTV overfor omgivelsene dersom forsøket skal utvikle en bred legitimitet som utviklingsaktør i regionen.

4

Kommunal forankring

4.1 Hvorfor kommunal forankring?

Regionssamarbeidet mellom Buskerud-, Telemark- og Vestfold fylkeskommuner (BTV) er avhengig av en solid forankring i kommunene for å lykkes med sine ambisjoner. Siden kommunene har ansvaret for sentrale oppgaver innenfor den lokale tjeneste-produksjonen, utbygging av infrastruktur og arealplanlegging, er BTV-samarbeidet avhengig av kommunal samarbeidsvilje for nå målet om å bli en slagkraftig regional utviklingsaktør. Regions-samarbeidet er også avhengig av oppslutning i kommunene for å nå sin ambisjon om å gi innhold til nærhetsprinsippet. Dersom samarbeidet ikke evner å gi folk i kommunene en opplevd og reell politisk påvirkningsmulighet, faller hovedbegrunnelsen for BTV-regionen bort, nemlig en forsterkning av lokalpolitisk makt i forhold til sentrale myndigheter. Her er det imidlertid viktig å være klar over at det finnes en rekke politiske og geografisk-økonomiske forhold som gjør det utfordrende å skape oppslutning for BTV-samarbeidet i kommunene. For eksempel er Høyre- og Frp-ordførerne nødt til å ta stilling til sine partiers offisielt uttrykte motstand mot storregioner når de vurderer hensiktsmessigheten av BTV-samarbeidet. I tillegg har mange av kommunene tradisjonelt orientert sine økonomiske, samferdsels-relaterte og identitetsmessige tilknytninger mot andre regioner enn BTV. Dette gjør at enkelte ordførere nærer en prinsipiell motvilje mot BTV som sannsynligvis vil vedvare mer eller mindre uavhengig av hva samarbeidet måtte foreta seg i forsøksperioden.

4.2 Politiske og sosiale forutsetninger for forankring i kommunene

Det finnes en rekke forhold som gjør det utfordrende å skape kommunal oppslutning om BTV-samarbeidet. Mange av disse forholdene eksisterer delvis uavhengig av samarbeidets aktiviteter i forsøksperioden. De viktigste er:

- 1) partipolitisk motstand mot en trenivå inndeling av den norske maktstrukturen og store regioner

- 2) tradisjonell kommunal mistro til et mellomnivå i den norske maktstrukturen
- 3) at mange kommuner orienterer sitt samarbeid og sin identitet mot andre geografiske regioner enn BTV
- 4) BTV-samarbeidets begrensede økonomiske ressurser og politiske myndighetsområde
- 5) at BTV-regionen er et forsøk med begrenset varighet.

I det følgende diskuterer vi hvordan disse forholdene virker inn på ordførernes holdninger til samarbeidet.

Partipolitikk

Det pågår for tiden en intens politisk debatt om hvilken form den norske politisk-administrative maktstrukturen skal ha i fremtiden. Mens Høyre og Frp ønsker en to-nivå struktur og markerer prinsipiell motstand mot regioner, har Ap markert sin støtte til tre-nivåer og regioner. De øvrige partiene har foreløpig ikke gitt entydige offisielle signaler om sine prioriteringer på dette området. Eksistensen av prinsipiell partipolitisk motstand mot stor-regioner gjør det vanskelig å forankre BTV-samarbeidet i kommunene. De fleste intervjuede Høyre- og Frp-ordførerne støtter sine partiers standpunkter og er prinsipielt imot regioner. Enkelte av disse vurderer sågar BTV-regionen som et unødvendig fjerde nivå som kommer i tillegg til fylkeskommunen. Noen av Høyre-ordførerne går imidlertid imot partiets vurdering og støtter regiontanken. Ap-ordførerne er mindre samstemte i sine vurderinger av en ønskelig fremtidig maktstruktur. De fleste er positive til regioner, selv om de ikke nødvendigvis støtter BTV-regionen. Mange Ap-ordførere går imot partiets offisielle standpunkt og støtter en to-nivå struktur.

Ved siden av partipolitiske betraktninger, avhenger ordførernes vurderinger også av hva en eventuell stor-region skal inneholde av politiske og økonomiske ressurser, og spesielt av om disse ressursene skal tas fra kommunene eller staten. For eksempel ønsker flere av ordførerne som støtter en todelt maktstruktur å inngå i region-samarbeid på enkelte saksområder. Dette kom tydelig frem i kommunene rundt Drammen, hvor flere Høyre-ordførere ønsker å delta i

nærings samarbeid med Oslo-regionen. Disse legger vekt på en frivillig regionorganisering, hvor det er fellesskapet mellom kommunene selv som står for regionen i regionen.

Geografisk inndeling

De fleste ordførerne mener den geografiske avgrensingen av regionen er lite hensiktsmessig og mange har forslag til andre regioninndelinger. Når det gjelder spørsmålet om hva som ville være en optimal avgrensing, varierer synspunktene sterkt avhengig av hvor kommunen er lokalisert. Synspunktene varierer blant annet i forhold til den enkelte kommunes eksisterende interkommunale samarbeid, arbeidsmarked, bosettingsmønster og identitetsfølelse. På dette området er det sterke meningsforskjeller på tvers av fylkene, og internt i hvert fylke. I det følgende gjør vi kort rede for hvilke geografiske orienteringer som er spesielle for Buskerud, hvilke som er karakteristiske for Telemark og hvilke som kjennetegner Vestfold.

Geografisk inndeling: hva er spesielt i Buskerud?

Buskerud skiller seg fra Vestfold og Telemark ved at fylkets kommuner er organisert i fylkesregioner; Drammen, Ringerike, Midt-fylket, Hallingdal og Kongsbergregionen¹². Synspunkter på hva som er en fornuftig geografisk inndeling av en fremtidig region varierer sterkt på tvers av disse, men det er små variasjoner internt i fylkesregionene. De fleste ordførerne i Drammensregionen, deler av Midt-fylket og Hallingdal synes det er naturlig å orientere et region-samarbeid mot Oslo. En viktig årsak til dette er at mange av innbyggerne har sin arbeidsplass i Oslo og at pendlertrafikken går den veien. En av ordførerne i den nordlige delen av fylket uttale det slik:

Nei, vi orienterer oss mot Drammen, Oslo og tildels Hønefoss, vi har historisk aldri orientert oss mot Grenland og Skien, derfor ser jeg heller ikke gevinsten av et slikt regionsamarbeid,....for oss vil en orientering mot Oslo gitt større gevinst.

Enkelte av ordførerne i Numedals- og Kongsbergregionen mener deler av Telemark bør inngå i en stor-region. I denne sammenhengen står

¹² Numedalskommunene har vedlagt å legge ned Numedalsregionen og innlemme samtlige kommuner i Kongsbergregionen.

Kongsbergregionen i en særstilling i fordi den har naturlige kontaktflater mot Telemark gjennom Kongsbergregionsamarbeidet.

Geografisk inndeling: hva er spesielt i Telemark?

De fleste Telemarksordførerne er kritiske til den geografiske avgrensingen av BTV. De som er tilfredse med BTV som geografisk region, representerer kommuner med grenser til Vestfold og Buskerud. Mange av ordførerne i kommunene som grenser mot Agderfylkene mener disse bør være med i en eventuell storregion. Begrunnelsen for dette er blant annet regioninndelingen for helse og vei, og at en slik region vil bli mer funksjonell og slagkraftig i et regionalt og nasjonalt perspektiv. I tillegg kom det fram synspunkter fra flere av ordførerne i Telemarks innlandskommuner om at en eventuell regioninndeling bør vurderes med utgangspunkt i kommune-størrelser, felles utfordringer og geografi. I denne sammenhengen foreslo noen en innlandsregion og en kystregion. Dette ble bl.a. begrunnet med at forsøket med BTV så langt har hatt fokus på Grenland, Vestfoldbyene og Drammensområdet. Flere av ordførerne har merket seg at nordre del av Vestfold og spesielt Drammen orienterer seg mer og mer mot Osloregionen. I dette ligger det farer for at distriktene vil bli tapere. En ordfører uttrykte seg slik:

Så langt kan jeg ikke se at BTV-samarbeidet har bidratt til å dempe spenningen mellom kyst og fjell, industri og bygd

Geografisk inndeling: hva er spesielt i Vestfold?

Mange ordførere i kystkommunene og kommunene som grenser til Buskerud synes den geografiske inndelingen av BTV-samarbeidet er lite hensiktsmessig. De synes det er mer naturlig å danne region med Oslo og Drammensområdet. Ordførerne i kommuner som ligger i innlandet, med grenser til Telemark synes BTVs geografiske avgrensing er god. Ellers velger mange ordførere å bruke sine samarbeidsressurser på 9-Kommune samarbeidet (mellom Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Nøtterøy, Re, Tjøme, Tønsberg og Stokke) fremfor BTV-samarbeidet¹³.

¹³ 9-kommunesamarbeidet (9K) ble høsten 2005 utvidet til 12K ved at også Sandefjord, Larvik og Lardal gikk inn i samarbeidet. Kommunene Sande og Svelvik står utenfor, og orienterer seg mot Drammens-regionen.



Figur 4: BTV-kommunenes grenseoverskridende samarbeid og regionorienteringer (Kartkilde Geodata)

Som vist i figur 2 har altså BTV's ordførere ønsker om region-samarbeid i ulike geografiske retninger. Mens mange av Buskeruds og Vestfolds ordførere ønsker å orientere seg mot Oslo, mener mange Telemarskordførere at Agderfylkene bør være med i en eventuell storregion. Ordførerne som er mest positive til BTVs geografiske avgrensning er typisk lokalisert i regionens sentrum. Ordførernes vurderinger av dette, og hva som ville være en optimal region-avgrensning, avhenger av en rekke faktorer som befolkningsmønster, pendling, infrastruktur og identitetsfølelse. I tillegg avhenger vurderingene av et utvalg etablerte interkommunale samarbeid som i mange tilfeller krysser regionens grenser. Mange av ordførerne er skeptiske

til BTV-regionen fordi de frykter den vil fortrenge disse eksisterende samarbeidsarenaene.

Kommunal mistro til mellomnivåer i den norske maktstrukturen

Et klart fellestrekk ved ordførernes holdninger til BTV er frykt for at regionen skal vokse frem på bekostning av lokalpolitisk makt. Det faktum at regionrådet er indirekte valgt fra fylkeskommunene, har ledet mange til å vurdere BTV-samarbeidet som forsøk på å skape en 'overkommune', hvor kommunalt relevante avgjørelser tas fjernt fra innbyggerne. I forbindelse med dette sa en ordfører følgende:

Fylkeskommunepolitikerne etablerte BTV fordi de er redde for taburettene sine. De prøver å utvide eget ansvarsområde og få tilbake 'overkommunestemplet' de mistet da staten tok tilbake spesialisthelsetjenesten. Nå skal de ta igjen for dette og herse med kommunene.

Selv om denne typen spissformulerte utsagn er sjeldne, finner vi varianter av dette hos flere. Slik mistro har vært et problem for fylkeskommunen siden 1976, da den politiske rekrutteringen til fylkestingene ble flyttet fra kommunestyrene til det allmenne elektoratet, og vil sannsynligvis vedvare i større eller mindre grad så lenge kommunene ikke har noen formell voteringsrett i regionrådet.

Samtidig er det verdt å merke seg et tydelig distriktperspektiv *til fordel* for et politisk valgt regionalt nivå. Flere uttrykte bekymring for at distriktene blir utarmet dersom overordnede prioriteringer ikke blir gjenstand for politisk styring, men håndteres som rent administrative, forvaltningsmessige og/eller bedriftsøkonomiske spørsmål. Dette gjelder for eksempel sykehusene, høyskolene og andre lokaliseringsspørsmål. Etableringen av et regionalt nivå ble også av flere småkommuner sett som ønskelig da det antas å redusere presset mot kommunesammenslåinger.

Politiske og økonomiske ressurser

Mange av ordførerne påpekte at BTV-samarbeidet mangler politiske og økonomiske ressurser til å oppfylle sine ambisjoner, og at staten og fylkeskommunene burde overført mer myndighet og penger til regionrådet. Noen uttrykte misnøye med at BTV mangler oppgaver med betydning for kommunene og mener samarbeidet mangler kommunal oppslutning av denne grunn. Samtidig som det ble tatt til orde for en

overordnet planprosess for hele BTV for å ivareta distriktenes interesser, mente mange at BTV-saksområdene *internasjonalisering* og *regional planlegging* er uten særlig betydning, og at fylkeskommunene burde avgitt myndighet på områder av større betydning. For eksempel uttrykte flere skuffelse over at fylkeskommunene unnlot å overføre ansvaret for videregående skole til BTV-samarbeidet. Andre mener de tre fylkesmannsembetene og annen statlig virksomhet burde vært trukket med i forsøket, slik at deler av myndighetsområdene, som i dag er tillagt fylkesmannen, kunne kommet under folkevalgt styring på regionnivå. I denne forbindelse sa en ordfører følgende:

Jeg tror ikke BTV vil få noen reell betydning med mindre Staten gir fylkespolitikere noe å drive med. De har fått en liten slump penger til samferdsel som de kommer til å dele ut med samme fordelingsnøkkel som fylkeskommunene brukte. Hvis regionen skal få noen reell betydning må staten avgi mer makt.

På tross av dette mener de fleste ordførerne at BTVs arbeid med samferdsel og næringsutvikling er viktig for kommunene, og at det gir mening å samordne kommunale og regionale strategier på disse områdene. Samferdsels- og næringsutvikling henger tett sammen og er avgjørende for å opprettholde bosettingen i kommunene. Mange ordførere mener BTV-samarbeidet kan vinne oppslutning i kommunene ved å legge press bak 'Gass til Grenland'-saken, og ved å bidra til videreutvikling av jernbanen og Torp flyplass.

Forsøkets begrensede varighet

Nok et forhold som gjør det vanskelig å skape forankring i kommunene er det faktum at regionssamarbeidet er et forsøk med begrenset levetid. Et generelt problem knyttet til slike forsøk er tilstedeværelsen av gamle systemer som forsøksystemet er ment å være en erstatning for. Når gamle og nye systemer eksisterer side om side og utfører samme type funksjoner, kan det være vanskelig å se berettigelsen av de nye systemene. Mange av ordførerne mener av denne grunn at BTV-regionen er et unødvendig politisk og byråkratisk nivå.

Det finnes altså sterke strukturelle krefter som gjør det utfordrende å skape kommunal oppslutning for BTV-samarbeidet. I en evaluering som denne er det viktig å merke seg at disse kreftene er en del av de politiske rammevilkårene samarbeidet opererer innenfor, og at de

eksisterer delvis uavhengig av forsøket. Det er av denne grunn nødvendig å skille mellom prinsipielle holdinger som i stor grad betinges av disse rammevilkårene, og ordførernes konkrete erfaringer med og reaksjoner på BTV-samarbeidets praksis. Vi retter oppmerksomheten mot denne praksisen i det følgende.

4.3 BTV-samarbeidets tiltak for å skape forankring i kommunene

Regionrådets og fylkesrådmennenes arbeid med å skape lokal oppslutning for BTV-regionen startet forsiktig etter forsøket ble offisielt etablert i januar 2004. På grunn av den pågående politiske prosessen knyttet til forberedelsene av forsøket, holdt BTV-samarbeidet en lav profil i forhold til kommunene før dette tidspunktet. I perioden før forsøket ble offisielt etablert var arbeidet med forankringen hovedsaklig rettet mot det administrative samarbeidet og ansatte i de tre fylkeskommunene.

BTV-forsøkets arbeid med å styrke forankringen i kommunene har innledningsvis i forsøksperioden bestått av to grep. For det første søker samarbeidet å sikre god informasjonsflyt mot kommunene og å underrette disse om viktige saker og prosesser. Denne målsettingen er formulert i BTV-samarbeidets kommunikasjonsstrategi (BTV saksframlegg, 2004, s. 7). Ifølge strategien skal kommunene involveres i de strategiske prosessene knyttet til regionrådets satsingsområder. Arbeidet med å involvere kommunene skal ivaretas primært gjennom eksisterende møteplasser og nettverk i hver fylkeskommune. I tillegg skal det gjennomføres årlige 'BTV-konferanser' med sikte på å styrke kontakten med kommune- og regionpolitikere¹⁴. Regionrådets leder og fylkesrådmannskollegiet har det overordnede ansvaret for kommunikasjonen med kommunene. Det andre grepet regionrådet vil ta for å bedre forankringen i kommunene, er å fatte vedtak med klar merverdi for kommunene. I følge sentrale medlemmer av regionrådet og fylkesadministrasjonene kan BTV-samarbeidet vise sin berettigelse for kommunene ved å fatte gode vedtak som ikke kunne vært fattet like enkelt om BTV-samarbeidet ikke hadde eksistert. En fylkesrådmann beskrev denne ambisjonen på følgende måte:

¹⁴ Slike BTV-konferanser er foreløpig ikke blitt arrangert.

Den største utfordringen vi har i forbindelse med BTV-forsøket er å påvise konkrete resultater og forbedringer for innbyggerne, kommunene og staten. Disse forbedringene må være av en slik karakter at de åpenbart ikke kunne vært utført like effektivt uten BTV-samarbeidet.

Foreløpig har BTVs arbeid med å styrke forankringen hovedsaklig dreid seg om å gjøre informasjon tilgjengelig for kommunene. Ved hjelp av BTVs nettsider, som oppdateres fortløpende, og BTVs nyhetsbrev som sendes til kommuneadministrasjonene med jevne mellomrom, har forsøket gitt løpende informasjon om viktige saker og prosesser. I tillegg har enkelte regionrådsmedlemmer tatt et aktivt initiativ i forhold til kommunene ved å reise rundt og informere kommunepolitikere om BTV. I perioden februar-mars 2005 har regionrådet intensivert dette arbeidet gjennom å arrangere en serie dialogmøter for kommunene. Disse møtene fungerte som en høringsinstans hvor kommunene skulle komme med innspill til regionrådets strategier for samferdsel og næringsutvikling. Dialogmøtene må bedømmes som kun delvis vellykkede ved at deltagelsen fra kommunene var mangelfull, og at man også fra politisk nivå i regionforsøket ikke klarte å få bred nok deltagelse. Generelt er det også en svakhet ved denne typen interaksjon at kommunene inviteres til å reagere på et langt utviklet forslag, framfor å delta i å skape det. "Dialogmøtene" har da nettopp preg av høringer, der protester og politiske markeringer er mer fremtredende enn dialogen. Det er allikevel også tilfelle at det på noen av dialogmøtene ble etablert en god og konstruktiv dialog, og kommunenes påpekninger medførte justeringer i strategiene.

BTV-samarbeidet søker altså å bedre den lokale forankringen gjennom generelt informasjonsarbeid, gjennom høringer og gjennom å fatte gode vedtak med klar merverdi for kommunene. Et sentralt spørsmål er om dette er tilstrekkelig for å skape oppslutning rundt BTV-samarbeidet. Hvordan virker strategien BTV har lagt opp for å løse forankringsutfordringen så langt?

4.4 Ordførernes erfaringer med BTV-samarbeidets praksis

Samtlige av de intervjuede ordførerne mener regionsamarbeidet er svakt forankret i kommunene. På tross av at enkelte BTV-saker er blitt

godt mottatt, mener ordførerne at forankringen må styrkes betraktelig dersom forsøket skal bli vellykket. Flere synes forholdet til fylkeskommunen er blitt betraktelig bedre i de siste årene, men at forholdet til BTV-samarbeidet er dårlig. Et mer uventet resultat er at flere ordførere som i utgangspunktet var positive til BTV-regionen, er blitt mer negative etter at regionsamarbeidet ble satt i gang. Det er flere årsaker til denne utviklingen. Én er at fylkeskommunene unnlot å involvere kommunene i forberedelsene av BTV forsøket, slik kommunene selv opplever det (se også 1.3 Tilblivelsen). Etableringen av forsøket kom uventet på de fleste av ordførerne. Mangelen på informasjon og involvering i forkant av forsøket har skapt mye irritasjon. En ordfører uttrykte seg på denne måten:

Jeg ble overrasket da jeg fikk vite at samarbeidet var etablert. Jeg visste ingenting på forhånd og det gjorde at jeg fikk en negativ holdning i begynnelsen.

De fleste ordførerne mener samarbeidet har utrettet for lite i forsøksperioden og at regionrådet ikke har fått gjennom nok saker med relevans for kommunene. I forbindelse med dette sa én følgende:

Jeg var i utgangspunktet meget positiv til BTV-samarbeidet. Jeg mener det er nødvendig med større regionsamarbeid i Norge. Jeg er blitt mer lunken til BTV etter hvert som dette har vært i funksjon. Grunnen til det er at jeg ser lite konkret potensial for vedtak med praktisk nytte for kommunene.

Enkelte mener imidlertid at BTV-samarbeidet har bidratt til å få gjennom noen viktige politiske saker. Dette gjelder spesielt vedtaket om å bygge ut E-18. Ordførerne mener at fylkeskommunenes suksess med å få gjennom denne saken delvis skyldes at politikerne har forholdt seg til hverandre som partnere i BTV over en lengre tidsperiode¹⁵. Ifølge enkelte har saken styrket BTV-samarbeidets legitimitet i løpet av forsøksperioden.

En ordfører mener hans holdning til BTV-samarbeidet bedret seg betraktelig etter at kommunen og BTV i samarbeid utarbeidet et innspill til nasjonal transportplan med direkte konsekvens for hans kommune. Ordføreren oppfattet saken som positiv fordi den er til konkret nytte for kommunen og fordi BTV og kommunen fremmet

¹⁵ Se også fotnote nr. 9 i kapittel 3.

denne i fellesskap. Det er altså ikke kun sakens karakter som er av betydning, men også hvordan denne forankres i kommunene i forkant.

De fleste ordførerne gir BTV ros for bra informasjonsarbeid, både direkte og gjennom media, men mange uttrykte et ønske om at representanter fra regionrådet møter kommunestyrene for å informere om aktuelle saker og få kjennskap til kommunenes behov. Som en ordfører sa det:

Hvordan kan regionrådet gjøre fornuftige vedtak for min lille kommune, når flertallet i regionrådet sannsynligvis knapt har hørt om min kommune og våre behov?

Denne oppsøkende kontakten må imidlertid koordineres og spres jevnt over kommunene. Noen reagerer negativt på regionrådets foreløpige oppsøkende informasjonsvirksomhet fordi den hittil er blitt rettet kun mot noen få kommuner, og at noen derved har fått bedre informasjon enn andre. Mange mener dessuten at informasjonen ikke er relevant og interessant nok for kommunenes innbyggere. For eksempel rapporterer flere ordførere at det er laber interesse for regionrådets aktiviteter i kommunestyre og kommuneadministrasjon. De fleste ordførerne er opptatt av å få et tettere og mer direkte samarbeid med regionrådet, og at dette må skje gjennom konkrete saker som har betydning for den enkelte kommune. Sagt på en annen måte mener ordførerne at hovedproblemet med BTV-samarbeidets kontakt med kommunene ikke er mangelen på informasjon, men mangelen på involvering. Ordførerne føler seg som tilskuere til saker som angår kommunene. Det oppfattes som vanskelig å engasjere seg i saker man ikke har innflytelse over. Når en følelse av eierskap og engasjement mangler er det lett å henge seg på argumentene til de som er imot BTV-samarbeidet. En ordfører uttrykte seg slik:

Hvis man er involvert og føler eierskap til noe vil man få en mer aktiv holding og søke opp informasjon på eget initiativ. Det går ikke an å tvinge noen til å bli interessert. Av denne grunn oppfatter jeg det som urettferdig når noen kritiserer kommunene for å være uinteresserte. Det er vanskelig å være engasjert i noe man ikke har eierskap til eller innflytelse over.

4.5 Hvordan utvikle relasjonen mellom kommunene og nytt regionalt nivå? Ordførernes synspunkter

I følge ordførerne kan BTV-samarbeidet bedre forankringen i resten av forsøksperioden ved å involvere kommunene tettere i forberedelser, vedtak og iverksetting av politiske saker. Det er nødvendig å involvere kommunene i saksforberedelsene på en måte som gjør at kommunepolitikere føler eierskap til sakene. Hvis BTV-samarbeidet lykkes med dette, vil informasjonsflyten antakelig også bli bedre. Det er sannsynlig at politikere og ansatte i kommunene vil vise større interesse for informasjon om saker og aktiviteter de selv har vært med på å utforme. Et sentralt spørsmål er hvordan man skaper slikt engasjement i praksis; Hvordan skaper man eierskapsfølelse til BTV-sakene blant kommunepolitikere uten å gi disse formell voteringsrett i regionrådet?

Et mulig svar er å organisere den eksisterende kontakten mot kommunene på en annen og smidigere måte. Flere av Vestfoldordførerne mener regionrådets dialogmøter er et skritt i riktig retning. Disse møtene bærer imidlertid preg av å være høringsmøter hvor BTV setter agendaen og hvor kommunene gis anledning til å uttale seg om ferdig forberedte saker. I tiden fremover kan det være fruktbart å gjøre disse møtene mer dialogbaserte ved å la kommunepolitikere være med på å utforme møteagendaen. I praksis betyr dette å involvere kommunene tidlig i saksprosessen, slik at den i større grad får preg av å være en nedenfra-og-opp prosess. Kommunepolitikernes rolle bør utvides til å være aktive deltakere i forberedelsen av BTVs strategiske planer og politiske saker. I denne forbindelse er det viktig at møtene dreier seg om substansielle saker som berører kommunene direkte. Det kan for eksempel være vanskelig å rekruttere travle ordførere til dialogbaserte møter hvis man ikke kan synliggjøre en klar kobling mellom disse og konkrete utfordringer i kommunene. Konkretiseringen av den næringspolitiske strategien kan være et område egnet for denne typen involvering.

Et godt samspill mellom regionrådet og kommunene forutsetter for øvrig at regionrådet driver koordinert og aktiv oppsøkende virksomhet mot kommunene, og at regionrådsmedlemmene tilegner seg kunnskap om hele regionen og spesielle kommunale behov. Flere ønsker at regionrådspolitikere deltar på kommunestyremøtene for a) å gi

informasjon, b) få kjennskap, kunnskap og gi innspill, og c) slik at kontakten til kommunene ikke blir begrenset til ordførerne, men også omfatter resten av kommunestyrene.

I kontakten med kommunene bør regionrådsmedlemmene fremheve muligheter for langsiktige positive virkninger av regionssamarbeidet uavhengig av forsøkets varighet og understreke at hensikten med BTV-samarbeidet ikke er å erstatte eksisterende grenseoverskridende samarbeid, men utfylle og berike disse. Det er også viktig at kontakten utvides til kommunestyre og kommuneadministrasjon, da ordførerne ikke kan samarbeide med BTV alene.

Det er svært viktig at en intensivering av møteaktivitetene knyttet til BTV ikke overskrider kommunenes kapasitet til å delta. Det finnes allerede enn mengde liknende møteplasser og samarbeidsarenaer som tar mye tid og ressurser fra kommunene. BTVs møter bør komme i stedet for, eller i forbindelse med etablerte møteplasser, ikke i tillegg til disse. En mulig måte å nærme seg forankringsproblemet er å benytte fylkeskommunenes eksisterende dialogbaserte kanaler mot kommunene. For eksempel har Vestfolds partnerskap og Buskeruds kommuneregionmøter vist seg å fungere godt i de siste årene. Det kan være fruktbart å benytte disse møteplassene og samarbeidsformene i forbindelse med BTV. Som én ordfører sa det:

Vårt forhold til fylkeskommunen har bedret seg i de siste årene. Vi føler fylkeskommunen har tid til oss, og vi har veldig gode erfaringer med utviklingskontraktene. Vi har felles møtearenaer med fylkeskommunen hvor vi får informasjon og innflytelse. Med BTV forholder det seg annerledes. Forholdet til BTV minner om det gamle dårlige forholdet vi pleide å ha til fylkeskommunen.

BTV-forsøkets ledelse erkjente raskt problemene knyttet til manglende forankring i kommunene, og tok umiddelbart tak i situasjonen medio 2005 etter innspill fra evalueringen. I samarbeid med KS i de tre fylkene ble det arrangert et seminar høsten 2005, der ordførere møtte regionrådsmedlemmer til diskusjon. Dette dannet i sin tur grunnlag for utvikling av tiltak på området.

4.6 Oppsummering og forbedringsforslag

BTV-samarbeidet er avhengig av kommunenes støtte for å oppfylle sine ambisjoner om å bli en slagkraftig regional utviklingsaktør og gi

innhold til nærhetsprinsippet. Det samme vil gjelde for en ny, permanent regional konstruksjon. Dersom samarbeidet ikke evner å oppnå dette målet, svekkes hovedbegrunnelsen for BTV-regionen, nemlig en forsterkning av lokalpolitisk makt i forhold til sentrale myndigheter. Samarbeidet har foreløpig forsøkt å styrke forankringen gjennom generelt informasjonsarbeid og gjennom å fatte vedtak med klar relevans og merverdi for kommunene. Intervjuer med 49 av regionens 53 ordførere viser imidlertid at BTV-samarbeidet høster lav oppslutning i kommunene medio 2005. Ordførerne er ikke blitt mer positive til BTV i løpet av forsøksperiodens første halvannet år. Det forholder seg snarere tvert om; de fleste er blitt mer negative fordi samarbeidet har unnlatt å *involvere* kommunene i viktige saksforberedelser og vedtak. I dette sammendraget vil vi trekke fram følgende punkter:

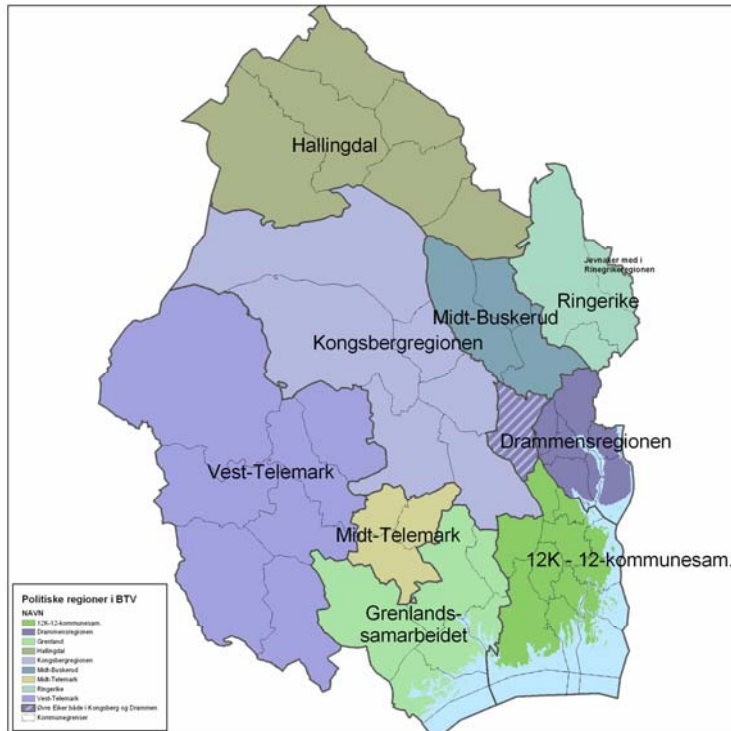
- Det er nødvendig, men utilstrekkelig å basere BTV-forsøkets legitimitet på forhåpningen om å fatte gode vedtak som kommunene vil ha nytte av. Det må i tillegg etableres et mye sterkere direkte samspill med kommunene.
- Hovedproblemet med BTV-samarbeidets kontakt med kommunene er ikke mangelen på informasjon, men mangelen på involvering.
- Involvering av ordførerne er nødvendig, men utilstrekkelig. God forankring i kommunene krever at involveringsstrategien også omfatter kommunestyre og kommuneadministrasjon.
- Det er en utbredt politisk erkjennelse av at stor-regionen kommer i en eller annen form. Mange mener det kan gi et fortrinn å prøve ut stor-regionen slik det gjøres i BTV, samtidig som alle tror det blir en annen geografisk inndeling enn i dag.
- Alle tre fylkene har interne sprik når det gjelder foretrukket regiontilhørighet.
- En (fremtidig) geografisk avgrensning av BTV/ Vestviken må ikke lukke mulighetene for funksjonelle regiondannelser som overskrider disse nye grensene. I det hele tatt bør BTV ikke fungere som en konkurrent til etablerte og/eller naturlige

samarbeidsordninger på kommunalt nivå, være seg internt i BTV eller ut over BTVs grenser.

Forbedringsforslag

For å skape forankring i kommunene og etablere en velfungerende relasjon mellom kommunalt og regionalt nivå, er det behov for en *sammensatt strategi*, dvs. flere gjensidig understøttende momenter må utvikles i parallell. Vi foreslår at følgende momenter vurderes i utviklingen av en slik sammensatt strategi:

- *Kommuneregion-nivået som arena for samspill.* For å ivareta nærhetsprinsippet i BTV-forsøket og i en fremtidig regionreform, er det mye som taler for at det nye regionnivået og kommunene må møte hverandre på halvveien. I en konstruksjon som BTV er det i dag 53 kommuner, noe som vanskeliggjør tette bilaterale koblinger med alle kommunene hver for seg. Det såkalte kommuneregion-nivået (se figur 5) står dermed fram som en potensielt velegnet møteplass mellom stor-regionens administrasjon og politikere, og et mindre antall kommuner. Kommuneregionene kan dels fungere som en arena for å diskutere kommuneovergripende problemstillinger slik som samarbeid om tjenesteproduksjon og adressering av felles utfordringer, dels for å etablere kommuneregion-spesifikke utviklingsstrategier, og dels som kommunikasjonsarena mellom kommunene og stor-regionen. På denne måten er det mulig å oppnå at politiske initiativ og beslutninger på stor-regionnivå understøtter kommunenes egne initiativer, og at regionnivået utvikler en annen type årvåkenhet og kunnskap om kommunale forhold. Dette ser vi allerede skjer i noen grad, blant annet i kommuneregionene i Buskerud.



Figur 5: Kommuneregionene i BTV (Kilde BTV)

Et slikt ambisjonsnivå krever en betydelig utvikling av kommuneregionenes måte å fungere på, og reiser en rekke spørsmål, deriblant spørsmål om beslutningsmyndighet og -form, økonomiske midler, deltagelse og arbeidsform. Både i 12-kommunesamarbeidet i Vestfold og kommuneregionene i Buskerud og Telemark er det gjort erfaringer med varianter av denne arbeidsformen. Disse erfaringene bør sammenfattes og danne grunnlag for videreutviklingen av et kommuneregionalt nivå etter hvert som stor-regionens geografiske avgrensning og oppgaver trer tydeligere fram. I utviklingen av kommuneregionene er det samtidig viktig at dette ikke fører til en geografisk oppsplitting og polarisering som undergraver ny-regionens identitet allerede før den er godt etablert.

- *Dialogmøter og større konferanser.* Styrking av relasjonen mellom regionforsøket og kommunene kan omfatte bruk av *dialogmøter*. I dag bærer disse møtene imidlertid preg av å

være høringsmøter hvor BTV setter agendaen, og hvor kommunene gis anledning til å uttale seg om ferdig forberedte saker. Dialogmøtene må i tilfelle videreutvikles slik at kommunene får en reell mulighet til å påvirke utformingen av saker som berører den enkelte kommune direkte. Slike dialogmøter kan med fordel benyttes i arbeidet med å konkretisere og detaljplanlegge større saker eller satsinger som berører kommunene, mens større dialogkonferanser kan benyttes i arbeidet med å ta fram regionale strategier.

- *Politikere og administrasjon som utviklingsaktører.* Både politikerne og administrasjonene må operere som utviklingsaktører i den forstand at de har omfattende ekstern kontakt, gjerne sammen. I dag står de tre fylkesordførerne ganske alene i å målbære og tydelig representere forsøket overfor andre aktører. Flere ordførere ønsker at regionrådspolitikerne deltar på kommunestyremøtene for a) å gi informasjon, b) få kjennskap, kunnskap og innspill, og c) slik at kontakten til kommunene ikke blir begrenset til ordførerne, men også omfatter resten av kommunestyrene. KS kan også ta en mer aktiv rolle som møteplass i denne sammenheng.
- *Utviklingskontrakter.* Selv om antall kommuner vanskeliggjør direkte samhandling med *alle*, utelukker det ikke tettere samarbeid med enkeltkommuner. I Vestfold har man utviklet en samarbeidsform formalisert i utviklingskontrakter, der fylkeskommunen og primærkommunene samarbeider om ett eller flere utviklingsprosjekter av særlig betydning for kommunen. Denne prosjektbaserte arbeidsformen fungerer såpass godt at det kan være verdt å ta med seg elementer av den også inn i BTV og i en mer permanent regionkonstruksjon (se også Widding & Finsrud 2006).

5

Partnerskap, distrikt og rollen som utviklingsaktør

5.1 Innledning

Mens forrige kapittel var viet relasjonene til kommunene, tar vi i dette kapitlet opp samspillet mellom BTV og andre viktige regionale samfunnsaktører for å gi en vurdering av hvordan BTV så langt har klart å utvikle en legitim rolle som utviklingsaktør. I dette perspektivet er temaet næringsutvikling særlig viktig, og innenfor dette tillegges spørsmål knyttet til distriktdimensjonen særlig vekt.

5.2 Regionale partnerskap

For å kunne vurdere samhandlingen mellom BTV og de øvrige institusjonelle aktørene i fylkene, er det nødvendig med noen avklaringer knyttet til former for *regionale partnerskap*. Som vi kjenner til fra stortingsmelding nr. 19 (St.meld.nr. 19, 2001-2002), skal fylkeskommunene utøve sin rolle som regional utviklingsaktør gjennom slike regionale partnerskap. Hva et slikt partnerskap er, defineres imidlertid ikke nærmere. Det har medført at uttrykket regionale partnerskap i dag brukes som en betegnelse på samarbeidsrelasjoner av ganske ulik karakter, fra enkle, bilaterale forbindelser, til større, kollektive organisatoriske enheter der alle hovedaktørene deltar. Også innenfor BTV har vi denne spennvidden mellom fylkene¹⁶. Disse ulikhetene skaper forskjellige betingelser for samarbeid ved at de fører med seg ganske ulike arenaer for dialog og samhandling. Et første, åpenbart premiss her er at det ikke eksisterer et enhetlig, kollektivt partnerskap på BTV-nivå som samler alle relevante aktører, slik at det kan fungere som arena for BTVs politikere og administrasjon. I stedet finnes det et antall fylkesbaserte partnerskapskonstruksjoner og møteplasser der de tre fylkeskommunene deltar i ulik grad.

¹⁶ For å komplisere bildet ytterligere brukte man i søknaden også betegnelsen "regionalt partnerskap" om samarbeidet mellom de tre fylkeskommunene i BTV-forsøket (BTV 2003). På grunn av den tiltagende begrepsforvirringen har man i selve forsøksperioden imidlertid ikke brukt denne betegnelsen, og i stedet referert til "BTV-samarbeidet" og "BTV-forsøket" og "tre-fylkesamarbeidet".

I Vestfold er det etablert et bredt partnerskap ledet av fylkeskommunen ved fylkesordfører. I tillegg til deltagelse fra politisk og administrativt nivå i fylkeskommunen, består partnerskapet av ledende representanter fra NHO, LO, fylkesmannen, Aetat, høyskolen, Innovasjon Norge og KS Vestfold¹⁷. Gjennom årlige dialogkonferanser utvikles samstemte strategier for utvikling av Vestfold, og strategiene følges så opp av en styringsgruppe¹⁸ betjent av et sekretariat fra fylkeskommunen. I Telemark er det etablert et regionalt partnerskap¹⁹ drevet fram av partene LO og NHO, og ledet av en næringslivsleder. Styringsgruppen har deltagelse fra LO og NHO regionalt og nasjonalt, KS Telemark, Vekst i Grenland, Innovasjon Norge, høyskolen og fylkeskommunen på saksbehandler-nivå. NHO utfører her sekretariatsfunksjonen. Som i Vestfold gjennomføres årlige dialogkonferanser med et større antall aktører for å utvikle samstemte strategier²⁰. I Buskerud eksisterer det ingen tilsvarende partnerskapskonstruksjon og heller ingen tradisjon for gjennomføring av dialogkonferanser som involverer mange aktører i å diskutere samsfunnsutvikling. Partnerskapskonstruksjonene i Buskerud er dermed i hovedsak bilaterale, med unntak av fylkeskommunens bevisste arbeid i forhold til kommune-regionene i Drammen, Hallingdal, Kongsberg og Midt fylket. Vi kan derfor ikke snakke om ett partnerskap, men om et sett av partnerskapsrelasjoner i Buskeruds tilfelle. På den måten ligner organiseringen av partnerskapsrelasjoner i Buskerud mer på Oppland og Fritt Fram-forsøket (Gjertsen 2005), enn på partnerskapskonstruksjonene i Vestfold og Telemark. Det institusjonelle landskapet er dermed så ulikt organisert i de tre fylkene, at det har vært naturlig fra en BTV-synsvinkel å ta utgangspunkt i bilaterale relasjoner til et antall av de mest sentrale aktørene for å adressere spesifikke agendaer. Disse aktørene har først og fremst vært partene i de tre fylkene, kommunene gjennom KS, Innovasjon Norge og de tre høyskolene. Vi minner om at partnerskapsarbeidet kompliseres ved at aktørsettet vi kjenner fra det enkelte fylket i prinsippet tredobles på BTV-nivå.

¹⁷ Partnerskapet i Vestfold heter "Verdiskaping Vestfold".

¹⁸ Se Brøgger & Finsrud (2003) og Finsrud & Brøgger (2006) for en nærmere redegjørelse for partnerskapsarbeidet i Vestfold.

¹⁹ Partnerskapet i Telemark heter "Verdiskaping 2010".

Samtidig har BTV så langt unnlatt å benytte de fylkesbaserte partnerskapsarenaene som særlig i Telemark og Vestfold utgjør et kollektivt og integrerende nivå. Dette er en svakhet i BTVs tilnærming så langt i forsøksperioden. Dersom BTV ønsker å etablere en legitim og velfungerende posisjon som regional utviklingsaktør, må denne rollen skapes i samspill med de andre aktørene, ikke som et antall bilaterale relasjoner som håndteres hver for seg, men som et samtidig samspill i tid og rom med mange aktører. For Vestfolds og Telemarks del utgjør partnerskapskonstruksjonene den primære arena for skape en slik posisjon. Samtidig er det verdt å merke seg at i de regionale partnerskapene er forståelsen og interessen for regionale problemstillinger og for BTV som regionalt nivå klart større nå enn ved oppstart av forsøket.

5.3 Samarbeid med enkeltaktører

Når det gjelder det vi kan kalle BTVs en-til-en samarbeidsrelasjoner til de mest sentrale enkeltaktørene, er vårt inntrykk at BTV har gått målrettet til verks og stort sett oppnådd tilfredsstillende involvering og fungerende samarbeid. Samarbeidet har vært saksfokusert, og i mindre grad institusjonalisert i faste møteplasser. Disse sentrale aktørene har gjennomgående en positiv, om enn noe avventende holdning til forsøket. Det er ikke formålstjenlig å gå i detaljer på enkeltreasjoner, men for å illustrere hva samspillet dreier seg om, gir vi her noen hovedlinjer. LO og NHO har vært direkte involvert i å utforme strategiene for samferdsel og næringsutvikling, samt gitt innspill til handlingsplanen for næringsutvikling. Overfor Norges Forskningsråd har BTV inngått en partnerskapsavtale og oppnådd å få en regional representant. Samspillet med fylkesmennene har omfattet avklaring av grenseflaten mot landbruk i arbeidet med strategiene. Samspillet med Innovasjon Norge er tradisjonelt veletablert gjennom fylkeskommunene, selv om BTVs forsøk på å samordne Innovasjon Norges midler i de tre fylkene på BTV-nivå ikke bar frukter våren 2005²¹.

²⁰ AFI deltar i styringsgruppene i både Vestfold og Telemark, og designer og leder de årlige dialogkonferansene.

²¹ Forsøket strandet i Telemark fylkesting med den begrunnelse at Innovasjon Norge i Telemark råder over betydelig større midler enn Buskerud-Vestfold enheten, og at man ikke ønsket å gi fra seg innflytelsen over dette distriktpolitiske virkemidlet.

Overfor regionens tre høgskoler har BTV tatt gjentatte initiativ for å stimulere til samarbeid om å løfte fram ideen om et universitet i regionen, og det er inngått partnerskapsavtaler også her. Samarbeidet med Statens vegvesen Region Sør har vært meget viktig og produktivt, og fra vegvesenets side oppfattes BTV-konstruksjonen som en betydelig forenkling da de kan forholde seg til én aktør i stedet for tre.

5.4 Distriktsdimensjonen

Ett av de interessante spørsmålene i dannelsen av BTV-forsøket er om dette nye regionale nivået på en annen måte enn fylkeskommunene kan bidra til å utvikle distriktene og utjevne forskjellene mellom by og land. Som grunnlag for å belyse denne problemstillingen har vi intervjuet 49 av 53 ordførere og 25 næringsutviklingsaktører, samt studert strategier, handlingsplaner og bevilgningsvedtak.

Selv om det er for tidlig å svare definitivt på dette spørsmålet, viser evalueringen hvilke utfordringer BTV står overfor. Dette kan betraktes langs to dimensjoner. Den ene er knyttet til BTVs legitimitet og opplevde relevans for viktige aktører i distriktene, den andre er knyttet til saker og vedtak, dvs. reelle og potensielle utviklingsinitiativ fra regionrådet. Det er ikke a priori gitt at disse to dimensjonene er sammenfallende. Man kan meget vel tenke seg at en ny aktør har svak legitimitet, men samtidig eller til tross for det har fattet vedtak av stor betydning for distriktene. Dette skyldes naturlig nok at legitimitet må bygges opp over lengre tid, og er avhengig av personers kjennskap og forståelse, samt konkrete erfaringer med en velfungerende relasjon der BTV samtidig har demonstrert relevans og tilstrekkelig handlings-evne. Dersom man kun søker å etablere legitimitet gjennom det siste punktet, dvs. gjennom gode og viktige saker, blir veien høyst sannsynlig meget lang fram til en anerkjent posisjon som betydelig regional utviklingsaktør. Parallellene til fylkeskommunens situasjon er her åpenbar.

Det viser seg at informasjon om hva BTV gjør for distriktene og næringslivet der, i meget liten grad er kommet fram til viktige premissleverandører fra næringslivet. Selv i områder der BTV har bevilget støtte til flere prosjekter, kjenner aktørene ikke til det (med unntak av de som faktisk har mottatt bevilgninger). Et meget tydelig

trekk i vårt materiale er det proporsjonale forhold mellom nærhet til BTV institusjonelt og geografisk, og kjennskap til og opplevd relevans av forsøket. Sagt på en annen måte betyr dette at mindre aktører i distriktene i meget liten grad er opptatt av og kjent med BTVs arbeid, mens sentralt plasserte hovedaktører (for eksempel LO, NHO, Innovasjon Norge) opplever at de er i relativt godt inngrep med forsøket. BTV-forsøket fremtrer derfor foreløpig som svakt forankret i distriktene, og derav med lav legitimitet. Aktører i distriktene forholder seg til de kjente institusjonene de har etablerte relasjoner til. Et typisk utsagn er:

Vi forholder oss til Innovasjon Norge og Buskerud fylkeskommune

I den grad BTV har hatt som ambisjon å utvikle en tilstedværelse eller tydelig rolle som utviklingsaktør utenfor byene, og overfor andre enn institusjonelle hovedaktører, har dette ennå ikke funnet en god form. Spørsmålet er om denne ambisjonen er realistisk innenfor forsøket. BTVs posisjon og status i distriktene vanskeliggjøres av at fylkeskommunene eksisterer parallelt. I forsøksperioden er det neppe hensiktsmessig at BTV forsøker å erstatte fylkeskommunene i deres roller som utviklingsaktører, men i stedet etablere en fruktbar arbeidsdeling. Det medfører at BTV først og fremst orienterer seg mot store saker og institusjonelle aktører. Distriktene er imidlertid preget av små aktører og mange små utviklingsprosjekter. Distriktenes utviklingsmodus og egengenererte agenda korresponderer dermed i liten grad med det overordnede nivået BTV forsøker å legge seg på. Med unntak av de direkte relasjonene til kommunene, tror vi derfor ikke man kan forvente at BTVs legitimitet hos mindre næringsutviklingsaktører i distriktene utvikles betydelig under forsøkets rådende betingelser.

Den andre distriktdimensjonen er knyttet til selve sakene som fremmes og vedtas i regionrådet. Spørsmålet er om disse sakene er av en slik karakter at de muliggjør utvikling i distriktene på en annen måte enn det fylkeskommunene så langt har vært i stand til? Vi kan da se bort fra de små, men allikevel viktige bevilgningssakene, da disse i prinsippet ligger innenfor fylkeskommunens normale handlingsrom. Problemstillingen koker dermed ned til en vurdering av de større og gjerne fylkesovergripende sakene innenfor forsøkets hovedområder, samferdsel, næringsutvikling og internasjonalisering. Det internasjonale arbeidet har identifiserbare distriktdimensjoner, men består

foreløpig av en samling av de internasjonale aktivitetene fylkeskommunene driver hver for seg, og kan derfor ikke sies å anta særskilte BTV-dimensjoner foreløpig. Så tidlig i forsøket er BTVs praksis innen næring og samferdsel primært uttrykt gjennom de nye samferdsels- og næringspolitiske strategiene, og det er med andre ord disse som må utgjøre vurderingsgrunnlaget.

I de samferdselspolitiske strategiene fremheves ”distrikt” i mindre grad som begrep i teksten, ut over at det åpnes for å ta hensyn til næringslivets transportbehov og bosetning i distriktene, samt at IKT-satsingen (bredbånd) særlig skal vektlegge distriktene (BTV 2005). Det betyr imidlertid ikke at strategiene i realiteten ikke har viktige konsekvenser for distriktene. Ved siden av kollektivtrafikken i bynære strøk, legges hovedvekten i de samferdselspolitiske strategiene på *transportkorridorene* mellom byene i regionen, og mellom BTV-regionen og naboregionene, dvs. Vestlandet, Sørlandet og Østlandet. Her har BTV ansvar for prioritering av midler til investeringer i fylkesveier og det som kalles øvrige riksveier, samt at de sammen har mulighet for innflytelse på prioriteringer når det gjelder stamveger og jernbanenettet, selv om dette er statens ansvar. Vektlegging av disse transportkorridorene er ikke bare viktig der de ender, dvs. i byene, men vel så viktig der de går, dvs. i stor utstrekning *gjennom distriktene*. Transportkorridor-strategien ser med andre ord ut til å kunne ha betydelig relevans også for distriktene.

Innenfor strategiene for næringsutvikling peker reiselivssatsingen seg ut med sin distriktsdimensjon. Gjennom satsingen på det fylkesovergrepene fjellregionsamarbeidet spesielt, og reiseliv mer generelt der landbruk, kyst og fjell, kultur og opplevelser, og markedsføring og kompetanse sees i sammenheng, har BTV definert et strategisk område med betydning for distriktskommunene. Ikke minst ligger det et viktig potensial i *samsillet* mellom strategiene for reiseliv og samferdsel.

Slik vi vurderer det, er disse strategiene både *kvalitativt* annerledes enn de man tidligere har hatt mulighet for å utvikle i den enkelte fylkeskommune, og de medfører (potensielt) betydelige positive konsekvenser også for distriktene. Samtidig er vei og jernbane ”lange” saker som krever betydelige midler for å realiseres, og mye gjenstår før strategiene har fått et fysisk uttrykk.

Hva skal vi med et regionalt nivå uten makt og myndighet?

I våre intervjuer med næringsutviklingsaktører i både distrikt og bynære strøk, blir BTVs manglende ressurser og myndighet framført som et argument for å ikke bruke tid og krefter på å sette seg inn i hva som foregår i BTV og etablere en samarbeidsrelasjon. Dette forsterkes av at BTV ikke er en langsiktig aktør, men et tidsavgrenset forsøk. Dette kan forstås som et argument for at et nytt regionalt nivå må ha betydelig mer makt og ressurser enn i dag for å kunne opparbeide legitimitet, og fungere som et utviklingsaktør også relasjonelt. På denne måten underbygger våre intervjuer Distriktskommisjonens (NOU 2004:19) påpekning av at uten makt mister regionnivået legitimitet.

5.5 Oppsummering og forbedringsforslag

Gjennom å danne et nytt regionalt nivå har BTV-samarbeidet ambisjon om å bli en betydelig regional utviklingsaktør som inngår i partnerskapsrelasjoner med andre regionale aktører, og gjennom det bidrar til en balansert utvikling av distrikt og byområder. I dette kapitlet har vi belyst BTVs partnerskapsrelasjoner med særlig vekt på distriktsdimensjonen.

BTV kan oppnå legitimitet som utviklingsaktør dels gjennom de relasjoner BTV klarer å opparbeide, dels gjennom de saker og vedtak de fremmer og iverksetter. Det er tydelig i vårt materiale at sakene så langt ikke taler for seg selv hos det brede lag av aktører i fylkene, men må suppleres med direkte relasjoner for å utvikle gjensidig kjennskap og involvering.

Oppsummeringsvis vil vi fremheve følgende:

- I de regionale partnerskapene er forståelsen og interessen for regionale problemstillinger og for dette regionale nivået klart større nå enn ved oppstart av forsøket.
- LO og NHO i de tre fylkene er avventende positive til forsøket, og er fornøyde med måten de ble involvert i utviklingen av strategiene for næringsutvikling og samferdsel.
- BTV har ikke utviklet relasjoner av betydning til de fylkesbaserte, kollektive regionale partnerskapene, men primært rettet innsatsen direkte mot institusjonelle aktører som LO og

NHO, Innovasjon Norge, høgskolene, KS, Norges forskningsråd og Statens vegvesen. Denne bilaterale relasjonsbyggingen til hovedaktørene fungerer tilfredsstillende, men avgrensningen til bilateral relasjonsbygging overfor hovedaktører medfører at BTV er lite synlig både på den kollektive arena og i distriktene.

- BTV har svak forankring i distriktene og er foreløpig lite synlig som utviklingsaktør der. Verken type saker (i prinsippet store og fylkesovergripende) eller arbeidsform/relasjonsmønster (primært institusjonelle hovedaktører som ikke finnes i distriktene) understøtter forsøkets legitimitet i distriktene.
- BTV har ikke så langt i overbevisende grad bidratt til å utvikle distriktene og utjevne forskjellene mellom by og land. Dette skyldes primært at strategiene for samferdsel og næringsutvikling først nå er blitt operasjonelle, og skal bringes over i konkret handling. Reiseliv er den åpenbare nærings-satsingen med klar distriktsprofil, og potensialet for distrikts-prioriteringer innenfor samferdselsstrategiene er absolutt til stede.
- BTVs begrensede ressurser og myndighet svekker legitimiteten og gjør dette regionale nivået mindre interessant som samarbeidspartner. Dette forklarer delvis et lavt engasjement i distriktene.

Forbedringsforslag

- BTV bør finne en arbeidsform der de deltar og reelt samarbeider på de viktigste partnerskapsarenaene i Vestfold og Telemark, henholdsvis Verdiskaping Vestfold og Verdiskaping 2010. De representerer arenaer for regionale utviklingsdialoger som BTV trenger som supplement til sine bilaterale samarbeidsrelasjoner.
- Vi mener involveringen av LO og NHO ikke bør begrenses til innspill til strategiske planer, men med fordel kan videreføres i gjennomføringen av den vedtatte handlingsplanen.

- Dersom distriktdimensjonen skal vektlegges, blir det viktig å prioritere og synliggjøre de samferdselspolitiske tiltakene som har konsekvenser for distriktene. På nærings siden er man avhengig av at reiseliv løftes fram.
- Forankringsproblematikken i distriktene generelt bør sees i sammenheng med manglende forankring i kommunene. BTV bør finne arbeidsformer der de prioriterer dialog *med* distriktene *om* distriktenes utvikling.

6

Administrativt samarbeid

Når det gjeld saksførebuing og innstillingsmyndighet til Regionrådet, rår fylkesrådmannen til at administrasjonen ved fylkesrådmennene førebur og leggjer fram saker for Regionrådet i nært samarbeid med ein koordinator og i forståing med leiaren for Regionrådet. Det må sikrast at den fylkeskommunale administrasjonen blir trekt aktivt inn i arbeidet og at fagmiljøa i fylkeskommunane blir involverte (Saksframlegg 03/02069, Telemark fylkeskommune. Desember 2003).

6.1 Innledning

I regionforsøket mellom Buskerud, Telemark og Vestfold har man valgt å *ikke* opprette en egen, felles BTV-administrasjon. Ansvar for innstilling av saker til regionrådet ligger hos et fylkesrådmannskollegium bestående av de tre fylkesrådmennene²². I tillegg er det opprettet én stilling som regionråds koordinator. Den opprinnelige ideen med et eget sekretariat²³ etter modell av Nordlandssamarbeidet forlot man før forsøket kom i gang, primært for å unngå problemstillingene knyttet til rollen som administrativ leder eller ”overrådmann”, og dennes forhold til de øvrige fylkesrådmennene. Det betyr at betjeningen av regionrådet må gjennomføres ved at personer i hver enkelt fylkesadministrasjon trekkes inn avhengig av behov for saksbehandlerekapasitet. Dette betyr igjen at regionforsøket er avhengig av *administrativt samarbeid* mellom tre selvstendige fylkeskommunale administrasjoner. Dette kapitlet omhandler erfaringene med administrativt samarbeid så langt i forsøket, og vi diskuterer hvordan BTV-forsøket kan videreutvikles for å sikre en mer effektiv saksforberedelsesprosess og en mer integrert felles organisasjon.

Etter en kort redegjørelse for organisering og arbeidsdeling, behandler vi administrasjonenes arbeid med å *initiere og forberede BTV-saker til vedtak i regionrådet*. Vi vektlegger initiering og sakforberedelser, da

²² Fylkestingene fattet vedtak sist i 2003 om at BTV ikke skulle ha egen administrasjon.

²³ Se søknaden av 19.02.03.

vi anser dette som det kritiske punkt for regionrådets mulighet til å fatte vedtak. Oppfølging og iverksetting er også av kritisk betydning for å oppnå reelle resultater, men man har begrensede erfaringer med komplisert implementering så tidlig i forsøket. Dernest drøftes samarbeidets forsøk på å *samordne administrative funksjoner*, før vi avslutter med forslag til forbedringer.

Å finne fram til egnede saksbehandlingsrutiner på tvers av de tre fylkesadministrasjonene, er en prosess der man må prøve ut arbeidsformer og justere kursen etter hvert. Typisk nok for et forsøk som dette, har flere av de utfordringer vi har fanget opp *tidlig* i året blitt adressert i løpet av året, dels som konsekvens av våre påpekninger, dels uavhengig av disse²⁴. Hovedutfordringene administrativt er derfor annerledes ved evalueringens avslutning enn ved årets begynnelse. Det betyr at noen av våre påpekninger allerede har ført til endret praksis, mens andre gjenstår.

6.2 Kort om organisering og arbeidsfordeling

I utvikling av samarbeid og koordinering mellom organisasjoner, og ikke minst i etableringen av felles saksbehandling, er det høyst relevant hvordan hver enkelt organisasjon er organisert og ledet, hvordan systemer er bygget opp, osv. Denne evalueringen går allikevel ikke inn på slike interne organisatoriske forhold, da det ikke ligger i evalueringens mandat. Vi nøyer oss med å bemerke at de tre fylkesadministrasjonene er organisert forskjellig og tydelig representerer ulike kulturer. Dette gjør det mer krevende å utvikle en effektiv, felles administrativ kapasitet overfor regionrådet.

Som bakgrunn for diskusjonen om den administrative siden av regionforsøket ønsker vi imidlertid å peke på et par *BTV-spesifikke* organisatoriske dimensjoner. Den første er knyttet til oppgavefordelingen mellom fylkesadministrasjonene, den andre til organiseringen av BTV-administrativ kapasitet.

Hovedansvaret for områdene næringsutvikling, samferdsel, internasjonalt arbeid og planlegging er fordelt mellom fylkesadministrasjonene slik at Buskerud har ansvar for næringsutvikling, Vestfold for sam-

²⁴ For eksempel ble det vedtatt nye rutiner for saksbehandling 30. august 2005, og Buskerud omorganiserte sin interne BTV-stab midtveis i året.

ferdsel og Telemark for internasjonalt arbeid og planlegging. Fordelingen av hovedansvar innebærer at fylkesrådmennene er fagansvarlige for sine områder, men sakene forberedes i de fylkene der de oppstår. Telemarks saksområde virker velplassert pga. betydelig internasjonalt engasjement, ikke minst fra fylkesordførers side. Fordelingen mellom Buskerud og Vestfold virker imidlertid svakt begrunnet. Det viser seg at Buskerud i forkant av forsøket har bygget ned sin administrative kapasitet og kompetanse på næringsutvikling, og overfører midler på området til kommuneregionene²⁵. Vestfold på sin side hadde satt administrasjonen av kollektivtrafikken ut i et eget selskap, Vestfold kollektivtrafikk²⁶, og ikke bygget opp egen administrativ kapasitet på samferdsel. Vi finner ingen annen begrunnelse for denne omvendte koblingen av oppgaver og kompetanse enn hastverk i beslutningsprosessen. Man kunne tenke seg at denne fordelingen tvinger fram en bedre balanse i kompetanse mellom administrasjonene da henholdsvis Buskerud og Vestfold må bygge seg opp der de er svake, og man har muligens av den grunn unngått en sterk fylkesdominans innen de særskilte ansvarsområdene. Vi spør om den omvendte oppgavefordelingen allikevel ikke hadde vært mer gunstig.

Når det gjelder organiseringen av BTV-spesifikk administrativ kapasitet, har denne vært begrenset til at Telemark har en regionrådskoordinator med oppgaven å følge opp arbeidsutvalget, fylkesrådmanskollegiet og regionrådet, og koordinere arbeidet med å bringe fram saker til vedtak. Vestfold har én øremerket stilling koblet til sin rolle innen samferdsel, mens Buskerud etter hvert har tre stillinger øremerket BTV, direkte underlagt fylkesrådmannen. I tillegg til at dette utgjør en meget *begrenset* øremerket administrativ kapasitet, er den *ulikt* organisert i de forskjellige administrasjonene. Endringene gjennom året viser at den administrative organiseringen hvert enkelt sted også *utvikles uavhengig* av de andre to administrasjonene. Den enkelte fylkesrådmann utvikler med andre ord sin stab mer ut fra interne forhold enn ut fra en samspills-logikk. Vi vender tilbake til dette punktet under anbefalinger.

²⁵ Se kapittel 6.

²⁶ BTV-fylkene har nå gått sammen om en felles bestillerenhet med utgangspunkt i Vestfold kollektivtrafikk, nå Vestviken kollektivtrafikk. Ved siden av strategiplanen for samferdsel, er dette BTV-forsøkets merkesak innen samferdsel.

6.3 Forberedelse av BTV-saker

Administrasjonens utfordringer følger dels av hele forsøkets hovedutfordring, nemlig å evne å løfte fram politiske saker med betydelig regional merverdi, dvs. saker som den enkelte fylkeskommune ikke selv kunne ha gjennomført. Vår overordnede vurdering er at denne prosessen i forsøkets to første år har gått for langsomt. For få store, betydningsfulle saker er brakt fram til vedtak i regionrådet. Dette skyldes flere forhold av både politisk og administrativ art som vi kommenterer andre steder i rapporten, samt det faktum at denne perioden er selve oppstarten av forsøket. Ikke desto mindre, for å gi regionforsøket best mulige forutsetninger for å lykkes, må fylkesadministrasjonene bidra avgjørende til at flere politiske saker av tilstrekkelig fylkesoverskridende natur kommer opp til vedtak i regionrådet. Det er naturligvis også viktig at ressurser brukes på andre ledd i saksgangen og at eksisterende vedtak blir fulgt opp effektivt, men i skrivende stund er det spesielt viktig å sette regionrådets beslutningskapasitet på prøve ved at flere viktige saker kommer opp til vedtak.

Regionrådet har i løpet av våren 2005 vist evne til å skape kompromisser og vedta saker som involverer interessemotsetninger på tvers av fylkesgrenser og partigrenser²⁷. Det er avgjørende at dette tilsynelatende gode politiske samarbeidsklimaet utnyttes maksimalt i tiden fremover ved at regionrådet blir utfordret med godt forberedte saker med tydelig regional merverdi. BTV-forsøket har i så måte kommet til et viktig veiskille. Satt på spissen kan regionforsøket ha tre mulige utfall: Det første og beste utfallet er at fylkesadministrasjonene får mange substansielle saker opp til votering i regionrådet, og at regionrådet fatter vedtak på et større antall av disse. Det andre og nest beste utfallet er at fylkesadministrasjonene får mange viktige saker opp i regionrådet, men at rådet ikke makter å fatte vedtak på disse. Dersom dette skjer, vil regionforsøket sannsynligvis ikke bli vurdert som vellykket, men man har i det minste satt regionrådets politiske kompromissvilje og handlekraft på prøve. Det tredje og klart verste utfallet er at de viktige sakene aldri kommer opp til votering i

²⁷ Dette kom tydelig frem på rådsmøtet den 20. april 2005 da regionrådet fattet vedtak om felles bestillerenhet for kollektivtrafikk, felles høringsinnspill til Nasjonal transportplan og BTVs nærings- og samferdselsstrategier.

regionrådet. I denne situasjonen vil forsøket mislykkes uten at man har testet regionrådets beslutningskapasitet. Det må være et mål for fylkesadministrasjonene å unngå å komme i denne siste situasjonen. Administrasjonene har selvfølgelig ikke det fulle og hele ansvar for dette. Andre aktører, som regionrådspolitikere, fylkespolitikere, kommunepolitikere, næringslivsaktører og andre interessegrupper spiller en sentral rolle i å initiere BTV-saker. Ikke minst har regionrådspolitikerne et særskilt ansvar for å ta initiativ og ikke avvente innspill fra administrasjonene, slik det er uttrykt i søknaden til forsøket. Det kan imidlertid argumenteres for at fagmiljøene i de tre fylkesadministrasjonene har et bedre utgangspunkt enn andre aktører til å identifisere viktige saker og saksområder hvor de tre fylkene kan ha nytte av å arbeide sammen.

Intern forankring av BTV-samarbeidet

Våre intervjuer med administrativt ansatte viser at arbeidet med å initiere og forberede saker til regionrådet er utfordrende av flere årsaker. Én årsak er at BTV-samarbeidet foreløpig er relativt svakt forankret i administrasjonene, og at de ansatte i stor grad prioriterer fylkessaker fremfor BTV-saker. De ansattes fokus ligger fremdeles på det arbeidet de har drevet med tidligere i fylkeskommunen, og ikke det nye som BTV-samarbeidet representerer. Et symptom på dette problemet er at mange ansatte synes det er vanskelig å skille mellom BTV-saker og fylkesadministrative saker. Én uttrykte det slik:

Når det gjelder forankring er det slik at forsøket kommer oppå alt annet man driver med fra før. Når forsøket ikke er godt nok forankret i administrasjonene i forkant, betyr dette at medarbeidere generelt sett har et fokus på det de driver med eller har drevet med kommunalt og fylkeskommunalt, fremfor dette nye regionale fokuset. Når ting ikke er forankret godt nok nedover i organisasjonen har man ikke den riktige regionale tanken. Man prioriterer det man driver med, og det er som regel av en mer lokal karakter.

Siden saksbehandlingen utføres gjennom det vanlige administrative apparatet, kommer arbeidet med BTV i tillegg til fylkesadministrativt arbeid. Flere av våre respondenter mener i den forbindelse at det ikke er satt av nok tid og ressurser til forsøket, og at BTV-arbeid og

fylkesarbeid ofte konkurrerer om oppmerksomhet og prioritering i deres hverdag.

En annen, mer praktisk årsak til at saksforberedelsene tar lang tid er den nødvendige *koordineringen* mellom administrasjonene i nær sagt alle saker. Det faktum at BTV eksisterer side om side med tre juridisk uavhengige fylkeskommuner, gjør sakshandlingen mer tungvint og tidkrevende enn den ville ha vært i en samlet enhet. Enhver BTV-sak må innom saksbehandlere i hver av de tre fylkeskommunene for kvalitetssikring før den kan sendes videre i systemet.

Videre tyder undersøkelsen på at administrasjonene foreløpig ikke har utviklet gode nok kommunikasjonsrutiner for å hankses med det kompliserte saksfeltet som BTV-forsøket har ført med seg. Tidlig i 2005 kjennetegnes saksbehandlingen generelt av mangel på struktur i samhandling og kommunikasjon på tvers av fylkesgrensene. Ifølge flere administrativt ansatte har informasjonen om felles BTV-saker ofte vært mangelfull, og det har ofte vært uklart hvem som har hovedansvaret for hver enkelt sak. Dessuten har det vært lite forutsigbarhet i oppmelding av saker fra saksbehandlernivå til fylkesrådmannskollegiet. I følge én fylkesrådmann kommer mange saker uanmeldt opp i fylkesrådmannskollegiet. Disse kunne vært mer effektivt behandlet om kollegiet hadde visst om og diskutert dem i forkant. Fylkesrådmannen beskrev dette problemet slik:

Vi må ha større forutsigbarhet i forhold til hva vi skal gjøre. Noen saker dukker opp rett i fylkesrådmannskollegiet. Vi blir spørrende til om det har vært en dialog i forkant. Fylkesrådmannskollegiet må få tidlig beskjed om faglig problematiske saker. Saksbehandlerne bør avkreve svar på slike problemer før saken blir formelt sendt over til fylkesrådmannskollegiet.

I løpet av 2005 har saksbehandlingen gått seg mer til, og man har lagt større vekt på å følge de eksisterende rutinene. Dette har bedret saksbehandlingen. Intern forankring og prioritering avhenger i stor grad av den ledelse som utøves av fylkesrådmannen og fylkesrådmannskollegiet som kollektiv, og har fortsatt en kraftig slagside mot egen fylkeskommune.

6.4 Administrativ samordning, en tilleggsambisjon

Parallelt med det politiske regionforsøket og samarbeidet om saksbehandling, har fylkesadministrasjonene søkt å oppnå stordriftsfordeler ved at de tre fylkesadministrasjonene knytter sammen overlappende stabsfunksjoner og komplementære fagmiljøer. Dette arbeidet startet opp allerede i 2001 etter vedtak i de tre fylkestingene om å utvikle en spesialisert regional arbeidsdeling. Denne administrative samordningen fremstår dermed som en tilleggsambisjon i forhold til det *politiske* regionforsøket man fikk godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 24. juni 2003. Utvikling av denne typen administrativ samordning startet før forsøket, og er ikke avhengig av forsøksstatusen eller formelt koblet til forsøket som sådan. Ikke desto mindre understøtter den det nødvendige samarbeidet mellom fylkesadministrasjonene om saksbehandling som vi diskuterte i forrige avsnitt, og er i *praksis* blitt en integrert del av den administrative samhandlingen i BTV-forsøket.

Det er viktig å være klar over de betydelige utfordringene som knytter seg til ambisjonen om frivillig, administrativ samordning. De tre fylkeskommunene er fortsatt selvstendige juridiske enheter, med selvstendig formelt arbeidsgiveransvar. Fylkeskommunene har også svært ulik organisering og bemanning, og har ulik kompetanse og ressurser på forskjellige områder. I tillegg eksisterer det store ulikheter i kultur og tradisjoner både på arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. Av naturlige årsaker vil hver fylkeskommune ønske å ivareta "sitt eget" særpreget som er tilpasset de lokale behov og forutsetninger.

For å nå målet om tett administrativ integrasjon, besluttet fylkesrådmannskollegiet 7. februar 2003 å sette i gang et ambisiøst administrativt samordningsprosjekt parallelt med det politiske arbeidet knyttet til BTV-forsøket. Prosjektets hovedmål var å skape en spesialisert, regional arbeidsdeling gjennom å etablere felles administrative drifts- og støtteavdelinger innenfor følgende områder:

- Lønn- og regnskap
- IKT drift og systemer
- Juridiske tjenester
- Personalforvaltning og organisasjonsutvikling

- Økonomi
- Planfunksjoner
- Arkiv

I tillegg aspirerte prosjektet til å samordne en rekke mindre servicefunksjoner som sentralbord, kalender, e-post og scanning. Fylkesrådmennene arrangerte en serie informasjonsmøter i forkant av prosjektet hvor de gjorde det klart for medarbeiderne at ingen ville miste jobben eller skifte arbeidssted som resultat av prosjektet. Effektiviseringsgevinster skulle hentes ut ved naturlig avgang.

Prosjektet siktet mot dokumenterbare gevinster innen 2 år fra oppstart. I april 2005 ble prosjektet terminert fordi fylkesrådmennene ikke så noe potensial for videre samordning av stabsavdelingene. På det tidspunktet hadde ikke prosjektet etablert felles avdelinger, men kun gjennomført enkeltstående samordningstiltak som felles post- og kalendersystem, oppgradering av sentralbordsfunksjonen med IP-telefoni, og utnevning av en felles koordinator for arbeidsgiverpolitikk. Etter at det praktiske prosjektarbeidet kom i gang, ble det tidlig klart at effektiviseringsgevinstene ved å etablere fellesavdelinger var mindre enn utredningsarbeidet hadde konkludert med. I noen tilfeller ville de potensielle effektiviseringsgevinstene bli ulikt fordelt mellom fylkeskommunene, sågar virke fordyrende for enkelte administrasjoner i enkelte tilfeller, selv om man ville oppnå en besparelse totalt sett. Dette gjorde det vanskelig å videreføre arbeidet, spesielt siden BTV-regionen kun er et forsøk med begrenset varighet²⁸. Våre intervjuer tyder imidlertid på at kommunikasjonsproblemer internt i fylkesrådmannskollegiet også vanskeliggjorde prosjektgjennomføringen. I løpet av prosjektperioden hersket det ulike oppfatninger mellom fylkesrådmennene om hvor langt det administrative samarbeidet egentlig burde gå. Mens noen fokuserte ensidig på målet om å etablere felles stabsavdelinger, vurderte andre det slik at etablering av felles avdelinger skulle vurderes fortløpende ut ifra en hensiktsmessighetsbetraktning. Mange av våre intervjuobjekter oppfattet det som frustrerende å forholde seg til fylkesrådmennenes forskjelligartete tolkninger av viktige saker.

²⁸ Det finnes imidlertid også eksempler på at enkelte av samordningene er blitt gjennomført selv om det har medført ekstra kostnader for en av administrasjonene.

Disse problemene kom til klare uttrykk i arbeidet med å etablere en felles avdeling for IT-drift, som var den klart mest virksomhetstunge og ambisiøse delen av prosjektet. I 2003 ga fylkesrådmennene IT-sjefene i de tre fylkene et klart definert oppdrag om å lage en handlingsplan for etablering av en felles IT-driftsavdeling. Etter å ha gjennomført et betydelig planleggingsarbeid som involverte samtlige av de 27 IT-ansatte i de tre fylkene, leverte IT-sjefene en rapport til fylkesrådmannskollegiet i desember 2004. Rapporten anbefalte etablering av en ny IT-avdeling og beskrev i detalj hvordan avdelingen skulle bygges opp. Månedene etter, i januar 2005, reverserte fylkesrådmennene deres tidligere beslutning om å etablere avdelingen. Mange medarbeidere ble svært overrasket over fylkesrådmannskollegiets nye beslutning og ønsker å vite hvorfor denne kom som troll i eske først da den nye avdelingen var klar for etablering. Enkelte oppfattet det som demotiverende å brått avslutte et prosjekt de hadde arbeidet mye for og som de oppfattet som lovende. Bakgrunnen for fylkesrådmennenes beslutning var at IT-sjefen i en av fylkeskommunene trakk sin støtte til prosjektet. Som resultat trakk fylkesrådmannen sitt fylke ut og prosjektet ble skrinlagt.

En fylkesrådmann forklarte det slik:

Dette arbeidet ble avsluttet fordi rådmennene og assisterende rådmenn i de tre fylkene hadde ulike agendaer og tolket prosjektmandatet på ulik måte. Ulikheter i tolkninger og agendaer kom ikke eksplisitt til uttrykk før i siste liten. Enkelte var ikke klar over rekkevidden av mandatet, fikk kalde føtter og trakk seg. Rådmennene klarte ikke å følge opp prosjektets ambisiøse mandat. Dette var demotiverende, spesielt siden den nye IT-avdelingen skulle være et fyrtårn, et eksempel på BTV samarbeidets fortreffelighet.

En annen fylkesrådmann sa det på denne måten:

Jeg vurderte prosjektet hele tiden ut ifra de potensielle effektiviseringsgevinstene. Andre la mindre vekt på gevinst og mer vekt på målet om å samordne avdelingene. Vi var ikke samstemte nok. Jeg tror vi kunne vært mer samstemte om vi hadde hatt (flere) avklaringsmøter i forkant og underveis.

Forfatterne av denne rapporten trekker ikke den faglige begrunnelsen for å skrinlegge etableringen av IT-avdelingen i tvil, men vi mener

fylkesrådmannskollegiet kunne avverget unødvendig frustrasjon blant de ansatte ved å klargjøre sine agendaer og ulike tolkninger av prosjektmandatet på et tidligere tidspunkt. Dette er et særlig viktig punkt i frivillige prosesser som er avhengige av alles tilslutning for å bære fram det nye.

Dette betyr imidlertid ikke at IT-prosjektet var mislykket. Tvert om tyder vår undersøkelse på at prosjektet hadde en rekke positive effekter. En medarbeider som var med på arbeidet med å etablere en felles personalavdeling sa det slik:

Selv om vi ikke "nådde mål", så har prosessen ført mye positivt med seg. For det første ble det tross alt utarbeidet en mal for et felles arbeidsgiverpolitisk dokument for BTV. I tillegg har det vært mye læring i selve prosessen, som gir et godt grunnlag for videre samarbeid og dialog på tvers, slik at vi står bedre rustet for videre samordning dersom BTV-regionen blir en realitet. Vi kommer nå til å intensivere samarbeidet, men da uten "tvangstrøyen" hengende over om felles personalavdeling og helt lik arbeidsgiverpolitikk og personalreglement. Vi kan nå i stedet møtes for å "stjele og dele", og derved utvikle fellekløpsningene den veien.

Alle våre informanter var positivt innstilt til forsøket og hadde mange gode erfaringer. De som deltok i prosjektet samarbeidet tett med kolleger i nabofylkene over lengre tid. Som resultat ble de godt kjent med hverandre og nyter nå godt av sine utvidete nettverk. Disse positive effektene vil leve videre uavhengig av om BTV-regionen blir formelt etablert eller ikke.

Positive resultater: kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og læring

Det er viktig å merke seg at fylkesadministrasjonene allerede samarbeidet tett med enkeltprosjekter innenfor en rekke områder *i forkant* av BTV-forsøket, som tekniske fagskoler, e-læring, personal, IT og innkjøp. Disse samarbeidsprosjektene er blitt videreført og utvidet i løpet av forsøket. For eksempel har IT-avdelingene i løpet av forsøksperioden bygget et fiberbasert bredbåndsnett til nesten alle videregående skoler i de tre fylkeskommunene. Ved å slå sammen sine ressurser på dette området har samarbeidet oppnådd betydelige kostnadsbesparelser. I tillegg har fylkesadministrasjonene etablert et nytt

felles IT-system for lønn og personal²⁹ som har gitt store effektiviseringsgevinster. Prosjektet resulterte i blant annet en mer effektiv håndtering av reiseregninger som nå fylles ut elektronisk i stedet for manuelt. BTV-samarbeidet har også videreført og utvidet et samarbeid om innkjøp, noe som har styrket innkjøpsfunksjonen i de tre fylkeskommunene betraktelig. I følge BTV-samarbeidets egne tall (www.btvregion.no) har de tre fylkenes felles innkjøpsordning - BTV Innkjøp - forhandlet fram en to års felles avtale med Telenor som fører til innsparinger på 17 millioner kroner i telefonutgifter.

BTV-samarbeidets bestrebelser med å samordne stabsfunksjoner viser først og fremst at det ligger et stort potensial for effektivisering og læring i å knytte administrasjonene tettere sammen, men også at det finnes hindringer for å utløse dette potensialet fullt ut. Vårt inntrykk er at administrasjonene på dette tidspunktet makter å integrere funksjoner hvor det eksisterer et minste felles multiplum av umiddelbare nytteeffekter for alle tre fylker, og hvor alle tjener på samordningen. For eksempel har enkelte små og spredte fagmiljøer på tvers av BTV vist seg å være relativt enkle å knytte sammen. De som jobber innenfor disse miljøene føler de får bedre sosiale miljøer som resultat av samordningen. I tillegg setter de pris på å bli tilført nyttig kompetanse og lærer av hverandre. Samordningen av innkjøpsfunksjonene er et viktig eksempel på dette. Samordning av større og mer virksomhets-tunge funksjonsområder, som griper inn i andre funksjonsområder og hvor det eksisterer ulik grad av kompetanse i de tre fylkesadministrasjonene, har vist seg å være mye vanskeligere å gjennomføre. Samordningen fører til at noen får styrket sine miljøer, mens andre må legge inn en stor arbeidsinnsats uten å få noe igjen for det. Etablering av felles avdelinger på disse områdene vil sannsynligvis kreve sterke og entydige politiske krav om samordning. Så lenge fylkesadministrasjonene forholder seg til tre uavhengige fylkesting, er det lite sannsynlig at slike krav vil oppstå.

6.5 Oppsummering og forbedringsforslag

Det er verdt å merke seg at flere av de følgende punktene er forsøks-spesifikke, dvs. de mister sin relevans i en ny, permanent og sammen-

²⁹ Et såkalt HRM-system, dvs. Human Resource Management system.

slått region-administrasjon. De uttrykker således ikke problemer ved det nye regionale nivået som sådan, men uttrykker problemer skapt av forsøkets begrensninger. Samtidig er det slik at bestrebelsene på å samkjøre de tre fylkesadministrasjonene har gitt aktørene verdifulle erfaringer som kommer til nytte i det øyeblikk det startes opp en reell sammenslåingsprosess. Kjennskap til hverandres systemer, rutiner og arbeidsformer, samt de etablerte personlige relasjonene, vil gi fylkesadministrasjonene et godt utgangspunkt for relativt raskt å kunne etablere en effektiv og velfungerende ny regional fellesadministrasjon. Dette kan betraktes som et organisatorisk og relasjonelt forsprang som BTV-administrasjonene har opparbeidet gjennom forsøket. Ikke minst vil dette kunne gi dem et godt utgangspunkt for å starte prosessen *tidlig*, så snart de nødvendige avklaringer foreligger fra nasjonalt hold. Oppsummeringsvis er våre påpekninger som følger:

- I forhold til forsøkets høye ambisjonsnivå og korte varighet går saksforberedelsene *for sakte*. For at forsøket skal bli vurdert som vellykket, må flere saker med betydelig regional merverdi opp i regionrådet. Av dette følger:
- Administrasjonene har ikke utfordret regionrådet med et tilstrekkelig *antall* saker med betydelig regional merverdi. Å initiere slike saker er riktignok ikke administrasjonenes oppgave alene, men en utfordring de deler med politikerne.
- Tradisjonell saksproduksjon fungerer rimelig greit, selv om små saker har hatt en tendens til å gå igjennom systemet uten tilstrekkelig faglig avklaring i alle de tre fylkene. Hovedutfordringene er knyttet til de store og mer kompliserte sakene som krever bred involvering og medfører forhandlinger og avklaringer hos et større antall aktører.
- To av de store sakene man har brakt fram til omforent vedtak er strategiene for samferdsel og næringsutvikling. Oppgavemessig står BTV-forsøket nå overfor et skifte på disse områdene, *fra* strategiutvikling *til* handlingsplaner og konkrete prosjekter. Gjennom dette vil BTV-forsøket kunne styrke sin legitimitet og tydeliggjøre sin relevans og handlingsevne overfor et større antall aktører. Nettopp derfor fordrer denne fasen økt involvering av andre aktører i regionen, både i ulike tiltak innen næringsutvikling, og i

detaljerings av samferdselsprosjekter. Administrativt krever dette en enda mer utadrettet og involverende arbeidsform.

- BTV-samarbeidet er for svakt forankret nedover i fylkesadministrasjonene. Dette gjør at arbeid med BTV-saker innenfor enkelte fagområder nedprioriteres i forhold til fylkesinterne saker. En viktig årsak synes å være at den administrative ledelsen ikke har gitt tilstrekkelig klare signaler til de ansatte om å rette fokus mot BTV.
- Kommunikasjonen mellom saksbehandlere og ledelse *på tvers* av de tre fylkeskommunene er foreløpig for ustrukturert og mangelfull. Bedre oppfølging av eksisterende rutiner, personlig kjennskap og praktiske erfaringer bedrer dette fortløpende.
- Det er demonstrert evne til å effektivisere saksgangen og styrke den administrative kapasiteten i løpet av året, dels ved nye rutiner, dels ved utvidelsen av BTV-staben i Buskeruds administrasjon.
- Fylkesrådmannskollegiet har demonstrert overbevisende evne til å komme fram til enighet i politiske saker, og har i den forstand fremstått som en samkjørt og sterk enhet. I kollegiet finnes det samtidig ulike meninger knyttet til administrativ organisering.
- De tre fylkeskommunene har ikke nådd sitt mål om å etablere felles administrative drifts- og støtteavdelinger. Dette inngår ikke i regionforsøket, og er derfor heller ingen kritikk av BTV-forsøket. Bestrebelsene med å få dette til viser at det ligger et stort potensial for kompetanseheving og kostnadsbesparelser i å knytte administrasjonene tettere sammen, men at det også finnes hindringer for å utløse dette potensialet. Disse hindringene er ikke minst knyttet til behovet for at alle de tre administrasjonene tjener på en ny løsning, samtidig, i en slik frivillig, nedenfra-og-opp tilnærming til administrativ reorganisering.
- De tre fylkesadministrasjonene har videreført og utvidet eksisterende samarbeidsprosjekter på en rekke områder. Disse prosjektene har resultert i store kostnadsbesparelser, viktige

læringseffekter og verdifull nettverksbygging på tvers av fylkesgrensene.

Forbedringsforslag

På bakgrunn av ovenstående vurderinger vil vi komme med følgende forslag til videreutvikling av forsøkets administrative side.

- De tre fylkesadministrasjonene må i tiden fremover konsentrere seg om å få politiske saker med stor regional merverdi raskt opp til vedtak i regionrådet. Dette fordrer at ledelsen legger et trykk bak BTV-samarbeidet som merkes nedover i administrasjonene.
- Det er viktig at fylkesrådmennene bruker tilstrekkelig tid på å avklare ulike agendaer og tolkninger av saker seg imellom, slik at de makter å opptre samstemt overfor fylkesadministrasjonene.
- Det typiske bildet i dag er at man representerer egen fylkeskommune også når BTV-saker står på dagsordenen. Gjennomføring av strategiene for næringsutvikling og samferdsel fordrer en oppskalering av utadrettet og involverende aktivitet fra fylkesadministrasjonenes side. Dette sammenfaller med et generelt behov for at fylkesadministrativt ansatte i større grad bør representere BTV overfor eksterne samarbeidspartnere.
- I et forsøk som dette, der tre fylkesadministrasjoner skal samarbeide for å bringe fram saker til regionrådet, er det ikke uvesentlig hvordan den administrative kapasiteten er organisert hvert enkelt sted. Ikke minst er det av betydning hvordan disse organisasjonsformene fungerer *i forhold* til hverandre. Vi mener det er god grunn til å vurdere en samstemt og koordinert utvikling av den BTV-spesifikke kapasiteten i de tre fylkesadministrasjonene, snarere enn å forfølge ulike, fylkes-spesifikke utviklingsretninger.
- Selv om man blir dyktig til å trekke på hele fylkesadministrasjonen, bør man vurdere å styrke den øremerkede BTV-staben. I forhold til oppgavens art og kompleksitet, for svak framdrift på store saker, og ikke minst i lys av at det med stor sannsynlighet går mot en ny regiondannelse i Norge, fremstår

dagens bemanning som underdimensjonert. Økt behov for å representere BTV utad i samhandling med kommunene og de regionale partnerskapene tilsier også dette.

- Fylkesadministrasjonene bør i den nærmeste tiden legge vekt på å konsolidere eksisterende, velfungerende samarbeidsprosjekter, fremfor å initiere nye, ambisiøse samordningsprosjekter innenfor dagens betingelser. Samtidig bør man ha årvåkenhet overfor nasjonale avklaringer i forbindelse med ny regiondannelse, og utnytte sitt relasjonelle og organisatoriske forsprang til å starte eventuelle samordningsprosesser så raskt som mulig.

7

På vei mot en ny region? Overordnede refleksjoner

BTV-forsøket er et dristig og krevende forsøk under ustabile politiske betingelser, og er alene i Norge om å prøve ut denne styringsmodellen med et indirekte folkevalgt regionråd. Dersom den sittende regjeringens ambisjoner om å etablere folkevalgte regioner med virkning fra 2010 blir en realitet, betyr det at erfaringene fra BTV-forsøket er meget relevante ikke bare for aktørene selv. I dette avsluttende kapitlet er det viktig å minne om at vi rapporterer fra en formativ evaluering. Som nevnt innledningsvis er hensikten ikke først og fremst å vurdere om forsøket har vært vellykket frem til nå, men snarere å peke på utfordringer og muligheter knyttet til den videre gjennomføringen frem til utgangen av 2007. Med dette som utgangspunkt gir vi i det følgende noen overordnede refleksjoner knyttet til BTV-forsøket spesielt, og regionalisering av den norske maktstrukturen mer generelt.

7.1 Forsøksstatus som største hinder for resultater

Slik situasjonen fremstår etter to år av den fireårige forsøksperioden, er vår vurdering at forhold knyttet til selve forsøksstatusen utgjør det største hinder for å oppnå resultater. Kombinasjonen av a) fylkeskommunenes eksistens parallelt med forsøket, b) indirekte valgte politikere, c) forsøkets begrensede omfang i penger og myndighet, d) tidsavgrensningen, samt e) statsnivåets noe manglende understøttelse, fører til svakere legitimitet og et svakere grunnlag for fylkesovergripende politikk og handling.

I følge regionrådsmedlemmene er det veldig vanskelig å foreta konsentrerte satsinger i regionen gjennom å flytte ressurser over fylkesgrensene. På grunn av forsøkets begrensede varighet risikerer medlemmene å ikke få tilbake midler til satsing i eget fylke. Det oppleves derfor som en politisk umulighet å "gi bort" betydelige midler til fordel for de andre to fylkene. Siden regionrådsmedlemmene er valgt fra et fylke og ikke fra regionen, vil slike politiske prioriteringer undergrave den enkeltes mulighet til gjenvalg. Sagt på en annen måte,

mange saker med potensielt stor regional merverdi stiller urealistiske krav til politisk mot.

Forholdet til samarbeidspartnere og legitimiteten som samfunnsaktør svekkes også av forsøkets begrensede varighet, av forsøkets begrensede ressurser og myndighetsområde, og det faktum at fylkeskommunene fortsatt eksisterer side om side med forsøket, og i så måte tilbyr alternative kontaktpunkter i regionen. I tillegg gjør forsøkets begrensede varighet det vanskelig å mobilisere kraft bak samordningen av de tre fylkesadministrasjonene. I likhet med regionrådets problemer med å overføre ressurser over fylkesgrensene, har de tre fylkesadministrasjonene hatt problemer med å foreta samordnings tiltak som fører til at en administrasjon begunstiges på kort sikt i forhold til de andre. Siden forsøket er midlertidig, mener mange fylkeskommunalt ansatte at det kun er mulig å ta ut samordningsgevinster som hver av de tre administrasjonene har hatt nytte av innenfor forsøksperiodens tidshorisont. På tross av denne beskrinkingen har samordningsgevinstene innenfor BTV vært betydelige på enkelte områder.

Alt i alt fremstår dermed forsøkets begrensede varighet som et avgjørende hinder for å nå det ambisiøse målet om å etablere en betydelig regional utviklingsaktør. Dette betyr imidlertid ikke at mye ikke kan gjøres bedre også innenfor resten av forsøksperioden. I rapporten har vi særlig pekt på relasjonen til kommunene, relasjonen til de fylkesbaserte partnerskapene i Telemark og Vestfold, og utvikling av politikerrollen som forbedringsområder som ikke hindres *avgjørende* av forsøkets begrensede varighet.

Kan regioner bygges nedenfra?

En av evalueringenes overordnede problemstillinger er spørsmålet om hvorvidt man kan forvente at en regionalisering "nedenfra", slik BTV er et uttrykk for, kan erstatte et overordnet grep fra storting og regjering hva gjelder inndeling og oppgavefordeling mellom nivåene. De beskrinkinger BTV-forsøket møter, viser etter vår oppfatning at man er helt avhengig av statlige inngrep for å kunne forløse potensialet i et nytt regionalt nivå. Dette poenget forsterkes av de siste års offentlige debatt om regionalisering hvor det eksisterer mange divergerende synspunkter på oppgavefordeling og grensedragninger både i kommuner, fylkene forøvrig, blant nasjonale aktører, i Stor-

tinget og sågar internt i regjeringen³⁰. Behovet for overordnede grep som gir de nødvendige betingelsene, betyr imidlertid *ikke* at man kan klare seg ene og alene med de overordnede statlige inngrepene. Man er *også* avhengig av en regiondannende arbeidsform ”nedenfra” for å utvikle samarbeidsarenaer og partnerskap med mange aktører, forankre politikktutformingene i kommunene, skape omforente regionale strategier, og gjennom dette etablere en legitimitet som regional utviklingsaktør. Dette reiser et spørsmål om hvorvidt det har noen hensikt å gjennomføre forsøk av typen BTV hvis potensial begrenses nettopp av forsøksstatus og begrenset varighet. Eller sagt på annen måte, hvilke muligheter og nytte ligger i slike initiativ nedenfra som regionsamarbeidet kan sies å representere? Svaret er at kyndig gjennomførte regionforsøk medfører *læring* som kan vise seg å være uvurderlig i fremtidige reelle regionaliseringstiltak. Etter at regjeringen publiserte sin Soria Moria-erklæring er relevansen av slike læringseffekter blitt åpenbar, og setter erfaringene i BTV-samarbeidet inn i en høyaktuell politisk sammenheng. Vi mener erfaringene fra BTV gir kunnskap om problemstillinger man må håndtere også i en reell situasjon. Nedenfor kommer vi nærmere inn på hvilke områder dette gjelder.

7.2 BTV-forsøkets relevans i en ny regionkonstruksjon

På tross av begrensningene som ligger i forsøksstatusen, har BTV-forsøket skapt viktige erfaringer med problemstillinger som må håndteres nærmest *uavhengig* av oppgavefordelingen og de geografiske grensene for de nye regionene. Slik sett blir BTV-forsøkets erfaringer ikke bare kontekstspesifikke og nyttige for de involverte aktørene, men bidrar til å løfte fram og tydeliggjøre problemstillinger som man i prinsippet må håndtere i alle nye regionkonstruksjoner i Norge. Som vi har belyst i denne rapporten, dreier dette seg om følgende problemstillinger:

- *Regionting og nye krav til politisk håndverk.* Innarbeidelse av en ny regionforståelse innebærer en læringsprosess for politikerne, og stiller krav til nye former for politisk håndverk i partiene på tvers av tidligere fylkesgrenser. For den enkelte

³⁰ Se for eksempel Barlindhaug (2005) og tilsvar fra Hervik & Rattsø (2005) i Aftenposten.

politikere innebærer det behov for kjennskap til forholdene i nye og mye større geografiske områder, samt ryddig samhandling internt i eget parti der til dels svært ulike fylkeskulturer møtes. Dette er relevant for arbeidsformen i eventuelle nye regionting. Se også kapittel 3.

- *Politikerrollen.* Regionrådets mål om å opptre som en slagkraftig regional utviklingsaktør fordrer at rådsmedlemmene endrer sin rolleoppfatning fra den tradisjonelle vedtakspolitikeren til utviklingspolitikeren. Mens vedtakspolitikeren vurderer sin rolle som begrenset til å vedta eller ikke vedta de saker administrasjonene legger frem, omfatter utviklingspolitikeren også å ta betydelig initiativ til både utvikling av saker med stor regional merverdi, og effektiv iverksetting av disse. Større enheter og større oppgaver fører ikke til slagkraftig regionpolitikk med mindre de nye regionpolitikere er i stand til å forvalte disse ressursene på en effektiv måte. Rolleendringen er også nødvendig for å utløse potensialet for styrking av nærdemokratiet som ligger i en fremtidig regionreform. Erfaringene fra BTV viser at en slik rolleendring ikke skjer som en automatisk konsekvens av endrete ambisjoner og overordnede strukturer, men må adresseres spesifikt og målrettet som et eget utviklingstema. Se også kapittel 3.
- *Forankring i kommunene.* For å skape den nødvendige legitimitet for en ny regionkonstruksjon og gi innhold til nærhetsprinsippet, må kommunene involveres i prosesser både i forkant og etterkant av vedtak i regionting. Dette stiller krav til både organisering av samspillet mellom region og kommuner, og til arbeidsformene politisk og administrativt i den nye regionen. Se også kapittel 4.
- *Sammenslåing av administrasjoner.* Overgangen fra fylkeskommuner til nye regioner vil med stor sannsynlighet medføre omorganiseringer og sammenslåinger av dagens fylkeskommunale administrasjoner. Dette innebærer at ulike organisasjonskulturer må integreres, og ulike systemer og rutiner må finne sin form i det nye. Dette er en betydelig oppgave, og de tre fylkesadministrasjonene i Buskerud, Tele-

mark og Vestfold har her lagt et godt grunnlag gjennom sitt etablerte samarbeid og velutviklede kjennskap til hverandre. Se også kapittel 6.

- *Partnerskapskonstruksjoner og relasjoner.* For å fungere som regional utviklingsaktør må også de nye folkevalgte regionnivåene etablere samarbeidsrelasjoner med et større antall aktører. Disse relasjonene kan ikke bare være bilaterale, men må også organiseres slik at de fungerer som kollektive arenaer for utøvelse av regionalt lederskap. Dette krever en evne til å initiere og lede involverende prosesser på en slik måte at det skaper legitimitet for denne nye konstruksjonen. Se også kapittel 5.

Disse temaene er ikke koblet til spesifikke fagområder eller oppgaveområder som samferdsel, kultur, helse, skole, landbruk og næringsutvikling, men til rollen som utviklingsaktør, til nærhetsprinsippet og den demokratiske dimensjon, til dannelsen av et nytt administrativt nivå og til relasjonene til øvrige regionale aktører. Avhengig av regionnivåets oppgaver, vil disse utfordringene dreie, og i noe omfang endre karakter og få endret innhold, men de vil fortsatt være utfordringer de nye regionkonstruksjonene må adressere. Erfaringene som BTV-aktørene har gjort på disse områdene er derfor relevante både for dem selv og allment - uavhengig av geografiske grenser. Dette betyr ikke at man i BTV-sammenheng har løst disse problemstillingene. Det innebærer snarere at man forstår dem bedre og har erkjent deres betydning. Det finnes imidlertid en mer overordnet problemstilling knyttet til lokaldemokrati som gjenspeiles i alle de øvrige problemstillingene, og som må behandles separat.

7.3 Det demokratiske poenget: Hvordan ivareta nærhetsprinsippet?

Med nedleggelsen av fylkeskommunen og opprettelse av større regioner, vil mange oppleve at avstanden mellom den vanlige borger og det regionale nivå øker, både geografisk og mentalt. De geografiske avstandene til det administrative og politiske regionsentrum vil rent faktisk bli større for mange, og mange relasjoner brytes opp. Et springende punkt i den kommende regionreformen blir derfor hvordan denne regionale restruktureringen kan styrke lokaldemokratiet og

bidra til ivaretagelse av nærhetsprinsippet³¹. Antagelig blir det utilstrekkelig å henvide til at statlige beslutningsområder flyttes til et folkevalgt, regionalt nivå, og dermed kommer nærmere den enkelte borgers direkte innflytelse.

En grunnleggende begrunnelse for eksistensen av en folkevalgt fylkeskommune har vært at borgerne kan øve innflytelse på beslutninger som tas på mellomnivået. I dag er dette i liten grad tilfelle med BTV-forsøket da fylkestingspolitikkerne er indirekte valgt til regionrådet, og ikke har gått til valg med utgangspunkt i BTV-politikk. Ved et direkte valg opprettes denne koblingen på en annen måte ved at valgkamp og profilering i forhold til viktige spørsmål vil danne grunnlag for borgernes stemmegivning og dermed påvirkning. Erfaringene fra fylkesnivået viser imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig for å ivareta nærhetsprinsippet. Det primære grepet for å kompensere for avstandene er så vidt vi kan forstå knyttet til relasjonene til kommunene. I tillegg til legitimiteten som gis gjennom direkte valg, bør det nye regionnivået derfor utvikle en *arbeidsform* som knytter sammen det kommunale nivå, deres strategier og utfordringer – med den regional politikken. Dette dreier seg både om organisering av grenseflaten mellom de to nivåene, om administrasjonens arbeidsform, og om politikerrollen som utadvendt og oppsøkende.

Gjennomgangen av disse problemstillingene tydeliggjør at å skape en ny, velfungerende regional konstruksjon må forstås som en *utviklingsoppgave*. Det er ikke primært en vedtaks- eller styringsoppgave, ei heller et spørsmål om utredninger og analyser. Det er snakk om å organisere krevende lærings- og endringsprosesser der mange må ta nye roller og utvikle produktive relasjoner seg i mellom. Det blir derfor viktig at overgangen fra dagens fylkeskommuner til nye regionale enheter blir forstått og ledet som en utviklingsprosess som involverer bredt. I motsatt fall oppnår vi redusert funksjonalitet og begrenset legitimitet i befolkningen. Dette innebærer at en endringsmodell basert på statlige vedtak og byråkratiske retningslinjer kombinert med informasjonskampanjer vil være utilstrekkelig, og ikke gi et nødvendig eierforhold hos de viktige institusjonelle aktørene.

³¹ For en nærmere diskusjon av nærhetsprinsippet og tenkning omkring lokaldemokratiet, se Bernt (1997) og Westhrin (2006).

7.4 Fra forsøk til utviklingsprosjekt?

Som avsluttende refleksjon stiller vi spørsmålet om hvordan BTV bør nyttiggjøre seg de erfaringene de har gjort gjennom forsøket? Her er det viktig å minne om det skiftet i kontekst forsøket opplevde etter regjeringsskiftet og Soria Moria-erklæringen høsten 2005, det vil si på tampen av denne evalueringen. Fram til da var det et åpent spørsmål om det fortsatt skulle være et tredje folkevalgt nivå mellom stat og kommune i Norge. Det var for lengst avklart at fylkeskommunen i dens nåværende form skulle nedlegges, men partiene Høyre og Framskrittspartiet argumenterte for en to-nivåløsning og sammenslåing til større kommuner. Dette forholdet har preget BTV-forsøket siden starten, både i form av uvisshet om forsøkets framtid og relevans, dvs. hva det kunne munne ut i, og gjennom ufullstendig politisk oppslutning i fylkestingene og regionrådet. Etter at det er blitt mer sannsynlig at det går mot etablering av større, folkevalgte regioner, tilsier realpolitiske vurderinger at man evner å legge mange av de prinsipielle motforestillingene og diskusjonene bak seg. Spørsmålet blir om dette bedrer betingelsene for forsøket, eller om diskusjonene om geografisk inndeling av de nye regionene kommer til å lamme handlingsevnen til BTV-samarbeidet en tid framover.

Uavhengig av dette, er relevansen av de erfaringer man har gjort i BTV-forsøket blitt tydelige. Vi mener at aktørene har skaffet seg et *organisatorisk og relasjonelt forsprang* i forhold til de andre potensielle regionene i landet, og nå har en godt utviklet forståelse av hvilke utfordringer som må løses ved dannelsen av nye, permanente regioner. I tråd med det vi beskrev som en utviklingsoppgave i forrige avsnitt, foreslår vi at man utnytter dette forspranget og drar nytte av det arbeidet som er gjort gjennom å endre perspektiv *fra forsøk til utviklingsprosjekt* så snart minimumsbetingelsene foreligger. Det ligger en kvalitativ reorientering i å ta steget fra å *forsøke* noe, til å sikte seg inn mot en reell permanent konstruksjon. Ikke minst gir det et annet og mer legitimt grunnlag for å mobilisere bredt, bygge relasjoner, og overstige forsøkets begrensninger. Det er liten grunn til å vente til at alt er klart etter regionvalget i 2009 med å ta de neste skritt. Snarere bør aktørene klarlegge a) hva som er minimumsbetingelsene for neste utviklingsskritt, b) hva de selv kan gjøre for å påvirke og avklare disse betingelsene, og c) hvilke andre aktører som må involveres i prosessen. Med det erfaringsgrunnlaget BTV har i

dag, burde man også være i posisjon til å påvirke premissene for overgangen til permanent ordning, og om nødvendig stadig re-forhandle egne rammebetingelser. Med et slikt rasjonale kan samarbeidserfaringene gradvis omdannes til et utviklingsprosjekt som peker mot 2010.



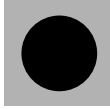
Litteraturliste

- Amdam, Jørgen, Tor Selstad og Halvard Vike (2004): "Regionalt utviklingsarbeid og utviklingsaktører", Rapport nr. 59, Møreforskning, Volda.
- Amtsrådsforeningen (2005): "Regionerne – noget for dig? Nye regioner, nye politikerroller..". Informasjonshefte til kommende regionpolitikere. Amtsrådsforeningen, København.
- Arbo, Petter (2005): "Sterke regioner i et nærings- og innovasjonsperspektiv". I Knudsen, Jon P. (red.): *Sterke regioner – forskning og reform*. Pp. 63- 106, Fagbokforlaget, Bergen.
- Asheim, Bjørn and Meric S. Gertler (2005): "The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems", in Fagerberg, Jan, David C. Mowery and Richard R. Nelson (eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 291-317.
- Baldersheim, Harald (2003): "Det regionalpolitiske regimet i omforming – retrett frå periferien; landsdelen i sikte!". I Norsk Statsvitenskaplig tidsskrift, vol. 19, pp.275-307.
- Barlindhaug, Johan (2005): "Kongeriket trenger sterke regioner", artikkel i Aftenposten 18. januar 2005.
- Bernt, Jan Fridthjof (1997): "Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?". I Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, pp. 158-203. Tano Aschehoug, Oslo.
- Bukve, Oddbjørn, Knut Onsager og Tor Selstad (2004): "Teorier om regional utvikling". I Onsager, Knut og Tor Selstad (red.): *Regioner i utakt*, pp.33-56, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- BTV (2003): "Buskerud, Telemark og Vestfold som forsøksregion. Søknad om forsøk med kommunal oppgavedifferensiering", søknad av 19.02.03 til Kommunal- og regionaldepartementet.
- BTV (2004): "Kommunikasjonsstrategi – BTV." Saksframlegg for regionrådet, arkivsaksnummer 04/00443.
- BTV (2005): "Strategier for næring og samferdsel for Regionsamarbeid Buskerud, Vestfold og Telemark 2005-2007 (2015)". Vedtatt av Regionrådet 20. april 2005.
- BTV Innkjøp (2004): "Kravspesifikasjon/tilbudsmal. Evaluering av regionsamarbeidet mellom Buskerud, Telemark og Vestfold".

- Konkurransesgrunnlag, evaluering av regionsamarbeidet mellom Buskerud, Telemark og Vestfold. Drammen.
- BTV (2005b): "Årsmelding 2004". Regionsamarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold.
- Charbit, Claire and Andrew Davies (2005): "Building Competitive Regions. Strategies and governance". Report, OECD, Paris.
- Considine, Mark (2005): "Partnerships, Relationships and Networks: Understanding Local Collaboration Strategies in Different Countries", in Giguère, Sylvain (ed): *Local Governance and the Drivers of Growth*. Pp. 89-110, report, OECD, Paris.
- Etzkowitz, H and L. Leydesdorff (1997): "Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations. Pinter.
- Finsrud, Henrik Dons og Benedicte Brøgger (2003): "Partnerskapskonferansen i Vestfold 2003". Konferanserapport, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Finsrud, Henrik Dons og Benedicte Brøgger (2006): "Regional utvikling gjennom partnerskap. Strategi og praksis i forskningsstøttete prosesser", Rapport, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Giguère, Sylvain (2005): "The Drivers of Growth: Why Governance Matters". I Giguère, Sylvain (ed): *Local Governance and the Drivers of Growth*. Pp 11-38, Report, OECD, Paris.
- Gjertsen, Arild (2005): "Fritt Fram i Oppland? En underveisevaluering av Fritt Fram-forsøket". NF-rapport nr 7/2005, Nordlandsforskning, Bodø.
- Guba, Egon G and Yvonna S. Lincoln (1989): "Forth Generation Evaluation", Sage, London.
- Hellberg, Lars (2005): "Å gi fra seg makt", artikkel i Aftenposten 4. august 2005.
- Hervik, Arild og Jørn Rattsø (2005): "Nye landsdelsregioner?", artikkel i Aftenposten 9. mars 2005.
- Isaksen, Arne og Knut Onsager (2004): "Klynger og klyngepolitikk i Norge – ukritisk modellimport eller relevante perspektiver?". I Arbo, Peter og Hallgeir Gammelsæter (red.): *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Knudsen, Jon P. (red.) (2005): "Sterke regioner – Forskning og reform". Fagbokforlaget, Bergen.
- Knudsen, Jon P. (2005b): "Et bredt partipolitisk forlik er nødvendig

- og mulig”. I Knudsen, Jon P. (red.) (2005): *Sterke regioner – Forskning og reform*. Pp. 239-257, Fagbokforlaget, Bergen.
- KRD (2003a): ”Svar på søknad om forsøk med kommunal oppgavedifferensiering”, brev av 24. juni 2003 til Telemark fylkeskommune fra Det kongelige kommunal- og regionaldepartement, Oslo.
- KRD (2003b): ”Forsøk med oppgavedifferensiering – Presisering og avgrensning”. Brev av 9. september 2003 til Telemark fylkeskommune fra Det kongelige kommunal- og regionaldepartement, Oslo.
- KS (2004): ”Framtidens kommuner og regioner – Struktur, oppgavefordeling og lokaldemokrati”. Tor Selstads utredning for Kommunenes Sentralforbund. Kommuneforlaget, Oslo.
- Malmberg, Anders (2004): ”Teorier om kluster – var står vi?” I Arbo, Peter og Hallgeir Gammelsæter (red.): *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Nilsson, Jan-Evert og Åke Uhlin (2002): ”Regionala innovationssystem. Et fördjupad kunskapsöversikt.” Vinnova, VR 2002:3, Stockholm.
- NHD (2003): ”Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik”. Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.
- NOU (1992:15): ”Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring”. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU (2000:22): ”Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune”. Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- NOU (2004:19): ”Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk”. ”Distriktskommisjonen”. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Onsager, Knut og Tor Selstad (2004): ”Regional politikk for regioner i utakt”, i Onsager, Knut og Tor Selstad (red.): *Regioner i utakt*, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Quinn Patton, Michael (1997): ”Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text. Edition 3”. Sage, Thousand Oaks.
- Sabel, Charles F. (2005): ”Globalisation, New Public Services, Local Democracy: What’s the Connection?” In Giguère, Sylvain (ed): *Local Governance and the Drivers of Growth*. Pp. 11-134, report,

- OECD, Paris.
- Selstad, Tor (2004): "Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør – Status og utviklingsmuligheter". I Amdam, Jørgen, Tor Selstad og Halvard Vike (2004): *Regionalt utviklingsarbeid og utviklingsaktører*, Rapport nr. 59, Møreforskning, Volda.
- Selstad, Tor og Hallgeir Aalbu (2005): "Regionstyre er ikke luftslovt", artikkel i Aftenposten 24. januar 2005.
- Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002): "Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå". Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartement, Oslo.
- Stortingsmelding nr. 25 (2004-2005): "Om regionalpolitikken". Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartement, Oslo.
- Stortingsproposisjon nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004): "Forsøk med oppgavedifferensiering mv." Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Ulleren, Olav (2005): "Sterke, folkevalgte regioner – svar på viktige samfunnsutfordringer". I I Knudsen, Jon P. (red.): *Sterke regioner – forskning og reform*. Pp. 11-24, Fagbokforlaget, Bergen.
- Veggeland, Noralv (2005): "Sterke regioner og reformlogikk sett fra et europeisk regionalpolitisk perspektiv". I Knudsen, Jon P. (red.): *Sterke regioner – forskning og reform*. Pp. 169-196, Fagbokforlaget, Bergen.
- Veggeland, Noralv (2005): "Riket deles inn på nytt. For hva?", artikkel i Aftenposten 22. desember 2005.
- Vike, Halvard (2004): "Folkevalgtes muligheter i regionalt utviklingsarbeid". I Amdam, Jørgen, Tor Selstad og Halvard Vike *Regionalt utviklingsarbeid og utviklingsaktører*. Forskningsrapport nr. 19, Møreforskning, Volda.
- Widding, Steinar og Henrik D. Finsrud (2006): "Fylkeskommunen og kommunene i samarbeid. Evaluering av utviklingskontrakter mellom fylkeskommunen og kommunene i Vestfold". Notat under trykking, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Westhrin, Veronica (2006): "Regionreformen, en kamp om lokaldemokratiets framtid? En dybdestudie av politikerrollen i et regionforsøk". Utkast til masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, januar 2006.



Vedlegg

Vedlegg 1

Intervjuguide regionale partnerskap

Næringsutvikling med vekt på distrikt

Se følgende dokumenter som bakgrunn for denne intervjuguiden:

- Næringspolitiske strategier
- Samferdselspolitiske strategier
- Handlingsprogram for næringsstrategier
- Oppfølging av strategi for samferdsel
- Oversikt over saker vedtatt i Regionrådet, satt sammen av AFI
- Temaene som evalueringen skal besvare, oversikt fra AFI

For denne intervjurunden gjelder følgende

-Ovenstående dokumenter må leses for å kunne stille riktige spørsmål til riktige informanter. Les også spørsmålene som må besvares i evalueringen totalt sett. Der det er relevant, spør informantene om disse temaene.

-Overordnet ønsker vi å se evt. sammenheng mellom på den ene siden hva BTV har gjort og har tenkt å gjøre (handlingsprog) – og på den andre siden hva andre aktører i de regionale feltene mener om næringsutvikling, og har erfart fra BTVs side så lang.

-Vi må behandle næringsutvikling i vid forstand her, dvs. inkl samferdsel og kompetansespørsmål.

-Hver enkelt har god oversikt over hvilke næringer, hvilke områder og hvilke personer som bør intervjues i sitt fylke. Felles for alle er Innovasjon Norge, Fylkeskommunen, NHO og LO.

-Begynn med fylkeskommunen slik at vi får et grunnlag for å sortere mellom fylkeskommunens aktiviteter og BTVs aktiviteter.

-Av konkrete case/tiltak vi må sjekke ut, er Innotech (2,5 mill) og Innovativ Fjellturisme, samt Kompetansemegler (1,5 mill). Se ellers vedtaksoversikt og handlingsprog for flere sjekkpunkter for ditt fylke.

-Det forutsettes at hver enkelt er i stand til å formulere spørsmål og oppfølgingsspørsmål med bakgrunn i forståelse av BTV-forsøket, evalueringens oppgaven og informantens særegne posisjon for å belyse sider av BTV-forsøket. De konkrete spørsmålene vil derfor variere fra intervju til intervju.

-Vi ønsker båndopptak eller fyldige referater fra samtaler med LO, NHO og fylkeskommunene, da dette materialet skal brukes i andre diskusjoner i evalueringen!

Intervjuguide næringsutvikling BTV

-Orienter om hensikten med intervjuet, og at svar/synspunkter vil bli anonymisert og innarbeidet i en evalueringsrapport.

- Hensikten med evalueringen er å bidra til utvikling av forsøket mens det pågår.
- Hensikten med dette intervjuet er å innhente synspunkter og vurderinger knyttet til BTV og næringsutvikling (i bred forstand).

(For sentralt plasserte aktører er hensikten bredere, ex LO, NHO, evt. fylkesmannen))

-Informantens rolle, posisjon, institusjon, ansvarsområde etc. Hva driver vedkommende med? Vi må vite dette for å kunne plassere utsagnene.

-(der det ikke er åpenbart): er du kjent med BTV-forsøket? Hvilken kontakt har du evt. hatt med BTV-forsøket? (gjennom saker og/eller personer) (dette spørsmålet kan dra opp hele intervjuet, følg på med oppfølgingsspørsmål)

-Hva er de viktigste behovene/sakene/utfordringene innenfor din næring/ditt område?

-I hvilken grad er offentlig virkemiddelbruk relevant eller viktig for den videre utvikling på dette området? Hvor får dere midler fra i dag?

-Hva kan det offentliges rolle være mer generelt innenfor din næring/ditt område?

(offentlig virkemiddelbruk: få tak i hva fylkeskommunen, IN og andre gjør, slik at vi kan vurdere BTVs plass i dette mylderet av støtte og tiltaksaktører)

-Hvilken betydning har BTV i forhold til din næring/industri/område? (politisk legitimitet, vedtak, penger etc)

-Hvilken betydning **kan BTV få/ha**? Hva krever det? På hvilken måte kan BTV (eller en ny storregion) understøtte utviklingen i ditt område, din næring?

-Hvordan bør *relasjonen* mellom næringer/områder og BTV *organiseres*?

-Er du kjent med BTVs næringsstrategier og handlingsprogram? Hvordan vurderer du næringsstrategiene og handlingsprogrammet? Hva blir viktig for å realisere tiltakene?

-I hvilken grad understøtter BTV i dag næringsutvikling i distriktene i BTV?

-Landsdelsregion fra 2010, sier regjeringen: Hvordan vurderer du størrelse og sammensetning/grenser for en landsdelsregion i dette området?

Spesifikt Innovasjon Norge:

-Hvordan vurderer dere samhandlingen med BTV så langt? Hva har den bestått i?

-Hvordan vurderer dere næringsstrategiene og handlingsprogrammet?

-Hvilke konsekvenser kan man anta at ny landsdelsregion får for IN?

-ser IN for seg en ytterlige desentralisering av midler (for eksempel til kommuneregioner), eller samling av midlene i på landsdelsregion-nivå?

Fylkeskommunen

-Hva gjør fylkeskommunen på området næringsutvikling **utenom** BTV – og hva adresserer de av sine behov gjennom BTV? Hvordan er sammenhengen mellom disse? (overlapp, gjensidig understøttende, komplementære)

På vei mot en ny region?

-Hvordan vurderer fylkeskommunen

- a) **samhandlingen** med andre aktører om næringsutviklingsspørsmål **som BTV?** (LO, NHO, fylkesmannen, kommunene, Innovasjon Norge, næringselskaper)
- b) de konkrete vedtakene/bevilgningene som er gjort **så langt** av Regionrådet? (samlet sett)
- c) kvalitetene og mulighetene som ligger i handlingsprogram for næring?
- d) Distriktsprofilen på dette handlingsprogrammet?

-Hva blir viktig for å realisere handlingsprogrammet?

-Hvilke konsekvenser ville det hatt på dette området dersom BTV ikke var et forsøk, men et etablert regionalt nivå? (andre saker? Mer penger, større omfang?)

Næringspolitiske strategier og handlingsplaner

Særlige spørsmål til LO, NHO, Innovasjon Norge og KS som deltok i arbeidet med handlingsprogrammet (hvem stilte deltok)

-Beskriv samarbeidet om de næringspolitiske strategiene og handlingsplanene.

-Hvordan vurderer du resultatet, dvs strategiene og handlingsplanen?

-Hva blir viktig framover for å få realisert dette?

Vedlegg 2

Intervjuguide regionrådspolitikere

- Innleder med å presentere meg selv og vise til informasjonsbrevet.
- Informerer om hvor lang tid intervjuet vil ta.
- Forteller at de vil bli behandlet anonymt
- Sier at jeg vil sende et notat som de godkjenner og som jeg kan referere fra.

Kortsvarte oppvarmingsspørsmål:

- 1: Hvilket parti tilhører du?
- 2: Er du heltidspolitiker eller har du arbeid ved siden av?
- 3: Hva er ditt syn i den pågående regiondebatten og hva mener du målet med BTV bør være?

Regionpolitikk versus fylkespolitikk

- 4: Hvordan opplever du forholdet mellom arbeidsutvalget og resten av regionrådet? Er det god kommunikasjon mellom disse gruppene?
- 5: Kan du si litt om hvordan du opplever å måtte forholde deg til partigrupper på både fylkesnivå og regionnivå. Opplever du motstridende forventinger fra disse gruppene?
- 6: Skiller arbeidet som fylkespolitiker og regionpolitiker seg? Hva er eventuelt forskjellig?
- 7: Regionrådet har ikke underutvalg. Hvordan påvirker dette utformingen av politikk i regionrådsmøtene?
- 8: Regionrådet har f.eks myndighet til å omfordele riksveismidler mellom fylkene, og dermed iverksette mer slagkraftige

samferdselstiltak enn fylkeskommunene kan enkeltvis. Hvilke problemer og utfordringer er knyttet til å foreta slike omfordelinger?

9: Hva synes du om forholdet mellom partipolitikk og lokalpolitikk på fylkes og regionnivå. Er det en endring i styrkeforholdet mellom de to politikktypene?

Beskrivelse av politikerrollen

10: Hva identifiserer du deg som (først og fremst)? Fylkespolitiker eller regionpolitiker?

11: Hva slags ferdigheter mener du en god regionpolitiker bør inneha og lykkes du i å utøve disse?

12: Hva legger du i begrepet utviklingspolitiker?

13: Et mål for BTV-samarbeidet er at politikerne skal operere mer som utviklingspolitikere og mindre som vedtakspolitikere. Lykkes dere i det? - Eller føler du at administrasjonen fortsatt legger fram saker som dere kun vedtar eller ikke?

14: Kan du nevne noen eksempler på at regionrådspolitikerne eller du har tatt initiativ til saker?

15: Vil du si at du har en langsiktig strategi eller har du mer fokus på kortsiktige resultater i regionrådet slik det fungerer i dag? Opplever du en endring fra arbeidet i fylket?

16: Synes du dere diskuterer hvordan man produserer velferdssamfunnet på en god og effektiv måte for borgerne i tilstrekkelig grad? Er dette noe du ønsker å vektlegge mer eller mindre?

17: Føler du at du fortsatt har muligheten til å fokusere på enkeltsaker? Og hvordan bruker du i så fall mediene på dette området?

18: Synes du det er lett å inngå kompromisser og skape et felles forslag i regionrådet?

19: Hva er de viktigste erfaringene du sitter igjen med etter arbeidet som regionspolitiker?

Nærhetsdimensjonen

20: Føler du at du har tilstrekkelig oversikt over befolkningens ønsker for regionspolitikken?

21: Er arbeidsvilkårene deres tilrettelagt slik at dere har gode muligheter til å drive kontaktskapende virksomhet mot regionens innbyggere?

22: Hvordan skjer i så fall denne kontakten? Hvem tar kontakt – hvordan – hvor ofte?

23: Føler du kontakten med innbyggerne er bedret, forverret eller uendret etter at du begynte å arbeide som regionpolitiker?

24: Er det evt noe du kunne gjort annerledes eller planlegger å gjøre for å skape mer nærhet til innbyggerne?

25: Deltok du på regionrådets dialogmøter med kommunene våren 2005. I negativt tilfelle, hvorfor ikke?

26: Kan du si litt om din bruk av internett? Har du brukt internett for å møte innbyggerne?

27: Hva slags rolle synes du media inntar i regiondannelsen?

28: På hvilken måte har du kontakt med andre organisasjonsledd som kommuner, KS, LO, frivillige organisasjoner osv? Hvordan fungerer dette? Er det noen nye arenaer i BTV?

Avslutning

29: På hvilken måte tror du dere kan bruke resultatene fra forsøket i en fremtidig regiondanning? Hva er de viktigste erfaringene?

På vei mot en ny region?

Tilleggsspørsmål: Noe annet du mener jeg burde spurt om eller noe du vil tilføye?

Vedlegg 3

Intervjuguide ordførere

Kommunal forankring av BTV samarbeidet

Målet med denne delen av evalueringen er å undersøke i hvilken grad BTV samarbeidet høster oppslutning blant regionens ordførere og å diskutere mulige tiltak for å bedre forholdet til kommunene i resten av forsøksperioden. Det er viktig å finne ut hvordan BTVs konkrete aktiviteter og saker oppfattes i kommunene. Kun ved å innhente denne informasjonen kan vi gi gode råd om hvordan samarbeidet bør agere fremover. For å nå dette målet er det viktig å skille det som måtte være av prinsipiell motstand mot BTV fra ordførernes faktiske erfaringer med samarbeidets aktiviteter. Jeg har delt spørsmålene inn i tre bolker for å skape et slikt skille. Den første bolken spør om generelle synspunkter og holdninger til samarbeidet. Den andre bolken søker å trekke ut konstruktive innspill fra ordførerne ved å knytte BTV samarbeidet til utfordringer som er relevante for kommunene. Den siste bolken spør direkte om BTVs foreløpige arbeid med å skape oppslutning i kommunene, og om hvordan dette arbeidet kan gjøres mer effektivt.

Bolk 1: Generelle synspunkter

1. Kan du fortelle litt om dine synspunkter på BTV samarbeidet?
2. Er du positiv til en maktstruktur med tre nivåer og regioner i Norge?
3. Synes du den geografiske avgrensingen av BTV regionen er hensiktsmessig?

Bolk 2: Relevans

4. BTV samarbeidet har fått makt og finansielle midler til å utvikle samferdsel, næringsutvikling, internasjonalisering og regional planlegging frem til 2008. Hvis du tar dette i betraktning, tror du det finnes måter kommunestyret kan bruke BTV samarbeidet til å bedre tilbudet til innbyggerne?
5. Oppfatter du noen av BTVs saksområder (samferdsel, næringsutvikling, internasjonalisering og regional planlegging) som spesielt relevante for din kommune?

Bolk 3: Forankring

6. Oppfatter du BTV samarbeidet som godt forankret i din kommune? I negativt tilfelle, hvorfor ikke?
7. Var beslutningen om å etablere BTV forsøket godt forankret i kommunen?
8. Synes du regionrådets arbeid med å skape kommunal oppslutning om BTV samarbeidet (informasjon og involvering av kommunene) er tilfredsstillende?
9. Hva bør BTV samarbeidet gjøre for å styrke den kommunale forankringen i resten av forsøksperioden?

Vedlegg 4

Intervjuguide saksbehandlere

1. Kan du fortelle meg litt om jobben din?
2. På hvilken måte er din jobb relatert til BTV samarbeidet?
3. Kan du fortelle meg litt om hvordan saksbehandlingen i BTV samarbeidet fungerer. Hva fungerer bra og hva kan forbedres?
4. Hvordan fungerer samarbeidet mellom saksbehandlerne i de tre fylkeskommunene på ditt område?
5. Hvordan opplever du signalene fra ledelsen i BTV (FRK) om hvordan dere bør prioritere tiden deres mellom BTV og fylkespesifikke saker?
6. Hvordan synes du kommunikasjonen mellom saksbehandlere og ledelsen i BTV / fylkesrådmannskollegiet fungerer?
7. Vil du si det er en sterk fokus på BTV saker i din avdeling? / Kan du beskrive holdningene til BTV?
8. Det har tatt ganske lang tid å få på plass strategiene for samferdsel / næring (Over ett år). Hva er grunnen til dette?
9. Ble du involvert i forberedelsene av BTV forsøket? Når fikk du vite om forsøket?
10. Har du noen synspunkter på hvordan BTV samarbeidet kan forbedres i resten av forsøksperioden?
11. Finnes det noen vesentlige hindringer for å få dette til?