

Fritt Fram i Oppland?

En underveisevaluering av Fritt Fram- forsøket

av

Arild Gjertsen

NF-rapport nr.

**ISBN-nr.: 82-7321-
ISSN-nr.: 0805-4460**

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via nf@nforsk.no

Tittel Fritt Fram i Oppland? En underveisevaluering av Fritt Fram- forsøket	Offentlig tilgjengelig:	NF-rapport nr.:
	ISBN nr. 82-7321-	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag:	Dato:
Forfattere Arild Gjertsen	Prosjektansvarlig (sign):	
	Forskningsleder : Tone Magnussen	
Prosjekt	Oppdragsgiver KS	
	Oppdragsgivers referanse	
Sammendrag Evalueringens hovedkonklusjon er følgende: de positive effektene av forsøket så langt manifesterer seg først og fremst i partnerskapsbyggingen mellom fylkeskommune og fylkets regioner. I det horisontale partnerskapet mellom virkemiddelaktørene ligger det derimot betydelige utfordringer av institusjonell art. Dette peker primært tilbake på statens ambivalente holdning til forvaltningen av den regionale utviklingspolitikken	Emneord Regionalpolitikk Regional utvikling Partnerskap	
	Keywords Regional policy Regional development Partnerships	
Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

Denne sluttrapporten fra følgeevalueringen av Fritt Fram- forsøket er utarbeidet av Nordlandsforskning i samarbeid med VINN. Arbeidet er utført på oppdrag av KS.

En kontrakt mellom Nordlandsforskning og KS har ligget til grunn for arbeidet. Kontrakten bygger på en detaljert anbudsforespørsel fra KS, en prosjektbeskrivelse utarbeidet av Nordlandsforskning og VINN, samt forhandlingsmøter mellom Nordlandsforskning, VINN, KS og Oppland fylkeskommune. Fra KS har Berit Aarsnes og Øistein Gjølberg Karlsen fulgt opp arbeidet.

Rapportens vurderinger står Nordlandsforskning og VINN alene ansvarlige for.

Vi vil for øvrig takke alle informanter som har bidratt med data til evalueringsarbeidet.

Arild Gjertsen
Bodø, juni 2005

INNHold

FORORD	1
SAMMENDRAG.....	5
SUMMARY	10
1. FRITT FRAM-FORSØKET.....	12
1.1 HOVEDELEMENTER I FORSØKET.....	12
1.2 REGIONALPOLITIKK FØR FRITT FRAM.....	13
1.3 FORSØKET SOM PROSESS	15
1.4 VIRKEMIDLENE	18
1.5 OM EVALUERINGEN	20
1.5.1 Hovedproblemstillinger.....	20
1.5.2 Metode.....	21
2. DE REGIONALPOLITISKE FORUTSETNINGENE	23
2.1 EN REGIONALPOLITIKK I ENDRING	23
2.2 DEN NYE REGIONDEBATTEN	25
2.2.1 Fylkeskommunens lederrolle – en hovedutfordring	28
3. ET TEORETISK UTGANGSPUNKT	29
3.1 PARTNERE I ULIKE SKAP	29
3.2 OPERASJONALISERING	33
3.2.1 Ressursenes betydning	33
3.2.2 Forventninger og virkelighetsforståelse.....	33
3.2.3 Organisering: finnes det "suksessfaktorer"?.....	34
3.2.4 Partnerskap, politikutforming og politisk styring.....	34
4. PROSESS	36
4.1 ET PARTNERSKAP BLANT VIRKEMIDDELAKTØRER	37
4.1.1 Innovasjon Norge.....	37
4.1.2 Aetat – partner med bundet mandat?.....	41
4.1.3 Fylkesmann og fylkeskommune: en konfliktfylt relasjon	44
4.1.4 Erfaringene med Partnerskapsforum.....	47
4.2 FYLKE OG SENTRAL STAT.....	49
4.2.1 Kommunal- og regionaldepartementet.....	49
4.2.2 Nærings- og handelsdepartementet.....	52
4.2.3 Arbeids- og sosialdepartementet.....	53
4.2.4 Landbruks- og matdepartementet.....	54
4.3 FYLKE OG REGION-/KOMMUNERELASJONEN.....	55
4.3.1 Det generelle bildet.....	55
4.3.2 Hva viser spørreundersøkelsene?	71
4.3.3 Midt-Gudbrandsdal.....	73

4.3.4 Nord-Gudbrandsdal.....	74
4.3.5 Lillehammerregionen.....	75
4.3.6 Hadelandsregionen.....	77
4.3.7 Gjøvikregionen.....	78
4.3.8 Valdresregionen.....	80
4.3.9 Hovedinntrykket fra intervjudataene.....	81
4.4 UTSIKTEN FRA TOPPEN AV FYLKESHUSET	82
5. RESULTAT.....	85
5.1 VIRKEMIDDELINTEGRERING?	85
5.2 REGIONALPOLITISK TREFFSIKKERHET?	88
5.3 POLITISK FORANKRING OG MYNDIGGJØRING?	91
5.4 MULIGHETSROMMET: DEFINERT AV EN AMBIVALENT STAT.....	94
5.5 UTFORDRINGER I DET VIDERE ARBEIDET.....	96
5.5.1 Anbefalinger.....	97
6. REFERANSER.....	101
VEDLEGG 1: INFORMANTER.....	103
VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA.....	104
VEDLEGG 3: ØKONOMISKE RAMMER OG FORDELINGER.....	110

FIGUR OG TABELLOVERSIKT:

Figur 1: Samvirket mellom politisk og operativt nivå i RHP-prosessen.....	17
Figur 2: Institusjonelle forutsetninger og strategisk orientering i partnerskap for regional utvikling.	30
Figur 3: Politikkkutformingsroller i det regionale partnerskapet.....	31

Tabell 1: Regionale utviklingsformål som inngår i de statlige Fritt Fram- midlene (kapittel 551 post 64, Utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune). Tall i tusen kroner.	18
Tabell 2: Andel med god kjennskap til ”Fritt Fram” og partnerskapsavtalene.	56
Tabell 3: Effekten av partnerskapsavtalene på samarbeidet mellom fylkeskommune og samarbeidende kommuner (prosent).	56
Tabell 4: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for nye typer utviklingsprosjekter i respondentens kommune. Prosent og gjennomsnittscore.....	57

Tabell 5: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for større utviklingsprosjekter i respondentens kommune. Prosent og gjennomsnittscore.....	57
Tabell 6: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for samordning av fylkeskommune og kommunens prioriteringer. Prosent og gjennomsnittscore.	58
Tabell 7: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning bredere lokal involvering i utviklingspolitikken. Prosent og gjennomsnittscore.	58
Tabell 8: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for utviklingsressursene i respondentens kommune. Prosent.	59
Tabell 9: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for en politikk tilpasset respondentens kommune. Prosent.	59
Tabell 10: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for lokalt selvstyre i respondentens kommune. Prosent.	59
Tabell 11: Påstandsbatteri: regionrådenes rolle. 2005. Prosent (N=70) og gjennomsnittscore.....	61
Tabell 12: Behov for økt lokal/regionalpolitisk styring. 2005. Prosent (N=70) og gjennomsnittscore.....	61
Tabell 13: Vurdering av fylkes- og kommunepolitikernes rolle i regionalt utviklingsarbeid 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.....	62
Tabell 14: Utviklingen i samarbeidet mellom respondentens kommune/region og fylkeskommunen de siste par år. 2004 (N=110) og 2005 (N=70). Prosent....	63
Tabell 15: Involvering av respondentens kommune/region i RHP-prosessen 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.....	64
Tabell 16: Oppfatning om betydningen av fylkeskommunens regionale utviklingspolitikk. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.	65
Tabell 17: Oppfatning om fylkeskommunen som ressurs i kommunalt plan- og utviklingsarbeid. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.....	65
Tabell 18: Oppfatning om bruk av fylkesplaner i kommunalt plan- og utviklingsarbeid. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.....	66
Tabell 19: Oppfatning om samordningsproblemer mellom fylkeskommune og regional stat. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.	66
Tabell 20: Oppfatning om fylkespolitikernes grad av styring med regionale utviklingsmidler. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.	67
Tabell 21: Grad av kontakt med regionale myndigheter/institusjoner i plan- og utviklingsarbeid. 2004 og 2005 (gjennomsnittscore 1-6).....	69
Tabell 22: Behov for styrking av kontakten med regionale utviklingsaktører. 2004 og 2005 (gjennomsnittscore 1-6).....	70
Tabell 23: Effekten av Fritt Fram på bruk av utviklingsmidler. 2005. N=70.	71

SAMMENDRAG

Utgangspunktet for Fritt Fram- forsøket har vært å øke treffsikkerheten av virkemidler for regional utvikling, og å styrke det politiske nivået regionalt og lokalt ved at disse virkemidlene samles i en budsjettpost under fylkespolitisk samordning. Forsøket kan dermed beskrives som både en politisk reform og en virkemiddelreform. For å nå disse målene har Fritt Fram-forsøket valgt å fokusere på en spesifikk arbeidsform – partnerskapsarbeid. Forsøket bygger på et system av forpliktende partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen, ulike statlige aktører og kommuner i interkommunalt samarbeid.

Fritt Fram befinner seg fortsatt i en relativt tidlig fase; forsøket har vært formelt operativt i nærmere ett og et halvt år. Dette betyr også at det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner om forsøkets effekt som redskap i en vitalisert regionalpolitikk for Oppland fylke. Det er imidlertid mulig å peke på i hvilken grad forsøket og partnerskapsprosessene har beredt grunnen for å nå hovedmålsettingene..

Evalueringsens hovedkonklusjon er følgende: de positive effektene av forsøket så langt finnes først og fremst i partnerskapsbyggingen mellom fylkeskommune og fylkets regioner. I samarbeidet mellom fylkeskommune og øvrige virkemiddelaktører ligger det derimot betydelige utfordringer av institusjonell art. Dette peker primært tilbake på statens ambivalente holdning til forvaltningen av den regionale utviklingspolitikken.

Partnerskap mellom fylke og regionråd/kommuner

En bedre regionalpolitisk treffsikkerhet finnes kanskje særlig i det strategiske arbeidet som er gjennomført i forhold til de regionale handlingsprogrammene. Prosessene med siktemål om å utforme spissede og regionsspesifikke utviklingsstrategier framstår etter vår oppfatning som et klart positivt aspekt ved det prosessarbeidet som har vært gjennomført. Våre data gir grunnlag for å hevde at relasjonen mellom fylkesnivået – og da først og fremst fylkeskommunen – og regionrådene framstår som bedre utviklet og bedre systematisert.

Effekten av forsøket og de partnerskapsrelasjonene som har vært under oppbygging gis en positiv vurdering av regionrådslederne. Dette er også en vurdering som gis av representanter for fylkeskommunens politiske lederteam. Koblingen mellom den fylkespolitiske ledelsen og det politiske nivået på regionrådsnivået representerer med andre ord et møtepunkt som gis gode skussmål fra begge hold – og som klart

knyttes til det partnerskapsarbeidet som Fritt Fram- forsøket danner rammen omkring. Man opplever også til en viss grad at regionrådenes oppmerksomhet på utviklingspolitiske spørsmål har økt. Den politiske forankringen av regionrådenes arbeid i enkeltkommunene oppleves riktignok å ha et forbedringspotensial, og utviklingen av tettere koblinger mellom regionråd og andre virkemiddelaktører enn fylkeskommunen framstår nok også som mindre tydelig.

Det knytter seg imidlertid et viktig spørsmål til hvem som skal defineres som sluttbrukere i det regionale utviklingsarbeidet. I så måte synes næringslivet, i det minste ved første øyekast, å være svakt representert i Fritt Fram- forsøkets partnerskapstenkning. Vi vil hevde at det bør finnes rom for å *systematisere* tilbakemeldinger fra næringsliv og sluttbrukere langt sterkere innenfor rammen av forsøket. Det bør ligge et klart fokus på å omsette operative erfaringer i ny og revidert strategiutforming. Dette vil ytterligere bidra til regionalpolitisk treffsikkerhet. Rapporten konkluderer i denne sammenhengen med at:

- Det er et behov for å styrke koblingen mellom enkeltkommunene og regionrådet som partnerskapsarena og utviklingsaktør. Selv om dette er et forhold som regionrådene selv må håndtere, bør Fritt Fram- forsøket som sådant også rette oppmerksomhet mot dette. I så måte har den fylkespolitiske ledelsen et særlig ansvar.
- Brukere og næringsliv bør integreres tettere i forsøket. Vi vil foreslå at man tar opp igjen spørsmålet om å etablere brukerfora/brukergrupper.
- Det bør ligge et klart fokus på å omsette operative erfaringer i ny og revidert strategiutforming. Dette vil etter vår oppfatning ytterligere bidra til regionalpolitisk treffsikkerhet. Dette krever at man får på plass et velfungerende mål- og resultatstyringssystem knyttet opp til forsøket.

Politisk vitalisering?

Den politiske myndiggjøringen framstår på mange måter som en kjerne i Fritt Fram- forsøket. Forsøkets ambisjon om å representere en politisk reform handler således om å styrke evnen til å gripe utviklingspolitikken både på fylkesnivå og på kommunalt nivå/regionrådsnivå. Den politiske ledergruppen i fylkeskommunen synes å være godt i inngrep med problemstillinger knyttet til fylkets regionale utviklingspolitikk, noe som må sees i sammenheng med gode koblinger til regionrådsnivået. Men det er sannsynligvis rom for å forsterke den politiske forankringen internt i fylkeskommunen overfor fylkestingets ”menige” medlemmer.

Den politiske aksen i prosjektet også aksentuert ved at en ved siden av forsøket har etablert en regionalpolitisk ledergruppe bestående av fylkesordfører og regionrådslederne, samt at fylkesmannen og lederen av KS Oppland er invitert til å delta. I løpet av det året gruppen har fungert, er oppsummeringen av den i for stor grad er blitt et informasjonsorgan fra fylkesordfører til regionrådslederne. Fylkesmannens og KS-leders engasjement har vært lite, og få saker har vært spilt inn. Regionalpolitisk Ledergruppe synes derfor å ha et uforløst potensial som en arena for å styrke den politiske styringsrollen. Det kan også oppleves som paradoksalt at politikerrepresentasjonen i partnerskapet blant virkemiddelaktørene har vært fraværende, sett i forhold til forsøkets uttalte ambisjon om å vitalisere den politiske lederrollen. Til dels er dette en kontakt som etterspørres og savnes blant virkemiddelaktørene. Dette kan isolert sett ikke tas til inntekt for et svakt regionalpolitisk engasjement, men er snarere et uttrykk for en organisatorisk utfordring for forsøket. Essensen i rapportens anbefalinger er:

- Etablering gjensidige læringsarenaer mellom det politiske nivå og det administrative nivå representert ved Partnerskapsforum, er viktig. Dette bør legges i tilknytning til oppsummering av erfaringer med siste års handlingsprogram og prosjekt.
- Ambisjonen om en politisk myndiggjøring bør knyttes sterkere til Regionalpolitisk Ledergruppe.

Partnerskap mellom virkemiddelaktører

Fritt fram- forsøket har lagt det strategiske partnerskapet for regional utvikling til en kommunal/regional – fylkeskommunal arena. Satt på spissen kan man si at partnerskapet med regional stat i den tidligste fasen av forsøket fikk et mer operasjonelt siktemål; regional stat ble en iverksetter av politiske vedtak man i liten grad hadde vært involvert i å forberede grunnen for. Både fra fylkesmann, Innovasjon Norge og Aetat er det en klar oppfattelse av at man ble trukket for sent inn i prosessen i forhold til det som var ønskelig. Denne situasjonen ser ut til å ha forsterket et allerede skrantende samarbeidsforhold mellom fylkeskommune og fylkesmann, og har hatt negative konsekvenser for samarbeidsdynamikken i Fritt Fram prosjektet.

På et mer grunnleggende plan har virkemiddelaktørenes involvering i partnerskapsprosessen vært preget av usikkerhet om den politiske dimensjonen i forsøket. Kritikken mot en svak involvering tidlig i prosessen reflekterer dermed også at det ikke hadde funnet sted en gjennomgripende politisk diskusjon om

fylkeskommunens utviklingsrolle, og at det ble gitt få signaler fra fylkespolitisk hold på innhold og prioriteringer tidlig i forsøket. Delvis har denne skepsisen – først og fremst hos fylkesmannen – sitt opphav i en prinsipiell innvending mot fylkeskommunens politiske styring av kommunesektoren. Disse innvendingene henviser til at fylkeskommunen – på administrativt nivå – sannsynligvis var vel raske ut av startblokkene i forsøkets initieringsfase. Dette reiser også et spørsmål om interne organisatoriske forhold på fylkeshuset. Forsøket som sådant framstår gjennom det første halvannet år i operativ drift som preget av relativt sterk administrativ styring – kanskje sterkere enn det man kunne forvente ut fra ambisjonen om å styrke de politiske aksene i fylkets regionale utviklingspolitikk. Erfaringene med arbeidet i partnerskapsforum oppleves likevel som å være i positiv utvikling. Delvis ser dette ut til å skyldes endrede holdninger til forsøket som sådant, etter hvert som partnerskapsprosessen har kommet i gang.

Det kritiske spørsmålet, gitt forsøkets ambisjon om å integrere regionalpolitiske aktører og virkemidler bedre, er hvorvidt partnerskapsorganisering gir en regionalpolitisk merverdi. Når dette spørsmålet fra vår side ikke kan besvares entydig positivt, handler dette i stor grad om sektorpolitiske begrensninger som ligger utenfor partnerskapets direkte kontroll. Rapporten konkluderer med følgende anbefalinger overfor virkemiddelaktørene:

- En tettere integrering av fylkesmannen i forsøket framstår som viktig. Det påligger fylkesmannen et særlig ansvar i denne forbindelse.
- En mer detaljert kjøreplan for revisjonsarbeidet av regionalt handlingsprogram/fylkesplan, er nødvendig for å gi partnerne en sterkere tilknytning til den politiske prosessen.
- Partnerskapsforums funksjon bør avklares bedre, med fokus på rollene som enten gjennomføringsorgan, som strategiutvikler eller begge deler.
- Partnerskapsforumets rolle i å operasjonalisere de spissede satsingene i samarbeid med regionene bør videreføres.

Fylke og stat

Den politikk som de sentrale virkemiddelaktørene utenfor fylkeskommunen er satt til å forvalte er i liten grad tilpasset den tenkningen som ligger til grunn for Fritt Fram- forsøket. Dette resulterer til dels at det oppleves som administrativt vanskelig å tilpasse virkemidlene til en partnerskapsbasert politikktutforming, og dels at oppmerksomheten snevres inn mot tradisjonelle oppgaver, klient- og

kundegrupper. Uten en omforent nasjonal politikk hva regionalisering innebærer i praksis, vil dette representere en vedvarende barriere mot regionale partnerskapsbestrebelsler.

Spørsmålet er om forsøket er gitt gode nok forutsetninger for at ambisjonen om forsøket som politisk reform er realistisk. Selv om man har klart å etablere et bedre samarbeidsklima i det horisontale partnerskapet mellom virkemiddelaktørene gjennom forsøksperioden, er det trolig et godt stykke vei å gå for å instituere den tiltenkte ledende utviklingsrollen for fylkeskommunen.

Den grunnleggende utfordringen for forsøket ligger i at nasjonale myndigheter har valgt å ikke definere innholdet i det regionale utviklingsbegrepet. Det nasjonale nivå ser ut til å vegre seg for å kople et regionalt utviklingsbegrep til tunge nasjonale utviklingsprosesser og debatten om fylkesnivåets framtid. Fritt Fram-forsøket illustrerer at denne mangelen på statlig regionaliseringsvilje også får konkrete manifestasjoner på fylkesnivået. Uten en grunnleggende vilje fra sentrale myndigheter til å gjøre mer enn å flikke på den regionale forvaltningens utviklerrolle, kan det settes et spørsmålstegn ved forsøkets betydning for fylkeskommunes styringspondus. Staten må åpenbart ta sin egen retorikk om regional autonomi på alvor.

SUMMARY

The so-called *Fritt Fram* pilot project in the county of *Oppland* is an attempt at vitalising the democratic governing of regional development in the area. The project aims at increasing the accuracy and flexibility of available policy instruments for regional development. To these ends, the project focuses on building partnership arrangements between various regional development authorities, and between these authorities and the sub-regional/municipal level. This evaluation of the project focuses on the partnership process undertaken thus far. The main questions posed, are whether the project has succeeded in establishing a basis for a better integrated and more targeted use of regional development tools – and whether the democratic institutions both at the county- and the sub-regional/municipal level manages to shape regional policies more efficiently.

The main conclusion of the evaluation is as follows: The positive effects of the project thus far are primarily linked to the efforts of partnership-building between the democratic institutions at the county level and the sub-regional institutions in *Oppland*. There are, however, considerable institutional impediments to establishing an effective partnership between the regional development agents at the county level. This seems primarily to be rooted in ambivalence to regionalisation and regional policies at the national level.

On the positive side, the evaluation points to more strategically targeted regional policies being formed in co-operation between regional development agents and the municipal/inter-municipal institutions in *Oppland*, although the relative absence of private sector partners is a point of concern – raising the question of the suitability of strategies for the end users of the regional development efforts. However, the increased level of contact between democratically elected decision makers at the county- and the municipal level has most likely laid the foundations for more coherent regional development strategies.

However, the partnership process between regional development authorities at the county-level has initially been fraught with scepticism, and, in the case of relations between the county governor and the regional assembly and its administration, more or less open conflict. This scepticism was based on uncertainty among the partners as to what an increased democratic control on the regional development field would imply for the partners, and a feeling of not being invited to define the content of the pilot project in its initial stages. Nevertheless, this scepticism has subsided over time, and this aspect of the partnership building efforts resides in a

more positive environment than initially, with the possible exception of the county governors participation in the partnership process.

However, the partnership-building efforts between these regional development agents raise a more fundamental question regarding the institutional limits imposed on the partnership process. These institutional limits are to a considerable extent beyond the control of the regional partnership. The regional development agents' role as executors of national sector policies is not well suited to the integrative approach to regional development that the *Fritt Fram* project builds on. Without a consensus among actors at the national level – both political and administrative – regarding the content and approach to regionalisation, barriers to regional partnership-building persists.

1. FRITT FRAM-FORSØKET

1.1 HOVEDELEMENTER I FORSØKET

Det regionale nivået – og i særdeleshet fylkeskommunene – befinner seg i en situasjon hvor nye roller skal defineres og avklares. Fylkeskommunene er tillagt rollen som ledende regional utviklingsaktør (St. meld. 19 (2001-2002)), men hva dette innebærer i *praksis* kan være mer uklart. Fylkeskommunene må langt på vei definere dette selv. Sentrale myndigheter har imidlertid signalisert at fylkeskommunene i denne sammenhengen skal få et større ansvar for forvaltningen av de distriktpolitiske virkemidlene. I tillegg legger regjeringen opp til et generelt sterkere fokus på effektivisering og modernisering av offentlig sektor. Det er på denne bakgrunnen at Oppland fylkeskommune har iverksatt prosjektet "Fritt Fram". Prosjektets hovedmål er å "*øke treffsikkerheten og fleksibiliteten av regionale virkemidler for å øke regionenes bidrag til verdiskapning og velferd*" og å "*styrke det politiske nivået regionalt og lokalt ved at virkemidler med betydning for regionale utvikling samles i en budsjettpost under fylkespolitisk samordning*".

Høsten 2000 inngikk Oppland fylkeskommune en regional partnerskapsavtale med kommunene i Lillehammer-regionen. Dette innebar politisk, kompetansemessig og økonomisk samarbeid om utvikling av regionen. Fra 2002 ble denne arbeidsformen utvidet til å gjelde alle kommuner og regioner. Denne arbeidsformen danner på mange måter kjernen i det som etter hvert skulle utkrystallisere seg som Fritt Fram-forsøket. Søknaden til sentrale myndigheter om opprettelse av forsøket hadde således bred støtte fra samtlige kommuner i fylket. I tillegg til å være en partnerskapsorganisert arbeidsform, representerer også forsøket et ønske fra fylkestingets side om å forvalte og samordne fylkeskommunale og flere statlige sektorvirkemidler i det regionale utviklingsarbeidet. Fritt Fram-forsøket har ønsket å vektlegge den politiske prioriteringsprosessen gjennom et styrket samarbeid mellom fylkestinget og kommunestyrene, formalisert gjennom partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og kommunene. Fylkesutvalget i Oppland behandlet Fritt Fram-søknaden den 18. februar 2003. Den 24. juni godkjente regjeringen i statsråd forsøksprosjektet Fritt Fram, og etter oppfølgingsmøter med departementene er det fremmet en tilleggsproposisjon som Stortinget vedtok i desember 2003, og som fastsatte de økonomiske rammene for 2004.

Fritt Fram-forsøket er i prinsippet fundert på tre overordnede målsettinger. For det første skal forsøket representere en *politisk reform* ved at Fylkestinget får større myndighet over flere regionale utviklingsmidler, og ved at det er etablert regionale beslutningsorgan der fylkestingspolitikere sitter sammen med kommunenes

regionråd (ordførere og andre kommunepolitikere) og fastlegger de viktigste premissene for prioriteringer av virkemiddelbruk i regionene. Målsettingen er at dette skal sikre både fylkesomfattende og regional helhet, regional tilpasning og et styrket lokaldemokrati. Forsøket er også en *virkemiddelreform*: flere sektorvirkemidler samordnes innenfor rammen av det regionale utviklingsarbeidet. Politikere på interkommunalt nivå tilskrives rollen som de viktigste premissleverandørene for substansen i utviklingspolitikken. Fylkespolitikkerne er tiltenkt en rolle hvor de *bestiller* resultater og tildeler de nødvendige midler, mens de aktuelle fagavdelinger og etater (fylkeskommunale, statlige, interkommunale og kommunale) er *utførere* (leverandører og operatører). Den opprinnelige intensjonen var også at brukerne skulle sikres innflytelse gjennom regionale *brugerfora*.¹

Fritt Fram-forsøket kan også beskrives som en *partnerskapsreform*: Forsøket gjennomgående basert på partnerskapsavtaler – både mellom fylkeskommunen og kommunene, mellom fylkeskommune og andre regionale parter, og ved at det etableres et *partnerskapsforum* bestående av regionale virkemiddelaktører (på fylkesnivå)².

I forhold til prosjektets omfang er det gjort følgende avgrensninger:

- Oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune ligger fast.
- Fritt Fram tar sikte på å synliggjøre det regionalpolitiske handlingsrommet.
- Fritt Fram har som ambisjon å øke de samlede midler som brukes til regional utvikling.
- Fritt Fram skal primært omhandle frie/søkbare midler og ikke rettighetsbundne midler.
- Fritt Fram skal ikke føre til etablering av et nytt forvaltningsnivå.

1.2 REGIONALPOLITIKK FØR FRITT FRAM

Fritt Fram-forsøket representerer på mange måter et forsøk på vitalisering av partnerskap som arbeidsform på det regionalpolitiske feltet i Oppland. Men

¹ Fylkesutvalget avviste imidlertid å etablere slike brukergrupper. Næringslivet har dermed kun representasjon gjennom NHO/LO på sentralt nivå i Partnerskapsforum.

² Partnerskapsforum er sammensatt av regionkoordinatorne (sekretærer for regionrådene), statlige etater, Innovasjon Norge, høyskolene og andre parter som fylkeskommunen har inngått partnerskapsavtale med. Partnerskapsforum skal ha en premissleverandørrolle i forhold til arbeidet med fylkesplanen, Fritt Fram og regionalt handlingsprogram, og flertallet i forumet er også leverandører eller operatører i Fritt Fram-sammenheng.

forsøket pløyer ikke jomfruelig mark i så måte; partnerskapstanken har også tidligere stått sentralt i fylkets regionale utviklingsarbeid. Hovedelementene i Fritt Fram- forsøket kan på mange måter betraktes som en videreføring av de tankene som lå til grunn for den såkalte VRUP-satsingen (Videreutvikling av Regionalt Utviklingsprogram) – et samarbeid mellom Oppland og Hedmark fylker. En hovedmålsetting i denne satsingen var å øke det økonomiske handlingsrommet gjennom å etablere en større frihet til å omdisponere midler knyttet til regional utviklingspolitikk. Fylkenes regionale satsinger ble til en viss grad samordnet, og det ble etablert et felles ”arbeidsmarkedsråd” bestående av representanter for så vel fylkeskommunale og statlige myndigheter som næringsliv i de to fylkene. Både partnerskap som organiserende prinsipp for det regionale utviklingsarbeidet, en sterkere vektlegging av relasjonen mellom aktører på fylkesnivået og kommunene, og et økt fokus på regionale politikernes rolle i utviklingspolitikken er elementer som stod sentralt i VRUP-satsingen – og som åpenbart kjennes igjen i Fritt Fram-forsøket.

En evaluering av VRUP-satsingen (Vike, *et. al.* 2003) konkluderer med at erfaringene fra dette arbeidet har vært positive i den forstand at det ble lagt et godt grunnlag for læring. VRUP hevdes å ha skapt en relativt sterk enighet om hva som er viktig å satse på for framtiden, og at fylkene etter denne satsingen framstår som bedre rustet til å møte ”den nye regionalpolitiske virkeligheten”. Evalueringen peker imidlertid på flere store utfordringer for det regionale utviklingsarbeidet i Oppland (og Hedmark). For det første pekes det på at idealet om partnerskap som arbeidsform og organiserende prinsipp på langt nær ble realisert. Dette skyldes at partnerne i samarbeidet ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for hvor stor oppmerksomhet og ressursinnsats en partnerskapsorganisering krever for å lykkes. Endringsevnen i arbeidsmarkedsrådet – som den sentrale partnerskapsarenaen – syntes heller ikke å være stor; i følge evalueringen skortet det både på kunnskap og lederskapsfunksjoner som ville vært nødvendig for å vitalisere partnerskapstanken. Endringsviljen syntes også å være begrenset; interessen for å gjøre arbeidsmarkedsrådet til en utfordrende partnerskapsarena beskrives som laber. Målsettingen om å utvikle vitale partnerskap på det regionale utviklingsfeltet ble dermed ikke tatt på alvor i den forstand at aktørene tok konsekvensene av partnerskapsorganiseringen inn over seg.

Den partnerskapsrelasjonen som evalueringen derimot fremhever som klart positiv, er arbeidet med å etablere et partnerskap mellom Oppland fylkeskommune og fylkets kommuner. Dette beskrives som ”det viktigste eksempelet på innovasjonsviljen i VRUP-prosjektet”. I så måte er forbindelseslinjen til Fritt Fram- forsøket åpenbar; partnerskapsrelasjonen fylke – kommune står på mange måter i sentrum for forsøket, forstått som en arbeidsform og et forsøk på

vitalisering av den politiske rollen i utviklingsarbeidet. Når det gjelder erfaringer med å styrke den politiske dimensjonen ved det regionale utviklingsarbeidet for øvrig, peker evalueringen av VRUP-prosjektet på at de folkevalgte bare i begrenset grad maktet å tilføre regionalpolitikken politisk vitalitet – på fylkespolitisk hold har det hersket en følelse at man er ”avkoplet” det regionalpolitiske utviklingsarbeidet. Selv om dette bildet ikke kan beskrives som entydig – enkelte fylkespolitikere var godt involvert i flere av prosjektene innenfor rammen av VRUP – synes det likevel åpenbart at behovet for å feste et sterkere politisk/strategisk grep på utviklingspolitikken betraktes som viktig. Fritt Fram- forsøket må også forstås i lys av denne erfaringen.

1.3 FORSØKET SOM PROSESS

I forsøkets første fase er det lagt vekt på å få grep på den politiske prioriteringsprosessen og samhandlingen mellom kommunepolitikere, fylkespolitikere (de regionale beslutningsorgan) og fylkestinget. En konkretisering og implementering av ”bestiller/utfører-modellen” som er ment å ligge til grunn for politiske prioriteringer/bestillinger har også vært et sentralt poeng i forsøkets tidlige fase. Oppland har åpenbart lagt vekt på å ”politisere det regionale utviklingsarbeidet”, dog ikke slik at man ønsker å bryte med den grunnleggende definisjonen av partnerskap i regional utvikling. I søknaden om etablering av Fritt Fram- forsøket er følgende formulering brukt:

”Oppland fylkeskommune ønsker å knytte forvaltningen av virkemidlene til et gjennomgående system av forpliktende partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen, ulike statlige aktører og kommuner i interkommunalt samarbeid.”

I prosjektplanen er dette ytterligere detaljert, og med økt fokus på hva den nye arbeidsformen innebærer (side 3, Prosjektmål). Det er i utgangspunktet ikke skilt mellom hva slags type partnerskapsavtaler en skal inngå mellom fylkeskommunen og kommune vs. fylkeskommunene og ”andre regionale partnere”. I omtalen av prosjektmålene er imidlertid Partnerskapsforum beskrevet som at ”det forsøkes etablert et fungerende regionalt partnerskap tett knyttet til forsøket” med referanse til partnerskapsavtalene. I den endelige prosjektplanen er Partnerskapsforums oppgaver beskrevet på følgende måte:

”Partnerskapsforum skal ha en premissleverandørrolle i forhold til arbeidet med Fylkesplanen, Fritt fram og Regionalt handlingsprogram, og flertallet i Partnerskapsforum er også leverandører eller operatører i Fritt fram-sammenheng.”

Det sies her klart *hva* forumet skal være men ingenting om *hvordan* rollen skal være i forhold til den andre aksene i forsøket, samvirket med kommunene. I referatet fra styringsgruppas møte 09.02.04 er denne forskjellen ytterligere aksentuert på side 3, der man sier følgende:

”Fritt Fram er en arbeidsform basert på et partnerskap mellom fylkeskommunen og kommunene, der oppstrømsarbeid, åpne budsjett- og handlingsplanprosesser, regionenes prioriteringer og regionale satsinger skal danne premissene for fylkeskommunens regionale utviklingsarbeid.”

Den politiske aksene i prosjektet er ytterligere aksentuert ved at en ved siden av forsøket har etablert en regionalpolitisk ledergruppe bestående av fylkesordfører, regionrådsleder og leder av KS-Oppland, samt fylkesmannen. Gruppen er gitt følgende mandat:

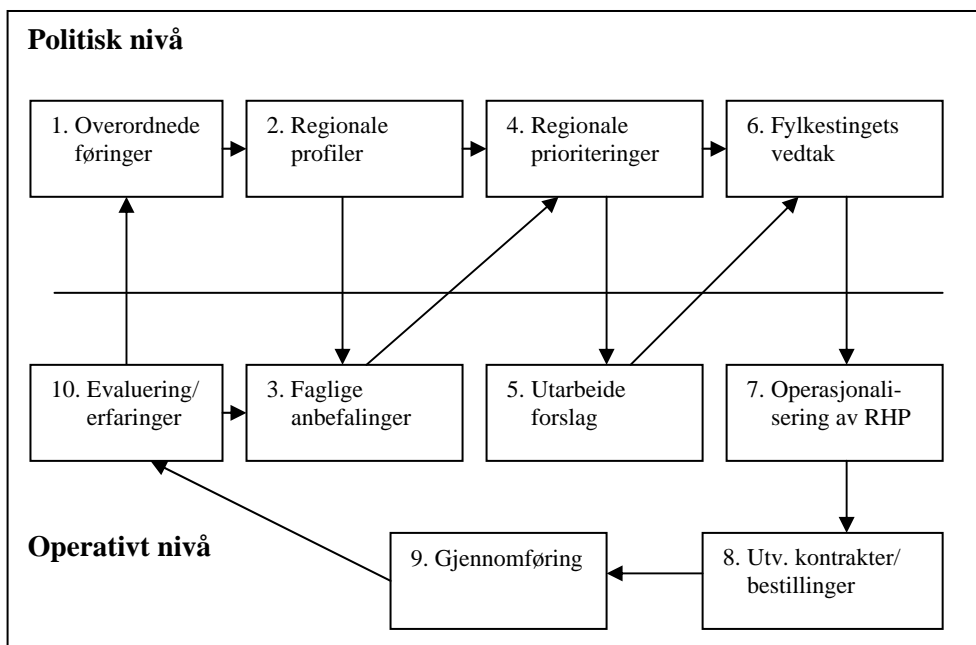
- 1. Regionalpolitisk ledergruppe er et forum bestående av fylkesordføreren, regionrådsledere, fylkesmannen og leder av KS-Oppland.*
- 2. Forumet har en rådgivende funksjon i forhold til det regionalpolitiske arbeidet. Forumet er ikke et beslutningsorgan.*
- 3. Forumet skal på prinsipielt grunnlag drøfte/komme med innspill i saker som berører regionale utviklingsspørsmål/-oppgaver, regionale planprosesser, regionale partnerskapsavtaler og saker av overordnet regionalpolitisk betydning.*
- 4. Fylkesordfører innkaller til møter og sekretariatet ivaretas av fylkesrådmannen.*
- 5. Møtefrekvensen settes til 3-4 ganger årlig.*

Gruppen har ikke noe formelt forhold til Fritt Fram, men vil i det regionalpolitiske arbeidet ha stor påvirkningskraft og en rolle i utforming av en regional politikk i Oppland, også for saker som knyttes til Fritt Fram. Regionalpolitisk ledergruppe vil i stor grad fungere som et politisk/strategisk partnerskap ved at de strategier man her diskuterer og gir anbefalinger om, vil etter all sannsynlighet bli gjeldende politikk gjennom sanksjonering i politiske organ. Slik mandatet er utformet er forumet *ikke* et vedtaksorgan og slik sett ansvarlig for sine anbefalinger, og det kan dermed ikke karakteriseres som et reelt strategisk partnerskap for regional utvikling selv om det absolutt vil ha stor innflytelse.

I vedtektene for forsøket plasserer man partnerskapet med regional stat og andre regionale aktører i § 3.1 som et sentralt premiss:

Fylkestinget er endelig prioriteringsarena og beslutningsforum for disponering av midlene. Prioriteringene skal bygge på et regionalt handlingsprogram (en sammenslåing av fylkeskommunens økonomiplan/årsbudsjett, Regionalt utviklingsprogram og fylkesplanens handlingsprogram) som er utarbeidet i et forpliktende partnerskap mellom berørte statlige etater, ny virkemiddelaktør (SND, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Veiledningskontoret for oppfinnere), kommuner (enkeltvis eller regioner), næringslivet og fylkeskommunen.

Følgende figur gir en skjematisk framstilling av hvordan samvirket mellom den politiske prioriteringsprosessen og den administrative/operative implementeringen av de regionalpolitiske prioriteringene (innenfor rammen av det regionale handlingsprogrammet) er tenkt:



Figur 1: Samvirket mellom politisk og operativt nivå i RHP-prosessen.

1.4 VIRKEMIDLENE

I tildelingsbrevet fra KRD ble det for 2005 bevilget 80.060 mill. kr. i utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune over statsbudsjettets kapittel 551 post 64.³ Fylkestinget har muligheten til å omprioritere mellom de formål som inngår i Fritt Fram-forsøket, basert på drøftinger med partnerne (Partnerskapsforum). Når midlene er fordelt forvaltes midlene i tråd med gjeldende forskrifter og retningslinjer for formålene. Statsbudsjettets kapittel 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak (DA-midler) inngår også i Fritt Fram-forsøket. DA-midlene utgjør for 2004 og 2005 nærmere 100 millioner kroner. Fra statsbudsjettets kapittel 551 post 60 (Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling) kan det avsettes midler til bedriftsutvikling i regi av Innovasjon Norge. Rapporten fra fylkeskommunens tilsagnsbasis for de statlige midlene viser at det fra 2003 og 2004 er et underforbruk (udisponerte statlige midler) på 3 368 500 kr. Dette tilsvarer nesten reduksjonen på statsbudsjettet fra 2004 til 2005. Inkludert den udisponerte rammen fra 2003-2004 blir den samlede rammen tilgjengelig for forsøket på 83 428 000 kr. i 2005.⁴

Tabell 1: Regionale utviklingsformål som inngår i de statlige Fritt Fram- midlene (kapittel 551 post 64, Utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune). Tall i tusen kroner.

Dep/Kap	Post	Benevnelse	Ramme 2005	Ramme 2004
UFD 281	01	Driftsutg., merkostn. desentr. høgskoleutd.	1 500'	1 500'
KRD 551	60	Tilskudd til fylkeskomm. for reg. utvikling	53 260'	56 800'
	61	Næringsrettet utviklingstilskudd		
LMD 149	50	Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond	1 000'	1 000'
MD 1426	31	Tiltak naturvern, kulturlandskaps-/ friluftsomr.	300'	300'
MD 1427	74	Tilskudd til friluftstiltak	150'	150'
MD 1429	72.2	Vern av freda/verneverdige bygn. og anlegg	1 850'	1 800'
ASD 634	70	Ordinære arbeidsmarkedstiltak	2 000'	2 000'
ASD	71	Spesielle arbeidsmarkedstiltak	18 000'	18 000'
NHD 2421	50	Nyskaping, fond (landsdekkende innovasjonsordn.)	2 000'	2 000'
SUM			80 060'	83 550'

³ Dette er en reduksjon på kr. 3,49 mill. i forhold til den endelige rammen for 2004. Hele reduksjonen på kr. 3,49 mill. fra 2004 til 2005 er kommet innenfor kapittel 551 post 60.

⁴ Jf. vedlegg 3.

I 2004 ble det trukket ut en såkalt "omfordelingspott" på 5.223 mill. kr. (6,25 % av samlet statlig ramme), noe som innebar at samtlige virkemiddelaktører i Fritt Framforsøket fikk redusert sin ramme. Åtte mulighetsområder ble utpekt av fylkesutvalget som partnerne ble oppfordret til å søke på for å videreutvikle, gjerne i samarbeid. Det meste av disse omfordelingsmidlene ble disponert, men erfaringene med å etablere en slik omfordelingspott har i følge fylkeskommunen vært delte.⁵ En ny søknadsordning viste seg å være byråkratisk og lite hensiktsmessig – responsen fra partnerne var også lav. Selv om omfordelingspotten i følge fylkeskommunen medførte reelle diskusjoner vedrørende omfordeling, og at man delvis klarte å få til omfordeling styrt av fylkesutvalgets prioriteringer, valgte man ikke å etablere en omfordelingspott for 2005. I forvaltningen av virkemidlene er gjennomføringen av ny fylkesplan og det revidert regionalt handlingsprogram (RHP) prioritert. Dette gjelder både de fylkesomfattende satsinger og regionenes konkurranseprofiler.

I 2005 har det blitt tildelt 2,5 mill. kr. i partnerskapsmidler til hver region, noe som forutsetter kr. 750.000,- i egenandel fra kommunene i hver region. Totalt sett utgjør dette 3,25 mill. kr. Dette representerer grunnfinansieringen av regionenes utviklingsarbeid. Partnerskapsmidlene er tilretteleggende utviklingsmidler (ikke bedriftsrettede). Midlene skal som hovedregel ikke være en søknadsbasert virkemiddelordning, men skal aktivt benyttes av regionrådene til å bestille gjennomføring av viktige prioriteringer.

Grunnlaget for gjennomføringen av de regionale satsingene skjer gjennom de nevnte partnerskapsavtalene. Disse er fireårige og er forankret i fylkesplanen for 2005-2008. Avtalene formaliserer partnernes samarbeidet omkring gjennomføring av fylkesplanen og regionenes konkurranseprofiler. Partnerskapsavtalene er ment å gi økt forutsigbarhet både i forhold til partnernes felles bidrag til partnerskapsmidlene og i forhold til regionkoordinatorerne funksjon⁶. Et annet viktig incentiv for å formalisere samarbeidet mellom fylkeskommune og regioner har vært å synliggjøre forpliktelser og innsats fra alle OFKs fagenheter som jobber med regionale utviklingsoppgaver. Partnerskapsavtalene er behandlet politisk i hver kommune. Unntaket er Valdresregionen, der avtalen behandles av regionrådet på fullmakt fra kommunene.

⁵ Saksfremlegg: Regionale utviklingsmidler 2005 – rammer, partnerskapsavtaler og utviklingskontrakter. Arkivsak-dok. 200500007-38.

⁶ Hver av fylkets regioner har en regionkoordinator som fungerer som bindeleddet mellom regionrådene og aktørene på fylkesnivået.

Implementeringen av partnerskapets regionale utviklingspolitikk følges opp gjennom såkalte utviklingskontrakter (fra og med 2005). Disse kontraktene er ettårige og forankret i partnerskapsavtalen og i det årlige regionale handlingsprogrammet. Formålet er å konkretisere oppfølgingen av regionenes profiler i regionalt handlingsprogram. Utviklingskontraktene skal konkretisere hvilken kompetanse og hvilke økonomiske ressurser som avsettes fra partnerne (OFK, regionene/kommunene og andre virkemiddelaktører) til gjennomføringen av strategiene. Kontraktene skal videre synliggjøre pågående og planlagte aktiviteter som bygger opp under regionenes profiler, og skal bekrefte partnernes felles bidrag til utviklingssatsingen. Fylkesutvalget i Oppland har åpnet for at fylkeskommunen kan bidra til en utvidet innsats i utviklingskontraktene under forutsetning at det legges inn egenandeler fra kommunene eller andre⁷. Med unntak for Valdresregionen har alle regionrådene valgt å sende utviklingskontrakten til kommunene for behandling.

Selv om aktørene i partnerskapet i følge fylkeskommunen har engasjert seg aktivt i prosessen rundt utviklingskontraktene, har ikke utviklingskontraktene gitt grunnlag for store endringer i rammer. Fylkesutvalgets vedtak om at rammene i 2005 ikke skal avvike vesentlig fra 2004 innebærer også at det ikke er foretatt større omprioriteringer av ressurser mellom formål. Prosessen beskrives som ”interessant men kompleks”. Fylkeskommunen uttrykker selv et behov for en forenkling og videreutvikling i de framtidige rundene med utviklingskontraktene.

1.5 OM EVALUERINGEN

1.5.1 Hovedproblemstillinger

Den overordnede problemstillingen for evalueringsarbeidet har vært å sette fokus på hvilken måte Fritt Fram-forsøket eventuelt har bidratt til å utvikle sterkere strategiske grep og større felles handlingsrom for regional utvikling. Det forslaget til følgeevaluering og prosessutvikling som presenteres i dette notatet er et samarbeidsprosjekt mellom Nordlandsforskning og VINN. Nordlandsforskning har hatt ansvaret for gjennomføringen av følgeevalueringen. VINN har hatt ansvaret for prosessutviklingsbistanden. I dette arbeidet har det imidlertid vært lagt opp til en tett kobling mellom følgeevaluering og prosessutvikling. I tilbudsinvitasjonen fra KS er det eksplisitt nevnt at hovedfokus skal rettes mot den politiske delen av

⁷ Fylkesutvalgssak 120/04: ”Fylkeskommunens bidrag ut over partnerskapsmidlene må som hovedprinsipp matches med nye egenandeler fra kommunene og/eller bidrag fra andre bidragsytere. Unntak fra dette prinsippet må begrunnes og godkjennes.”

prosjektet, og at det i denne forbindelse både skal identifiseres kritiske suksessfaktorer og barrierer. Dette innebærer at følgende elementer vies oppmerksomhet:

- Hvordan partnerskapsmodellen som Fritt Fram-forsøket legger til grunn påvirker de politiske prosessene og den politiske styringen i fylkeskommunen.
- Hvordan samspillet mellom fylkeskommunen og primærkommunene/regionrådene påvirkes eller endres som en konsekvens av prosjektet.
- Hvordan prosjektet forankres både i fylkeskommunen og i primærkommunene – politisk så vel som administrativt – og hvordan dette utvikler seg over tid.
- Hvordan samspillet mellom fylkeskommune/primærkommuner og departementer/regional stat utvikles med hensyn til forvaltningen av regionale utviklingsmidler.

For en nærmere operasjonalisering vises det til kapittel 3. Det understrekes for øvrig at evalueringsarbeidet har funnet sted i forsøkets oppstartfase, og at evalueringen primært fokuserer på prosesselementer, snarere enn å være en resultatevaluering.

1.5.2 Metode

I evalueringsarbeidet har vi benyttet oss av ulike metodiske grep. Dette omfatter både dybdeintervjuer med sentrale aktører i forsøket, og deltakelse på samlinger i partnerskapsforum. I alt 21 dybdeintervjuer er gjennomført i løpet av evalueringsperioden⁸.

For å etablere ”målepunkter” for evalueringsarbeidet, ble det også gjennomført to spørreskjemaundersøkelser til Opplandskommunene ved årsskiftet 2003/2004 og tidlig i 2005. Målsettingen med undersøkelsene har vært å få innsikt i kommunenes holdninger, ønsker og behov hva angår Fritt Fram-forsøket som sådan, og de regionale virkemiddelaktørene generelt. Dette må betraktes som et viktig referansepunkt siden kommunenes/regionenes mulighet til å være premissleverandører for den regionale utviklingspolitikken står sentralt i forsøket.

⁸ Se vedlegg 1 for en oversikt over informanter.

Gjennomføringen av disse undersøkelsene ble gjort etter særlig ønske fra prosjektledelsen i Oppland fylkeskommune.

Utvalget i spørreskjemaundersøkelsene har hatt et begrenset omfang, og svarprosenten på undersøkelsene må beskrives som forholdsvis lav (snaue 40 % i 2004-undersøkelsen og 43 % i 2005-undersøkelsen). Samtlige ordførere, ledere av politiske utvalg, etatsledere og rådmenn fikk en invitasjon til å delta i undersøkelsen. Frafallet var klart størst blant kommunepolitikere. Gjennomføringen av disse spørreskjemaundersøkelsene har også vært ulik; undersøkelsen i 2003/2004 ble basert på en postal survey, mens undersøkelsen i 2005 baserte seg på en elektronisk/webbasert løsning. I sum betyr dette at spørreskjemaundersøkelsene ikke egner seg for avanserte statistiske analyser, men identifiserer enkelte variabler som prosessen rundt forsøket særlig bør fokusere på, når det gjelder relasjonen mellom virkemiddelaktørene og kommunene, jf. kapittel 4.3. Det vises for øvrig til vedlegg 2 for utformingen av spørreskjemaene.

2. DE REGIONALPOLITISKE FORUTSETNINGENE

2.1 EN REGIONALPOLITIKK I ENDRING

Regionalpolitikken hevdes av mange å gjennomgå et ”regimeskifte” i overgangen til det nye årtuset, og Fritt Fram-forsøket må åpenbart sees i sammenheng med dette. Riktig nok er ikke dette regimeskiftet av helt ny dato; viktige endringer i norsk regionalpolitikk spores gjerne tilbake til 1980-tallet. Et sentralt trekk i denne utviklingen er forvitringen av det tradisjonelle fordelingsaspektet ved regionalpolitikken, både i form av den (retoriske) legitimeringen av politikken – og på bakgrunn av endringene i de virkemidlene som politikken forvaltes gjennom (Bukve og Amdam 2004). Legitimeringen av regionalpolitikken knyttes ikke til spredt vekst og modernisering av perifere områder i samme grad som tidligere; fokuset i det ”nye” regionalpolitiske regimet er snarere en retorisk vektlegging av *endogen vekst*. Regionalpolitikken legitimeres med andre ord på utvikling ”nedenfra”, på et regionalt utviklingsarbeid basert på egne ressurser og kompetanse i langt større grad. I tråd med dette har regionalpolitikken virkemiddelportefølje også endret seg – bort fra materielle investeringer, mot en sterkere grad av programsatsinger basert på kompetanseutvikling, innovasjon og entreprenørskap.

”Regimeskiftet” kan sies å ha særlige konsekvenser for tre grunnleggende forhold ved regionalpolitisk utøvelse. For det første har denne utviklingen bidratt til å sette et nytt fokus på forholdet mellom regionalpolitiske myndigheter og virkemiddelaktører på den ene siden, og regionalpolitikken *brukergrupper* på den andre – enten dette er snakk om offentlige aktører som kommunene, eller private næringsinteresser. For det andre har utviklingen hatt konsekvenser for organiseringen av den regionalpolitikken og den måten virkemidlene forvaltes på. For det tredje har utviklingen bidratt til i sterkere grad å sette fokus på relasjonen mellom regionale myndigheter og aktører, og den norske staten. Alle disse tre forholdene har direkte berøringspunkter med Fritt Fram-forsøket og de utviklingstrekk som så langt har avtegnet seg.

Regionalpolitikken brukergrupper, og da primært næringslivsinteressene, kan hevdes å måtte spille en mer aktiv rolle innenfor rammen av det ”nye” regionalpolitiske regimet. I sterkere grad betraktes partnerskap og nettverksbygging mellom slike brukerinteresser og regionale virkemiddelforvaltere som nødvendig for en treffsikker og effektiv politikktutforming. Det er imidlertid ikke noe entydig bilde som framtrer når erfaringene med slike nettverk skal oppsummeres. Det er åpenbart mulig å påvise til dels utstrakte nettverk mellom regionale myndigheter og næringslivsinteresser, men koblingen til ”obligatoriske”

partnerskap i fylkene – som arbeidet med regionale utviklingsprogram kan være et eksempel på – er langt svakere. Bukve og Amdam (*ibid.*) reiser på denne bakgrunn spørsmålet om dagens fylker er egnede geografiske enheter for utviklingen av slike nettverk.

Partnerskaps- og nettverksbygging er selvsagt et sentralt element i Fritt Fram-forsøket, også i forhold til ”brukere” som kommuner og næringsliv. Gjennom partnerskapsaksen fylke – regioner/kommuner som forsøket legger opp til, kobles også næringslivsinteresser inn i prosessen. I lys av de generelle erfaringene fra involveringen av brukersiden i utneislingen av regionalpolitikk, kan det åpenbart være et gunstig trekk at næringslivsinteressene i større grad har en lokal/regional nettverkstilknytning. Det kan være rimelig å anta at den barrieren som næringslivsinteressene ellers ofte møter i form av sin egen vilje til og interesse for å delta vil være lavere slik Fritt Fram-forsøket organiseres. Hvorvidt dette faktisk viser seg å være tilfelle, vil sannsynligvis avhenge av hvilken rolle og tyngde det regionale/lokale nivået opplever å ha innenfor rammen av forsøket.

Når det hevdes at regionalpolitikken organisasjonsformer og beslutningsprosedyrer har endret seg, handler dette som sagt om at mer næringsnøytrale virkemiddelformer og programorienterte satsinger har vunnet fram på bekostning av en detaljert virkemiddelforvaltning. I tråd med dette har det blitt lagt til rette for mer integrerte beslutningsprosedyrer omkring utformingen av politikken på regionalt nivå. Eksempler på slike mer integrerte beslutningsprosedyrer kan være frifylkeforsøkene og arbeidet knyttet til regionale utviklingsprogrammer. Studier og evalueringer av disse prosessene har vist at man i noen grad har klart å skape arenaer for samhandling og partnerskapsbygging, men det har i flere sammenhenger vært pekt på at det er en utfordring i å utvikle sterkere *strategiske grep* – og at en videreutvikling og institusjonalisering av samarbeidet vil stå sentralt (Mariussen, et.al. 2000). Å få til dette henger nettopp sammen med muligheten for å integrere ulike virkemidler og aktører i prosessen rundt regional utvikling. Forskning har imidlertid vist at det fortsatt er rom for å utvikle et *større felles handlingsrom* selv om det klart er en bevegelse i retning av å fokusere på samarbeidsløsninger (Mariussen, et. al. *Ibid.*, Gjertsen og Sollund 1999).

Fritt Fram-forsøket må forstås som en prosess og et forvaltningsregime som følger i dette sporet. Selv om forsøket også er tenkt som en vitalisering av det regionpolitiske nivåets rolle, er det utvilsomt en sterk vektlegging av nettopp *integret* politikkutforming i forsøket, både gjennom partnerskapsavtaler og institusjonsbygging mellom virkemiddelaktører, og mellom virkemiddelaktørene og fylkets regionale/lokale nivå.

Bevegelsen fra regionalpolitikk som fordelingsparadigme til en vektlegging av endogen vekst får også konsekvenser for regionenes relasjoner til staten. Bildet er imidlertid sammensatt i så måte. Utviklingen gjennom de siste årene gir ikke inntrykk av at statlige myndigheters retoriske fokus på regionenes egenutvikling og strategiske politikkutforming alltid harmonerer med de rammebetingelsene regionene opererer innenfor. Fra regionenes ståsted ser det ut til å avtegne seg et bilde hvor i alle fall fylkeskommunenes muligheter for å utforme rollen som regional utviklingsaktør ikke stimuleres på grunn av trangere tildelingsrammer. Samtidig er regionnivået pålagt klare føringer når det gjelder regionalt definerte prioriteringer – staten ser med andre ord ut til å henge igjen i en tradisjonell og hierarkisk styringsdialog med regionnivået. Fritt Fram-forsøket – i likhet med andre forsøk av lignende karakter – må dermed også betraktes som et grep for å fylle den ”nye” regionalpolitiske retorikken med et reelt innhold. Det er ikke gitt at dette er en enkel og rettlinjet prosess, noe utviklingen i Fritt Fram-forsøket også har illustrert. Realiteten – også i forsøkssammenheng – ser ut til å være at staten raskt både innsnevrer det regionale myndighetsområdet, og opererer med uklare og skiftende styringssignaler.

Men forklaringen på dette ligger neppe kun i et forvaltningskulturelt etterslep hos sentrale myndigheter. Relasjonen mellom fylke og stat må også sees i sammenheng med at fylkesnivåets legitimitet og eksistensberettigelse er satt under et økende press. En ny regiondebatt pågår hvor det settes spørsmålstejn både ved fylkenes funksjoner og fylkesnivåets plass i en framtidig norsk forvaltningsstruktur.

2.2 DEN NYE REGIONDEBATTEN

Debatten om regionnivåets funksjon og struktur er ikke av ny dato, men i de senere års debatt representerer oppgavefordelingsutvalgets innstilling på mange måter et startpunkt for en ny agendasetting av denne debatten⁹. Utvalgets mandat var å vurdere funksjonsfordelingen mellom stat, fylke og kommuner. Utvalget gikk inn for å opprettholde et folkevalgt regionnivå, men at antallet fylker burde reduseres til 10-15 regioner. I tråd med dette anbefalte utvalget å endre arbeidsdelingen mellom stat og regionnivå gjennom å samle statlig kontroll- og veiledningsmyndighet hos fylkesmannen, mens oppgaver knyttet til regional utvikling burde være de folkevalgte regionenes ansvar. Dette innebar at fylkene burde få tillagt et økt ansvar for regional-, nærings- og samferdselspolitikk, samtidig som oppgaver knyttet til miljøforvaltning og landbruk burde overføres fra

⁹ Oppgavefordelingsutvalget ble utnevnt sommeren 1998 og la fram sin innstilling i 2000. NOU 2000:22 *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune.*

fylkesmann til fylkeskommune. På mange måter kan utvalgets innstilling betraktes som en videreføring av ”regimeskiftet” i norsk regionalpolitikk; regional utvikling betraktes som basert på ”endogen utvikling”, der fylkeskommunene – regionene – styrkes gjennom at utviklerrollen tydeliggjøres. Utvalget vurderte også regionenes oppgaver i forhold til tjenesteproduksjon. Utvalgets innstilling gikk i så måte ut på at fylkeskommunenes tjenesteproduksjon skulle videreføres, selv om flertallet for et fortsatt ansvar for helsetjenester var knapt.

Regjeringen og stortingsflertallet fulgte i all hovedsak opp utvalgets innstilling, men med unntak for spørsmålet om ansvaret for sykehusene – som ble overført til staten. Behandlingen av oppgavefordelingsutvalgets innstilling betydde imidlertid ikke at debatten om regionnivåets funksjon og inndeling ble lagt død. Arbeiderpartiregjeringen led nederlag i stortingsvalget 2001, og i den nye regjeringen var Høyre det største partiet – et parti som altså var i opposisjon mot stortingsvedtaket om å opprettholde det folkevalgte regionale nivået. Kommunaldepartementet ble også ledet av en statsråd fra Høyre – som etter hvert også ble partiets leder. En revurdering av Stortingsvedtaket om funksjonsfordelingen ble varslet fra statsråden kort tid etter regjeringsskiftet. Fylkeskommunene ble bedt om å holde tilbake oppfølgingen av Stortingsvedtaket.

I 2002 ble det gitt nye signaler fra regjeringen både i brev form til fylkeskommunene, og gjennom stortingsmelding nr. 19 (2001-2002). Regjeringens argumentasjon er i stor grad knyttet opp mot å unngå at endringer i oppgavefordeling skal bidra til økt byråkrati. I denne forbindelse argumenteres det mot å tillegge fylkeskommunene noen form for overkommunestatus, mot å utvide fylkeskommunens fullmakter innefor arealplanlegging, og mot å overføre utviklingsoppgaver på miljø- og landbrukssektorene til fylkeskommunene – disse bør overføres til primærkommunene. Kontrolloppgavene skal fortsatt ligge hos staten.

Det som gjenstår som fylkeskommunenes hovedansvar er dermed knyttet til regional utvikling. Dette ansvaret var tenkt utvidet gjennom å overføre midler som tidligere har blitt forvaltet på statlig nivå (”ansvarsreformen”), selv om en utvidelse av budsjettene for regional utvikling totalt sett ikke ble betraktet som aktuelt. Ut over dette åpnet regjeringen for forsøk med kommunal overtagelse av fylkeskommunale og statlige oppgaver, samt gjennomføring av ulike forsøk som setter fylkeskommunenes utviklerrolle i fokus. Fritt Fram-forsøket må betraktes som ett av disse, sammen med forsøk på å etablere ”enhetsfylker” hvor en sammenslåing av fylkeskommune og fylkesmannsembete står i fokus.

I stortingsmelding nr. 19 kritiseres også oppgavefordelingsutvalgets innstilling; en gjennomføring av forslagene fra utvalget hevdes å medføre en oppbygging av dobbeltkompetanse på fylkesnivået, siden både fylkeskommune og fylkesmann ville måtte ha kompetanse på miljøvern og landbruk. Men, som Bukve (2004) påpeker, fremstår regjeringens argumentasjon i denne saken som uklart – det argumenteres for at fylkesmannes oppgaver er *tilsyns- og kontrolloppgaver* og dermed er lite egnet for overtakelse av fylkeskommunen (med sitt ”nye” utviklingsfokus). Dette hindrer likevel ikke at det tas til orde for at *kommunene* kan overta ansvar på landbrukssektoren – som defineres som utviklingsoppgaver. Forvaltningen av fylkesmannes bygdeutviklingsmidler betraktes også som ”tilskuddsforvaltning”, og defineres dermed også behendig bort som et eksempel på utviklingsoppgaver. Regjeringen fikk hele meldingen gjennom i Stortinget i 2002 med Fremskrittspartiets støtte.

Det regionale nivået befinner seg altså i en situasjon hvor nye roller skal defineres og avklares. Hva rollen som ledende regional utviklingsaktør innebærer i *praksis* er uklart. Det å gi innhold til den regionale utviklerrollen er blitt overlatt til fylkeskommunene selv å definere. Det at *regjeringen* ikke har valgt å definere innholdet i utviklingsbegrepet kan tolkes ulikt. På den ene siden kan det i dette ligge en anerkjennelse av utviklingsbegrepets mangfold; man må åpne opp for at fylkesnivået selv fyller dette med innhold ut fra regionsspesifikke forutsetninger. På den annen siden kan den manglende tydeliggjøring av den regionale utviklerrollen også forstås som er resultat av at det nasjonale nivå vegrer seg for å kople et regionalt utviklingsbegrep til tunge nasjonale utviklingsprosesser og debatten om fylkesnivåets framtid. Fra fylkeskommunene reises det dermed også et spørsmål om utviklerrollen egentlig er en reell del av statens tenkning om den framtidige institusjonaliseringen av det regionale utviklingsarbeidet (Knudsen, et.al 2005).

Bukve og Amdam (*ibid.*) konkluderer med at staten ikke kan oppfattes som en dialog- og forhandlingsorientert samarbeidspartner for regionene i denne situasjonen. De hevder imidlertid at problemet stikker dypere enn at staten fortsatt henger fast i tradisjonelle og hierarkiske styringsformer; dagens regjering hevdes å føre et strategisk maktspill mot regionene, hvor sterke krefter har som mål å avskaffe det folkevalgte regionnivået:

”I dag er dette den viktigaste hindringa for gjennomslaget til eit regionalpolitisk utviklingsregime i Noreg. Det ser ut til at dei norske regionane må ta på seg denne oppgava på eiga hand, ikkje berre i konkurranse, men òg i konflikt med staten. Dei kan berre lykkast i dette dersom dei skaper breie og beredyktige alliansar mellom ulike politiske, sosiale og økonomiske krefter i regionane”.

Nå kan det jo hevdes at en bygging av slike allianser nettopp er et sentralt element i Fritt Fram-forsøket. Men graden av suksess i dette arbeidet behøver ikke nødvendigvis være fundert på statlig velvilje og forsøksiver – kanskje snarere tvert i mot. Utviklingen i Fritt Fram-forsøkets oppstartfase viser i alle fall at dialogen mellom region og stat ikke har vært problemfri.

2.2.1 Fylkeskommunens lederrolle – en hovedutfordring

På et mer generelt plan er effekten av ansvarsreformens fokus på en mer regionalisert regionalpolitikk vanskelig å vurdere ut fra et så langt begrenset erfaringsgrunnlag. Men i utgangspunktet representerer dette en regionalisering av ”den lille distriktpolitikken”. Reformens betydning kan hevdes å være begrenset av at dette har vært et sterkt nedprioritert politikkområde gjennom 1990-tallet, selv om fylkeskommunenes muligheter til å tilpasse virkemiddelbruken regionalt har økt. Det såkalte effektutvalgets innstilling¹⁰ konkluderer i så måte med at en territoriell samordning, der de ulike sektorpolitikker sees i sammenheng i sin regionale kontekst, er nødvendig. For praktisk talt alle de sektorpolitikker som utvalget gikk gjennom, er det blitt *mindre* regional- og distriktpolitikk over tid.

Til en viss grad kan man hevde at dette er en utfordring som møtes av fylkeskommunene med å innta en klarere og mer bevisst utviklerrolle, selv om denne synes å være snevert definert til å gjelde for næringsutviklingsfeltet. Men siden statens føringer på hva en ledende utviklerrolle skal være i beste fall framstår som uklare, er det tvilsomt om et forsterket lederrolle kan betraktes som intendert politikk. Snarere framstår den nye lederrollen som en konsekvens av fylkeskommunens ”erosjon” – hvor et næringsfokuseret utviklingsarbeid er et av få gjenværende fundament for fylkeskommunene, etter at de har blitt kraftig redusert som tjenesteprodusenter (Knudsen, et. al., *ibid.*). Fylkeskommunens regionale lederrolle og regionale partnerskapsorganisasjoner framstår fortsatt ikke som sterkt institusjonalisert. En myndiggjøring av det regionale utviklingsarbeidet – og fylkeskommunens rolle i dette – ser derfor ut til å avhenge av at det settes et sterkere søkelys på de institusjonelle betingelsene som regionale partnerskapene skal operere innenfor. I denne sammenhengen framstår Fritt Fram-forsøket som interessant, nettopp fordi forsøket adresserer slike rammebetingelser gjennom å formalisere partnerskapsrelasjoner – både mellom virkemiddelaktører og mellom fylkesnivået og kommunene.

¹⁰ NOU 2004:2.

3. ET TEORETISK UTGANGSPUNKT

Begrepet ”partnerskap” står altså sentralt i Fritt Fram-forsøket. Dette er et begrep blir i økende grad brukt som en beskrivelse av en ”ny” tilnærming for organisering regional utvikling generelt og næringsutvikling spesielt. Begrepet brukes også normativt – som en *ønskelig* tilnærming til slike utviklingsprosesser. Det kan imidlertid være vanskelig å få øye på selve innholdet; bruken av begrepet ”partnerskap” får lett et preg av å være et retorisk motefenomen. Likevel er det grunn til å hevde at partnerskapsorganisering av regional- og næringsutvikling er noe mer enn bruk av tomme moteord; de tradisjonelle og hierarkiske styringssystemene har i økende grad blitt utfordret av krav om brukermedvirkning og samordning av virkemidler på den næringspolitiske arena. Beslutninger fattes i større grad med utgangspunkt i nettverk og forpliktende koalisjoner mellom aktører. Både fra et forskningsmessig synspunkt og fra et ståsted i virkemiddelapparatet knytter det seg utfordringer til en slik utvikling. Vi har fortsatt begrenset kunnskap om hvordan partnerskap, koalisjoner og nettverk i regional- og næringsutvikling bygges og fungerer. Vi vet også lite om hvilke effekter slike organisasjonsformer har. Særlig gjelder dette partnerskapsformer som krysser grensene mellom offentlige og private aktører.

3.1 PARTNERE I ULIKE SKAP

Innenfor rammen av offentlig politikk refererer begrepet ”partnerskap” til uavhengige aktører som arbeider sammen mot definerte mål. Den definisjonen av begrepet som foreslås av Nelson & Zadek (2000) tar utgangspunkt i dette. Partnerskap beskrives her som en kombinasjon av offentlige-, private- og sivilsamfunnsinteresser, som på frivillig basis involverer seg i gjensidige nytterelasjoner. Partnerskapet søker således å nå omforente mål gjennom å kombinere ressurser og kompetanse. Et partnerskap kan med andre ord betraktes som et eksempel på nettverkskoordinering, hvor formelt uavhengige aktører samarbeider på langsiktig basis og på grunnlag av en gjensidig avhengighet. Partnerskap kan åpenbart ha mange formål; fra avgrenset samarbeid om å gjennomføre enkeltstående prosjekter, via politikktutforming i avgrensede spørsmål, til et langsiktig samarbeid med en målsetting om å utvikle en overordnet strategi for et samlet policyområde. Det er denne sistnevnte typen partnerskap, *strategiske partnerskap*, som vi først og fremst opplever som relevant i Fritt Fram - sammenheng. Partnerskap kan med andre ord betraktes som en spesiell form for policynettverk som overskrider tradisjonelle politiske og sosiale skiller, gjennom å involvere flere myndighetsnivåer, ulike offentlige sektorer og i mange tilfeller også

aktører fra privat sektor. Et analytisk utgangspunkt kan finnes i to ulike sett med idealtypiske beskrivelser av partnerskap (Gjertsen & Halkier 2004).

Den *strategiske innretningen* av et partnerskap vil påvirkes av de institusjonelle rammebetingelsene som partnerskapet opererer innenfor, og vil igjen ha betydning for hvilke partnere som involveres, partnerskapets legitimitet og graden av felles problem- og virkelighetsforståelse blant aktørene. Regionen som en romlig, geografisk dimensjon er åpenbart også viktig i denne sammenhengen. I en analyse av partnerskap for regional utvikling er det derfor viktig å skille mellom regionsinterne og regionseksterne påvirkningsforhold, både med hensyn til hvordan et partnerskap initieres, og hvordan partnerskapets ressurser mobiliseres. Initiativet til opprettelse av partnerskap kan med andre ord ha et regionalt utspring, men det kan også ha sitt opphav i et pålegg eller en oppfordring fra andre aktører *utenfor* regionen. Det samme gjelder partnerskapets ressurser; disse kan ha et regionsinternt eller et regionseksternt opphav. Hvis vi betrakter både initiativ og ressurser ut fra en slik romlig dikotomi, gir det oss fire ulike strategiske innretninger av partnerskap for regional utvikling, som vist i figur 1:

Figur 2: Institusjonelle forutsetninger og strategisk orientering i partnerskap for regional utvikling.

		<i>Viktigste ressursbase</i>	
		<i>Regionsekstern</i>	<i>Regionsintern</i>
<i>Initiativ</i>	<i>Eksternt</i>	Utløsende	Påtvungne
	<i>Internt</i>	Ekstraherende	Generative

Et partnerskap med utgangspunkt i de europeiske strukturfondene kan for eksempel betraktes som *utløsende*, siden partnerskapsorganisering (og nasjonal/regional samfinansiering) stilles som *krav* for å få tilgang til strukturfondsmidlene. Eksempler på *påtvungne* partnerskap vil være tilfeller der sentrale myndigheter initierer partnerskap for å samordne den regionale utviklingspolitikken – uten at det innebærer ekstraordinære utviklingsressurser. Tilfeller der regionale aktører kommer sammen med den målsetting å tiltrekke investeringer til regionen vil være eksempler på *ekstraherende* partnerskap, mens et samarbeid basert på en strategisk bruk av de regionale aktørenes egne ressurser kan klassifiseres som *generative* partnerskap. Disse kombinasjonene av institusjonelle forutsetninger antyder at aktørenes posisjon og rolle i regionale partnerskap kan variere mye, alt etter hvilke forutsetninger som legges til grunn. Partnere kan åpenbart ha svært ulike utgangspunkt, både i forhold til hvor aktørene henter sine ressurser fra og hvilken

legitimitet aktørene baserer sin partnerskapsdeltakelse på. Den romlige dikotomien representerer en viktig skillelinje mellom aktørene i så måte.

Utfallet av regionale partnerskapsdannelser kan på sin side tenkes å variere langs to dimensjoner; nemlig i hvilken grad partnerskapet bidrar til å skape omforente målsettinger, strategier og metoder for regional utvikling, og i hvilken grad disse målene og strategiene understøttes av ressurser. Ved å kombinere disse to variablene kan vi kategorisere regionale partnerskap ut fra hvilken politikktutformingsrolle som kommer til uttrykk. Dette er illustrert i følgende figur:

Figur 3: Politikktutformingsroller i det regionale partnerskapet

		<i>Tilgjengelige ressurser</i>	
		<i>Små</i>	<i>Store</i>
<i>Strategisk integrasjon</i>	<i>Sterk</i>	Visjonært	Synergisk
	<i>Svak</i>	Ritualistisk	Sammensatt

Når et partnerskap her betegnes som *ritualistisk* er det knyttet til en samarbeidssituasjon hvor de involverte aktørene verken deler et strategisk utgangspunkt for regional utvikling, eller har evne/vilje til å tillegge partnerskapet ressurser av noen betydning. I den grad det er mulig å snakke om dette som et reelt partnerskap, vil det være et samarbeid som enten har for øye å presentere et "moderne" regionalt "image", eller et samarbeid som kun har som målsetting å oppfylle eksterne, formelle krav til organisasjonsform. Det *visjonære* partnerskapet beskriver derimot en situasjon der aktørene har en felles oppfatning av strategier for regional utvikling, men der det finnes relativt få ressurser eller virkemidler tilgjengelig for å implementere disse strategiene. Det *sammensatte* partnerskapet vil være betegnende for en situasjon der det regionalpolitiske feltet er preget av omfattende samarbeidsrelasjoner med relativt store tilgjengelige ressurser, men der partnerskapet forblir en "katalog" over prosjekter og aktiviteter på grunn av fragmenterte oppfatninger av målsettinger og strategier. Det *synergiske* partnerskapet kan derimot beskrives som idealmodellen for et partnerskap, og beskriver et regionalt samarbeid som preges av omforente strategier og tilgjengelige ressurser for implementering.

Hvordan passer "Fritt Fram" inn i disse idealtypene? For det første; det er grunn til å minne om at det nettopp er snakk om idealtyper; Fritt Fram kan tenkes å ha elementer av flere slike. For det andre må ikke disse partnerskapsmodellene forstås

som *statistiske* modeller. Ikke minst tatt i betraktning at vi i Fritt Fram- sammenheng veldig klart snakker om en prosess i utvikling, hvor ikke alle elementer har funnet sin form eller er implementert, er det åpenbart rom for en bevegelse mellom de idealtypene som er beskrevet foran.

I sin form framstår Fritt Fram-forsøket umiddelbart som et prosjekt generert ”nedenfra”, i den forstand at de arbeidsformene som forsøket legger til grunn har vokst fram over tid – basert på tidligere erfaringer i det regionale utviklingsarbeidet. Det er godt mulig at den partnerskapsorienterte tenkingen ville stått sentralt i Oppland fylkes utviklingspolitikk uansett om Fritt Fram-forsøket hadde blitt implementert – som et ønsket element fra sentrale myndigheter – men forsøket må likevel karakteriseres som et regionalt basert initiativ. Således er Fritt Fram-forsøket å betrakte som å være på linje med den ”endogene” retorikken som har preget den regionalpolitiske diskursen gjennom de senere år. Gjennom forsøket framstår Oppland som et fylke på offensiven i forhold til å definere et innhold i fylkets utviklerrolle. Men kan Fritt Fram-forsøket betraktes som en ramme rundt et *ekstraherende* partnerskap eller et *generativt* partnerskap, slik dette er definert foran?

Det synes åpenbart at Fritt Fram-forsøket har et element av ”ekstraherende” logikk, i og med at tilfanget av virkemidler vil være større innenfor rammen av forsøket. Utgangspunktet for at forsøket kan betegnes som en virkemiddelreform er riktignok ikke primært et grep for å hente ut ressurser fra sentrale myndigheter som ellers ikke ville hatt regionale utviklingseffekter for Oppland. Den ”ekstraherende” logikken er først og fremst knyttet til å samordne og *regionalisere* beslutningsmyndighet over regionale utviklingsmidler. I den grad Fritt Fram-partnerskapene kan betraktes som *generative* – altså basert på egne ressurser – vil til syvende og sist avhenge av hvorvidt ressursene reelt regionaliseres, og hvor autonom beslutningsmyndigheten over virkemidlene faktisk er. Som nevnt tidligere har sentrale myndigheter ofte oppvist en tvetydig holdning til slik autonomi; dette vil også være en potensiell utfordring for prosessen i Fritt Fram-forsøket.

Hvordan kan så forutsetningene for Fritt Fram- partnerskapenes politikktutformingsrolle beskrives? Hvorvidt partnerskapene har en sterk eller svak *strategisk integrasjon* vil åpenbart være et empirisk spørsmål som må betraktes ut fra et prosessperspektiv; her vil bevegelsen i retning av en sterkere eller svakere forståelse av målsettinger og strategier være det interessante spørsmålet – det er vanskelig, enn si umulig, å definere partnerskapene ut fra noen objektiv skala i så måte. Det faktum at forsøket legger an til en relativt kompleks partnerskapsstruktur – både horisontalt mellom virkemiddelaktører og vertikalt i forhold til regionene/kommunene – kan likevel peke på en utfordring for forsøket. En mer

kompleks struktur innebærer også en sammensatt forståelse av mål og strategier. Sett i forhold til "tradisjonelle" partnerskap i den norske regionalpolitiske konteksten – som for eksempel organiseringen rundt regionale utviklingsprogrammer – vil det neppe være overraskende om mål- og strategidiskusjonen vil være mer omfattende, og potensielt motsetningsfylt, innenfor rammene av Fritt Fram.

3.2 OPERASJONALISERING

På bakgrunn av hovedproblemstillingene som er nevnt foran, og den teoretiske forståelsen av partnerskapsbegrepet som er presentert overfor, vil det være fire variabler som står sentralt, i en analyse av Fritt Fram-prosessen; aktørenes *ressurser*, aktørenes *forventninger* til forsøket, *organiseringen* av forsøket med hensyn til samarbeid og institusjonsbygging, og påvirkningsforholdet mellom partnerskapsorganisering og politisk styring.

3.2.1 Ressursenes betydning

Å bruke partnerskapsbegrepet som utgangspunkt for analyse krever som tidligere nevnt at fokus settes på hvilke variabler som skaper *integrasjon* mellom aktører, og hvilke variabler som konstituerer partnerskapets *ressurser*. Ressurser kan være sammensatte, og vil sjelden være likt fordelt mellom aktørene som inngår i et samarbeid. Ressurser består både av *økonomiske midler* som kan gjøres tilgjengelig for samarbeidsprosjekter og av *kunnskap, erfaring og tradisjoner* i samarbeid. Jo flere aktører som besitter slike ressurser, og jo jevnere fordelt disse er, desto lettere vil det være for prosjektet å etablere reelt forpliktende samarbeid og å drive faktisk institusjonsbygging. Problemstillingen som reises er dermed hvilken betydning ressursfordelingen mellom aktører har for den faktiske samarbeidsprosessen i prosjektet.

3.2.2 Forventninger og virkelighetsforståelse

Ulike aktører fra forskjellige sektorer må i utgangspunktet forventes å ha ulike målsettinger og "virkelighetsbilder" lagt til grunn for sitt arbeid. I den grad partnerskapet utviklingspolitikk bygger på omforente løsninger og konsensus, kan målsettinger fort preges av å være et minste felles multiplum; generelle og uforpliktende formuleringer skaper ikke interessekonflikter. En enighet om slikt et minste felles multiplum er imidlertid ikke ensbetydende med et integrert

partnerskap. Snarere må sammenknytningen mellom aktører vurderes ut fra *forhandlingsprosessen* mellom aktørene. Dette betyr at graden av *variasjon* i utviklingsspørsmål som det forhandles om, og hvilke spørsmål det er lett å oppnå konsensus om, blir sentrale variabler. Hvis aktørenes normgrunnlag er for sprikende, vil utfallet av prosessen kunne bli en tilbaketrekning fra det regionale partnerskapet, i frykt for ikke å oppfylle sine "kjerneoppgaver".

3.2.3 Organisering: finnes det "suksessfaktorer"?

Selve prosjektutviklingen innenfor samarbeidet vil naturligvis følge av de variabler som er nevnt overfor. Aktørenes utgangspunkt i form av ressurser og normer - og hvordan de eventuelt blir omformet av samarbeidsprosessen – må betraktes i lys av de organisatoriske grep som prosjektet tar. Deltar de relevante aktørene? Har prosjektet og eventuelle tiltak som iverksettes politisk forankring og legitimitet? Er prosessen forankret i andre fylkeskommunale planprosesser med omforente målsettinger? Partnerskapenes *ansvarsforhold* og virkemidler for å sikre ansvarlighet (for eksempel involvering av politiske representanter, kontraktsforhold eller personlig tillit) vil i så måte være et sentralt poeng.

3.2.4 Partnerskap, politikkutforming og politisk styring

I punktene overfor legges det vekt på å forstå prosjektet som en prosess. Samtidig er det nødvendig å skue ut over de rent prosessuelle aspektene ved partnerskapet/koalisjonen. Sammenhengen mellom partnerskapsorganisering og politikkutforming vil knytte seg til de eventuelle effektene som partnerskapet/koalisjonen har for utformingen av en regional utviklingspolitikk. Her vil det være snakk om læringseffekter av samarbeidsprosessen "oversettes" til en formalisert næringspolitikk som inngår i en større sammenheng. Her er det nødvendig å vurdere eventuelle effekter langs flere akser:

For det første er det et spørsmål om å etterspore effekter "internt" i den fylkeskommunale organisasjonen. Det vil være viktig å vurdere forholdet mellom prosjektet og "regulære" virkemidler som forvaltes gjennom det fylkeskommunale plansystemet. Bidrar prosjektet til en bedre sammenheng i strategier – og dermed en mer integrert regional utviklingspolitikk? Bidrar prosjektet til å endre fylkeskommunens syn på omfanget av ressursbruk på det regionale utviklingsfeltet? En viktig variabel vil være endringer i den politiske ledelsens oppfatninger og holdninger over tid.

Siden spørsmålet om ressurstilfang er et viktig fundament for velfungerende partnerskap, vil det også være viktig å vurdere utviklingen over tid – bidrar prosjektet til å utløse nye ressurser gjennom partnerskapsforbindelsene ved at institusjonelle barrierer bygges ned? Nært knyttet til dette er spørsmålet om prosjektets forankring blant (og mellom) ulike partnere – og hvordan denne utvikles over tid. Her vil det politiske nivået stå sentralt. Et sentralt spørsmål vil være hvordan det politiske nivået definerer sin styringsrolle i forhold til ”eksterne” aktører i partnerskapet.

I tillegg blir forholdet mellom det regionale partnerskapet og sentrale myndigheter stående sentralt. Søkelyset må settes på hvilket handlingsrom prosjektet gis gjennom de rammebetingelser og føringer som gis av sentrale myndigheter.

4. PROSESS

Da Oppland Fylkeskommune søkte om å gjennomføre et forsøk knyttet til oppgavedifferensiering, var det etter en lang prosess med involvering av kommuner, regioner, statlige etater og dialoger med sentralt nivå. Ideen med å forvalte en større del av de statlige regionale virkemidlene lokalt, var godt forankret i de inngåtte partnerskapsavtalene med kommunene. Målsettingen om å dokumentere at man fikk større effekt av disse virkemidlene gjennom en regionalpolitisk forankret medvirkningsprosess, var en viktig pilar i forsøket. Det faktum at man til tross for vedtaket om forsøket i Regjeringen, møtte motstand i sektordepartementene ved forhandlingene om rammene høsten 2003, kombinert med et sterkt press fra fylkeskommunens side for å komme i gang, påvirket også i noen grad de regionale statlige etatenes holdninger i startfasen. Dette har åpenbart medvirket til at ønsket om å gå inn i et forpliktende samarbeid fra enkelte av statsetatenes side, har blitt mindre enn det som var forventet. Konsekvensen var at samarbeidet i Partnerskapsforum i startfasen også ble påvirket av dette, og avtalene med de ulike statsetatene kom dermed noe senere på plass enn forutsatt.

Utviklingen av samarbeidet i Partnerskapsforum må sees på bakgrunn av dette og det faktum at Fylkeskommunen også skulle gjennomføre en helt ny planprosess knyttet til Regionalt Handlingsprogram høsten 2003. Manglende avklaringer om partnerskapsavtalene og pressede tidsrammer førte til en god del støy. Samtidig var man usikker på hvilken status og rolle forumet skulle ha i prosessen, hva som karakteriserte dette partnerskapet i forhold til det politiske partnerskapet, samt hvilke relasjoner det burde være mellom disse to.

En erfaring fra arbeidet i Partnerskapsforum i løpet av 2004, var at til tross for utvikling av mandat og større fokus på hvordan parternes medvirkning i prosessene skulle være, var forumet allikevel for stort til at man klarte å etablere effektive arbeidsmøter innenfor de tidsrammene man hadde. Det ble kort sagt: ”for mye melding av standpunkter og for lite utvikling av løsningsstrategier”, til tross for at Fylkestinget i større grad programorienterte sine satsinger gjennom å slå sammen Regionalt Handlingsprogram og Fylkesplanen høsten 2004. I løpet av senhøsten 2004 og vinteren 2005 har man derfor eksperimentert med mindre fora med sikte på å øke samhandlingen mellom de sentrale partene. Foreløpig synes det som om dette er blitt positivt mottatt, uten at en mister bredden. Utfordringen ligger spesielt på koordinering i forhold til fylkeskommunens egen virksomhet som har mange fagenheter innenfor regional utvikling.

4.1 ET PARTNERSKAP BLANT VIRKEMIDDELAKTØRER

Proessen rundt Fritt Fram-forsøket har i perioden siden forsøkets formelle oppstart altså vært preget av å finne ut av samarbeidsformer og å klarlegge substansen og rammene for forsøket. Dette gjelder både for samarbeidsformer i det regionale partnerskapet (virkemiddelaktørene) og når det gjelder rammene for forsøket slik dette i praksis blir definert av sentrale myndigheter. I dette avsnittet vil vi konsentrere oss om relasjonene mellom fylkeskommunen og de tyngste virkemiddelaktørene i forsøket; Innovasjon Norge, Aetat og Fylkesmannen.

4.1.1 Innovasjon Norge

Finansieringen av Innovasjon Norges (IN) aktiviteter går vi to kanaler – både gjennom nasjonale programmer og midler tildelt via OFK. Dette innebærer at IN må forholde seg til ulike føringer på bruken av virkemidlene fra ulike aktører; både fra departementet (BU-midlene), IN sentralt og OFK. Når det gjelder denne delte styringsstrukturen for INs aktivitet, oppleves situasjonen å være i bedring; man har beveget seg i retning av mer fleksibilitet i anvendelsen av virkemidlene.

Når det gjelder INs rolle som premissleverandør i Fritt Fram- prosessen signaliseres det klart at IN ble trukket for sent inn i prosessen i forhold til det som var ønskelig. Det generelle klimaet i partnerskapet mellom virkemiddelaktører oppleves likevel å være godt; muligheten for gode samarbeidsrelasjoner er til stede. Selv om samarbeidet har vært problematisk mellom enkelte aktører – i første rekke mellom fylkeskommune og fylkesmann – opplever IN seg som en ”nøytral part” i dette, og man føler ikke at dette har hatt betydning for INs deltakelse i partnerskapet. Fylkesmannen oppleves i denne sammenhengen å være sterkt preget av ”topptung kontroll”, noe som vil virke begrensende på en god partnerskapsprosess. Samtidig er fylkesmannen åpenbart en sentral aktør i partnerskapet, slik IN betrakter det – hvor en konstruktiv deltakelse kan åpne for nye næringspolitiske muligheter.

Når deltakelsen fra fylkesmannens side – på operativt nivå (landbruksavdelinga) – ikke har vært særlig omfattende innenfor rammen av partnerskapsforum, tolkes dette som et uttrykk for at landbrukssegmentet ikke oppleves som en ”ordinær del” av næringslivet. Dette kan i følge IN forklare fylkesmannens relativt svake tilkobling til partnerskapet. Men IN setter spørsmålsteget ved rolletildelingen til de deltakende partnere i samarbeidet i så måte. Et relevant spørsmål sett fra INs side er om fylkesmannen egentlig skal tilskrives noen rolle hva næringsutvikling angår.

Den grunnleggende holdningen til Fritt Fram- forsøket i forkant av den formelle oppstarten, og til partnerskapsforum spesielt, var at prosjektet representerte en ønsket og positiv utvikling. På bakgrunn av de innledende partnerskapsmøtene ble det riktignok uttrykt et klart ønske om at prosessene i det regionale partnerskapet måtte bedres. Sett i sammenheng med prosessen rundt det regionale handlingsprogrammet for 2004, opplevdes det for eksempel å være et betydelig stykke vei igjen før situasjonen kunne betraktes som tilfredsstillende. Prosessen i forkant av dette handlingsprogrammet opplevdes å være for dårlig hva angår samordning med IN – noe IN ikke unnlot å påpeke overfor Oppland fylkeskommune.

Utgangspunktet for Innovasjon Norges deltakelse i et partnerskap av regionale virkemiddelaktører, er vektleggingen av brukerperspektivet. Naturlig nok innebærer dette for INs vedkommende at de bedriftsretta tiltakene står i fokus. INs rolleoppfatning som partner innenfor rammen av Fritt Fram oppleves med andre ord langt på vei som en ”advokat” for sine klienter. Spørsmålet – og en kilde til usikkerhet – er imidlertid om det vil være politisk vilje til å holde et slikt fokus, gitt at Fritt Fram-forsøket bidrar til en reell myndiggjøring av fylkeskommunens politiske nivå. I oppstartfasen av prosjektet var det åpenbart knyttet betydelig usikkerhet til hva en slik myndiggjøring ville representere i form av næringspolitiske grep.

Utfordringen sett fra INs ståsted er dermed prioriteringen av bedriftene i et sammensatt bilde, hvor mange formål skal tilgodeses politisk. I det prosjektet formelt ble startet opp, opplevdes det derfor problematisk at det ikke hadde funnet sted en gjennomgripende diskusjon om hvordan den nye politiske friheten skulle gripes an. På tross av at dette, ble det likevel klart uttrykt som positivt at det politiske nivåets rolle styrkes, prinsipielt sett. Når det gjelder Fritt Fram-forsøkets vektlegging av en tett dialog med fylkets regioner/kommuner, er dette for øvrig et aspekt som ble ønsket velkommen sett fra INs ståsted. Det hersket imidlertid en klar oppfatning om at IN burde involveres sterkere i denne kommunikasjonen.

Usikkerheten – eller snarere en avventende holdning – knyttet til den videre partnerskapsprosessen hadde også utgangspunkt i blandete erfaringer med tidligere prosesser av samme art. Disse oppleves å ha vært preget av at OFK har vært plassert i sitt ”plan-elefenbenstårn”, hvor medvirkning fra andre partnere på fylkesnivået ikke har vært tilstrekkelig. En annen forutsetning for INs partnerskapsdeltakelse finnes også i det faktum at volumet på de bedriftsretta tiltakene på det tidspunktet forsøket ble startet opp var lavt sammenlignet med tidligere år, noe som også opplevdes å begrense mulighetsrommet for utviklingspolitikken innenfor rammene av Fritt Fram. Et kompliserende element er

i denne sammenhengen at Opplands andel av de landsdekkende virkemidlene legges inn i Fritt Fram potten.

Samtidig ble det knyttet forventninger til organisatoriske endringer i virkemiddelapparatet. Kombinasjonen SIVA, Innovasjon Norge, forskningsrådet og OFKs næringsavdeling oppleves som en potent koalisjon for innsats på den næringspolitiske arenaen. I det forsøket gikk av stabelen ble det dermed knyttet klare forventninger til at samvirket mellom disse aktørene kunne åpne for nye næringspolitiske grep – og dermed styrke det regionale virkemiddelapparatets legitimitet hos brukerne.

Når det gjelder partnerskapsforumet innenfor rammene av Fritt Fram, understrekes det klart fra INs side at en god samhandling avhenger av at aktørene opererer på et likestilt nivå. Her vil OFKs ”bestillerrolle” være et kritisk punkt for gode samarbeidsprosesser i Fritt Fram-sammenheng. Dette er en rolle som det i utgangspunktet ble knyttet skepsis til; IN fryktet at dette kunne bli problematisk hvis denne rollen ble ”spisset for sterkt”. Grunnleggende sett ble imidlertid partnerskapsforumet betraktet som en positiv konstruksjon. På tross av sine mangler fungerte det tidligere arbeidsmarkedsrådet som en viktig arena, og oppløsningen av rådet etterlot seg et organisatorisk vakuum som partnerskapsforumet ble forventet å skulle fylle.

Erfaringene med arbeidet i partnerskapsforum et drøyt år etter forsøkets formelle oppstart oppleves som variable, men også som å være i positiv utvikling. Partnerskapsarbeidet beskrives som ”uhåndterlig” i oppstartsfasen, men det påpekes at dette har bedret seg etter hvert. Mye av dette har handlet om at forumet ble for stort for å få til effektiv strategiutforming og premisslevering. En etter hvert klarere tematisk inndeling av partnere i ulike grupper har bedret situasjonen, og bidratt til et bedre fokus i partnerskapsmøtene.

Den største gevinsten eller merverdien ved partnerskapsorganiseringen oppfattes å være et sterkere sammenfall i problemforståelse rundt næringsutvikling og regional utvikling over tid. Det at man gjennom partnerskapsarbeidet har klart å utforme relativt spissede regionale strategier oppleves som en styrke, men det finnes likevel problematiske sider ved dette. For det første er dette strategiarbeidet etter INs oppfatning dårlig forankret hos INs primære brukere og kunder – næringslivet. Dette oppleves som en klar svakhet. Det er likevel ikke gitt at det må være slik. Her vises det til ”Innlandet 2010” som en arena med mange deltakere, og hvor deltakelsen fra næringslivet er betydelig. Siden informasjonstilgang beskrives som en viktig effekt av deltakelsen i partnerskapsarbeidet, etterlyses også en sterkere representasjon fra næringslivet i de strategiske prosessene på fylkesnivået. Her ser

IN klart en mulighet for å være en sterkere pådriver for å knytte næringslivsinteresser nærmere til de strategiske prosessene som pågår.

Det knytter seg imidlertid et dilemma til den strategiske spissingen i regionale profiler når det gjelder fleksibilitet i anvendelsen av virkemidler. Selv om det ikke vises til konkrete eksempler på at dette er eller har vært et problem, understrekes det fra INs side at man ikke må etablere en situasjon hvor gode initiativ og lønnsomme næringsutviklingsprosjekter defineres ut på bakgrunn av snevre eller spisse strategier. De regionale profilene i RHP for 2005 betraktes som relevante, men det etterlyses en bevissthet i partnerskapet om at strategiske profiler kan ha konsekvenser for de som faller utenfor disse profilene – men som fortsatt kan bidra med gode prosjekter. For INs vedkommende preges situasjonen derfor til en viss grad at man må ri to hester samtidig; man må både være strategisk premissleverandør, men man må samtidig være kunde- og lønnsomhetsorientert. Dilemmaet mellom strategisk spissing og fleksibel tilpasning til INs kunder og brukere kommer også til uttrykk som en skepsis til arbeidet med å etablere utviklingskontrakter. Det oppleves som problematisk å øremerke ressurser til spesifikke tiltak, siden det er vanskelig å vite hva som dukker opp av gode initiativ. At OFK gjentatte ganger har utfordret IN vedrørende utviklingskontraktene betraktes som en lite fruktbar prosess; dette blir en ”papirøvelse” som ikke tar høyde for dette dilemmaet.

De regionale strategiene som har blitt utformet oppleves som sagt å være relevante nok, men samtidig presiseres det fra IN at det ligger en fare i at strategiene blir for lokale – det savnes en sterkere internasjonal dimensjon ved de strategiske føringene slik de framstår. Dette er et aspekt som handler om å være markedsorientert i det regionale næringsutviklingsarbeidet, noe som er et klart fokus i INs problemforståelse. Det at OFK ønsker å ha IN nært knyttet til seg gjennom partnerskapsarbeidet oppleves på mange måter som positivt, men med henblikk på behovet for en sterkere internasjonaliseringsdimensjon i det regionale utviklingsarbeidet presenterer dette et dilemma. Selv om partnerskapsarbeidet bidrar til et sterkere sammenfall i problemforståelse, oppleves likevel IN og OFK å ha ulike utgangspunkt her. OFKs blick kan bli for regionalt og lokalt orientert.

Utfordringen for IN i det videre partnerskapsarbeidet vil derfor handle om å bringe markedsorientert tenkning og den internasjonale dimensjonen sterkere inn i partnerskapet. Heri ligger det etter INs oppfatning et potensial for å styrke rollen som premissleverandør i partnerskapet mellom virkemiddelaktører.

4.1.2 Aetat – partner med bundet mandat?

Utgangspunktet for Aetats deltakelse i partnerskapet kan beskrives som ganske dårlig; Fritt Fram var et forsøk som Aetat ikke trivdes med. Den reserverte holdningen hevdes å bunne i at Aetats rolle må betraktes som å være iverksetter av en nasjonal politikk. Den regionale dimensjonen ved Aetats oppgaver er i utgangspunktet ikke et viktig forhold. Aetat er individorientert i sin virkemiddelbruk, og vil kunne promotere tiltak som av andre kan oppleves å ha uheldige regionalpolitiske effekter – eksempelvis å legge til rette for økt geografisk mobilitet for å bedre den enkeltes arbeidsmarkedstilpasning.

Sett fra Aetats side, er det nye elementet i Fritt Fram-forsøket er først og fremst at virkemidler kanaliseres via fylkeskommunen. Midlene oppfattes imidlertid som bundet til det samme som tidligere i stor grad. Ved oppstarten av forsøket var det dermed knyttet betydelig usikkerhet til hvorvidt Fritt Fram ville bidra til noen nye typer tiltak eller nye former for innsats. Til syvende og sist er dette avhengig av de ”bestillinger” som man forventet fra politisk hold. Men i forsøkets oppstartfase forelå det få signaler fra fylkespolitisk hold på innholdet i forsøket og hvilke prioriteringer som skulle gjøres, noe som bidro til usikkerhet. Fra Aetats side ble det derfor tidlig uttrykt et klart ønske om at bevisstheten omkring ”bestillerrollen” måtte bedres på politisk hold.

En grunnleggende kilde til konflikt i partnerskapsarbeidet ble fra Aetats side tidlig knyttet til vurderingen av hvor stort mulighetsrom anvendelsen av arbeidsmarkedsmidlene har. Generelt er det sterke føringer fra sentralt hold på bruken av disse, noe som kan være problematisk for det regionale samarbeidet – siden dette representerer et svært tydelig mandat for Aetat. Både arbeidsdirektoratet og Aetat regionalt var i utgangspunktet uenig i organiseringen av midlene (særlig knyttet opp mot de 20 mill. som er koblet opp mot utføringsbedriftene som en arena for kvalifisering). Uenigheten knytter seg til at veien om fylkeskommunen opplevdes som en omvei, og at dette bidrar til å gjøre virkemiddelsystemet mer tungrodd.

Aetat hadde også klare innvendinger mot hvordan partnerskapsprosessen ble tilrettelagt i oppstarten av Fritt Fram. Aetat opplevde ikke at man ble vært involvert i denne prosessen i særlig grad. Dette beskrives som en prosess ”foretatt i all hemmelighet”. Særlig i programarbeidets forarbeidende fase var dette påtåkkelig. Hvorvidt en sterkere involvering fra Aetat i de innledende partnerskapsrundene ville bidratt til en substansiell forskjell – eksempelvis på det regionale handlingsprogrammet – er vanskelig å si. Men Aetat antyder selv at man sannsynligvis ville jobbet for et sterkere fokus på et felles satsingsområde med stor

grad av fleksibilitet. Når det gjelder relasjonene til øvrige regionale aktører, beskrives forholdet til IN som mer perifert, mens fylkesmannen oppleves å være en nærmere partner for Aetat.

Det som i oppstarten av forsøket opplevdes å være en barriere for partnerskapsdeltakelsen – de sentrale føringene på bruk av etatens virkemidler – ligger der fortsatt. I tillegg opererer Aetat under det som oppleves å være et nasjonalt regime som i sterk grad fokuserer på en spesifisert effektmåling av etatens innsats. Dette dreier med nødvendighet etatens oppmerksomhet mot å oppfylle slike sentralt definerte mål. Når forsøk som Fritt Fram griper inn i Aetats virksomhet, kan dette dermed oppleves som et forstyrrende element i forhold til etatens kjerneoppgaver. En lite positiv holdning til Fritt Fram-forsøket i oppstarten peker også etter Aetats oppfatning tilbake på en generelt lite entusiastisk holdning til forsøket fra Arbeids- og sosialdepartementets side. Denne beskrives både som tvetydig og negativ.

Aetat viser for øvrig til at usikkerheten knyttet til håndteringen av de 20 mill. kr. som er lagt inn i Fritt Fram-forsøket fra ASDs budsjett (både for 2004 og 2005) også har skapt en usikkerhet internt i etaten – noe som også kan ha bidratt til å skape en avventende holdning fra Aetats side hva partnerskapsdeltakelsen og Fritt Fram-forsøket som sådant angår. Dette er midler som har en klar øremerking til tiltaksformål på arbeidsmarkedssida, og er dermed ”låste” midler.

Men det hevdes fra Aetats side at det har funnet sted en holdningsendring til forsøket underveis. Forsøket er en realitet, og dette – hevdes det – er noe Aetat har tatt til etterretning og forsøker å gjøre det beste ut av. Slik situasjonen i partnerskapsammenheng har utviklet seg, føler Aetat seg etter hvert godt til rette innenfor rammen av forsøket. Innholdet i Aetats aktivitet beskrives riktignok ikke som å skille seg vesentlig fra det som ville vært tilfellet hvis Aetat ikke hadde deltatt i Fritt Fram-forsøket. Det kan imidlertid vises til enkelte eksempler på ny bruk av virkemidler, særlig innsats rettet mot unge arbeidsledige. Omfordelingsmidlene (for 2004) var tiltenkt å fungere som et frirom for å utvikle nye initiativ, men dette var et grep som til å begynne med ikke skapte stor pågang fra deltakerne i partnerskapet, heller ikke fra Aetats side. Dette hevdes å ha sin forklaring i at det i oppstarten av forsøket manglet en omforent forståelse av, og kjennskap til forsøket som sådant. Partnerskapsprosessen mellom virkemiddelaktørene oppleves som å ha skutt fart i ettertid.

En stor utfordring for Aetats framtidige oppmerksomhet mot OFK som partner og Fritt Fram- forsøket mer spesifikt er den såkalte NAV-reformen hvor arbeidsmarkeds- og trygdesektorene samordnes. Utfordringen knyttes til at man

gjennom Fritt Fram -forsøket og partnerskapsprosessene knytter seg til en partner (OFK) som i lys av NAV-reformen sannsynligvis vil framstå som mindre relevant. Trygdesektoren betraktes ikke prinsipielt som en uinteressant partner for problemstillinger knyttet til regional utvikling – men uten frie midler til å putte inn i en partnerskapsprosess, vil trygdeetaten etter Aetats oppfatning være mindre relevant å trekke inn som partner innenfor rammen av forsøket.

Det oppleves som paradoksalt at man aldri møter politikere innenfor rammen av partnerskapet, særlig sett i forhold til forsøkets uttalte ambisjon om å styrke den politiske utøvelsen av regionalpolitikk på fylkesnivået. Dette er en kontakt som etterspørres og savnes fra Aetats side. Sett fra Aetats ståsted virker det ikke som om det fra fylkespolitisk hold signaliseres regionalpolitisk interesse. Dette setter også spørsmålsteget ved den regionale forvaltningen av Aetats kjerneoppgave – arbeidsmarkedspolitikken. Dette kan fort manifestere seg som en skepsis til fylkespolitikernes evne til å ivareta dette politikkområdet.

Når det gjelder partnerskapsforum er det en klar oppfatning fra Aetats side at ikke alle partnere behøver å delta på alt. Partnerskapsforum har vært preget av å være et for stort forum, noe som har begrenset effektiviteten til denne arenaen. På den annen side bør ikke partnerskapsforumet bli for snevert heller; det er viktig med ”friske øyne” på den strategiutformingen som forumet er ment å skulle ivareta. Ordninger med ”formøter” foran møter partnerskapsforum oppleves som nyttig. Også en tematisk deling/gruppestruktur på partnerskapsforum oppleves som positivt.

Proessen rundt partnerskapet har for øvrig etter Aetats oppfatning vært preget av ”dårlig samvittighet” for en uheldig oppstart av forsøket fra OFKs side. I prosessen framover blir det viktig å bedre synkroniseringen av arbeidet innenfor Fritt Fram med de ulike partners agenda. Fortsatt oppleves det slik at man har for dårlig tid til å komme med konstruktive innspill til partnerskapsprosessene. Dette er uheldig i den grad det skaper et unødvendig svakt eierskap til forsøket blant partnerne. For øvrig oppleves det som problematisk at forsøket ikke har vært i sterkere direkte inngrep med næringslivet. Et sterkere fokus på dette hadde også gjort forsøket mer spennende sett fra Aetats ståsted. Slik Aetat ser det, må det i det videre arbeidet settes fokus på resultatmål for forsøket og dets aktiviteter. Aetat erkjenner at dette er en potensielt vanskelig oppgave å håndtere, men det tas til orde for å etablere enkle parametere som aktiviteten kan måles etter.

4.1.3 Fylkesmann og fylkeskommune: en konfliktfylt relasjon

Fylkesmannen i Oppland må betraktes som en sentral aktør i Fritt Fram-forsøkets horisontale partnerskap på fylkesnivået. Relasjonen mellom fylkeskommune og fylkesmannen har imidlertid vært problematisk og preget av åpen konflikt. Det vil neppe være riktig å hevde at denne motsetningen – som toppet seg i en åpen og mediefokusert konflikt på vårvinteren 2004 – har sitt utgangspunkt i forsøket som sådant. Det synes likevel som om Fritt Fram-forsøket har aksentuert motsetninger som har ligget latente forut for implementeringen av forsøket.

Både på politisk og administrativt hold i fylkeskommunen har det i lang tid forut for den formelle igangsettelsen av Fritt Fram vært signalisert frustrasjon over det som har vært omtalt som ”håpløse samarbeidsforhold”. Kritikken har hatt utgangspunkt i en forståelse av at fylkesmannen har motarbeidet Fritt Fram-forsøket i oppstartfasen. Når kritikken mot fylkesmannen har vært konkretisert vises det til at kritikken bunner i vanskelige personrelasjoner, og det pekes på fylkesmannens ”lederstil” som problemets kjerne.

Fylkesmannen har imidlertid også kritisert fylkeskommunen. I denne sammenhengen har det blitt referert til flere henvendelser til fylkeskommunen om samarbeid i forbindelse med Fritt Fram-forsøket, henvendelser som ikke er blitt besvart. I henvendelser til KRD har også fylkesmannen rettet kritiske innvendinger mot forsøket. I brev form¹¹ ble det hevdet at Fritt Fram ville føre til økt byråkrati, økt ressursbruk, uklare ansvarsforhold, at fylkesmannen vil mangle råderett over og ansvar for egne ansatte, og at en eventuell partnerskapsavtale må inngås mellom fylkesmannen og fylkeskommunen (ikke at fylkeskommunen skal inngå egne partnerskapsavtaler med de viktigste regionale fagavdelinger). Fylkesmannen ba om et møte med de ansvarlige departementer for drøftinger. KRDs tilsvarende var at slike utfordringer burde løses innenfor rammen av de regionale samarbeidsrelasjonene. Dette lot seg ikke umiddelbart gjøre, og den åpne konflikten var et faktum.

På grunn av det motsetningsfylte forholdet ble de to partnerne innkalt til et ”meklingsmøte” hos statsråden (KRD) i mars 2004. Møtet resulterte i forsikringer fra partnerne om å bestrebe seg på å forbedre samarbeidsrelasjonene, med en særlig henvisning til Fritt Fram-forsøket som en viktig samarbeidsprosess. Fra fylkeskommunalt hold signaliseres det at samarbeidet med fylkesmannen i etterkant av møtet fungerer bedre; særlig gjelder dette det faglige samarbeidet på operativt nivå. Likevel gir representanter for fylkeskommunen klart uttrykk for at fylkesmannens holdning har vært og er en barriere for å nå målene med forsøket.

¹¹ 3. november 2003.

Fylkesmannens grunnleggende holdning til Fritt Fram- forsøket oppleves å være preget av en avstandtagen og klar motarbeidelse fra fylkesmannens side.

I medias framstilling av denne konflikten har riktig nok en god del av kritikken mot fylkesmannen ikke hatt sitt utgangspunkt i Fritt Fram-forsøket, og heller ikke med fylkeskommunen som de eneste kritikere. Fylkesmannens beslutning om flytting av landbruksavdelingen fra Gjøvik til Lillehammer har åpenbart provosert kommuner og ordførere. Kritikkk fra internt hold i fylkesmannens organisasjon har også vært eksponert i media. Dette kan antyde at det motsetningsfylte forholdet mellom fylkeskommune og fylkesmann ikke må betraktes som en konflikt som springer ut av Fritt Fram-forsøket, eller at det er aspekter ved forsøket som i seg selv har skapt motsetningene. Dette betyr likevel ikke at slike motsetninger ikke kan ha alvorlige konsekvenser for forsøket; når det blåste som verst stod konflikten i fare for å undergrave arbeidet med å utvikle samarbeidsrelasjonene i det regionale partnerskapsforumet. Dette hinderet ser altså ut til å være bare være delvis passert.

Selv om konflikten ikke nødvendigvis bunner i Fritt Fram-forsøket som sådant, er det neppe urimelig å anta at forsøkets fokus på en økt politisk myndiggjøring forsterker motsetningene, også når det gjelder forholdet til fylkesmannen. Lykkes Fritt Fram-forsøket i sin ambisjon om dette, representer det en maktforskyvning i forhold til etablerte relasjoner. Som vi har sett er dette et poeng som ikke har gått upåaktet hen hos betydningsfulle partnerskapsaktører som Innovasjon Norge og Aetat; det er liten grunn til å tro at dette ikke også skulle gjelde fylkesmannens organisasjon.

Fylkesmannen møter i regionalpolitisk ledergruppe, men dette er et forum som ifølge fylkesmannen ikke fungerer i forhold til forutsetningene. Fylkesmannen har selv deltatt på tre møter i regionalpolitisk lederforum. Dette oppleves ikke som et strategisk forum: fylkesordføreren informerer – de andre hører på. Ledergruppa fungerer som et forum for diskusjon av misnøye med regjeringens politikk, og det passer egentlig dårlig med fylkesmannens deltakelse i denne settingen – slik fylkesmannen selv ser det. Innspill fra FM vedrørende mandatet for ledergruppa har etter fylkesmannens egen oppfatning blitt ”surt mottatt”.

Sett fra fylkesmannen side, knytter det seg et problem til fylkeskommunens politiske lederteam. Problemet består i at disse ikke deltar på de sentrale politikkkutformingsarenaene. Utviklingsprosessene blir dermed i stor grad administrativt styrt, og fylkesmannen signaliserer at informasjonsflyten mellom administrativt og politisk nivå i fylkeskommunen utgjør et problem – det politiske nivået blir presentert for oppfatninger (av bl.a. fylkesmannen) som fylkesmannen ikke kjenner igjen. Fylkespolitikernes oppfatninger blir på denne måten indirekte et

”ferdigfortolket” produkt fra administrativt hold. Det oppleves *ikke* som at fylkesordføreren har tatt noe konstruktivt initiativ overfor fylkesmannen i forhold til de motsetningene som har kommet til overflaten.

Prosessen rundt Fritt Fram forsøket beskrives ikke som et ”villet” prosjekt fra de eksterne (ikke-OFK) partnerne i det regionale partnerskapet. Det har fra starten av vært fylkesmannens oppfatning at de statlige aktørene ikke ble ”knadd” godt nok i forkant av selve prosjektiniteringen. Fra fylkesmannens side oppleves dette som at man ikke ble tatt med på råd, og uten reell mulighet for å være med å utforme prosjektet. Dette oppleves igjen som klart negativt for samarbeidsrelasjonen knyttet til Fritt Fram prosjektet. Blant annet på denne bakgrunn betraktes Fritt Fram-forsøket primært fra fylkesmannens side som et forsøk fra OFK på å legitimere sin egen, fortsatte eksistens. Fylkesmannens holdning til Fritt Fram- forsøket må således betraktes i lys av den generelle diskusjonen om fylkeskommunenes framtid – som av fylkesmannen ikke vurderes som å være av lang varighet. All den stund dette ikke reflekterer regjeringens offisielle politikk, kan neppe fylkesmannen hevdes å formidle statlig politikk i denne saken.

Når det gjelder utformingen av partnerskapsforum opplever fylkesmannen dette som for stort og omfattende til å være et effektivt samarbeidsforum. Fylkesmannen understreker at dette er en oppfatning basert på tilbakemeldingene fra fylkesmannens medarbeidere; fylkesmannen har ikke møtt i partnerskapsforum in persona. Samtidig setter fylkesmannen spørsmålstegn ved et eventuelt ”mini-partnerskapsforum” eller arbeidsutvalg bestående av et engere utvalg av partnere. Fylkesmannen signaliserer i første rekke usikkerhet knyttet til hvilken funksjon et slikt arbeidsutvalg egentlig skulle ha. Et partnerskap – slik fylkesmannen definerer det – er synonymt med et samarbeid mellom likverdige parter. Dette er imidlertid ikke en betegnelse som gjelder for Fritt Fram-forsøket slik fylkesmannen ser det, og fylkesmannen har heller ikke inntrykk av at dette har vært lagt til grunn for partnerskapsbyggingen fra starten av. Også arbeidsformen i partnerskapet – knyttet opp mot de fylkeskommunale planprosessene – oppleves som lite tilfredsstillende. Særlig gjelder dette i forhold til å komme med innspill; korte tidsfrister oppleves som et problem og et hinder for reell deltakelse fra fylkesmannens side. Fylkesmannen signaliserer imidlertid også at hun personlig har liten kjennskap til RHP-dokumentet slik det foreligger, og hun har ikke oversikt over hvorvidt skriftlige innspill fra fylkesmannen er tatt til følge i planutkastet.

Når det gjelder rammebetingelsene for å bygge regionale partnerskap, oppleves det som problematisk at staten kjører to ulike hester: med utgangspunkt i landbruksoppkjøret viser fylkesmannen til at man blir tillagt større oppgaver (landbruk), men dette er stikk i strid med den tenkningen som ligger til grunn for

Fritt Fram-forsøket. Fylkesmannen setter spørsmålstegn ved om OFK har skjønt dette – i beste fall opptrer administrasjonen i OFK som om de ikke har skjønt det, i følge fylkesmannen. Fylkesmannen regner med at denne ”aktiviseringen” av fylkesmannsembetet har vært kommunisert mellom KRD og LD.

Friluftsmidlene (500’) er lagt inn i Fritt Fram fra fylkesmannen. Dette er midler som skulle styres strategisk av fylkesutvalget. Slik dette i praksis fungerer, styres midlene via OFK, men behandles av saksbehandlere hos fylkesmannen. Det er ikke foretatt andre prioriteringer knyttet til disse midlene sammenlignet med hvordan midlene tidligere ble forvaltet. Dette er i følge fylkesmannen et eksempel på at Fritt Fram ikke nødvendigvis representerer noen form for strategisk nytenkning – bare et byråkrati i forvaltningen av virkemidler.

Fylkesmannen ”registrerer med undring” debatten i regionrådene. Etter fylkesmannens oppfatning signaliserer ordførerne at kommunenes partnerskap med OFK har blitt noe annet enn forutsatt; signalene herfra går i følge fylkesmannen ut på at OFK er for opptatt av å profilere seg selv gjennom ulike prosjekter som støtter opp om Fritt Fram- tankegangen. Kravet om ”egenandeler” (30 %) hos kommunen har vekket irritasjon i følge fylkesmannen, og det understrekes at dette ikke harmonerer med fylkesmannens forvaltningsmodell. Fylkesmannen har en prinsipiell innvending mot OFKs politiske styring av kommunesektoren.

Oppsummerende gir fylkesmannen uttrykk for at ”vi er med fordi regjeringen vil, men vi bruker kreftene på andre ting”. Fritt Fram-forsøket betraktes ikke som en modell for framtida. Intensjonen i Fritt Fram-forsøket – å underlegge virkemidler politisk kontroll – oppleves som en ”skjult agenda”; den overordnede hensikten til OFK – slik fylkesmannen ser det – er å øke fylkeskommunens makt.

4.1.4 Erfaringene med Partnerskapsforum

På bakgrunn av de vurderingene som virkemiddelaktørene gir, og vår observasjon av aktiviteten i Partnerskapsforum, er det rimelig å konkludere med at forumet har vært for stort til å fungere effektivt med den møtrefrekvens det er tiltenkt. Med mindre det legges opp til omfattende prosesser med sterk grad av relativt tidkrevende involvering, vil forumet sannsynligvis forbli bli et informasjonsorgan om pågående prosjekt, og i mindre grad et forum for implementering av prosjekter og programmer. Denne erkjennelsen ledet til at man i november 2004 organiserte et møte med de mest sentrale virkemiddelaktørene, OFK, IN, Aetat, Fylkesmannen v/Landbruksavdelingen og Miljøvernavdelingen, Forskningsrådet og høyskolene. Erfaringene fra dette var entydig positive fra alle deltakerne.

Her ligger kanskje den største utfordringen, å få til gode arbeidsprosesser blant de viktigste aktørene, samtidig som man har forpliktende prosesser med hele gruppen. I dette er tidsbruk vesentlig og det må legges opp til en arbeidsform som oppleves som effektiv og interessant for deltakerne, ellers vil engasjementet raskt avta. Fram til nylig har fylkeskommunen som ansvarlig for Fritt Fram i stor grad spilt på det vi kan kalle "1 til 1 – relasjoner", altså samhandling med enkeltaktører innenfor en samlet, felles ramme bestemt av regionalt handlingsprogram/fylkesplan. Sentralt i dette står de såkalte "bestillingene" til virkemiddelaktørene. Man har ennå ikke i tilstrekkelig grad klart å etablere samhandling i hele gruppen i utforming av strategier og tiltak. Det må i denne sammenheng også nevnes at dette også har en viss sammenheng med at man ikke har klart å få på plass et *gjensidig forpliktende* samarbeid med Fylkesmannen innenfor Fritt Fram sin ramme, selv om partnerskapsavtalen har vært virksom i ett år.

I et møte mellom involverte regionale aktører og departementer i januar 2005 ble det fra alle partnerne gitt uttrykk for at utviklingen i partnerskapet løpet av 2004 var positiv. Man ønsket imidlertid en klarere plan for hva som skulle skje de ulike deler av året, slik at man kunne planlegge egne innspill i forhold til de prosesser som gikk på politisk hold. Det synes derfor nå å være et positivt grunnlag for å forsterke samhandlingen innen Partnerskapsforum. Etablering av en mer detaljert "kjøreplan" for revisjonsarbeidet av regionalt handlingsprogram/fylkesplan, er et viktig element i å gi partnerne en plass i relasjon til den politiske prosessen. Dette gir partnerne mulighet til å innpasse Fritt fram i sin daglige virksomhet.

Etablering av en mindre gruppe, enten som et arbeidsutvalg eller som en reell nedkorting av antall deltakere, er en viktig del av å skape en større gruppefølelse i Partnerskapsforum og øke ansvarliggjøringen. Å synliggjøre partnerskapets bidrag for å realisere de regionale strategiene, blir en viktig dokumentasjon på den nye organiseringens evne til å skape forpliktende engasjement. Hvordan Partnerskapsforum konkret skal arbeide, enten som gjennomføringsorgan, som strategiutvikler eller som begge deler, bør avklares i løpet av relativt kort tid slik at man kan få tid til å praktisere ordningen innen forsøksperioden. Det er neppe noen entydig løsning, men det er avgjørende å vise handling i forhold til å realisere de sentrale strategiene i regionene. Dette kan gi arbeidet med Fritt Fram et løft.

Det bør trolig skilles sterkere mellom de strategiske oppgavene, dvs. det å omforme politiske prioriteringer til konkrete handlinger og prosjekter, og de mer målorienterte oppgavene å konkretisere innholdet i prosjektene og iverksette disse. Iverksettingen settes ut til de partnerne som har ansvaret for de aktuelle tiltakene

og vil inngå i fylkeskommunens bestillinger til virkemiddelaktørene. Slik sett øker graden av forpliktelse jo nærmere løsningen av oppgavene man kommer.

Det bør også kunne vurderes en mer aksjonsorientert arbeidsform der de sentrale aktørene i Partnerskapsforum setter seg sammen med den enkelte region med sikte på å operasjonalisere de spissede satsingene i regionene. Man hadde starten på slike prosesser vinteren 2004-2005, men en bør her kanskje gå videre og konsentrere seg om en region av gangen.

4.2 FYLKE OG SENTRAL STAT

Som nevnt innledningsvis tyder erfaringer fra de senere år på at staten raskt både innsnevrer det regionale myndighetsområdet, og opererer med uklare og skiftende styringssignaler. Dette er også et problem som Fritt Fram-forsøket har støtt på i den tidlige fasen av gjennomføringen. I Fritt Fram- sammenheng knytter dette seg først og fremst til omfanget av de regionale utviklingsmidlene som var tiltenkt å inngå i forsøket, noe som har ført til at budsjett og finansieringsplan har blitt revidert i forhold til de opprinnelige forutsetningene slik dette framkommer i prosjektsøknaden. I det følgende presenteres synspunkter på Fritt Fram- forsøket fra de mest sentrale departementene (i budsjettsammenheng). I denne sammenhengen blir det misvisende å snakke om staten eller sentrale myndigheter som en homogen enhet. Forholdet til de sentrale myndighetene, slik dette oppleves av OFK, har i den innledende fasen av forsøket vært preget av fragmentering. Dette knytter seg blant annet til en opplevelse av at enkelte fagdepartement innledningsvis trenerte prosessen i etterkant av regjeringens vedtak om igangsettelse av forsøket. Samordningen på departementsnivå ser med andre ord ut til å ha vært lite tilfredsstillende.

4.2.1 Kommunal- og regionaldepartementet

Svakhetene ved KRDs evne til effektiv statlig samordning har vært påpekt i flere andre sammenhenger, og den innledende fasen i Fritt Fram-forsøket kan muligens også tolkes i et slikt perspektiv. Selv om forsøket dermed ble igangsatt med noe lavere ambisjoner i forhold til en regionalisert integrering av virkemidler enn opprinnelig forutsatt, er det viktig å understreke forsøkets prosessperspektiv. Dette betyr at virkemiddelporteføljen ikke nødvendigvis må betraktes som endelig definert. Signalene fra KRD gir imidlertid ikke grunn til stor optimisme i så måte. Etter KRDs oppfatning bør forsøket konsentrere seg om å utvikle arbeidsformer og å fokusere på eventuelle dispensasjoner fra gjeldende regelverk, snarere enn å

jobbe for å øke omfanget av regionale utviklingsmidler innenfor rammen av forsøket. Fylkeskommunen selv betrakter dette som uheldig for en videreutvikling av forsøket.

Formaliseringen av relasjonen mellom Oppland fylkeskommune og KRD kan også illustrere departementets ambivalens til et av kjernepunktene i forsøket – partnerskapstanken. Fra fylkeskommunens side har det vært et klart ønske om også å betrakte forholdet til departementet som en partnerskapsrelasjon, med en egen partnerskapsavtale i bunn. Utkastet til en slik avtale har også blitt utformet. KRD ønsket imidlertid ikke å inngå en slik avtale, men ønsket heller å basere relasjonen ut fra *vedtekter* for forsøket. Det er vanskelig å vurdere om en partnerskapsavtale ville ha representert noen praktisk forskjell. Utkastet til partnerskapsavtale kan muligens betraktes som et instrument for sterkere regional autonomi – og dermed større legitimitet rundt styrkingen av Opplands politiske nivå som et element i forsøket. Tolket slik, kan fokuset på vedtekter – som et element i en tradisjonell dialog mellom forvaltningsnivåene – være et uttrykk for statens ambivalente holdning til sin egen retorikk om regional autonomi og endogen utvikling.

KRDs utgangspunkt og motivasjon for å støtte opp om Fritt Fram-forsøket knytter seg til to ting; både forsøkets vektlegging av en desentralisert implementering av regionalpolitikk og fokuset på nye arbeidsformer (partnerskapsbygging) har vært viktig for departementet. Grunnlaget for forsøket beskrives som godt i den forstand at OFK i initieringsfasen gjorde en god ”innsalgjobb” overfor departementene. I tillegg betraktes forsøket som interessant i den forstand at det kan betraktes i sammenheng med den pågående regionaliseringsdebatten. Både erfaringer fra samarbeidet mellom aktører på fylkesnivået og samarbeidet mellom fylkeskommune og primærkommuner betraktes som relevant for diskusjonen om framtidig regionsstruktur og funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåer.

Det at OFK har signalisert ”skuffelse” i forhold til at forsøket ikke fikk det omfang som man forutsatte under forsøkets initieringsfase betraktes som en delvis malplassert kritikk mot sentrale myndigheter. KRDs perspektiv går mer i retning av at OFK har klart å få relativt god uttelling for sin argumentasjon om å samle regionale utviklingsmidler under fylkespolitisk myndighet. Dette skyldes etter KRDs oppfatning ikke minst at departementets politiske ledelse har utøvet betydelig press på andre departementer for å få gjennomslag for tankegangen i Fritt Fram-forsøket. KRD erkjenner i denne sammenhengen at den generelle skepsisen til desentralisering og regionalisering er betydelig i mange departement. I denne sammenhengen knytter det seg en betydelig utfordring til at man i sentralforvaltningen ikke har tatt en prinsipiell diskusjon om hvilke virkemidler som egner seg for å regionaliseres i sterkere grad. Miljøverndepartementet trekkes

her frem som et illustrerende eksempel; argumentasjonen herfra går i retning av at miljøvern er ”for viktig” til å overlates til regionale politikere. Den samme formen for argumentasjon kan etter KRDs oppfatning også finnes i andre departementer. Det framheves imidlertid som et interessant poeng at desentralisering av beslutningsmyndighet er et spørsmål som (når det gjelder Fritt Fram-forsøket) har fått sterkest støtte i KRD med en statsråd fra Høyre – et parti som ellers signaliserer skepsis til å tillegge fylkene en slik myndighet. I andre departementer, eksempelvis KKD, oppfattes motstanden mot regionalisering å være sterkere, på tross av at departementets politiske ledelse representerer et partiprogram med en langt mer ”regionaliseringsvennlig” politikk.

Når det gjelder spørsmålet om inngåelse av partnerskapsavtale mellom departementet og OFK, ble det gitt klare føringer fra departementets politiske ledelse om at en slik avtale ikke var ønskelig. Som nevnt ble Fritt Fram dermed basert på *vedtekter* for forsøket. Partnerskapsavtaler mellom sentrale myndigheter og fylkeskommunene er likevel en sak i utvikling. MD ser nærmere på å utvikle partnerskapsavtaler med fylkeskommunene som en erstatning for sentral godkjenning av fylkesplanene. Dette kan være en mulig utvikling på det regionalpolitiske feltet i framtiden. Imidlertid betrakter KRD situasjonen slik at slike partnerskapsavtaler i så fall blir å betrakte som intensjonsavtaler, hvor det må tas forbehold fra departementets side. Substansielt ett vil neppe en relasjon mellom stat og fylke basert på partnerskapsavtaler utgjøre en stor forskjell fra hvordan relasjonen forvaltes i dag.

I prosessen så langt har KRDs direkte involvering i prosessen vært knyttet til å være pådriver for å få til en bedre kommunikasjon mellom fylkeskommunen og regional stat i Oppland. En sentral sak har i denne sammenhengen vært den tidligere omtalte konflikten mellom OFK og fylkesmannen i Oppland. Når det gjelder samarbeidet med andre premissleverende aktører i Opplands politikkutforming, er departementet av den oppfatning at koblingen til næringslivsinteressene i fylket er for svake. Departementet hevder imidlertid at man ikke har ønsket å presse på i forhold til denne problemstillingen. I så måte har man en avventende holdning; ting forventes å falle på plass etter hvert som forsøket går seg til. Men det forventes at forsøket setter et sterkere fokus på dette framover.

Når det gjelder en eventuell utvidelse av forsøket, er det som nevnt departementets oppfatning at OFK bør konsentrere seg om å se på mulighetene for dispensasjon fra retningslinjer og forskrifter; en økonomisk-/virkemiddelutvidelse betraktes som en lite fruktbar vei å gå. OFK oppleves i denne sammenhengen å være ”fastlåst” i å

trekke inn ytterligere virkemidler fra samferdsels- og kultursektorene, men det er etter KRDs oppfatning lite å hente her.

4.2.2 Nærings- og handelsdepartementet

Holdningen til forsøket fra Nærings- og handelsdepartementets side var i utgangspunktet preget av skepsis. Departementet forvalter en nasjonal politikk, og den regionale dimensjonen fremstår som relativt uinteressant – dette er KRDs bord hevdes det. Skepsisen til å vektlegge en regional dimensjon på næringsutviklingsstrategier er i første rekke knyttet til det som oppleves å være næringslivets egen betraktning av virkeligheten. Fylkesgrenser fremstår ikke som viktige her, snarere som en begrensning. Internasjonalisering er for eksempel en strategi for næringsutvikling som en regionalisert næringspolitikk ikke oppleves å fremme. Departementet bidrar også med svært begrensede midler til FFs budsjett (1,8 mill. for 2004). Oppmerksomheten mot, og oppfølgingen av, hva som skjer i prosjektet er derfor beskjedent. Man lar seg informere om status i forsøket en gang i året. Departementet har heller ingen særskilt kontakt mot IN Oppland i denne forbindelse.

Det generelle inntrykket av prosessen i det første året av forsøket er ”greit”, men er altså ikke noe som NHD velger å engasjere seg i. Det knytter seg derfor heller ikke noen ambisjoner fra NHDs side til hva Fritt Fram-forsøket skal utvikle seg til. Forsøket fremstår ikke som relevant eller med praktisk betydning for NHDs perspektiv på næringsutvikling. Når det gjelder forsøkets målsetting om en politisk myndiggjøring kan dette i og for seg være fornuftig innenfor rammen av Oppland fylke, men NHD setter spørsmålsteget ved om dette er en formålstjenlig ramme for næringsutvikling. Sett i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv framstår en regionalisert næringspolitikk snarere som et uttrykk for en fragmentert, og dermed også svak, politikk på dette området.

Å gå inn på en utvidelse av forsøket, i betydningen økte finansielle rammer betraktes ikke som aktuelt fra NHDs side. Igjen er dette begrunnet med det nasjonale perspektivet på næringspolitikk; departementet argumenterer for at dette vil bidra til en lite rettferdig favorisering av Oppland på bekostning av landet for øvrig.

4.2.3 Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids og sosialdepartementets forhold til Fritt Fram-forsøket kan på sammen måte karakteriseres som forholdsvis fjernt; det følges på avstand, og man har ingen egentlig kontakt med forsøket på operativt nivå. De virkemidlene som er lagt inn i forsøket fra ASDs side beskrives av departementet selv som svært begrensede hva fleksibilitet og generell anvendelsesmulighet i det regionale utviklingsfeltet angår. Likevel hevdes det at man i Opplands tilfelle går noe utenfor retningslinjene for arbeidsmarkedsmidlene (når det gjelder unge arbeidsledige). Holdningen til virkemiddelansettelsen i forsøket beskrives likevel som å ha blitt ”mer pragmatisk” etter hvert, og departementet mener å ha vist vilje til å tillemppe virkemiddelbruken til forsøkets målsettinger. Fritt Fram-forsøket oppfattes imidlertid ikke som særlig *forenklet* – som er et av forsøkets hovedmålsettinger – snarere tvert i mot. Kanaliseringen av arbeidsmarkedsmidler via OFK representerer heller en komplisering og byråkratisering av disse virkemidlenes forvaltning etter departementets oppfatning. Det hersker således ”intet unisont ja fra departementet om at forsøket [representerer en] fornuftig bruk av virkemidler”. Målsettingene i forsøket, slik departementet oppfatter disse, fremstår også som uklare, og blir i for stor grad ”slagordpreget” slik ASD ser det.

Departementet registrerer at OFK har opplevd ASD som ”trenerende” i forsøkets oppstartfase, men dette er en beskrivelse som departementet ikke vil gå god for. En slik misnøye på fylkesnivået handler etter departementets oppfatning mer om en ”manglende systemforståelse” hos fylkeskommunen. Virkemidlene på arbeidsmarkedsida er i stor grad bundet opp av Stortinget, og det er dermed begrenset hva ASD kan bidra med inn i forsøket. Dette synes ikke OFK å ha tatt inn over seg i tilstrekkelig grad, etter departementets oppfatning. Når det gjelder relasjonen til Aetat Oppland, mener departementet at man har en omforent forståelse mellom departement og Aetat av hva forsøket innebærer. Når det gjelder de styringssignaler som gis fra ASD i form av tildelingsbrev, har departementet selvsagt mulighet for å presisere at virkemidlene må forvaltes med hensyn til den pågående forsøksvirksomheten. Dette har departementet også benyttet seg av når det gjelder Fritt Fram- forsøket. Dette representerer etter departementets oppfatning et viktig og betydelig styringssignal.

Prosessen forut for regjeringsvedtaket om en igangsettelse av Fritt Fram- forsøket opplevdes for øvrig å ”gå svært raskt”. Konsekvensen av dette ser etter departementets oppfatning ut til at flere departementer ”kom bakpå” i forhold til forsøket som sådant. Manglende samordning mellom departementer oppleves imidlertid ikke som et problem som har manifestert seg spesielt i forhold til Fritt

Fram- forsøket, men dette er en generell problemstilling som representerer en utfordring i forsøks- og utviklingsvirksomhet.

Når det gjelder framtidsutsiktene for forsøket viser departementet til NAV-reformen¹² som oppleves å få store konsekvenser for Aetats arbeid. Reformen vil representere en integrering av politikkområder, men da først og fremst på lokalt/kommunalt nivå. Når det gjelder en effektvurdering av forsøket som sådant, signaliserer departementet skepsis til hvorvidt forsøket så langt ”har gitt noen merverdi”, men man stiller seg ”positivt avventende” til forsøket og effektene av det.

4.2.4 Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementets involvering i Fritt Fram-forsøket kan på samme måte som tilfellet er for NHD og ASD beskrives som å ha en relativt tilbaketrasket rolle; departementet opplever klart at det er KRD som har det departementale initiativet og styringen i denne sammenhengen. Konsekvensen av dette har også blitt at LMD har et relativt perifert forhold til oppfølging av forsøket. Det antydes at dette kan ha manifestert seg som en opplevd uklarhet hav departementets holdning til forsøket er, hva aktører på fylkesnivået angår. Det understrekes imidlertid at den grunnleggende holdningen til regionalisering som fenomen (innenfor landbrukssektoren) er klart positiv; ”utnytting av regionale fortrinn” betraktes som viktig, og noe man har fått et økt fokus på, generelt sett. De styringssignalene som gis i form av tildelingsbrev gir ikke føringer fra departementet utover den ”nasjonale malen” når det gjelder Oppland – utover at det eksplisitt nevnes at ”man må ta hensyn til at det pågår et forsøk i Oppland”. En sterkere regional styring av de virkemidlene som er lagt inn i Fritt Fram-forsøket (BU-midlene til IN via fylkesmannen) fra LMDs side betraktes dermed som et uttrykk for en positiv utvikling. Kanaliseringen av virkemidler gjennom ulike kanaler til ”forsøkspotten” oppleves som lite problematisk, men det knytter seg en mer generell utfordring (som ikke bare gjelder Oppland) til at det eksisterer ulike plansystemer for henholdsvis landbrukssektoren/BU-midlene og andre virkemidler

¹² Det skal opprettes én statlig arbeids- og velferdsetat, som erstatter dagens Aetat og trygdeetat. Med dette samles det statlige ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Formell etablering av den nye statsetaten kan skje fra andre halvår 2006.

knyttet til regional utvikling. Planintegrering oppleves derfor som viktig, uten at dette gjelder Oppland spesielt.

Når det gjelder de store og tunge landbrukspolitiske virkemidlene, så har disse ”liten regional frihet”. Departementet har heller ikke gjort noen større utredninger på konsekvenser av en sterkere regionalisering i denne sammenhengen. Innenfor dagens system oppleves mulighetene for å endre/forbedre rammebetingelsene for en regional og utviklingsorientert landbrukspolitikk som begrensede. Fleksibiliteten i bruken av BU-midlene er med nødvendighet begrenset til landbruk – midlene har sitt utspring i landbruksforhandlingene, og dette binder naturlig nok opp midlene.

4.3 FYLKE OG REGION-/KOMMUNERELASJONEN

For å etablere et ”målepunkt” for evalueringsarbeidet, ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til Opplandskommunene i desember 2003 – januar 2004 og ble gjentatt tidlig i 2005 for å spore eventuelle utviklingstrekk. Målsettingen med undersøkelsene har vært å få innsikt i kommunenes holdninger, ønsker og behov hva angår Fritt Fram-forsøket som sådan, og virkemiddelaktørene på fylkesnivået generelt. Dette må betraktes som viktige referansepunkter siden kommunenes/regionenes mulighet til å være premissleverandører for den regionale utviklingspolitikken står sentralt i forsøket. Undersøkelsene gir ikke grunnlag for avanserte statistiske analyser¹³, men peker på hvilke variabler som den videre prosessen rundt forsøket særlig bør fokusere på, når det gjelder relasjonen mellom virkemiddelaktørene og kommunene. I tillegg har det blitt gjennomført dybdeintervjuer med regionrådsledere for å få en ytterligere innsikt i partnerskapsrelasjonene mellom fylke og regioner/kommuner.

4.3.1 Det generelle bildet

Et åpenbart utgangspunkt for undersøkelsene er selvsagt i hvilken grad kommunene har kjennskap til Fritt Fram-forsøket, og de partnerskapsavtalene som utgjør en viktig plattform for kommunenes involvering. Som tabellen nedenfor viser, er det en klar tendens til at partnerskapsavtalene mellom OFK og kommunene er bedre kjent enn Fritt Fram som sådant. All den stund forsøket ikke

¹³ Dette skyldes at utvalget har et begrenset omfang, og at svarprosenten på undersøkelsene er noe lav (omkring 40 % både i 2004 og 2005). Samtlige ordførere, ledere av politiske utvalg, etatsledere og rådmenn fikk en invitasjon til å delta i undersøkelsene. Frafallet var klart størst blant kommunepolitikere.

var formelt igangsatt på tidspunktet for den første undersøkelsen (2004) – samtidig som partnerskapsavtalene langt på vei forelå – er ikke dette resultatet overraskende. Resultatet fra spørreundersøkelsen i 2005 antyder også at kjennskapet til både Fritt Fram- forsøket og partnerskapsavtalene øker. I denne sammenhengen kan det kanskje bemerkes at når mindre enn en fjerdedel av respondentene har god kjennskap til Fritt Fram, så betyr dette at det fortsatt finnes et potesial for markedsføring av forsøket mot kommunesektoren. Når vi tar høyde for at forsøket fortsatt må betegnes som å være i en tidlig fase, er det likevel neppe noe grunnlag for å hevde at dette i seg selv representerer en stor utfordring. Elementene i Fritt Fram må forventes å tre tydeligere fram etter hvert som forsøket utvikles.

Tabell 2: Andel med god kjennskap til ”Fritt Fram” og partnerskapsavtalene.

	2004	2005
”Fritt Fram”-prosjektet som sådant	17 % (N=110)	23 % (N=70)
Partnerskapsavtalen mellom kommunen og fylkeskommunen	32 % (N=108)	49 % (N=67)

Partnerskapsavtalene

Et annet spørsmål er hvilke forventninger kommunene har til inngåelse av partnerskapsavtaler med fylkeskommunen. Generelt sett knytter det seg klart positive forventninger til effekten av partnerskapsavtalene; som tabellen nedenfor viser, forventer over 70 % av respondentene positive effekter:

Tabell 3: Effekten av partnerskapsavtalene på samarbeidet mellom fylkeskommune og samarbeidende kommuner (prosent).

	2004	2005
Svært negativt	1 %	1 %
Negativt	4 %	-
Ingen betydning	10 %	11 %
Positivt	42 %	59 %
Svært positivt	29 %	20 %
Vet ikke	14 %	9 %
Totalt	100 (N=109)	100 (N=70)

Hva innebærer disse forventningene? En analyse av et påstandsbatteri¹⁴ knyttet til partnerskapsavtalenes betydning, viser at det i særlig grad knytter seg forventninger til mulighetene for både å dra i gang *nye typer* utviklingsprosjekter og *større* utviklingsprosjekter. Omkring halvparten av respondentene signaliserer klart at nye typer utviklingsprosjekter er en forventning som knyttes til partnerskapsavtalene (henholdsvis 51 % i 2004 og 47 % i 2005 er klart enige i påstanden om at dette vil være en effekt av avtalene). Når det gjelder forventningen om større utviklingsprosjekter signaliserer henholdsvis 48 % i 2004 og 57 % i 2005 enighet med påstanden om at dette vil være en effekt av avtalene:

Tabell 4: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for nye typer utviklingsprosjekter i respondentens kommune. Prosent og gjennomsnittscore.¹⁵

Påstand		2004	2005
Partnerskapsavtalen muliggjør nye typer utviklingsprosjekter	Uenig	3 %	6 %
	Delvis enig	30 %	42 %
	Enig	51 %	47 %
	Vet ikke	16 %	6 %
	Totalt	100 % (N=110)	101 % (N=70)
	Gj.snittscore ¹⁶	4,6 (N=93)	4,5 (N=66)

Tabell 5: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for større utviklingsprosjekter i respondentens kommune. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Partnerskapsavtalen muliggjør større utviklingsprosjekter enn tidligere	Uenig	6 %	6 %
	Delvis enig	27 %	27 %
	Enig	48 %	57 %
	Vet ikke	18 %	10 %
	Totalt	99 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	4,6 (N=90)	4,7 (N=63)

¹⁴ Se vedlegg 2.

¹⁵ Tilslutningen til påstandene i dette batteriet er plassert i tre kategorier; *uenig*, *delvis enig* og *enig*. Disse kategoriene er basert på en omkoding av svaralternativene i spørreskjemaene (uenig: svaralternativ 1 og 2, delvis enig: alternativ 3 og 4, enig: alternativ 5 og 6). Jf. vedlegg 2.

¹⁶ Gjennomsnittscore på en skala fra 1-6, jf. vedlegg 2.

41 % av respondentene signaliserte også en klar enighet med påstanden om at partnerskapsavtalene vil samordne fylkets og kommunenes prioriteringer i den første undersøkelsen, og denne andelen ligger omtrent på samme nivå i 2005 (37 %):

Tabell 6: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for samordning av fylkeskommune og kommunens prioriteringer. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Partnerskapsavtalen samordner kommunens og fylkeskommunens prioriteringer	Uenig	12 %	10 %
	Delvis enig	31 %	46 %
	Enig	41 %	37 %
	Vet ikke	16 %	7 %
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	4,2 (N=92)	4,1 (N=65)

Skepsisen synes å være noe større når det gjelder avtalenes evne til å sikre en bredere involvering fra brukersida i slikt arbeid; 6 % i 2004 og 10 % i 2005 sier seg *klart enige* i at befolkning og næringsliv vil involveres sterkere i utviklingsarbeidet som en konsekvens av partnerskapsavtalene. Omkring halvparten av respondentene er delvis enig i påstanden; dette kan antyde at partnerskapsavtalene forventes å ha en viss betydning for sterkere lokal involvering i utviklingspolitikk. Men relativt sett er dette den effekten av avtalene som det gis svakest tilslutning til i dette batteriet:

Tabell 7: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning bredere lokal involvering i utviklingspolitikken. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Partnerskapsavtalen bidrar til en bredere lokal involvering av befolkning og næringsliv i utviklingspolitikken	Uenig	18 %	23 %
	Delvis enig	47 %	54 %
	Enig	6 %	10 %
	Vet ikke	28 %	13 %
	Totalt	99 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,2 (N=79)	3,3 (N=61)

Når det gjelder forventningene til partnerskapsavtalenes bidrag til kommunenes utviklingsressurser *generelt sett*, er litt i underkant av en tredjedel av respondentene klart enige i en påstand om at avtalene vil bidra til økte utviklingsressurser, både i 2004 og 2005:

Tabell 8: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for utviklingsressursene i respondentens kommune. Prosent.

Påstand		2004	2005
Partnerskapsavtalen gir større utviklingsressurser for min kommune	Uenig	11 %	17 %
	Delvis enig	41 %	46 %
	Enig	31 %	31 %
	Vet ikke	17 %	6 %
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	4,1 (N=90)	3,8 (N=66)

Noe i overkant av en tredjedel av respondentene er også klart enige i en påstand om at partnerskapsavtalene bidrar positivt til en regionalpolitikk som er bedre *tilpasset* den enkelte kommunes utfordringer.

Tabell 9: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for en politikk tilpasset respondentens kommune. Prosent.

Påstand		2004	2005
Partnerskapsavtalen bidrar til en regionalpolitikk som er bedre tilpasset utfordringene i min kommune	Uenig	10 %	12 %
	Delvis enig	37 %	49 %
	Enig	39 %	33 %
	Vet ikke	14 %	7 %
	Totalt	100 % (N=110)	101 % (N=70)
	Gj.snittscore	4,2 (N=95)	4,0 (N=65)

Nærmere 30 % - både i 2004 og 2005 – sier seg enige i at partnerskapsavtalene bidrar til en større grad av lokalt selvstyre når det gjelder regionalt utviklingsarbeid:

Tabell 10: Påstandsbatteri: partnerskapsavtalens betydning for lokalt selvstyre i respondentens kommune. Prosent.

Påstand		2004	2005
Partnerskapsavtalen bidrar til en større grad av lokalt selvstyre når det gjelder regionalt utviklingsarbeid	Uenig	14 %	14 %
	Delvis enig	43 %	49 %
	Enig	29 %	30 %
	Vet ikke	15 %	7 %
	Totalt	101 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,9 (N=94)	3,8 (N=65)

Med enkelte unntak ser det ut til at tilslutningen til påstandene i dette batteriet preges av en viss tiltakende skepsis i perioden mellom undersøkelsene i 2004 og 2005. Dette kan imidlertid skyldes metodiske/utvalgsmessige forhold ved undersøkelsene. Hovedinntrykket er uansett at forventningene til partnerskapsavtalene er relativt høye, og at disse primært er knyttet til nye *grep* på utviklingsprosjekter, og da – kanskje naturlig nok – primært i *partnerskap* med andre aktører. Svarene indikerer også en generell tiltro til at kommunenes rolle i regionalt utviklingsarbeid profiterer på partnerskapsavtalene. Unntaket ser ut til å være avtalenes effekt på brukerinvolvering; denne effekten gis som nevnt en noe lavere score, relativt sett.

Regionrådenes rolle

En sentral arena for partnerskapsdannelsen mellom fylkeskommune og kommunene/regionene er som nevnt regionrådene. 2005-undersøkelsen inkluderte spørsmål knyttet til regionrådenes funksjon som regionalpolitiske fora og som partnerskapsarenaer. En analyse av et påstandsbatteri knyttet til regionrådenes funksjon i så måte, viser at et flertall av respondentene (56 %) gir sin tilslutning til at regionrådet bidrar til et sterkere fokus på utviklingspolitikk i regionen. Dette gjenspeiler seg interessant nok ikke i en oppfatning om at regionrådet bidrar til et sterkere fokus på utviklingspolitikk i den enkelte respondents *kommune*; bare 11 % er klart enige i en slik påstand. Samtidig kan ikke forankringen av regionrådets arbeid generelt sett, verken politisk eller administrativt, hevdes å være spesielt svak. Dette indikerer at det er et behov for å styrke koblingen mellom enkeltkommunene og regionrådet som partnerskapsarena og utviklingsaktør. For øvrig oppleves regionrådet åpenbart å være et viktig koblingspunkt til regionalpolitiske virkemiddelaktører, og da i første rekke fylkeskommunale myndigheter:

Tabell 11: Påstandsbatteri: regionrådenes rolle. 2005. Prosent (N=70) og gjennomsnittscore.

Påstand	Uenig	Delvis enig	Enig	Vet ikke	Gjennomsnittscore
Regionrådet bidrar til et sterkere fokus på utviklingspolitikk i <i>min kommune</i>	23 %	64 %	11 %	1 %	3,3
Regionrådet bidrar til et sterkere fokus på utviklingspolitikk i <i>min region</i>	11 %	31 %	56 %	1 %	4,5
Regionrådets arbeid er godt forankret på <i>politisk</i> nivå i kommunen	16 %	54 %	29 %	1 %	3,8
Regionrådets arbeid er godt forankret på <i>administrativt</i> nivå i kommunen	19 %	44 %	37 %	-	3,9
Regionrådet er et viktig bindeledd mellom kommunen og fylkeskommunen	13 %	36 %	49 %	1 %	4,1
Regionrådet er et viktig bindeledd mellom kommunen og <i>andre</i> virkemiddelaktører	14 %	44 %	36 %	6 %	3,9

I 2005-undersøkelsen ble respondentene også spurt om hvilke områder kommunene føler at et eventuelt behov for økt lokal-/regionalpolitisk styring gjør seg gjeldende. Som det fremgår av tabellen nedenfor, er det særlig samferdsels- og næringsutviklingsoppgaver som utmerker seg. Henholdsvis 70 % signaliserer at det er et stort behov for å styrke styringen av næringsutviklingsoppgaver, mens hele 81% mener at dette er tilfellet hva samferdselsoppgaver angår. Et behov for en generell styrking av opplæring og kompetanseutvikling i kommunene utmerker seg også; 69 % av respondentene mener at det knytter seg store behov til dette:

Tabell 12: Behov for økt lokal/regionalpolitisk styring. 2005. Prosent (N=70) og gjennomsnittscore.

	Lite behov	Noe behov	Stort behov	Vet ikke	Gjennomsnittscore
Næringsutvikling	3 %	26 %	70 %	1 %	4,9 (N=69)
Samferdsel	-	16 %	81 %	3 %	5,2 (N=68)
Miljøsatsing	7 %	33 %	59 %	1 %	4,6 (N=69)
Stedsutvikling	3 %	40 %	56 %	1 %	4,6 (N=69)
Reiseliv	1 %	33 %	64 %	1 %	4,8 (N=69)
Opplæring/kompetanseutvikling	3 %	27 %	69 %	1 %	4,9 (N=69)
Annet	-	-	33 %	67 %	6,0 (N=2)

Politikernes rolle

Som tabellen nedenfor viser, tilskrives kommunepolitikerne – særlig i egen kommune – en noe mer aktiv rolle i det regionale utviklingsarbeidet, sammenlignet med fylkespolitikere. Hvorvidt dette er en vurdering som representerer en høy eller lav score hva fylkespolitikere angår, er det vanskelig å ha en formening om uten direkte sammenlignbare data. Med det fokus Fritt Fram-forsøket har på det politiske nivåets rolle i utviklingspolitikken, vil det imidlertid ikke være urimelig å forvente at denne rollen kommer til å vurderes som mer aktiv etter hvert som prosjektet utvikles – gitt at forsøket lykkes i sine ambisjoner. Utviklingen mellom 2004 og 2005 viser imidlertid ingen markant utvikling i respondentenes oppfatning. Andelen som mener fylkespolitikere inntar en aktiv rolle i det regionale utviklingsarbeidet ligger på rundt 20 % på begge tidspunkt. Riktig nok er det en større andel som mener at fylkespolitikere spiller en passiv rolle, men dette må også sees i sammenheng med at det er færre respondenter i ”vet ikke” - kategorien. Følgende tabell viser respondentenes vurdering av fylkes- og kommunepolitikernes rolle i det regionale utviklingsarbeidet:

Tabell 13: Vurdering av fylkes- og kommunepolitikernes rolle i regionalt utviklingsarbeid 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.

		2004	2005
Fylkespolitikere i Oppland	Passiv	17 %	31 %
	Noe aktiv	48 %	46 %
	Aktiv	21 %	20 %
	Vet ikke	14 %	3 %
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,6 (N=95)	3,3 (N=68)
Kommunepolitikere i Oppland	Passiv	12 %	13 %
	Noe aktiv	55 %	64 %
	Aktiv	24 %	19 %
	Vet ikke	9 %	4 %
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,8 (N=100)	3,6 (N=67)
Kommunepolitikere i egen kommune	Passiv	16 %	14 %
	Noe aktiv	48 %	53 %
	Aktiv	33 %	33 %
	Vet ikke	3 %	-
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,8 (N=107)	4,0 (N=70)

Relasjonen kommune - fylkesnivå

En sentral premiss for et velfungerende partnerskap mellom kommunene/regionene og aktørene på fylkesnivået er det samarbeidsklimaet partnerskapet skal fungere i. Viktige variabler å etterspore vil i denne sammenhengen være hvordan dette samarbeidet har utviklet seg over tid, og hvilke generelle oppfatninger som kommunen knytter til aktørene på fylkesnivået.

Når det gjelder utviklingen i relasjoner mellom kommunene og fylkeskommunen i løpet av de siste par år framstår samarbeidet som bedre på det tidspunktet undersøkelsene ble gjennomført, sammenlignet med de forutgående år. Bildet er imidlertid ikke entydig; det er variasjoner i hvordan kommunene opplever sitt *eget* samarbeid med fylkesnivået, og oppfatningen av hvordan samarbeidet mellom kommunene i *regionen* har utviklet seg. Det er en tendens til at kommunene i *regionen* oppfattes å ha fått en bedre relasjon enn ens egen kommune. Det er likevel svært få som er av den oppfatning at samarbeidet har blitt dårligere:

Tabell 14: Utviklingen i samarbeidet mellom respondentens kommune/region og fylkeskommunen de siste par år. 2004 (N=110) og 2005 (N=70). Prosent.

	2004				2005			
	Bedre	Som før	Verre	Vet ikke	Bedre	Som før	Verre	Vet ikke
Samarbeidet mellom FK og min kommune	46 %	42 %	4 %	9 %	44 %	33 %	13 %	10 %
Samarbeidet mellom FK og min region	59 %	28 %	2 %	11 %	47 %	24 %	7 %	21 %

Det er ikke umiddelbart enkelt å gi en forklaring på hvorfor man tenderer til å mene at *andre* har et bedre samarbeid, men en relativt åpenbar forklaring vil være at vurderingen av andre kommuners samarbeid er basert på ”synsing” i større grad enn når det gjelder ens egen kommune. Oppfatningen om ens egen kommune bør i så måte være det som brukes som det primære referansepunkt her. I underkant av halvparten av de respondentene som har en oppfatning om dette spørsmålet mener altså at samarbeidet har blitt bedre over tid. Dette må samlet sett tolkes som en positiv utvikling i forholdet mellom OFK og primærkommunene, selv om en betydelig andel rapporterer om få endringer i denne relasjonen.

Det er mulig å se mye av det samme bildet når det gjelder oppfatningen av kommunenes involvering i RHP-prosessen: Nærmere en fjerdedel av respondentene mener at egen kommune er involvert i stor grad, mens 39 % (2004) og 37 % (2005) mener *kommunene i regionen* er involvert i samme grad. Det var imidlertid en relativt høy andel usikre i 2004, noe som kan antyde at kommunenes deltakelse i RHP-prosessen var lite kjent da 2004-undersøkelsen ble gjennomført. Denne andelen er lavere i 2005-undersøkelsen. Igjen vil det selvsagt knytte seg usikkerhet til respondentenes vurdering av andre kommuners involvering, slik at det også her er oppfatningen om egen kommune som bør stå i fokus. I så måte kan det være grunn til å se nærmere på det faktum at det er like mange respondenter som oppfatter at kommunen i stor grad har vært involvert i RHP-prosessen, som det er respondenter som oppfatter seg involvert i liten grad. Dette kan muligens antyde et uforløst potensial for involvering av kommunene, eventuelt at det er et behov for å informere om slik deltakelse lokalt. Men det er likevel ikke sikkert at dette er et resultat som OFK bør være beskjemmet av – gitt de generelle erfaringene med norske kommuners distanserte forhold til fylkesplanprosesser. På den annen side bør dette neppe være grunnlag for OFK å hvile på sine laurbær hva RHP-prosessen angår, særlig ikke hvis ambisjonen om en regional politikktutforming i partnerskap med kommunene skal tas på alvor. Tabellen nedenfor viser respondentenes oppfatninger:

Tabell 15: Involvering av respondentens kommune/region i RHP-prosessen 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.

		2004	2005
Involvering av min kommune	I liten grad	23 %	27 %
	I noen grad	30 %	40 %
	I stor grad	23 %	23 %
	Vet ikke	24 %	10 %
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,6 (N=83)	3,5 (N=63)
Involvering av kommunene i min region	I liten grad	10 %	14 %
	I noen grad	23 %	30 %
	I stor grad	38 %	37 %
	Vet ikke	29 %	19 %
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	4,3 (N=78)	4,1 (N=57)

Når det gjelder kommunenes oppfatning av fylkeskommunens rolle i det regionale utviklingsarbeidet mer generelt, er det først og fremst interessant å etterspore hvilken betydning fylkeskommunen oppfattes å ha med hensyn til kommunenes

eget utviklingsarbeid. Når respondentene er bedt om å ta stilling til den generelle betydningen av OFKs regionale utviklingspolitikk for ens egen kommune, er det helt klart delte oppfatninger om dette. Samtidig kan tabellen nedenfor tolkes i den retning at det har skjedd en viss utvikling mellom 2004 og 2005, selv om endringen ikke er dramatisk. I 2004 var andelen som er enig i at fylkeskommunens regionale utviklingspolitikk har stor betydning for kommunen er omtrent like stor som andelen uenige (henholdsvis 29 % og 25 % av respondentene). 44 % av respondentene var delvis enige i en slik påstand. I 2005 er flere respondenter enige /delvis enige i påstanden:

Tabell 16: Oppfatning om betydningen av fylkeskommunens regionale utviklingspolitikk. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Fylkeskommunens regionale utviklingspolitikk har stor betydning for min kommune	Uenig	25 %	17 %
	Delvis enig	44 %	49 %
	Enig	29 %	34 %
	Vet ikke	2 %	-
	Totalt	100 % (N=110)	100 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,6 (N=108)	3,4 (N=70)

Støtten til påstanden om at fylkeskommunen representerer en ressurs i det kommunale plan- og utviklingsarbeidet varierer også noe; i 2004 var 32 % klart enige i dette, 50 % var delvis enige. I 2005- undersøkelsen fremstår derimot bildet som noe mindre positivt, sett fra fylkeskommunens side. Uten komparative data fra andre fylker er det vanskelig å ha noen sterk oppfatning av hvor OFK befinner seg i lendet hva angår fylkeskommunens regionalpolitiske ”betydning” for kommunene. Men dette er tall som isolert sett gir OFK et rimelig godt skussmål, selv om det også her finnes et forbedringspotensial.

Tabell 17: Oppfatning om fylkeskommunen som ressurs i kommunalt plan- og utviklingsarbeid. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Fylkeskommunen er en ressurs i det kommunale planleggings- og utviklingsarbeidet.	Uenig	15 %	21 %
	Delvis enig	50 %	53 %
	Enig	33 %	24 %
	Vet ikke	2 %	1 %
	Totalt	100 % (N=110)	99 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,8 (N=108)	3,6 (N=69)

2004- undersøkelsen ga ikke et inntrykk av at fylkesplaner i utstrakt grad brukes som utgangspunkt for kommunenes utviklingsarbeid; nærmere halvparten var enig

i at slike planer brukes i liten grad. Her er det imidlertid endringer å spore mellom 2004- og 2005- undersøkelsene. I 2005 er det færre som gir sin tilslutning til at fylkesplaner brukes i liten grad. Det er vanskelig å gi noen fullgod forklaring på dette ut fra de foreliggende dataene, men dette kan være en indikasjon på at arbeidet med involvering av kommunene i sammenheng med regionalt handlingsprogram og fylkesdelplaner tilskrives økt betydning. Tabellen nedenfor viser svarfordelingen for 2004 og 2005:

Tabell 18: Oppfatning om bruk av fylkesplaner i kommunalt plan- og utviklingsarbeid. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Fylkesplaner brukes i liten grad som utgangspunkt for kommunens utviklingsarbeid.	Uenig	13 %	29 %
	Delvis enig	39 %	46 %
	Enig	47 %	26 %
	Vet ikke	1 %	-
	Totalt	100 % (N=110)	101 % (N=70)
	Gj.snittscore	4,1 (N=109)	3,4 (N=70)

Samordningsproblemer mellom fylkeskommunen og regional stat ser også ut til å være en problematisk dimensjon i forholdet mellom kommunene og fylkesnivået; 77 % (2004) og 74 % (2005) er helt eller delvis enige i at regionale samordningsproblemer vanskeliggjør kommunens utviklingsarbeid (av disse er 40 % helt enige i denne påstanden.):

Tabell 19: Oppfatning om samordningsproblemer mellom fylkeskommune og regional stat. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Manglende samordning mellom fylkeskommunen og regional stat vanskeliggjør kommunens utviklingsarbeid.	Uenig	7 %	14 %
	Delvis enig	37 %	34 %
	Enig	40 %	40 %
	Vet ikke	17 %	11 %
	Totalt	100 % (N=110)	99 % (N=70)
	Gj.snittscore	4,2 (N=90)	4,2 (N=62)

Samlet sett, er dette funn som antyder at ambisjonen om å bygge et partnerskap mellom fylkeskommune/fylkesnivå og kommunene er et nødvendig fokus i Fritt Fram-forsøket. Det finnes åpenbart rom for å styrke OFKs regionalpolitiske funksjon og rolle i forhold til kommunene – ut fra hvordan dette fortolkes lokalt. I en tid hvor fylkeskommunens legitimitet diskuteres med bruk av krisebetegnelser, bør fylkeskommunen likevel være rimelig fornøyd med scoren som partner og

ressurs for kommunene. Uten direkte sammenlignbare data fra andre fylker er det som sagt vanskelig å gi et godt svar på hvor Oppland eventuelt befinner seg i så måte. En konklusjon må likevel være at det finnes et rom for å videreutvikle lokal/regionale relasjoner – og at Fritt Fram-forsøkets fokus på denne dimensjonen framtrer som et fornuftig strategisk valg.

I tabellen nedenfor er det relativt få (11 % i 2004 og 9 % i 2005) som klart er enig i at fylkespolitikernes har for liten styring med de regionale utviklingsmidlene, mens i underkant av 40 % er delvis enige i denne påstanden. Fritt Fram-forsøkets grunnleggende rasjonale og begrunnelse gis dermed ikke noen entydig tilslutning fra representanter for kommunenivået, selv om dette ikke er tall som dermed kan tas til inntekt for at Fritt Fram-forsøket oppleves som irrelevant. Det kan åpenbart være ulike fortolkninger av hva som ligger i begrepet ”styring” blant respondentene. Spørsmålet vil likevel være interessant for å etterspore eventuelle endringer i holdning over tid, gjennom en ny runde med datainnsamling.

Tabell 20: Oppfatning om fylkespolitikernes grad av styring med regionale utviklingsmidler. 2004 og 2005. Prosent og gjennomsnittscore.

Påstand		2004	2005
Fylkespolitikernes har for liten styring med regionale utviklingsmidler	Uenig	34 %	40 %
	Delvis enig	36 %	39 %
	Enig	11 %	9 %
	Vet ikke	19 %	13 %
	Totalt	100 % (N=110)	101 % (N=70)
	Gj.snittscore	3,0 (N=89)	2,9 (N=61)

De problematiske sidene i forholdet mellom kommuner og regionale myndigheter har vært studert i flere sammenhenger; kanskje først og fremst i forhold til kommunale planprosesser. I denne sammenhengen synes hovedproblemet å bunne i at de regionale myndighetene kommer *for sent inn* i de kommunale planprosessene (Holsen, Pløger og Skjeggedal 1998:90). Dette er et forhold som framheves både av kommuner og regionale aktører. Fra kommunalt hold oppleves det slik at regionale myndigheter ikke gir klare nok signaler på hva slags spillerom kommunene har i forhold til ulike sektorinteresser. Fra de regionale aktørenes side klages det over at man ikke kommer i kontakt med kommune i de innledende fasene av planprosessen. I tillegg opplever kommunene det som et problem at det tas for lite hensyn til lokale forhold i de regionale myndighetenes behandling av planer.

De regionale myndighetenes "kontrollfunksjon" er åpenbart også noe som problematiserer forholdet til kommunene. Kommunenes opplevelse av regionale myndigheters innsigelser er at disse ofte knyttes til "bagatellmessige" ting, og at ulike signaler fra ulike regionale aktører også gjør kommunal samordning vanskelig. Fylkesmannsembetet oppleves også som lite samordnet internt, og preget av mange "hatter". Innsigelsesinstituttet ser i det hele tatt ut til å være opphavet til en god del av kommunenes frustrasjon i forhold til regionale myndigheter (*ibid.*:93). Fra kommunalt hold er det imidlertid ikke bare substansiell samordning - samordning i sak - som betraktes som et problem, det etterlyses også behov for samordning i *tid* av de innspill regionale myndigheter kommer med.

Et annet spenningsfelt finnes i møtet mellom lokal *politikk* og nasjonale føringer. Vurderingen av hvor grensene går for det som bør overlates til lokale politiske vurderinger og hva som skal være et nasjonalt eller regionalt ansvar vil i stor grad variere med ståsted. Særlig påpekes det fra kommunalt hold at det ofte er vanskelig å få lokale politikere til å forstå regionale myndigheters innsigelser. Forskningsresultatene peker med andre ord på et generelt dårlig kommunikasjonsnivå, og en manglende dialog mellom nivåene.

Når det gjelder Opplandkommunenes forhold til fylkeskommune, regional stat og andre regionale aktører er det også interessant å få et innblikk i hvilke kontakter som faktisk finnes – og i hvilken *grad* slik kontakt manifesterer seg. Slik informasjon vil kunne være relevant som et utgangspunkt for å forstå kommunikasjonen mellom partnere på fylkesnivå (partnerskapsforum) og kommunene/regionene i utformingen av utviklingspolitikken, etter hvert som Fritt Fram-forsøket utvikles. Som tabellen nedenfor illustrerer, er det tre aktører som utmerker seg med en høy grad av kontakt, slik kommunene selv opplever det; OFKs administrasjon, Vegkontoret og Fylkesmannen scorer alle omtrent like høyt når det gjelder grad av kontakt i kommunenes plan- og utviklingsarbeid. Kontakten mot andre aktører er betydelig svakere (Innovasjon Norge, Aetat, høgskoler/forskning og det politiske nivået i fylkeskommunen):

Tabell 21: Grad av kontakt med regionale myndigheter/institusjoner i plan- og utviklingsarbeid, 2004 og 2005 (gjennomsnittscore 1-6)¹⁷.

	2004	2005
Fylkeskommunens administrasjon	3,9 (N=101)	4,0 (N=67)
Representanter for fylkesting/fylkesutvalg	2,5 (N=101)	2,6 (N=65)
Vegkontoret	4,0 (N=101)	4,2 (N=64)
Fylkesmannen	4,0 (N=105)	4,0 (N=67)
Innovasjon Norge	3,3 (N=97)	3,0 (N=61)
Aetat	2,9 (N=99)	2,7 (N=61)
Høgskoler eller forskningsinstitusjoner i fylket	2,6 (N=101)	2,7 (N=66)

Når graden av kontakt med de ulike aktørene varierer på denne måten, henger dette sammen med hvordan relasjoner har utviklet seg over tid innenfor et tradisjonelt, sektorisert administrasjons- og virkemiddelsystem. Selv om det kanskje ikke er et mål i seg selv at Fritt Fram skal bidra til en "utjamning" av disse forskjellene, er det likevel ikke utenkelig at nettopp det være en konsekvens – all den stund Fritt Fram-forsøket sikter mot å utvikle et mer "omforent" virkemiddelsystem i Oppland. Selv om disse dataene ikke gir noe grunnlag for å hevde at en lav grad av kontakt mellom kommunene og enkelte regionale aktører betyr at man ikke *kjenner til* disse aktørene/virkemidlene i tilstrekkelig grad, så er det kanskje ikke en urimelig *hypotese*. Hvis Fritt Fram-forsøket gjennom sin partnerskapstenkning kan bidra til at virkemiddelapparatet framstår mer helhetlig for kommunene, er dette åpenbart et positivt trekk, både ut fra det "kontaktbildet" vi ser her, og de generelle erfaringene som det er referert til foran.

I undersøkelsen er det også spurt om hvordan behovet for å bedre kontakten med regionale aktører oppleves. Det generelle bildet er preget av at kommunene åpenbart ønsker å styrke kontakten mot både regionale aktører og andre, med et mulig unntak for private konsulenter. Både fylkeskommunen, sentrale myndigheter/departementene, fylkesmannen og Innovasjon Norge scorer høyt i så måte – Aetat noe lavere. Ut fra disse dataene må konklusjonen bli at Fritt Fram-forsøkets ambisjon om å bygge partnerskapsrelasjoner mot kommunene bør finne en klangbunn her. Følgende tabell viser svarfordelingene for de ulike aktørene:

¹⁷ Gjennomsnittscore på en skala fra 1-6, jf. spørreskjema.

Tabell 22: Behov for styrking av kontakten med regionale utviklingsaktører. 2004 og 2005 (gjennomsnittscore 1-6).

	2004	2005
Fylkeskommunen	4,2 (N=105)	4,2 (N=67)
Fylkesmannen	4,2 (N=106)	3,9 (N=67)
SND Oppland/Innovasjon Norge	4,2 (N=100)	4,5 (N=64)
Aetat/fylkesarbeidskontoret	3,8 (N=101)	4,0 (N=65)
Andre aktører på fylkesnivået	3,9 (N=69)	3,6 (N=57)
Sentrale myndigheter/departementene	4,2 (N=107)	4,2 (N=67)
Eksterne/private konsulenter	3,1 (N=92)	3,0 (N=67)
Andre	5,0 (N=3)	4,2 (N=5)

Det er åpenbart variasjoner i kommunenes relasjoner til henholdsvis fylkeskommune og fylkesmann. Ikke desto mindre gir svarene inntrykk av funksjoner og roller som er nært knyttet sammen – og kanskje overlappende – på tvers av institusjonelle grenser. Dette behøver ikke være en ulempe for hvordan fylkeskommune og fylkesmann forholder seg til kommunenivået – generelt eller innenfor rammen av Fritt Fram. Men dette illustrerer samtidig en mulig utfordring for et partnerskapsprosjekt som Fritt Fram-forsøket, når man tar det til tider motsetningsfylte forholdet mellom de to institusjonene i betraktning. Selv om det her skal understrekes at konfliktnivået mellom fylkeskommune og fylkesmann er redusert i forhold til tidligere, vil en situasjon hvor fylkesmannen eventuelt skulle trekke seg tilbake eller redusere sine partnerskapsambisjoner ikke bare medføre et tomrom i partnerskapsorganisasjonen. Om en slik situasjon skulle oppstå, representerer fylkesmannsembetet en *konkurrerende* samarbeidskonstellasjon vis a vis kommunene. Det skal ikke her påstås at dette representerer en reell eller umiddelbar trussel for forsøket slik situasjonen er i dag, men det er et forhold som den regionale partnerskapsorganisasjonen bør være bevisst på – og ha åpenhet omkring.

Fritt Fram - effektivitetsfremmende?

I 2005-undersøkelsen spurt spesifikt om effekten av Fritt Fram- forsøket på bruken av utviklingsmidlene blant de mest sentrale virkemiddelaktørene i forsøket –

fylkeskommunen, fylkesmannen, Innovasjon Norge og Aetat. Som tabellen nedenfor viser, er det gjennomgående slik at flertallet av respondentene mener at forsøket *ikke* har bidratt til noen effektivisering av virkemiddelbruken, eller at bruken er blitt *mindre* effektiv. Dette er tilfellet for alle de virkemiddelaktørene som er inkludert i spørreskjemaet. Det er likevel forskjeller å spore her. Det er åpenbart slik at fylkeskommunens virkemiddelbruk i sterkest grad vurderes som å ha oppnådd en mer effektiv virkemiddelbruk, relativt sett. Men også når det gjelder fylkeskommunen mener altså flertallet at forsøket ikke har bidratt til en effektivisering:

Tabell 23: Effekten av Fritt Fram på bruk av utviklingsmidler. 2005. N=70.

Utviklingsmidler som forvaltes av:	Mindre effektiv bruk	Uten betydning	Mer effektiv bruk	Vet ikke	Gjennomsnittscore
Fylkeskommunen	11 %	39 %	39 %	11 %	4,1 (N=62)
Fylkesmannen	20 %	47 %	19 %	14 %	3,5 (N=60)
Innovasjon Norge, Oppland	19 %	46 %	12 %	23 %	3,3 (N=53)
Aetat	17 %	40 %	6 %	37 %	3,1 (N=41)
Andre	-	17 %	17 %	67 %	4,3 (N=4)

4.3.2 Hva viser spørreundersøkelsene?

Når mindre enn en fjerdedel av respondentene har god kjennskap til Fritt Fram så betyr dette at det fortsatt finnes et betydelig potesial for markedsføring av forsøket mot kommunesektoren. Elementene i Fritt Fram må imidlertid forventes å tre tydeligere fram etter hvert som forsøket utvikles. Prosessen i etterkant av den første undersøkelsen viser også at dette har vært tilfelle. Når det gjelder partnerskapsavtalene, indikerer spørreundersøkelsene at disse er i ferd med å finne feste i kommunenes bevissthet. Generelt sett knytter det seg også klart positive forventninger til effekten av avtalene. Det knytter seg altså særlig forventninger til mulighetene for både å dra i gang *nye typer* utviklingsprosjekter og *større* utviklingsprosjekter. Et flertall av respondentene har også en oppfatning av at partnerskapsavtalene vil samordne fylkets og kommunenes prioriteringer, og at avtalene vil bidra positivt til en bedre *tilpasset* regionalpolitikk for den enkelte kommune.

Skepsisen er noe større når det gjelder partnerskapsavtalenes evne til å gi kommunene større utviklingsressurser, og til å gi kommunene en større grad av autonomi når det gjelder regionalt utviklingsarbeid. Men også her gis partnerskapsavtalene et relativt godt skussmål. Den største skepsisen synes å være knyttet til hvorvidt avtalene sikrer en bredere involvering fra brukersida i utviklingsarbeidet. Rent generelt må det også konkluderes med at det har det funnet sted en positiv utvikling i forholdet mellom OFK og primærkommunene, selv om en betydelig andel også rapporterer om få endringer i denne relasjonen.

Det kan synes som om det fortsatt er et uforløst potensial for involvering av kommunene i RHP-prosessen, selv om spørreundersøkelsen neppe setter OFK i et spesielt negativt lys, gitt de generelle erfaringene med norske kommuners forhold til fylkesplanprosesser. Undersøkelsen gir for øvrig ikke et inntrykk av at fylkesplaner i utstrakt grad brukes som utgangspunkt for kommunenes utviklingsarbeid, men det kan se ut som det er en positiv endring på gang her – færre signaliserer at fylkesplaner benyttes i liten grad i 2005-undersøkelsen.

Det er ingen entydig tilslutning blant respondentene til at fylkespolitikkerne har for liten styring med de regionale utviklingsmidlene. Det samme gjelder påstanden om at fylkeskommunen representerer en ressurs i det kommunale plan- og utviklingsarbeidet. Videre er det åpenbart delte oppfatninger om den generelle betydningen av OFKs regionale utviklingspolitikk for respondentenes egen kommune. Likevel må resultatene fra undersøkelsene betraktes som et rimelig godt skussmål til OFK, selv om det sannsynligvis fortsatt finnes et forbedringspotensial her. Samordningsproblemer mellom fylkeskommunen og regional stat ser også ut til å være en problematisk dimensjon i forholdet mellom kommunene og fylkesnivået.

Når det gjelder endringer i holdninger og oppfatninger mellom de to undersøkelsestidspunktene – 2004 og 2005 – skal vi være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner. Dette skyldes to forhold. For det første kan det være snakk om metodologiske forklaringer; undersøkelsene er gjennomført på ulik måte (henholdsvis postal og elektronisk survey), og utvalgenes størrelse varierer. Begge undersøkelsene er dessuten gjort i en fase av forsøket som må beskrives som innledende, hvor den opplevde *effekten* av Fritt Fram sannsynligvis ligger lengre fram i tid. Den generelle konklusjonen når de to undersøkelsestidspunktene sammenlignes, er likevel at resultatene ikke gir grunn til å hevde at det har funnet sted en merkbar positiv utvikling i relasjonen mellom aktørene på fylkesnivået – og da særlig fylkeskommunen – og kommunene/regionene. I de fleste tilfeller gir 2005-undersøkelsen faktisk en lavere gjennomsittscore i vurderingen av denne relasjonen, selv om det ikke ligger noen dramatik i dette. Spørreundersøkelsene

gir dermed en begrenset innsikt i relasjonen mellom aktørene på fylkesnivået og kommunene/regionene i fylket. Særlig gjelder dette situasjonen slik den oppleves på det politiske nivået i kommunene/regionene – siden responsen på undersøkelsene fra politikerhold har vært lav. Dataene fra spørreundersøkelsene er derfor supplert med intervjudata fra regionrådslederne i fylket. De følgende avsnittene gir en oversikt over de viktigste tilbakemeldingene i intervjudataene, og nyanserer inntrykket fra spørreskjemaundersøkelsene.

4.3.3 Midt-Gudbrandsdal

Når det gjelder Midt-Gudbrandsdalregionen, beskrives Fritt Fram- forsøket som godt forankret i kommunene; kommunestyrene involveres godt i saker og man sørger for å få uttalelser som innspill til regionrådets arbeid i Fritt Fram-sammenheng. Mye av regionens engasjement i utviklingsarbeid hviler på det arbeidet som har blitt gjort gjennom arbeidet med fylkesdelplanen for regionen (2003-2007). I denne forbindelse ble det kjørt mange og gode prosesser internt i kommunene, og dette representerte også en arena for næringslivsdeltakelse som har vært viktig. I så måte beskrives regionens relative posisjon i fylket som ”den mest oppdaterte”, og dermed som å ha et bedre planmessig utgangspunkt for å bygge videre på partnerskapsrelasjonene med fylkesnivået enn andre regioner i Oppland. Således er det fylkesdelplanen, snarere enn RHP, som fremstår som det viktige plandokumentet for regionen. Fylkesdelplanen er mye mer detaljert enn RHP som dokument og er bedre egnet til å fungere som en retningslinje for det praktiske arbeidet, hevdes det. Forholdet mellom fylkesdelplan og RHP er imidlertid nært; delplanen har dannet grunnlaget for regionens innspill til RHP.

Man har hele tiden vært opptatt av å involvere kommunene godt i regionrådets arbeid, og det hevdes at man har klart å unngå at det utvikler seg et ”fjerde forvaltningsnivå”. At fylkeskommunen i sterkere grad har ønsket å forholde seg direkte til regionnivået/regionrådet betraktes som et uttrykk for ”bekvemmelighetshensyn” på fylkeskommunalt hold. Regionrådet har imidlertid holdt fast på at runden om enkeltkommunene er viktig for å sikre legitimitet omkring regionens utviklingspolitiske satsing. Partnerskapsavtalene oppleves å ha fungert som forutsatt. Det hefter noe større usikkerhet til operasjonaliseringen gjennom utviklingskontraktene, men dette skyldes at disse er et nytt element. Hva utfallet av dette blir gjenstår å se, men man er i utgangspunktet positivt innstilt til utviklingskontraktene fra regionens side. Det faktum at representanter fra den fylkespolitiske ledelsen deltar inn i regionrådets arbeid oppleves som klart positivt, og utgjør et godt og viktig bindeledd mellom kommunene/regionen og fylkeskommunen. Fylkesmannen er også brakt inn i regionrådets arbeid. Dette

fungerer også godt, også i samvirke med fylkeskommunen. Konflikten mellom OFK og fylkesmann manifesterer seg således ikke på regionalt nivå, og er for øvrig noe regionrådet og kommunen ikke har noe forhold til.

Utviklingsarbeidet i regi av regionrådet oppleves klart å være påvirket av partnerskapet mellom region og fylkesnivå – i en positiv forstand. Det gis klart uttrykk for at man ikke ville hatt mulighet til å gjennomføre de satsingene som det legges opp til uten Fritt Fram- forsøket og partnerskapsforholdet. Ett aspekt ved den regionale utviklingspolitikken som ytterligere kan åpne for nye muligheter er å se kompensasjonen for bortfall av den differensierte arbeidsgiveravgiften i sammenheng med den satsingen som har sitt utgangspunkt i partnerskapsmidlene og utviklingskontrakten.

Regionrådets arbeidsform beskrives som å være aktivt utadrettet, oppsøkende og initierende. Det har vært viktig å unngå å bli en ”søknadsbank” – selv om man er positivt innstilt til det som måtte komme av innspill utenfra. Fokuset ligger med andre ord på å ”levere bestillinger” på ulike prosjekter. Det hevdes at regionen i så måte blir framhevet som en representant for en ”ideell modell” av fylkeskommunen – det er slik fylkeskommunen mener det bør fungere, hevdes det. Også her fremheves regionens utviklingspolitiske håndtering sett i forhold til fylkets øvrige regioner.

Effekten av forsøket og de partnerskapsrelasjonene som har vært under oppbygging gis en positiv vurdering i den forstand at regionens relasjon til OFK oppleves å ha blitt mye bedre systematisert. Fokuset på partnerskapsbygging har også bidratt til at regionens og regionrådets tidsmessige ressursbruk rundt utviklingspolitiske spørsmål har økt. Det gis for øvrig ingen konkrete forslag til endring eller forbedring av prosessen rundt partnerskapsrelasjonen til fylkesnivået. Oppfatningen er at man befinner seg i et godt spor som det er viktig å fortsette utviklingen langs. Det hevdes også at man begynner å se resultater på et mer praktisk plan; ”ting skjer som man ikke ville fått til uten Fritt Fram- forsøket og partnerskapsrelasjonen til OFK”, hevdes det.

4.3.4 Nord-Gudbrandsdal

Oppfatningen i Nordgudbrandsdalsregionen er at Fritt Fram- forsøket primært handler om hvordan overføringene fra fylket til kommunene/regionene skal håndteres. Forventningene til forsøket har i første rekke vært knyttet til en utvidelse av økonomiske rammer (fra staten) til fordeling mellom kommunene. Konkret har dette manifestert seg i de partnerskapsmidlene som har blitt stilt til rådighet fra

fylkeskommunens side. Men så langt er det vanskelig å konkret beskrive effektene av dette – så langt har man fokusert på arbeidsformer. Partnerskapsavtalene beskrives ikke som *avgjørende*, men gjennom de partnerskapsmidlene som er stilt til rådighet gis det et økt handlingsrom til å drive regional utviklingspolitikk.

Partnerskapsavtalene og Fritt Fram- forsøket oppleves for øvrig å ha knyttet regionene/kommunene nærmere opp mot fylkeskommunen. Dette kommer til uttrykk gjennom enkelte konkrete initiativ. I denne forbindelse nevnes prosessen rundt forvaltningen av kompensasjonen for bortfall av arbeidsgiveravgift som ett eksempel. Andre eksempler av mer generell karakter er samarbeidet med fylkeskommunen om videregående skole. Næringsutvikling i forbindelse med nasjonalparksatsinga nevnes også som et konkret eksempel på tettere kobling mellom kommunene/regionen og OFK – OFK utgjør utvilsomt det viktigste kontaktpunktet mot virkemiddelaktører på fylkesnivået. Deltakelsen i RHP-prosessen har vært positive. RHP er også en prosess og et dokument som hevdes å brukes aktivt i forhold til utviklingspolitikken lokalt.

Når det gjelder problemstillingen knyttet til at forsøket er med til å etablere et ”fjerde forvaltningsnivå” (regionene), hevdes det at man er klar over dette som en potensiell utfordring, men at dette ikke representerer et problem i dagens situasjon. Uansett betraktes en tettere integrering kommunene imellom – gjennom regionrådene – som en viktig vei å utvikle videre. I denne forbindelse nevnes Nord-Gudbrandsdalen og Valdres’ forvaltning av BU-midler som eksempel på at det regionale nivået er i stand til å forvalte et regionalisert ansvar. Et slikt ansvar betraktes ikke som problematisk, men som en utfordring – det viktigste er at det følger økonomiske virkemidler med et slikt ansvar.

4.3.5 Lillehammerregionen

For Lillehammerregionens vedkommende beskrives forankringen av forsøket som veldig bra blant de som er direkte tilknyttet regionrådet, men stiller seg tvilende til hvorvidt Fritt Fram- forsøket er særlig godt kjent eller forankret hos det menige kommunestyremedlem i regionens kommuner. Samarbeidet mellom Lillehammerregionen og fylkeskommunen kom tidlig i gang, og relasjonen mellom regionen og OFK beskrives som relativt spesiell sammenlignet med andre regioner i fylket. Man oppfatter at denne samarbeidsrelasjonen på mange måter danner utgangspunktet for intensjonen i Fritt Fram- forsøket om å styrke den regionalpolitiske aksene mellom fylkeskommune/nivå og regionene. Problemet består i at det substansielle innholdet i denne relasjonen – i den forstand at partnerskapet mellom fylke og region skal gi resultater på ”bakken” – lar vente på

seg. Dette sett i sammenheng med at Lillehammerregionen var tidlig ute i å bygge partnerskapsrelasjoner til fylkeskommunen bidrar til en viss grad av utålmodighet. Forsøket – slik det har utviklet seg – betraktes derfor mer som en bremse, siden man fra regionalt hold har ønsket å gå videre og lengre enn det forsøket legger opp til nå, når det gjelder å utvikle partnerskap og en desentralisert utviklingspolitikk. Partnerskapsavtalene omfatter bare en liten del av de utviklingsmidlene som OFK har til rådighet, og det er et sterkt ønske om at de regionale ”pottene” utvides. En desentralisert utviklingspolitikk betraktes uansett som nødvendig og viktig. I denne sammenhengen er det ikke bare snakk om en koordinering av satsinger kommuner imellom; det kan også være snakk om fylkesoverskridende prosjekter som er av stor betydning for regionene og kommunene. Satsingen mot et innlandsuniversitet nevnes som spesielt interessant i denne forbindelse.

Når det gjelder regionens/regionrådets evne til å være premissleverandør i RHP-sammenheng, hevdes det at denne funksjonen er rimelig godt ivaretatt i Lillehammerregionens tilfelle. Det framhevs spesielt som vellykket at relasjonen mellom regionen/kommunene og OFK har blitt bedre. OFK er inne med to politiske representanter i regionrådet. Dette har skapt en toveiskommunikasjon i langt større grad enn tidligere. Som sådan har den politiske aksene fylkeskommune – region blitt styrket; ”tidligere eksisterte det ingen akse”, hevdes det. Rent generelt har også relasjonen til fylkeskommunen bedret seg. En videreføring av denne relasjonen ligger i utviklingskontraktene som er rett rundt hjørnet. Det oppleves også slik at kjennskapet til regionenes utfordringer er blitt bedre i det større fylkespolitiske miljøet også – ikke bare blant det fylkespolitiske lederteamet. Men det påpekes samtidig at aktørene på fylkesnivået står overfor en utfordring med hensyn til å samordne sin aktivitet. Konflikten mellom OFK og fylkesmannen nevnes spesielt i denne forbindelse. Her nevnes det også at fylkesmannen nylig har tildelt skjønnsmidler i en størrelsesorden på 12,5 mill. Konflikten betraktes som en maktkamp mellom aktører om å tildele/avklare roller.

Det strategiske arbeidet som regionen har deltatt i gjennom RHP-prosessen oppleves som positivt. Den enkelte region ”har blitt presset” til å konkretisere strategier og satse ”spisst”. Grunnleggende sett oppleves dette som fornuftig, selv om man er oppmerksom på eventuelle problemer som oppstår i avveiningen mellom strategisk spissing og muligheten for å være fleksibel i forhold til å koptere nye og gode prosjekter inn i en satsing. Dette er imidlertid ikke noen ny problemstilling for kommunene, snarere er det en virkelighet man må forholde seg til uansett. Lillehammerregionens satsing er knyttet opp mot å utvikle kulturbasert næringsaktivitet, særlig knyttet opp mot filmmediet. Prosjektporteføljen hevdes å være på plass i stor grad – i den forstand at man vektlegger større og langsiktige prosjekter/satsinger.

Graden av suksess i partnerskapsforholdet mellom regioner og fylkeskommune og andre aktører på fylkesnivået hevdes å være avhengig av at de økonomiske rammene til disposisjon for partnerskapet er av en viss størrelse – og større enn de er i dag. Uten dette fryktes det at interessen fra regionen og kommunene vil avta med hensyn til partnerskapsrelasjonen og viktigheten av denne. En bekymring hva partnerskapsrelasjonen mellom regioner og fylkeskommune angår, er imidlertid den økte bruken av regionnivået som høringsinstans for fylkeskommunen. Faren er at dette blir å oppfatte som et nytt forvaltningsnivå. Dette er en utvikling som i så fall ikke vil være formålstjenlig for å styrke lokaldemokratiet. Fokuset og oppmerksomheten mot primærkommunene må derfor ikke komme i skyggen av partnerskapsrelasjonen fylke – region.

4.3.6 Hadelandsregionen

Fritt Fram- forsøket og partnerskapsavtalene mellom fylke og kommuner beskrives som relativt godt kjent og forankret i kommunene i Hadelandsregionen, selv om forankringen nok kan variere noe på ulike nivå i de lokalpolitiske systemene. Blant det menige kommunestyremedlemmet er forsøket åpenbart svakere forankret enn blant politikere i sentrale posisjoner; dette henger nært sammen med variasjonen i kontaktflaten utad, og da i første rekke mot OFK. Forventningene til forsøket knytter seg i første rekke til at det gis nye muligheter for ”styringsstyrke” regionalt og på kommunenivå. På denne måten gis forsøket et positiv omtale når det gjelder intensjoner og målsettinger. Men det knytter seg en stor utfordring til å operasjonalisere og implementere forsøket i en lokal og regional kontekst. Som et eksempel på dette nevnes bioenergisatsingen på Hadeland; dette er en sak som oppleves å ha blitt ”håndtert spesielt”, hvor en prosjektlederstilling legges til Lillehammer – noe som ikke harmonerer med fokuset på regionen. Den praktiske implementeringen av forsøket oppleves således å være syretesten på hva forsøket skal og kan utvikle seg til å bli. Den grunnleggende holdningen oppleves imidlertid å være positiv. Forsøket – og partnerskapsavtalene – blir først og fremst betydningsfulle i den grad dette innebærer at det tilføres økonomiske ressurser til regionene/kommunene; hvis forsøket skal handle om å forvalte 2,5 mill. kroner på regionalt nivå, oppleves dette mer som ”interessant” enn noe som egentlig monner og er av betydning.

En viktig effekt av forsøket og partnerskapsavtalene er en større nærhet til fylkeskommunen og dermed også det som oppleves som en bedre kjennskap i OFK til regionale problemstillinger og utfordringer. Særlig gjelder dette relasjonen til det fylkespolitiske nivået. Det oppleves som viktig at den fylkespolitiske ledelsen har regionrådene som kontaktflate. Det signaliseres derimot større usikkerhet til

hvorvidt de lokale/regionale utfordringene er like godt forankret i fylkestinget generelt sett. Regionrådsinstitusjonen som sådan beskrives i positive ordelag; det vises til at man har fått til et større fokus på felleskapsløsninger gjennom arbeidet i regionrådet, og at Fritt Fram-forsøket dermed også bidrar positivt i denne sammenhengen. Det knytter seg likevel en stor utfordring til å utvikle en tettere integrasjon mellom kommunene i regionen i tiden framover.

Det gis uttrykk for at man har klart å være en premissleverandør i RHP-prosessen. For Hadelands vedkommende har dette sammenheng med et grundig arbeid med fylkesdelplan forut for, og parallelt med RHP-prosessen. De strategiene som er lagt til grunn i RHP for Hadelandsregionen oppfattes som gode, men det settes et spørsmålsteget ved om strategiene er for sterkt ”spisset” – i dette tilfellet gjelder det bioenergisatsingen.

Relasjonen til Aetat og samarbeidet med høgskolen trekkes fram som spesielt interessant og nødvendig å utvikle for å utnytte muligheter i utviklingspolitikken som i liten grad brukes lokalt/regionalt i dag. Høgskolemiljøet framstår som kanskje spesielt interessant her. Når det gjelder øvrige aktører på fylkesnivået, er det viktig at fylkesmannens generelle rolle avklares. Denne bør være begrenset til å ivareta kontrollfunksjoner overfor kommunene – det oppleves som lite formålstjenlig å ha en fylkesmann som også fungerer som utviklingsaktør.

4.3.7 Gjøvikregionen

Fra Gjøvikregionens side oppfattes fritt Fram- forsøket rent generelt å være ”olje i maskineriet” for å få økt turtall på fylkets regionale utviklingsarbeid. De partnerskapsmidlene som er lagt ut til regionene representerer i seg selv ikke en løsning på regionale utfordringer, men kan bidra til å forbedre utviklingsarbeidet. Den største utfordringen i Fritt Fram- forsøket på region-/kommunenivå knytter seg imidlertid til forankring; kommunestyrene må føle at de er involvert i forsøket og den regionale utviklingssatsingen. Dette peker tilbake på det som oppleves som et (potensielt) dilemma i forsøket, slik det er organisert på regionalt nivå. På den ene siden handler det om faren for å etablere en situasjon med et ”demokratisk underskudd”, der regional utvikling håndteres av regionrådet uten den nødvendige forankring i kommunene. Samtidig krever behovet for helhetlig og effektiv regional tenkning et regionalt forvaltningsorgan med fullmakt fra de deltakende kommunene.

Slik regionrådets arbeid har fungert i regional utviklingssammenheng, antydes det at konsensusprinsippet representerer en beslutningsform som kan virke hemmende

på prosessen. Dette representerer en utfordring for regionens kommuner når det gjelder å avgi beslutningskompetanse til regionrådet, men det angår også fylkeskommunen; også herfra har man lagt vekt på at partnerskapsbeslutninger ikke skal være flertallsbaserte. Generelt betraktes regionrådet som forholdsvis svakt instituert sammenlignet med andre regioner i fylket, men det understrekes at regionrådets rolle i den regionale utviklingspolitikken suppleres av andre viktige arenaer, som eksempelvis det felles næringsrådet for kommunene i regionen. I tillegg betrakter man tilstedeværelsen av fylkesmannens landbruksavdeling i regionen som et fortrinn, samtidig som den generelle landbrukskompetansen i kommunene representerer en styrke. Det oppfattes også som viktig at deltakelse fra fylkeskommunen i regionrådssammenheng innebærer at fylkeskommunens representanter har fullmakter og politisk tyngde. I så måte mener man at regionen har vært heldig; fylkesvaraordførers kobling til regionrådet hevdes å sikre et godt helhetsperspektiv på utviklingspolitikken.

En viktig effekt av forsøket hevdes å være at man har blitt inspirert til å bli klarere og mer konkret på strategier for regionen. Regionen oppleves også å ha fått noe større gjennomslagskraft overfor fylkeskommunen og budsjettprosessene her. Den viktigste betydningen av Fritt Fram- forsøket er likevel at man gjennom forsøket og byggingen av partnerskapsrelasjoner skaper en samhandlingsarena. Dette bidrar til at forsøket og partnerskapsavtalen genererer større effekter enn omfanget på partnerskapsmidlene isolert sett skulle tilsi.

Når det gjelder RHP-prosessen hevdes denne å ha brakt regionen ”lenger i riktig retning”. I den tidligste fasen med partnerskapsavtalen ble partnerskapsmidlene i større grad betraktet som ”søknadsmidler”, men det hevdes at regionen i løpet av det siste året har kommet sterkere inn i en initierende modus. Næringslivsinteressene har over tid også blitt trukket sterkere inn i regionens utviklingsfokus gjennom de føringer som regionen har lagt gjennom RHP-prosessen. Den operasjonaliseringen som etter hvert skal skje gjennom utviklingskontraktene byr imidlertid på utfordringer; det settes spørsmålsteget ved om den forutsatte spissingen på ett hovedområde som sentralt i regionens satsing blir for snevert. I alle fall er det uttrykt bekymring fra politisk hold i regionen at man har et behov for å ”stå på flere bein”.

Fritt Fram- forsøket framstår likevel som et godt initiativ som vil kunne gi regional frihet og fleksibilitet. Når det gjelder konkrete effekter av forsøket så langt vises det spesielt til Fritt Fram- forsøket har spilt en viktig rolle i satsingen på å koble videregående skole og regionalt næringsliv. Dette er en satsing som hevdes å ha fått sin forløsning i forlengelsen av Fritt Fram- forsøket. Forbedringspotensialet for regionens videre utviklingsatsing oppleves først og fremst å være knyttet til

hvordan regionen selv griper an utfordringene, og hvordan man velger å organisere seg politisk. I denne sammenhengen er det viktig at regionrådet utvikler en politisk pondus, og at man således evner å ta ledelsen i driften av møteplassene for regional utvikling. Relasjonen til fylkesnivået betraktes som nevnt å være i en positiv utvikling, men det knytter seg likevel et forbedringspotensial til å samordne fylkeskommunens og fylkesmannens relasjoner til regionen. Det oppleves som beklagelig at partnerskapsavtalen mellom fylkeskommune og fylkesmann ikke synes å ha noe substansielt innhold av betydning, selv om avtalen formelt er på plass. Dette innebærer at regionen må forholde seg til to viktige arenaer når det gjelder å forholde seg til aktørene på fylkesnivået – noe som ikke framstår som formålstjenlig.

4.3.8 Valdresregionen

I Valdresregionen er den generelle holdningen til Fritt Fram-forsøket gjennomgående positivt, slik det har manifestert seg så langt. Forsøket og partnerskapsavtalene har representert en betydelig styrking av forholdet mellom fylkeskommunen og regionen. Fylkeskommunens deltakelse i regionrådssammenheng beskrives som ”veldig god”. Konkretiseringen av partnerskapsrelasjonen gjennom utviklingskontrakter mellom fylkeskommune og region gis også en gjennomgående positiv vurdering. Sett fra regionens ståsted framstår fylkeskommunen som å ha tatt tak i sin ”nye” rolle som regionalpolitisk utviklingsaktør på alvor. Samtidig framstår regionen som en viktigere arena som forvalter og utvikler av regionale satsinger.

Omfanget av de virkemidlene som er definert som partnerskapsmidler betraktes riktignok som for lite. Det reises også spørsmålsteget ved om den ”demokratiske fordelingsnøkkelen” i forvaltningen av partnerskapsmidlene er formålstjenlig på sikt. En lik fordeling av utviklingsmidler mellom regionene i fylket er ikke nødvendigvis egnet for å få til langsiktige og tyngre satsinger. Hvorvidt det bør åpnes for en eventuell ”strategisk skjevfordeling” av partnerskapsmidlene mellom regioner har regionen ikke et avklart standpunkt til, men dette kan være en problemstilling som vil reises i framtiden. Partnerskapsmidlene betraktes likevel som viktige, kanskje særlig sett i forhold til andre utviklingsmidler som ikke ligger inne i partnerskapsavtalene. Kompensasjonen for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift nevnes som et eksempel på dette – og understreker også viktigheten av utviklingskontraktene som i denne sammenhengen vil gi et mer helhetlig perspektiv på virkemiddelinnsetten.

Det strategiske arbeidet som regionen har vært igjennom i samarbeid med fylkeskommunen – og da først og fremst arbeidet med fylkesplan og regionalt handlingsprogram – oppleves å ha tilført en etter hvert svært påkrevd spissing og konkretisering av utviklingsstrategier for regionen. For Valdres' vedkommende har situasjonen vært preget av for mange prosjekter og for liten grad av målrettede satsinger. Partnerskapsrelasjonen oppleves klart å ha fungert positivt i denne sammenhengen. "Stølsriket Vadres" nevnes her som et eksempel på en slik strategisk satsing. Arbeidet rundt regionalt handlingsprogram oppfattes for øvrig som inkluderende – regionen har deltatt under hele prosessen og har klart å fungere aktivt som en premissleverandør i så måte.

Samlet sett, vurderes den viktigste effekten av Fritt Fram- forsøket å være en tettere kobling mellom kommuner/regioner og fylkesnivået, og da først og fremst fylkeskommunen. Relasjonen til andre virkemiddelaktører på fylkesnivået oppleves også som god, selv om kontakten her primært skjer på andre arenaer enn regionrådet som sådant; både gjennom næringshage og næringsforum hevdes denne kontakten å være godt ivaretatt. Vurderingen av Fritt Fram- forsøket og partnerskapsrelasjonen fremstår dermed som klart positivt.

4.3.9 Hovedinntrykket fra intervjudataene

Intervjuene med regionrådslederne gi samlet sett et inntrykk av at Fritt Fram-forsøket og partnerskapsavtalene har bidratt til å bedre og forsterke koblingen mellom fylkeskommunen og regionene. Regionens relasjon til OFK oppleves å ha blitt mye bedre systematisert. Effekten av forsøket og de partnerskapsrelasjonene som har vært under oppbygging gis en positiv vurdering i den forstand at partnerskapsbyggingen også har bidratt til at regionens og regionrådets oppmerksomhet på utviklingspolitiske spørsmål har økt. Regionrådenes rolle som premissleverandør i RHP-prosessen gis også en gjennomgående positiv vurdering av regionrådslederne. Effekten av forsøket med hensyn til å utvikle tettere koblinger til de andre virkemiddelaktører enn fylkeskommunen framstår nok derimot som mindre tydelig. Enkelte nevner også at det knytter seg et forbedringspotensial til å samordne fylkeskommunens og fylkesmannens relasjoner til det regionale nivået.

De økonomiske rammene oppleves uansett som å være en viktig forutsetning for suksess for en videreutvikling av partnerskapet mellom regionene og aktørene på fylkesnivået. En økning i omfanget av partnerskapsmidler i forhold til dagens situasjon framstår som et klart ønske. Uten dette frykter enkelte at regionene og kommunenes interesse for å videreutvikle partnerskapsrelasjonene vil kunne avta.

Til dels knytter det seg også en bekymring til fylkeskommunens måte å forholde seg til regionrådene på – i den grad denne relasjonen går på bekostning av å involvere enkeltkommuner på en god måte. Dette kan tolkes dit hen at det eksisterer en viss ambivalens i forhold til regionrådenes generelle rolle, og hvilken grad av autonomi disse institusjonene skal ha. Regionrådene betraktes som viktige samordnende aktører på det regionale utviklingsfeltet, men det er åpenbart slik at regionrådene må ha et solid legitimitetsfundament i hver enkelt av kommunene i regionen. Et for sterkt fokus på regionrådenes rolle fra fylkeskommunens side kan dermed – potensielt sett – bidra til at denne legitimiteten settes under press. Men det er åpenbart slik at regionrådene selv spiller en avgjørende rolle i så måte. Forbedringspotensialet for regionenes utviklingssatsing oppleves av flere å være knyttet til hvordan regionene selv griper an regionale utfordringer, og hvordan man velger å organisere forholdet til enkeltkommuner innenfor rammen av regionrådets arbeid.

4.4 UTSIKTEN FRA TOPPEN AV FYLKESHUSET

Den positive vurderingen av Fritt Fram- forsøkets fokus på å bygge partnerskapsrelasjoner til regionene gjenspeiles i stor grad hos den fylkespolitiske ledelsen. Når det gjelder den politiske rollen knyttet til Fritt Fram-forsøket er det åpenbart vanskelig å skille mellom rollen som den politiske ledergruppa spiller innenfor forsøket og den politiske rollen generelt. Men den politiske ledergruppa står utvilsomt i en særstilling sammenlignet med andre fylkespolitikere. Representanter for den politiske ledergruppa beskriver seg selv som å være i langt sterkere inngrep med problemstillinger knyttet til regional utviklingspolitikk generelt, og regionenes utfordringer spesielt.

Når det gjelder Fritt Fram- forsøkets fokus på partnerskapsbygging mellom virkemiddelaktører, opplever den politiske ledelsen at hovedsamarbeidspartnere i forsøket i for stor grad har blitt stående på "utsida" i forhold til prosessene rundt regionalt handlingsprogram og fylkesplan, i det minste i den første fasen av forsøket. Andre virkemiddelaktører (enn fylkeskommunen) oppleves å ha fungert som "høringsinstanser" i første rekke. Det understrekes at man så langt ikke har fått til disse partnerskapsrelasjonene slik man forutsatte i oppstarten av forsøket. Målsettingen om å oppnå et "sømløst" apparat for regional utvikling oppleves imidlertid som et viktig element som forsøket må holde fast ved. Idealet er i denne forbindelse å få et like nært forhold til eksterne som til interne (OFK) aktører. I samarbeidet mellom utviklingsaktører på fylkesnivået fremheves fylkesmannens landbruksavdeling som en spesielt interessant samarbeidspartner. Dette er en aktør som i sterkere grad "bør løftes inn i fylkeskommunen". Fylkesmannen oppleves

imidlertid generelt som en aktør som vanskeliggjør samarbeidet på fylkesnivået. Her finnes det klare konfliktområder. Ellers er inntrykket godt når det gjelder samarbeid med andre aktører på fylkesnivået.

Men også de interne relasjonene mellom det politiske og det administrative nivå i fylkeskommunen har hatt betydning for dynamikken i forsøkets første fase. Denne relasjonen beskrives som å ha vært preget av at det politiske og det administrative nivået "har ventet på hverandre". Situasjonen beskrives av en i den politiske ledergruppa som preget av at den fylkespolitiske ledelsen har ventet på administrasjonens tilretteleggelse av forsøket og partnerskapsprosessene, mens man på administrativt hold har etterspurt et sterkere politisk initiativ. Selv om problematikken i dette ikke dramatiseres, gis det likevel uttrykk for at relasjonen mellom politisk og administrativt nivå internt i fylkeskommunen kunne vært håndtert bedre i den tidligste fasen av forsøket.

Fra den fylkespolitiske ledelsens ståsted, oppleves det som særlig viktig at involveringen av virkemiddelaktører, og partnerskapsbyggingen i så måte, forbedres i arbeidet knyttet til regionalt handlingsprogram. I så måte kan det spores forbedringer, hevdes det – mens handlingsprogrammet for 2004 av enkelte beskrives som en "uprioritert smørbrødtype", framstår handlingsprogrammet for 2005 som et langt spissere instrument. Likevel er det behov for å holde fokus på reelle og gode prioriteringer av utviklingsarbeidet. På fylkeskommunalt hold hevdes det at viljen til reelle prioriteringer er til stede – utfordringene ligger i større grad ute i regionene. Når dette er sagt, understrekes det at debattene om utviklingspolitikken i fylkestinget oppleves som lite kraftfulle; det politiske nivået "fomler enda". Når det gjelder de regionalpolitiske utfordringene knytter disse seg i første rekke til å løfte næringsutviklings- og samferdselsoppgaver opp på et "innlandsnivå". Dette er også noe som må reflekteres i framtidige partnerskapsprosesser, hevdes det.

Partnerskapsbyggingen i relasjon til regionene/kommunenivået beskrives derimot som langt mer preget av suksess – her er oppfatningen at man i stor grad har lyktes. Dette oppleves klart å være den viktigste effekten av forsøket så langt. Et element som imidlertid fremstår som usikkert og bekymringsfullt er forankringen av utviklingsarbeidet henholdsvis i kommunestyrene på lokalt nivå og i fylkestinget på fylkesnivå. Uansett framstår regionnivået som hovedarenaen for fylkeskommunens politiske lederteam når det gjelder ivaretagelse av den regionalpolitiske kontaktflaten mot Opplandssamfunnet. Men det gjenstår som en viktig oppgave å "skape skikkelig regional utviklingstenkning" ute i regionene. Det er likevel mulig å spore en utvikling også her, hevdes det. Det som konkret nevnes i denne forbindelse er satsingene i Valdresregionen og i Nord-Gudbrandsdal. Her

mener enkelte å se en utvikling mot desentralisering av myndighet til regionnivået. Dette kommer til uttrykk som en bevegelse mot flertallsbeslutninger i regionrådene, selv om det også oppleves som viktig for primærkommunene å ha muligheten til ”å sette foten ned”.

Når det gjelder rammene for forsøket og de styringssignalene som kommer fra sentrale myndigheter i denne forbindelse, er det en klar opplevelse av at regelverket fungerer for lite fleksibelt. ”Fordommene mot departementsnivået har blitt forsterket gjennom rollen som fylkespolitiker”, hevder enkelte. Problemene i forhold til sentrale myndigheter beskrives primært som ”byråkratisk motstand”. Dialogen med kulturdepartementet om å legge tippemidler inn i den regionale utviklingspotten nevnes som et eksempel på dette. Mulighetene for å utvide den regionale utviklingspolitikken og den regionale utviklingspotten kan likevel ligge der, men dette er avhengig av at man klarer å vise til gode resultater, hevdes det.

5. RESULTAT

Fritt Fram-forsøket befinner seg i skrivende stund fortsatt i en relativt tidlig fase; forsøket har vært formelt operativt i nærmere ett og et halvt år. Dette betyr også at det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner om forsøkets effekt som redskap i en vitalisert regionalpolitikk for Oppland fylke. Det er imidlertid mulig å peke på i hvilken grad forsøket og partnerskapsprosessene har beredt grunnen for å nå hovedmålsettingene. Som nevnt innledningsvis, er de grunnleggende intensjonene i Fritt Fram-forsøket tredelt; forsøket er ment å være en politisk reform som skal vitalisere og styrke den politiske styringen av fylkets regional utvikling. Forsøket er også en virkemiddelreform som tar sikte på å øke treffsikkerheten og fleksibiliteten av regionale virkemidler. Fritt Fram-forsøket må også oppfattes som et forsøk på å institusjonalisere en spesifikk arbeidsform – partnerskapsarbeid. En vurdering av resultater så langt i forsøket bør dermed knyttes opp mot disse målsettingene. Har forsøket klart å legge et grunnlag for en tettere integrert virkemiddelbruk på det regionale utviklingsfeltet? Er regionalpolitikken mer treffsikker i forhold til fylkets og regionenes utfordringer? Griper de politiske aktørene det regionale roret? Dette er spørsmål som utvilsomt er betinget av hverandre.

Evalueringsens hovedkonklusjon er følgende: de positive effektene av forsøket så langt manifesterer seg først og fremst i partnerskapsbyggingen mellom fylkeskommune og fylkets regioner. I det horisontale partnerskapet mellom virkemiddelaktørene ligger det derimot betydelige utfordringer av institusjonell art. Dette peker primært tilbake på statens ambivalente holdning til forvaltningen av den regionale utviklingspolitikken.

5.1 VIRKEMIDDELINTEGRERING?

Fritt fram- forsøket har lagt det strategiske partnerskapet for regional utvikling til en kommunal/regional – fylkeskommunal arena. I den tidligste fasen av forsøket ble statsetatene i mindre grad involvert annet enn som premissleverandører, og da i en fragmentert form (hver for seg). På mange måter representerte dette et brudd med forutsetningen om partnerskap som et samarbeid mellom likeverdige aktører. Satt på spissen kan man si at partnerskapet med regional stat i den tidligste fasen av forsøket fikk et mer operasjonelt siktemål; regional stat ble en iverksetter av politiske vedtak man i liten grad har vært involvert i å forberede grunnen for. Mye av dette peker tilbake på at *partnerskapsforum* var utpekt som det operasjonelle organet for partnerskapet, mens endelig mandat og mål var ikke på plass i den

tidligste fasen av Fritt Fram- forsøket. Basert på dokumentasjonen fra prosjektets oppstartfase har dette neppe vært intensjonen opprinnelig, i og med at søknaden inneholdt klare motivasjoner for at partnerskapet var både horisontalt og vertikalt.

Ikke desto mindre bidro denne situasjonen sannsynligvis til den skepsis og reservasjon som de sentrale virkemiddelaktørene har signalisert. Både fra fylkesmann, Innovasjon Norge og Aetat er det en klar oppfattelse av at man ble trukket for sent inn i prosessen i forhold til det som var ønskelig. Særlig fylkesmannen gir uttrykk for dette; fra fylkesmannens side oppleves dette som at man ikke ble tatt med på råd, og uten reell mulighet for å være med å utforme prosjektet. Denne situasjonen ser ut til å ha aksentuert et allerede skrantende samarbeidsforhold mellom fylkeskommune og fylkesmann, og har hatt negative konsekvenser for samarbeidsdynamikken i Fritt Fram prosjektet. Også arbeidsformen i partnerskapet – knyttet opp mot de fylkeskommunale planprosessene – oppleves som lite tilfredsstillende av virkemiddelaktørene, selv om denne situasjonen har bedret seg noe gjennom prosjektperioden så langt den har forløpt hittil. Særlig gjelder dette i forhold til å komme med innspill; korte tidsfrister oppleves som et problem.

På et mer grunnleggende plan har virkemiddelaktørenes involvering i partnerskapsprosessen vært preget av usikkerhet om den politiske dimensjonen i forsøket, gitt at Fritt Fram-forsøket bidrar til en reell myndiggjøring av fylkeskommunens politiske nivå. I oppstartfasen av prosjektet var det åpenbart knyttet betydelig usikkerhet til hva en slik myndiggjøring ville representere. Kritikken mot en svak involvering tidlig i prosessen reflekterer dermed også at det ikke hadde funnet sted en gjennomgripende politisk diskusjon om fylkeskommunens utviklingsrolle, og at det ble gitt få signaler fra fylkespolitisk hold på innhold og prioriteringer tidlig i forsøket. Delvis har denne skepsisen – først og fremst hos fylkesmannen – sitt opphav i en prinsipiell innvending mot fylkeskommunens politiske styring av kommunesektoren.

Til en viss grad kan en slik kritikk fra OFKs samarbeidspartnere oppfattes som malplassert, i den forstand at man tar liten høyde for å betrakte Fritt Fram- forsøket som en prosess – hvor den politiske rollen finner sin form som en konsekvens av dette. Men disse innvendingene henviser i alle fall til at fylkeskommunen – på administrativt nivå – sannsynligvis var vel raske ut av startblokkene i forsøkets initieringsfase. Dette reiser også et spørsmål om interne organisatoriske forhold på fylkeshuset. Forsøket som sådant framstår gjennom det første halvannet år i operativ drift som preget av relativt sterk administrativ styring – kanskje sterkere enn det man kunne forvente ut fra ambisjonen om å styrke de politiske aksene i fylkets regionale utviklingspolitikk.

Erfaringene med arbeidet i partnerskapsforum oppleves likevel som å være i positiv utvikling. Delvis ser dette ut til å skyldes endrede holdninger til forsøket som sådant, etter hvert som partnerskapsprosessen har kommet i gang. Dette hevdes kanskje sterkest fra Aetats side. Forsøket ”er en realitet”, og noe man prøver å gjøre det beste ut av.

Det knytter seg likevel et viktig spørsmål til hva det horisontale partnerskapet mellom virkemiddelaktørene klarer å realisere når det gjelder målsettingen om et bedre integrert virkemiddelapparat for Opplands utviklingsstrategi. Vi vil igjen understreke at det fortsatt er et for tidlig til å trekke bastante konklusjoner med hensyn til effekter i så måte. Men basert på den informasjonen som virkemiddelaktørene så langt kan gi, ser den mest merkbare effekten av partnerskapsorganiseringen å være en bedre informasjonsflyt og et sterkere sammenfall i problemforståelse mellom aktørene i det horisontale partnerskapet. Det at man gjennom partnerskapsarbeidet har klart å utforme relativt spissede regionale strategier oppleves også som en styrke.

Hvis leseren mener å ha hørt dette før, så stemmer det sannsynligvis godt. Når det gjelder bedret informasjonsflyt og problemforståelse, gjenspeiler dette hovedkonklusjoner fra tidligere års evalueringer av fylkenes regionale utviklingsprogrammer, og ikke minst den partnerskapsbygging som Oppland fylke har vært involvert i forut for Fritt Fram- forsøket¹⁸. Det kritiske spørsmålet, gitt forsøkets ambisjon om å gå et skritt videre fra disse tidligere prosessene, er hvorvidt forsøkets horisontale partnerskapsorganisering gir noen merverdi. Når dette spørsmålet fra vår side ikke kan besvares entydig positivt, har det sine grunner.

Årsaken til at dynamikken i det horisontale partnerskapet tross alt ikke har vært bedre handler etter vår oppfatning ikke først og fremst om vrangvilje i partnerskapet. Dette handler i stor grad om institusjonelle begrensninger som ligger utenfor partnerskapsorganisasjonens direkte kontroll. Den politikk som de sentrale virkemiddelaktørene utenfor fylkeskommunen er satt til å forvalte – Innovasjon Norge, Aetat og Fylkesmannen – er i liten grad tilpasset den tenkningen som ligger til grunn for Fritt Fram- forsøket. Dette resulterer til dels at det oppleves som administrativt vanskelig å tilpasse virkemidlene til en partnerskapsbasert politikktutforming, og dels at oppmerksomheten snevres inn mot tradisjonelle oppgaver, klient- og kundegrupper. Uten en omforent nasjonal politikk hva regionalisering innebærer i praksis, vil dette representere en vedvarende barriere mot regionale partnerskapsbestrebelse.

¹⁸ Jf. Vike, *et al.* 2003.

5.2 REGIONALPOLITISK TREFFSIKKERHET?

Betrakter man Fritt Fram- forsøket som en virkemiddelreform, handler dette også om evnen til å sikre regionalpolitisk treffsikkerhet. Forsøkets ambisjon om å bidra til en mer treffsikker regionalpolitikk handler etter vår oppfatning først og fremst om to forhold. På den ene siden handler dette om hvordan forholdet mellom de to partnerskapsaksene i forsøket samvirker – altså hvordan samarbeidet mellom virkemiddelaktører og samarbeidet mellom virkemiddelaktører og regioner/kommuner forholder seg til hverandre. På den andre siden handler dette om hvordan utviklingspolitikens sluttbrukere kobles til partnerskapsprosessen. Begge disse forholdene er selvsagt nært koblet til i hvilken grad den politiske aksene mellom fylkesnivået og regionene utvikles.

Det prosessarbeidet som evalueringen har hatt anledningen til å følge har på mange måter vært fokusert på spørsmålet om treffsikkerhet. Manifestasjonen av en bedre regionalpolitisk treffsikkerhet finnes kanskje særlig i det strategiske arbeidet som er gjennomført i forhold til de regionale handlingsprogrammene. Prosessene med siktemål om å utforme spissede og regionsspesifikke utviklingsstrategier framstår etter vår oppfatning som et klart positivt aspekt ved det prosessarbeidet som har vært gjennomført. Selv om det kan være ulike oppfatninger både blant virkemiddelaktører og i regionene om hvor spisse disse strategiene bør være, er det likevel rimelig å konkludere med at forsøket har bidratt til en bedre operasjonalisering av fylkets regionalpolitiske strategier, i det minste slik de framstår som ferdige planprodukter på papiret.

Den regionalpolitiske treffsikkerheten i et slikt perspektiv – forstått som en strategisk og regionalt tilpassede strategier – må imidlertid også gis en grunnleggende positiv vurdering ut fra både data fra spørreundersøkelsene og intervjuene av regionrådslederne. Det generelle inntrykket av regionenes og kommunenes opplevelse av hvordan forsøket og partnerskapsavtalene påvirker regionenes muligheter for en bedre regional utvikling, er god. Partnerskapsavtalene ser som nevnt ut til å finne feste i kommunenes bevissthet. Avtalene vurderes også som å bidra positivt til en bedre tilpasset regionalpolitikk for den enkelte kommune. En sterkere institusjonalisering av partnerskapsrelasjonen mellom fylkesnivået og kommunene ser dermed ut til å legge grunnlaget for en bedre regionalpolitisk treffsikkerhet.

De kvalitative dataene støtter i hovedsak opp om en slik konklusjon, og gir et inntrykk av at forsøket og partnerskapsavtalene har bidratt til å forsterke koblingen mellom fylkeskommunen og regionene. Det gis også uttrykk for at regionrådenes ”indre liv” i noen grad har blitt mer utviklingsfokuset, ikke minst sett i forhold til

det strategisk innrettede arbeidet som prosessene rundt regionalt handlingsprogram innebærer.

Dette betyr samtidig ikke at det ikke er rom for å utvikle dette strategiarbeidet videre; både vårt materiale fra spørreundersøkelsene og intervjuene med regionrådslederne peker på utfordringer i så måte. Det er påfallende at det er relasjonen til fylkeskommunen som trekkes fram som å være i positiv utvikling som en konsekvens av partnerskapsprosessen, mens effekten på forholdet til andre virkemiddelaktører framstår som mindre tydelig. Selv om enkelte gir uttrykk for at samarbeid med andre virkemiddelaktører enn fylkeskommunen håndteres på andre arenaer enn partnerskapsprosesser i regi av Fritt Fram- forsøket, kan dette også indikere at forsøkets ambisjoner om en forenklet tilgang til virkemiddelapparatet har en lengre vei å gå. Samordningsproblemer mellom fylkeskommune og regional stat, sett fra regionalt/kommunalt hold, representerer fortsatt en utfordring. Ut fra dette er det rimelig å konkludere med at det fortsatt finnes et rom for å videreutvikle partnerskapsrelasjonene mellom fylkesnivået og kommunene – og at Fritt Fram- forsøkets fokus på denne dimensjonen dermed framstår som et fornuftig strategisk valg.

En økt regionalpolitisk treffsikkerhet i form av å etablere omforente, spissede strategier skal imidlertid også omsettes i praktiske tiltak. De rammene som er gitt i form av partnerskapsmidler oppleves som sagt å være begrensede, og en økning i omfanget av partnerskapsmidler i forhold til dagens situasjon framstår som et klart ønske fra regionenes side. Få vil betrakte dette som et oppsiktsvekkende funn; etterspørselen av virkemidler og økonomiske ressurser har neppe noe klart definert metningspunkt. Men til tross for at enkelte respondenter har gitt uttrykk for at partnerskapsmidlene må være av en viss størrelse for å sikre framtidig interesse fra kommunenes/regionenes side, er altså konklusjonen at Fritt Fram- forsøket og partnerskapsavtalene har lagt et godt grunnlag for bredere medvirkning og regionalpolitisk treffsikkerhet, hva kommunene og regionene angår.

Men det knytter seg også et spørsmål til hvem som skal defineres som sluttbrukere i det regionale utviklingsarbeidet. Det regionale næringslivet står utvilsomt sentralt her, og regionalpolitisk treffsikkerhet må nødvendigvis også defineres i forhold til dette. I så måte synes næringslivet, i det minste ved første øyekast, å være svakt representert i Fritt Fram- forsøkets partnerskapstenkning. Intensjonen i forkant av forsøket var åpenbart å legge sterkere vekt på næringslivets deltakelse gjennom etablering av såkalte ”brukerfora”, men dette arbeidet valgte man ikke å følge opp – Fylkesutvalget avviste å etablere slike brukergrupper. I en relativt kompleks partnerskapsstruktur som Fritt fram- forsøket bygger opp, vil det naturlig nok være nødvendig å sikre en håndterlig og effektiv organisasjon. Spørsmålet i denne

forbindelse er hvorvidt næringslivets representasjon og medvirkning kan sikres gjennom deltakelse på andre måter enn en direkte partnerskapsdeltakelse. Vi vil hevde at all erfaring tilsier at indirekte representasjon gir et annet fokus enn direkte dialog. Fraværet av slik dialog utover det som foregår i konkrete prosjekter, er i dag en svakhet ved organiseringen av Fritt Fram.

Næringslivets tilkobling til det regionale utviklingspartnerskapet finner i hovedsak sted på to måter, foruten en representasjon gjennom NHO/LO på sentralt nivå i Partnerskapsforum. For det første er det åpenbart en direkte kontakt mellom virkemiddelaktørene og næringslivet, for det andre finnes det enkelte tilkoblingspunkter på regionalt nivå gjennom institusjoner av typen næringsråd og lignende. Hvorvidt dette er arenaer som gir nok rom for å være premissleverandør i forhold til de strategiske prosessene som partnerskapsarbeidet i Fritt Fram-sammenheng legger opp til, vet vi lite om – vi har ikke data som kan kaste lys over næringslivets oppfatning av dette. Men det er rimelig å hevde at mulighetene er begrensede. Vi trekker ikke dermed i tvil virkemiddelaktørens evne til å fange opp signaler fra næringslivet gjennom sin daglige operative drift, men vi vil hevde at det bør finnes rom for å *systematisere* slike tilbakemeldinger langt sterkere innenfor rammen av forsøket. Vi vil derfor foreslå at man tar opp igjen spørsmålet om å etablere brukerfora/brukergrupper. Hvordan de konkret skal utformes for å sikre en enkelt og direkte kommunikasjon, bør drøftes i Partnerskapsforum slik at en også kan ta hensyn til andre informasjonskanaler. Når det gjelder næringslivets tilkobling på regionalt nivå, er dette en relasjon som gis en positiv vurdering sett fra regionrådenes/regionrådsledernes ståsted, men problemstillingen er likevel den samme.

Et helt annet spørsmål er hvorvidt interessen fra næringslivssiden for å ha tilkoblingspunkter til strategiarbeid og partnerskapsprosesser er særlig stor. Igjen kan vi ikke støtte oss på primærdata, men rent generelt er det neppe kontroversielt å hevde at dette er en interesse som er både variabel og klart nytteorientert. Desto sterkere understrekes behovet for å systematisere erfaringer fra det operative utviklingsarbeidet som følger av Fritt Fram- partnerskapene. Dette griper naturlig nok inn i virkemiddelaktørens – og kanskje særlig fylkeskommunens – arbeid med resultatrapportering og egenevaluering. Poenget må uansett være å gjøre dette til noe annet enn byråkratisk kneløftning. Med referanse til modellen for politikkutforming innenfor Fritt Fram- forsøket – slik den er presentert i figur 1 – bør det ligge et klart fokus på å omsette operative erfaringer i ny og revidert strategiutforming. Dette vil ytterligere bidra til regionalpolitisk treffsikkerhet fordi effektmåling er nært knyttet til næringsaktiviteten i regionene. Svært mange virkemidler er orientert mot kommersialisering av fylkets naturressurser, bedriftenes behov for ny arbeidskraft, opplæring av eksisterende arbeidsstokk,

iverksetting av nye utviklingstiltak og økning av bedriftenes bruk av FoU. Man kan selvsagt på avstand observere om noe lykkes eller ikke, men det er bedriftene og deres ressurspersoner som konkret kan fortelle hva som virker og hva som ikke virker.

Fram til nå har de overordnede målene for forsøket også vært lite synlige i drøftingene i Partnerskapsforum og i andre fora i Fritt Fram. En viktig årsak til dette er nettopp at man foreløpig ikke har fått etablert et mål- og resultatstyringssystem. For at partnerne skal kunne evaluere effekten av iverksatte tiltak, er det avgjørende at et slikt system er operativt. Systemet må på den annen side også ta hensyn til at både generering av data og behandling av disse må være enkelt å håndtere, fordi alle de statlige partnerne rapporterer innen sine etaters systemer. Omfattende behandling av data i tillegg til dette, vil neppe fungere i en sterkt presset hverdag. Kravspesifikasjon til et slikt system bør diskuteres i partnerskapsforum.

5.3 POLITISK FORANKRING OG MYNDIGGJØRING?

Den politiske myndiggjøringen framstår på mange måter som en kjerne i Fritt Fram- forsøket. Forsøkets ambisjon om å representere en politisk reform handler således om å styrke evnen til å gripe utviklingspolitikken både på fylkesnivå og på regionalt/kommunalt nivå. Våre data gir som sagt grunnlag for å hevde at relasjonen mellom fylkesnivået – og da først og fremst fylkeskommunen – og regionrådene framstår som bedre utviklet, og bidrar til større regionalpolitisk treffsikkerhet. Spørsmålet er i hvilken grad dette kan knyttes til en bedre politisk involvering i og forankring av det regionale utviklingsarbeidet. Ut fra det materialet som presenteres her, er det ett forhold som relativt klart peker i retning av at regionalpolitisk treffsikkerhet – slik vi har omtalt det foran – og politisk forankring er betinget av hverandre. Dette handler om koblingen mellom den fylkespolitiske ledelsen og det politiske nivået på region/kommunenivå. Som allerede nevnt representerer dette et møtepunkt som gis gode skussmål fra begge hold – og som klart knyttes til det partnerskapsarbeidet som Fritt Fram- forsøket danner rammen omkring.

Men ambisjonen om en politisk myndiggjøring må også sees i relasjon til forsøkets ”output”, eller opplevde effekter. En slik myndiggjøring kan åpenbart bare sies å være fylt med et reelt innhold i den forstand at en sterkere politisk forankring av strategiske prosessene i utviklingsarbeidet gjør noe fra eller til. Politisk myndiggjøring må dermed også kobles til et spørsmål om både fylkeskommunens og kommunenes/regionenes evne til å styre og iverksette tiltak for å påvirke sin

framtidige utvikling. Politisk myndiggjøring handler derfor også om de lokale og regionale institusjonenes *autonomi*. De lokale demokratiske institusjonenes slagkraft, eller *systemkapasitet* blir derfor viktige variabler. Systemeffektivitet handler om hva systemet – kommunene og regionene i dette tilfellet – faktisk kan utrette. Kommunal frihet eller autonomi er illusorisk hvis ikke tilgjengelige ressurser samsvarer med utfordringer og pålagte byrder. Betraktet fra det regionale/kommunale ståstedet er det åpenbart en viss skepsis vedrørende forsøkets og partnerskapsavtalenes evne til å gi kommunene en større grad av autonomi når det gjelder regionalt utviklingsarbeid. Men dette er i så fall neppe en skepsis som Fritt Fram- forsøket skal bære ansvaret for alene. Regionenes evne til å være slagkraftige regionalpolitiske aktører knyttes ikke overraskende til omfanget av de økonomiske ressursene som står til rådighet. I så måte må Fritt fram- forsøket betraktes i lys av reduserte statlige ambisjoner på det regionalpolitiske feltet og en generelt presset kommuneøkonomi.

Som nevnt ser det ut til å eksistere en viss ambivalens i forhold til regionrådenes generelle rolle, og hvilken grad av autonomi disse institusjonene skal ha som regionalpolitiske aktører. Regionrådenes funksjon som slike aktører er utvilsomt avhengig av et godt legitimitetsfundament i hver enkelt av kommunene i regionen. Dette handler i praksis om politisk forankring. Langt på vei er dette, som flere av regionrådslederne påpeker, knyttet til hvordan regionene selv griper an regionale utfordringer. Men dette betyr ikke at Fritt Fram- forsøket ikke bør være oppmerksom på denne problemstillingen. Gode erfaringer med regionrådene som arena for å koble fylkes- og lokalpolitikere bør ikke gå på bekostning av relasjonen til enkeltkommuner.

Opplevelsen av den politiske aksens mellom fylkespolitisk ledelse og det politiske regionnivået er som nevnt ikke bare uttrykt fra regionnivået – dette gjenspeiles også hos den fylkespolitiske ledelsen. Men det er åpenbart slik at den politiske ledergruppa står i en særstilling sammenlignet med andre fylkespolitikere. Representanter for den politiske ledergruppa opplever i det minste seg selv som å være i langt sterkere inngrep med problemstillinger knyttet til fylkets regionale utviklingspolitikk. I tråd med dette gis det altså uttrykk for at debattene om utviklingspolitikken i fylkestinget framstår som lite kraftfulle. Riktignok besitter vi ikke data som forteller om de ”menige” fylkespolitikernes egen oppfatning av dette, men etter vår oppfatning antyder dette uansett at det er rom for å forsterke den politiske forankringen internt i fylkeskommunen.

Som enkelte av virkemiddelaktørene også påpeker, kan det også oppleves som paradoksalt at politikerrepresentasjonen i det horisontale partnerskapet har vært fraværende, sett i forhold til forsøkets uttalte ambisjon om å vitalisere den politiske

lederrollen. Til dels er dette en kontakt som etterspørres og savnes blant virkemiddelaktørene. Dette kan isolert sett ikke tas til inntekt for et svakt regionalpolitisk engasjement, men er snarere et uttrykk for en organisatorisk utfordring for forsøket.

De tidligere erfaringene med det tidligere Arbeidsmarkedsrådet har blant annet vært at politikerne "abdiserte" i utviklingen av den regionale næringspolitikken. Denne ble i stor grad utviklet i et forum der politikerne kun var observatører, og de resultater man kom fram til, ble gjeldende politikk. Med tanke på å utvikle et sterkt regionalpolitisk nivå, der Fritt Fram som arbeidsform skal være sentral, vil det å videreføre en slik politisk rolle bryte med hele intensjonen i forsøket. Samtidig må dialogen være åpen, slik at de politiske føringene baserer seg på konkrete erfaringer med hva som er effektivt politikk med tanke på de effektmål som er satt. Det må finnes en arena der politikere møter partnerne omkring felles sak.

Et viktig aspekt er derfor å etablere gjensidige læringsarenaer mellom det politiske nivå og det administrative nivå representert ved Partnerskapsforum. Dette er viktig fordi overføring av erfaringer er mer effektiv gjennom dialog enn gjennom skriftlig kommunikasjon. En slik læringsarena må også settes inn i den politiske prosessen, slik at erfaringsutvekslingen er målorientert og rettet mot revisjoner av strategier og handlingsprogrammer. Vi vil foreslå at en slik erfaringsutveksling legges i tilknytning til Partnerskapsforums oppsummering av erfaringer med siste års handlingsprogram og prosjekt, altså før Fylkesutvalget har sitt første møte for å fastlegge revisjonsprosesser for regionalt handlingsprogram på våren. Dette vil sikre at erfaringene også får innvirkning på de prosesser politikerne legger opp til.

Som nevnt innledningsvis, er den politiske aksene i prosjektet også aksentuert ved at en ved siden av forsøket har etablert en regionalpolitisk ledergruppe bestående av fylkesordfører og regionrådslederne, samt at fylkesmannen og lederen av KS Oppland er invitert til å delta. Regionalpolitisk Ledergruppe representerer således et viktig organ for fylkeskommunens drøfting av saker av regionalpolitisk betydning. I løpet av det året gruppen har fungert, er oppsummeringen av den i for stor grad blitt et informasjonsorgan fra fylkesordfører til regionrådslederne. Fylkesmannens og KS-leders engasjement har også vært lite, og få saker har vært spilt inn. Inntil arbeidsformen har satt seg mer, vil derfor fylkeskommunen være den part som bringer substans og liv inn i gruppen. Det synes derfor å være vesentlig at arbeidsformen og prosessene er inviterende og inkluderende for å øke engasjementet. Samtidig må de saker som settes på dagsorden være av en slik karakter at de engasjerer og har relevans til sentrale regionale utviklingsoppgaver.

Gruppens formelle sammensetning bør ikke ha betydning dersom man oppnår dette engasjementet. Det at Fylkesmannen kun er invitert, har mindre betydning så lenge gruppa ikke er et vedtaksorgan. Allikevel er det åpenbart at gruppas innflytelse kan være betydelig dersom det tillates at overordnede strategiske føringer kan settes på dagsordenen og diskuteres. Ideelt bør Regionalpolitisk Ledergruppe kunne være fylkesordførers forum for drøfting av sentrale samordningsoppgaver mellom regioner og fylkeskommune (og statsetater), og for drøfting av konsekvensene av de viktigste regionale prioriteringenes effekt på regionalt handlingsprogram/fylkesplan, som konsekvenser av de spissede regionale strategiene. Nå skal det også sies at regionenes/kommunenes deltakelse i overordnede strategiske prosesser er blitt styrket gjennom etablering av mer oppgaveorienterte fora, som eksempelvis Stamvegutvalget. Dette medfører at en bør avveie hva som skal stå på dagsordenen i Regionalpolitisk Ledergruppe i forhold til disse fora.

En slik form vil imidlertid også kreve at dagsordenen i Regionalpolitisk Ledergruppe er tilpasset strategiske prosesser i regionrådene, slik at drøftinger av strategisk art er knyttet opp mot planleggingshjulet for handlingsprogram/fylkesplan. Samtidig er det framkommet behov for at man i Regionalpolitisk Ledergruppe også bør kunne drøfte prinsipielle sider ved hvordan samhandlingen mellom fylkeskommunen og regionrådene skal fungere. Dette vil gi noe strammere rammer for gruppen, men samtidig vil diskusjonene aktualiseres, og dermed gjøre gruppa til en mer aktiv del av forsøket.

Den største utfordringen for evnen til å gripe det regionalpolitiske roret sterkere ser likevel ut til å være knyttet til de rammebetingelsene som Fritt Fram- forsøket og partnerskapsarbeidet er gitt gjennom politiske føringer fra sentrale myndigheter. Når det gjelder rammene for forsøket og de styringssignalene som kommer fra sentrale myndigheter i denne forbindelse, er det en klar oppfatning blant den fylkespolitiske ledelsen at regelverket fungerer for lite fleksibelt. Spørsmålet er om forsøket er gitt gode nok forutsetninger for at ambisjonen om forsøket som politisk reform er realistisk.

5.4 MULIGHETSROMMET: DEFINERT AV EN AMBIVALENT STAT

Det bildet som gis av representantene for departementene som er intervjuet i denne evalueringen er preget av betydelig distanse til forsøket som sådant. Unntaket er KRD som naturlig nok har en mer direkte interesse av utviklingsprosesser både på regionalt og lokalt nivå. Sett fra KRDs ståsted betraktes forsøket både som relevant for diskusjonen om framtidig regionsstruktur og funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåer. For de øvrige departementene er det betimelig å spørre om hva

det perifere forholdet til forsøket skyldes. Selv om man ikke skal trekke konklusjonene for langt på grunnlag av det datamaterialet vi besitter, vil vi hevde at dette primært skyldes en avstand – og delvis direkte avstandtagen – til regionalisering som fenomen. Som det påpekes av KRD, synes den generelle skepsisen til desentralisering og regionalisering å være betydelig i mange departement. Men dette peker også på at KRDs kommer til kort i sin rolle som samordningsdepartement; man har ikke klart å dra i gang en prinsipiell diskusjon om hvilke utviklingspolitiske virkemidler som egner seg for å regionaliseres i sterkere grad. På et mer grunnleggende plan peker dette mot et poeng som ble presentert innledningsvis; nasjonale myndigheter har valgt å ikke definere innholdet i det regionale utviklingsbegrepet. Det nasjonale nivå ser ut til å vegre seg for å kople et regionalt utviklingsbegrep til tunge nasjonale utviklingsprosesser og debatten om fylkesnivåets framtid.

Fritt Fram- forsøket viser at denne mangelen på statlig regionaliseringsvilje også får konkrete manifestasjoner på fylkesnivået. Det kanskje tydeligste eksempelet er motsetningsforholdet mellom fylkeskommune og fylkesmann. Som vi har påpekt, er det neppe slik at Fritt Fram-forsøket som sådant har generert denne konflikten i Oppland. Men Fritt Fram- forsøket blir en arena hvor denne konflikten synliggjøres og kan spilles ut. Når fylkesmannen gir uttrykk for at intensjonen i Fritt Fram-forsøket har en ”skjult agenda” illustreres dette poenget; den overordnede hensikten til OFK oppleves å være økt fylkeskommunal makt. Nå kan man hevde at dette er å sparke inn åpne dører; denne ambisjonen har jo ikke på noe tidspunkt vært skjult. Snarere har den blitt frontet vel friskt av representanter for fylkeskommunen i den innledende fasen av forsøket. Men slike standpunkt som fylkesmannen her gir uttrykk for, illustrerer etter vår oppfatning at det er en mangel på de statlig definerte og grunnleggende rammebetingelsene for regionalt partnerskapsarbeid. I dette tilfellet handler det om makt og rollefordeling mellom fylkeskommune og fylkesmann, noe som er en generell utfordring som ikke bare har Oppland som adresse.

Som en generell gjennomgang av partnerskapene i fylkeskommunene har påvist (Knudsen et.al., *ibid.*), er det nettopp et behov for at staten definerer klarere hvordan regional stat skal medvirke i det regionale utviklingsarbeidet. Erfaringene fra Fritt Fram- forsøket støtter opp om en slik konklusjon. Utviklingsarbeidet har åpenbart et potensial for å myndiggjøres gjennom klarere å definere de institusjonelle betingelsene det skal operere under, altså at staten setter klarere mål, forventninger og spilleregler for dette arbeidet overfor de aktører som involveres. Fylkeskommunene oppleves generelt å være for svake til å kunne opptre med særlig autoritet overfor dem den forventes å samhandle med.

Fritt Fram- forsøkets *raison d'être* har jo nettopp vært å styrke fylkeskommunes rolle i så måte. Men spørsmålet er altså om forsøket opererer under betingelser som gjør denne ambisjonen troverdig. Vi vil hevde at dette bare kan gis et delvis positivt svar – når det gjelder relasjonen til fylkets regioner og kommuner, har forsøket vært en ramme for en positiv utvikling. Når det gjelder det horisontale virkemiddelpartnerskapet er utfordringene større. Forsøkets tidligste fase illustrerer at å gripe det regionalpolitiske roret uten at denne rollen har tilslutning fra samarbeidende virkemiddelaktører, kan representere store utfordringer for samarbeidsprosessen. Selv om man har klart å etablere et bedre samarbeidsklima i det horisontale partnerskapet mellom virkemiddelaktørene gjennom forsøksperioden, er det trolig et godt stykke vei å gå for å instituere den tiltenkte ledende utviklingsrollen for fylkeskommunen. Samtidig ser vi ikke bort fra at det kan ligge muligheter for videreutvikling av forsøket i KRDs anbefaling overfor fylkeskommunen om å fokusere sterkere på å bruke fleksibiliteten i regelverkene for de involverte virkemidlene. Men uten en grunnleggende vilje fra sentrale myndigheter til å gjøre mer enn å flikke på den regionale forvaltningens utviklerrolle, spørs det om en slik tilnærming vil ha avgjørende betydning for fylkeskommunes styringspodus – Fritt Fram- forsøk eller ei. Staten må ta sin egen retorikk om ”endogen utvikling” og regional autonomi på alvor.

5.5 UTFORDRINGER I DET VIDERE ARBEIDET

Som vi har påpekt underveis i evalueringsarbeidet må det generelt kunne påstås at de to kjerneelementene i forsøket – en vitalisering av fylkets politiske rolle og en prosess rundt bygging av partnerskap – er nært knyttet til hverandre. Arbeidsform og regionalpolitiske roller er *betinget* av hverandre. Nå er det selvsagt forutsatt at forsøket skal fungere slik. Men prosessen indikerer også at dette ikke er sider ved forsøket som spiller sammen uten problemer. Hvorvidt politisering og partnerskapsbygging vil fortsette å være en utfordring for forsøket er selvsagt et empirisk spørsmål, men det kan neppe utelukkes. I så måte er det grunn til å hevde at det generelle fokus i den videre prosessen med Fritt Fram bør ligge i spenningsfeltet mellom å styrke fylkeskommunens politiske rolle og det å legge til rette for velfungerende partnerskap.

Håndteringen av den politiske styringsrollen framstår som en sentral variabel i denne sammenhengen, og vil aksentueres i det øyeblikket partnerskapets medlemmer har ulike prioriteringer og ulike ståsted. Vel kan det være slik ulike partnerskapsteorier hevder – at et sammenfall i interesser, målsettinger og strategier indikerer sterke og utviklingspotente partnerskap – men man må ikke miste det prosessuelle perspektivet av syne. Et partnerskap innen for rammen av et

forsøk som Fritt Fram er *underveis* mot noe. Motsetninger og meningsbrytninger er dermed ikke entydig å betrakte som destruktive elementer. Samtidig er det åpenbart at konflikter *kan* være ødeleggende for en partnerskapsprosess. En utfordring for fylkeskommunen vil fortsatt være hvordan, og hvor sterkt, den politiske styringsrollen skal frontes i partnerskapssammenheng.

Hvordan dette rent praktisk skal gripes an, er til syvende og sist et ansvar som hviler på det fylkespolitiske nivået. Både ut fra generelle erfaringer og erfaringene i Fritt Fram-forsøket så langt, vil det neppe overraske noen om de prosessuelle utfordringene knyttes til ressursallokeringer. Dette gjelder både for det horisontale partnerskapet – mellom virkemiddelaktører – og det vertikale partnerskapet mellom regionale aktører og kommunenivået/næringslivsinteressene. Rulleringen av regionalt handlingsprogram framstår dermed som viktig, siden dette synliggjør fylkeskommunens ledende rolle. Fylkeskommunen har på mange måter lagt et grunnlag for å styrke den politiske rollen i regional utviklingssammenheng når det gjelder forholdet til regionene og kommunene. Å overføre dette til det horisontale partnerskapet krever fortsatt en vel så mye *smidig* som *stødig* navigering mellom partnerskapsprosessenes undervannsskjær. Men mulighetsrommet er definert av andre enn Oppland fylkeskommune. Staten sitter med nøklene her.

Ressurser er også viktige for å utvikle fylkespolitikkenes rolle når man tar forsøket totale ramme i betraktning. I så måte er det en ulempe at ressurstilfanget ikke er av det omfang som ble forutsatt i de innledende fasene av prosjektet. En større virkemiddelportefølje ville kanskje bidratt til større prosessutfordringer, men det er neppe tvil om at dette også ville gjøre fylkets politiske rolle mer kraftfull. Som sagt gir ikke signalene fra sentrale myndigheter stor grunn til optimisme med hensyn til en endring i denne situasjonen. Statlig ambivalens er sannsynligvis noe forsøket må leve med i overskuelig framtid. Vi skal avstå fra å predikere effektene av eventuelle rikspolitiske væromslag på mulighetsrommet for den regionale utviklingspolitikken generelt, og fylkeskommunens framtid spesielt. Men presset mot fylkeskommunes legitimitet forsvinner neppe med det første.

5.5.1 Anbefalinger

En generell anbefaling må etter vår oppfatning være å bygge videre på det positive grunnlaget som forsøket og partnerskapsavtalene har skapt mellom OFK og fylkets kommuner (og regionråd). Det horisontale partnerskapet mellom virkemiddelaktører representerer imidlertid en sentral utfordring for forsøket, og bør følgelig vies et sterkt fokus i prosessen videre. Som en oppsummering av de

analysene som er presentert her, vil vi anbefale at følgende forhold vies spesiell oppmerksomhet:

Partnerskapet mellom virkemiddelaktører

- Fylkesmannens deltakelse i forsøket framstår fortsatt som svak, og begrenser dynamikken i det horisontale partnerskapet. En tettere integrering av fylkesmannen i forsøket er et forhold som partnerskapsorganisasjonen og prosjektledelsen bør vie oppmerksomhet. Det påligger fylkesmannen et særlig ansvar i denne forbindelse.
- Arbeidsformen i det horisontale partnerskapet – knyttet opp mot de fylkeskommunale planprosessene – har etter vår oppfatning rom for å bedres. Etablering av en mer detaljert ”kjøreplan” for revisjonsarbeidet av regionalt handlingsprogram/fylkesplan, er et viktig element i å gi partnerne en plass i relasjon til den politiske prosessen. Dette gir partnerne mulighet til å innpasse Fritt fram i sin daglige virksomhet.
- Det er etter vår oppfatning nødvendig å avklare bedre hvordan partnerskapsforum konkret skal arbeide, enten som gjennomføringsorgan, som strategitviker eller begge deler. Dette kan gi arbeidet med Fritt Fram et løft.
- Det bør trolig skilles sterkere mellom de strategiske oppgavene i partnerskapsforum, dvs. det å omforme politiske prioriteringer til konkrete handlinger og prosjekter, og de mer målorienterte oppgavene å konkretisere innholdet i prosjektene og iverksette disse.
- Iverksettingen settes i så fall ut til de partnerne som har ansvaret for de aktuelle tiltakene og vil inngå i fylkeskommunens bestillinger til virkemiddelaktørene. Slik sett vil trolig graden av forpliktelse øke jo nærmere løsningen av oppgavene man kommer.
- En mer aksjonsorientert arbeidsform der de sentrale aktørene i Partnerskapsforum setter seg sammen med den enkelte region med sikte på å operasjonalisere de spissede satsingene i regionene bør videreføres.

Politisk involvering

- Forsøket som sådant framstår som preget av en sterkere administrativ styring enn det man kunne forvente ut fra ambisjonen om å styrke de

politiske aksene i fylkets regionale utviklingspolitikk. Det er derfor viktig å etablere gjensidige læringsarenaer mellom det politiske nivå og det administrative nivå representert ved Partnerskapsforum.

- En slik læringsarena må også settes inn i den politiske prosessen, slik at erfaringsutvekslingen er målorientert og rettet mot revisjoner av strategier og handlingsprogrammer.
- Vi vil foreslå at en slik erfaringsutveksling legges i tilknytning til partnerskapsforums oppsummering av erfaringer med siste års handlingsprogram og prosjekt, før Fylkesutvalget har sitt første møte for å fastlegge revisjonsprosesser for regionalt handlingsprogram på våren. Dette vil sikre at erfaringene også får innvirkning på de prosesser politikerne legger opp til.
- Ambisjonen om en politisk myndiggjøring bør kunne knyttes sterkere til Regionalpolitisk Ledergruppe. Det er vesentlig at arbeidsformen og prosessene er inviterende og inkluderende for å øke engasjementet i dette forumet. Det synes åpenbart at gruppas innflytelse kan være betydelig dersom det tillates at overordnede strategiske føringer kan settes på dagsordenen og diskuteres.
- Ideelt bør Regionalpolitisk Ledergruppe kunne være fylkesordførers forum for drøfting av sentrale samordningsoppgaver mellom regioner og fylkeskommune (og statsetater), og for drøfting av konsekvensene av de viktigste regionale prioriteringenes effekt på regionalt handlingsprogram/fylkesplan, som konsekvenser av de spissede regionale strategiene.
- Dette krever at dagsordenen i Regionalpolitisk Ledergruppe er tilpasset strategiske prosesser i regionrådene. Regionalpolitisk Ledergruppe bør også kunne drøfte prinsipielle sider ved hvordan samhandlingen mellom fylkeskommunen og regionrådene skal fungere. Dette vil gi noe strammere rammer for gruppen, men samtidig vil diskusjonene aktualiseres, og dermed gjøre gruppen til en mer aktiv del av forsøket.

Brukerperspektivet

- Brukere og næringsliv bør integreres tettere i forsøket. Fraværet av en dialog mellom virkemiddelaktører og brukere utover det som foregår i konkrete prosjekter, er i dag en svakhet ved organiseringen av Fritt Fram.

- Vi vil foreslå at man tar opp igjen spørsmålet om å etablere brukerfora/brukergrupper. Hvordan de konkret skal utformes for å sikre en enkelt og direkte kommunikasjon, bør drøftes i Partnerskapsforum slik at en også kan ta hensyn til andre informasjonskanaler.

Mål- og resultatstyring

- Det bør ligge et klart fokus på å omsette operative erfaringer i ny og revidert strategiutforming. Dette vil etter vår oppfatning ytterligere bidra til regionalpolitisk treffsikkerhet.
- Dette krever at man får på plass et velfungerende mål- og resultatstyringssystem knyttet opp til forsøket. Et slikt system må ta hensyn til at både generering av data og behandling av disse må være enkelt å håndtere, fordi alle de statlige partnerne rapporterer innen sine etaters systemer. Kravspesifikasjoner til et slikt system bør diskuteres i partnerskapsforum.

Det vertikale partnerskapet

- Det er et behov for å styrke koblingen mellom enkeltkommunene og regionrådet som partnerskapsarena og utviklingsaktør. Dette er viktig for å sikre legitimiteten i partnerskapet mellom fylkeskommune og regioner. Selv om dette er et forhold som regionrådene selv må håndtere, bør Fritt Fram- forsøket som sådant også rette oppmerksomhet mot dette.
- I så måte har den fylkespolitiske ledelsen et særlig ansvar, i tråd med forsøkets ambisjon om politisk myndiggjøring. Gode erfaringer med regionrådene som partnerskapsarena bør ikke gå på bekostning av relasjonen til enkeltkommuner.

Rammebetingelser for forsøket

- Mulighetene for å påvirke rammebetingelsene for forsøket framstår som begrenset. Men fylkeskommunen bør følge opp KRDs anbefaling om å fokusere sterkere på å bruke fleksibiliteten i regelverkene for de involverte virkemidlene.

REFERANSER

- Bukve O. og R. Amdam (2004): Regimeskifte på norsk. I Amdam R. og O. Bukve: *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Gjertsen, A. og H. Halkier (2004): Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer. I Amdam R. og O. Bukve: *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Gjertsen, A. og M. Sollund (1999): *Regionale utviklingsprogram 1999 – utvikling og utfordringer*, NF-arbeidsnotat 1024/99, Nordlandsforskning, Bodø
- Gjertsen, A. (1998): *Regionale utviklingsprogram 1998 – utvikling og utfordringer*, NF-arbeidsnotat 1028/98, Nordlandsforskning, Bodø
- Holsen T., Pløger J. og Skjeggedal T. (1998): "Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker." NIBR-prosjektrapport 1998:5.
- Knudsen, J. P., B. Moen, L. O. Persson, S. Skålnes og J. M. Steineke (2005): *Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes betydning i den sammenheng*. Stockholm: Nordregio Working paper 2005:1.
- Kommunal- og regionaldepartementet: *St. meld. 19 (2001-2002)*.
- Mariusssen Å. et. al. (2000): *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. Stockholm: Nordregio report R2000/5
- Nelson, J. og S. Zadek (2000): *Partnership Alchemy – New Social Partnerships in Europe*. København: The Copenhagen Centre.
- NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*.

Oppland Fylkeskommune: *Saksfremlegg: Regionale utviklingsmidler 2005 – rammer, partnerskapsavtaler og utviklingskontrakter. Arkivsak-dok. 200500007-38.*

Vike, Å., T. Bolkesjø og S.A. Olsen (2003): *Regionalpolitisk soloppgang? Evaluering av "Videreutvikling av Regionalt utviklingsprogram i Hedmark og Oppland"*. Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 206, 2003.

VEDLEGG 1: INFORMANTER

- Jarle Snekkestad (Oppland fylkeskommune)
- Audun Tron (Oppland fylkeskommune)
- Aksel Hagen (Oppland fylkeskommune)
- Reidun Gravdahl (Oppland fylkeskommune)
- Kristin Hille Valla (Fylkesmannen i Oppland)
- Magne Sjøvik (Aetat)
- Ann Kjersti Sletten (Aetat)
- Odd Arve Lien (Innovasjon Norge)
- Torunn Taralrud (Innovasjon Norge)
- Bente Øverli (Arbeids- og sosialdepartementet)
- Gerd Slinning (Kommunal- og regionaldepartementet)
- Arnt Egil Ursin (Nærings- og handelsdepartementet)
- Kirsti Sogn (Landbruks- og matdepartementet)
- Rigmor Aasrud (Ordfører, Gran kommune)
- Per Dag Hole (Ordfører, Lesja kommune)
- Ole Hageløkken (Ordfører, Øyer kommune)
- Aksel Eng (Ordfører, Sør-Fron kommune)
- Knut Torgersen (Ordfører, Sør-Aurdal kommune)
- Hans Seierstad (Ordfører, Østre Toten kommune)

VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA

Fritt Fram- prosjektet og partnerskapsavtalene						
1. I hvilken grad er "Fritt Fram"-prosjektet og partnerskapsavtalen mellom kommunen/regionen og fylkeskommunen kjent for beslutningstakere i din kommune? Angi din mening på en skala fra 1 ("liten grad") til 6 ("stor grad"):						
	Liten grad			Stor grad		Vet ikke
A. "Fritt Fram"-prosjektet som sådant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
B. Partnerskapsavtalen mellom kommunen og fylkeskommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
2. Hvordan har partnerskapsavtalen mellom fylkeskommunen og (de samarbeidende) kommunene i din region påvirket samarbeidet om regional og lokal utvikling? Angi din mening på en skala fra 1 ("svært negativt") til 6 ("svært positivt"):						
Svært negativt	Noe negativt	Ingen betydning	Noe positivt	Svært positivt	Vet ikke	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1	2	3	4	5	9	
3. Hvilken betydning har partnerskapsavtalen mellom din kommune/region og fylkeskommunen når det gjelder følgende forhold? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"):						
	Helt uenig			Helt enig		Vet ikke
A. Avtalen gir større utviklingsressurser for min kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
B. Avtalen samordner kommunens og fylkeskommunens prioriteringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
C. Avtalen bidrar til en regionalpolitikk som er bedre tilpasset utfordringene i min kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
D. Avtalen muliggjør nye typer utviklingsprosjekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
E. Avtalen muliggjør større utviklingsprosjekter enn tidligere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
F. Avtalen bidrar til en bredere lokal involvering av befolkning og næringsliv i utviklingspolitikken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6
G. Avtalen bidrar til en større grad av lokalt selvstyre når det gjelder regionalt utviklingsarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4	5	6

4. Regionrådene tiltenkt en viktig rolle i partnerskapet mellom kommunene og virkemiddelaktørene på fylkesnivået. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om "ditt" regionråd? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"):							
	Helt uenig		Helt enig				Vet ikke
Regionrådet bidrar til et sterkere fokus på utviklingspolitikk i <i>min kommune</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionrådet bidrar til et sterkere fokus på utviklingspolitikk i <i>min region</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionrådets arbeid er godt forankret på <i>politisk</i> nivå i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionrådets arbeid er godt forankret på <i>administrativt</i> nivå i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionrådet er et viktig bindeledd mellom kommunen og fylkeskommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionrådet er et viktig bindeledd mellom kommunen og <i>andre</i> virkemiddelaktører på fylkesnivået	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. I hvilken grad mener du at Fritt Fram-forsøket og partnerskapsavtalen bidrar til en mer effektiv bruk av regionale utviklingsmidler? Angi din mening på en skala fra 1 ("mindre effektiv bruk") til 6 ("mer effektiv bruk"):							
Utviklingsmidler som forvaltes av:	Mindre effektiv bruk			Mer effektiv bruk			Vet ikke
Fylkeskommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fylkesmannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innovasjon Norge, Oppland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aetat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Fritt Fram-forsøket har som målsetting å styrke det lokale og regionale demokratiets rolle i utviklingspolitikken. I hvilken grad mener du det er et behov for økt lokal-/regionalpolitisk styring på følgende områder (angi din mening på en skala fra 1 ("Lite behov") til 6 ("Stort behov")):							
	Lite behov			Stort behov			Vet ikke
Næringsutvikling	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
Samferdsel	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
Miljøsatsing	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
Stedsutvikling	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
Reiseliv	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
Opplæring/kompetanseutvikling	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
Annet.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
7. Hvordan vil du generelt karakterisere politikernes rolle når det gjelder regionalt utviklingsarbeid? Angi din mening på en skala fra 1 ("svært passive") til 6 ("svært aktive"):							
	Svært passive			Svært aktive			Vet ikke
A. Fylkespolitikere i Oppland	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
B. Kommunepolitikere i Oppland	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
C. Kommunepolitikere i din kommune	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
8. Fylkeskommunen har utarbeidet et Regionalt Handlingsprogram (RHP) som skal gjelde i 2005. I hvilken grad har henholdsvis din kommune og din region blitt involvert i arbeidet med Regionalt Handlingsprogram? Angi din mening på en skala fra 1 ("liten grad") til 6 ("stor grad"):							
	Liten grad			Stor grad			Vet ikke
A. Involvering av min kommune	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
B. Involvering av kommunene i min region	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9

Forholdet til regionale myndigheter

9. Hvordan mener du samarbeidet med fylkeskommunen har utviklet seg de siste par åra, generelt sett?

	Samarbeidet har blitt bedre	Ingen endring, samarbeidet er som før	Samarbeidet har blitt dårligere	Vet ikke/ingen mening
A. Samarbeidet mellom fylkeskommunen og min kommune	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 9
B. Samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene i min region	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 9

10. I hvilken grad er du enig i følgende påstander om fylkeskommunen? Angi din mening på en skala fra 1 ("helt uenig") til 6 ("helt enig"):

	Helt uenig			Helt enig			Vet ikke
A. Fylkeskommunen er en ressurs i det kommunale planleggings- og utviklingsarbeidet.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
B. Fylkesplaner brukes i liten grad som utgangspunkt for kommunens utviklingsarbeid.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
C. Manglende samordning mellom fylkeskommunen og regional stat vanskeliggjør kommunens utviklingsarbeid.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
D. Fylkeskommunens regionale utviklingspolitikk har stor betydning for min kommune	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
E. Fylkespolitikkerne har for liten styring med regionale utviklingsmidler	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9

11. I hvor stor grad har kommunen kontakt med de følgende regionale myndigheter/ institusjoner når det gjelder kommunens plan- og utviklingsarbeid? Angi din mening på en skala fra 1 ("liten grad") til 6 ("stor grad"):							
	Liten grad			Stor grad			Vet ikke
A. Fylkeskommunes administrasjon	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
B. Representanter for fylkesting/fylkesutvalg	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
C. Vegkontoret	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
D. Fylkesmannen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
E. Innovasjon Norge, Oppland	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
F. Aetat/fylkesarbeidskontoret	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
G. Høgskoler eller forskningsinstitusjoner i fylket	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
12. I hvilken grad mener du kommunen vil ha nytte av å styrke kontakten med de følgende aktørene i sammenheng med nærings- og lokalsamfunnsutvikling? Angi din mening på en skala fra 1 ("liten grad") til 6 ("stor grad"):							
	Liten grad			Stor grad			Vet ikke
A. Fylkeskommunen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
B. Fylkesmannen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
C. Innovasjon Norge, Oppland	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
D. Aetat/fylkesarbeidskontoret	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
E. Andre aktører på fylkesnivået	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
F. Sentrale myndigheter/departementene	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
G. Eksterne/private konsulenter	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9
H. Andre.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 9

Bakgrunnsopplysninger

13. Hvilken stilling/funksjon innehar du?

1. Rådmann	<input type="checkbox"/> 1
2. Administrativ sektorleder/etatssjef/fagsjef	<input type="checkbox"/> 2
3. Ordfører	<input type="checkbox"/> 3
4. Leder av politisk utvalg	<input type="checkbox"/> 5

14. Hvilken kommunal sektor er du primært knyttet til? (Alternativene nedenfor er hovedkategorier, kryss av for det som passer best).

1. Teknisk	<input type="checkbox"/> 1
2. Helse/sosial	<input type="checkbox"/> 2
3. Skole/kultur	<input type="checkbox"/> 3
4. Næring	<input type="checkbox"/> 4
5. Sentraladministrasjon	<input type="checkbox"/> 5

15. Har du erfaring med kommunale ledelsesfunksjoner (politisk eller administrativt), fra før du tiltrådte denne stillingen/funksjonen?

1. Ja, fra samme kommune	<input type="checkbox"/> 1
2. Ja, fra annen kommune	<input type="checkbox"/> 2
3. Ja, både fra nåværende og annen kommune	<input type="checkbox"/> 3
4. Nei	<input type="checkbox"/> 4

16. Hvor mange års erfaring utgjør dette til sammen?

Antall år
-----------	-------

VEDLEGG 3: ØKONOMISKE RAMMER OG FORDELINGER

Dep/ Kap	Post	Benevnelse	FU vedtak Ramme 04 ¹⁹	Ramme forslag 05	%-vis endr
UFD 281	01	Driftsutgifter, merkostnader desentralisert høyskoleutd. (fordeles på HiL, HiG og HiH)	1 940 000	1 500 000	0 -23
KRD 551	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling			
		- OFK, stedsutvikling	1 800 000	2 000 000	+11
		- OFK, regional utvikling generelt	8 539 000	9 328 000	+9
		- OFK, omstilling	4 500 000	4 500 000	0
		- OFK, reiselivets fellesoppgaver	3 600 000	4 000 000	+11
		- OFK, Innlandsuniversitet	1 000 000	1 000 000	0
		- OFK, kommunale næringsfond	2 250 000	2 500 000	+11
		- OFK, partnerskapsmidler Nord- G. ²⁰	2 166 000	2 166 000	0
		- OFK, partnerskapsmidler Midt- G. ²	2 166 000	2 166 000	0
		- OFK, partnerskapsmidler Valdres. ²	²¹ 27 600 000	27 000 000	-2
		- Innovasjon Norge (distriktstilskudd/-lån, etablererstipend/opplæring, programmer)			
	61	Næringsrettet utviklingstilskudd		-	-
LMD 1149	50	Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond. Tildeles OFK, disponeres i samarbeid med fylkesmannens landbruksavdeling	900 000	1 000 000	+11
MD 1426	31	Tiltak i naturvern, kulturlandskaps- og friluftsområder, tildeles OFK, disponeres i samarbeid med fylkesmannens miljøvern avdeling	270 000	300 000	+11

(fortsettes)

¹⁹ Justert for endelig ramme over statsbudsjettet, tildelingsbrev fra KRD av 5. april 2004.

²⁰ Hoveddelen av partnerskapsmidlene til distriktsregionene tas fra de statlige Fritt fram-midlene. Partnerskapsmidler til de øvrige tre regionene tildeles fullt ut fra OFK's egne rammer.

²¹ Rammen var i 2004 kr. 1,38 mill. høyere enn 27,6 mill., da Innovasjon Norge fikk tillatelse fra OFK til å beholde ubenyttede midler fra 2003.

MD 1427	74	Tilskudd til friluftstiltak, tildeles OFK, disponeres i samarbeid med fylkesmannens miljøvernadv.	135 000	150 000	+11
MD 1429	72.2	Vern og sikring av freda og verneverdige bygninger og anlegg - OFK, fagenhet kulturvern	2 479 000	1 850 000	-25
ASD 634	70	Ordinære arbeidsmarkedstiltak - Aetat Lillehammer, HK for Oppland	2 000 000	2 000 000	0
ASD	71	Spesielle arbeidsmarkedstiltak - Aetat Lillehammer, HK for Oppland	18 000 000	18 000 000	0
NHD 2421	50	Nyskaping, fond (Landsdekkende innovasjonsordning) - Innovasjon Norge, avd. Oppland	1 800 000	2 000 000	+11
SUM			83 550 000	83 428 000	-0

Omfordelingsmidler 2004:

Fordeling 1 runde 2004:	Sum	Beskrivelse
Innovasjon Norge	1500	Bedriftsutv. Progr. Sentrale omr
OFK-Fagenhet Kulturvern	600	Miljø, pilegrimsled, nasjonalparksatsinga, byggeskikk.
HiL/HiG/SeLL	150	Utrede modell for desentralisert høgskoleutd
Fordeling 2. runde 2004:		
OFK-Fagenhet kulturvern	259	Kulturlandskapsprosjekt (tilsagn overført fra FM til OFK)
HiL, SeLL	139	"Folkehelse", kompetansehevingsprosjekt
HiG, merkostnader desentralisert høgskoleutdanning	338	Sykepleierutdanning i Valdres, Nord-G, Hadeland
Aetat Lillehammer, hovedkontor for Oppland	2000	Bruk av AMB for målgruppe langtidsledig ungdom
Disponert	4986	
Omfordelingsmidler 2004	5223	
Rest	237	