

Erfaringsutveksling og læring

i

regionale utviklingstiltak

Terje Stabæk
Prudentia AS

Innholdsfortegnelse

<u>Sammendrag</u>	4
<u>1. Innledning</u>	9
1.1. <u>Bakgrunn</u>	9
1.2. <u>Læring og regional utvikling</u>	10
1.2. <u>Mål med prosjektet</u>	13
1.3. <u>Arbeidsmetodikk</u>	14
1.4. <u>Prosjektorganisasjon</u>	14
1.5. <u>Rapportens oppbygging</u>	15
<u>2. Partnerskap og læring i norsk hverdag</u>	17
2.1. <u>Generelt</u>	17
2.2. <u>Oppsummering av intervjuene i fylkene</u>	17
2.2.1. <u>Nordland</u>	17
2.2.2. <u>Aust-Agder</u>	20
2.2.3. <u>Hordaland</u>	21
2.2.4. <u>Oppland</u>	23
2.3. <u>Sammenfatning</u>	26
2.4. <u>Noen eksempler på gode læringsløyper</u>	28
2.4.1. <u>Sør-Trøndelag</u>	28
2.4.2. <u>Hordaland</u>	32
<u>3. Læreprosesser og regional utvikling</u>	35
3.1. <u>Regionalisering som parallell til globalisering</u>	35
3.2. <u>Partnerskap som arbeidsform, fra brukermedvirkning til forpliktelse</u>	36
3.3. <u>Betydning av nettverk og relasjoner</u>	39
3.4. <u>Nye elementer i regionaløkonomien - relasjonskapital</u>	41
3.5. <u>Læreprosesser i regionale utviklingstiltak</u>	44
3.6. <u>Erfaringene fra fylkene i relasjon til begrepet ”lærende regioner”</u>	46
<u>4. Teori og praksis – to forskjellige verdener?</u>	49
4.1. <u>Generelt</u>	49
4.2. <u>Rammebetingelser – vertikale relasjoner</u>	49
4.2.1. <u>Departementenes retningslinjer for virkemiddelbruken</u>	49
4.2.2. <u>Den sektoriserede stat versus den regionale koordinering</u>	51
4.2.3. <u>Dialogbasert partnerskap</u>	53
4.2.4. <u>Behov for stabilitet i virkemidler</u>	55
4.2.5. <u>Mangel på regional statistikk og beslutningsunderlag</u>	55
4.3. <u>Viktige faktorer for utvikling av læreprosessen</u>	56
4.3.1. <u>Interne forhold i partnerskapet</u>	56
4.3.2. <u>Forhold knyttet til prosessen/planlegging</u>	58
<u>5. Behov for nye grep i regional planlegging</u>	63
5.1. <u>Sentrale funn og erkjennelser</u>	63
5.2. <u>Etablering av en infrastruktur for planlegging</u>	64
5.3. <u>Nytt grep i regional planlegging</u>	65
<u>Litteraturreferanser</u>	71

Sammendrag.

Deregulering og globalisering av verdensøkonomien har, sammen med framveksten av en kunnskapsbasert økonomisk utvikling, ført til grunnleggende endringer i nærings- og regionalpolitikken i de fleste land. Fokus har flyttet seg fra nasjonalstatenes ansvar for rammeforutsetninger for nærings- og velstandsutvikling til vektlegging av regionenes eget ansvar for utvikling. I tillegg legges nå sterk vekt på å styrke nettverket mellom bedrifter og kunnskapsinstitusjonene som grunnlag for å utvikle bedriftenes innovasjonsevne og konkurransekraft. Kommunikasjon og interaktive læreprosesser har blitt viktige begreper i næringspolitikken. Informasjons- og kommunikasjonsteknologiens grunnleggende forandring av den økonomiske organiseringen og med læring som motor har drevet fram det som blir kalt et nytt tekno-økonomisk paradigmeskifte, som karakteriseres av fokus på innovasjon, nettverk, læring og regional/lokal kunnskapsutvikling og knapphet på gitte menneskelige ressurser som er sentrale for å kunne ta i bruk ny teknologi og kunnskap.

Det er i Europa og i landene i den industrialiserte verden blitt utviklet en rekke virkemidler som har hatt som siktemål å styrke den regionale utviklingen gjennom å samordne den offentlige bistand til bedriftsutvikling og andre politikkområder som har betydning for næringsutvikling. I EU-landene har strukturfondspolitikken vært sentral, og i Norge har regionale utviklingsprogrammer vært instrumentet. Planleggingen har hatt som forutsetning at det skulle *fokuseres på brukernes behov*, og at brukerne skulle trekkes aktivt inn i strategi- og tiltaksutvikling, det skulle etableres regionale *partnerskap*. Et område som har vist seg vanskelig, er erfaringsoverføring og læreprosesser i de regionale partnerskapene. Det er avgjørende at de erfaringer som vinnes, blir systematisert og inngår som forutsetninger i nye prosesser og prosjekter, samt at partnerskapene blir i stand til å arbeide systematisk sammen over tid.

Kommunal og Regionaldepartementet satte sammen med Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Arbeids- og Administrasjonsdepartementet i 1999 i gang et prosjekt som skulle kartlegge gode eksempler og spre erfaringer om arbeidsmodeller og prosesser, som vektla erfaringsoverføring og læring i regionale utviklingstiltak. Prosjektet har kartlagt planprosesser og partnerskap i 4 fylker, Aust-Agder, Nordland, Hordaland og Oppland, som på hvert sitt grunnlag har gjennomført gode planprosesser, og der partnerskap på ulike nivå har fungert godt. På bakgrunn av denne kartleggingen har en sammen med representanter for regionale statsetater, fylkeskommuner og næringsaktører, forsøkt å systematisere kritiske forutsetninger for å etablere gode partnerskap og læreprosesser.

På bakgrunn av gjennomgangen med fylkene, ble følgende funn sentrale:

Store ulikheter i partnerskapets organisering og funksjon i fylkene

- Til tross for fellestrekk i organisering og gjennomføring av planprosessene, er hvert enkelt fylke individuelt, og tilpasset samhandlingsmønstre og personer som deltar. Bredden og dybden i partnerskapet tilpasses i mange sammenhenger til den aktuelle oppgaven.

- Partnerskapet fungerer ulikt fra fylke til fylke. Bruk av Arbeidsmarkedsrådet som kjerne i partnerskapet ser ut til å gi best forankring mot brukersiden (næringsorientert) da det også har andre oppgaver.
- Et svakt punkt er organiseringen av næringslivets direkte deltakelse i strategiutforming og særlig i realisering og evaluering av tiltak.

Det samlede partnerskapet har i realiteten lite ansvar i forhold til ressursdisponering

- Ressursene knyttet til partnerskapet og som det regionale utviklingsprogrammet forutsettes å disponere og legge føringer for, er gjennomgående små i forhold til de ressurser som går inn i regionale utviklingstiltak via andre kanaler.
- Forholdet mellom ressurser partnerskapet direkte disponerer til utviklingstiltak og den indirekte påvirkning av virkemiddelbruken, er svært skjev. Denne indirekte styringsmodellen bidrar til å svekke regionale utviklingsprogram som et aktivt instrument for det regionale partnerskapet.
- Samarbeidsprosjekter organiseres ofte utenfor linjen, men ansvaret for virkemidlene ligger i linjen. For at samordning skal fungere i praksis, viser erfaringene at partnerskapene må tillegges virkemidler.

Læring forutsetter tillit, for liten vekt på bygging av felles arbeidsplattform

- Det er viktig å bygge samhandling på felles plattform med stor grad av kontinuitet i persongalleriet. Samarbeid som også innebærer bedre koordinering og felles diskusjon av etatenes egne prioritering av virkemidler, baserer seg i stor grad på tillit.
- Regionale statsetater er i ulik grad inne i partnerskapet. Kjernen utgjøres i stor grad av Fylkeskommunen, Fylkesmannens Landbruksavdeling og SND. Statsetatene synes allikevel å være innesluttet av den statlige sektorpolitikken, dvs. at man regionalt har for liten fleksibilitet til å disponere iht. partnerskapets prioriteringer.

For liten vekt på kommunikasjon om resultater som et ledd i læreprosessen

- Læringstiltakene er i stor grad for lite bevisste, men prosessene som går over tid innebærer en kollektiv akkumulasjon av erfaringer, som automatisk medfører endringer i praksis.
- Tilbakemeldingsrutinene til medlemmene i partnerskapene er tilfeldige, og i stor grad basert på aktivitetsrapporter, lite på evaluering av resultater og de faktiske erfaringer som ble gjort.
- Det er liten grad av løpende evaluering som deles gjensidig, selv om etater gjennomfører egne interne evalueringer. Det blir i mindre grad fellesgods.

Sentrale faktorer for gode læreprosesser

For å etablere velfungerende partnerskap og læringsprosesser, er det sentralt å ivareta:

- *Brukermedvirkningen* og hvordan brukerne integreres i planprosessene har stor innflytelse på strategi- og virkemiddelutforming.
- De regionale samhandlingsmønstrene avhenger i for stor grad av enkeltpersoner, og det er for lett å dekke seg bak sitt eget regelverk for å

slippe å ta reell del i et forpliktende partnerskap basert på regionale prioriteringer. Det må brukes tid på bygging av plattform for samarbeidet, *relasjonene mellom deltakerne er avgjørende for evnen til samhandling.*

- Både i strategiutvikling og virkemiddelutforming/-tilpasning er det vesentlig å tilstrebe *fleksibilitet*, især knyttet til tilpasningen av statlige føringer i sektorpolitikken til regionale.
- Partnerskapet må evne å ta konsekvensen av ny kunnskap, *endringsvilje* er viktig, der bidrag fra deltakerne og kollektive læreprosesser er basis for revisjon av strategier
- Partnerskapene må være *formaliserte*, det synes vesentlig at deltakerne har definerte roller og ansvar.

Disse funnene samsvarer godt med teori som er utviklet i løpet av 90-årene. En vektlegger her i langt større grad enn tidligere sosiale relasjoner og nettverk som en viktig del av årsakene til at enkelte regioner lykkes bedre i sin utvikling enn andre. Kunnskapsutvikling, og i særlig grad det som skjer i bedriftene og institusjoner som lykkes med nyskaping, er i seg selv en sosial prosess, der generering av ny kunnskap innen arbeidsområdet akkumuleres i organisasjonen og bidrar til å forsterke fortrinn. Verdien av denne tause kunnskapen øker i en innoverende økonomi. I kombinasjon med eksterne nettverk til kunnskapsinstitusjoner, andre bedrifter og offentlige myndigheter gir dette i sum lavere kostnader ved innføring av ny teknologi eller anvendelse av nye kunnskapsområder for den enkelte bedrift. Dette gir positive økonomiske effekter og bidrar til konkurransefordeler relativt til bedriftsklynger i andre regioner.

Et vesentlig element i det regionale bildet er evnen til samhandling mellom bedrifter, myndigheter og kunnskapsmiljø. Myndighetenes rolle som tilrettelegger forsterkes i regioner som har et relativt underskudd av innovative miljø, og institusjonsutvikling og nettverksetableringer på det regionale næringslivets premisser er et sentralt virkemiddel for å øke nyskappingsaktiviteten. Nyskaping eller innovasjon (i praksis kunnskapsutvikling og entreprenørskap i kombinasjon) antas å ha langt større effekt på konkurransekraften enn andre faktorer, og er dermed den viktigste økonomiske drivkraften i regional utvikling. Å etablere velfungerende regionale partnerskap som evner å samhandle og anvende en læringsbasert arbeidsform, er dermed et viktig premiss for å øke effekten av regionale utviklingstiltak.

Sentrale myndigheter har stor innflytelse på vilkårene for regionale læreprosesser

Det regionale partnerskapet funksjonsevne og hvilke forutsetninger som må gjelde for at erfaringsutvikling, læring og samordning faktisk skal kunne finne sted i planprosessene, har flere dimensjoner. Ut fra resultatene er det to sentrale dimensjoner i partnerskapet, den vertikale dimensjon mellom forvaltningsnivåene, og den horisontale dimensjon innen det regionale partnerskapet.

Når det gjelder den vertikale dimensjon, er det ut fra våre erfaringer en begrensende faktor i partnerskapets funksjon at fagdepartementene gir et for stort antall føringer for den regionale politikken, med til dels strenge rammer for anvendelsen for de regionale etatene. Disse føringene for enkeltetater gjør det er komplisert når

partnerskapet samlet skal avveie disse mot hverandre med sikte på å etablere en regionalt forankret utviklingsstrategi. Det synes vesentlig at for å få et mer effektivt og samordnende virkemiddelapparat på regionalt nivå, må det skje en forenkling i rutiner, reduksjon i antall virkemidler og færre detaljer i forskriftene. Det blir dermed vesentlig at de sentrale føringene for regional-, arbeidsmarkeds-, utdannings- og næringspolitikken samordnes med sikte på å få fram koblinger mellom politikkområdene og hvor de regionale myndigheter har frihet til å utforme egne retningslinjer for virkemiddelbruken.

Samtidig kan Riksrevisjonens kontroll med den regionale forvaltningen være en medvirkende faktor til å sementere sektorpolitikken. Det legitime behovet for rapportering om bruk av virkemidler bør kunne gjennomføres internt i etatene selv om vekten legges på regional tilpasning av virkemiddelbruken ut fra regionale prioriteringer.

I en dialog- og partnerskapsbasert planleggingsform med vekt på forpliktelse både horisontalt og vertikalt, er det nødvendig å kommunisere forventninger og krav i begge retninger før vedtak gjøres. Det betyr at det må institusjonaliseres en dialog mellom stat og region om regionenes forventninger til staten for gjennomføring av statlig politikk, altså et ”fylkenes forventningsbrev til staten”, som kan danne grunnlag for en felles tilpasning av retningslinjene for virkemiddelbrukes til den regionale virkelighet. Uten en slik dialog, der en også på strategisk nivå kommuniserer forventninger, forslag og krav, synes det å være vanskelig å oppnå en effektiv koordinering på regionalt nivå. Koblet til dialogen er også behovet for bedre regionale statistikk som bedrer grunnlaget for å kommunisere hva som er hovedutfordringer i den enkelte region i forhold til øvrige regioner og landet som helhet.

Sentrale faktorer for etablering av gode partnerskap og læreprosesser

I samarbeid med representanter for regionale statsetater, fylkeskommunene og brukerne er det utviklet en rekke ”gode råd” for å legge forholdene til rette for å utvikle en lærende arbeidsform regionalt. Sentralt i disse står:

- Det må etableres forpliktende avtaler som følges politisk og administrativt
- Det må brukes tid på å etablere relasjoner og plattform for samarbeidet
- Den politiske diskusjonen om prioriteringer må styrkes
- Næringslivets deltakelse for å utvikle regionale nyskappingsstrategier må styrkes
- Ulikheter i kultur og ressurstilgang må aksepteres, og revirholdningene må vekk
- Partnerskapene må disponere virkemidler for å løse regionale utfordringer
- Organisering av planprosessen krever strategisk kompetanse og er kritisk for partnerskapets funksjonsevne
- Bruk eksempler for å synliggjøre gode og dårlige erfaringer
- Læringsrapporter må være integrert i tilbakemeldingssystemet

Behov for et nytt grep i plansystemet

Dersom en skal vektlegge læring som grunnleggende premiss for de regionale utviklingstiltakene, krever dette et nytt grep for det regionale plansystemet. Våre erfaringer viser at det er behov for å *styrke langsiktigheten* i planarbeidet og konsentrere utvikling av tiltak og prosjekter om færre strategisk sentrale innsatsområder som har betydning for næringslivets utvikling i fylkene. Samtidig må *dialogen mellom forvaltningsnivåene styrkes* og utvikles i retning av mer forpliktende felles strategier. Koblet til dette er behovet for *stabile ressurser regionalt til gjennomføring* av de vedtatte strategiene i kombinasjon med sentrale grenseoverskridende ressurser som kan bidra til å realisere en regionalt forankret statlig politikk. For å sørge for gode læringsløyper er det nødvendig å *etablere et system for plan- og prosessevaluering*.

På bakgrunn av de erfaringer som dette prosjektet har gitt og internasjonale erfaringer knyttet til partnerskap og regional utvikling, synes det naturlig å innføre endringer i det norske plansystemet bygget på følgende elementer:

- Utvidelse av planhorisonten og mer aktiv bruk av scenarier og langsiktige visjoner/mål som metode i planleggingen, jfr. bruken av landsdelsscenarioer, som kan danne grunnlag og ramme for dialogen mellom stat/region.
- Overgang til en lengre planperiode for det regionale planverket, eksempelvis 7 år som strukturfondene i EU
- Allokering av "frie" ressurser på fylkesnivå og i et felles fond fra flere departementer for gjennomføring av planer/strategier
- Forhåndsanalyser og effekt-/resultatanalyser av planer som grunnlag for forpliktende dialog mellom forvaltningsnivåene
- Løpende prosessevaluering internt i partnerskapet
- Krav til formalisering av planprosessen og sikring av brukermedvirkningen i utforming av strategier, programmer og prosjekter

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Et fundamentalt trekk ved den økonomiske utviklingen de siste 10 årene er den stadig hurtigere omstilling i bedriftenes produkter og tjenester og de store endringene i økonomisk organisering. Dette reflekterer i stor grad endringene i teknologisk utvikling, særlig informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT), endringer i internasjonal handel og politiske initiativer for deregulering av økonomien. Dette har avgjørende innflytelse på organisering av næringsliv og produksjon i de ulike land og medfører raskere endringer og omstillingsbehov, noe som igjen øker usikkerhet og endrer rammebetingelsene for bedrifter og arbeidstakere. Vi er inne i et nytt økonomisk paradigmeskifte, preget av fokus på innovasjon, teknologi- og kunnskapsutvikling som de sentrale drivkrefter i økonomien.

Dette har vært medvirkende til at både nærings- og regionalpolitikken i EU i løpet av 90-årene har fått et stadig større fokus på teknologisk utvikling og innovasjon. De neo-klassiske økonomiske modellenes manglende evne til å forklare årsakene til den økonomiske veksten, førte til en dreining over mot evolusjonsorienterte økonomiske forklaringsmodeller med utgangspunkt i den østerrikske økonomen Schumpeters arbeider fra 30- og 50-årene. TEP-programmet i OECD (The Technology Economy Programme) på begynnelsen av 90-tallet la mye av grunnlaget for den økende fokuseringen på teknologi og innovasjon i nærings- og regionalpolitikken (OECD 1991/92), og den grunnleggende drivkraften i denne utviklingen, er kunnskap og anvendelse av kunnskap. Informasjons- og kommunikasjonsteknologiens grunnleggende forandring av den økonomiske organiseringen og læring som motor driver fram det som blir kalt et nytt tekno-økonomisk paradigmeskifte.

I Europa har en også stått overfor den situasjon at til tross for en sterk vitenskapelig basis, har en ikke evnet å utnytte dette i nye teknologier med basis i IKT på samme måte som i USA og Japan. (The European Paradox, se Lundvall & Barras 1998). Dette har bidratt til å gi nærings- og regionalpolitikken i EU et sterkt fokus på innovasjon og kunnskapsutvikling for å utnytte det vitenskapelige grunnlaget bedre i produkt og næringsutvikling. Begreper som nasjonale og regionale innovasjonssystemer der en fokuserer på regionenes rolle i utvikling av nettverk og relasjoner mellom aktørene i innovasjonsprosessen, kommer inn i politikkkutformingene på midten av 90-tallet. Det fokuseres også stadig mer på det regionale nivåets betydning for næringsutviklingen, samspillet mellom kunnskapsinstitusjonene og næringslivet og utvikling av tiltak for å forsterke regionale fortrinn og tiltak for å utjevne ulemper.

Hva er så det nye innen det tekno-økonomiske paradigmeskiftet? Hovedelementene i den nye lærende økonomien synes å være (Mariussen 2000):

1. Økonomisk vekst skapes gjennom læring som igjen legger grunnlag for innovasjon. Innovasjon i seg selv er kjernen og det dynamiske elementet i regional (og nasjonal økonomisk) vekst. Dette gjelder i såkalte lavteknologi-bransjer som i high-tech.

2. Læringsprosessen er interaktiv. Den er sosialt forankret og derfor kan ingen økonomisk sfære skilles fra den sosiale.
3. Betydningen av bedriftenes evne til å fungere i nettverk og til stadig å styrke kjernekompetansen gjennom samarbeidsrelasjoner blir stadig større.
4. Kunnskap har flere dimensjoner, mobil-immobil, taus, ”klebrig”, FoU-basert, formalisert og kodifisert. Evnen til å lære og ta ny kunnskap i bruk vil også variere betydelig mellom regioner avhengig av tidligere erfaringer og styrken i regionale nettverk.
5. Nye basisteknologier går inn i mange sammenhenger (IKT, materialteknologi, bioteknologi mfl.)
6. Nye former for knapphet på kunnskap gjør forskjeller mellom regionale arbeidsmarkeder viktigere.
7. Nye former for økonomisk organisering gjøres mulig bl.a. gjennom bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologien
8. Nye former for kunnskapsforvaltning oppstår.

Utvikling av en regionalpolitikk og regionalt forankrede utviklingsstrategier krever at en tar hensyn til de øringer som er inntrådt, og bygger institusjoner og tiltak som tar opp i seg og forsterker etablerte regionale fortrinn. Myndighetenes rolle i denne sammenheng er vesentlig som tilrettelegger av de regionale utviklingsprosessene og som forvalter av viktige virkemidler som påvirker næringslivets rammebetingelser. Erfaringer fra andre land viser at eksistensen av et regionalpolitisk nivå som har legitimitet til å foreta prioritering mellom ulike interessegrupper og politikkområder, er en viktig forutsetning for å oppnå konsensus om regionale utviklingsstrategier (KRD/NUTEK 1999). En konsentrasjon om regionenes etablerte ressursmessige fortrinn har også den implikasjon at de regionale forskjeller kan øke, i kontrast til de uttalte målsettingene i de fleste land om regional utjevning. I svakt utbygde regioner vil dermed myndighetens rolle som tilrettelegger for kunnskapsutvikling styrkes (Landabaso 1999).

Partnerskapsplanlegging og styrking av det regionale nivå er en del av en europeisk trend, der stadig større vekt legges på det regionale nivå for å styrke regionenes evne til å generere strategier for utvikling og vekstkraft med sikte på regional utjevning. Fokuseringen på de regionale partnerskapene og forpliktelsen internt i disse er en integrert del av den europeiske strukturfondspolitikken. I norsk sammenheng kom denne fokuseringen på partnerskap gjennom den strategiske næringsplanleggingen i fylkene, og det ble ytterligere forsterket gjennom innføringen av regionale utviklingsprogram som ble introdusert som begrep i den forrige regionalmeldingen. Senere er dette blitt utvidet gjennom flere regioners deltakelse i Interreg-programmene, der partnerskap er et sentralt virkemiddel.

1.2. Læring og regional utvikling

Læring som begrep i regional sammenheng, er blitt introdusert i løpet av 90-årene med basis i et økende fokus på innovasjon og nyskaping som forutsetning for økt regional vekst. I studier av nettverk og ”suksessregioner” i Europa og USA, er også nettverk, partnerskap og kollektive læreprosesser blitt viktige elementer i den regionaløkonomiske utvikling. Innovasjon i næringslivet forutsetter at det skjer en akkumulasjon av erfaringer knyttet til utvikling av produkter, prosesser og tjenester,

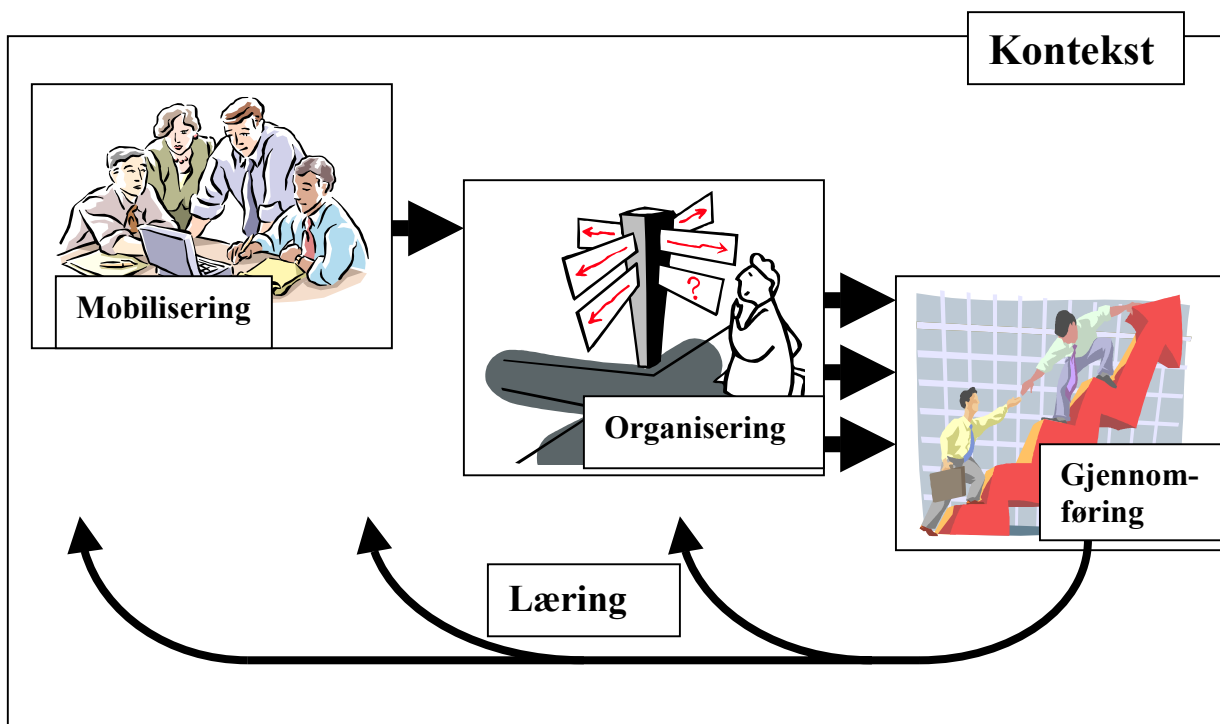
slik at det skjer en stadig forbedring av innholdet (pris/ytelse). Innovasjonsaktiviteten er normalt preget av stadig små forbedringer, med mindre det skjer såkalte radikale innovasjoner som bryter tidligere produksjonsprinsipper og introduserer helt nye teknologier. Denne prosessen er interaktiv, der mange mennesker bidrar til å bringe utviklingen framover, det skjer læring individuelt og i bedriften som institusjon.

Prinsipielt er det 6 forskjellige dimensjoner som er vesentlig knyttet til læring i institusjoner (Lundvall 1992):

- Det må eksistere et utdanningssystem
- Det må foreligge incentiver for å lære
- Det må være en evne i organisasjonen for å lære
- Det må foreligge en tilgang på relevant kunnskap
- Personer og organisasjon må ha evne til å huske og glemme
- Personer og organisasjon må være i stand til å anvende kunnskapen

I vår sammenheng er det viktig å legge opp planleggings- og utviklingsprosesser slik at læringsaspektet blir godt ivaretatt. Med det menes at det må være mulig å hente inn kunnskap fra egne og andres erfaringer, det må foreligge et utdanningssystem og det må søkes opp relevant kunnskap. Incentivet for å lære ligger i det overordnede mål om ”mer utvikling for samme innsats”, bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Evne til å lære, huske og glemme, samt anvendelse av kunnskapen er tett knyttet til at planleggingsprosessen er lagt opp slik at disse aspektene blir systematisk ivaretatt.

Amdam og Amdam (2000) har beskrevet en modell for kommunikativ strategisk planlegging der læring inngår som en sentral variabel, i tillegg til mobilisering, organisering, gjennomføring og konteksten som planleggingen foregår innenfor.



Figur 1. Modell for kommunikativ strategisk planlegging (etter Amdam m.fl. 2000)

Planleggingsprosesser innenfor en partnerskapsmodell har nettopp dette kommunikative elementet, der partene er gjensidig avhengig av hverandres ståsted og prioriteringer, og resultatene blir dårligere ved at en eller flere av partene trekker seg ut eller ikke blir tatt hensyn til.

Hva menes så med *læring* i sammenheng med regionale planleggings- og utviklingsprosesser? I denne sammenheng snakker vi både om individuell ”ferdighetslæring” knyttet til hvordan de enkelte deltakere i planleggingsprosesser utnytter kunnskap, kompetanse og nye erfaringer for å bli bedre til å utføre de oppgaver som er knyttet til å gjennomføre planleggingsoppgaver. Det er også et spørsmål om hvordan vi organiserer oss for å komme fram til strategier og løsningsforslag, planleggingsprosessen. Vi snakker også om hvordan institusjonene og det plansystem disse etablerer, er i stand til å akkumulere kunnskap og omsette denne i forbedring av prosesser og ressursutnyttelse med sikte på en mer effektiv utvikling og gjennomføring av strategier og prosjekter. I tillegg snakker vi om planleggingsprosessene som politiske prosesser, og hvordan en evner å integrere det organisasjonsbaserte partnerskapet og den politiske prioriteringsprosessen.

Disse læringsprosessene har dermed flere dimensjoner:

- Læring om strategier i forhold til mål
- Læring om prosjekter og deres bidrag til realisering av strategier
- Læring om planprosesser og organisering
- Læring om samarbeidsforhold og planlegging som sosial og politisk prosess

I løpet av de siste 10 årene har det oppstått en økende bevissthet om at samfunnsplanlegging ikke er en produktorientert øvelse der det viktigste resultatet er å ferdigstille planen. Årsaken til dette ligger i de raskt skiftende økonomiske og politiske forholdene som øker behovet for å ha beredskap til å takle ulike utfall av samfunnsutviklingen. Dette styrker behovet for kommunikasjon og langsiktige strategier, basert på samarbeid mellom mange aktører for å sikre forankring og deltakelse. Fylkesplaner og strategiske næringsplaner er eksempler på slike plantyper der kommunikasjon, prosess og deltakelse er vesentlig for å oppnå oppslutning om langsiktige utviklingsstrategier, der tiltak i ulike sektorer kan understøtte hverandre for å nå langsiktige mål. Avgjørende for å nå resultater i slik planprosesser, er evnen til å lære av erfaringer og implementere disse i nye strategier.

Kommunal- og Regionaldepartementet satte på denne bakgrunn, sammen med Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Arbeids- og Administrasjonsdepartementet, i gang et prosjekt med sikte på å kartlegge hvordan læreprosesser organiseres og gjennomføres i de regionale partnerskapene. Gjennom utvikling av de regionale utviklingsprogrammene har en sett et behov for å styrke erfaringsutvekslingen internt i fylkene mellom ulike deltakere i de regionale utviklingsprosessene, samt spre erfaringer mellom fylkene om gode arbeidsmodeller som bidrar til å forbedre planleggingsprosess og effekter av den regionale planleggingen og igangsatte tiltak.

1.2. Mål med prosjektet

Utgangspunktet for prosjektet var å få en mer systematisk tilnærming til hvordan man i fylkene kan etablere gode rutiner og prosesser som sikrer at det skjer en gjensidig læring i det regionale partnerskapet til beste for utviklingsarbeidet, samt å kunne spre gode erfaringer på tvers av fylkesgrenser og forvaltningsnivå. Et viktig siktemål er å legge et grunnlag for arbeidsmodeller som kan styrke det regionale partnerskapet om viktige utviklingsoppgaver. Rammen for arbeidet er fylkesplanleggingen, de regionale utviklingsprogrammene og det strategiske næringsplanarbeidet. Utgangspunktet vil være de erfaringene fylkene selv har gjort i disse planprosessene.

Målsettingen med prosjektet var opprinnelig å:

- Spre erfaringer om gode eksempler på tvers av fylkene.
- Bygge nettverk og samarbeidsløsninger mellom sektorer, nivåer og geografiske skiller.
- Definere videre kunnskapsbehov og initiere løsninger som er tilpasset de utfordringer det enkelte fylke står overfor
- Bidra til å sørge for at det regionale apparatet kanalisere ressurser til feltet.

I løpet av første fase med datainnsamling, ble det tydelig at bevisst satsing på å trekke ut erfaringer, og dra nytte av andres erfaringer, i egne læreprosesser, var relativt svakt utviklet. Samtidig syntes det å være sterke koblinger mellom evnen til å etablere læreprosesser og det regionale partnerskapets evne til samhandling og koordinering. I tillegg er plansystemets evne til å initiere horisontal (internt i det regionale partnerskapet) og vertikal (mellom forvaltningsnivåer) kommunikasjon en viktig

faktor. Dette førte til en endring i prosjektets fokus, med mer vekt på sammenhengen mellom partnerskapet, forutsetninger og krav til dette, og læreprosesser internt i det regionale partnerskapet og mellom forvaltningsnivåene..

Styringsgruppen har avgrenset arbeidet til å omfatte de næringsorienterte planleggingstiltakene og -prosessene.

1.3. Arbeidsmetodikk

Første fase av prosjektet har bestått i å kartlegge en del fylker og de erfaringer som de har gjort. Pilotfylker i denne sammenheng var Hordaland, Oppland, Aust-Agder og Nordland. Datainnsamlingen ble gjort med basis i dybdeintervjuer med utvalgte personer som sitter sentralt i forhold til arbeidet med strategiske næringsplaner og regionale utviklingsprogrammer. Intervjuene ble strukturert med basis i en utsendt oversikt over emner som ble ønsket tatt opp. Denne oversikten er gjengitt i vedlegg.

På basis av resultatene fra intervjurunden ble det utarbeidet en oversikt over styrker/svakheter ved prosessen i de aktuelle fylkene. Denne dannet grunnlaget for en bredere anlagt arbeidskonferanse, der målet var å diskutere erfaringene i fylkene i relasjon til de aktuelle funn i pilotfylkene, samt drøfte faktorer som hemmer og fremmer erfaringsoverføring og -utveksling. Deltakerne i arbeidskonferansen var representanter fra fylkeskommuner, regionale statlige etater og NHO. Til sammen 11 fylker var representert i tillegg til styringsgruppen.

Arbeidskonferanseformen ble valgt fordi det med basis i de 4 pilotfylkene ikke var mulig å utvikle gode, selvstendige arbeidseksempler knyttet til læringsaspektet. Betydningen av partnerskapets funksjon kom også opp som et mer sentralt emne, og en fant det derfor nødvendig å reformulere noe av målet til også å inkludere læring internt i partnerskapet som et viktig element.

En viktig del av prosjektet har vært å formidle resultater. Dette har vært gjort ved den nasjonale konferansen om regionale utviklingsprogram i april 2000, ved en nordisk samling av planleggere i regi av Nordregio i Helsinki i august 2000 og ved en oppstartskonferanse for felles regionalt utviklingsprogram for Hedmark og Oppland i september 2000.

1.4. Prosjektorganisasjon

Prosjektet har vært organisert som et utviklingsprosjekt med en prosjektleder direkte engasjert av Kommunal- og Regionaldepartementet. Styringsgruppen har i tillegg til representanter fra departementene hatt representasjon fra Kommunenes Sentralforbund og fylkeskommunene. Styringsgruppen har bestått av:

Rådgiver Øystein Bjørgum, Kommunal- og Regionaldepartementet
Rådgiver Judith Kortgård, Miljøverndepartementet
Førstekonsulent Jan Håvard Selseng, Landbruksdepartementet

Rådgiver Kjartan Strompdal, Arbeids- og Administrasjonsdepartementet
Rådgiver Berit Aarsnes, Kommunenes Sentralforbund
Spesialkonsulent Kåre Ottem, Nordland fylkeskommune
Spesialkonsulent Eirik Mathisen, Akershus Fylkeskommune

I tillegg deltok rådgiver Audun Moflag og avdelingsdirektør Asle Farner, Miljøverndepartementet i startfasen. Rådgiver Bent-Ole Grooss fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet overtok for Kjartan Strompdal i sluttfasen av prosjektet.

Prosjektleder har vært siviling. Terje Stabæk.

1.5. Rapportens oppbygging

Kapittel 2 tar for seg erfaringene fra case-fylkene mht. til partnerskap, erfaringsutveksling og læring. Da de funn som ble gjort, viste betydningen av partnerskapets funksjon og stabilitet, og at en ikke kunne dokumentere at noen av fylkene hadde tilstrekkelig fokus på læringsaspektet, valgte vi å konsentrere aktivitet om årsakssammenhenger til dette. I tillegg til dette har vi supplert med spesifikke eksempler på planprosesser som har lagt vekt på viktige prinsipper for læring.

Med bakgrunn i funn som ble gjort i innledende faser av prosjektet, knyttet til partnerskapets betydning for læringsprosessen regionalt, fant styringsgruppen det formålstjenlig å ta en mer prinsipiell gjennomgang av hvorfor samarbeidsmodeller mellom offentlig og privat sfære har en viktig funksjon i regional utvikling. Dette er nyttig i forhold til forståelsen av at læringsprosessen har flere dimensjoner, og hvorfor tilstedeværelsen av arenaer og samhandlingsmodeller har betydning i et regionalt utviklingsperspektiv. Denne gjennomgangen finnes i kapittel 3.

Kapittel 4 drøfter med basis i en arbeidskonferanse med deltakere fra 10 av fylkene, ulike årsakssammenhenger og hvilke faktorer som man ut fra egne erfaringer i fylkene, mener har innflytelse på mulighetene for å etablere velfungerende partnerskap og gode læreprosesser.

Anbefalinger for hvordan fylkene kan forbedre planleggingsrutiner og forslag til konkret videre arbeid med læring og erfaringsutveksling presenteres i kapittel 5.

2. Partnerskap og læring i norsk hverdag

2.1. Generelt

En viktig kilde til læring er sammenliknende analyser av ”best practise” – gode eksempler. For å finne gode eksempler på læringsprosesser og erfaringsutveksling valgte en å ta utgangspunkt i et antall fylker der en ut fra kjente evalueringer hadde kunnskap om gode erfaringer.

SNP-studien i 1998 kartla omfanget av de regionale partnerskapene. Det er også foretatt en rekke andre evalueringer av utviklingstiltak og –prosesser i fylkeskommunene. Målsettingen for prosjektet har ikke vært å foreta en bred kartlegging av læringsprosessene, men å finne fram til gode eksempler som har overføringsverdi til andre. Ut fra en kort gjennomgang av aktuelle evalueringer, valgte vi å konsentrere aktiviteten om følgende fylker:

- Nordland med bakgrunn i frifylkeforsøket
- Aust-Agder med bakgrunn i frifylkeforsøket
- Hordaland med bakgrunn i SNP-studien
- Oppland med bakgrunn i Opplandsmodellen og utviklingen av RUP-arbeidet

I disse fylkene er det gjennomført samtaler og kartlegging med deltakere i de aktuelle prosessene fra representanter i partnerskapene, noe ulikt sammensatt fra fylke til fylke. I intervjuene har det blitt fokusert på hvordan en har organisert partnerskapet og hvordan, og om, en har organisert og gjennomført tiltak for systematisk erfaringsutveksling/lærings-prosesser.

2.2. Oppsummering av intervjuene i fylkene.

Fylkeskommunene står ulikt i prosessene rundt utvikling av RUP og SNP som planleggings- og styringsverktøy. Samtidig er de arbeidsmodeller som anvendes et resultat dels av utviklingsprosjekter initiert sentralt, som det daværende Kommunal og Arbeidsdepartement sitt Mobiliseringsprogram og den påfølgende veilederen for Strategisk Næringsplanlegging ”På sporet” i 1990, og dels den aktuelle regionalpolitiske situasjonen og tidligere etablerte samarbeidsstrukturer. Dette er med på å påvirke hvordan de organiserer og gjennomfører planprosessene. Det er nødvendig å ha en forståelse for disse utgangspunktene for å evaluere de aktuelle modellene og deres overføringsverdi til andre.

Status for 1999 i det aktuelle fylkene var følgende:

2.2.1. Nordland

Administrativ samhandling:

I frifylkeperioden utviklet Nordland en administrativ samordningsmodell, etatsjefskollegiet, med de ansvarlige representantene for

- Utbyggingsavdeling
- Utdanningsavdeling
- Aetat,
- FM Landbruksavdeling,
- Fiskerietaten,

Etter en del prøving og feiling erkjente man at samordningen i praksis ikke kom noen veg, og det ble da tatt initiativ til en utvikling av kollegiet som team. Dette styrket i betydelig grad evnen og viljen til samordning, og kollegiet kom inn i en meget positiv periode der en i langt større grad evnet å se ut over etatene og etablere felles holdninger. Dette ledet også til endrede arbeidsformer i etatene og en større grad av programorientering av virkemidlene.

Etter frifylkeforsøket fortsatte denne sammensetningen som et forum for koordinering, selv om man ikke hadde formelt ansvar i forhold til saksbehandlingen i fylkeskommunen. Ved omorganiseringen av SND kom de inn som selvstendig representant, og Utbyggingsavdelingen ble omdøpt til Næringsavdeling. Ved innføringen av RUP ble også NHO/LO trukket inn i utvidede møter.

Denne arbeidsmodellen er bevart, selv om en i dag ikke har egne virkemidler knyttet til seg, og som kan disponeres "fritt" innenfor anviste rammer utover overføringene knyttet til post 2425. Det skjer allikevel en samordning av virkemidler internt i gruppen, og den utvidede gruppen er ansvarlig for utvikling og oppfølging av det regionale utviklingsprogrammet (RUP). Kollegiet la i frifylkeforsøket vekt på samhandlingen i gruppen, og brukte mye ressurser på å bygge konsensus. De har i stor grad bevart arbeidsmodeller og rutiner etablert under frifylkeforsøket.

Det kollegiale samhandlingsmønsteret utviklet under frifylkeforsøket er bevart, mye basert på en kontinuitet i stillingene. Dette gir lav terskel for iverksetting av koordinerende tiltak. På offentlig side fungerer dette partnerskapet meget godt, der man tar ansvar for felles prosesser, mens det utvidede kollegiet mer fungerer som et diskusjonsforum.

Planutarbeidelse:

Etatsjefskollegiet ble involvert ved rullering av strategisk næringsplan/fylkesplan, og utarbeidet på basis av dette RUP 2000 som det ett-årige handlingsprogrammet.

Det synes å være en god "indre" sammenheng mellom de ulike planverktøy, og etatsjefskollegiet må fortsatt anses som en god utviklingsarena, selv om brukerne ikke er representert annet enn gjennom utvidede møter.

Partnerskap/brukermedvirkning:

Medvirkning i prosessene var konsentrert til en bred medvirkning i utarbeidelse av fylkesplanen med brukere, regional stat og kommunene. Man hadde en samling med næringslivsrepresentasjon i løpet av SNP-rullering, men utover dette var utviklingen

av SNP organisasjonsbasert. Strategisk næringsplan ble utarbeidet med bredt sammensatt styringsgruppe fra fylkeskommunen, regional stat, KS og NHO/LO. Planen bygger på andre omfattende planprosesser nært i tid, med medvirkning og forankring i næringslivet., og en la derfor i denne sammenheng ikke så stor vekt på å gjenta de omfattende prosessene.

Knyttet til utviklingen av en rekke bransjeplaner som grunnlag for spesifikke bransjesatsinger, etablerte fylkeskommunen et nettverk med bransjeorganisasjoner og enkeltbedrifter. Dette styrket medvirkningen i utviklingen av planene, men det kollektive partnerskapet som var ansvarlig for utvikling og gjennomføring, ble ikke etablert.

Partnerskapet med privat sektor ble også svekket gjennom SND-reformen. Ved denne omleggingen ble fylkeskommunen for det første tappet for sin relativt store bedriftsavdeling som daglig hadde et omfattende kontaktnett mot private sektor, både på det organisasjonsmessige plan og det bedriftsmessige. For det andre hadde den politisk forankrede tildeling av bedriftsrettede virkemidler den funksjon at den økte politikernes oppmerksomhet og kunnskap om næringspolitiske spørsmål. SND overtok denne funksjonen, og ble dermed den viktigste premissleverandøren til det regionale partnerskapet om situasjonen i næringslivet, til tross for det utvidede etatsjefskollegiets funksjon som styringsgruppe for regionalt utviklingsprogram.

Erfaringsutveksling og læring:

Det ble benyttet ekstern prosesskonsulent ved rulleringen av strategisk næringsplan, ellers har det i mindre grad vært deltakelse fra eksterne kompetansmiljø, inkl. høyskolene. I løpet av rulleringen av RUP for år 2000 er de eksterne miljøene som høyskoler og andre regionale kompetansmiljø trukket med i prosessen.

I frifylkeforsøket hadde man i en kort periode et evalueringsforum, der man drøftet gjennom saker som hadde ”skåret seg” (Amdam 1996), men dette ble avvirket etter relativt kort tid. Man la i stedet vekt på utvikling av tverretattlig samarbeid gjennom programsatsinger. Gjennom dette fikk man god erfaring med samhandling på tvers av sektorer. Gjennom evalueringsprosjektet som løp parallelt med frifylkeforsøket (Møreforskning), sikret en seg en læringsplattform, gjennom mer eller mindre kontinuerlig rapportering og evaluering av resultater og prosesser. Dette sikret en organisasjonsmessig læring og en akkumulering av kunnskap om samhandling, som bidrar til å senke terskelen mellom etatene og redusere gnisninger som følge av revirholdninger.

Etter frifylkeforsøket har i etatsjefskollegiet ikke vært noen bevisst holdning til læringsaspektet som sådan gjennom etablering av læringsløyper og konkret evaluering av erfaringer, men læreprosessene integreres i kollegiets samhandling. Dette driver for så vidt prosessen framover, men har som konsekvens at det blir mindre fokus på hva som er læringsaspektene i gode og dårlige prosjekter/prosesser, mye blir overlatt til ”ryggmargsrefleksjonen”. Kollegiet har ikke kjørt interne evalueringsprosesser for å få fram erfaringer i forhold til interne/eksterne miljø. Konsekvensen av dette er at erfaringene ikke blir spredt utover i etatene, og det blir vanskelig å dokumentere hvorfor man gjør som man gjør.

2.2.2. Aust-Agder

Administrativ samhandling:

Aust-Agder har bevart etatsjefskollegiet som rent administrativt organ uten politisk kobling til fylkesutvalg/næringsstyre. I dette deltar de fylkeskommunale etater, samt SND, Landbruksavdelingen og Aetat. Samordning av søknader skjer fortsatt gjennom kollegiet, men man har ikke lenger eget felles næringsfond. Kollegiet har oppfølgingsansvaret for RUP. Rutiner for samhandling mellom landbruk og næring er bevart, og dette er videreført også i forhold til SND. Dette gir en fleksibel behandling av søknader. Samarbeidet i forhold til Aetat fungerte en periode dårlig, men dette er nå tilbaketrukket.

Etter frifylkeforsøket falt samarbeidet en periode sammen. Dette hadde sin årsak i stor personutskifting, og mangel på formell struktur og ”sosialt kitt” brøt opp samarbeidsrelasjoner (hadde ikke lenger noe å samarbeide om). SND oppleves etter omorganiseringen som å være for innesluttet av statlige føringer, noe som også kan ha sammenheng med at fellesskapet ikke lenger disponerer et eget næringsfond.

Planutarbeidelse

RUP 2000 er et rent administrativt produkt med politisk behandling, men uten medvirkning fra de øvrige partnere.

Fylket brukte ekstern konsulent for å forberede ny delstrategi (innovasjon) i SNP i 1998, og er gjennom det en av de fylkene med den best forberedte satsingen på innovasjon som redskap i regional utvikling. Kollegiet har ellers varierende erfaring med bruk av ekstern prosesskonsulent.

SNP/RUP ikke tydelige nok når det gjelder anbefalinger til SND for regional virkemiddelbruk, og det oppleves fra fylkeskommunen slik at det trengs klarere føringer for å unngå at SND tar et for selvstendig ansvar som regional utviklingsaktør uten aktiv koordinering lokalt. Samtidig viser evalueringen av RUP at SND oppleves å være den etat med flest statlige føringer som begrenser handlefriheten, noe som begrenser det regionale partnerskapets funksjonsevne, siden SND på virkemiddelsiden er den viktigste aktøren.

Partnerskap/brukermedvirkning:

Gjennom fylkets felles næringsfond ble fylkeskommunen en langt mer aktiv partner i næringsutvikling enn tidligere. Dette hadde også virkning på forbindelsene mellom næringsliv og offentlige myndigheter. Det skapte også en samarbeidsarena som virket positivt på relasjonene mellom offentlig og privat. På den annen side var det åpenbare konfliktområder i det offentlige partnerskapet, særlig mellom aetat og resten av kollegiet. Årsaken til dette lå i konflikten mellom sektorpolitikkenes fullmakter og det interne kollektive ansvaret for samordningen i partnerskapet. Dette sammen med utskifting av personer i ledelsen, var også en medvirkende årsak til at partnerskapet ble brutt opp etter frifylkeperioden.

Fylkesplanen utarbeidet uten medvirkning fra næringsliv, men den er førende for utvikling av strategiene i RUP. Det har ikke vært noe sentralt partnerskap for utarbeidelse av RUP, men medvirkning i gjennomføring på regionnivå. Det er lagt vekt på etablering av regionale næringsteam med brukermedvirkning, der en også har egne tilknyttede virkemidler gjennom regionale næringsfond, samt et omstillingsprosjekt.

Erfaringsutveksling og læring:

Ikke noe bevisst forhold til læringsaspekter, men det er kjørt intern evaluering på utarbeidelsen av fylkesplanen. Konkluderte med at prosessen var grei, men at sluttproduktet ble for vagt. Evaluerer også samhandlingen og oppfølgingen i arbeidsgruppene. Dette dokumenteres i egen rapport som blir tilgjengelig for deltakerne.

Landbruksetaten har evaluert RUP på selvstendig grunnlag, med henblikk på anvendelse av midler iht. forutsetninger, ikke på resultater. Det er ikke dokumentert noen systematikk i anvendelse av resultater fra evalueringene, og man hadde regionalt ingen klar formening om spredningen av resultatene internt i kollegiet.

2.2.3. Hordaland

Administrativ samhandling:

Arbeidsmarkedsrådet er referansegruppe for utarbeidelsen av SNP/RUP. Sammensetningen av dette er:

- Direktør for Regional Utvikling i Fylkeskommunene
- Regionale ledere i NHO, LO og KS
- Regiondirektør i Fiskeridirektoratet
- Fylkeslandbruksdirektør
- Regiondirektør i Aetat (Fylkesarbeidssjef)
- Opplæringsdirektøren
- Regiondirektør i SND

Rådet ledes av regiondirektøren i NHO.

Arbeidsmarkedsrådet har i realiteten mye av den regionale samordningen i forhold til næringspolitikken, og fungerer i fylket som en god arena. Fylket vedtok å fortsette arbeidet med SNP i Hordaland, men at det skulle ha status som regionalt utviklingsprogram eksternt. Samarbeidsmodellen i SNP har vart siden oppstart av arbeidet i 1991. Dette har gitt god kontinuitet i arbeidet, noe som anses som viktig. og Arbeidsmarkedsrådet er kjernen i dette partnerskapet.

Arbeidsmarkedsrådet behandler alle spørsmål av betydning for SNP/RUP, og fungerer i realiteten som en operativ ledergruppe for planarbeidet.

Planutarbeidelse:

Komité for Næring og Utdanning er formell styringsgruppe for utarbeidelsen av SNP/RUP, mens sekretariatet ligger i regionaletaten v/næringsseksjonen. Ved rulleringen i 1999 deltok de sentrale fylkesutvalgspolitikerne i samlingene, som også var medlemmer av SND/BU-styret.. Dette ble svært positivt oppfattet av n ringslivsdeltakerne, etter at hovedutvalgspolitikerne hadde hatt f ringen ved forrige rullering. Utarbeidelsen var basert på bredt representerte samlinger (3), og med faggrupper som utførte det faktiske arbeidet mellom samlingene. Til å gjennomføre samlingene ble det benyttet ekstern prosesskonsulent, som også i stor grad deltok på m tene i Arbeidsmarkedsrådet.

Ved oppstart av rulleringen av SNP/RUP (1. strategisamling) lå det et utfordringsdokument til grunn for diskusjonene. Dette oppsummerte situasjonen for de ulike sidene av næringspolitikken og ga en vurdering av strategiene i SNP 1996-99 i relasjon til nye trender. Dokumentene søker å sette strategiene inn i en helhet og drøfter mulige kursjusteringer ut fra ny kunnskap om utviklingen de kommende år. Dokumentet er utformet med bidrag fra de deltakende partnerne med basis i tilgjengelig eksternt og internt materiale.

Det er i liten grad samordning mellom SNP og fylkesplanen, og hos de sentrale aktørene oppleves det å være et konkurranseforhold. Dette svekker den samlede samordningen av regionale utviklingsstrategier i bred forstand.

SNP vedtas av politikerne, disse vedtar også hvilke prosjekter som iverksettes. Fylkeskommunen sender SND hvert år et tildelingsbrev basert på prioriteringene i SNP/RUP. Retningslinjene i etaten oppleves allikevel som overordnet, og hovedvekten av virkemidler ligger også her.

Partnerskapet/brukermedvirkning.

Næringslivet oppfattes som godt representert, også av næringslivet selv, og det er lett å rekruttere bedriftsledere til å arbeide med SNP. 23 av 50 inviterte deltakere i prosess-samlingene var direkte n ringsrepresentanter. I arbeidet med rullering av SNP/RUP er også kommunene trukket med gjennom regionrådene

SND, Aetat og Landbruk samhandler godt i SNP/RUP-sammenheng, mindre kontakt med samferdsel (vegsjef) og Statens utdanningskontor. Utdanningssektoren er imidlertid på veg inn i partnerskapet. Kompetansemiljøene (FoU) deltar i fellessamlingene, ikke med som premissleverandør eller fast medlem av partnerskapet. Ved forrige rullering utførte forskningsmiljøene utredninger som dannet grunnlag for planarbeidet. For øvrig har de deltatt gjennom å spesifisere prosjekter som inngår i SNP/RUP.

Samlet sett har Hordaland evnet å bygge ut et velfungerende partnerskap med en kombinasjon av sentral forpliktelse gjennom Arbeidsmarkedsrådet og bredde i representasjonen når det gjelder planutarbeidelse.

Erfaringsutveksling/læring:

Fylkeskommunen har hatt et system for tilbakemelding til deltakerne om erfaringene med SNP, og har jevnlig tilbakemelding om aktivitetene. Man har i tillegg utarbeidet en egen "hvitbok". I dag foregår stort sett rapporteringen på prosjektnivå, i mindre grad oppsummerende. Fylkeskommunen gjennomførte i 1999 en selvstendig evaluering av SNP, både prosess og resultater, men denne er i mindre grad vært nyttet som grunnlag for revisjonen, dels på grunn av forsinkelser. Man har imidlertid arbeidet videre med spørsmålene knyttet til prosjektenes rolle i forhold til de langsiktige strategiene, og deres evne til å bidra med en kostnadseffektiv måloppnåelse. Erfaringene herfra konkluderer med at det er nødvendig med langsiktighet, og at prosjektene i større grad bør inn under et fåtall programområder. Videre er det nødvendig at prosjektene rapporterer iht. til måloppnåelse innenfor disse programområdene. Disse spørsmålene behandles i Arbeidsmarkedsrådet.

Administrasjonen rapporterer om at denne struktureringen foreløpig skaper mye arbeid knyttet til selve kontroll- og rapportfunksjonen, og at en dermed i mindre grad evner å bruke partnerskapets ressurser på å være proaktiv.

Arbeidsmarkedsrådet har vært aktive i å søke ut for å ta lærdom av andres erfaringer. Det har vært gjennomført studieturer til Oppland for å ta del i erfaringene fra arbeidet med "Opplandsmodellen", og til Storbritannia.

Som et ledd i å se ut over egne grenser, deltok ved forrige rullering fylkesordføreren i Sogn og Fjordane i prosess-samlingene.

Bruken av utfordringsdokumentene har i stor grad en læringsfunksjon, da de er koblet opp mot de strategiene som er etablert. Dette gir god kobling mellom tidligere programmer, erfaringer med disse og framtidige utfordringer.

Proessen har ledet til større grad av konsentrasjon om virkemiddelbruken i de senere SNP, prosjektene utgjør en lite andel av den totale ressursbruken, ca. 165 mill. NOK mot 6 mill. i prosjekt. Som et ledd i rapporteringssystemet og oppfølging av strategiene, har SND begynt en praksis med å relatere prosjektsøknader til prioriteringene i SNP. Dette ønskes videre utbygget i årsrapportene. Dette vil igjen styrke læringseffekten i og med at dette kan sammenholdes med strategier og tildelingsbrev.

2.2.4. Oppland

Oppland har ikke lenger egen SNP, regionalt utviklingsprogram dekker næringspolitikken også i forhold til fylkesplanen. Arbeidsmodellen er grodd fram fra erfaringene med den såkalte Opplandsmodellen som førte til økt vekt på samordning av virkemidler. Det ble her lagt ned mye arbeid i å bygge en plattform for felles satsing for å få større effekt av de ressurser som ble satt inn for å bekjempe ledigheten.

Administrativ samhandling.

Det regionale utviklingsarbeidet er knyttet opp til allerede formaliserte samarbeidsorgan. Arbeidsmarkedsrådet er referansegruppe, i praksis styringsgruppe, for utarbeidelsen av RUP, og fungerer i dag godt som basis for det regionale partnerskapet.. Sammensetningen av dette er i dag:

- Fylkeskommunen (videregående opplæringsavdeling og næringsseksjon), to fylkespolitikere oppnevnt av hovedutvalg,
- Fylkesmannens landbruksavdeling (Landbruksdirektøren)
- Regiondirektør SND
- Statens utdanningsdirektør i fylket,
- Fylkesarbeidssjefen – aetat
- Landsorganisasjonen (LO-sekretæren i fylket),
- Regiondirektør NHO,
- Kommunenes sentralforbund (KS-leder i fylket og en leder av kommunalt sysselsettingskontor)
- Høgskolene i Lillehammer og på Gjøvik.

I tillegg deltar ofte fylkeskommunens regionale utviklingssjef, planseksjonen, kulturseksjonen og Trygdeetaten i fylket.

Ansvarlig for utviklingen av Fylkesplanen er Lederforum Oppland, som i praksis er Arbeidsmarkedsrådet supplert med toppledelsen i fylkeskommunen. Arbeidsmarkedsrådet rapporterer til Lederforum. Man drøfter nå den videre funksjonsfordeling mellom Arbeidsmarkedsrådet og Lederforum.

Et viktig resultat av arbeidet med Opplandsmodellen var en sammensveising av lederne i de deltakende etatene. Dette har lagt et godt fundament for den administrative samordningen av virkemiddelbruken.

Det oppleves allikevel slik at for mange prosjekter/prosesser må bygges på siden av linjefunksjonene. Det er med andre ord ikke en integrert programtenking på tvers i den daglige drift, selv om det eksisterer gode eksempler på prosjekter/programmer som Reiselivsnæringens fellessatsing, Kvinneprosjektet, Etablererstipend og brukes av aetats bedriftsundersøkelse, som har vært kjørt i linjefunksjon med meget gode resultat.

Planutarbeidelse.

RUP er blitt utviklet uten omfattende prosesser med deltakelse fra næringsliv. Utover representasjonen fra LO/NHO i Arbeidsmarkedsrådet blir dermed RUP et offentlig samordningsinstrument, i mindre grad et dokument som er forankret mot brukerne (=næringslivet). Fylkesplanen bygger på en bredere modell med representasjon fra brukere i samlinger. Næringsstrategiene er integrert i fylkesplanens satsingsområder. Samlet sett synes dette å gi en god integrasjon mellom det næringsorienterte og de øvrige områder i fylkesplanen, men det er usikkert hvor godt denne modellen egner seg som styringsinstrument i forhold til næringsliv.

RUP 2000 er i større grad enn tidligere generasjoner et brukerorientert dokument, del I henvender seg direkte til brukerne som er angitt med oversikter over aktuelle strategier og virkemidler. Del II har en annen brukergruppe og inneholder oversikter over prosjekter og tiltak, samt SNDs tildelingsbrev. Todelingen har som mål å skreddersy dokumentene mer til brukergruppens behov.

Oppland Fylkeskommune gir SND et årlig tildelingsbrev med understreking av de sentrale strategiske føringene. RUP har i dag i større grad konsentrasjon om de strategiske føringene og virkemiddelbruken. Partene dokumenterer hvordan bidraget til finansiering er innenfor de ulike satsingsområdene. Det er et problem at regional stat, utover landbruk og SND (nå kun SND), stort sett ikke har frie midler for å delta i finansiering av tiltak. For SND oppleves de statlige føringene som overordnet i forhold til regionale prioriteringer.

Partnerskapet/brukermedvirkning:

Det regionale partnerskapet oppleves i praksis å være SND, fylkeskommunen og Landbruksavdelingen med sentrale støttespillere i Aetat, NHO/LO, Kommunenes Sentralforbud, Statens Utdanningskontor, Statens Vegvesen og Høgskolene. Den offentlige, administrative samordningen oppleves som god, men det kan stilles noen spørsmål ved hvor godt partnerskapet er forankret i næringslivet. Fylkesplanen er den formelle planarena, og en gjennomførte i denne forbindelse samlinger der også næringslivet var relativt bra representert. Næringsperspektivet blir dermed mindre synlig, noe som igjen kan bidra til å redusere næringslivets vilje til innsats og forpliktelse. På den annen side oppleves helhetsperspektivet som positivt.

Næringslivet er lite engasjert i utviklingen av konkrete strategier på basis av de overordnede føringene i Fylkesplanen/RUP, utover organisasjonenes deltakelse i Arbeidsmarkedsrådet, og forberedende samling i tilknytning til utarbeidelse av fylkesplanen. Det synes å være etablert en praksis der SND som representerer brukerkontakten, søker å ivareta hensynet til bedriftenes interesser, og det er få reelle arenaer for medvirkning direkte fra bedrifter utover det partsammensatte rådet der NHO, LO og KS deltar.

Erfaringsutveksling/læring:

I tilknytning til utarbeidelse av RUP 2000 ble det gjennomført en egen evaluering av RUP-prosessen med utsendelse av spørreskjema til 50 personer som hadde deltatt. Denne evalueringen viste at RUP sto svakt i sektoretatene og at primæroppgavene hadde hovedfokus. Det gjennomføres også interne oppsummeringer som nedfelles i en aktiv politikk i forhold til etablering av forsøksordninger.

Kommunal- og regionaldepartementet har for perioden 2000-2005 valgt ut Oppland og Hedmark fylkeskommuner som forsøksfylker i videreutviklingen av det regionale utviklingsprogrammet som verktøy i det regionale utviklingsarbeidet. Målene er å styrke fylkeskommunen som regionalpolitisk utviklingsaktør gjennom at det regionale handlingsrommet skal utnyttes til regional tilpasning, og at nye modeller for sektorsamordning, bl.a. gjennom kontrakter og avtaler skal utvikles. Flere sektorer og

virkemidler skal trekkes inn i RUP-arbeidet. Som ledd i dette har fylkeskommunene fått frihet til å omdisponere mellom fem statsbudsjettposter;

550.61: kommunale næringsfond,
551.51 Tilrettelegging for næringsutvikling
551.55 Etablererstipend
551.58 Regionale samordningstiltak
2425.51 Distriktsutviklingstilskudd (videreføring av muligheten til å omdisponere 20%)

Bevilgningen til omstillingsprogrammet skal også integreres i videreutviklingsprosjektet, og utvidet ansvar innen distrikts- og regionalpolitikken anses som et første skritt mot større grad av sektorsamordning.

Erfaringene fra Opplandsmodellen og den nye eksperimenteringen viser at det er en aktiv vilje internt i det offentlige Oppland til å forenkle og se på tvers av institusjonsgrenser. Det er da imidlertid et paradoks at en i denne prosessen synes å involvere næringslivet i liten grad.

2.3. Sammenfatning

Det er vanskelig å trekke klare fellesnevner mellom de 4 fylkene med hensyn til organisering og gjennomføring av planprosesser, partnerskapets funksjon og erfaringsutveksling. Noen viktige delkonklusjoner synes allikevel å kunne trekkes:

- I forhold til den praktiske virkelighet i fylkene er partnerskap et for unyansert begrep på en rekke arbeidsmodeller som har medvirkning som funksjon. Bredden og dybden i dette tilpasses i mange sammenhenger til den aktuelle oppgaven, det er ingen felles modell som anvendes utover å trekke næringsorganisasjonene inn i utviklingen av SNP/RUP, og til dels i utviklingen av fylkesplanen.
- Ressursene knyttet til partnerskapet og som det regionale utviklingsprogrammet forutsettes å disponere og legge føringer for, er gjennomgående små i forhold til de ressurser som går inn i regionale utviklingstiltak via andre kanaler. Disse midlene har etter all sannsynlighet langt større innflytelse på regional utvikling enn fylkesplan og regionale utviklingsprogram.
- Forholdet mellom ressurser partnerskapet direkte disponerer til utviklingstiltak og den indirekte påvirkning av virkemiddelbruken, er svært skjev. Denne indirekte styringsmodellen bidrar til å svekke regionale utviklingsprogram et aktivt instrument for det regionale partnerskapet. Økte ressurser som direkte forvaltes av partnerskapet vil heve det gjensidige ansvar og forpliktelse.
- Et svakt punkt er organiseringen av næringslivets direkte deltakelse i strategiutforming og realisering av tiltak.
- Samarbeidsprosjekter organiseres stort sett utenfor linjen, men ansvaret for virkemidlene ligger i linjen. Aust-Agder og Nordlands etatsjefskollegium og allokering av virkemidler til dette forum representerer et forsøk på å trekke

samordning inn i linjen. For at det skal reelt sett fungere, viser erfaringene at organene tillegges virkemidler. Opplands nye forsøk representerer en videreutvikling dersom man oppnår en reell samordning av både statlig/fylkeskommunal regionalpolitikk og sektorpolitikken.

- Partnerskapet fungerer ulikt fra fylke til fylke. Bruk av Arbeidsmarkedsrådet som kjerne i partnerskapet ser ut til å gi best forankring mot brukersiden (næringsorientert) da det også har andre oppgaver.
- Regionale statsetater er i ulik grad inne i partnerskapet. Kjernen utgjøres i stor grad av Fylkeskommunen, Fylkesmannens Landbruksavdeling og SND. Statsetatene synes allikevel å være innesluttet av den statlige sektorpolitikken, dvs. at man regionalt har for liten fleksibilitet til å disponere iht. partnerskapets prioriteringer. En annen konsekvens kan være at de statlige føringene blir dominerende på den regionale virkemiddelutformingen.
- Det er viktig å bygge samhandling på felles plattform med stor grad av kontinuitet i persongalleriet. Samarbeid som også innebærer bedre koordinering og felles diskusjon av etatenes egne prioritering av virkemidler, baserer seg i stor grad på tillit. Bruk tid på plattformen! (jfr. også erfaringene fra Arena-prosjektet i MD)
- Læringstiltakene er i stor grad for lite bevisste, men prosessene som går over tid innebærer en kollektiv akkumulasjon av erfaringer, som automatisk medfører endringer i praksis. Vanskelig å dokumentere på hvilke forutsetninger endringene er blitt gjort.
- Tilbakemeldingsrutinene til medlemmene i partnerskapene er tilfeldige, og i stor grad basert på aktivitetsrapporter, lite på evaluering av resultater og de faktiske erfaringer som ble gjort.
- Det er liten grad av løpende evaluering som deles gjensidig, selv om etater gjennomfører egne interne evalueringer. Det blir i mindre grad fellesgods.

Det viser seg nok en gang at ingen løser oppgavene likt, og det gjøres forskjellige erfaringer fra fylke til fylke. Arbeidsmodellene vokser fram på bakgrunn av dette og det personnettverk som utvikles representerer den reelle kunnskapsbasen om ”hvorfors det gikk som det gikk”.

Det er på basis av gjennomgangen med eksempelfylkene vanskelig å gi fullstendige detaljbeskrivelser av de enkelte arbeidsmodellene, og hvilke forhold som er avgjørende for gjennomføring av gode planleggingsprosesser som vektlegger læringsaspektet. Følgende forhold må anses som sentrale for å etablere velfungerende partnerskap og læringsprosesser:

- *Brukermedvirkningen* og hvordan brukerne integreres i planprosessene har stor innflytelse på strategi- og virkemiddelutforming.
- De regionale samhandlingsmønstrene avhenger i for stor grad av enkeltpersoner, og det er for lett å dekke seg bak sitt eget regelverk for å slippe å ta reell del i et forpliktende partnerskap basert på regionale prioriteringer. Det må brukes tid på bygging av plattform for samarbeidet, *relasjonene mellom deltakerne er avgjørende for evnen til samhandling*.
- Både i strategiutvikling og virkemiddelutforming/-tilpasning er det vesentlig å tilstrebe *fleksibilitet*, især knyttet til tilpasningen av statlige føring i sektorpolitikken til regionale.

- Partnerskapet må evne å ta konsekvensen av ny kunnskap, *endringstilje* er viktig, der bidrag fra deltakerne og kollektive læreprosesser er basis for revisjon av strategier
- Partnerskapene må være *formaliserte*, det synes vesentlig at deltakerne har definerte roller og ansvar.

Erfaringene i Hordaland synes å ligge nærmest en ”ideell” modell for organiseringen av partnerskapet og planprosess, og der læringsaspektet har vært best ivaretatt. Til tross for bredden i organiseringen av planprosessen, trekkes næringslivets aktører i mindre grad direkte inn i gjennomføringen av strategiene, og det er liten faktisk medfinansiering av enkeltprosjekter.

Læringsaspektet er generelt for lite påaktet og synes i litt for stor grad å være ”opp til den enkelte deltaker”. Det er for liten grad av diskusjon på tvers av fylkesgrenser om kollektive erfaringer som gjøres, disse føres oftere internt i den enkelte etat.

Som grunnlag for utforming av forslag til arbeidsmodeller, er det derfor nødvendig å gå nærmere inn på årsakssammenhengene til *hvorfor* stikkordene ovenfor er viktige.

2.4. Noen eksempler på gode læringsløyper

Flere fylker har gjennomført ulike former for egevalueringer av planprosess og resultater. Vi tar her utgangspunkt i to fylker, Hordaland og Sør-Trøndelag. Begge fylker har gjennomført evalueringer av planarbeidet. Hordaland utførte evaluering av SNP-prosessen (1996-99) med bruk av ekstern konsulent, som skulle danne grunnlag for rulleringen av SNP i 1999. Sør-Trøndelag gjennomførte en intern evaluering av RUP-arbeidet for 1999, i tillegg til en løpende evaluering i Kontaktgruppen for RUP (den interne offentlige arbeidsgruppen bestående av representanter for fylkeskommunen og regionale statsetater). I tillegg har fylkene anvendt ulike verktøy for å forbedre planprosessene.

2.4.1. Sør-Trøndelag

I det følgende omtales 3 ulike metoder og prosjekt Sør-Trøndelag fylke har anvendt for å sikre læring om arbeidsmetoder og –prosesser. Det er

1. Intern evaluering av RUP-prosessen 1999 i Kontaktgruppen for RUP
2. Vurdering av samhandlingen mellom kommunene/regionene og fylkesplanen som en del av KS-prosjektet ”Kommunene og fylkesplanleggingen”
3. Intern evaluering og oppfølging i Arbeidsgruppen for RUP-arbeidet.

Løpende evalueringer av RUP i det offentlige partnerskapet

Intern evaluering av RUP-prosessen 1999

Denne evalueringen baserer seg på en forberedt gjennomgang av erfaringene fra forrige års RUP. Deltakerne i Kontaktutvalget diskuterte med basis i egne erfaringer følgende tema:

- Hvordan var informasjonen/introduksjonen til arbeidet?
- Hva fungerte bra, mindre bra, fungerte ikke?
- Framdriftsplanen og tidsbruk, hvordan bør det være for RUP 2000?
- Kunne møtene med kommunene/bransjene ha vært gjennomført tidligere på høsten?
- Innhold, omfang og deltakelse på kommunemøtene med tanke på opplegg for RUP 2000?
- Bearbeiding av innspillene fra kommunene/bransjene/fylkesdelplan utdanning?
- Organisering av arbeidet, forholdet mellom fylkeskommunen og de regionale statsetater, og internt i fylkeskommunen.

Opprinnelig framdriftsplan i forhold til den faktiske og hvorfor det gikk som det gikk, ble diskutert. Erfaringene ble dokumentert gjennom referatet fra Kontaktutvalgets møte. Effekten av evalueringen er klart høyere bevissthet internt i det offentlige partnerskapet om planprosessen, men en har i mindre grad sett på resultater og effekter av det regionale utviklingsprogrammet.

Evalueringen har hatt betydning for den interne organiseringen, men en har ikke noen oppfatninger om hva næringsliv og brukere mener.

Løpende evaluering av planprosessen.

Denne erfarings-/læreprosessen kjøres internt i Arbeidsgruppen for RUP, og er tema på hvert møte. Her blir følgende tema tatt opp og diskutert:

- Statistikk/analyse:
 - Datakvalitet
 - Presentasjon av analyser, form og innhold
 - Ulik analysemodeller som kan brukes
- Kommunikasjonsformer/medvirkning
 - Møteplaner og kommunikasjonsform
 - Bredder i deltakelse fra kommunene
 - Næringslivsdeltakelsen/Bransjedeling?
 - Brukerundersøkelser
- Erfaringer fra tidligere RUP-evaluering
- Strategier og utfordringer
 - Arbeidsprosessen i gruppene
 - Representasjonen fra etatene
- Erfaringene fra RUP-2000 og konsekvenser for RUP-2001

- Tidligere evalueringer
- Synliggjøring/kommunikasjon mellom plannivå
- Prosessmodell
- Konsekvenser for arbeidsplan og forankring i etater
- Resultatrapportering

Det viktige i denne løpende evalueringen er at den skjer oppsummerende til forrige prosess og løpende underveis i månedlige møter i rulleringsarbeidet, samt at den dokumenteres gjennom referater.

En viktig forbedring av erfaringsdrøftingene ville være å engasjere også brukerne/næringslivet for å få tiltaks/strategivurderinger tettere inn i arbeidet.

Samhandlingen mellom kommunene og fylkesplanen.

Fylkeskommunen og Regionrådet for Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal søkte høsten 1997 om å få delta i prosjektet "Kommunene og fylkesplanleggingen" med temaet "FRA PLAN TIL HANDLING – Samordnet og helhetlig virkemiddelinnsetts for en gruppe av kommune/region basert på mål og strategier i fylkesplanen og kommuneplanene i regionen". Arbeidet ble konsentrert om utvikling av regionale utviklingsprogram for et avgrenset område samordnet med både fylkesplanprosessen og kommuneplanprosessen. Prosjektet ble organisert med en styringsgruppe bestående av representanter for kommunene, fra fylkespolitikere, fra regional stat og fylkeskommune, samt ungdommer og bedrifter, og med et eget arbeidsutvalg.

Erfaringene med prosjektet er beskrevet i et eget sluttrapportdokument der en går kritisk inn på de ulike sidene ved planarbeidet. (Sør-Trøndelag Fylkeskommune 1999)

Evalueringens dokumentet beskriver følgende forhold:

- Forutsetninger for delprosjektet
- Felles hovedproblemstillinger
- Gjennomføringen av planarbeidet
- Resultater, vurderinger, analyser og erfaringer.

Forutsetningene for prosjektet beskrives med 2 ulike ståsted, fra Fylkeskommunen og fra Regionrådet. Her beskrives viktige mål som planarbeidet bør bidra til, som:

- Oppnå eierskap og grunnlag for oppfølging gjennom større grad av samarbeid og samhandling
- Formidlingsstrategi for arbeidet (Informasjon gjennom møteserier, spørreundersøkelse og KS-/næringsmedarbeidersamlinger)
- Få opp regionale innfallsvinkler på tiltakene
- Oppnå en mer operativ fylkesplan
- Oppnå en bedre sammenheng mellom fylkesplan og kommuneplanene, og en regionalisering av utviklingsprogrammene

Både formidlingsstrategi, resultater og prosess/eierskap er vurdert i dokumentet.

Både fra Fylkeskommunen og fra Regionrådet er det gitt innspill til vurderingen av planarbeidet i forhold til de forutsetninger som ble lagt, samt at den gjennomførte spørreundersøkelsen blant alle fylkets rådmenn om kunnskapen om RUP, forholdet mellom fylke og kommuner ved planutarbeidelse, kommunenes deltakelse i RUP-arbeidet og roller og ansvar i planarbeidet. Det er gått relativt konkret inn på årsaker til at vedtatte prosjekter/tiltak ikke er fulgt opp., spesielt med tanke på eierskap. Fra Regionrådet bl.a. spesielt er det trukket fram anbefalinger knyttet til :

- Behov for større regioner ved utarbeidelse av RUP
- Behov for et bakgrunnsnotat som beskriver utfordringer og muligheter i forhold til status, som sendes ut i god tid før samlingene
- Klarere rollefordeling og ansvar for oppfølging og gjennomføring

Planarbeidet ble også vurdert i forhold til 5 hovedproblemstillinger:

1. Hvordan legge til rette for en felles forståelse for fylkesplanprosessen som strategisk styringsdokument for utviklingen i fylket, og som mulighet for å utvikle helhetsløsninger for fylket som kommunene er tjent med?
2. Hvordan kan det legges bedre til rette for aktiv handling og iverksetting av fylkesplanen gjennom at kommunene er likeverdige deltakere i hele fylkesplanprosessen?
3. Hvordan kan det skapes et enklere fylkesplansystem og en sammenheng mellom fylkes- og kommuneplansystemet som gir gjensidig nytte for kommunene og fylkesnivået, og hvor det er en fordel å ha et oppdatert planverk?
4. Hvordan utvikle møteplasser og nye utviklingsarenaer, spesielt for barn og unge, som integreres i planprosesser på kommunalt og fylkesnivå?
5. Hvordan er kommunikasjonen mellom det kommunalpolitiske nivå via regionråd til fylkespolitisk nivå og omvendt?

Resultatene fra arbeidet/evalueringen ble formidlet på 3 måter:

- KS-møte for rådmenn og ordførere
- Kommunenes næringsmedarbeidersamling i fylket
- Til samarbeidspartnerne i RUP-arbeidet, samt til deltakere i idé-samling

Sett fra fylkeskommunens side var prosjektet vanskelig, og de konkrete resultatene var magre. Derimot fikk man mange erfaringer på prosess-siden som har bidratt til å drive arbeidet i forhold til kommunene og regionene videre. Et viktig aspekt i prosjektet er *tilbakemeldingsrutinene og vekten på direkte kommunikasjon* i stedet for distribusjon av rapport, som gir grunnlag for gjensidig utveksling av synspunkter på arbeidet og læring mellom forvaltningsnivåene.

4.5.2. Hordaland

Hordaland har vært et av de mest aktive fylkene for å utvikle SNP som arbeidsredskap for næringsutvikling i fylket. Fylket har da også vært aktive i å trekke erfaringer, dokumentere dem og arbeide for forbedring av organisering og arbeidsformer. Fylket har tidligere vært systematiske i tilbakemelding til nettverket i SNP om framdrift og resultater i enkeltprosjekter, og utarbeidet en egen ”hvitbok” om strategisk næringsplan. Arbeidsmarkedets rolle som referansegruppe for SNP og ansvarlig for oppfølgingen av RUP, har også betydningen som læringsarena.

Følgende arbeidsmetode/dokumentasjon har bl.a. vært anvendt:

- Utforming av et utfordringsdokument for næringsutvikling som grunnlag for rulleringen av SNP
- Gjennomføring av en ekstern evaluering av egen SNP-prosess og resultater i forhold til ressursanvendelse i prosjektene, med påfølgende intern oppfølging.

Utfordringsdokumenter

Med basis i gjennomførte interne og eksterne utredninger produserte sekretariatet for Strategisk Næringsplan våren 1999 et utfordringsdokument for næringsutvikling de kommende årene. Dokumentet var delt i to, med en del som konsentrerte seg om generelle trekk og utviklingstrender innen viktige områder, og en del som tok for seg status og utfordringer for landbruk og fiskeri, kunnskapsintensiv tjenesteyting og petroleumsvirksomhet.

Del 1 tok i tillegg til en faktadel med statistikk, for seg:

- Innovasjon
 - Nasjonale og internasjonale trender
 - Nasjonale rammer
 - Vurdering av fylkets potensial på området
 - Kritiske suksessfaktorer
- Internasjonalisering, m.bl.a.
 - Konsekvenser av internasjonalisering
 - Hordaland på den internasjonale arena
 - SNP og internasjonalisering
- Kompetanseutvikling i næringsperspektiv
 - Utdanningsnivå i Hordaland og verdiskaping
 - Distriktperspektivet
 - SNP og kompetanseutvikling
- Infrastruktur
 - Samferdsel
 - Næringsvennlig offentlig sektor
 - Konkurransedyktige levesteder
 - Bærekraftig næringsutvikling
- Kvinner og næringsutvikling

- Fakta og utviklingstrekk omkring bosetting, næringsstruktur, sysselsetting og utdanning
- utfordringer

Del 2 går mer konkret inn på de 4 nevnte næringene.

Dokumentene ble sendt rundt til deltakerne i samlingene og var ment som et bakteppe for diskusjonene om strategi og vegvalg. Den viktigste funksjon denne type dokumenter har, er å være en felles referanseramme og bidrar til å strukturere diskusjonene rundt de tema som trekkes opp. Dette er viktig særlig i bredt sammensatte forsamlinger med ulike referanserammer. Et annet viktig aspekt er at notatene er utformet av sekretariatet selv, med basis i eksterne utredninger. For det første hever det kunnskaps- og kompetansenivået internt i planorganisasjonen, og for det andre gir det større lokal relevans.

Eksterne og interne evalueringer.

Fylket gjennomførte i 1999 en evaluering av egen prosess med vekt på ressursanvendelsen i forhold til resultater for prosjektene. Her ble alle prosjektledere intervjuet, samtidig som man foretok dybdeanalyser av 4 av prosjektene. Målet var å finne ut om prosjektene bidro til riktig ressursanvendelse i forhold til de overordnede strategiene. Rapporten skulle være input til arbeidet med rullering av SNP, men ble forsinket, slik at lite av materialet ble benyttet.

I etterkant av den eksterne evalueringen har sekretariatet arbeidet videre med vurderinger av resultatmål og oppnådde resultater, samt ressursbruken i forhold til dette.

Erfaringene fra disse vurderingene er at en ser nødvendigheten av å gå over til flerårige prosjekter. Analysene viste at dersom man grupperte prosjektene, arbeidet flere innenfor samme langsiktige strategi, og med beslektede problemstillinger. Konsekvensen av dette er at en mer går over til å snakke om *strategiområder* og aktiviteter innenfor disse i løpet av planperioden, og i mindre grad konsentreres seg om enkeltprosjekter når det gjelder den løpende evaluering av resultatene.

Disse erfaringene drøftes løpende i Arbeidsmarkedsrådet, og formidles til politikerne gjennom komité for næring og utdanning. Gjennom dette forankres erfaringene i det sentrale partnerskapet, og en oppnår en langsiktig dreining av det daglige arbeidet inn mot de overordnede strategiene. Et problem med at enkeltprosjekter/aktiviteter i større grad relateres til måloppnåelse i strategiene, er at administrasjonen i øyeblikket også bruker mye til på rapporterings- og kontrollarbeid, slik at sekretariatet får mindre tid til å være proaktive.

3. Læreprosesser og regional utvikling

3.1. Regionalisering som parallell til globalisering

Globaliseringen av næringslivet er i stor grad knyttet til den teknologiske utviklingen innen IKT, deregulering av handelsregimene (GATT, WTO, EU) og utnytting av nasjonale forskjeller i kostnads- og arbeidsbetingelser. Effekten av dette er en økende internasjonal arbeidsdeling. Viktige drivkrefter er de multinasjonale selskapene som gjennom utnytting av nasjonale prisforskjeller på innsatsfaktorer, anvendelse av nye informasjonssystemer og IKT, flytter produksjonsenheter for standardvarer til områder som gir høyest avkastning på investert kapital. Dette skaper større trykk i omstillingsprosessene, og regionene innen nasjonalstatene er i ulik grad i stand til å tilpasse seg endringene, og en er i langt større grad blitt oppmerksom på grunnleggende forutsetninger for å skape robuste regioner. Dette er tilstedeværelse av nettverk, samarbeidsevner, endringsvilje, etablerte regionale strukturer som bidrar til å skape forutsetninger for læring og kunnskapsutnytting, altså grunnleggende karakteristika som er knyttet til den menneskelige kapitalen. På den annen side er det en økende grad av samvirke og avhengighet mellom det regionale nivå og de transnasjonale selskapene, der også disse utnytter regional spesialkompetanse i et integrert system (Freeman & Soete 1997).

Dereguleringen har også ført til en økende grad av alminneliggjøring av innsatsfaktorene, noe som reduserer betydningen av lokale/regionale fortrinn¹ (Maskell m.fl. 1998) knyttet til bedriftsnettverk, nærhet og naturressurser. Dette svekke betydningen av geografisk forankrede lokaliseringfaktorer og reduserer økonomiske fordeler knyttet til fysisk lokalisering. På den annen side leder storbedriftenes omstrukturering og rasjonalisering til økt behov for arbeidsplasser i nye bedrifter og næringer, som utnytter andre regionale fortrinn. Denne type bedrifter er gjerne forankret i spesifikk kompetanse i regionene. Slike regionalt forankrede bedriftsklynger med høy grad av interaksjon, har vokst fram i ulike distrikter, også i Norge, eksempelvis møbelindustrien på Sunnmøre og automatiseringsmiljøet på Jæren. I slike distrikter er kunnskap og læring geografisk forankret, og nedfelt i nettverkene (Asheim & Isaksen 1997).

Den økende betydningen av de små og mellomstore bedriftene for sysselsettingsutviklingen, betydningen av nettverk og verdiene knyttet til spesifikke regionale kompetanser, leder fram til en fokusering på mobilisering av ressursene regionalt og forankring av utviklingsarbeidet i de regionale fortrinn, både fysiske og menneskelige ressurser.

¹ Et slående eksempel på dette er det digitale nettverkets mulighet for å levere produkter og tjenester i sann tid. Tidligere fortrinn i store lokale markeder som lå i transportkostnadens betydning, er fullstendig eliminert. Endringene i energiloven i Norge medførte på samme måte at det regionale/lokale fortrinn som lå i lokalisering av kraftbrukende bedrifter nært til produksjonskilden, kraftverket, gjennom innføring av avstandsuaavhengige enhetskostnader på kraftoverføring, ble eliminert, til tross for at den reelle kostnaden for kraftoverføring øker med avstand mellom produsent og forbruker. På samme måte fjerner etablering av databaserte produktkataloger for innkjøpere, uniformering av priser og effektive distribusjonslinjer fordelen av å ligge nært store kunder.

Regionaliseringen har vokst fram som en alternativ og parallell trend til globalisering i økonomien. (Isaksen 1998) Den bygger på de grunnleggende forutsetninger som bedrifters lokalisering er avhengige av, tilstedeværelsen av lokale, unike ressurser som ikke raskt kan bygges opp andre steder uten store kostnader. Disse ressursene er:

1. Kvaliteter i det lokale/regionale *arbeidsmarked*. Dette omfatter tilstedeværelse av formelle og uformelle kvalifikasjoner som er utviklet over lang tid i et samspill i og utenfor bedriftene/næringslivet
2. Omfanget av *lokale læreprosesser*, samspillet internt i og mellom bedrifter og utenforliggende kompetanseinstitusjoner.
3. Tilstedeværelse av *lokale institusjoner* som fremmer kompetanseoppbygging, læring og samarbeid mellom bedrifter.

Disse ressursene utgjør kjernen i regionalisering som utviklingsmodell. Samtidig forutsetter regionaliseringen at det utvikles samarbeidsstrukturer mellom den offentlige og private sfære som virker understøttende på næringslivets anvendelse av regionens kunnskapsbase og ressurser. Mobiliseringsstrategiene forutsetter et nært samarbeid mellom næringsliv og offentlige myndigheter og regionale kunnskapsinstitusjoner, et partnerskap.

3.2. Partnerskap som arbeidsform, fra brukermedvirkning til forpliktelse

Som i Norge har det bærende element i regionalpolitikken i EU også vært velstandsfordeling, med større satsing i regioner med lavere inntekt, høyere ledighet og konkurranseulemper. Dette er den basale begrunnelsen for mye av EU's regionalpolitikk og er nedfelt i traktaten. Målet er styrke den økonomiske og sosiale sammensmelting (economic and social cohesion) særlig gjennom å redusere ulikheter mellom regionene (artikkel 130 A). Regionalpolitikken i EU har som siktemål å skape de rette økonomiske og institusjonelle forutsetninger i regionene for en bærekraftig økonomiske utviklingsprosess som skaper økonomisk handlingsrom og nye jobber, som igjen kan øke regionenes inntekt. (Landabaso mfl. 1999). Strukturfondene er et sentralt virkemiddel i denne sammenheng (artikkel 130 C), og et viktig instrument for strategisk utvikling og iverksetting regionalt, er partnerskapene mellom offentlig og privat sektor, som inkluderer så vel interesseorganisasjoner, næringsliv/bedrifter, offentlig forvaltning og politisk nivå (se bl.a. KRD/NUTEK 1999 og Aalbu, Hallin og Mariussen 1999).

Partnerskap som prinsipp og planleggingsform innen EU er fleksibelt, dvs. at det prinsippet er gyldig for alle medlemsstatene, men utformingen og praktiseringen er åpen og tilpasses det enkelte medlemslands politiske og organisatoriske strukturer. Det vesentligste er at det slås fast, at *brukerne* skal trekkes med i planleggingen, og delta som premissleverandører og deltakere i strategiutforming. Hvordan dette gjøres, er opp til det enkelte medlemsland. I EU har partnerskapet også en annen dimensjon, det vertikale partnerskapet mellom brukere, region, nasjonalstat og union, der unionen legger premissene og bidrar med virkemidler, mens regionen og partnerskapet er planleggende og utførende. Partnerskap som begrep ble brukt i

Danmark i regionale utviklingsprogrammer finansiert av EU på midten av 80-tallet, og ble senere integrert som prinsipp i strukturfondspolitikken.

Partnerskap som arbeidsform anvendes i flere sektorer, og tilpasses de aktuelle sektorers særlige utfordringer. Innen arbeidsmarkedspolitikken har det for eksempel vært tatt i bruk for å trekke inn nye grupper i trening/utdanning og jobbskaping og tiltak for å redusere ledighet blant vanskeligstilte grupper i arbeidsmarkedet. I USA er samarbeid mellom ulike "non-profit" organisasjoner, regionale/lokale myndigheter og næringslivet en mye benyttet arbeidsform for å skape jobber og redusere ledighet gjennom arbeidstrening/utdanning, og der næringslivet også deltar aktivt i finansieringen av tiltakene (Eberts & Erickcek 2000). OECD gjennomfører for tiden et større prosjekt om "Local Employment Partnerships" for å kartlegge hvordan man i flere land tar i bruk denne arbeidsformen i et supplement til den tradisjonelle arbeidsmarkedspolitikken (OECD 2000).

I Norge har brukerperspektivet vært fokusert siden begynnelsen av 80-tallet gjennom mobiliseringsstrategien basert på samarbeide mellom lokale regionale aktører som vokste fram i løpet av 80-årene gjennom lokalt/regionalt tiltaksarbeid. Dette ble ytterligere forsterket på 90-tallet gjennom utviklingen av strategiske næringsplaner på fylkesnivå. I denne sammenhengen var *arenafunksjonen* som omstillingsarbeid og strategisk næringsplanlegging bygde på, en viktig faktor for utviklingsorientert regionalt samarbeid. Gjennom arenaen for samarbeid skulle strategiene bygge på felles, omforente strategier og *brukernes*, dvs. næringslivets, premisser. Prosessen blir her en meget viktig del av arbeidet, det å lære av hverandre og få kunnskap om offentlige vs. private arbeidsformer og -betingelser, blir et gode i seg selv (Ringholm m.fl. 1994, Stabæk m.fl. 1998).

Partnerskapsorientert planlegging i Norge var i mindre grad definert mht. forutsetninger, deltakelse og konsekvenser for planleggingsprosessen, og det var i stor grad opp til fylkene selv å avgjøre hvordan medvirkningen skulle organiseres. Partnerskap, eller etablering av samarbeidsstrukturer mellom offentlig og privat sektor, ble et sentralt instrument for gjennomføringen av de regionale utviklingsprogrammene, som ble innført på bred basis i alle fylker gjennom regionalmeldingen i 1997 (St.meld. 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken). Hvor sterkt brukersiden er skulle representeres og være medansvarlig for programmene varierer i stor grad. Selv om begrepet partnerskap ble brukt, var (og er) det uklart hvor langt partnerskapet reelt sett strakk seg mht. ansvar for planlegging, resultater og oppfølging. Det politiske nivå i fylkene og regionene tok i mindre grad inn over seg konsekvensene av den prinsipielle endringen som er mellom medvirkning og høring, og etablering av et partnerskap knyttet til strategisk næringsplanlegging. (Stabæk 1998).

Partnerskapet defineres i meldingen i første rekke som et *horisontalt og forpliktende* samarbeid mellom offentlige aktører for å få en bedre samordning av virkemidler og større sammenheng mellom plan og virkemidler. Det *vertikale* partnerskapet, som er et sentralt element i EU's regionalpolitikk, er i mindre grad omtalt. Det kommer inn gjennom den departementale sikring av ivaretagelse av nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken ved sentral godkjenning av de regionale utviklingsprogrammene, samt den regionale innflytelsen over SNDs virkemiddelbruk gjennom etablering av regionale avdelinger i alle fylker. Det påpekes i meldingen at det er vesentlig at

strategiene er godt forankret i det regionale næringslivs utviklingsmuligheter og utfordringer, men den sier lite om næringslivets direkte medvirkning og ansvar i planprosessene (St.meld. 31 (1996-97)). I noen grad fokuserte en på det vertikale partnerskapet gjennom innføringen av den såkalte "Samordningsposten, post 58" i KR D's budsjett for 1999.

Behov og tiltak for å styrke det regionale partnerskapets formelle og uformelle rolle tas opp og drøftes i et felles utredningsprosjekt mellom KR D og NUTEK (KR D/NUTEK 1999) der en gjennom vurdering av strategisk utviklingsarbeid i en rekke land. Det argumenteres her for en styrking av det vertikale forpliktende samarbeidet gjennom *regionale konferanser* der man tar opp konkrete problemstillinger som berører mange aktører og som krever samspill for å kunne løses.

I europeisk sammenheng har etter hvert mye av regionalpolitikken fått et fokus på kunnskapsutvikling og innovasjon, med utvikling av regionale innovasjonssystemer som et sentralt element. Et program der partnerskap og læring i partnerskap har stått særlig sentralt, er det såkalte RIS-programmet (Regional Innovation Strategies, Landabaso 1999) knyttet til strukturfondene. Helt sentrale elementer i dette er en tilnærming med fokus på utvikling av strukturer for innovasjon som er tuftet på næringslivets og bedriftenes egne forutsetninger og prioriteringer, og der offentlige virkemidler går inn og forsterker disse satsingene. Dette medfører også et sterkere engasjement fra næringslivet selv i finansiering av utviklingstiltakene.

I norsk sammenheng er læring i partnerskapet relativt nytt, selv om vi det siste 10-året har sett en rekke planprosesser der medvirkning/partnerskap har vært en viktig forutsetning. REGINN-prosjektet representerer det første forsøket på å sette læringsprosesser i partnerskapet på dagsordenen. I prosjektrapportene understrekes her betydningen av tillit og relasjoner mellom deltakerne, og behovet for klare roller i samarbeidet (Uhlin 1999). På samme måte som RIS-programmet fokuseres her de strukturelle forutsetningene for innovasjon i næringslivet og betydningen av fellesskap i implementering, gjennomføring og evaluering av tiltak.

På det praktiske plan i de regionale utviklingsprogrammene og i fylkesplansammenheng kan det stilles berettiget spørsmål om en på statlig og regionalt nivå har tatt konsekvensen av å gå inn i en planleggingsprosess som i utgangspunktet betyr å avgi makt og kontroll med mål og resultater. Som i EU vil norsk regionalpolitikk (både den lille og de store) måtte handle om å skape institusjoner og forutsetninger for regional vekst i et forpliktende fellesskap med brukerne. Dette vil måtte bety en større grad av rammestyring, der det stilles virkemidler til rådighet for å løse regionale utfordringer, basert på det regionale partnerskapets prioriteringer på bekostning av statlig kontroll med virkemidlene.

Over tid kan dette føre til økende regional ulikhet med basis i hvor godt regioner er i stand til å utnytte sine fortrinn og etablere gode samhandlingsrelasjoner. Den statlige politikken må mer ta sikte på å kompensere for svikt i institusjonelle forutsetninger, framfor å kompensere for bedriftsøkonomiske ulemper som har vært mye av distriktspolitikkenes vesen til nå. Innenfor EU drøfter en nå disse konsekvensene (regional polarisation, Lundvall & Barras 1998). Statens oppgave i en slik

sammenheng anses å være å bidra til å styrke utviklingen av innovasjonsfremmende strukturer og institusjoner i de svakere regionene.

3.3. *Betydning av nettverk og relasjoner*

Studiene av suksessregioner (bl.a. Emilio-Romagna og de sentrale nordøstlige regioner i Italia, Silicon Valley og Route 128 i USA, Rhône-Alpes og Île de France i Frankrike, Baden-Württemberg i Tyskland m.fl.) og de tradisjonelle neo-klassiske økonomiske teoriens manglende evne til å forklare forskjellene i vekst, har ledet fram til en stadig større vektlegging av kunnskapselementet, innovasjon og sosial interaksjon som drivkrefter i den økonomiske utviklingen. Moderne teorier om konkurransekraft og regionaløkonomisk vekst vektlegger mer kvalitetene i de regionale transaksjonene, hva de skaper av grunnlag for interaksjon og kommunikasjon mellom kunder, leverandører, konkurrenter og andre aktører, samt overføring av kunnskap i disse nettverkene, i tillegg til bedrifters evne til å nyttiggjøre seg kunnskapen (Reinert & Schootbrugge 1999). Bedrifters og regioners evne til å lære av erfaringer blir helt sentrale forutsetninger for å skape vekstkraft i enkeltbedrifter, og sentralt for evnen til å utforme en regionalpolitikk som letter bedriftenes tilgang til kunnskap og kompetansenettverk.

Velfungerende partnerskap og regionale samarbeidsstrukturer har altså en økonomisk side som ikke kan underestimeres. I regioner preget av fleksibel spesialisering, kompetanseflyt (spillover) og bedrifters samarbeid og konkurranse, handler det ikke bare om bedrifters nettverk, kryssleveranser og positive skalaeffekter, men like mye om samarbeidsstrukturer og samhandling mellom offentlige myndigheter, bedrifter, organisasjoner og forskningsmiljøer. Samarbeidsstrukturene er stabile over tid, og har evne til å koordinere og samhandle for å forsterke regionale fortrinn.

Disse regionene har gjennom bedriftenes evne til å innovere (lære, bearbeide og ta i bruk ny kunnskap), vist seg å være svært effektive til å opprettholde sine regionale fortrinn over tid. Produktsyklusene er stadig blitt kortere, og utviklingskostnader må tas igjen i løpet av kort tid etter introduksjon av nye produkter og tjenester. Dette betyr at bedriftene hele tiden må ligge i front, og kompetanseinstitusjoner og myndigheter arbeider tett sammen med næringslivet for å opprettholde evnen til *fornyning og læring*. Regionene blir over tid preget av *endringsvilje*, der det er viktig å ligge foran andre i å ta i bruk ny kunnskap, gjerne i et samvirke med andre bedrifter. I en situasjon der enkelte regioner gjennom sine bedrifters evne til samhandling, oppnår en såkalt assymetrisk ("ujevn") fordeling av informasjon og kunnskap i forhold til andre regioner, blir dette i seg selv en motor og drivkraft i den økonomiske utviklingen. Anvendelsen av denne kunnskap forsterker dermed regionenes konkurransefortrinn.

Hurtigheten i forandringsprosessene favoriserer de bedrifter, organisasjoner og regioner som har lært seg å bygge inn *fleksibilitet* og evne til å håndtere forandring. Det oppstår en kumulativ effekt for de bedrifter som er innovative og har stor lønnssevne, og som igjen trekker til seg ytterligere kvalifisert arbeidskraft. Dette fører igjen til økende forskjeller mellom de som blir gitt muligheter til å lære, og de som ikke blir gitt det (Storper 1997).

En viktig egenskap som er helt sentral i evnen til å utnytte ny kunnskap og teknologi, er *entreprenørskap*. Denne er i mange sammenhenger også regionalt forankret, den er en del av kulturen. Entreprenørskap kan være viktigere for lokal og regional økonomisk utvikling enn teknologisk utvikling, og kunnskapsrike og innovative personer er nøkkelementet i nettverk som binder regioner og institusjoner til hverandre (Malecki 1997).

Anvendelsen av ny kunnskap gjennom samhandling og entreprenørskap, er en knapphetsfaktor som vanskelig kan kodifiseres og formaliseres. Denne "tause" kunnskapen som er knyttet til bedriftenes evne til å systematisere og ta i bruk erfaringer og ny formell kunnskap, kan ikke like lett spres som formalisert kunnskap. Gjennom en kontinuerlig læreprosess opprettholdes og videreutvikles i de feste tilfeller enkeltbedriftens reelle konkurransefortrinn, med mindre det skjer radikale innovasjoner i andre miljøer eller bedrifter.

Bedriftenes ansatte går også inn i ulike formelle og uformelle nettverk der kunnskap om teknologi, organisasjon og utvikling spres i forskjellige sammenhenger. Slike effekter er særlig synlige i regioner preget av "fleksibel spesialisering" med høy grad av samarbeid og konkurranse. Disse nettverkene har stor betydning for bedriftene i deres anvendelse av ny kunnskap og teknologi.

Et viktig element i utviklingen av en lærende økonomi er tilstedeværelsen av nettverk og innovasjonsorienterte institusjoner og systemer som kan akkumulere og anvende kunnskap, det eksisterer et innovasjonssystem. Et nasjonalt (eller regionalt) innovasjonssystem kan defineres som alle beslektede institusjoner og strukturelle faktorer i en nasjon som genererer, selekterer og sprer innovasjonsaktivitet (Lundvall et al 1992). I første rekke er det et sosialt system, da læring i seg selv er interaktiv og avhengig av kommunikasjon og interaksjon mellom mennesker. Det er også dynamisk, karakterisert av feedback og reproduksjon. Det kan åpenbart heller ikke kopieres da det i systemet er sett av normer/konvensjoner og verdier som er kulturelt betinget. Tilstedeværelsen av et regionalt innovasjonssystem bidrar gjennom kommunikasjon til å bygge konsensus mellom deltakerne.

For å utvikle regionale innovasjonssystemer som er effektive i forhold til å styrke kunnskaps-akkumulasjon og bedriftenes evne til å innovere, er det en helt nødvendig forutsetning at det i nettverket er en konsensus om strategier og tiltak. Konsensus om strategier, forutsigbarhet og tillit mellom aktørene er viktigere enn objektiv kvalitet i tiltak, så lenge det gjennom de iverksatte aktiviteter bygges relasjoner og akkumulasjon av kollektive erfaringer. Dette betyr at *arenafunksjonen og bygging av relasjoner mellom aktørene* (FoU, undervisning, regionale og lokale myndigheter, næringsliv), blir et helt sentralt strategisk instrument for regional utvikling.

I svakt utbygde regioner blir dette enda viktigere, men det må parallelt utvikles et vertikalt partnerskap for å styrke institusjonsutviklingen. I svakere utbygde regioner kan lett det såkalte *regionale innovasjonsparadokset* oppstå. (The regional innovation paradox, se Landabaso mfl. 1998). Dette refererer til den åpenbare motsetningen mellom det store behovet det er for å bruke ressurser på innovasjonsfremmende aktiviteter i svakere utbygde regioner, og den relativt sett dårligere utbygde kapasitet og evne i bedriftene til å absorbere offentlige ressurser øremerket for å styrke

innovasjon i forhold til bedre utbygde regioner. (Stabæk 1994, Böhler & Wossidlo 1993)

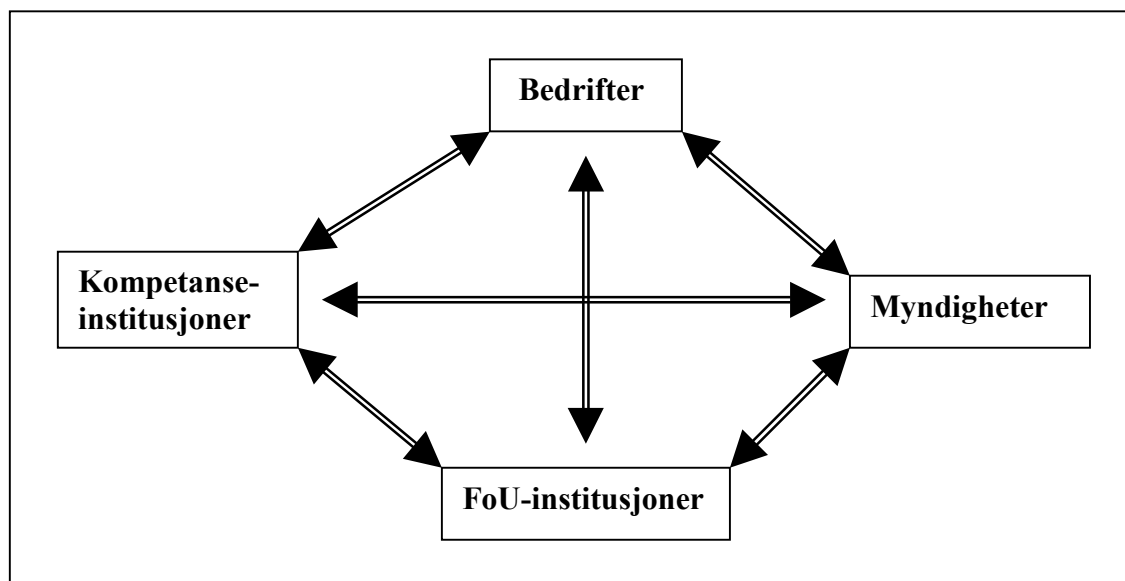
Fokuseringen på nødvendigheten av å styrke vekstkraften i bedriftene gjennom innovasjonsaktivitet, fører også til at stadig flere virkemidler må innrettes mot ulike aspekter av kunnskapsutvikling innen sentrale næringer/klyngene i regionene, og styrking av bedriftenes muligheter for å utnytte sentrale og regionale kunnskapsmiljø i sin egen utvikling, jfr. Forskningsmeldingen. Dette er etter hvert også tydelig i flere av omstillingsprosjektene i Norge. (Se bl.a. Karlsen og Lindeløv 1998) I noen sammenhenger tar dette over som regional strategi framfor kriseomstilling og regional utjamning. Regional utjamning blir dermed et ønsket resultat og ikke et mål i seg selv.

3.4. Nye elementer i regionaløkonomien - relasjonskapital

Regionale konsentrasjoner av bedrifter innen samme og tilgrensende bransjer (clustere) viser seg å være et resultat av langsiktige prosesser der samarbeidsrelasjonene bidrar til å senke transaksjonskostnadene (bedriftenes kostnader for å nyttiggjøre seg ny teknologi og kunnskaper). Dette skaper kostnadsfordeler relativt til andre konkurrenter utenfor de aktuelle klyngene, og gjennom dette øker den samlede konkurransekraften. Kostnadsreduksjonen man oppnår gjennom samarbeid og organisasjon mer enn oppveier andre geografisk avhengige kostnadskomponenter (Storper 1997), og dette bidrar til å skape økt positiv dynamikk i regionen.

Det viser seg også at den teknologiske utviklingen i en region i stor grad er retningsbestemt, og at de enkelte bedrifter gjør gjensidig avhengige valg. Dette er et resultat av de nettverk bedriftene er en del av, formelle og uformelle. Den teknologiske utviklingen blir *inkrementell* (mange små skritt og forbedringer). Dette kalles også for *teknologisk spillover* i økonomien og bygger på arbeidet av den franske økonomen Francois Perroux. (Perroux (1950/69). Denne kunnskapsflyten mellom bedriftene er avgjørende for den kontinuerlige forbedringen av prosesser og metoder, inntil radikale innovasjoner fører til etablering av nye retninger eller teknologiske baner.

Bedriftene inngår i ulike sfærer som har tette forbindelser til andre miljø (grupper av bedrifter, FoU-institusjoner, myndigheter mv.) Disse kommuniserer hyppig med hverandre, og utveksler formell og uformell informasjon som over tid avstemmer handlingsmønstre. Dette kalles "nontraded interdependencies", og karakteriseres av at det eksisterer en felles kunnskapsbase om "hvordan man gjør ting". Denne kunnskapen er ikke kodifisert (dvs. taus kunnskap), og den kan ikke leses eller gjenskapes/omplantes i et annet miljø uten store kostnader, og representerer mye av grunnlaget for de såkalte klyngene. Nettverkene er helt sentrale for utviklingen av den regionale økonomien fordi de er grunnlaget for evnen til å samhandle, lære og koordinere (interaktivitet). (Se eksempler i Karlsen & Lindeløv 2000) Viktige relasjoner i disse nettverkene er bedrift-kunde-leverandør (user-producer), bedrift-bedrift innenfor teknologisk beslektede områder og bedrift-myndigheter-FoU-institusjoner innenfor teknologisk innovasjon.

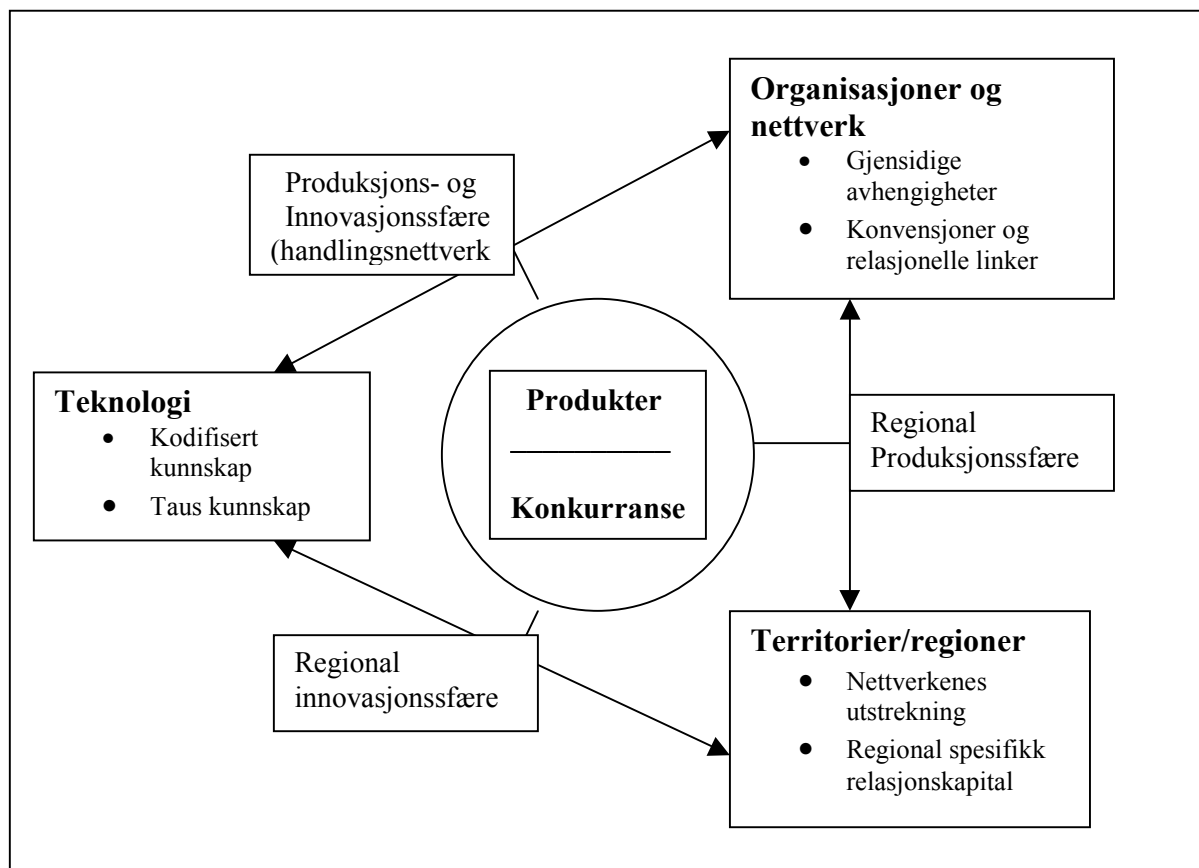


Figur 2. Relasjoner i regionale utviklingsprosesser

Helt sentrale forutsetninger for nettverkens funksjonsevne, er de sett av konvensjoner og regler for samhandling som er nedfelt i de "uskrevne lovene". Nettverkene er geografisk avgrensede, men har også forbindelser til andre bransjemiljø og kompetanseinstitusjoner, de er "territorielle" og bygger på relasjoner mellom deltakerne (Conventional-Relational transactions: Storper 1997). Geografisk nærhet er en sentral forutsetning for at relasjonene blir sterke nok til å styre handlingsmønstre i den enkelte bedrift. Den "kollektive og gjensidige avhengighet" der deltakerne hver for seg henter ekstern informasjon, bearbeider denne, kommuniserer, avstemmer handlinger og "ser hva naboen gjør", bidrar i sum til å redusere usikkerhet og fremmer en regionaløkonomisk positiv utvikling. Innholdet i begrepet "External Economies" som dokumenteres gjennom høyere avkastning over tid i bransjene i regionen i forhold til gjennomsnittet for nasjonen, får gjennom dette et nytt verdibegrep, relasjonskapital.

Regional agglomerasjon og nettverk mellom bedrifter fører altså til en raskere innføring av ny teknologi i bedriftene (Kelly & Helper 1997). Prøving og feiling blir raskere evaluert, og kombinert med andres erfaringer, gir dette raskere introduksjon av ny teknologi og kunnskap.

Storper kaller denne territorielt gjensidig avhengige strukturen for den "hellige treenighet" (The holy trinity of the reflexive turn) og illustreres på følgende måte:



Figur 3. Regionalt betingede produksjons- og innovasjonssfærer
(Etter Storper 1997)

Oppsummert og sterkt forenklet kan en si at: (Etter Aalbu, Hallén og Mariussen 1999)

1. Konkurranseskraft over tid har mer å gjøre med evne til å innovere og lære enn med kostnadseffektivitet. Bedrifters fortrinn flytter seg fra statisk priskonkurranse (som for eksempel i "commodity-markedet") til dynamisk forbedring som favoriserer de som kan generere kunnskap raskere enn sine konkurrenter. Dette innebærer også en vedvarende høyere avkastning på kapitalen.
2. Det meste av innovasjonen skjer gjennom interaksjonsprosesser i nettverkrelasjoner mellom forskjellige aktører. Nærhet i ulike former – sosial, kulturell, organisasjonsmessig og geografisk – er kritisk for innovasjonsprosessen.
3. Geografisk avstand/nærhet spiller en rolle i forretningsmessig samhandling, og de fleste regionale klynger/systemer er karakterisert av en viss grad av lokal/regional forankring. Verdien av taus kunnskap øker i en globalisert konkurransesituasjon, den er vanskelig reproducerbar uten store kostnader.

Regioners bedriftsnettverk, den tause kunnskapen, evnen til å evaluere og anvende ny kunnskap innenfor regionale bedriftsklynger, og nettverkene mellom offentlig privat sektor er i praksis unike fra region til region. Selv om en i praksis har likeartede institusjoner fra region til region, er måten deltakerne (menneskene) samhandler på, avhengig av individuelle særtrekk og personlige nettverk og relasjoner. Et synlig eksempel på dette er at til tross for like planinstrumenter, institusjoner og deltakende organisasjoner i arbeidet med fylkesplanleggingen og strategiske næringsplaner, gjennomføres planprosessene forskjellig fra fylke til fylke. Dette unike samhandlingsmønsteret har den konsekvens at løsninger og modeller ikke enkelt kan kopieres. De må vokse fram og tilpasses gjennom egen praksis. Utvikling av en offentlig politikk for å styrke regioners konkurransekraft må dermed være ytterst fleksibel og kunne justeres i tråd med de faktiske forutsetninger for hver enkelt region.

3.5. Læreprosesser i regionale utviklingstiltak

Ifølge Asheim (1998) defineres en lærende region som det som representerer en territoriell og institusjonell forankring av lærende organisasjoner og interaktiv læring, altså en ramme som vektlegger evnen til sosial interaksjon og akkumulasjon av felles erfaringer. Han argumenterer også for at sammenbinding av partnerskap varierende fra arbeidsfellesskap intern i bedrifter til ulike sektorer i samfunnet, eller regionalt forankrede utviklingskoalisjoner, vil være strategisk viktig.

I vår sammenheng vil det måtte bety at partnerskapet for utvikling og gjennomføring av regionale utviklingsprogrammer, og dets evne til koordinering og samhandling, i seg selv er en vesentlig del av en lærende region. Partnerskapet og evnen til å formulere omforente strategier som igjen omsettes i konkrete prosjekter og tiltak, og som bygger ut og utdyper nettverkene mellom bedrifter, offentlige institusjoner og FoU-miljøene, er altså strategiske redskap i etableringen av lærende regioner. Det regionale nivå er i denne sammenheng "hjertet i den interaktive innovasjonen" (Cooke 1998)

Landabaso (1998) argumenterer med basis i evaluering av RIS-programmet (Regional Innovation Strategies, del av 5. rammeprogram) i 32 regioner i Europa, for at det regionalpolitiske nivå (og administrasjon) kan spille en avgjørende rolle i prosessen med å generere, spre og utnytte kunnskap i regionen med det formål å understøtte regional utvikling. "The regional government (and its development-related agencies) can play a major role in articulating and dynamising a regional innovation system, understood as the process of generating, diffusing and exploiting knowledge in a given territory with the objective of fostering regional development. In this dynamic and systemic sense, the regional innovation system is in itself the process of learning which "learning regions" are aiming for. The regional innovation system is what determines the effectiveness and the efficiency of regional knowledge building/transfer among the different integrating parts of the system, including individual firms, sectoral value-chain clusters, business consultants, technology centres, R&D-centres, University departments, technology transfer and utilization of R&D-centres, development agencies etc. The regional innovation system is what makes the whole bigger than the sum of the individual parts." (Landabaso m.fl. 1998)

Evalueringen tar også opp behovet for å endre de kulturelle og organisasjonsmessige rammer rundt de regionale styringsstrukturene, med behov for mer fleksible, mindre byråkratiske strukturer som evner å inngå mye tettere partnerskap med privat sektor, og samtidig heve den profesjonelle kompetansen i strategiske planlegging spesielt. Det betyr også å styrke evnen til å bygge konsensus og inkludering i den politiske prosessen med siktemål å bygge opp sosial kapital og nettverk mellom institusjonene. Viktige faktorer i å styrke disse relasjonene er altså evne til å bygge konsensus og bredde i mobilisering i nettverkene.

En vektlegging av læringsaspektet i regional utvikling vil kunne ha tre ulike innfallsvinkler,

- læring i form av sammenlikning med andre som kan føre til at det enkelte fylke blir stadig litt bedre i hva de gjør (forbedring av planleggingsprosessen),
- etablering av interne læreprosesser som et grunnleggende premis for å skape vekstkraft i regionenes næringsliv gjennom samhandling, som grunnlag for velferdsutvikling (forbedring av evnen til å utnytte kunnskap), eller
- innhenting av erfaringer utenfra for å lære om nye utviklingsmodeller som gir resultater i forhold til gitte strategier (forbedring av implementeringsfasen).

Utvikling mot begrepet ”lærende regioner” vil måtte føre til en konsentrasjon om den andre innfallsvinkelen, men ved hjelp av det første. Dersom fylkene skal kunne gjennomføre intensjonene i å bygge brede partnerskap og styrke den regionale vekstkraften, vil det stilles større krav til planlegging og gjennomføring av det regionale utviklingsarbeidet. Den siste faktoren vil være verdifull når en har nådd et stykke på veg og partnerskapet er modent og gjennomgripende.

I første rekke må regionale myndigheter være i stand til å håndtere planleggingsprosesser som er konsensusorientert og fungerer inkluderende. Det betyr også at det må etableres mer fleksible og mindre byråkratiske organisasjoner og virkemidler, som evner å inngå partnerskap med privat sektor. Samtidig må det være politisk vilje til å ta partnerskapets konklusjoner på alvor og følge opp anbefalinger og tiltak som blir foreslått, og være villig til å legge langsiktige prioriteringer til grunn. Dette vil over tid lede til bygging av nettverk og relasjoner som medvirker til trygghet og forutsigbarhet. Dette er svært viktig for å skape stabile arenaer for samhandling. En lærende region vil både ha brede mobiliseringsprosesser omkring viktige oppgaver og målrettede, koordinerte innsatser uten bred medvirkning for å løse spesifikke oppgaver som partnerskapet prioriterer. Konsensus og bredde vil gå parallelt med handling basert på forutsigbarhet i nettverket.

Erfaringer fra Limburg i Nederland som er en del av et nettverk innenfor EU, som har arbeidet med utvikling av regional innovasjonspolitik, konkluderer med følgende når det gjelder tilnærmingen til planleggingsprosessen (Severijns 2000):

- **”Bottom-up”**, prosessen må være etterspørselsdrevet med vekt på SMB
- **Regional**, med vekt på bygging av konsensus
- **Integrert**, med vekt på å knytte sammen offentlig og privat sektor for å øke den regionale konkurransekraften

- **Internasjonal**, med vekt på integrasjon av globale markeds- og teknologitrender, og oppmerksom på muligheter for samarbeid
- **Strategisk**, med vekt på organisasjon, forskning og utvikling

I prosessen må det regionale ansvaret styrkes gjennom at statlige regionale institusjoner i større grad lar de regionale partnerskapenes prioriteringer være førende for prioriteringen av virkemidlene. Dette vil måtte bety at statlige virkemidler blir mer fleksible, noe som åpenbart medfører en viss konflikt mellom sektorpolitikken og regionalpolitikken, som må løses gjennom fullmakter til regional ledelse om å kunne foreta de nødvendige tilpasninger innen gitte rammer.

3.6. Erfaringene fra fylkene i relasjon til begrepet "lærende regioner"

"Læringsevnen" i en region er en vesentlig faktor for innovasjonsevnen i bedriftene. En slik læringsevne er direkte relatert til tettheten og kvaliteten innen det regionale produksjonsmiljøet. Samarbeidsrelasjoner mellom bedrifter, mellom offentlig og privat sektor og de institusjonelle rammer dette samarbeidet foregår innenfor, er nøkkelfaktorer for regional innovasjon. Relasjonene og samhandlingen innen disse er prosessen, mens innovasjon, nyskaping og velferdsutvikling er sluttproduktene (Landabaso 1999, Lundvall & Barras 1997). I vår sammenheng er det da vesentlig at det regionale planarbeidet bidrar til å bygge relasjoner i partnerskapene og institusjoner som fremmer innovasjon og nyskaping i fylkene.

Alle fylkene har enten gjennom fylkesplanarbeidet, strategisk næringsplanlegging eller RUP etablert ulike former for regionale partnerskap. Bredden og dybden av dette varierer fra fylke til fylke. Det er også karakteristisk at det finnes ulike type partnerskap fra sektor til sektor. Vi konsentrerer oss i prosjektet om partnerskapene knyttet til næringsorienterte regionale utviklingstiltak. Partnerskapene kan åpenbart være situasjonstilpasset, men det framstår som mer og mer viktig at det må være en kjerne av aktører med kontroll over hoveddelen av virkemidlene og brukere av disse, som må utgjøre kjernen i den kollektive regional kunnskapsakkumulasjonen. På basis av tilbakemeldingene fra fylkene, må en kunne reise diskusjonen om ikke dette også har som helt sentral forutsetning at det eksisterer en større grad av regional kontroll over virkemidlene. Erfaringene fra Aust-Agder og Nordland indikerer at reell samordning og samhandling fikk man først når partnerskapet disponerte virkemidlene, og at partnerskapet til dels forvitret når disse virkemidlene ble fjernet.

Etablering av læringsløyper er i praksis tiltak og prosesser som tar sikte på en systematisk anvendelse av erfaringer i det regionale utviklingsarbeidet med sikte på å forbedre informasjonsbearbeiding, virkemiddelbruk, prosjektgjennomføring mv. Til denne kategorien kommer også en systematisk anvendelse av kompetansemiljø i framskaffing av dokumentasjon og analyser som ligger til grunn for tiltakenes og prosjektenes utforming og organisering. Pr. i dag er mange av utviklingsprosessene meget personavhengige, og for liten del av prosesser og tiltak følges opp av systematisk evaluering for å sikre en mer kollektiv erfaringsdatabase. Få av fylkene har vært opptatt av relasjonsbygging som et viktig element i planprosessene.

Med unntak av Hordaland kan det synes som om forankringen av strategiene og tiltakene i forhold til næringslivet gjennomgående er for svak. Dette bidrar til å skape prosjektmakeri og aktivitetsorientering, framfor en konsentrasjon om overgripende tunge utviklingstiltak mot bredden av næringslivet med sikte på å avskaffe flaskehalsen og initiere utvikling av virkemidler tilpasset regionens bedrifter.

Dersom partnerskap skal gis et reelt innhold, er det åpenbart at arbeidsformen i samordningsorganene må endres betydelig. I relasjon til erfaringene fra EU's strukturfondspolitik og RIS-programmet, stilles det store krav til planlegging og gjennomføring av plan- og oppfølgingsprosessene. Samtidig må fleksibiliteten øke, og regional stat på en helt annen måte enn i dag, være villig til å legge de regionale føringene inn som premiss for forvaltningen av statlige føring og virkemidler. Det vil videre stille krav om endring av arbeidsform *fra reaktiv til proaktiv*, gjennom aktiv utnytting av partnerskaps relasjoner. Det vil måtte bety at det *regionalpolitiske* perspektivet må bli mer framtrepende, og fylkene/regionene må bli gitt mulighet til og ta ansvar for egen utvikling på en annen måte enn i dag.

I forholdet mellom forvaltningsnivåene vil det være vesentlig at kommunikasjonen mellom fylkene og staten blir mer "grenseoverskridende" enn i dag, og at rapportering og dialog ikke bare foregår innenfor sektorene, men på tvers. I forhold til departementene er det viktig at rapportering fra fylkene blir basert på de erfaringene partnerskapene gjør, og de resultater som nås gjennom strategier og programmer.

I regional utvikling er også kommunenivået en viktig faktor, siden alle bedrifter har et forhold til offentlig sektor gjennom sin kommune, og kommunen er den viktigste tjenesteproduzenten for bedriftene og arbeidstakerne. Om kommunene ikke er en del av det regionale partnerskapet, er det vesentlig at kommunene involveres i strategiprosessen, og har en aktiv rolle i tilretteleggende tiltak. Flere fylker har gjort erfaringer med intern regionalisering av RUP-arbeidet. Med den geografien vi har i landet og internt i fylker, vil tiltak ofte måtte utformes på et nivå under fylket. I den sammenheng vil kommunene eller regionråd/regionale næringsråd kunne få en viktig rolle.

4. Teori og praksis – to forskjellige verdener?

4.1. Generelt

Erkjennelsen fra evalueringen av case-fylker mht. til gjennomføring av læringstiltak, internt i partnerskapet (horisontalt), mellom forvaltningsnivå (vertikalt) og mellom fylker/regioner, ledet til den konklusjon at det var nødvendig å finne fram til årsakssammenhenger og hvorfor ideelle modeller ikke fungerer i praksis. Hva er det som er de grunnleggende årsaker til at læringsaspektet ikke ivaretas i de prosesser som kjøres regionalt? På samme måte, hvorfor klarer man ikke å gå ut over sektorforvaltning mellom stat og region, hvordan er forholdet mellom primær oppgaver innen sektorene i forhold til samordningsoppgavene regionalt? For å drøfte disse spørsmålene, nærmere sett fra fylkesnivået, gjennomførte prosjektet et arbeidsmøte med representasjon fra fylkespolitisk side, næringsliv, regionale statsetater og fylkeskommunene.

Formålet med arbeidskonferansen var å drøfte gjennom konklusjonene fra case-fylkene, og få fram mulige årsaker og faktorer som hindrer og fremmer erfaringsutveksling og læring i den praktiske hverdag i fylkene. En åpenbar konklusjon fra gjennomgangen er at erfaringer spres lettere gjennom tette og stabile nettverk/partnerskap, enn løse situasjonstilpassede arbeidskollektiv. På samme tid er det også åpenbart at det foreligger et skisma mellom statens sektoriserede styringsform og den regionale koordineringen. Dette har mye med forholdet mellom etatsdefinerte, regelorienterte primær oppgaver og en mer fleksibel og situasjonsbestemt regional tilpasning av løsninger.

Arbeidskonferansen tok opp en rekke forhold som ikke direkte er knyttet til læringsaspektet i det enkelte partnerskap og fylke, men i forhold til begrepet ”lærende regioner” og de interne samhandlingene, er det åpenbart at mange av faktorene har betydning for *læringsevnen og rammebetingelser for å skape gode læreprosesser både horisontalt i fylkene og mellom forvaltningsnivåene.*

4.2. Rammebetingelser – vertikale relasjoner

4.2.1. Departementenes retningslinjer for virkemiddelbruken

Fagdepartementet åpner i prinsippet for betydelig regional tilpasning, men det er betydelige forskjeller departementene imellom. Landbruksdepartementets regionale midler, BU-midlene, er forhandlingsbaserte, slik at det ligger i resultatet av forhandlingene hva disse skal brukes til. På den annen side har etaten forvaltningen av den samlede statlige landbrukspolitikken, som totalt sett gir andre føringer utover BU-midlenes ”omstillingsorienterte” satsingsområder.

Landbruksdepartementets tildelingsbrev for 2000 sier:

”Innenfor forskriftens intensjoner og formål, må Fylkesmannen og SND/SND-styret utarbeide strategiske planer for bruken av BU-midlene tilpasset lokale forhold og samordnet med fylkesplanens målsettinger og handlingsprogram

(RUP). Landbruksdepartementet vil for sin del legge vekt på å dempe de sentrale føringer for bruken av midlene, og i større grad overlate til SND-styrene å prioritere bruken av midlene gjennom fylkesvise strategiplaner.” (Landbruksdepartementet M-3/2000)

Når det gjelder føringer for anvendelse av midlene, anvises følgende:

”Forvaltningen av BU-ordningen skal bygge på følgende overordnede strategier:

- Samspill mellom landbruk og nye næringer (..)*
- Utvikling av lokale ressurser (..)*
- Kunnskapsbasert næringsutvikling (..)*
- Mobilisering.(..)*
- Kvinneperspektivet.(..)*
- Ungdomsperspektivet.(..)*
- Miljømessig bærekraft (..)*
- Markedstilpasning.(..)”*

Midlene er ikke rettighetsbasert, og tildelingen foregår etter søknadsbasert vurdering. Dette gir rom for betydelig regional fleksibilitet dersom mulighetene som ligger i brevet utnyttes.

SNDs eksempel er i denne sammenheng mer illustrerende. SND mottar i dag tildelingsbrev fra 5 forskjellige departement, noe som skaper et vell av ulike virkemidler og ordninger. Man får tildelingsbrev fra Kommunal- og Regionaldepartementet, Nærings- og Handelsdepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet. Samlet har SND over 180 sentrale forskrifter og statlige føringer å forholde seg til. De enkelte departement gir føringer for hva og hvordan midlene skal benyttes, dels som andel av rammer som anvendes til ulike formål, dels på profilen virkemidlet skal ha. Dette svekker helhetsperspektivet.

En del av de statlige føringene er så vidt vide, at det er uproblematisk å tilpasse de en regional prioritering, da næringspolitikken på begge nivå vil fokusere på omtrent like områder, eksempelvis nyskaping/innovasjon og kompetanseutvikling. Det vil da være opp til den regionale ledelsen å foreta innpassing av virkemidlene til RUP. Det som i dag oppleves som et økende problem for den regionale frihet, er den tiltakende bruken av sentrale programmer, som i kombinasjon med reduserte rammer, begrenser handlefriheten. Programmidlene rettet mot regional utvikling, tas ofte fra distriktstilskuddene. For Nordland vil for eksempel konsekvensen for 2001 være at forslaget innebærer et bruttobeløp på den lokale rammen som er mindre enn årets netto tilskudd til RUP. Reduksjonen i rammene medfører også at rammene er brukt i løpet av de 9-10 første månedene og at det finansielt er liten virksomhet de siste månedene av året.

For de landsdekkende virkemidlene er situasjonen enda vanskeligere. Salderingsprosedyrene og endringer som skjer rundt innstramminger knyttet til Revidert Nasjonalbudsjett fører til at det kan skje kutt i midten av året. For fylkene uten distriktsrettede virkemidler betyr dette at rammene ofte er brukt i løpet av

sommeren, noe som skaper frustrasjoner i forhold til planlegging og ikke minst brukerne.

Arbeids- og Administrasjonsdepartementet har i sitt tildelingsbrev til Arbeidsdirektoratet understreket behovet for samarbeid med andre statlige, kommunale og fylkeskommunale etater samt partene i arbeidslivet, for å innfri mål som er satt for arbeidsmarkedspolitikken og for å møte kommende utfordringer. Det fokuseres særlig på brukerperspektivet og samarbeidet med Sosial- og Helsedepartementet på spesifikke områder. Det er ingen henvisninger til den regionale planprosessen som Aetat fylke er en del av.

Aetat Arbeidsdirektoratet har da i sitt programnotat (= tildelingsbrev) for 2001 til fylkesetatene heller ingen henvisninger til regionale utviklingsprogram. Den eneste henvisning til regional frihet ligger i utarbeidelsen etatens virksomhetsplan, der det er anledning til å gjøre regionale tilpasninger. Innenfor hvert enkelt tiltaksområde gis fylkene faste rammer, med rapporteringsplikt på forbruket. Det presiseres i programmet at det enkelte fylkes tiltaksaktivitet er forpliktende, og at tildelte rammer skal nyttes fullt ut.

I tilknytning til Næringsdepartementets arbeid med en Stortingsmelding om SND, tar imidlertid Arbeidsdirektoratet til orde for et økt samarbeid med SND i det enkelte fylke på noen spesifikke områder innenfor rammene for regionale utviklingsprogram og strategiske næringsplanprosesser. Områder som nevnes spesielt er etablererstipend, utnytting av aetats bedriftsundersøkelse, omstilling og næringsfaglige vurderinger.

Samlet sett gir fagdepartementene et stort antall føringer for den regionale politikken, med til dels strenge rammer for anvendelsen. Dette gjør det er komplisert i partnerskapet å avveie disse mot hverandre for å etablere en regionalt forankret utviklingsstrategi. Dette har åpenbar innflytelse på mulighetene for å bygge relasjoner og utvikle læringsevnen. Det synes vesentlig at for å få et mer effektivt og samordnende virkemiddelapparat på regionalt nivå, må det skje en forenkling i rutiner, reduksjon i antall virkemidler og færre detaljer i forskriftene. Det blir dermed vesentlig at de sentrale føringene for regional-, arbeidsmarkeds-, utdannings- og næringspolitikken samordnes med sikte på å få fram koblinger mellom politikkområdene og hvor de regionale myndigheter har frihet til å utforme egne retningslinjer for virkemiddelbruken.

4.2.2. Den sektoriserede stat versus den regionale koordinering

I intervjuene og gjennom arbeidskonferansen kom det fram klare synspunkter på de rammer som blir gitt regionale statsetater til å samhandle regionalt. Som vi har sett gir tildelingsbrevene etatene svært ulike frihetsgrader. Den åpenbare mangel på sentral samordning av politikkområdene, og hvert enkelt departement har "sin måte å gjøre tingene på", vanskeliggjør den regionale tilpasningen. På den annen side ligger det innebygd i forvaltningsstrukturen at fagdepartementene av Stortinget er gitt ansvar for å gjennomføre statlig politikk innenfor sine områder. Det betyr at ansvaret er nasjonalt, og at det i enkelte sammenhenger kan være motsetninger mellom nasjonal

og regional politikk. Eksempelvis kan det være av nasjonal betydning at visse bransjer blir tilført kompetanse i enkelte regioner gjennom mobilitetstiltak på nasjonalt plan, noe som kan være i motstrid til andre regioners ønske om å beholde kompetansen i sine områder. Det er åpenbart at i slike tilfeller er det viktig å ivareta nasjonale hensyn i forvaltningen av den statlige politikken regionalt, selv om dette går på tvers av regionale prioriteringer.

Konsekvenser av budsjettprosedyrene.

På grunn av budsjettprosessen og Stortingets behandling av Statsbudsjettet, blir de endelige rammene for departementenes budsjetter først klare gjennom det endelige budsjettvedtaket. Dette skjer like før jul, noe som medfører at departementene ikke får sendt ut sine endelige tildelingsbrev og policyføringer før i januar. På grunn av den politiske situasjonen og forhandlingene som må til for å skape grunnlag for et flertall for et samlet budsjett, skjer det endringer i departementenes rammer helt til det siste.

I forhold til budsjettprosessen regionalt er dette uheldig, da manglende avklaringer om politiske føringer og rammer også begrenser det regionale partnerskapets mulighet til å foreta de endelige prioriteringer i RUP. Flere departementer har innført en praksis med å gi et foreløpig tildelingsbrev i november, der en med ”forbehold om Stortingets godkjenning” gir fylkene de prioriteringer og rammer en fra statens side vil prioritere. Denne praksisen gir fylkene muligheten til å inkorporere den statlige politikken i utarbeidelse av budsjetter og program. Den sikrer også at de regionale statsetatene tidligere kan starte forberedelsene, og på denne måte unngår en at manglende avklaring gir grunnlag for å utsette initiativ.

Selv om de fleste føringer ligger fast fra år til år, bidrar uklarheten til forsinkelser regionalt, og til at det blir mulig å la være å ta standpunkt. Dette kan føre til at det regionalt ikke blir tatt nødvendige initiativ, og overlater i for stor grad til den enkelte regionale leder å være proaktiv. Den normale praksis i forvaltningen er å være reaktiv, fordi god forvaltningsskikk er å ha klarert initiativ i henhold til direktiv eller regelverk. Dette gir dermed grunnlag for passivitet inntil den endelige avklaring foreligger.

Behovet for rapportering og kontroll er styrende for ressursbruk

Departementenes detaljerte regelstyring innenfor utpekte satsingsområder medfører også en hemske for regional koordinering. Selv om tildelingsbrev gir rom for fleksibel håndhevelse av regelverket, forutsatt at det foreligger en regional plan/strategi, gir de detaljerte retningslinjene også åpning for at praktiseringen kan være streng i forhold til de prinsipper og føringer som ligger til grunn for politikken. Et viktig element i dette er også Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen. Riksrevisjonens oppgave er å sikre at statens midler forvaltes i henhold til vedtatt statlig politikk og regelverk. Dette gir en fokusering på detaljene i regler innenfor fagetaten, og bidrar til en konservering av sektorpolitikken. Dermed blir det mer legitimt for det regionale statsapparatet å følge fagdepartementets retningslinjer enn å praktisere regler fleksibelt for å sikre en regionalt forankret politikk.

Fagdepartementenes behov for tilbakerapportering fra sine regionale etater er forankret i kontrollbehovet for forvaltning av ressursene. Det meste av ressursene på dette området regionalt går med til å se rapportering i forhold til de føringer som ligger i sektorpolitikken, noe som er helt naturlig med utgangspunkt i linjeansvar og lojalitet. På den annen side er det med dagens teknologi og forvaltningssystemer en høyst overkommelig oppgave å foreta denne sektorrapporteringen, og mer konsentrere oppmerksomheten om effektrapportering av virkemidler også på regionalt nivå. Dette gjøres normalt av departementene i form av evalueringer med en 4-årig syklus, knyttet til etablering av nye perioder for virkemidler og programmer. Det er et åpenbart behov for å se på effekter av regionale utviklingsprogrammer på tvers av sektorene for å etterleve de intensjoner som ligger til grunn for innføringen.

Nordiske tilpasninger

I forbindelse med evalueringen av den danske strukturfondspolitikken på midten av 90-tallet, ble koordineringsproblemet og kompetansestriden mellom sentralt og regionalt nivå ansett som den største svakheten, og man konkluderte med at dette best kunne løses på regionalt nivå. (Aalbu, et.al. 1999) Resultatet ble at næringspolitikken ble forankret i det regionale partnerskapet, og de statlige føringene gikk over til å bli bredere nasjonale strategier med betydelig fleksibilitet for regional tilpasning. Ervervsstyrelsen fører et tilsyn med at prosjekter som støttes samsvarer med nasjonale og regionale utviklingsstrategier. I praksis fører den danske staten ikke lenger detaljert kontroll over anvendelsen av midlene regionalt. Denne kompetansen er fra 1997 delegert til et råd som utpekes av de danske amtsrådene.

Erfaringene med de svenske tilvekstavtalene illustrerer også koordineringsproblemet, men på en litt annen måte. I arbeidet med avtalene ble ingen departementer gitt koordineringsansvar, utover Näringsdepartementets koordineringsansvar for prosessen, fordi innenfor forvaltningen står ingen departementer over de andre. For det andre ble det slått fast at forutsetningen for avtalene, var at det eksisterende regelverket fortsatt skulle gjelde. Dette førte til at sektorstyringen i praksis ble opprettholdt, og det ble langt mindre å forhandle og etablere avtaler om (Persson et al. 2000). Sammen med det faktum at de viktigste områdene for næringslivet, samferdsel og utdanning, ble holdt utenfor, førte dette til en mangel på legitimitet regionalt. Regionene ble oppmuntret til å utvikle sektorovergripende politikk, men ble i praksis bundet inne i statlig regelstyring. Konsekvensen av dette er at det nå reises en diskusjon om styrking av det regionalpolitiske nivå i Sverige (Dahlgren 1999).

4.2.3. Dialogbasert partnerskap

Tradisjonen innen norsk planlegging er i hovedsak knyttet til den rasjonalistiske planleggingsmodellen, med islett av forhandlingsplanlegging. Partnerskap krever andre former for prosesser og rutiner med mer vekt på dialog og kommunikasjon, respekt og anerkjennelse av forskjellige forutsetninger. Samtidig er det en tradisjon at staten inntar den koordinerende rollen og som ivaretaker av kontrollen med at nasjonale prioriteringer blir fulgt i de regionale planene. Dette fører ofte til at dialogen i plansammenheng er enveis, fylkene sender inn sine planer til godkjenning,

noe som utløser nødvendig grunnlag for handling og finansiering av tiltak. Fylkene stiller i liten grad krav til sentrale myndigheter for å følge opp nasjonale politiske prioriteringer.

Mange fylker opplever en mangel på kommunikasjon rundt sentrale elementer i egen planlegging, det er vanskelig å etablere vertikale partnerskap der stat og region går aktivt inn og løser regionale problemer på regionens premisser, med mindre det er definerte krisetilstander med igangsetting av nødvendige omstillingsprosesser. Utløsning av slike omstillingsprosjekter er igjen knyttet til et normativt sett av kriterier som i stor grad går på hvordan kommunen/regionen utvikler seg ut fra definerte "elendighetsmål".

I den normale planleggingshverdag har "godkjenningsinstituttet" vært preget av at staten setter rammene, fylkene planlegger, sender inn sine planer og staten godkjenner dem. I den senere tid løses dette opp, og i plantyper som ikke medfører rettslige bindinger, er det i dag stort sett egengodkjenning, med unntak av fylkesplanen. Dette er til tross for at den kun er retningsgivende for brukerne. På den annen side må det også sies, at en "Kongelig Resolusjon" har betydning, og er med på å gi fylkesplanen større tyngde i forhold til prioriteringer internt i fylkene og det har ikke minst betydning i forholdet mellom fylke og kommune. Å gi slipp på sentral godkjenningen til fordel for egengodkjenning uten noen form for dialoger/avtaler mellom forvaltningsnivåene, representerer derfor et dilemma.

Miljøverndepartementet har i samarbeid med AAD, KRD og NHD gjennomført et prosjekt som har vurdert ordningen med sentral godkjenning av fylkes(del)planer. Gjennom utredningsarbeidet har det kommet fram at det er et sterkt behov for dialog mellom nasjonale og regionale politiske myndigheter. I prosjektet tilrås en at ordningen med sentral godkjenning

blir opphevet, og at den dialog og de avklaringer som det er behov for blir ivaretatt gjennom avklaringer og kontakt mens planprosessen foregår regionalt. Hvordan en slik ordning best kan gjennomføres, og hvilke forpliktelser som bør foreligge før en opphever godkjenningen, bør utredes videre som en del av planlovutvalgets videre arbeid.

I en dialog- og partnerskapsbasert planleggingsform med vekt på forpliktelse både horisontalt og vertikalt, er det nødvendig å kommunisere forventninger og krav i begge retninger før vedtak gjøres. Det betyr at det må institusjonaliseres en dialog mellom stat og region om regionenes forventninger til staten for gjennomføring av statlig politikk, altså et "fylkenes forventningsbrev til staten". Uten en slik dialog, der en også på strategisk nivå kommuniserer forventninger, forslag og krav, synes det å være vanskelig å oppnå en effektiv koordinering på regionalt nivå. Slik dialog forekommer i dag stort sett på projektnivå, når det er snakk om å løse definerte problemer. En slik dialog før planer vedtas, sikrer også at fagdepartementene kan være langt mer spesifikke i sine tildelingsbrev, og planene kan i langt større grad utvikles i retning av kontrakter mellom stat og region om gjennomføring av en regional forankret statlig politikk og en statlig forankret regional politikk. Dette gir også en langt bedre mulighet til å smelte sammen den "store" og den "lille" regionalpolitikken, som vil kreve en dialog mellom forvaltningsnivåene.

4.2.4. Behov for stabilitet i virkemidler

En viktig forutsetning for de regionale partnerskapene i forhold til planlegging og gjennomføring i vedtatte strategier, er stabilitet i virkemiddelapparatet, både mht. tilstedeværelse av adekvate virkemidler og ressurstilgangen. Særlig for SND har dette vært et problem gjennom prosessen med Revidert Nasjonalbudsjett, der virkemidler er blitt kuttet som ledd i å dempe etterspørselen, jfr. eksempelvis inndragningen av lavrisikolån i 1999.

Et aspekt koblet til dette er det såkalte ”bedriftenes ressursparadoks”. Utviklingsaktiviteter knyttet til innovasjon og kompetanse i næringslivet, har langsiktig karakter. Planlegging og gjennomføring av utviklingsaktiviteter krever en viss stabilitet i virkemiddelapparatet. Konjunktursvingninger medfører at når bedriftene har ressurser å sette inn i langsiktige utviklingstiltak, strammer staten inn på virkemidlene, og når bedriftene har trangere tider, åpner staten mer på doseringen av virkemidlene. Dette fører til vanskeligheter når regionale strategier forankret i næringslivets prioriteringer skal gjennomføres.

Fra regionene kritiseres også etablering av nye formålsrettede virkemidler fra statens side, fordi dette fører til mye ”unødig” ressursbruk regionalt. Gjennom at staten etablerer virkemidler som til dels går på tvers av regionale strategier og prioriteringer, blir det brukt mye ressurser på å tilpasse nye prosjekt i retning av de statlige prioriteringene. Dette har den konsekvens at de regionale skyves i bakgrunnen, selv om disse er utviklet i et regionalt partnerskap med basis i egne analyser. I praksis skjer en uniformering framfor diversifisering av tiltak tilpasset den aktuelle regionale virkelighet, innrettet mot sentrale programmer og virkemidler. Et slikt resultat så vi i SNP-studien der tiltak utviklet regionalt, ikke lot seg finansiere på grunn av overordnet regelverk, noe som igjen førte til reaksjoner i bedriftsmiljøet mot offentlig planlegging. (Stabæk 1998)

4.2.5. Mangel på regional statistikk og beslutningsunderlag.

Et felles problem for fylkene og kommunikasjonen rundt regionale utviklingsstrategier er mangelen på tilfredsstillende regional statistikk på sentrale områder for næringsutvikling, som sysselsetting, økonomisk utvikling, verdiskaping, kompetanseutvikling i bedriftene, nyskaping mv.. Dette fører til at analysegrunnlaget for fylkene jevnt over blir for dårlig. Kostnadene for å etablere et tilfredsstillende dataunderlag er et hinder for å kunne foreta nødvendige regionale sammenlikninger. Dette fører også til at SWOT-analysene gjennomgående ikke blir presise nok, og de ligner hverandre til forveksling fra fylke til fylke. SWOT-analyser kan være et meget viktig verktøy for å etablere regionale partnerskapsbaserte strategier, men forutsetningen er at virkelighetsbeskrivelsen er korrekt.

Eksisterende innhentet statistikk utnyttes også for dårlig. Eksempelvis burde Aetats fylkesvise årlige spørreundersøkelser bør være et fast underlag for regional planlegging, i og med at det er standardiserte spørsmål fra Aetat, og en får dermed et sammenliknbart materiale for alle fylkene. På samme måte bør tilleggsinformasjon som innhentes om bedriftsutvikling bygges over samme lest, slik at det er samme datagrunnlag for hele landet.

Mangelen på tilfredsstillende statistisk materiale fører også til at det blir vanskelig å sette mål for de strategier og tiltak som iverksettes, om de bidrar til en positiv økonomisk utvikling eller ikke. Resultatmålingen blir dermed i beste fall kvalitativt orientert, det lar seg ikke gjøre å sette tilfredsstillende effektmål det kan rapporteres i forhold til.

Den analysemodell som i dag anvendes for regionale næringsanalyser, PANDA, er i praksis ikke god nok fordi dataunderlaget er utilfredsstillende. Dette henger både sammen med kvaliteten i datagrunnlaget, og at den kryssløpsbaserte analysemodellen ikke har mulighet til å ta opp i seg den dynamiske effekten av innovasjon og teknologisk utvikling. Det er derfor nødvendig å forbedre det regionaløkonomiske modellapparatet for å sikre et tilfredsstillende analysegrunnlag til en overkommelig pris.

Mangel på statistikk og sammenlikningsgrunnlag gjør det komplisert å sette kvantitative mål for strategiene uten relativt omfattende og kostbart analysearbeid. Det medfører derfor at det blir vanskelig å vurdere effekter av strategiene, og gjennom det kunne heve bevissthetsnivået om hva som virker og ikke virker.

4.3. Viktige faktorer for utvikling av læreprosessen

Arbeidskonferansen drøftet ulike faktorer som påvirker evnen til å utvikle læringsprosesser. Læring i denne sammenheng har flere dimensjoner. Vi har omtalt de vertikale relasjonene mellom forvaltningsnivåene foran. De øvrige er læreprosesser internt i partnerskapet, læring om utviklingsmodeller og strategier mellom partnerskap i ulike regioner, og det er læring om arbeidsmodeller og prosesser som fremmer samhandling i partnerskapet. Det siste elementet er særlig knyttet til de som har ansvar for tilrettelegging av strategiprosessen, i vår sammenheng fylkeskommunen som planmyndighet og koordinator.

4.3.1. Interne forhold i partnerskapet

Ulike kulturer – ulik praksis

Deltakerne i de regionale partnerskapene kommer fra forskjellige organisasjoner med ulike kulturer og praksis for samhandling. De største forskjellene vil en finne mellom de saksbe-handlingsorienterte (byråkratiske) statsinstitusjonene og representanter fra de mindre bedriftene i næringslivet. Mellom representanter fra offentlig virksomhet kan også forskjellene være betydelige. *Det er vesentlig å arbeide med holdninger og bygge respekt* for hverandres utgangspunkt og organisasjoner.

Revirholdninger

Mange samarbeidsprosjekter er blitt ødelagt fordi man har vist for stor grad av forsvarholdninger i forhold til eget arbeidsområde. I partnerskapet er det vesentlig å bygge ned barrierer mellom deltakerne og tillate meninger om hverandres

arbeidsområde og måten å anvende virkemidler på. Manglende meningsutvekslinger og informasjonsflyt opprettholder skiller og gir et lavere kunnskapsnivå i nettverket.

Utteksling av informasjon om virksomhetsplaner, budsjetter m.v.

Nært knyttet til nedbygging av barrierer mellom deltakerne, er holdninger til å stille informasjon og kunnskap om egen virksomhet til rådighet for de øvrige deltakerne. Informasjonsutveksling er en viktig del av arenafunksjonen, men den må organiseres slik at den blir effektiv, og *det må utvikles åpenhet også om "interne" forhold*. Tidsødende, til dels påtvunget informering kan igjen virke demotiverende på samarbeidsklimaet.

Partnerskap krever forpliktelse fra deltakerne

Mange partnerskap har falt sammen på grunn av mangel på forpliktelse i forhold til den regionale prosessen. I denne sammenheng er de nasjonale føringer innen fagdepartementene vesentlig, hvor er lojaliteten størst, innen etaten eller i forhold til regionale prioriteringer. Her er den regionalpolitiske forpliktelsen også svært viktig, uten at sentrale politiske ledere er representert og står på de prioriteringer som partnerskapet kommer fram til, vil viljen og evnen til å gjøre endringer bli mindre.

I denne sammenheng er det også vesentlig at de aktuelle lederne viser at de prioriterer deltakelsen. De deltakende organisasjonene bør sette av tid og til dels administrative ressurser for å følge opp anbefalinger fra partnerskapet. Å rydde plass i kalenderen forplikter også til aktiv deltaking i læringsprosessen. *Partnerskap bygges ikke gjennom vararepresentanter.*

Aktørenes forskjellige frihetsgrader og ressursmengde

Deltakerne i partnerskapene stiller med ulike muligheter til å disponere virkemidler i forhold til regionale strategier. Etter omorganiseringen av BU-midlene, er de aller fleste av virke-midlene samlet i SND. Dette betyr en større grad av virkemiddelorientering og indirekte påvirkning i strategiarbeidet, og mindre grad direkte prosjektinitiering. *Det vil være avgjørende for partnerskapet at det er en reell vilje, særlig i SND, til at regionale prioriteringer blir fulgt, og at de nasjonale føringene tones ned.* Den ulike ressursituasjonen og praktiseringen påvirker "maktbalansen" i partnerskapet og kan skape skiller som opprettholder barrierer.

Utdanningssektoren er i dag for lite inne i prosessen

Tradisjonelt har utdanningssektoren vært for lite inne i prosessene. I den aktuelle situasjonen er det avgjørende at en ser utdanningssektoren i sammenheng, og at universitets- og høyskolesektoren også trekkes inn i partnerskapet *for å utvikle nettverk mellom næringsliv, utdanning/forskning og offentlig myndigheter*. Direkte deltakelse vil også medvirke til at det vil bli lettere å få tilrettelagt tiltak som har en overgripende karakter gjennom økt kunnskap om rammebetingelser og prioriteringer.

Den politiske diskusjonen regionalt om prioriteringer må være løpende

Partnerskapet må sørge for å initiere politiske diskusjoner om regionale prioriteringer, slik at regionalpolitikken blir synlig i forhold til den nasjonale. *De politiske representantene som deltar i prosessen må være profilerte*, og evne å reise debatt om næringspolitiske utfordringer i de øvrige politiske fora. Det er også vesentlig at den politiske ledelse deltar i dialogen mellom forvaltningsnivåene, både for å bli informert, og for å fremme regionalpolitiske prioriteringer, særlig i forhold til departementene.

Politisk deltakelse er også viktig for å skape den politiske forpliktelsen i forhold til utviklingen av partnerskapet som samhandlingsorgan. Det er et åpenbart spenningsforhold mellom politisk styring og partnerskap, og det er viktig med avklaring av roller og grensene mellom partnerskapets og det politiske ansvar.

4.3.2. Forhold knyttet til prosessen/planlegging

Nødvendig med plan- og ressursharmonisering

På samme måte som det er vesentlig å sørge for en sentral koordinering av føringer overfor regionene, er det viktig å sørge for at prioriteringer i partnerskapet får innflytelse på andre planinstrumenter. Dette er den viktigste årsaken til at det er nødvendig å trekke alle sektorer med i partnerskapet. På samme måte må de økonomiske rammene som partnerskapet kan prioritere innenfor, være avklarte i prosessen. Planlegging av prosessen må derfor koordineres med avklaringene fra sentralt nivå mht. de økonomiske rammene for virksomhetene det kommende år (og gjerne på noe lenger sikt)

Relasjonsbygging krever tids

Erfaringen fra fylkene viste nødvendigheten av å bruke *tid* på å bygge relasjoner og tillit i partnerskapet og å andre nettverk. Stabile nettverk preget av kontinuitet fungerer bedre enn løse sakstilpassede nettverk. En løpende planprosess som er stabil over tid, vil bidra til å senke "transaksjonskostnadene" internt i nettverket fordi relasjonene er tilstede. I prosessplanleggingen er det derfor sentralt å legge inn tid til å utvikle partnerskapet som arbeidskollegium, særlig i oppstartsfasen og med nye deltakere. For knappe tidsrammer vil dermed kunne føre til dårligere interne prosesser. Dette reiser også problemstillingen om RUP som ettårige handlingsprogram, og at det kan være nødvendig å endre denne til å konsentrere seg om mer langsiktige programmer.

Grunnlaget for en felles plattform kan bli for svakt det må skapes felles forståelse av mål

Strategiene kan som følge av mangel på regional statistikk og dokumentasjon bli for utydelige. Det må legges ned betydelig arbeid i forberedelsen av samlinger for å dokumentere den faktiske situasjonen og viktige utviklingstrekk. Uten en slik

konkretisering vil det være vanskelig å få til presise tiltak og strategier. *Kunnskap og enighet om utgangspunktet er avgjørende for strategisk arbeid.*

Å vite hvor man står og være enige om hvor man vil, er helt sentralt for å skape effektive og gode utviklingsstrategier. God dokumentasjon om nåsituasjonen, og bruk av SWOT-analyser og andre typer analyseverktøy, er viktige instrumenter for å oppnå felles forståelse av situasjonen som grunnlag for prioritering av oppgaver.

Avklaring om hva man skal/skal ikke samarbeide om

Kravene, særlig fra næringslivet, er at planleggings- og prioriteringsprosessen må være stramt regissert, og det må være avklart hvem som har ansvar for ulike områder. Partnerskapet bør i første rekke gripe fatt i de prosjekter/programmer som krever deltakelse fra flere parter for å kunne realiseres. Ut fra de overordnede strategiene bør en i partnerskapet kort diskutere områder der enkeltetater har eneansvar for gjennomføring, for å tilpasse gjennomføringen til de valgte strategiene. *Den sektorovergripende karakteren i partnerskapet bør understrekes gjennom valg av innsatsområder.*

Næringslivet må involveres bredere

Involveringen fra næringslivet var gjennomgående svak i fylkene. Dette fester inntrykket av RUP-prosessen som et offentlig anliggende for å finansiere vedtatte utviklingsstrategier, og svekker relasjonsbygging og erfaringsoverføring. Den svake deltakelsen vil føre til at relevansen og målorienteringen av tiltak og strategier kan bli for utydelig, noe som vil føre til likegyldighet og mangel på forpliktelse i det regionale nettverket.

Manglende forankring i og deltakelse fra kommunene

Kommunene er det forvaltningsnivå som har ansvaret for den praktiske gjennomføring av mange type tiltak som næringslivet er avhengige av, ikke minst for det meste av den offentlige tjenesteproduksjonen og for arealplanlegging. Manglende deltakelse fra kommunene fører til en dårlig arbeidsdeling og for liten kunnskap om prosessen.

Fast organisering av RUP-arbeidet - tydelighet i samarbeidsområdene/rollefordeling

God planlegging av planleggingsprosessen er vesentlig for å oppnå gode resultater. Med en planleggingsform som også skal sikre medvirkning og eierskap, stilles det betydelige utfordringer til den strategiske og organisatoriske kompetansen til den/de prosessansvarlige. Til organisering av prosessen hører også det å sikre tilbakemeldingsrutiner til partnerskapet om de erfaringer som vinnes underveis, og sørge for dokumentasjon av resultater og prosess.

I planlegging av prosessen er det også viktig å sikre samsvar mellom ansvar og myndighet/mulighet til å gjennomføre oppgaver for å hindre ansvarspulverisering.

Stabilitet i organiseringen er viktig, dette gir kontinuitet og rom for utvikling av samarbeidsrelasjonene i partnerskapet.

Sørg for god politisk forankring

RUP og andre tiltak som fordrer et samarbeid mellom flere parter er avhengig av en god politisk forankring. Politikerne må se partnerskapet som viktig for å utvikle samarbeid på tvers og gjennomføre vedtatte strategier, og *den politiske ledelsen må være tydelig i prosessen og være villig til å avgi makt til partnerskapet*. Det vil si å ta partnerskapets anbefalinger og prioriteringer på alvor og gjøre dem til sine.

Nødvendig med langsiktighet og påregnelighet i ressurstilgang

Etablering av partnerskap er i utgangspunktet en langsiktig strategi. Sammenheng mellom strategier og ansvar for gjennomføring er også sentralt. Ved å arbeide langsiktig og ha kontroll med virkemidlene, oppnås en langt bedre effekt i å vite hva som gir resultater over tid. Gjennomføring av enkeltprosjekter (RUP som prosjektkatalog) gir mindre oversikt og fragmentering av partnerskapets ansvar.

Kontroll med virkemidlene og ikke minst stabilitet over tid øker det regionale engasjementet.

Tilpasse kontaktformene – særlig mot næringslivet

For å trekke næringslivet med i planarbeidet, må kontaktformene tilpasses de arbeidsmessige betingelsene, særlig i små og mellomstore bedrifter. Bedriftsledere som skal delta i regionalt utviklingsarbeid, har sjelden anledning til å forlate bedriften på dagtid, og gjør det som en del av sin fritid. For å engasjere næringslivet bør møter legges nært til bedriftene og til ettermiddagstid. Det organisasjonsbaserte partnerskapet har deltakelsen som en del av sin ordinære jobb, og samordning og annet arbeid som ikke direkte vedrører bedriftene vil gå på normal arbeidstid.

Muligheter for endringer i politikken – regional tilpasning

Et viktig punkt er at frihetsgradene må være synlige. Dette betyr at de sentrale føringer må tillate at det skjer en regional tilpasning av virkemiddelbruken, og at det regionale lederskapet bruker denne muligheten. Det må imidlertid være klart at det på mange områder er dilemmaer mellom sektorstyring og regional tilpasning, ikke minst i forhold til ressursbruk for å komme fram til løsninger. På den annen side må det forutsettes at omforente helhetsløsninger, samlet sett, normalt gir bedre løsninger for de som berøres av beslutningene.

For at regionalt utviklingsarbeid skal få mening, må det eksistere ressurser til å gjennomføre regionalt prioriterte oppgaver. Det er det regionale partnerskapet som gjennom egne erfaringer må ta ansvar for utvikling av samarbeidsformer som virker i den aktuelle samarbeidskonstellasjonen. *Dersom statlige føringer blir for sterke, medfører det en svekkelse av det regionale partnerskapet.*

Utvikling av "allroundere" – plan- og prosessansvarlige med erfaringer fra flere sektorer

All erfaring viser at erfaringer overføres best gjennom hoder. I det offentlige virkemiddel-apparatet og i regionale etater bør det tilstrebes at de som arbeider med regional utvikling får mulighet til å hospitere eller inneha stillinger i perioder i andre etater enn opprinnelig tilsetting. Dette gir grunnlag for tillit i flere miljø, noe som er viktig for å trekke flere aspekter inn i strategiene og skape konsensus i partnerskapet.

Konsentrasjon om færre innsatsområder

Tilbakemeldinger fra næringslivet spesielt påpeker at man ønsker om å konsentrere aktivitetene rundt færre, men strategiske innsatsområder for næringslivet. Det å samarbeide om de riktige tingene som oppfattes som vesentlige, gir større forpliktelse og vilje til innsats. Regioner som vektlegger innovasjon fokuserer tre viktige ressursområder:

- Kvaliteter i det regionale arbeidsmarkedet,
- Omfanget av lokale læreprosesser, og
- Tilstedeværelsen av lokale institusjoner som fremmer kompetanseoppbygging, læring og samarbeid mellom bedrifter.

Ut fra en prioritering av å skape dynamikk og kunnskapsorientering, burde det tilsi at innsatsen i det regionale næringsutviklingsarbeidet forankres i disse faktorene. Partnerskapene bør ha et aktivt forhold til forholdet mellom innsatsområder, og hvordan en faktisk skal klare å dokumentere endringer i forhold til de mål som settes, og hvilke effekter som oppnås, som følge av de strategier og tiltak som gjennomføres.

Forenkling av planlegging og prosesser

Offentlige planleggingsprosesser er kompliserte og tidkrevende, og i mange sammenhenger som en arena for byråkrater. Det er en hovedutfordring å forenkle og etablere en systematikk som er oversiktlig og sporbar. Mye kan oppnås gjennom en systematisk fokusering på brukermedvirkning og etablere holdninger i partnerskapet til planlegging som prosess, der viktige resultater blir til som følge av samhandling mellom partene. *Planleggingen av prosessen for å sikre medvirkning og brukerinteressene er en krevende oppgave og krever strategisk kompetanse i ledelsen.*

Synliggjøring av gode eksempler og feil

En viktig kilde for læring er synliggjøring av gode og dårlige eksempler. Dagens rapporteringsrutiner er svært aktivitetsorientert, og deltakerne i partnerskapene stopper sjelden opp og spør hva som førte til de ulike resultatene. Man konstaterer ofte at det gikk som det gikk.

I tilbakerapportering til partnerskapet er det viktig at dette gjøres som en fast del av møtene, der både prosess og resultater av tiltak står på dagsordenen. Sør-Trøndelag har gjort gode erfaringer med dette. I tillegg til den løpende oppfølgingen er det også behov for mer omfattende analyser av resultater med jevne mellomrom. Dette bør gjøres i forkant av rulleringsprosessen slik at resultatene foreligger som en del av dokumentasjonen.

”Teoriverksted for planlegging”

Erfaringer om gode og dårlige arbeidsmodeller må også drøftes løpende blant de som er prosess- og prosjektansvarlige. Dette gjelder både internt i fylket og mellom fylker. I denne sammenheng er det også fremkommet behov for å sterkere teoretisk forankring av utviklingsarbeidet gjennom felles læreprosesser for prosessansvarlige.

5. *Behov for nye grep i regional planlegging*

5.1. *Sentrale funn og erkjennelser*

Det erfaringsmateriale som er framkommet gjennom prosjektet, har i ulik grad direkte relevans til læringsaspektet, ulike tiltak har både direkte og indirekte innvirkning på det vi kan kalle *læringsmiljøet i partnerskapet*.

I oppsummeringen fra gjennomgangen av erfaringene i fylkeskommunene, ble følgende forhold ansett for å være sentrale for å skape forutsetninger for å etablere gode læreprosesser:

- *Brukermedvirkningen* har stor innflytelse på strategi- og virkemiddelutforming.
- Det må brukes tid på bygging av plattform for samarbeidet, *relasjonene mellom deltakerne er avgjørende for evnen til samhandling*.
- Både i strategiutvikling og virkemiddelutforming/-tilpasning er det vesentlig å tilstrebe *fleksibilitet*, knyttet til tilpasningen av statlige føringer i sektorpolitikken.
- Partnerskapet må evne å ta konsekvensen av ny kunnskap, *det forutsettes endringsvilje*
- Partnerskapene må være *formaliserte*, det synes vesentlig at deltakerne har definerte roller og ansvar.

Fra arbeidskonferansen ble det særlig fokusert på:

- *dialogen mellom forvaltningsnivåene*, og
- *den gjensidige forpliktelsen som må foreligge mellom fylke og stat*

Hvilke rammer de regionale planprosessene har, og hvilke muligheter en har til å oppnå regional koordinering, er i realiteten i stor grad styrt av de formelle rammer rundt deltakerne i planleggingsprosessene. Etablering av et godt læringsmiljø og strukturer for å ivareta læring som en interaktiv prosess i partnerskapet og utnytting av erfarte resultater underveis, er ikke uavhengig av hvordan de overordnede rammer for planleggingen fastlegges. Erfaringene fra frifylkeforsøkene i Nordland og Aust-Agder viste at det etter en del innledende famling, var en bratt lærekurve når fylkene ble gitt muligheter og forutsetninger til å ta et større ansvar for egen utvikling, og en forbedring av evnen til å tenke programmer og helhet.

Regionaliseringstrendene i Europa legger økt vekt på det lokale nivå som en motvekt til globaliseringen av næringslivet, ikke minst fordi denne også innebærer større konsentrasjon om kompetanse- og kunnskapsutvikling som drivkraft i samfunnsutviklingen. Vi har også sett at det er en sammenheng mellom bedrifters evne til innovasjon og fornying, og de rammer offentlig politikk legger for samhandling, institusjonsutvikling og læring regionalt. Det trengs en langsiktig nasjonal sektorpolitikk for å ivareta nasjonale strategier for utvikling, men det trengs også en effektiv regional samhandling for å iverksette denne i den aktuelle regionale kontekst. Dette vil kreve fleksibilitet i kombinasjon med ressurser til å gjennomføre strategier og programmer.

Dagens plansystem synes ikke i stand til å ivareta disse utfordringene, det være seg behovet for samhandlingen og gjensidige forpliktelser mellom forvaltningsnivåene eller den regionale tilpasningen av dagens sektorpolitikk til den aktuelle regionale virkelighet.

5.2. Etablering av en infrastruktur for planlegging

Utvikling av det regionale dataunderlaget og et felles analyseverktøy

Det felles ståsted for framtidig utvikling, og som man faktisk er enige om, viser seg ikke alltid enkelt å etablere. Dette har i stor grad sammenheng med mangel på tilfredsstillende regional statistikk og tilstedeværelsen av et felles analyseverktøy. Østlandsfylkene har gått sammen om å etablere en felles analysemodell for utviklingen i næringslivet, men også denne vil lide av mangel på tilfredsstillende data, særlig på analyser av ”soft-siden” i bedriftene. Norges Forskningsråd har etter hvert brukt mye ressurser på å utvikle et dataunderlag for innovasjon og næringsutvikling, bl.a. gjennom FAKTA-programmet, men det er fortsatt langt igjen til en har en enhetlig og god regional statistikk som er sammenliknbar med den nasjonale.

For å få opp kunnskapen om regionale forhold av betydning for nærings- og velferdsutvikling, er det vesentlig at det etableres en løpende regionale statistikk som muliggjør analyse av faktautvikling i næringer, bedrifter og befolkning, samt sammenlikninger mellom fylker og regioner.

Etablering av en felles informasjonsbase om regional utvikling

I dag er muligheten til å skaffe seg informasjon om regionale utviklingstiltak tilfeldig. KRD har gjennom sin utkantssatsing bygget opp nettstedet <http://www.distriktsforum.net/>, og dette gir mye god informasjon og linker til andre informasjonskanaler. Det er allikevel et problem at en må gå via mange linker for å søke seg fram til de aktuelle nettstedene der en kan finne aktuelt stoff om regional utvikling, RUP, fylkesplanprosesser og virkemidler.

De aktører som i dag samarbeider om regionale utviklingsprogram, bør i fellesskap gjennomføre et prosjekt for å samordne sine rutiner for utlegging av informasjon og erfaringer. Gjennom en slik samordning av rutiner, og strukturering av kravene til den informasjon som legges ut, kan en relativt enkelt etablere et nettsted der informasjon med overføringsverdi blir lett tilgjengelig, gjerne via en link fra distriktsforum.net. Det som er vesentlig, er å sørge for at vedlikeholds kravet blir minimalt, og at mye av informasjonen legges ut automatisk, på linje med utlegging av saker og dokumenter på nett fra den enkelte fylkeskommune.

Utvidelse og utvikling av det regionale partnerskapet

Fylkene har valgt ulike løsninger når det gjelder sammensetningen av partnerskapet. Variasjonen er særlig tydelig når en ser hvordan bruker-/næringslivsrepresentasjonen

er løst. Med basis i de erfaringene som er gjort i prosjektet, er det nødvendig å styrke forpliktelsen og eierskapet til prosesser og resultater. Dette har også sammenheng med den aktuelle ressursituasjonen og graden av regional frihet til å prioritere innenfor ”frie” rammer, men utvikling av partnerskapet som arbeidsteam er også nødvendig for å bygge relasjoner og tillit.

Videre er det vesentlig å utvide partnerskapet til også å omfatte høyskoler og universiteter. Kompetanse og innovasjon står helt entralt i fremtidens næringspolitikk, og gjennomgangen foran viser tydelig behovet for å integrere utdanning og forskning i de regionale strategiene. Parallelt med integrasjonen av universiteter/høyskoler, står en konsentrasjon av innholdet i de regionale programmene om innovasjon og kompetanseutvikling. Dette tilsier at en bør sette inn ressurser på analyser av flaskehalsen i forhold til utviklingen i bransjer og regioner, gjennom brede prosesser med høy grad av involvering av brukerne.

Etablering av et forum for faglig utvikling av prosessansvarlige

Gjennom kontakten med fylkene og i felles konferanser, er det framkommet et stort behov for en felles skoloring av prosessansvarlige. Gjennomføring av planleggingsprosessen rundt fylkesplan, strategiske næringsplaner og regionale utviklingsprogram, som krever bred forankring og involvering av en rekke brukerinteresser, stiller krav til de prosessansvarlige i fylkene. KRD sine samlinger 1 gang i året bør suppleres med mer fagorienterte samlinger for de som sitter med det daglige ansvar i fylkene, der en går mer i dybden.

Et slikt forum er vesentlig for å skape grunnlag for læringsprosesser på tvers av fylkesgrenser. Det ville være naturlig at et slikt forum ble organisert av KS og KRD i fellesskap, fordi det er vesentlig å understreke at det er fylkenes og statens felles forum for utvikling, og det er vesentlig at det regionale nivå selv også tar et ansvar for utviklingen av prosessansvarlige. Det kan dermed være grunnlag for å dele det faglige innholdet noe, slik at KRDs samlinger konsentrerer seg om utvikling i og av hele det regionale partnerskapet, mens prosessforumet går i dybden på arbeidsmetodikk, institusjons-/nettverksutvikling og strategisk ledelse.

5.3. Nytt grep i regional planlegging

Prosjektet har vist at det er en rekke forhold knyttet partnerskapet, dets relasjoner og funksjonsevne, som i stor grad bestemmer om og hvordan man klarer å nyttiggjøre seg erfaringer på en strukturert og lærende måte. I tillegg er rammebetingelsene for den regionale prosessen, både i forhold til ressurser og samhandling, i stor grad dominert av staten og den departementale sektorpolitikken. Konklusjonene sett fra fylkenes side, er også entydige mht. behovet for større ansvar i fylkene for utvikling av regionale strategier og stabile ressurs-rammer for å gjennomføre dem. Disse konklusjonene understøttes av de erfaringer som er gjort i Danmark og Sverige og innenfor deler av strukturfondspolitikken i EU. Tilstedeværelsen av et representativt regionalpolitisk nivå er vesentlig for å ha legitimitet for utvikling og gjennomføring av regionale utviklingsstrategier.

Videre viser erfaringene fra fylkene og EU at det er behov for langsiktighet i programarbeidet, og dermed stabilitet i de organisatoriske og finansielle rammebetingelsene. Samtidig må plansystemet initiere en forpliktende dialog mellom forvaltningsnivåene slik at det også bygges relasjoner og tillit mellom fylke og stat. Departementenes detaljstyring av fylkesetatene er forankret i prinsipper om likebehandling, rettigheter og kontroll med ressursbruk iht. til nasjonale strategier. Dette behøver ikke å stå i motstrid til beslutninger fattet regionalt basert på regionale prioriteringer og helhetsbetraktninger. På den annen side er det vesentlig at sentrale nasjonale føringer ivaretas i de regionale beslutninger.

Den praktiske planleggingshverdag i fylkene er også preget av mangel på tid. Tid til å gjennomføre planprosesser slik de burde være. Motargumentet kan være at det er feil med organiseringen, men all erfaring viser at dersom et viktig prinsipp er bygging av tillit, forankring og konsensus, er en vesentlig forutsetning tid. Dagens regionale utviklingsprogram bygger i dag i stor grad på indirekte medvirkningsprosesser, der strategisk næringsplan, ulike former for bransjeplaner og fylkesplanarenaen er de sentrale arenaer. Det er ikke rom for bred brukermedvirkning innenfor dagens RUP-konsept. Vi registrerer også at det ikke er vanskelig å rekruttere bedrifter til å delta i relativt omfattende strategiprosesser, og i prosjekter som ligger nært opp til eller kan være med på å påvirke bedriftenes rammebetingelser og muligheter for å styrke konkurranseevnen.

Dette understrekes i kravene om en mer rasjonell og oversiktlig planprosess, der det er tydelig på hvilke nivå og når medvirkning og brukerstyring er nødvendig. Det er viktig å utvikle prosesser som evner å fungere strategisk, samtidig som de er inkluderende i bredde, der roller og forventninger er avklart. Dette betyr at vi i praksis kan ha forskjellige partnerskap på ulike nivå i planprosess, strategiutvikling, gjennomføring og oppfølging. Det kan være knyttet ulike partnerskap til prosjekter, bransjer, arbeidsmarkedstiltak mv. i tillegg til det organiserte partnerskapet knyttet til planutarbeidelse og –oppfølging. Det er vesentlig at prosessen ivaretar kommunikasjonen mellom nivåene, og at det skapes relasjoner mellom de ulike nivå, slik at erfaringer spres i den samlede organisasjonen.

De regionale utviklingsprogrammene har fått karakteren av ”offentlige spleiselag” framfor brukerorienterte partnerskap, der også brukerne er med på gjennomføring og oppfølging. En viktig forutsetning for å få forpliktelse, er tilstedeværelse av ressurser som partnerskapet disponerer. Det er derfor nødvendig å ha frie ressurser både sentralt og lokalt som kan settes inn i forhold til de strategier partnerskapet prioriterer, der både regional og nasjonal politikk blir ivaretatt.

Det er derfor grunnlag for en mer inngående drøfting av følgende aspekter:

- Kan det være fornuftig å endre dagens 4-års perspektiv til et mer langsiktig planperspektiv i likhet med EU's strukturfond med 7 år?
- Kan det være fornuftig å innføre dialoger mellom forvaltningsnivåene som et ledd i planleggingsprosessen med sikte på å sikre nasjonale og regionale strategier i fylkesplaner/regionale utviklingsprogram?
- Kan det være fornuftig å innføre ”tvungne” evalueringer (reviews) som integrerte ledd i planleggingen for å fokusere på at erfaringer som vinnes, integreres i arbeidet?

- Kan det være fornuftig å allokere ressurser på statlig og regionalt nivå til å gjennomføre omforente strategier?

Langsiktighet.

Ut fra erfaringene i prosjektet synes det å være grunnlag for å foreslå en utvidelse av tidshorizonten for de aktuelle planverktøyene. Det er behov for å se strategiene i et perspektiv ut over den ”normale” planperioden på 4 år. Dagens praksis med 4-årig plansyklus er koblet til valgperioden i det politiske system, og begrunnelsen for 4 år, er at det enkelte fylkesting (og kommunestyre) skal utarbeide, vedta og gjennomføre sin ”egen” plan. Realiteten i fylkene i dag er at det avgående fylkesting vedtar fylkesplanen, som da binder det kommende fylkesting for minst 3 år, inntil man er i gang med revisjonen og det legges nye føringer. I tillegg er en revisjon av fylkesplanen en omfattende prosess, som normalt tar over ett år fra oppstart til vedtak. Dermed har en i praksis ca. 2,5 år å gjennomføre planen før en er i gang med ny revisjon.

Erfaringene fra Hordaland der en har gått gjennom egne prosjekter og strategier for å se sammenhenger mellom ressursbruk og resultater, indikerer at prosjektene må sees i et mer langsiktig perspektiv. Det er en tendens til at prosjektene går over flere år, og at en må se sammenhengene mellom dem i forhold til de valgte strategiene, før en kan se reelle resultater. I praksis er en da langt over i programorientering, dvs at strategiene er knyttet til et mindre antall programmer og at prosjektene er aktiviteter innenfor programområdene.

Planrevisjonens omfattende prosess med et stort antall aktører involvert i til dels brede og tidkrevende arbeidsoppgaver, og erfaringene knyttet til brukernes krav til effektiv tidsbruk, tilsier at planperioden utvides. Dette gir rom for å engasjere brukerne på bred basis i utarbeidelse av strategier og programforslag. Det skaper også rom for å målorientere innsatsområdene gjennom å utvide partnerskapets representasjon i gjennomføringen, for eksempel gjennom egne programstyrer og gjennom deltakelse i prosjekter. Dette kan også gjøres innenfor dagens modell, men et utvidet tidsperspektiv vil sikre større kontinuitet i strategier og vil medvirke til at en i større grad fokuserer på konsensus om de viktige hovedlinjene, og sikrer større innflytelse fra brukersiden på utformingen av strategiene. Det vil realisere målet om større langsiktighet og legger grunnlag for en strategi som bygger regional enhet om de viktigste oppgavene.

Dialogen

Godkjenningsrutinene for fylkesplanen er til en viss grad preget av dialog gjennom bruken av regionale konferanser. I tillegg arrangerer Kommunal og Regionaldepartementet sine årlige konferanser knyttet til de regionale utviklingsprogrammene. Disse konferansene legger mer vekt på generelle aspekter, og er ikke egnet som kommunikasjonsforum rundt det enkelte fylkes forslag og forventninger. Selv om dialogen er tilstede, er det i mindre grad lagt vekt på en vertikal forpliktelse. Det er en dialog som i hovedsak er innrettet på å ivareta de

nasjonale føringer i planleggingen, i mindre grad hvilke ressurser som på regionalt nivå må stilles til rådighet for gjennomføring. For å øke graden av forpliktelse i begge forvaltningsnivå, er det vesentlig at en slik direkte tilbakemelding skjer knyttet til endelig utarbeidelse av plandokumentet, og at gjensidige forventninger og krav blir tatt opp og drøftet.

Når det gjelder fylkesplanen er brukerne i stor grad kommunene, selv om planens disponeringer ikke er bindende. Kommunene må derfor i stor grad trekkes inn i utarbeidelse av plandokumentet. Selv om funksjonsfordelingen mellom kommune, stat og fylke i fremtiden blir endret, synes det nødvendig at det på regionalt/fylkesnivå finnes en form for plansystem som dekker opp de oppgraver kommunene ikke har ansvar for, og som trenger en regionalpolitisk avklaring.

System for plan- og prosessevaluering

For å systematisere dialogen mellom forvaltningsnivåene, kan det innføres en form for evalueringsregime, en ex-ante evaluering (forhåndsanalyse av plandokumentene) en erfaringsevaluering midtveis i planperioden, og en resultat/effektevaluering mot slutten av planperioden. Disse dokumentene kan danne grunnlaget for den forpliktende dialogen mellom forvaltningsnivåene.

Ex-ante evalueringen (forhåndsanalysen) sjekker ut følgende punkter i plandokumentene før endelige vedtak gjøres:

- konsistensen i plandokumentet, strategier, programmer og prosjekter i forhold til sentrale utfordringer nasjonalt og i fylket,
- sammenhengen mellom dokumenterte erfaringer og foreslåtte tiltak,
- ivaretagelsen av brukermedvirkningen og
- om viktige nasjonale mål er ivaretatt.

Dette dokumentet er da sammen med planene, grunnlaget for dialogen mellom stat og fylke, der vekten da kan legges på gjennomføringen av strategiene og forpliktelsen på begge nivå. Innføring av en slik analyse, er i stor grad knyttet til kombinasjonen tidshorisont, dialog og brukermedvirkning.

Det må også ligge som forutsetning at det innføres en form for evaluering eller erfarings-/læringsrapport, midtveis i planperioden som kan danne grunnlag for kursjusteringer. Vekten i denne legges på resultater innenfor strategier og programmer med bakgrunn i de gjennomførte prosjektene. I tillegg er det nødvendig å ha en gjennomgang ca. et år før revisjonen, med vekt på resultater og erfaringer, samt nye trender og nasjonale føringer som har konsekvenser for kommende periode.

Integrert i et slikt evalueringssystem bør det også bygges opp en metode for evaluering av partnerskapets funksjon og evne til å utvikle en lærende region. Dette inkluderer etablering av mål og hensikter med programarbeidet, et indikatorsett, et målesystem og modell for å måle utvikling i partnerskapet og hvordan partnerskapet bidrar til å realisere de overordnede målene. Denne type prosessevaluering må være nært knyttet til partnerskapet og evne å gi innspill til endringer av metoder og

samhandlingsmønstre for å øke effekten av iverksatte tiltak, i praksis en type følgeevaluering/prosesserådgiving.

Innenfor et mer strukturert evalueringssystem kan den årlige aktivitetsrapportering knyttet til etatenes forvaltning av virkemidler, foregå løpende. Gjennom forhåndsanalysen og dialogen rundt denne, godkjennes også etatenes eventuelle avvikende prioritering fra departementenes nasjonale retningslinjer. Innenfor fagdepartementets ansvarsområde vil dermed rapporteringen gå som normalt, mens effekt- og resultatevalueringene knyttes til de faste rutinene rundt læringsrapport og effektanalyse.

Programressurser

Det er i dag stor ulikhet mellom deltakerne i partnerskapet mht. ressurser å sette inn i løsning av felles strategier og tiltak. Slik situasjonen i dag er, har SND i praksis hånd om alle midler utenom postene 551 og 58, og enkelte fylker kan omdisponere inntil 20% av SNDs post 2425, samt at enkelte fylker avsetter egne ressurser til regionale utviklingstiltak. Dette er imidlertid bare en svært liten andel av de samlede midler som anvendes til regional utvikling, og i de fleste tilfeller er dagens midler ikke tilstrekkelig til å kunne foreta regionale justeringer for tunge statlige føringer i sektorpolitikken.

Ressurstilgangen styres gjennom Stortingets budsjettvedtak, og utover de løpende programmene med forhåndsdefinerte rammer, er det også stor usikkerhet om stabiliteten i virkemidlene. Etablering av programmer medfører også at de årlige rammene til for eksempel deler av SNDs virkemidler, kuttes. Erfaringene med de sentrale programmene og Norges deltakelse i EU-prosjektene (Interreg, rammeprogrammene mv.), viser imidlertid at det er mulig å fastlegge ressursfordelingen over en lengre tidsperiode. Dette viser også at dersom man politisk sett ønsker stabilitet, er det mulig å gjennomføre.

Ansvar og forpliktelse i partnerskapet oppnås gjennom at partnerskapet reelt disponerer ressurser for å gjennomføre aktuelle strategier. Med bakgrunn i rapportene fra fylkene og erfaringer innen strukturfondene i EU, vil en større grad av frie ressurser, i kombinasjon med reelle muligheter i alle fylker til å foreta omdisponeringer av statlige midler knyttet til gjennomføring av regionale strategier, øke engasjement og oppslutning om planoppgavene. Det vil dermed også bli lettere å plassere ansvar for resultater i partnerskapet. Dette endrer også den store ulikheten mellom aktørene mht. til tilgang til ressurser til å delta i realiseringen av de regionale strategiene.

Det bør derfor være grunnlag for å drøfte om det er mulig som et ledd i fornyelsen av offentlig sektor å kunne foreta en regionalisering av oppgaver og ressurser på områder der koordineringsansvaret ligger regionalt, og at det sentralt avsettes fellesressurser fra flere departementer knyttet til sektorpolitikken som kan danne grunnlaget for forhandlingene mellom stat og fylke for gjennomføring av regionale og nasjonale strategier.

Oppsummering

Vi foreslår med bakgrunn i dette at det innføres et nytt grep i den regionale planleggingen med fokus på langsiktighet, dialog mellom forvaltningsnivåene, forhåndsanalyser og felles ansvar for gjennomføring av regionale strategier/programmer. Dette sikrer implementering av læring og resultater i partnerskapet, både horisontalt og vertikalt, og bidrar til å løse de sentrale dilemmaene rundt brukermedvirkning, relasjonsbygging, formalisering og fleksibilitet/endringsvilje. Samtidig sikrer en større sammenheng mellom sentralt og regionalt nivå for gjennomføring av nasjonale strategier.

Elementene i dette blir følgende:

- Utvidelse av planhorisonten og mer aktiv bruk av scenarier og langsiktige visjoner/mål som metode i planleggingen, jfr. bruken av landsdelsscenarier, som kan danne grunnlag og ramme for dialogen mellom stat/region.
- Overgang til en lengre planperiode for det regionale planverket, eksempelvis 7 år som strukturfondene i EU
- Allokering av "frie" ressurser på fylkesnivå og i et felles fond fra flere departementer for gjennomføring av planer/strategier
- Forhåndsanalyser og effekt-/resultatanalyser av planer som grunnlag for forpliktende dialog mellom forvaltningsnivåene
- Løpende prosessevaluering internt i partnerskapet
- Krav til formalisering av planprosessen og sikring av brukermedvirkningen i utforming av strategier, programmer og prosjekter

Litteraturreferanser.

- Aetat, Arbeidsdirektoratet (2000) - *Foreløpig Programnotat 2001*, Oslo
- *Innspill til Stortingsmelding om SND*
- Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (1999) *Tildelingsbrev for 2000*
Tildelingsbrev for 2. halvår 2000
- Amdam, J. (1996) *Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland.*
Møreforskning, Volda
- Amdam, J. (1998) *Regionale utviklingsprogram og partnerskap mellom private og offentlige utviklingsaktører. Krav og forventningar på Nordvestlandet.*
Møreforskning, Volda
- Amdam, J., Bergem, R. og Tangen, G. (2000) *Vurdering av regionale samordningsmidlar.*
Møreforskning, Volda
- Asheim, B.T. (1985) „Top-down“-strategi. En nødvendig forutsetning for å utvikle periferien? I J. Lomøy (red) *Geografi og planlegging. Norsk Samfunnsgeografisk Forenings Skrifter nr. 13.*
- Asheim, B.T. og Isaksen, A. (1997) *Regionalisering som utviklingsmodell- Om mulighetene for lokal næringsutvikling i en global økonomi.*
I Omstilling og Regional utvikling.
Nordlandsforskning. Bodø
- Asheim, B.T. (1998) *Learning regions as development coalitions: partnerships as Governance in European workforce states?* Paper presentert på Second European Urban and Regional Studies Conference, Universitetet i Durham september 1998
- Aust-Agder Fylkeskommune Strategisk Næringsplan 1998-2001
Regionalt utviklingsprogram 2000
- Bjørgum, Ø. m.fl. (1999) *Trebente hunder og regionalt strategiarbeid. En studie av strategiarbeidet i regioner i Storbritannia, Canada, Finland, Frankrike og USA.*
KRD/NUTEK, Oslo/Stockholm
- Böhler, H. og Wossidlo, P.R. (1993) *Modellvorhaben zur Verbesserung der Technologietransfers in einer strukturschwachen Region. Endbericht.*
Betriebswirtschaftliches Forschungszentrum, Bayreuth.

- Cooke, P. (1998) *The Role of Innovation in Regional Competitiveness*. Paper presentert ved konferansen: Cohesion, Competitiveness and RTDI: Their impact on regions. Maastricht Mai -98
- Dahlgren, B. (1999) *Regionala tillväxtavtal för samspel mellan uppifrån och Nerifrån – Tulipanros eller Kejsarens nya kläder?* Artikkel i Nordisk Samhällsgeografisk Tidsskrift. Nr. 29/1999
- Emerson, M.J. og Lamphear F.C. (1975) *Urban and Regional Economics. Structure and Change*. Allyn & Bacon, Boston.
- Eberts, R, og Erickcek, G. W.E. (2000) *Local Partnership Organizations in the United States*. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, USA
- Freeman, C. og Soete, L. (1997) *The Dynamics of Industrial Innovation. 3rd. ed.* MIT Press, Cambridge
- Hansen, J.C. og Selstad, T. (1999) *Regional omstilling – strukturbestemt eller styrbar?* Universitetsforlaget, Oslo
- Hirschman, A. (1958) *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New York
- Hordaland Fylkeskommune (1999) *Utfordringer for næringsutvikling i Hordaland 2000-2003* Bergen
- Hordaland Fylkeskommune Strategisk Næringsplan 2000-2003
Regionalt utviklingsprogram 2000
- Isaksen, A. (1998) *Regionalisation and regional clusters as development strategies in a global economy*. STEP-report R-01/1998. Oslo
- Karlsen, A. og Lindeløv, B. (1998) *Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*. Nordlandsforskning. Bodø
- Karlsen, A., og Lindeløv, B., (2000) *Nyskaping i næringsmiljøer. En sammenlikning av industriell innovasjon i Grenland, Rana og Glomfjord*. Nordlandsforskning, Bodø
- Kelley, M.R. og Helper, S. (1997) *The Influences of Agglomeration Economies and Local Institutions on the Technology Adoption Decisions of US Manufacturing Industries*. Paper, EUNIT, Lisboa mars -97

- Landbruksdepartementet. (2000) Rundskriv M-3/2000. *Midler til bygdeutvikling 2000 – Tildeling på fylkesnivå.*
- Landabaso, M. (1997) *The promotion of innovation in regional policy: Proposals for a regional innovation strategy.* I Entrepreneurship & Regional Development, 9 (1997), 1-24.
- Landabaso, M. & Reid, A. (1998) *Developing Region Innovation Strategies: The European Commission as Animator.* I Morgan and Nauwelaers: Regional Innovation Strategies – The Challenge for Less-Favoured Regions. Regional Studies Association
- Landabaso, M. m.fl. (1999) *Learning Regions in Europe: Theory, Policy and Practice through the RIS-Experience.* Paper til “3.rd International Conference of Technology and Innovation Policy, Austin USA
- Lundvall, B.Å., m.fl. (1992) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* Pinter Publishers, London
- Lundvall, B.-Å. (1998) *The Globalising Learning Economy: Implications for Small and Mediumsized Enterprises.* Paper, presentert Cumberland Lodge Mai 1998.
- Lundvall, B.-Å. og Barras, S. (1998) *The Globalising Learning Economy: The Implications for Technology Policy.* Final Report TSER-programme, EU-Comm.
- Malecki, E. (1997) *Technology & Economic Development – The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness. 2nd Ed.* Longman, London
- Maskell, P. m.fl. (1998) *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development. Specialisation and Prosperity in small, open Economies.* Routledge, London
- Nordland Fylkeskommune Regionale utviklingsprogram 1999, 2000
Strategisk Næringsplan 2000-2003
Fylkesplan 2000-2003
- OECD (1991) *Technology and Productivity – The Challenge for Economic Policy.* Paris
- OECD (1992) *Technology and the Economy – The Key Relationships.* Paris

- OECD (1998) *The Venice Conference*. Oppsummering av LEED-konferanse i Venezia. Paris
- OECD (2000) *OECD Report on Local Partnerships*. Preliminary Report LEED Programme, Paris
- Oppland Fylkeskommune Regionale utviklingsprogram 1998, 1999 og 2000 Fylkesplan 2000-2003
- Perroux, F. (1950/69) *L'Économie du XX^e Siècle*, 3rd. ed. Paris
- Persson, L.O., m.fl. (2000) *Regionala tillväxtavtal – Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå*. Nordregio/Ledningskonsulterna/SIR, Stockholm
- Reinert, E. og Schootbrugge, E.v.d. (1999) *Regionale strategier i kunnskapssamfunnet*. Norsk Investorforum, Oslo
- Ringholm, T. m.fl. (1994) *Og alle var enige om at det hadde vært en god prosess. Evaluering av strategisk næringsplanlegging i Hordaland og Troms*. NORUT Samfunnsforskning, Tromsø
- Severijns, J.M.J. (2000) *Experiences in Limburg (NL) regarding innovation Policy*. Presentasjon på NHO/KS-konferanse i Brussel mai 2000
- Stabæk, T. m.fl. (1998) *Næringsplanlegging og næringsplanprosesser*. Asplan Viak AS, Sandvika.
- Stabæk, T. (1994) *Teknologioverføring. Arbeidsmodeller og nettverk i Tyskland og Irland*. Norges Industriattachéer, Oslo
- Storper, M. (1997) *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press, New York
- St.meld. nr. 31 (1996-97) *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og Regionaldepartementet, Oslo
- Sør-Trøndelag Fylkeskommune (1999) *Sluttrapport kommunene og fylkesplanleggingen Sør-Trøndelag*. Trondheim
- Sør-Trøndelag Fylkeskommune Regionale utviklingsprogram 1999, 2000

Aalbu, H., Hallin, G. og Mariussen, Å. (1999) *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994-99*. Nordregio, Stockholm

Uhlin, Å (1999) *REGINN Processrapport nr. 1 og nr. 2 1999*. Høgskolan i Karlskrona-Ronneby