

## 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..

*Evalueringens 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 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. 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 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 partnerskapsbestrebelse.

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.