



Å gripe uante muligheter

En studie av regionalt utviklingsarbeid

En rapport av Agnethe Kristiansen, Andrea Arntzen Bondi,

Hiba S. Ali, Linn Slåttun og Simen K. Berg.



UiO • Universitetet i Oslo

Førord

Vi har våren 2016 gjennomført dette prosjektet på oppdrag for KS. Prosjektet er en del av “Prosjektforum - lederskap og organisering”, et obligatorisk emne i masterstudiet Organisasjon, ledelse og arbeid ved Universitetet i Oslo.

Det overordnede temaet i rapporten er regional utvikling. Regionreform har vært et høyaktuelt tema hele prosjektperioden. Det har bidratt til at det har blitt ekstra interessant å sette seg inn i temaet.

Vi ønsker å takke KS for at vi fikk muligheten til å utforske temaet regional utvikling nærmere. Vi ønsker særlig å takke våre kontaktpersoner Tommy, Harald og Berit for godt samarbeid underveis i prosessen.

En stor takk rettes til vår faglige veileder, Marte Slagsvold Winsvold, forsker ved Institutt for samfunnsforskning. Takk for oppmuntrende ord og tilbakemeldinger fra første til siste dag i prosjektet. Din hjelp og støtte underveis har vært uvurderlig for oss.

Vi ønsker også å takke alle våre informanter - uten dere hadde det ikke blitt en rapport.

Vi håper denne rapporten kan bidra til at fylkeskommunenes viktige arbeid innen regional utvikling kan bli enda bedre!

Rapporten har blitt utarbeidet av Agnethe Kristiansen, Andrea Arntzen Bondi, Hiba S. Ali, Linn Slåttun og Simen Kristoffer Berg.

Sammendrag

I denne rapporten har vi tatt for oss hvordan tre utvalgte fylkeskommuner, Vestfold, Rogaland og Nordland, jobber med regional utvikling. Vårt formål er å finne hvordan arbeidet kan forbedres nå og i fremtiden. Datamaterialet i rapporten bygger på dybdeintervjuer fra representanter fra de utvalgte fylkeskommunene, deres samarbeidsaktører og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (heretter KMD).

Rapporten tar for seg følgende temaer: definisjoner av regional utvikling, fylkeskommunens rolle, organisering av arbeidet og samarbeidet, målsettinger og målsettingsprosess, virkemidler, synlighet, suksesskriterier, nye regioner, og forbedring og effektivitet.

Rapporten munner ut i en smørbrøddliste med forslag til konkrete tiltak for forbedring. Denne listen sammen med den avsluttende drøftingen, fungerer som en konklusjon på rapporten da temaet vi tar for oss ikke kan snevres inn til én enkel konklusjon. Dette er noen av punktene vi ønsker å fremheve fra smørbrøddlisten:

1. Etabler klare og tydelige fylkeskommunale mål for regional utvikling.
2. Utvikle mer dynamiske kriterier for tildeling av de regionale utviklingsmidlene.
3. Fokuser på de store prosjektene som fører til varige endringer. Samarbeid om prosjektene slik at de blir større og slik at man kan sikre synergieffekter. Få flere aktører til å søke midler sammen.
4. Utvikle et godt system for å måle effekt og måloppnåelse av tiltak og prosjekter. Dette kan også bidra til at fylkeskommunen i større grad kan synliggjøre seg.
5. Kartet må tegnes på nytt. Før dette gjøres er det viktig med godt samarbeid og diskusjon for å sikre god samarbeidskultur i de nye regionene.
6. Mindre sektorisering og mer samarbeid på tvers av sektorer, både offentlig og privat, og på tvers av forvaltningsnivåer.

Vi oppfordrer fylkeskommunen til å innta lederrollen innen regional utvikling og ikke minst gripe de uante mulighetene som finnes!

Forkortelser

KMD – Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KS – Kommunenes arbeidsgiver-, medlems- og interesseorganisasjon

LO – Landsorganisasjonen i Norge

NHO – Næringslivets hovedorganisasjon

NOU – Norges offentlige utredninger

VRI – Virkemidler for regional FoU og innovasjon

VSV – Verdiskaping Vestfold

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	ii
Forkortelser	iii
1. Introduksjon og bakgrunn	1
1.1 Om oppdraget og KS	1
1.2 Problemstillinger	2
1.2.1 Regionparadokset	2
1.2.2 Problemstillinger	3
1.3 Om forvaltningsnivåer	4
1.4 Definisjon av regional utvikling	5
1.5 Utdelingskriterier for regionale utviklingsmidler	6
1.6 Mål for distrikts- og regionalpolitikken	8
2. Teori	9
2.1 Samstyringsteori	9
2.1.1 En godværsstrategi?	10
2.2 Beslutningsteori	12
2.3 Iverksettingsteori	13
2.3.1 Ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp	13
2.3.2 Interessenter og omgivelser	14
2.4 Divergensteori	14
3. Metode	16
3.1 Endring av problemstilling underveis i prosjektet	16
3.2 Utvalg	16
3.3 Validitet og reliabilitet	18
3.3.1 Reliabilitet	18
3.3.2 Validitet	19
3.4 Overførbarhet og generaliserbarhet	20
3.5 Dybdeintervju	20
3.6 Dokumentanalyse	22
4. Resultater og diskusjon	23
4.1 Definisjon av regional utvikling	23
4.1.1 Vår analyse: Smal definisjon, smal satsing?	24
4.2 Roller	26
4.2.1 Nøkkelen til suksess - Fylkeskommunen om egen rolle	26
4.2.2 En mangfoldig rolle: Andre aktører om fylkeskommunen	28
4.2.3 Vår analyse: På tide å ta hovedrollen?	29
4.3 Organisering av arbeidet og samarbeidet	30
4.3.1 Konflikt eller konsensus?	31
4.3.2 Flere kokker, mere søl?	33

4.3.3 Vår analyse: Mange hender gjør arbeidet lettere	33
4.4 Mål og målsettingsprosess	36
4.4.1 Et mangfold av mål	37
4.4.2 Målsettingsprosessen - en prosess med en rekke aktører	38
4.4.3 Måloppnåelse - hvordan måler man et mål?	39
4.4.4 Vår analyse: Måle et mål?	40
4.5 Virkemidler	43
4.5.1 (U)tilstrekkelig med midler?	43
4.5.2 Mye bra, men rom for forbedring	45
4.5.3 Vår analyse: Frie tøyler eller bundne hender?	46
4.6 Synlighet	49
4.6.1 Hvem skal fylkeskommunen synliggjøre seg mot?	49
4.6.2 Gode i hemmelighet	50
4.6.3 En utakknemlig rolle	51
4.6.4 Ei hard nøtt å knekke	52
4.6.5 Vår analyse: Nytenkende selvpromotering	54
4.7 Suksesskriterier	55
4.7.1 Det finnes ingen lettvinde løsninger	55
4.7.2 Vår analyse: De gode prosjektene - hvordan ser de ut?	56
4.8 Nye regioner - nye regionale muligheter?	58
4.8.1 "Et stort vakuum"? Hva ville skjedd uten fylkeskommunen?	59
4.8.2 Med et optimistisk blikk	59
4.8.3 Med et skeptisk blikk	60
4.8.4 Vår analyse: Bare barnesykdommer eller kroniske plager?	61
4.9 Forbedring og effektivitet	63
4.9.1 Samordning: Internt, i partnerskap og mellom nivåer	63
4.9.2 Kompetanse	64
4.9.3 (Bindende) planer og reelt mandat	65
4.9.4 Prosjekter og virkemidler	67
4.9.5 Tildelingskriterier fra KMD - Norges hellige ku	67
5. Avsluttende drøfting	69
5.1 De store linjene	69
5.2 Funn mot teori	70
6. Smørbrøddliste - våre anbefalinger	72
7. Litteraturliste	75
8. Vedlegg	80
Vedlegg 1: Prosjektmandatet	80
Vedlegg 2: Intervjuguider	83

1. Introduksjon og bakgrunn

1.1 Om oppdraget og KS

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra KS. KS er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for kommunesektoren i Norge, altså alle landets kommuner og fylkeskommuner, og flere hundre kommunale, interkommunale og fylkeskommunale bedrifter. Organisasjonen jobber for å sikre at kommunesektoren får best mulig rammebetingelser.

Gjennom prosjektet har vi undersøkt hvordan fylkeskommunene i vårt utvalg bruker virkemidlene de har til rådighet og hva som eventuelt kan gjøres annerledes for å oppnå større effekt. Vi har videre belyst motivasjonen bak fylkeskommunenes ressursbruk og prioriteringer av prosjekter innen regional utvikling, og om fylkeskommunene har tilgang på de ressurser som er nødvendige for å oppnå de målene for regional utvikling som er definert i planer og strategier. Vi har også undersøkt fylkeskommunenes arbeid med å synliggjøre arbeidet med regional utvikling og hvordan regionreformen kan tenkes å påvirke regional utvikling. Rapporten er basert på en casestudie av tre fylkeskommuner: Nordland, Vestfold og Rogaland.

Vi skal først presentere våre problemstillinger (1.2), før vi redegjør for de ulike forvaltningsnivåene vi har i Norge (1.3). Etter dette belyses regional utvikling og målene for distrikts- og regionalpolitikken (1.4-1.6). Videre presenteres det teoretiske rammeverket for vår rapport (2.), før metodekapittelet fremkommer (3.). Deretter presenteres våre funn og vår analyse av disse i lys av det teoretiske rammeverket (4.). Avslutningsvis trekker vi linjer mellom temaene i analysen (5.). Rapporten munner ut i en “smørbrøddliste” (6.) med våre konkrete anbefalinger som følge av undersøkelsen.

1.2 Problemstillinger

1.2.1 Regionparadokset

Tidligere teorier om regional utvikling forklarer at regionsutvikling i og rundt byer er større enn i mer landlige strøk. Disse teoriene vektlegger bymønstre og agglomerasjonsfordeler, altså fordeler befolkning, næring og bedrifter har ved å være nær hverandre, som avgjørende faktorer (Sjøholt, 2011). Et problem med denne forklaringsmodellen er imidlertid at den ikke forklarer hvorfor regional utvikling skjer i mindre tettbygde strøk. Når det gjelder bedriftsinnovasjon og næringsutvikling er ikke storbyer en større motor enn andre deler av landet, noe Leknes og Thesen (2013) kaller for ”*regionparadokset*”.

Mens de fire storbyene i Norge vokser kraftig i folketall, er det ofte områder utenfor byene som er innovative og har behov for kvalifisert arbeidskraft. Dette har blitt omtalt som et regionalt paradoks (Nilsen, 2014). Faktorer for suksess innenfor regional utvikling kan se ut å være arbeideres ferdigheter og kompetanse, innovative bedrifter, kulturelle verdier og intellektuell kapital (Baptista, 2015, s. 15-16). I Norge har det vært fokus på nettverksklynger og regional innovasjon som viktige faktorer for regional utvikling, hvor Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon (VRI) kan trekkes frem som et viktig program (Baptista, 2015, s. 318). VRI er et nasjonalt program initiert av Forskningsrådet, som fylkeskommunen selv har ansvar for å iverksette: ”*VRI skal utvikle kunnskap om og evne til samhandlings- og innovasjonsprosesser i regionene og fremme forskningsbasert innovasjon i norsk nærings- og arbeidsliv*” (Forskningsrådet, 2014).

Teoriene om regional utvikling kan bidra til å forklare hvorfor noen lykkes, og andre ikke. Men disse teoriene har likevel sine begrensninger. Vi vil bidra ytterligere til å forklare hvorfor noen lykkes ved å belyse andre faktorer som kan tenkes å påvirke regional utvikling - eksempelvis virkemidler, organisering og samarbeid.

1.2.2 Problemstillinger

Problemstillingene våre er koblet opp mot fylkeskommunenes mål, prioritering av virkemidler, effekt og forbedring. *Hovedproblemstillingene lyder som følger:*

1. Hvilke mål for regional utvikling har fylkeskommunene definert, og i hvilken grad når de disse målene? (*Mål og effekt*)
2. Hvordan og hvorfor prioriteres virkemidlene knyttet til regional utvikling? (*Prioritering av virkemidler*)
3. Hvordan kan det regionale utviklingsarbeidet bedres? (*Forbedring*)

Utover disse belyser vi også i dette prosjektet fire andre punkter:

1. Fylkeskommunens rolle i det regionale utviklingsarbeidet.
2. Hvordan de ulike aktørene definerer regional utvikling.
3. Om arbeidet som gjøres med regional utvikling er synlig nok.
4. Hvordan de forskjellige aktørene forholder seg til den varslede regionreformen, spesielt med tanke på arbeidet med regional utvikling.

1.3 Om forvaltningsnivåer

I Norge har vi tre folkevalgte forvaltningsnivå - staten, fylkeskommunen og kommunen. Hvert forvaltningsnivå har ulike administrative oppgaver basert på den statlige politikktutforming. I tillegg til fylkeskommunens oppgave som regional utviklingsaktør, er det følgende oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene:

Staten	Fylkeskommunen	Kommunen
Økonomisk politikk. Næringspolitikk. Region- og distriktpolitikk. Forskning og høyere utdanning. Domstol og politi. Riksveier og jernbane. Arbeidsmarkedstiltak.	Videregående opplæring, landbruksskoler, voksenopplæring, spesialundervisning og folkehøgskoler. Tannhelsetjenesten. Fylkesveier, riksveier, skoleskyss, ferjer, havner og flyplasser, trafiksikkerhetsarbeid. Fylkesbibliotek.	Barnehage, grunnskole, voksenopplæring og spesialundervisning for funksjonshemmede. Forebyggende helsearbeid, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede, tiltak for personer med psykisk utviklingshemming. Lokale veier. Kirker og kirkegårder. Kommuneplanlegging, brann- og feiervesen, vannforsyning, avløpsanlegg og renovasjon.

(Fiva, Hagen og Sørensen, 2014, s. 67)

Det fylkeskommunale nivå organiseres enten etter *formannskapsmodellen*, eller alternativt den *parlamentariske modellen*. I formannskapsmodellen er partiene proporsjonalt representert i formannskapet og andre styrer, komiteer og utvalg, og representasjonen er baseres på oppslutningen i fylkestinget. I en parlamentarisk modell er de formelle aktørene og organene organisert etter det parlamentariske prinsipp. Fylkesrådet velges ved flertallsvalg (Fiva, Hagen og

Sørensen, 2014, s. 137-143). I et parlamentarisk system ivaretas utøvende makt og styring av politiske organer, i større grad enn i formannskapsmodellen. Begrunnelsen for å velge en slik modell er ofte basert på et ønske om mer direkte styring over politikken (St.meld. nr. 12, 2006-2007, s. 22). I vårt utvalg av fylkeskommuner er Rogaland og Vestfold organisert etter formannskapsmodellen, og Nordland etter den parlamentariske styringsmodellen.

1.4 Definisjon av regional utvikling

“Samfunnsutviklerrollen innebærer ansvar for å skape en helhetlig og ønsket utvikling i egen region. Denne rollen er sentral for mellomnivåets funksjon i forvaltningssystemet. Samfunnsutvikling handler om summen av innsats rettet mot klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling.”

(Meld. St. 22 (2015-2016), s. 20).

Det finnes ingen entydig definisjon på hva regional utvikling innebærer. Det kan omhandle alt fra næringsutvikling og stedsutvikling til samfunnsplanlegging og utvikling av offentlig tjenestetilbud (Ringholm, Aarsæther, Nygaard & Selle, 2009, s. 7).

I Stortingsmelding 14 (2014/15) diskuteres fylkeskommunens rolle knyttet til regional utvikling, og at fylkeskommunen i denne forbindelse kan fungere som en tilrettelegger (Meld. St. 14, 2014-2015, kap. 6). I en forskningsrapport fra Nordregio pekes det på at hver enkelt fylkeskommune selv må definere innholdet i sin rolle som regional utviklingsaktør, og at rollen derfor defineres svært ulikt (Knudsen, Moen, Persson, Skålnes & Steineke, 2005, s. 18). Med andre ord blir rollen som regional utviklingsaktør og samfunnsutvikler i praksis definert etter hva den enkelte fylkeskommune legger i begrepene. Hva de ulike fylkeskommunene og samarbeidsaktørene i vårt utvalg legger i begrepene, er noe vi undersøker i prosjektet og vurderer i analysedelen.

I NOU 2000:22 påpekes det at rollen fylkeskommunene har som regional utviklingsaktør kan være omfattende og utfordrende. Det kan blant annet skyldes mangel på ressurser eller utnyttelse

av disse, samt uklare ansvarsforhold og autoritet i forhold til kommune og fylkesmann (NOU 2000:22, 2000, s. 15-16). I 2003 fikk fylkeskommunen økt myndighet når det gjelder forvaltning av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Rollen skulle gå fra å være myndighetsutøver til å være partner i regional utvikling. Ansvar til fylkeskommunen ble klarere definert, og den fikk ansvar for å etablere møteplasser, lede regionale partnerskap, sette dagsorden og identifisere problemstillinger knyttet til regional utvikling i egen region. I tillegg skulle den inngå i nettverk og ha dialog med aktører og brukergrupper (St.meld. nr. 12, 2006-2007, s. 26). På tross av dette peker effektutvalget (NOU 2004:2, 2004, s. 17) på at et økt antall forpliktende internasjonale avtaler og omorganiseringer av så og si alle tjenesteytende sektorer har begrenset fylkeskommunens reelle handlingsrom i den regionale utviklingspolitikken.

1.5 Utdelingskriterier for regionale utviklingsmidler

Staten overfører regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene ut ifra gitte kriterier. Kriteriene er delt mellom en objektiv ramme og skjønnsmessige vurderinger, og omfatter utfordringer som blant annet:

- Svak befolkningsutvikling.
- Store avstander.
- Utfordringer med sysselsetting.
- Arbeidsmarked og levekår.

Under den objektive rammen deles det i to komponenter:

1. *Regionalpolitisk komponent:* Alle fylkeskommuner får en grunnutbetaling på 6 millioner kroner.
2. *Distriktpolitisk komponent:* Folketall innenfor det distriktpolitiske virkeområdet vektet etter den inverse distriktsindeksen til kommunen. Kommuner med distriktsindeks under 30 blir vektet 15 % ekstra, kommuner i Nord-Norge og Namdalen 10 % ekstra og kommuner i tiltakssonen 15 % ekstra.

Tildelingene basert på skjønn er følgende:

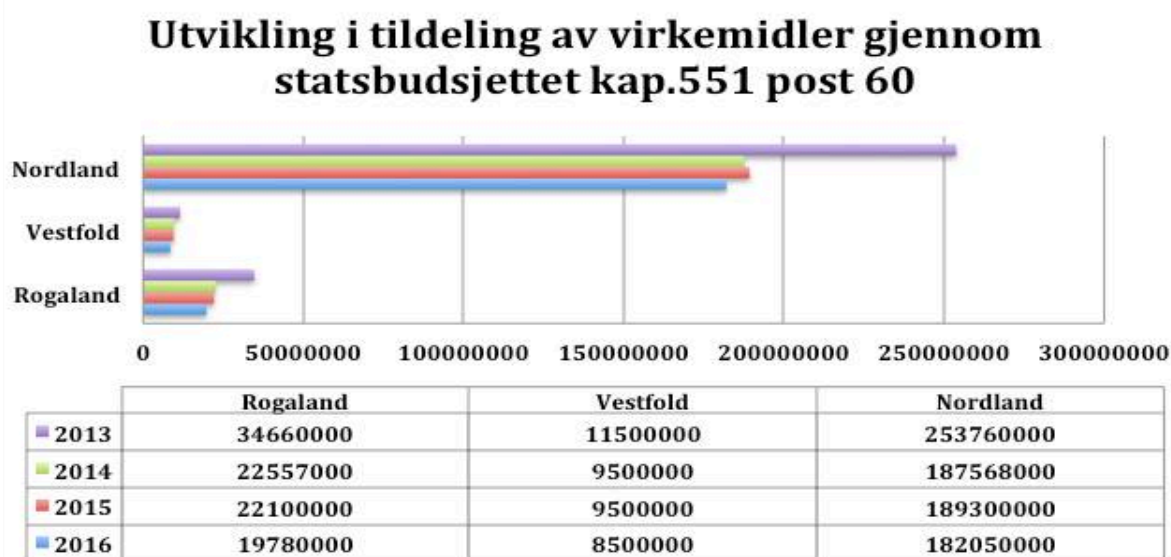
1. Skjønnstildeling til fylker med regioner og lokalsamfunn med store omstillingsutfordringer.

2. Skjønnstildeling til europeisk territorielt samarbeid (Interreg). Midlene blir utdelt til sekretariatsfylkene (ett av disse er Nordland).

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Dette innebærer at distriktsfylkene får mer statlige overføringer enn de sentrale fylkeskommunene til å drive regional utvikling (Angell, Ringholm & Bro, 2015).

I tabellen under er en oversikt over tildelingen av de regionale utviklingsmidlene til Nordland, Vestfold og Rogaland fra de siste fire årene:



*Tabellen er laget med utgangspunkt i fordeling av kap. 551, post 60 – “ramme” for årene 2013, 2014 og 2015 (Regjeringen, 2016a; Regjeringen, 2015; Regjeringen, 2013).

Som tabellen viser har det vært kutt i utdelingen av de regionale utviklingsmidlene hvert år siden 2013. Fordelingen mellom fylkeskommunene har derimot holdt seg stabil.

1.6 Mål for distrikts- og regionalpolitikken

Målene for regional- og distriktpolitikken er rammene som settes av KMD for fylkeskommunenes bruk av de regionale utviklingsmidlene gjennom kapittel 550, post 60 i Statsbudsjettet. Innenfor disse rammene er det opp til hver enkelt fylkeskommune hvordan midlene brukes, ut ifra deres lokale forutsetninger (Regjeringen, 2006). Disse målene er sentrale for vår analyse, da vi ønsker å belyse hva som prioriteres i de ulike fylkeskommunene, og hvorfor. Under følger hovedmålene for regional utvikling med tilhørende arbeidsmål:

Hovedmål	Arbeidsmål
1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer
	1.2 Styrke overlevelsesevnen og veksten i etablerte bedrifter
	1.3 Øke antall lønnsomme etableringer
2 Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1 Styrke tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedene
	2.2 Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsuremper i områder med få innbyggere og små markeder
3 Utvikle attraktive regioner og sentrer for befolkning og næringsliv	3.1 Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder
	3.2 Gjøre mindre senter og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter

Hovedmål for regional utvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 4)

2. Teori

Hensikten med denne delen av rapporten er å presentere et teoretisk rammeverk for analyse av problemstillingene. Vi presenterer ulike teorier som er relevante for regional utvikling: samstyringsteori, beslutningsteori, iverksettingsteori og divergensteori.

2.1 Samstyringsteori

Det har vokst frem en erkjennelse av at det offentlige ikke kan styre uavhengig av andre maktgrupperinger. Man ser at styringsstrukturene har beveget seg mer mot samstyring (Offerdal, 2005, s. 277). Når aktører i offentlig sektor samarbeider med andre aktører i eller utenfor offentlig sektor kaller man det gjerne samstyring. Styringen foregår i kontinuerlige prosesser, nedenfra i flate flernivå- og fleraktørnettverk. Samstyring er en indirekte form for styring hvor en ønsker å oppnå konsensus mellom mange parter. Legitimiteten i samstyring bestemmes av resultatoppnåelse og tillit mellom partnere og avtaler (Amdam & Veggeland, 2011, s. 30-31).

“Samstyring handler altså i prinsippet om en ikke-hierarkisk og målrettet aktivitet, hvor deltakerne er gjensidig avhengig av hverandre og avgjørelser er basert på konsensus etter forutgående diskusjon og eventuelle forhandlinger.”

(Røiseland & Vabo, 2012, s. 27)

Definisjonen av samstyring inneholder tre aspekter:

- 1) Gjensidig avhengighet: Aktørene går sammen om å løse et problem eller en oppgave fordi de kan oppnå mer i fellesskap når de bringer ressursene sammen. Dette har konsekvenser for hvordan avgjørelser fattes.
- 2) Avgjørelser preget av forhandlinger og diskusjoner: Direktiver og makt vil mest sannsynlig ikke fungere da det kan tenkes at aktører med viktige ressurser vil trekke seg ut. Derfor tyr man heller til forhandlinger og diskusjoner fremfor direktiver og makt når det offentlige skal løse oppgaver sammen med andre aktører.

- 3) Målrettete og planlagte aktiviteter: Implisitt i at samstyring er målrettet og planlagt ligger en grunnleggende antakelse om at samstyring ikke er noe tilfeldig. Aktører søker sammen, for å finne strategier, formulere mål og virkemidler i fellesskap.

(Røiseland & Vabo, 2012, s. 22-23)

Nettverksteori er en av teoritradisjonene innen samstyring (Vabo & Røiseland, 2008). Nettverk består av autonome aktører, hvor aktørene er gjensidig avhengige av hverandre (Røiseland & Vabo, 2012, s. 25). Nettverkene som styres av det offentlige består av aktører både i privat og offentlig sektor, på tvers av styringsnivå, og geografiske og administrative grenser (Offerdal, 2005, s. 278).

En tilnærming innenfor samstyringsteori er *metastyring*. I hvor stor grad offentlige myndigheter involverer seg gir bakgrunnen for fire kategorier av metastyring: *Innramming* karakteriseres som indirekte styring, og omfatter alt fra generell lovgivning til mer spesifikke, strategisk baserte styringsvirkemidler også inkludert insentivbasert styring. Den andre formen for metastyring er *institusjonelt design*, altså styring gjennom valg av organisering eller gjennom historiefortelling og utvikling av kultur. Den tredje formen for metastyring er *støtte og tilrettelegging*. Dette innebærer samhandling mellom de som styrer og nettverkssamarbeidet. Det offentlige legger til rette for samstyringsprosessene, men påvirker ikke innholdet. Den fjerde formen for metastyring er *gjennom deltakelse*, hvor det offentlige har direkte representasjon i samstyringsprosessene. Overtalelse og påvirkning av deltakere og dermed på utfallet, betyr at det er direkte styring og høy grad av offentlig involvering (Røiseland & Vabo, 2012, s. 46-50).

2.1.1 En godværsstrategi?

Det er imidlertid noen problemer knyttet til samstyring. "Samstyringens paradoks" viser til hvordan samstyring kan kalles en "godværsstrategi" - samstyring fungerer når alt går på skinner, men har svake mekanismer for konflikthåndtering. Politikk og offentlig styring handler om å overkomme interessekonflikter, noe som representerer den største utfordringen for vellykket samstyring. I tillegg kan samstyring true demokratiet, gjøre det utfordrende å plassere ansvar ettersom beslutninger fattes utenfor det representative demokratiske systemet, og føre til åpenhetsproblemer (Røiseland & Vabo, 2012, s. 37).

“Målene bestemmes ikke i forkant av iverksetting, men omtolkes, presiseres og fortolkes som en del av samstyringsprosessen” og “[p]redefinerte mål vil ikke nødvendigvis være autoritative: effektiv samstyring forutsetter i utgangspunktet enighet om felles mål eller en felles plan. Men det organiserte samarbeidet involverer mange aktører som hver for seg har sine implisitte og eksplisitte forventninger, interesser og oppfatninger. Også de alternative målsettingene vil måtte spille en rolle i evalueringen.”

(Røiseland & Vabo, 2012, s. 117).

Utdraget ovenfor illustrerer noen av utfordringene med samstyring. Det kan være vanskelig å evaluere om et resultat har vært vellykket eller ikke fordi målene kan endres underveis og fordi de heller ikke alltid er satt på forhånd. For å kunne evaluere et tiltak må det settes konkrete mål som kan evalueres opp mot det faktiske resultatet. Dersom man velger å endre målene underveis må det være åpenhet om det slik at det kommer tydelig frem at et mål har blitt endret. Vi mener det kan være hensiktsmessig i en del tilfeller at det ikke er satt for detaljerte mål. Et eksempel på dette er regioner som er i situasjoner hvor de må kunne omstille seg raskt.

En annen utfordring innen samstyring er at det politiske styringsorganet kan bli for lydøret overfor næringslivet og andre eksterne aktører. Her skulle man kanskje foretrekke at politikerne allerede hadde fastsatte mål, og at det var de man skulle måle ut ifra. Det ville kunne forhindre at de mest ressurssterke med sterkest røst når frem på bekostning av mindre ressurssterke aktører. Ved at politikerne setter målene, sikres de politiske interessene ovenfra, istedenfor at det preges av “lobbyvirksomhet”.

Dette er spørsmål vi stilte oss selv før datainnsamlingen startet, og som vil belyses i analysen i kapittel 4:

1. Har fylkeskommunen først og fremst en tilretteleggende rolle eller er de også direkte involvert som deltakere i det regionale utviklingsarbeidet?
2. Hvordan preger samarbeidet, med mye delegert ansvar, arbeidet med regional utvikling? Er det preget av konflikt eller konsensus?

3. Er samarbeidet basert på gjensidig avhengighet mellom aktørene?
4. Er arbeidet med regional utvikling målrettet og planlagt?
5. Styres nettverkene av aktører på tvers av styringsnivå og sektor?

2.2 Beslutningsteori

Samstyring involverer ulike aktører og interesser, noe som gjør det relevant å se på teorier om hvordan beslutningsprosessen foregår. Det er forskjellige nivåer av rasjonalitet, og i store kompliserte saker stilles det krav til beslutningstakernes evne til å se de store sammenhengene.

Fullstendig rasjonalitet omhandler å finne de optimale, perfekte løsningene på konkrete mål og problemstillinger. Dette fordrer at man har fullstendig informasjon om alle mulige utfall og konsekvenser knyttet til alle ulike alternativer, slik at man kan ta fullstendig rasjonelle valg. Målene er presise og entydige, og man etterstreber fullstendig rasjonalitet. Dette anses imidlertid som et ideal, og ikke noe som faktisk er mulig (Amdam & Veggeland, 2011, s. 121-124; March, 1999, s. 72). Grunnen til at vi ønsker å benytte denne teorien, er at vi går ut ifra at beslutningene tas med begrenset rasjonalitet. Vi vil undersøke om dette stemmer med fylkeskommunenes beslutningsprosesser.

Motparten til fullstendig rasjonalitet er *begrenset rasjonalitet*. Det er umulig å ha fullstendig oversikt over alle alternativer og konsekvenser. Fremfor å lete etter idealet ser man heller etter tilstrekkelige løsninger og informasjon som er tilfredsstillende for satte mål. Modellen bygger på samme utgangspunkt som fullstendig rasjonalitet, men nøyer seg med betegnelser som *tilfredsstillende* og *flest mulig* i stedet for *beste* og *alle mulige* (Amdam & Veggeland, 2011, s. 124).

Dette er spørsmål vi stilte oss selv før datainnsamlingen startet, og som vil belyses i analysen i kapittel 4:

1. Hva karakteriserer beslutningene som tas, er de fullstendig eller begrenset rasjonelle?

2.3 Iverksettingsteori

Studien av iverksetting dreier seg om å beskrive hvordan politikk blir satt ut i praksis etter at vedtak er fattet. Store deler av politikken som blir utformet på sentralt nivå, iverksettes gjennom lokale organer, for eksempel fylkeskommuner og kommuner i norsk sammenheng (Offerdal, 2005, s. 253-255). Innen iverksettingsteori er det to hovedtilnærminger: ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp.

2.3.1 Ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp

Utgangspunktet i ovenfra- og ned-tilnærmingene er målsettinger som har blitt utformet og definert av aktører på sentralt nivå i organisasjonen. Tilnærmingen vurderer i hvilken grad målsettingene får gjennomslag nedover og utover i andre deler av organisasjonen. Hvorvidt iverksettingene kan karakteriseres som vellykkede beror på om organisasjonspraksisen samsvarer med målsettingene, det vil si politiske vedtak. Målsettingene kan av og til være uklare fordi de består av mange mål. Ovenfra-og-ned-tilnærmingen er rasjonalistisk, altså at organisasjonen oppfattes som et instrument for dem som styrer (Offerdal, 2005, s. 258-260; Johannesen, 2011, s. 38).

Hovedspørsmålet i nedenfra-og-opp-tilnærmingen er hvordan og i hvilken grad en iverksettingsprosess kan bidra til å løse et samfunnsproblem, eksempelvis regional utvikling. Hovedtrekkene i tilnærmingen er at iverksettingsprosessen ikke er en styrt prosess programmert ovenfra og at iverksetterne ikke er definert på forhånd. Styringselementene er forhandlinger, kompromiss, interessepolitikk og nettverksbygging. Iverksetterne er gjerne tilsatte i forvaltningen i samspill med andre interessenter. Dette bidrar til uformelle strukturer og spesielle nettverk mellom likeverdige aktører (Offerdal, 2005, s. 262-266).

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen kan knyttes opp mot samstyringsteori ved at det er nettverk av likeverdige aktører som går sammen. Det kan derfor sies at nedenfra-og-opp lettere muliggjøres i et samstyringsregime, uten at det forutsetter et slikt regime. Tilnærmingen er ikke uproblematisk. Johannesen (2011) påpeker at det også den kan preges av at *“noen få dominerer de mange”*. Dette i form av manipulering av aktørene involvert i prosessen, noe som kan gjøre at et ellers

harmonisk og demokratisk perspektiv, kan ende med å preges av konflikt, ulik maktfordeling og uklare roller for individ og leder (Johannesen, 2011, s. 39).

2.3.2 Interessenter og omgivelser

I forbindelse med tilnærmingene ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp, er det relevant å se på forholdet mellom prosjekter og dets interessenter og omgivelser. Årsaken til dette er at det som iverksettes av fylkeskommunen innen regional utvikling, i stor grad er prosjekter. Omgivelser og interessenter kan i større eller mindre grad påvirke og/eller inkluderes i prosjektene.

Innen iverksettingsteori deles det ofte inn i et prosjekts handlingsmiljø og generelle omgivelser. Handlingsmiljø referer til personer eller organisasjoner som er involvert eller har interesse i prosjektgjennomføringen. Handlingsmiljøet blir ofte beskrevet som prosjektets ressurskilde, hvor aktørene og interessentene skaper, utvikler og tilfører tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre prosjektoppgaven. Det er avgjørende for handlingsmiljøets støtte og ressurstilførsel at det er tro på at de får tilbake forventet resultat (Karlsen, 2013, s. 271-272).

Dette er spørsmål vi stilte oss selv før datainnsamlingen startet, og som vil belyses i analysen i kapittel 4:

1. Blir fylkeskommunen begrenset av KMDs hovedmål for regional utvikling? Hindrer disse målene nedenfra-og-opp-prosesser?
2. Hvor stor påvirkningskraft har samarbeidsaktørene i utvalget (LO, NHO og Innovasjon Norge) på beslutninger og prioriteringer?
3. Vil fylkeskommunens omgivelser og handlingsmiljø gi muligheter for synergieffekter ved hjelp av partnerskapene og medfinansiering? Er fylkeskommunen oppmerksom på muligheter, problemer eller forstyrrelser for regionale utviklingsprosjekter?

2.4 Divergensteori

Myrdals divergensteori belyser kreftene som fører til forskjeller mellom fattige og velstilte regioner. Hans teori omhandler flere nivåer, og teorien ble mest kjent gjennom u-landsproblematikken, men tar også for seg regionale forskjeller innenfor samme land. Teorien kan eksemplifiseres: Ved høy arbeidsledighet innenfor en region, får regionen mindre

skatteinntekter. Dette kan resultere i at regionen setter opp skattenivået, men samtidig kan tiltaket føre til mer utflytting. Et annet eksempel er å opprette en dominerende bedrift, men det kan medføre økonomiske klasseforskjeller. Med andre ord kan noen forsøk på utviklingstiltak føre til negative ringvirkninger. Myrdal mener at stater kan motvirke de dominerende divergensene i eget land ved å innføre regional utviklingspolitikk, særlig i de svakeste regionene. Formålet er ikke bare å få større likhet blant regioner i samme land, men også å få en samlet økonomisk gevinst ved å minske arbeidsløsheten (Illeris, 2010, s. 227-228).

Dette er spørsmål vi stilte oss selv før datainnsamlingen startet, og som vil belyses i analysen i kapittel 4:

1. Kan KMDs tildelingskriterier for regionale utviklingsmidler forsvares med divergensteorien?

3. Metode

Prosjektets problemstilling har en deskriptiv side (*hvordan*) og en analytisk side omkring motivasjon og prioriteringer (*hvorfor*). Det eksisterer store mengder data i form av rapporteringer, utredninger og offentlige meldinger tilgjengelige hos både KS, KMD, og på de ulike fylkeskommunenes hjemmesider. De deskriptive sidene ved prosjektet vil belyses ved hjelp av innholdsanalyser av disse rapportene, utredningene og offentlige meldingene, og dokumentanalyse av et utvalg av fylkeskommunenes regionale planer. Da problemstillingen spør “hvorfor” ser vi et behov for å intervju personer som er aktuelle i form av stillinger som knyttes til regional utvikling, enten som ansatt i fylkeskommunen eller samarbeidsaktører som NHO, LO og Innovasjon Norge.

3.1 Endring av problemstilling underveis i prosjektet

Da vi startet prosjektet brukte vi lang tid på å utforme en problemstilling. Hovedfokuset i den første problemstillingen var hvordan og hvorfor fylkeskommunene i utvalget prioriterer virkemidler på den måten de gjør.

Etterhvert som vi begynte å samle inn data, både gjennom intervju og ved å lese dokumenter, merket vi at det var et relativt åpenbart svar på hvorfor fylkeskommunene prioriterer midlene som de gjør: De prioriterer midler til sine regionale utfordringer. Derfor endret vi problemstillingen i en tidlig fase av prosjektet. Den nye problemstillingen, som er redegjort for i delkapittel 1.2, er i større grad både deskriptiv og analytisk. Til tross for at vi endret problemstillingen underveis i prosjektet stilte vi samme spørsmål til informantene.

3.2 Utvalg

Problemstillingen avgjør hvem det er aktuelt å intervju. Rammen fastsettes ved hjelp av skjønn. De som intervjues bør være mest mulig ulike innenfor hvert case, men mest mulig like mellom casene. Bakgrunnen for dette er at spredning i informanter vil gi dyp og variert innsikt og sammenliknbarhet på tvers av casene (Repstad, 2007, s. 81).

Informantene består primært av ansatte i administrasjonen i fylkeskommunen. Årsaken til dette er at vi ønsket å finne ut hvilke refleksjoner de hadde omkring samarbeid, handlingsrom og så videre. Datamaterialet består også av informasjon fra aktører fylkeskommunen samarbeider med, NHO, LO og Innovasjon Norge. Til slutt hadde vi et oppfølgingsintervju med KMD.

Dette var våre utvalgskriterier for valg av fylkeskommuner:

1. Geografi.
2. Størrelse på tildeling av midler til regional utvikling gjennom statsbudsjettet.

På bakgrunn av dette kom vi frem til følgende fylkeskommuner: Nordland, Rogaland og Vestfold. Tabellen viser nøkkelinformasjon om utvalget vårt:

	Nordland	Rogaland	Vestfold
Areal	38 456 Km ²	9376 km ²	2157 km ²
Innbyggere	241 906	466 302	242 662
Tildeling statsbudsjettet 2016	182 050 000 kr.	19 780 000 kr.	8 500 000 kr.
Styringsform	Parlamentarisme	Formannskapsmodell	Formannskapsmodell
Antall kommuner	44	26	14

**Informasjonen i tabellen er basert på følgende kilder: (Lundbo, 2016; Regjeringen, 2016a; Thorsnæs, 2016a, 2016b; Vestfold fylkeskommune, 2013)*

KS tok kontakt med utvalgte ansatte i fylkeskommunene for å informere om prosjektet vårt. Deretter sendte vi e-post til de tre fylkeskommunene og ba om å få intervju administrativt ansatte som jobbet med regional utvikling. Undersøkelsen er dermed ikke basert på tilfeldig utvalg. Vi hadde derimot ikke full kontroll over hvem fylkeskommunene valgte ut som informanter.

Vi brukte snøballmetoden for å velge ut hvilke samarbeidsaktører vi skulle intervju. KS og KMD mente det var relevant og hensiktsmessig å snakke med NHO, LO og Innovasjon Norge. Dokumentene vi leste ga inntrykk av at dette var aktører som var sterkt tilstedeværende i regional utvikling. Dette inntrykket ble videre bekreftet under intervjuene med de utvalgte fylkeskommunene.

3.3 Validitet og reliabilitet

3.3.1 Reliabilitet

Hvorvidt funnene i en undersøkelse fremkommer av faktisk tilstand eller påvirkes av undersøkelsen i seg selv, er et spørsmål om *reliabilitet* eller pålitelighet. Ved valg av kvalitativ metode vil ulike påvirkninger kunne gjøre seg gjeldende. Jacobsen (2015) deler dette inn i henholdsvis undersøkereffekt og konteksteffekt. Hvordan forsker kan påvirke svar fra respondenten, og hvilke omgivelser og forhold undersøkelsen foretas i, vil kunne bidra til å påvirke en undersøkelses reliabilitet. I undersøkelsens analysedel kan også reliabiliteten tenkes å settes på prøve, da dette i noen tilfeller vil baseres på skjønsmessige vurderinger (Jacobsen, 2015, s. 242-246).

I våre undersøkelser har vi benyttet intervju som hovedmetode, og undersøkereffekt er i denne sammenhengen relevant. Vi har forsøkt å motvirke slik påvirkning ved å gjennomarbeide intervjuguiden grundig og bytte på å intervju mellom fire av gruppens fem medlemmer. Hovedandelen av intervjuene ble gjennomført over telefon, og det er rimelig å anta at informantene i større grad følte de kunne uttale seg fritt enn de som ble intervjuet ansikt-til-ansikt. Under intervjuene som ble gjennomført ansikt-til-ansikt valgte vi én hovedintervjuer, mens resten observerte. Formålet med å være alle fire var å skape en naturlig situasjon hvor informantene kunne føle seg avslappet og forholde seg primært til én av oss. Under intervjuene der vi alle var til stede, kunne vi i større grad påvirke konteksten for intervjuet enn det vi kunne ved telefonintervju. I perioden vi har jobbet med prosjektet har debatten omkring en den varslede regionreformen preget arbeidsdagene til informantene. Dette kan ha hatt innvirkning på i hvor stor grad svarene var engasjerte og utslørte, eller tilbakeholdne og forsiktige.

Ved behandlingen av dataene vi har fått inn gjennom intervjuene, har vi fordelt bearbeidingen mellom gruppens medlemmer slik at dataen i hovedsak har blitt behandlet av flere enn én person. Transkriberingen ble fordelt slik at det ikke var den samme som gjennomførte intervjuene som transkriberte. Gjennom analysearbeidet hadde vi diskusjoner om hva vi så etter før selve analysen ble gjennomført. Også ved grundige diskusjoner har vi forsøkt å ta tyren ved hornene og skape en åpenhet, slik at også andre ville kommet frem til de samme resultatene om de hadde testet undersøkelsen vår. Videre har vi hatt tett oppfølging av og konferert jevnlig med veilederen vår. På denne måten har vi forsøkt å sikre størst mulig reliabilitet.

3.3.2 Validitet

Om undersøkelsens funn anses som riktige påvirker om de er *valide*. Selv om det vi finner virker riktig, er det nødvendig å vurdere hvor relevant det er for problemstillingen. Validitet omtales ofte som grad av gyldighet, det vil si i hvor stor grad man kan trekke gyldige slutninger eller komme med løsninger til problemstillingen ut ifra resultatene i en studie (Jacobsen, 2015, s.17). Vi vurderer altså om dataene vi får fra dokumentanalysen og intervjuene svarer på problemstillingen. Det vil si at det er nødvendig at våre informanter sitter med informasjonen problemstillingen etterspør og at vi stiller informantene spørsmål som får frem informasjonen vi trenger (Dalland, 2007, s. 95). Dette føler vi i gruppen at vi i stor grad har ivaretatt, men én informant falt bort da stillingen ikke var relevant for vårt forskningsprosjekt. Vi hadde liten kontroll over akkurat hvilke informanter som skulle intervjues, men vi sendte e-poster med temaene for intervjuet slik at informantene selv kunne vurdere hvorvidt de var rett person å intervju. Intervjuguidene var basert på disse temaene.

I vitenskapelig metode er det vanlig å se på ulike former for validitet, og en skiller gjerne mellom intern og ekstern validitet (Jacobsen, 2015, s. 228). *Indre validitet* vurderer i hvor stor grad vi kan trekke gyldige slutninger på grunnlag av våre innsamlede data, om vi har grunnlag for å konkludere slik vi gjør og hvorvidt vi får vi svar på spørsmålene vi stiller (Jacobsen, 2015, s. 16). *Ekstern validitet* dreier seg om hvor relevant informasjonen er utover den spesifikke sammenhengen vi undersøker (Jacobsen, 2015, s. 237). Denne vurderingen kalles ofte generalisering eller overførbarhet. Det er interessant å se etter likhetstrekk mellom informantenes opplevelser og vurdere om vi ville funnet liknende resultater dersom vi valgte andre informanter.

I utarbeidelsen av intervjuguiden var det derfor viktig at vi til stadighet så tilbake på problemstillingen for å sikre mest mulig relevante spørsmål for mest mulig relevante svar.

3.4 Overførbarhet og generaliserbarhet

Det har ikke vært et mål å generalisere funnene våre til alle fylkeskommuner. Vi ønsker å avdekke om det finnes tendenser til suksesskriterier og forbedringspotensial som går igjen for de tre fylkeskommunene. Dette har vi brukt som grunnlag for å diskutere fordeler og ulemper ved den varslede regionreformen, samt for å komme med råd for videreutvikling av det regionale utviklingsarbeidet.

Det er krevende å generalisere fra utvalg til populasjon når man benytter en kvalitativ tilnærming. Det skyldes at man gjerne undersøker få enheter i tillegg til at disse er trukket ut for et spesielt formål. Dette fører til at det kan bli vanskelig å påstå at utvalget er representativt for en større populasjon av enheter. Dette betyr likevel ikke at generalisering kan utelukkes fullstendig. Man kan stille seg spørsmålet om det kan generaliseres til andre enheter i samme case som man studerer, og eventuelt om funnene i ett case kan generaliseres til et annet. Disse formene for generalisering er imidlertid avhengig av antall enheter og hvordan de er valgt ut (Jacobsen, 2015, s. 237-238).

Ved vårt utvalg er det imidlertid trekk som kan gjelde for flere fylkeskommuner enn Nordland, Vestfold og Rogaland. Utvalget er geografisk spredt, ulike i størrelse når det kommer til areal, og én har parlamentarisk modell og to har formannskapsmodell som styringsform. Den mest avgjørende forskjellen er at fylkeskommunene i utvalget skiller seg fra hverandre når det gjelder tilskudd til regional utvikling via statsbudsjettet. Tildelingene spenner fra 8,5 millioner kroner til 182 millioner kroner per 2016 (Regjeringen, 2016b).

3.5 Dybdeintervju

Det kvalitative forskningsintervjuet egner seg når man skal undersøke et relativt begrenset antall informanter, og har interesse for hvordan individet stiller seg til et gitt fenomen (Jacobsen, 2015, s. 147). Metoden åpner for å stille ulike spørsmål ut ifra hvem en snakker med, stille oppfølgingsspørsmål, og også undersøke motivasjonen som ligger til grunn for ord og handlinger

(Repstad, 2007, s. 16-19). Grunnet vår problemstilling, er det av interesse å belyse hva ulike aktører legger i regional utvikling og fortolkning av egen situasjon, og i denne forbindelse vil derfor det kvalitative forskningsintervjuet foretrekkes.

Totalt antall informanter er 19 personer. Ni av intervjuene gjennomførte vi ved personlig fremmøte, mens ti av intervjuene blir utført via Skype eller telefon. Avgrensning av antall informanter ble gjort på bakgrunn av et ønske om å kunne gå i dybden i intervjuene og av praktiske årsaker som blant annet prosjektets varighet. Intervjuene var semistrukturerte og varte omlag 30 til 60 minutter. Nedenfor følger en oversikt over våre informanter:

Aktør	Vestfold	Rogaland	Nordland	Annet	Totalt
Fylkeskommune	3	3	4		10
Innovasjon Norge	1	1	1		3
NHO	1	1	1		3
LO	1		1		2
KMD				1	1
Totalt	6	5	7	1	19

Fallgruvene ved valg av intervju som metode, kan være intervju-effekt, altså vår påvirkning som intervjuer. Denne effekten kan variere mellom ansikt-til-ansikt eller telefonintervju (Jacobsen, 2005, s.148). Ansikt-til-ansikt har vært å foretrekke grunnet et ønske om å kunne observere informanter, en mer kontrollert intervjusituasjon og for å oppnå en tryggere intervjusituasjon preget av åpenhet for informantene. Med en godt utformet intervjuguide kan utfordringene tenkes å være mindre (Grønmo, 2011, s.163).

Noen av informantene har gitt motstridende svar i intervjuene. Hvorvidt de har svart motstridende på spørsmålene beror både på når i intervjuet spørsmålet har blitt stilt og hva slags

spørsmål som har blitt stilt. Dette er noe vi var observante på da vi skulle trekke frem våre hovedfunn og analysere dem. Denne intervjueffekten skal imidlertid ikke overdrives da det kun gjelder et fåtall av informantene.

For vår egen del har det vært viktig med refleksjon om egen forforståelse, og hvilke forventninger vi entret intervjuer med. Vi forsøkte å være observante på dette i forkant av intervjuene for å gjøre intervjueffekten mindre. Dette gjorde vi blant annet ved å sikre oss mot ledende spørsmål og ladete uttrykk som kunne tenkes å påvirke informantenes svar.

3.6 Dokumentanalyse

I dokumentanalyser gir man visse tekster status som data for undersøkelsen (Repstad, 2007, s. 103-104; Grønmo, 2011, s. 120). I vår undersøkelse bruker vi de respektive fylkeskommunenes planleggingsdokumenter for regional utvikling i dokumentanalysen. Dette gjøres for å se hvordan fylkeskommunene planlegger og hvilke prosjekter de satser på. Om det er samsvar mellom planene og hva de enkelte informantene oppgir er av interesse. For dette prosjektet fungerer dokumenter og dokumentanalyse mer som tilleggsdata til intervjuene.

Det er viktig å avklare fokus, før forskeren gjennomfører systematisk gjennomgang av tekstene. Deretter velger man ut og registrerer det relevante innholdet i de ulike tekstene med utgangspunkt i problemstillingen (Grønmo, 2011, s. 189-191). Dette er utgangspunktet for gjennomføringen av vår dokumentanalyse. Før gjennomgangen av dokumentene satte vi retningslinjer for hva som skulle søkes etter i dokumentene.

I dokumentene søkte vi etter:

- Hvilke mål har fylkeskommunene for regional utvikling?
- Hva gjør fylkeskommunene konkret innen regional utvikling?
- Hvordan vurderer fylkeskommunene effekten av virkemiddelbruken?
- Hvordan organiseres arbeidet med regional utvikling?

De tre fylkeskommunene i vårt utvalg har mange planleggingsdokumenter. Derfor var det viktig å velge ut noen få, men relevante dokumenter for analysen.

4. Resultater og diskusjon

I dette kapittelet analyserer vi datamaterialet fra intervjuer og dokumenter. Analysen er delt opp i ni temaer. I slutten av hvert tema presenteres vår vurdering og våre diskusjoner knyttet opp mot det teoretiske rammeverket. Sitater fra informantene er anonymisert, men vi presenterer hvilken organisasjon vedkommende er ansatt i.

4.1 Definisjon av regional utvikling

”Dette er et skisma vi lever i. Vi vil jo helst at vi kun skal peke på retningen og si at det er fornuftig og nødvendig å jobbe med samfunnsutvikling eller regional utvikling. Fylkeskommunene må ta utgangspunkt i de styrkene og svakhetene de har i regionen og jobbe med disse som et utgangspunkt for regional utvikling. De som gjør det ser muligheter. Og så er det fylkeskommuner som ikke ser at de har frihet til selv å definere sin rolle som regional utviklingsaktør og at den byr på muligheter. De opplever at staten ikke sier hva de skal gjøre, da blir de veldig usikre på egen rolle og oppgaver.”

- Ansatt, KMD

”Det er noe våre politikere definerer hva er.”

- Ansatt, fylkeskommune

En måte å nærme seg begrepet regional utvikling på er å se på hvordan det defineres av våre informanter. Etter å ha spurt om hva de legger i regional utvikling ble det bekreftet at definisjonene varierte fra fylke til fylke, og innad i samme fylke.

På bakgrunn av svarene fra informantene har vi laget en oversikt over hva begrepet omfatter:

- Samfunnsutvikling: En positiv utvikling for regionen og innbyggerne, med de fortrinnene hver enkelt fylkeskommune har.
- Næringsutvikling: Tilrettelegging av gode rammebetingelser, ikke bare direkte investeringer i næringslivet.
- Økt verdiskapning, høyere sysselsetting, vekst, innovasjon, utdanningstilbud, forskning og miljø.
- Å koble aktører sammen: Danne partnerskap, skape arenaer og klynger til felles satsingsområder.
- Å planlegge: Overordnet planlegging, arealplanlegging og regionalplanlegging.

KMD har gitt uttrykk for at det tidligere ikke var ønskelig fra politisk hold med en klar og streng definisjon av hva regional utvikling innebærer (Angell m.fl., 2015). Dette har imidlertid vært ønsket fra den administrative delen i departementet. Fylkeskommunene må selv definere hva som ligger i begrepet i samarbeid med sine regionale partnere. I Stortingsmeldingen om regionreform er det tydeliggjort hva regional utvikling innebærer, og fokuset rettes mot begrepet samfunnsutvikling.

4.1.1 Vår analyse: Smal definisjon, smal satsing?

Våre funn viser at begrepet regional utvikling er komplekst og at det tolkes ulikt ut ifra hvem man spør og hvilke roller de har. I avsnittene under vil vi argumentere for konsekvenser ved en smal og en åpen statlig definisjon av regional utvikling.

Med en tydelig definisjon av regional utvikling mener vi det kan bli enklere for fylkeskommunen å vite konkret hva som skal gjøres. En slik definisjon gjør det lettere å vite hvor definisjonen starter og slutter, det vil si hvilke utviklingstrekk eller tiltak som faller innunder “regional utvikling”, og hvilke som tilhører andre politiske områder. En annen fordel med smal definisjon kan være at det distriktpolitiske virkeområdet og tildelingskriteriene i større grad vil aksepteres. Vi mener likevel at en smal definisjon av regional utvikling kan resultere i smale satsinger. Etter vår mening kan en smal definisjon også begrense fylkeskommunens handlingsrom til å drive regional utvikling. Vi vurderer at en smal definisjon fører til at arbeidet med regional utvikling bærer preg av tunnelsyn og liten grad av samhandling på tvers av sektorer.

Vi vurderer det fordelaktig med en åpen definisjon av regional utvikling, særlig fordi innholdet i begrepet kan defineres av fylkeskommunen og omhandle det aktørene selv anser som hensiktsmessig. Hver fylkeskommune har sine regionale utfordringer og fortrinn, og vi mener det er de som selv vet best hvor skoen trykker. En åpen definisjon gir fylkeskommunene definisjonsmakt: Det vil si at de ikke bare kan velge hva de definerer som regional utvikling, men også hva som *ikke* er regional utvikling. En slik definisjon kan ha praktiske implikasjoner for fylkeskommunenes arbeid da ulike fylkeskommunale oppgaver kan gli over i hverandre uten en klar og tydelig avgrensning. Det er ikke sikkert alle fylkeskommuner er like komfortable med å definere begrepet, og heller ønsker et klart mandat med tydelige arbeidsoppgaver.

På bakgrunn av vår analyse mener vi at det mest hensiktsmessige er en åpen definisjon, men smal eller bred definisjon er et typisk dilemma - du vinner og taper noe ved begge definisjonsformer. Da blir en av fylkeskommunens viktigste oppgaver å utarbeide sin egen presise og regionale operasjonalisering av begrepet, slik at den får noe å styre etter når den skal drive med regional utvikling.

4.2 Roller

Vi spurte både informanter fra fylkeskommunen og samarbeidsaktørene om hva de mener fylkeskommunenes rolle innebærer.

4.2.1 Nøkkelen til suksess - Fylkeskommunen om egen rolle

Hva det vil si å være regional utviklingsaktør ble tydeligere avklart i Stortingsmeldingen om regionreformen. Begrepsbruken ble endret til fylkeskommunen som samfunnsutvikler:

“Samfunnsutviklerrollen innebærer ansvar for å skape en helhetlig og ønsket utvikling i egen region. Denne rollen er sentral for mellomnivåets funksjon i forvaltningssystemet. Samfunnsutvikling handler om summen av innsats rettet mot klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling.”

(Meld. St. 22 (2015-2016), s. 20).

“Jeg vil kanskje si at vi er nøkkelen for å få til regional utvikling.”

- Ansatt, fylkeskommune

Flere informanter samlet seg om at fylkeskommunens rolle er å være en samfunnsutvikler. Dette understrekes i sitatet, der en informant påpeker at fylkeskommunen i denne sammenhengen har en nøkkelrolle. Informantene nevner flere aspekter knyttet til fylkeskommunens rolle: Fylkeskommunen er en *koordinerende* aktør både innenfor og på tvers av fylkesgrensene, som en arenaskaper, nettverksskaper og mobilisator som samler relevante aktører for å skape ønsket utvikling. En informant trekker frem at fylkeskommunen skal være *proaktiv*. Andre peker på fylkeskommunen som en *initiativtaker*, mens noen mener at rollen dreier seg om *forvaltning* av virkemidler.

En informant oppsummerer fylkeskommunenes rolle som tredelt:

1. Å gi strategisk retning.
2. Mobilisere til samarbeid.
3. Samordne aktører for å få til utvikling på flere felt.

Mange informanter har vist til at fylkeskommunen både har styrken og muligheten til å ha et overordnet perspektiv. I tillegg betones det at fylkeskommunen er sterk og dyktig i rollen som utviklingsaktør. Fylkeskommunen er nivået mellom kommune og stat som skal se regionens interesser, og utvikle blant annet næringslivet til det beste for samfunnet. En informant sier at fylkeskommunen er den eneste aktøren som har det regionale perspektivet, har et regionalt mandat og har mulighet til å samle aktører i arbeidet med regional utvikling. En annen informant mener på sin side at det ikke nødvendigvis trenger å være fylkeskommunen som har det regionale blikket, det kunne alternativt vært en storkommune.

Mange mener at regional utvikling er fylkeskommunens kjerneoppgave og dens viktigste rolle. Andre informanter stiller seg spørrende til om regional utvikling egentlig er kjerneoppgaven til fylkeskommunen, og påpeker at noen mangler felles forståelse for at dette er fylkeskommunens hovedoppgave. For enkelte er det en utfordring knyttet til ensretting innad i egen organisasjon:

"Hovedrollen til fylkeskommunen er å være regional utviklingsaktør. Da er det jo fylkeskommunen som må være den som koordinerer samarbeidspartnere for å få til en samlet regional utvikling. Jeg mener jo kanskje at i fylkeskommunen som organisasjon, så har vi ikke den felles forståelsen for at dette er hovedoppgaven vår, og at vi har en utfordring i forhold til det med intern samordning i egen organisasjon."

- Ansatt, fylkeskommune

Knyttet til dette finner vi det interessant at en informant fra KMD påpeker at de savner at fylkeskommunen tar tydeligere lederskap knyttet til rollen som regional utviklingsaktør – eller samfunnsutviklerrollen.

4.2.2 En mangfoldig rolle: Andre aktører om fylkeskommunen

"De tar ansvar og tar tak i områder hvor det er bra at de koordinerer, for det er de som er best egnet til å ta den koordineringsrollen."

- Ansatt, NHO

Informanter fra NHO, LO og Innovasjon Norge har pekt på fylkeskommunen som en god *tilrettelegger*, både for innovasjon og verdiskapning og i partnerskapene. Det blir vist til at fylkeskommunen *koordinerer* partnerskapene og får aktørene med ulike agendaer til å jobbe mot samme mål. Det vises til fylkeskommunen som en *pådriver*, og fylkeskommunens evne til å tenke overordnet vektlegges. Fylkeskommunen omtales som viktig for å samordne, se helheten og løfte arbeidet opp på makronivå. Videre uttrykkes det av en samarbeidsaktør at fylkeskommunen må være bevisst sin rolle som regional utviklingsaktør og hva dette faktisk innebærer.

Fylkeskommunen skal komme med innspill, korreksjoner, ønsker og krav overfor aktørene i samarbeidet. Fylkeskommunen omtales som et *bindeledd*, og selve limet og drivkraften knyttet til regional utvikling. En informant viser til at en arena uten fylkeskommunen er utenkelig, da den har en avgjørende koblingsrolle.

Funnene i 4.2.1 og 4.2.2 viser at fylkeskommunen har en rekke roller, som til dels overlapper:

- Samfunnsutvikler som gir strategisk retning.
- Koordinerende aktør.
- Proaktiv aktør.
- Initiativtaker.
- Forvalter av virkemidler.
- Mobilisator for samarbeid og regional utvikling.

4.2.3 Vår analyse: På tide å ta hovedrollen?

Våre funn sett i lys av teori:

Teorien om metastyring kan belyse hvilke roller fylkeskommunen spiller. KMD styrer det regionale utviklingsarbeidet indirekte gjennom rammene for de regionale utviklingsmidlene fra statsbudsjettet. Disse midlene bruker fylkeskommunen som insentivbasert styring for å sikre ønsket utvikling i regionen ved at visse prosjekter får støtte. På denne måten er fylkeskommunen en forvalter av midlene og fungerer som KMDs forlengede arm. KMD og fylkeskommunen styrer også indirekte ved valg av partnerskap og nettverk som organiseringsform, mens kulturbygging og historiefortelling i liten grad brukes som aktiv del av styringen. Dette er i tråd med teorien om metastyring. Da vi undersøkte fylkeskommunenes konkrete arbeid med regional utvikling fant vi størst grad av samsvar med direkte metastyring gjennom deltakelse og ved støtte og tilrettelegging. Både politikerne og administrasjonen er direkte med i partnerskapet og påvirker innholdet i planene og selve arbeidet. På denne måten kan det se ut som at KMD styrer regionalt utviklingsarbeid indirekte i tråd med teorien om indirekte metastyring og ovenfra-og-ned-tilnærmingen, men at arbeidet i hovedsak styres direkte av fylkeskommunen i tråd med teorien om direkte metastyring og nedenfra-og-opp-tilnærmingen. Dette besvarer vårt spørsmål om fylkeskommunens rolle i iverksettingsprosessene, i delkapittel 2.3.2.

Fylkeskommunen har et regisserende ansvar. Deler av fylkeskommunens rolle er i tråd samstyringsteori. Rollene som sammenfaller med teorien er fylkeskommunen som initiativtaker, koordinator, mobilisator, pådriver og drivkraft. Ønsket om at fylkeskommunen skal ta en tydeligere lederrolle, kan knyttes til nedenfra-og-opp-tilnærmingen. Denne tilnærmingen anses i utgangspunktet som positivt for styring, men ulik maktfordeling og uklare roller kan ende i konflikt. Fylkeskommunens rolle oppfattes som mangfoldig, men likevel synes det å være en felles oppfatning av hovedtrekkene innenfor dens rolle.

Vår vurdering:

Vår vurdering av funnene er at samfunnsutviklerrollen synes å være det informantene anser som viktigst, noe det etter vår mening også bør være. Det er ikke nødvendigvis slik at alle innad i fylkeskommunen er enig i at denne rollen er det viktigste, og heller ikke hva den innebærer. I intervjuene ble det nevnt at fylkeskommunen er sektorisert og at den kan virke som et

“mangehodet troll”. Noen anser ikke samfunnsutviklerrollen som det fremste, og deler klart mellom denne rollen og andre oppgaver.

Med en åpen definisjon kan samfunnsutviklerrollen omfatte omtrent alt. Innenfor den åpne definisjonen rollen ligger også alle de andre rollene fylkeskommunen har, for eksempel mobilisator og initiativtaker. Vi mener at det er dette altomfattende aspektet ved samfunnsutvikling som gjør at det er den viktigste rollen fylkeskommunen har. Hvorvidt den er *mest* initiativtaker, forvalter, tilrettelegger for prosjekter eller er koordinerende, blir opp til fylkeskommunen selv å bestemme da dette vil bero på hva man legger i samfunnsutviklingsrollen. At rollen er altomfattende kan imidlertid representere en utfordring for fylkeskommunene. Det kan blant annet tenkes at dette er noe som kan være både vanskelig og tidkrevende. Dersom innholdet og avgrensningen av rollen hadde vært tydeligere, kunne det vært lettere å innta styringen, da mandatet kan oppfattes klarere for fylkeskommunene. Fylkeskommunen har andre store sektorer å ivareta, som blant annet samferdsel og videregående opplæring. Dette er store oppgaver som krever mye midler, og som kanskje kan bli skadelidende dersom regional utvikling blir fremhevet som fylkeskommunens primæroppgave.

Samfunnsutviklerrollen bør anses som en overordnet rolle og retningsgivende for alt fylkeskommunen gjør. En slik overordnet rolle kan bidra til at fylkeskommunen i større grad kan se på tvers av sektorer. En viktig egenskap ved fylkeskommunen er å kunne ta på seg de “regionale brillene”. Fylkeskommunen har på denne måten både et lokalt og et regionalt blikk. Det er vanskelig å se for seg at noen andre enn fylkeskommunen klarer å ha et så helhetlig syn på regional utvikling. For å kunne ivareta denne rollen, kreves det tilstrekkelig ressurser og kompetanse. Det kreves også at det ikke går på bekostning av andre roller fylkeskommunen skal ivareta.

4.3 Organisering av arbeidet og samarbeidet

Vi stilte intervjuobjektene spørsmål om hvordan de organiserer arbeidet med regional utvikling i sitt fylke. Dette arbeidet organiseres ulikt. Arbeidet innen regional utvikling er forankret i planene, som er vedtatt av fylkestinget (Vestfold og Rogaland) eller fylkesrådet (Nordland). De har regionale planer for ulike arbeidsområder, og planene utarbeides og oppdateres jevnlig. På

bakgrunn av planene vedtas det handlingsplaner og -programmer. Disse fremstår som strategiske dokumenter som viser vei og styrer hvordan samfunnsutviklerrollen skal utføres i praksis.

Alle fylkeskommuner er pålagt å opprette partnerskap og organisere det regionale utviklingsarbeidet i disse. I Vestfold har fylkestinget delegert forvaltningen av de statlige utviklingsmidlene til Verdiskaping Vestfold (heretter kalt VSV). VSV står i stor grad for valgene som tas med tanke på hvilke fokusområder de satser på. De beslutter hvordan de skal jobbe mot målene sine og med regional utvikling, og hvem som skal ha ansvar for hvilke fokusområder. I Rogaland har de Regionalt partnerskap som består av blant andre Innovasjon Norge, fylkesmannen, styringsgruppen for VRI, LO, NHO med flere. I Nordland har de flere partnerskap og samarbeid, men opprinnelig ett overordnet partnerskap som blant annet består av fylkesmannen, Innovasjon Norge, NHO, LO, KS og Nord Universitet.

4.3.1 Konflikt eller konsensus?

Flertallet av våre informanter påpeker at aktørene i partnerskapene og samarbeidene virker å være likeverdige, og samarbeidsaktørene opplever at de har en reell påvirkning i plan- og gjennomføringsprosessen. Partnerskapene virker å fungere godt, og de kan diskutere saker *relativt upolitisk*. Med andre ord råder det faglige når de skal oppnå konsensus om videre planer og kartlegging av utfordringer. Noen samarbeid har av informantene blitt påpekt som udemokratisk. Delegert makt til et udemokratisk organ, oppleves av flere av våre informanter som fordelaktig. Det er i denne forbindelse verdt å påpeke at samarbeidene kan lide av et “demokratisk underskudd”, da beslutninger kan tas i samarbeid med aktører som ikke er folkevalgte. Faglig rasjonalitet og politisk rasjonalitet er ikke alltid det samme - noe som virker å være utfordrende. I Rogaland og Nordland får vi inntrykk av at det er mer fragmenterte partnerskap enn Vestfold. Enkelte opplever at organiseringen av det regionale utviklingsarbeidet er uoversiktlig da det eksisterer mange partnerskap, samarbeidsorganer og råd.

”Ja, det er veldig stor grad av konsensus. Og det har nok igjen sammenheng med at med så lite penger, så må du bare spisse det til en håndfull formål, og da er det kanskje enklere å prioritere bort prosjekter som er små og perifere, og konsentrere seg om de viktigste som det egentlig er lite uenighet om.”

- Ansatt, Innovasjon Norge

En informant påpeker at samarbeidet kommer et stort steg videre idet de anerkjenner at de har ulike interesser, men likevel kan få til noe sammen. I partnerskapene har fylkeskommunene samlet representanter med ulike interesser, med det overordnede målet å bidra til en positiv utvikling av regionen. I de tre fylkeskommunene rapporterer informantene at det som regel er enighet blant partene om de store linjene – hva er utfordringene i regionen og hva må de jobbe mot? I tillegg til at det faglige får råde, og at aktørene i partnerskapet opplever at de blir hørt, er det også enighet blant politikerne. Diskusjoner og konflikter virker å oppstå når det skal planlegges mer konkret:

”Jeg tror det er lett å samle seg om noen hovedprinsipper, men det blir absolutt vanskelig å kanskje enes når det kommer ned på detaljnivå.”

- Ansatt, fylkeskommune

Partnerskapene og samarbeidsplattformene fylkeskommunen legger opp til, er en kanal for blant andre LO og NHO for å sikre gode rammebetingelser for næringene i regionene. Fylkeskommunen og partnerskapet danner ofte ”spleiselagskonstellasjoner”, det vil si at flere aktører samfinansierer et prosjekt, da de økonomiske virkemidlene ofte er utilstrekkelige eller i verste fall ikke tilstedeværende. Ifølge KMD er ikke de regionale utviklingsmidlene fra statsbudsjettet ment å være det eneste tilskuddet til regionalt utviklingsarbeid. Vi ser litt ulike måter å organisere spleisingen og innhenting av midler fra andre poster på, men at det er en generell oppfatning at de ulike sektorene kan være litt sneversynte i utviklingsarbeidet.

4.3.2 Flere kokker, mere søl?

Gjennom intervjuene har vi forsøkt å komme frem til hva informantene mener er styrker og utfordringer ved deres former for samarbeid. Når det gjelder samarbeidet og organiseringen, kommer det tydelig frem at det i noen av fylkeskommunene er snakk om mange samarbeidsorganer. En informant kan fortelle at det som regel er de samme personene som møtes i ulike råd og partnerskap, og diskuterer temaer og problemstillinger som kanskje kunne vært løst i ett og samme samarbeid. Det blir påpekt at dette er en utfordring som absolutt kan og burde løses for å få til en mer effektiv drift av arbeidet.

"Det er ikke bare vi som bestemmer hvor mange partnerskap, hva vi skal gjøre, det er veldig ofte nasjonalt. I en del av strukturen. Og det gir oss jo ikke den friheten at vi kan bestemme at 'ok, det trenger vi ikke ha' for at det må vi på en måte ha (...)."

- Ansatt, LO

Informanten fra sitatet over forteller videre at det går mye tid til små ting, for eksempel å finne en møtedato som passer for alle. Videre understreker vedkommende også en frustrasjon som kom frem hos noen av de ansatte i fylkeskommunen – Innovasjon Norge og Fylkesmannen distanserer seg fra de regionale prioriteringene og tar større hensyn til sentrale føringer fra egen organisasjon. Det er forståelse for at de blir dratt i to retninger, men det er et ønske om større forståelse for og arbeid med å følge opp regional utviklingspolitikk.

4.3.3 Vår analyse: Mange hender gjør arbeidet lettere

Våre funn sett i lys av teori:

I vår teoridel vises det til at styringsstrukturene beveger seg i retning av samstyring, noe som til dels bekreftes av våre funn. Måten samarbeidet innen regional utvikling organiseres og fungerer i praksis, er i tråd med elementer fra både samstyringsteori og iverksettingsteori.

For det første foregår samarbeidet i kontinuerlige prosesser i flernivå- og fleraktørnettverk. For det andre oppleves det at det er gjensidig avhengighet mellom autonome aktører, og at de bevisst

går sammen om å løse et problem eller å gjennomføre en oppgave. For det tredje bidrar arbeidet med regional utvikling til å løse problemer og utfordringer det offentlige ikke kan løse alene. Aktører bringer sine ressurser sammen, for eksempel ulik form for kunnskap og finansiering. Dette samsvarer med teorien om iverksetting gjennom handlingsmiljø og ved hjelp av interessenter. I det regionale utviklingsarbeidet søker aktørene sammen, blant annet for å formulere mål og for å lage strategier. Det virker som fylkeskommunen har et bevisst forhold til hvilke aktører den samarbeider med. Den samarbeider både på tvers av sektorer, grenser og styringsnivå. I tråd med teorien styres nettverkene av både offentlige- og ikke-offentlige aktører. Dette svarer godt på spørsmålene vi stilte om hvordan samarbeidet fungerer i praksis i delkapittel 2.1.1.

De regionale utviklingssamarbeidene vi har undersøkt preges i stor grad av konsensus. Et viktig kjennetegn i samstyring er at en ønsker å oppnå konsensus mellom mange parter, men samstyring kan komme til kort i situasjoner preget av konflikt. Det kan derfor virke som at samarbeidet innen regional utvikling er avhengig av konsensus for at det skal fungere. De fleste oppfatter konsensus i partnerskapene, men når prosjekter blir tatt ned på detaljnivå oppstår det noe større grad av konflikt. Disse funnene svarer godt på våre spørsmål om konflikt og konsensus i delkapittel 2.1.1.

Flere informanter viser til at samarbeidene gir gode resultater. Legitimiteten i samstyring som styringsform, bestemmes av resultatoppnåelse og tillit mellom partnere og avtaler. Resultatene er med andre ord delvis bestemmende for graden av legitimitet. Vi vil i denne sammenheng vise til utfordringer ved måling av resultater, og diskusjonen omhandlende dette under vår analyse i delkapittel 4.4.4.

Hvordan samarbeidet innen regional utvikling virker i praksis synes i stor grad å sammenfalle med styringselementene i nedefra-og-opp-tilnærmingen. Styringselementene er forhandling, kompromiss, interessepolitikk og nettverksbygging mellom likeverdige aktører. Aktørene opplever at de blir hørt av fylkeskommunen. De har vist til at de i praksis entrer samarbeidet som likeverdige, og at de opplever å ha reell påvirkning i planprosessene. I noen tilfeller forhandles det frem til man når kompromisser og løsninger alle kan stille seg bak. Det upolitiske samarbeidet kan ses på som fordelaktig, men i tråd med samstyring kan det være utfordrende å plassere ansvar når beslutninger fattes utenfor det representative, demokratiske systemet. Disse

ulempene kan imidlertid veies opp av fordelene med en slik styringsform fordi det kan bidra til mer effektivitet.

Vår vurdering av funnene:

Vi mener fylkeskommunen kan bli flinkere til å presse de ulike aktørene og sektorene til å se et større bilde enn sine egne interesser og se hvilke synergieffekter det kan gi å investere i samarbeid. At Innovasjon Norge er i dragkamp mellom det nasjonale og det regionale er ikke overraskende ettersom 51 prosent av Innovasjon Norge eies av staten. De resterende 49 prosentene eies av fylkeskommunene. Daværende næringsminister Trond Giske uttalte at “delt eierskap muliggjør både økt regional innflytelse og større samordning mellom det regionale og nasjonale nivået” (Regjeringen, 2010). Flere informanter opplever at de nasjonale føringene kan trumfe de regionale.

Det er et interessant funn er at det for noen informanter oppleves å være krevende “å vente på konsensus” - det vil si at ingen i partnerskapet har den avgjørende stemmen. Kanskje det ville vært konstruktivt om fylkeskommunen fikk rollen som leder med større myndighet. Den kunne for eksempel fått mulighet til å fatte en beslutning etter at alle parter har fått komme med sine innspill.

På bakgrunn av våre funn finner vi at arbeidet med regional utvikling bør samles i noen få, overordnede partnerskap. Man bør få slutt på kulturen der man oppretter ett nytt partnerskap per nye problem, men dette krever at det er kvalitet på det overordnede partnerskapet. Vi vurderer at mange partnerskap kan være et forstyrrelsesmoment som kan ta bort oppmerksomheten fra det som faktisk er det viktigste, nemlig gjennomføringen. En fare ved å samle partnerskapene i ett kan tenkes å være at det blir for mange aktører og oppgaver. Dette kan oppleves som kaotisk og uoversiktlig. Konsensus kan også være vanskeligere å oppnå dersom alle aktører deltar i ett og samme partnerskap, men det kan og bli “for lett” å oppnå når de samme aktørene går igjen i det samme partnerskapet. Kanskje blir noen aktører dominerende og andre føyer seg, og konsensus oppnås raskt fordi kulturen utvikler seg i denne retningen. Videre kan det tenkes at målsettingene som nå er delt mellom flere samarbeid kan bli for omfattende og dermed utvannede dersom man kutter i antall partnerskap. Fokuset kan favne for mye, og kan videre tenkes å påvirke partnerskapenes gjennomføringsevne.

På tross av både fordeler og ulemper ved å kutte i antallet partnerskap, mener vi fordelene veier tyngst. I vår mening vil det være hensiktsmessig å kutte antallet til *færre* partnerskap med sine aktuelle ansvarsområder. Fremfor å opprette partnerskap til hvert prosjekt, mener vi at velfungerende partnerskap bør bestå og tildeles kontinuerlige prosjekter innenfor gitt ansvarsområde. Disse partnerskapene kan samarbeide seg imellom, men bør ikke i vår mening slås sammen til ett. At det kan være vanskeligere å oppnå konsensus kan virke utfordrende, men det vil muligens også medføre de gode politiske og faglige debattene for å nå de optimale løsningene.

4.4 Mål og målsetningsprosess

For at fylkeskommunen skal kunne fungere som samfunnsutvikler, må den ha myndighet og handlingsrom til faktisk å fylle denne rollen. Graden og typen av handlingsrom oppleves ulikt blant våre informanter. Handlingsrommet kan ut ifra våre funn kategoriseres som politisk og økonomisk handlingsrom. I den følgende delen fokuseres det på førstnevnte. Informantene opplever at fylkeskommunene disponerer et stort politisk handlingsrom hvor de kan forvalte og vurdere midlene i samsvar med sine mål og regionale utfordringer - samtidig som de holder seg innenfor retningslinjene fra KMD. Fylkeskommunen ønsker derfor ikke mer statlige føringer. Det økonomiske handlingsrommet kan påvirke målsetting i den grad at mengde midler er med på å sette ambisjonsnivået. Det økonomiske handlingsrommet diskuteres videre i kapittel 4.5.

Før vi presenterer svarene vi har fått gjennom intervjuene, vil data fra dokumentanalysen kort presenteres:

Rogaland

I Rogalands handlingsprogram for 2016 er hovedmålet innen regional utvikling «Økt verdiskaping i Rogaland». Her er målgruppene de private og offentlige utviklingsaktører i Rogaland, bortsett fra olje- og gassnæringen som ikke er vektlagt i handlingsprogrammet. Prosjekt og tiltak som søker støtte vil bli vurdert i lys av prioriteringene og føringene i handlingsprogrammet. De fem driverne innovasjon og innovasjonsstruktur, rekruttering og

kompetanse, internasjonalisering, naturressurser og infrastruktur er gjennomgående i regionalplan for næringsutvikling (Rogaland fylkeskommune Handlingsprogram næring, 2015, s. 3).

Vestfold

I Vestfolds regionalplan for verdiskaping og innovasjon fra 2015 vises det til hvilke utfordringer Vestfold fylkeskommune står overfor, og hvilke mål som settes på grunnlag av dette. Det vises i denne forbindelse til utfordringer som lavt nivå av verdiskaping, lave skatteinntekter, svekket velferdsgrunnlag og relativt høy andel som står utenfor arbeidslivet. På bakgrunn av disse utfordringene omhandler hovedmålet dermed å øke verdiskapingen for på sikt å øke velferden i Vestfold fylkeskommune (Vestfold fylkeskommune, 2015, s. 2-8).

Nordland:

I Nordlands fylkesplan, som gjelder fra 2013-2025, er det tre målområder: livskvalitet, livskraftige lokalsamfunn og regioner, og verdiskaping og kompetanse. Det er utarbeidet mål, strategier og tiltak for hvert av disse områdene. Innenfor målområdet *livskvalitet* er visjonen “et aktivt liv og et inkluderende samfunn”. Innenfor målområdet livskraftige lokalsamfunn og regioner er visjonen “et attraktivt Nordland”. Innenfor det tredje målområdet, *verdiskaping og kompetanse*, er visjonen er “et nyskapende Nordland” (Nordland fylkeskommune, 2013, s. 10-20).

4.4.1 Et mangfold av mål

Vi startet med å spørre intervjuobjektene hvilket av KMDs mål det satses på i deres fylkeskommune. Informantene ga svært like svar på dette spørsmålet: De opplever å ha en bred satsing, og at målene fra KMD er likestilte og henger sammen. Innenfor satt rammeverk viser svarene fra våre informanter at det fokuseres på ulike mål.

Fire av målene som gikk igjen hos informantene er:

1. Økt verdiskaping.
2. Tilrettelegge gode rammebetingelser for næringslivet.
3. Innovasjon.
4. Kompetanse.
 - a. Sikre at utdanningstilbud sammenfaller med fylkets behov.
 - b. Økt kompetanse administrativt i fylkeskommunen.

Andre målsettinger som ofte ble nevnt var økt sysselsetting, folkehelse, livskvalitet, å skape attraktive sentre for befolkning og næringsliv, byutvikling, internasjonalisering, fiskeri og havbruk, reiseliv, energi, klima og miljø. Til tross for at næringspolitikk var et av målene som ofte ble nevnt, oppga enkelte informanter at deres fylke ikke har tradisjon for næringspolitikk, men at dette er noe de bør drive mer aktivt med.

Vi spurte informantene om hvorfor de fokuserer på de målene de gjør. Hovedsvaret på dette spørsmålet var at fylkeskommunene i utvalget fokuserer på mål basert på hvilke utfordringer som er mest fremtredende. Dette kan være alt fra spredte befolkningsmønstre, synkende verdiskapning, utpendling, høye sosiale kostnader, høy arbeidsledighet og utenforskap blant unge. Andre informanter svarte at de hadde en såpass bred satsing grunnet næringsgrunnlaget i den spesifikke fylkeskommunen.

4.4.2 Målsettingsprosessen - en prosess med en rekke aktører

Hvilke mål fylkeskommunen har satt følger av målsettingsprosessen. Informantene nevner blant annet prosesser der kunnskapsgrunnlag, statistikk og analyse leder frem til hvilke mål det skal fokuseres på. Det er mange aktører som deltar i tillegg til fylkeskommunene, blant annet kommuner, offentlig sektor, regional stat, frivillig sektor og næringsliv. Sammen med fylkeskommunen diskuterer disse aktørene hvilke mål det skal fokuseres på. Flere trekker frem at målene settes ved å finne fylkets regionale fortrinn for å se hva man skal bygge videre på.

“Jeg opplever en overraskende stor grad av konsensus.”

- Ansatt, fylkeskommune

Informantene ble spurt om hvorvidt målsettingsprosessen var preget av konflikt eller konsensus. Hovedfunnet er at både fylkeskommunen selv og samarbeidsaktørene mener at målsettingsprosessen er preget av konsensus. Der det derimot er mer utfordrende er på gjennomføringssiden. Flere informanter fra fylkeskommunen kobler det opp mot at en del aktører

ikke har kapasitet til å være med på gjennomføringen av planene, til tross for at de er med i planleggingsprosessen.

Målsettingsprosessen er ifølge informantene preget av konsensus da de har et felles utfordrings- og mulighetsbilde som gjør det lettere å bli enige. Aktørene spiller på lag og flere mener det er vanskelig å bli uenig om regional utvikling fordi målene handler om de store linjene i samfunnet. En informant sier det er enighet om hvordan fylket ser ut og hva det trenger, noe som gjør det lett å bli enige om hva man skal satse på. Dette gjelder på et overordnet nivå. De store konfliktene unngås, men dersom det skulle oppstå konflikt er det ofte grunnet knappe ressurser og prioriteringen av disse, og ikke på grunn av hva de overordnede målene skal være.

Informantene fra LO, NHO og Innovasjon Norge oppgir at de deltar aktivt i målsettingsprosessen. De opplever at de blir hørt av fylkeskommunen og at de kan påvirke målene som settes, både direkte og indirekte.

4.4.3 Måloppnåelse - hvordan måler man et mål?

“Vi ser at vi bare kan synse om måloppnåelse, vi kan ikke dokumentere det. Vi har ingen indikatorer for resultatet. Hvordan måler du et mål?”
- Ansatt, fylkeskommune

Et hovedfunn er at måloppnåelse knyttet til regional utvikling er krevende å måle, noe som gjør det vanskelig å vise til konkrete resultater. Flere understreker at resultat kan skyldes fylkeskommunens innsats, men at det også kan være andre aktørers fortjeneste, eller at det er gjort i fellesskap. Hva som ga det endelige utslaget og hvem som kan ta æren for det er vanskelig å si. Det viser seg at det er utfordrende å avgjøre hvorvidt det var fylkeskommunens tiltak som ga det endelige utslaget eller om det var andre faktorer som spilte inn. En av grunnene til dette er at fylkeskommunen jobber med tilretteleggende prosjekter, og man kanskje må se fem til ti år frem i

tid før en kan se klare resultater. Noen svarer at fylkeskommunen heller ikke har tilstrekkelig med ressurser til å kartlegge grad av måloppnåelse.

Fylkeskommunene i utvalget har klare forventninger til prosjekter, men de færreste har et velfungerende system for å måle grad av måloppnåelse. Flere påpeker imidlertid at dette er noe de arbeider aktivt med å få på plass. Man kan for eksempel utvikle indikatorer basert på målene i fylkesplanen for å finne ut om utviklingen går i riktig retning. Hvorvidt informantene mener de kan svare på spørsmål om grad av måloppnåelse, henger også sammen med hvordan de definerer hva et resultat er. Blant annet trekker en informant frem at å få mange byer til å møtes er et resultat i seg selv. Dette betyr at man møtes og snakker sammen om for eksempel byutvikling, på tross av at målet med prosjektet i utgangspunktet var noe annet.

4.4.4 Vår analyse: Måle et mål?

Våre funn sett i lys av teori:

Fylkeskommunenes politiske handlingsrom omtales av vår informanter som stort. Dette handlingsrommet muliggjør nedenfra-og-opp-styring, kanskje spesielt knyttet til partnerskapet. Grunnen til dette er at med såpass "frie tøyler" kan fylkeskommunene muliggjøre det handlingsrommet de selv anser som nødvendig. Handlingsrommet kan forstørres når aktørene sammen deler sine ressurser, og selv setter i gang prosesser. Dette knytter vi derfor til vår teori om nedenfra-og-opp-styring, da planprosessene her kan startes fra et lavere nivå. Når prosessene startes nedenfra, kan maktforskjeller påvirkes ifølge iverksettingsteorien. På bakgrunn av våre funn mener vi at det kan sies at aktørene er noenlunde sidestilte og likeverdige, men ønsker i denne forbindelse å understreke at det er tillagt fylkeskommunene en betydelig makt både ovenfra og overfor aktører på tilsvarende nivå. Implisitt i at handlingsrommet faktisk er av den størrelsen det synes å være, ønsker vi å understreke at dette må ha oppstått på bakgrunn av en viss grad av ovenfra-og-ned-styring, da oppgavene og handlingsrommet er delegert fra sentralt nivå, det vil si KMD.

I målsettingsprosessen settes ikke nødvendigvis målene av fylkeskommunen alene. Dette er en prosess der en rekke aktører deltar. I tråd med samstyringsteorien er det en *intensjon* å søke sammen for å oppnå konsensus. Videre virker fylkeskommunen å være lydhøre overfor sine samarbeidspartnere og at disse har påvirkningskraft på målsettingsprosessen. Effektiv samstyring

forutsetter i utgangspunktet enighet om felles mål eller en felles plan. Det organiserte samarbeidet involverer imidlertid mange aktører som hver for seg har sine implisitte og eksplisitte forventinger, interesser og oppfatninger. Til tross for dette virker målsettingsprosessen å være preget av konsensus og enighet omkring målene som settes. I denne forbindelse ønsker vi å henviser til vår problematisering av samme teori under delkapittel 2.1.1.

Legitimiteten i samstyring som styringsform bestemmes dels av resultatoppnåelse. Dette kan knyttes til målsetting og måloppnåelse. At graden av legitimitet settes av oppnådde resultater er i denne sammenheng verdt å problematisere, da det fra vår undersøkelse er fremkommet fra informantene at målesystemet kunne vært forbedret. Blant annet ble spørsmålet “*Hvordan måle et mål?*” stilt av en informant. Det etterspørres og arbeides med å klargjøre bedre indikatorer for målingen, og skal vi følge samstyringsteorien kan dette også øke samarbeidets grad av legitimitet i planprosessen.

Fylkeskommunen og dens samarbeidsaktører står relativt fritt til å sette målsettinger basert på lokale utfordringer. De overordnede målene fra KMD fungerer likevel som et rammeverk som til en viss grad legger føringer på fylkeskommunene. Dette er i tråd med ovenfra-og-ned-tilnærmingen innen iverksettingsteori: målsettinger blir utformet og definert av aktører på sentralt nivå i organisasjonen. Betydningen av disse målene må ikke overdrives, fylkeskommunene oppfatter dem kun som overordnede rammer, noe som også vil påvirke deres oppfatning av handlingsrom. Tilnærmingen er rasjonalistisk, og viser til at organisasjonen oppfattes som et instrument for dem styrer. Her skiller våre funn seg etter vår mening fra teorien, da vi oppfatter rammene fra KMD som et mer veiledende middel, fremfor et styrende. Vi oppfatter organisasjonen, det vil si fylkeskommunen, som et instrument *i seg selv*, fremfor et instrument styrt ovenfra. Hvorvidt iverksettingen av målene er vellykket kommer an på om prosjektene som settes ut i live samsvarer med målsettingene. Vi oppfatter plan- og målprosessene som nøye planlagt, slik vi viser i vår dokumentanalyse. Hver fylkeskommune i vårt utvalg har klart spesifiserte mål og tiltak knyttet til egne regionale utfordringer. Hovedmålsettingene er utformet og definert på sentralt nivå, det vil si KMD, disse sammenfaller med fylkeskommunenes prioriteringer. I tråd med ovenfra-og-ned-tilnærmingen, kan det dermed sies at iverksettingen av målene er vellykket fordi KMDs mål får gjennomslag nedover i organisasjonen, i fylkeskommunene. Dette svarer på spørsmål vi stilte angående fylkeskommunens handlingsrom i

delkapittel 2.3: KMDs mål begrenser ikke, men setter rammer, og på denne måten muliggjør både ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-prosesser.

Vår vurdering av funnene:

Funnene viser at fylkeskommunene i utvalget fokuserer på et mangfold av mål innenfor rammen fra KMD, men det er ikke alle målene det fokuseres like mye på. Dette skyldes til dels tradisjon, men også hvilke utfordringer som er mest prekære. LO, NHO og Innovasjon Norge opplever i stor grad å bli hørt, noe som kan skyldes at de allerede er enige med fylkeskommunen når det gjelder ønskede mål. Dette kan videre skyldes at det fokuseres på prekære mål og de store linjene i samfunnet - mål vi tenker det er lettere å oppnå konsensus om. Vi opplever å få besvart spørsmålene vi stilte om de andre aktørenes påvirkningskraft i delkapittel 2.3.

Basert på våre funn virker det hensiktsmessig å utvikle et system fylkeskommunen kan benytte for å vurdere måloppnåelse og effekt av prosjekter. Det virker krevende for fylkeskommunene å kunne si noe konkret om måloppnåelse. Som nevnt arbeides det med forbedring av systemet, men vi ønsker likevel å understreke et poeng som for oss er viktig i denne sammenheng - ikke alt *kan* måles. Vi mener at det ikke bør være en forventning fra fylkeskommunene og omgivelsene, om at alt bør måles. Det er ikke nødvendigvis slik at fylkeskommunene må måle effekt og måloppnåelse til enhver tid - de må ha tålmodighet og se det store bildet. Legitimitet kan i denne forbindelse dels knyttes til resultatmåling slik vi viser til i forbindelse med samstyringsteori. Likevel ønsker vi å vise at vi ser viktigheten av å ha tillit og åpenhet i målsettingsprosessen. At alt ikke kan måles, kan kun delvis knyttes til fylkeskommunens legitimitet. Andre områder fylkeskommunen har vist seg gode på hever graden av legitimitet. Et eksempel på dette er hvordan målsettingsprosessen fungerer i praksis, med høringer, diskusjoner og åpenhet overfor flere parter. Noe som synes å representere en utfordring for legitimiteten er *hvem* som kan godskrive hvilket resultat. Det gjør at det både er vanskelig å plassere ansvar, men også vanskelig å vite hvem som kan ta æren for at man lykkes.

4.5 Virkemidler

I 2016 er totalrammen på kapittel 551 post 60 i statsbudsjettet: ”Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling”, på omtrent 1,1 milliarder kroner (Regjeringen, 2016b). Disse midlene blir fordelt til hver enkelt fylkeskommune på bakgrunn av kriterier satt av KMD, som vist i delkapittel 1.5. Fylkeskommunene i vår studie får ulik fordeling av regionale utviklingsmidler. Vestfold er av fylkene som får minst midler. Rogaland er også blant fylkene som får minst midler, men får tildelt over dobbelt så mye som Vestfold. Nordland er det fylket som får tildelt mest av alle fylkeskommunene (Regjeringen, 2016b). Det har de siste årene vært nedgang i regionale utviklingsmidler sammenlignet med tidligere år.

Det økonomiske handlingsrommet er knyttet til størrelsen på tildelte midler. Midler kan omfatte flere former for virkemidler, som for eksempel tilgang på riktig og god kompetanse. I denne delen vil det fokuseres på økonomiske virkemidler og økonomisk handlingsrom.

4.5.1 (U)tilstrekkelig med midler?

Flere informanter fra Nordland, som får relativt store økonomiske midler, opplever at de har godt økonomisk handlingsrom til å støtte opp prosjekter innenfor deres mål og strategier. Rogaland og Vestfold, som får tildelt mindre regionale utviklingsmidler, opplever derimot ikke at de har tilstrekkelig økonomisk handlingsrom. Selv om enkelte opplever det økonomiske handlingsrommet som stort, viser våre funn at det er en generell oppfatning hos samtlige av fylkeskommunene i vårt utvalg at det ikke er tilstrekkelig med midler for å møte regionale utfordringer.

“De to tingene [VRI og midler til regional utvikling] som fungerer veldig godt, de får mindre penger. Så det er en frustrasjon.”

- Ansatt, fylkeskommune

“Men så er det noe med at det er lettere å få til noe med lite penger og mange aktive bedrifter og aktører.”

- Ansatt, Innovasjon Norge

Sitatene illustrer at det oppleves som frustrerende at fylkeskommunene opplever kutt, men at det samtidig er optimisme knyttet til muligheten til å mobilisere aktører til tross for mindre midler enn ønskelig. Flere informanter poengterer likevel at de ikke har nok midler til å dra full nytte av de nasjonale satsingene, som for eksempel VRI. Det vises til at det er indikatorer som peker mot negativ utvikling i enkelte regioner, og at det ikke er tilstrekkelig med midler for å gjøre den innsatsen som kreves for blant annet å stimulere til utvikling og innovasjon i bedrifter, klynger og næringsmiljøer.

Vi merker en frustrasjon blant fylkeskommunene og deres samarbeidspartnere når de forteller at de må avvise gode og nyttige prosjekter. Det kuttet også i midler fra andre departementer, og ikke bare de regionale utviklingsmidlene fra KMD. En innstramning i midler gjør at fylkeskommunen må prioritere ”trygge” prosjekter som de føler seg sikre på at vil gi resultater. Nordland fylkeskommune viser imidlertid til at de kan la kommunene prøve og feile fordi de har mer midler. Dermed kan de i større grad prioritere prosjekter som oppleves som mindre trygge.

Noen informanter nevner at det er viktigere å bli bedre på prioritering og plassering av de ressursene som er til rådighet, fremfor størrelsen på de tildelte midlene i seg selv. Dette understøttes også når informanter fra samtlige instanser nevner at effekten ikke nødvendigvis blir større med mer ressurser. Flere av de samme informantene mener likevel at det ikke er tilstrekkelig med midler i dag.

”Jeg liker å si at alle gode prosjekter finner penger. Det er ikke pengene som er problemet, problemet er å utvikle gode prosjekter eller tiltak.”

- Ansatt, fylkeskommune

De utvalgte fylkeskommunene gjør det klart at de ønsker å støtte prosjekter som gir varige resultater og som har effekt for hele regionen, ikke bare enkelte distrikter. Problemet er ikke bare å ha tilstrekkelig med midler, men også finne de riktige prosjektene. Prioriteringen av

virkemidlene er i all hovedsak i samsvar med de målene og strategiene som er vedtatt av fylkesrådet eller fylkestinget. Informantene fra fylkeskommunene forklarer at det også prioriteres etter hvor relevant et prosjekt er for næringer i regionen. De nevner at prosjektene som tildeles midler er de som er i stand til å få til resultater. Flere informanter mener at deres planer for regional utvikling er så spisset at det er vanskelig å prioritere midlene feil.

4.5.2 Mye bra, men rom for forbedring

”Jeg synes fylkeskommunen gjør en veldig god jobb i å bruke midlene så godt de kan. De kanaliserer de så godt man kan til tiltak som faktisk fører til resultater. Det klappes ikke bort noen penger.”

- Ansatt, NHO

Felles for flere av informantene fra NHO, LO og Innovasjon Norge er at de mener fylkeskommunene i utvalget er flinke til å være kreative rundt prioriteringen av de ressursene de har. Samarbeidsaktørene føler at de har god påvirkningsmulighet, og at fylkeskommunene lytter til det de bringer til bordet. I flere av partnerskapene har samarbeidsaktørene i vårt utvalg direkte påvirkningsmulighet på virkemiddelbruken. Dette medfører at samarbeidspartene kan bidra til kvalitetssikring av prosjekter før det innvilges midler. Informantene mener generelt at fylkeskommunene er flinke og at de stoler på saksbehandlernes ekspertise. Det blir også skrytt av fylkeskommunenes arbeid med VRI-prosjektene som har gitt gode resultater.

En informant fra samarbeidsaktørene påpeker at man må være nøye i prioriteringene av virkemidler for ikke å sette hele systemet i fare. En annen informant viser til at dårlig bruk av virkemidler setter fylkeskommunene i dårlig lys, og at det skyggelegger de gode suksesshistoriene som de kan vise til.

”En kunne kanskje ha utnytta dem på en bedre måte enn det en har klart til nå. Det bør vi. Men fylkeskommunen har jo fått en del pes i det siste med midler som er gitt ut til små nisjeforetak og sånn som folk ser på som litt tull og tøv. Og det setter jo fylkeskommunen i litt dårlig lys – at de liksom bare gir ut penger.”

- Ansatt, LO

Alle fylkeskommunene og samarbeidspartnerne mener at det alltid er rom for forbedring, dette til tross for at de jobber målrettet og føler at de blir tvunget til å tenke lurt på grunn av lite tilgjengelige midler. Informantene sier at de kan bli bedre på å evaluere bruken av midler, mens flere informanter oppgir at dette er noe som allerede evalueres kontinuerlig.

For å legge til rette for langsiktige prosjekter og kontinuitet må fylkeskommunene sammen med partnerskapene klare å tenke nytt, grenseoverskridende og mer helhetlig enn det gjøres i dag, og utlyse prosjektmidler klarere på bakgrunn av dette. Fylkeskommunene kan bli bedre til å skape synergieffekter ved å se på felles satsningsområder på tvers av sektorer.

Et annet punkt informantene samler seg om er kompetansebygging både innad i fylkeskommunen, overfor samarbeidspartnerne og innbyggerne. Ved å heve kompetansen på søknadsprosesser og -skrivning blant ansatte i fylkeskommunen og potensielle søkere, håper de at de i større grad kan dra nytte av EU-midler. Samtidig håper de at de blir bedre til å formidle mål og strategier i utlysningene, som igjen vil gi bedre søknader og prosjekter å velge mellom.

4.5.3 Vår analyse: Frie tøylar eller bundne hender?

Våre funn sett i lys av teori:

Det økonomiske handlingsrommet virker i stor grad å henge sammen med størrelsen på tildelte midler. Det økonomiske handlingsrommet begrenses av KMD, gjennom ovenfra-og-ned-styring fordi tildelingene bestemmer hvor stort økonomisk handlingsrom hver enkelt fylkeskommune har. På en annen side karakteriseres også det økonomiske handlingsrommet av nedenfra-og-opp-styring, fordi fylkeskommunene opplever stort handlingsrom til selv å prioritere innenfor rammene som er satt.

Det økonomiske handlingsrommet blir også utnyttet i samsvar med teorien om interessentene og omgivelsene, der samarbeidene i partnerskapene og med andre samarbeidsaktører blir en ressurs i seg selv. Dette svarer på spørsmålet vi stilte i forbindelse med denne teorien i delkapittel 2.3. Vi lurer likevel på om fylkeskommunene klarer å utnytte ressursene i samarbeidsaktørene og omgivelsene sine, i størst mulig grad.

KMDs tildelingskriterier kan forsvares med divergensteorien, noe som besvarer spørsmålet i delkapittel 2.4. Det kan også diskuteres om KMD vektlegger de mer statiske kriteriene som store avstander og tynn befolkning, enn de dynamiske kriteriene som i Myrdals eksempler med fraflytting og arbeidsløshet. Dermed kan det argumenteres for at fordelingen av de regionale utviklingsmidlene ikke samsvarer med Myrdals forbedringsforslag.

Vår vurdering av funnene:

Det er store forskjeller i hvordan de ulike formene for handlingsrom vurderes av fylkeskommunene. Mens det politiske handlingsrommet oppleves som stort, oppleves det økonomiske handlingsrommet som mer begrenset. Samtlige fylkeskommuner mener at de økonomiske ressursene de har ikke er tilstrekkelige, og de opplever at kuttene ikke er berettigede.

Vi tenker at graden av handlingsrom også vil være litt opp til fylkeskommunene selv. Det kan tenkes å være sammenheng mellom faktisk handlingsrom, og *opplevd* handlingsrom. Det handler om hvordan fylkeskommunene selv utnytter de mulighetene de har. Knyttet til dette kan det også trekkes linjer mellom samstyringsteori og graden av handlefrihet hos fylkeskommunene - de har handlingsrommet til å utnytte midlene og igangsette spleiselag i fellesskap.

Hvorfor noen opplever at de har tilstrekkelig handlingsrom mens andre ikke opplever at de har det, er vanskelig å fastsette. Det faktiske handlingsrommet har tidligere blitt inndelt i økonomisk og politisk, men vi ønsker herved å belyse noen faktorer vi tenker kan påvirke fylkeskommunenes *opplevde handlingsrom*. Denne analysen må ses i sammenheng med analysen av delkapittel 4.4:

- *Rolle*: At fylkeskommunene selv skal fastsette og avgrense sin rolle kan for noen tenkes å oppleves som et for stort handlingsrom. Det å skulle navigere når en så stor del av

arbeidet ligger i å definere, kan tenkes å oppleves som uoversiktlig og uklart for fylkeskommunene. Kanskje har de for stort handlingsrom til å klare å navigere og utnytte faktisk handlingsrom? Definerer fylkeskommunene rollen for snevert, vil det opplevde handlingsrommet begrenses, på tross av at det faktisk er ment å være vide rammer fra sentralt hold.

- *Kultur*: Knyttet til diskusjonen om rolle, fremkommer en annen faktor som kan tenkes å påvirke opplevd handlingsrom. Hvorvidt det foreligger en kultur for at fylkeskommunen inntar ledelsen og er proaktive og “på”, varierer mellom fylkeskommunene. Likevel er de fleste av samarbeidspartene positive til hvordan fylkeskommunen opptrer, men det er blitt etterspurt av blant annet en informant fra KMD at fylkeskommunen må bli en tydeligere leder. Dette ønsker vi å knytte til opplevd handlingsrom, da en må ønske å ta styringen og utnytte handlingsrommet slik en selv tenker er best. Hvorvidt det er kultur og tradisjon for dette virker å variere.
- *Organisering*: Hvorvidt en klarer å benytte seg av handlingsrommet og egne ressurser på best måte er faktorer vi tenker kan påvirke egen opplevelse av handlingsrom. Er fylkeskommunen løsningsorientert og kreativ innenfor satte rammer, og klarer den å engasjere til faktisk handling? Stort handlingsrom må ses i sammenheng med om en faktisk klarer å benytte seg av det. Fylkeskommunen er avhengig av ressursene for å klare å utnytte handlingsrommet, men forutsatt at dette er tilstede, avhenger det opplevde handlingsrommet av fylkeskommunens egen evne til å ta ledelsen og utnytte rommet som er satt.

Vi vurderer at et innskrenket handlingsrom kan påvirke fylkeskommunene på to måter:

1. Politisk: Med et lite politisk handlingsrom vurderer vi at fylkeskommunene ikke kan prioritere og drive utvikling etter sine lokale behov. Med et stort politisk handlingsrom og rett mandat vurderer vi at det er det fylkeskommunale nivået som best kan kartlegge egne utfordringer.
2. Økonomisk: Med et lite økonomisk handlingsrom kan det tenkes at fylkeskommunene ikke kan satse på de større prosjektene knyttet til videreutvikling, nyskaping og innovasjon i regionene. Likevel vurderer vi det dit at fylkeskommunene kan og bør bli flinkere til å ta i bruk andre landsdekkende midler for å skape utviklingen de trenger, samt se fordelene av spleiselagskonstellasjoner.

Det er behov for at de fleste fylkeskommunene får en større tildeling via statsbudsjettet. På et visst punkt strekker ikke midlene til, uansett hvor effektive, innovative og kreative fylkeskommunene og partnerskapene blir til å finne gode prosjekter. Vi opplever det som et paradoks at fylkeskommunene har utstrakte målsettinger om å innovere, men samtidig ser de seg nødt til å gå etter de “trygge” prosjektene fordi de ikke har midler til å satse. Denne tankegangen går inn under teorien om begrenset og fullstendig rasjonalitet. Fordi man ikke har fullkommen informasjon på forhånd, kan man ikke vite at et prosjekt vil føre til innovasjon, og dermed har man ikke mulighet til å ta fullstendig rasjonelle beslutninger. Med tanke på at det er mange forskjellige aktører med forskjellige agendaer er det også vanskelig å tro at det er enighet om hva som er “trygge” prosjekter. Funnene svarer på spørsmålene vi stilte om beslutningstaking i delkapittel 2.2.

4.6 Synlighet

Vi stilte spørsmål om det er et behov for å synliggjøre fylkeskommunens arbeid, hvem de skal synliggjøre seg mot, på hvilke måter dette gjøres og hvordan de i neste omgang kan forbedres.

4.6.1 Hvem skal fylkeskommunen synliggjøre seg mot?

Informantene mener en viktig oppgave for fylkeskommunen er å synliggjøre attraksjonskraften i fylket. Dette innebærer å vise at det er et bra sted å bo og at det legges til rette for gode arbeidsplasser. Dette mener flere av informantene at fylkeskommunene kan bli bedre på å synliggjøre. De må synliggjøre seg mot næringslivet, for blant annet å skape arbeidsplasser og fremme “rett kompetanse” i samsvar med det næringslivet trenger. Flere informanter poengterer at mye godt arbeid allerede har blitt gjort gjennom VRI-prosjekter og klyngebygging.

En utfordring som ble løftet frem av noen informanter er å synliggjøre det regionale utviklingsarbeidet mot staten. Det å synliggjøre regionale saker fra et fylkeskommunalt nivå til det nasjonale nivået er en stor og viktig oppgave fylkeskommunen har ifølge noen informanter. De samme informantene mener forbedringspotensialet ligger nettopp her.

Flere sier at “mannen i gata” behøver å bli informert om hva fylkeskommunen arbeider med, og at det er et demokratisk problem at de ikke har denne innsikten. Det nevnes imidlertid at “mannen i gata” er den gruppen som kanskje er mest utfordrende å synliggjøre seg mot. Kanskje har fylkeskommunen et image-problem? Det påpekes at fylkeskommunen og annen offentlig sektor lett kan oppfattes som treg, trist og byråkratisk. En informant påpeker imidlertid at inntrykket ikke stemmer i praksis, og at det for informanten personlig ble motbevist i kontakt og samarbeid med fylkeskommunen:

”Dette skillet mellom privat og offentlig virksomhet – det ene er veldig hipt og kult og fullt av action, mens det andre er veldig traust. Og det er ikke nødvendigvis sant.”

- Ansatt, Innovasjon Norge

Fylkeskommunen har ifølge én informant tre målgrupper som de må synliggjøre seg mot:

1. Mannen i gata
2. Samarbeidspartnere
3. Staten

4.6.2 Gode i hemmelighet

Informantene har delte meninger om hvorvidt synliggjøring av fylkeskommunens regionale utviklingsarbeid er viktig eller ei. En informant mener deres fylkeskommune misbruker sin rolle som forvalter og tilrettelegger ved å skape nyhetsoppslag om seg selv. En annen informant mener at fylkeskommunen synliggjør seg på feil måte – at det misbrukes politisk. Andre mener at grunnen til at fylkeskommunen ikke burde synliggjøre seg er fordi de gjør rett i dag ved å prioritere tiltak fremfor synlighet.

De samme informantene som er negative til fylkeskommunens synliggjøring av seg selv, er ikke nødvendigvis negative til arbeidet fylkeskommunen gjør. Generelt er alle informantene fornøyde med hvordan fylkeskommunen utfører sin rolle innen regional utvikling. Mange informanter synes imidlertid det er synd at fylkeskommunen ikke får synliggjort det gode arbeidet de gjør:

“Det er ganske mye god jobb som gjøres av fylkeskommunen som ikke er synlig for folk flest.”

- Ansatt, NHO

Flere av informantene poengterer at folk flest ikke engang vet hva fylkeskommunen er og hva de står for. En informant mener at grunnen til at fylkeskommunen er usynlig er fordi den ikke har behov for å synliggjøre seg mot mannen i gata:

“Mange som ikke har behov for å vite, og dermed heller ikke vet.”

- Ansatt, Innovasjon Norge

Flere av informantene peker på at det er komplekst å synliggjøre regional utvikling, og at folk flest kanskje ikke er interessert. Det er heller ikke lett å styre hva media vil skrive om, og fylkeskommunene mener de får for lite oppmerksomhet. Et poeng som kom frem gjennom intervjuene er at fylkeskommunen ikke har økonomiske ressurser til å synliggjøre seg, og kanskje ei heller den rette kompetansen.

4.6.3 En utakknemlig rolle

Et utsagn som ofte går igjen er at folk ikke vet forskjell på fylkeskommunen og fylkesmannen. De fleste vi intervjuet fra fylkeskommunene mener synliggjøring av arbeidet de gjør og deres rolle er viktig, men ikke tilstrekkelig. Samarbeidspartnerne er derimot godt fornøyde med fylkeskommunens synliggjøring overfor dem. Sitatet nedenfor illustrerer at innsikt i fylkeskommunens arbeid er begrenset og krever ytterligere synliggjøring overfor flere enn “mannen i gata”:

[Om statens kjennskap til fylkeskommunen] "De aner nesten ikke hva en fylkeskommune holder på med. Det er faktisk sant. Vi har besøk fra departementsfolk som sier "Wow, gjør dere det?" og "Wow, gjør dere det også? Det visste jeg ikke.""

- Ansatt, fylkeskommune

Synliggjøring og markedsføring av fylkeskommunen pekes på som krevende av mange informanter. Det er verken tilstrekkelig med kompetanse eller økonomiske ressurser til ren markedsføring. Fylkeskommunene prioriterer andre oppgaver fremfor arbeidet med å synliggjøre seg selv - ressursene prioriteres til selve gjennomføringen av det regionale utviklingsarbeidet. Det nevnes også av flere informanter at regional utvikling er et vanskelig tema å synliggjøre og formidle da de fleste er usikre på hva som inngår i begrepet. Videre er det utfordrende når det regionale utviklingsarbeidet er grenseoverskridende og altomfattende, og vanskelig kan vise til konkret måloppnåelse.

"Det er ikke like lett å få oppmerksomhet om regional utvikling, altså hva man får til. [...] Og hvordan skal man på få presentert det? Det er ganske stort og komplekst, så det er vanskelig å gjøre på en enkel måte."

- Ansatt, LO

4.6.4 Ei hard nøtt å knekke

Flere informanter fra blant annet fylkeskommunen og NHO er frustrerte over at mange går ut og tar æren for ting som fylkeskommunen har gjort. I flere intervjuer poengteres det at fylkeskommunen må konkurrere med samarbeidsaktører om oppmerksomhet i media.

Det er ulike oppfatninger om hvorvidt fylkeskommunen er synlig nok i lokale medier. Noen mener at fylkeskommunen er for synlige, mens de fleste påpeker at de nærmest er usynlig. En informant påpeker at fylkeskommunen virker fragmentert og sektorisert utad, og at den ikke

forteller den samme historien. Det er relativt stor enighet blant informantene om at fylkeskommunen har et stort forbedringspotensial: synliggjøringen må målrettes mer og fylkeskommunen må være mer samordnet utad.

“Det er ikke sånn at fylkeskommunens nettside er en plass veldig mange besøker.”

- Ansatt, fylkeskommune

Fylkeskommunenes egne nettsider ble ofte nevnt som en hovedarena for synliggjøring av egen organisasjon. De er flinke til å publisere nyhetsbrev og generell informasjon gjennom egne nettsider. En av fylkeskommunene i utvalget har i samarbeid med Innovasjon Norge og fylkesmannen en video som forklarer hvor du kan søke om støtte og hvem du kan kontakte. Alle fylkeskommunene er også å finne på sosiale medier, selv om de mener at de burde bli mer aktive.

Et felles punkt flere var inne på under intervjuene var å formidle suksesshistorier og at samarbeidspartnerne burde hjelpe hverandre frem. En informant nevner et samarbeid med NAV hvor enkelte skal bidra med å skrive saker for fylkeskommunen som en del av arbeidstreeningen. Dette er et eksempel på samarbeid på tvers av sektorer og fylkeskommunens evne til å tenke kreativt for å oppnå synergieffekter, som synliggjøring og sysselsetting.

Dette ble ofte nevnt som mulige forbedringspunkter når det gjelder synliggjøring:

- Bedre bruk av sosiale medier.
- Vise fylkeskommunens logo på prosjekter de er involvert i.
- Bedre kommunikasjon utad - være “ute” og mer “på”.
- Bruke lokalpolitikere aktivt.
- Aktørene bør synliggjøre hverandre.

Flere informanter har også vist til hvordan de mener mangelen på synlighet og åpenhet utgjør et demokratisk problem fordi velgere ikke kan holde beslutningstakere til ansvar for beslutninger de ikke har innblikk i.

4.6.5 Vår analyse: Nytenkende selvpromotering

Våre funn sett i lys av teori:

På bakgrunn av at samarbeidet foregår som samstyring, er det implisitt at det ikke kun er fylkeskommunen som utfører arbeidet innen regional utvikling. Det kan forklare hvorfor det er så vanskelig å synliggjøre seg. Analysen vår har vist at et av problemene for å øke synliggjøringen er at det er krevende å vite akkurat *hvem* som kan ta fortjenesten av et resultat, som også har sammenheng med utfordring for legitimitet (se delkapittel 4.4).

Det at mangelen på synlighet og åpenhet utgjør et demokratisk problem er i tråd med samstyringsteorien, om hvordan samstyring kan true demokratiet, vanskeliggjøre ansvarliggjøring og kan tenkes å medføre åpenhetsproblemer.

Vår analyse av funnene:

Vi vurderer at synliggjøring virker å være utfordrende for fylkeskommunen. Knyttet til at flere fylkeskommuner ofte går sammen med samarbeidspartnere om prosjekter, virker det vanskelig for fylkeskommunen å promotere seg selv som den ledende aktøren knyttet til prosjektet, fremfor kun en medfinansør. En informant opplever at det hender andre får æren for prosjekter som egentlig er iverksatt hos fylkeskommunen. Likevel tillater vi oss å etterspørre at fylkeskommunen bedrer sitt arbeid med å synliggjøre seg selv. Dette setter vi i sammenheng med oppfordringen fra KMDs informant om å bli en tydeligere leder, noe som kan gjøre det lettere for fylkeskommunen å kreve sin plass i media.

Fylkeskommunene har mange tanker omkring hvordan de skal nå ut til flere, men det å oppdatere informasjon på egne nettsider og sosiale medier garanterer på ingen måte at det når målgruppene. Som påpekt av en informant er det ikke mange som besøker nettsidene til fylkeskommunen. Vi vurderer det dit at det er behov for nytenking omkring hvordan fylkeskommunene kan synliggjøre seg selv. Videre mener vi det er mulig at arbeidet med synlighet vil bli enda enklere med nye regioner, både fordi de får en “ny start” og kan unnslipe assosiasjoner tilknyttet fylkeskommunen i dag, og fordi det i vår mening vil være lettere å synliggjøre større regioner.

4.7 Suksesskriterier

Da vi spurte informantene om de kunne se noen fellestrekk ved prosjekter de opplevde som suksessfulle, var det gjentakende en påminnelse om at dette arbeidet er vanskelig å måle. Per nå har ikke fylkeskommunene en god måte å måle måloppnåelse eller konkret effekt av prosjektene, men etter litt betenkningstid kunne informantene gi noen eksempler på hva de mente fungerte godt:

“.. der en satte seg ned på forhånd og hadde litt hårete mål der fremme, så har man på en måte fått mye igjen for bruken av de midlene. Kontra mange ”tulleprosjekter”, som man aldri ser noen effekt av.”

- Ansatt, NHO

4.7.1 Det finnes ingen lettvinte løsninger

Først og fremst er det viktig med langvarige strategier fremfor kortvarige enkelttiltak. Som sitatet over fremhever, er det de store programmene med lang horisont som finansierer de store utviklingene over tid - det er disse som må prioriteres før de mindre prosjektene. Målsettingene bør også være konkrete og skape bevissthet omkring det varige, da dette gir merverdi og flere effekter enn det en kanskje hadde forutsett. Man skal være resultatorientert ikke oppgaveorientert. Her ser fylkeskommunene at de har en vei å gå når det gjelder å være en tydelig bestiller og en aktiv pådriver for å kreve resultater. Dette krever tett oppfølging fra fylkeskommunens side.

“Ja, altså det største kriteriet er at bedriftene selv vil og forstår at det å jobbe sammen med hverandre, og ikke hver for oss, har en merverdi som vi ønsker å investere tid, krefter og penger i.”

- Ansatt, Innovasjon Norge

Såkalte “spleiselagskonstellasjoner” er viktige for gode prosjekter, dette fordi fylkeskommunens midler sjeldent er store nok til å dekke de store, langsiktige prosjektene i seg selv.

At fylkeskommunen stiller med ekstrafinansiering eller såkalte “smørepenger”, er ofte viktig for å få i gang spleisingen eller at andre kan sette i gang et prosjekt. En ser helst at næringslivet er med og får være tett på i samarbeidet også med politikerne, ellers dør tiltakene ut eller effekten av prosjektene uteblir. Klyngeprosjekter har fungert godt, men det er viktig å ha tålmodighet, da dette som regel vil gå litt opp og ned. Partnerskapet ser etter og ønsker prosjekter som allerede har et grunnlag å bygge videre på. Eksempler på dette er god tyngde, erfaring med prosjektledelse, god kompetanse, resultatfokus og medfinansiering.

Funnene viser viktigheten av tette bånd mellom samarbeidsaktørene, hvor det er lett å ta kontakt med hverandre og hvor man kan arbeide på litt “upolitiske” og uformelle måter. Det understrekes likevel av noen at det er viktig med tydelig mandat og formaliserte samarbeid.

God forankring hos partene i partnerskapet og hos de som får støtte til prosjektene sine, er en viktig forutsetning. Informantene opplever at de regionale planene og handlingsprogrammene oppleves som godt, og er et godt styringsdokument for å veilede de som søker om støtte fra de regionale utviklingsmidlene.

4.7.2 Vår analyse: De gode prosjektene - hvordan ser de ut?

Ut ifra vårt synspunkt er det svært nyttig for fylkeskommunene å arbeide med regional utvikling gjennom partnerskap og tildele de regionale utviklingsmidlene gjennom dét, der prosessene foregår relativt politisk ubetent. En viktig ting å huske på er at Vestfold, som et eksempel på denne organiseringen, er et lite fylke, og at dette kan være en forutsetning for å få til ett samlet partnerskap for hele det regionale utviklingsarbeidet. Vi ser at dette kan være et godt organisatorisk tiltak for et mer effektivt og tett samarbeid omkring regionalt utviklingsarbeid.

Prinsippene i Smart Spesialisering, et EU-program rettet mot å finne og ta i bruk sine regionale fordeler, er et godt virkemiddel. Nordland er det eneste av våre utvalgte fylker som er en del av denne spesialiseringen. Rogaland og Vestfold understreker at dette er en måte de allerede jobber på, men som de kan bli flinkere på.

Å ha et felles handlingsprogram som er godt forankret i partnerskapet påpekes som viktig. Det må være tydelige mål, prosjektleder- og prosesskompetanse, oppfølging av rapportering

underveis, evne til å justere kursen, motivere hverandre og bygge opp under felles seiere underveis, og lage gode historier av det en oppnår.

Dette er punktene prosjektgruppen vurderer som viktige suksesskriterier:

- Satse på prosjekter med lang horisont.
- Felles handlingsprogram og gode strategier.
- God forankring hos alle parter.
- Kompetansebasert utvikling.
- Tett samarbeid på tvers av sektorer.
- Resultatperspektiv.
- Prosesskompetanse.

4.8 Nye regioner - nye regionale muligheter?

“Sentrale samfunnsutfordringer og mål krever innsats på tvers av sektorer, kommunegrenser og forvaltningsnivåer. Helhetlig samfunnsutvikling innebærer at ulike prioriteringer og tiltak drar i samme retning. For å utvikle strategier og tiltak rettet mot sammensatte utfordringer som klimatilpasning, kompetansepolitikk, omstilling næringslivet og folkehelse, er det nødvendig med koordinert innsats fra flere aktører. For mange av problemstillingene er kommunene for små til å foreta helhetlige vurderinger. Statlige etater har ikke mandat eller insentiver til å ivareta sektorovergrepene politikkutvikling”.

(Meld. St. 22 (2015-2016), s. 8)

I Stortingsmeldingen om regionreform, melder Regjeringen at Norge skal deles inn i omlag ti nye folkevalgte regioner (Meld. St. 22. (2015-2016), s. 10). Stortingsmeldingen ble lansert omtrent halvveis i vår intervjuopprosess, men ettersom den var varslet stilte vi spørsmål om regionreformen fra første intervju. Spørsmålet som ble stilt til informantene var hvorvidt de trodde en større region ville medføre forbedring eller svekkelse av arbeidet med regional utvikling.

“Ja, altså det største kriteriet er at bedriftene selv vil og forstår at det å jobbe sammen med hverandre, og ikke hver for oss, har en merverdi som vi ønsker å investere tid, krefter og penger i.”

- Ansatt, Innovasjon Norge

“Næringslivet jobber på tvers av fylkesgrensene og er ikke så opptatt av det geografiske.”

- Ansatt, NHO

Hovedandelen av informantene er positive til regionreformen, men den følgende delen skal også vise at det er knyttet en del utfordringer til regionreformen sett opp mot regional utvikling.

Samarbeid på tvers av fylkesgrenser er ikke noe nytt for de fleste - mange informanter mener fylkeskommunen allerede er flinke til å se utover egne grenser, og at fylkeskommunen ikke har samme eierforhold til grenser utad mot andre regioner som det kommunene har.

4.8.1 ”Et stort vakuum”? Hva ville skjedd uten fylkeskommunen?

”Jeg tror og håper vi hadde blitt dypt savnet. Mulig andre ville tatt opp tråden, men ingen har spesifikt fått oppgaven av Stortinget i dag.”

- Ansatt, fylkeskommune

På spørsmål om hvordan både fylkeskommunen selv og dens samarbeidsaktører ser for seg det regionale utviklingsarbeidet dersom fylkeskommunen ikke var involvert, er hovedfunnet at informantene ser på fylkeskommunen som helt nødvendig. Uten dagens fylkeskommune måtte det ha vært et alternativt forvaltningsnivå eller en annen arena for utviklingsarbeidet. Flere informanter har pekt på at partnerskapene og samarbeidene kan tenkes å forsvinne uten fylkeskommunen.

Noe som går igjen hos flere informanter er at det er behov for et regionalt nivå for å sikre ensretting og koordinering. Det er fylkeskommunen som har samlet oversikt, og som kan få flere aktører til å spille på lag. En av samarbeidsaktørene svarer at dette hadde vært utenkelig uten fylkeskommunen. En annen informant fra fylkeskommunen uttrykker at dersom fylkeskommunen ikke var til stede ville det vært fare for at det satses på mindre utviklingsprosjekter, som ikke favner store nok områder.

4.8.2 Med et optimistisk blikk

De aller fleste er positive til å tenke større og til å løfte øynene opp fra egen fylkeskommune. Mange informanter understreker at flere fylker har felles problemstillinger og at man står sterkere dersom man løser utfordringer sammen. Flere informanter viser til at samarbeid over fylkesgrensene har gitt positive resultater og at man har fått til mye. Det synes å være særlig

viktig for informantene å slå seg sammen med regioner som de er like næringsmessig, og hvor sammenslåingen kan gi synergieffekt på kompetanse og arbeidskraft. Noen understreker at det er flere fordeler enn ulemper, og en informant sier at vitaliteten i en ny region kan motvirke de ulempene en større region fører med seg.

Informantene peker på en rekke *fordeler* ved større regioner:

- En fylkeskommune med enda større paraplyperspektiv og mer helhetlig planlegging.
- En fordel for Norge i internasjonale samarbeid, for eksempel i EU, at norske regioner er større.
- Bedre ressursutnyttelse og effektivisering av det offentlige med flere synergieffekter i fellesskap: Større handlekraft, frihet, kompetanse, makt og sterkere virkemidler som gjør at man kan samfinansiere større prosjekter, som for eksempel samferdsel.
- Det vil være fordelaktig at regionene harmoniserer med andre regionale inndelinger og sektorer. Overlapp vil gjøre det lettere å etablere mer stabile samarbeidsrelasjoner og bedre samhandlingen.

4.8.3 Med et skeptisk blikk

Selv om de fleste informantene var positive til større regioner, var også en del informanter negative til regionreformen. Vi spurte i tillegg informantene som i utgangspunktet var positive til regionreformen om de så for seg noen utfordringer med større regioner.

"Så det kan være en ulempe for mobiliseringa og engasjement, men jeg tror det mer enn motvirkes av styrken og kraften, og den nye vitaliteten som kan følge av en større region (...)."

- Ansatt, fylkeskommunen

Samme informant sier imidlertid at det er noen fordeler ved at de er såpass små som det de er nå.

Store avstander og frykt for kultur- og næringsforskjeller er svar som går igjen hos mange informanter. Flere informanter peker på at det vil være vanskelig å lage gode, helhetlige modeller når næringsgrunnet er ulikt mellom regionene. En informant mener at man heller bør prioritere

å slå sammen kommuner da den regionale forvaltningen blir best når den er basert på lokal kunnskap. Blant de negative røstene nevnes det også at man *kan* samarbeide med andre fylkeskommuner selv om man ikke slår seg sammen - man trenger ikke et forvaltningsnivå til å troppe samlet opp på Stortinget.

En informant trekker frem at utfordringer knyttet til kulturforskjeller kan løses ved å sikre god ledelse og bevissthet rundt kulturbygging for å få til en god løsning i en stor region.

Informantene trekker frem en rekke *utfordringer* ved større regioner:

- Geografi: Stor avstand til samarbeidspartnere. Vanskeligere å ha oversikt over regionenes behov på grunn av avstand til lokalsamfunn. Enkelte fylker er av en størrelse som gjør at det allerede er store regionale forskjeller innad i fylket.
- Fremmedgjøring overfor de andre fylkene man eventuelt slår seg sammen med.
- Regional utvikling blir en for omfattende og tung oppgave – det blir vanskelig å mobilisere utviklingen i en stor region.
- Uenighet omkring hvor de administrative arbeidsplassene og sentrum for fylkeskommunen skal ligge, samt utfordringer med å smelte administrasjonene sammen.
- Klare å jobbe for ett felles mål med gamle regioner friskt i minnet, samt å skape eierskap til at man er én region. Man frykter en dragkamp mellom interesser på grunn av store forskjeller fra “gamle regioner”.

4.8.4 Vår analyse: Bare barnesykdommer eller kroniske plager?

Vår vurdering av funnene:

Basert på våre funn mener vi at større regioner er positivt for fylker som passer inn under det følgende:

- a) Et nøkkeltrekk for fylker som bør slås sammen er homogenitet. Det kan for eksempel være fylker med noenlunde likt næringsgrunnlag.
- b) Fylker som i dag oppleves som for små til å drive helhjertet regional utvikling.

Vi mener at utfordringene som pekes på av våre informanter er kortsiktige. Det vil være naturlig med problemer i starten av omstruktureringen, men dette vil bli lettere etter hvert som

omstruktureringen er gjennomført. Alle “nye” etableringer tenker vi at vil lide av “barnesykdommer”, men vi vurderer at oppstartsproblemene imidlertid vil være nettopp dette.

Det er ikke til å stikke under en stol at store forskjeller mellom regioner som slås sammen, blant annet kultur- og næringsforskjeller, kan bety dårlig samarbeidsklima. I den forbindelse ønsker vi å trekke frem viktigheten av konstruktive “naboprater”, og god endrings- og kulturledelse i omstruktureringen av de nye regionene.

Knyttet til påstanden om at det uten fylkeskommunen vil oppstå et vakuum, da dette er aktøren som muliggjør samstyring og samarbeid og har kompetanse om egne utfordringer, vurderer vi at dette er egenskaper som også kan tillegges et større regionalt nivå. Vi vurderer videre at regionene tilegnes mer *slagkraft* i denne forbindelse. Kompetansen kan videreføres til større nivåer, og vi understreker poenget fra en informant av *kursing av regionpolitikere* som viktig.

En fordel ved større regioner vi ønsker å trekke frem, er at større regioner vil kunne sammenfalle med andre sektorer i større grad enn i dag. Slik harmonisering vil blant annet gjøre det lettere å samarbeide med andre aktører. Som analysen vår har vist, bryr verken næringslivet eller andre sektorer seg om de geografiske grensene slik de er i dag.

Hvor fylkesadministrasjonen skal lokaliseres etter en potensiell regionreform er en bekymring for noen av informantene. Ved å spre fylkesadministrasjonen ut i de nye regionene bevares den lokale kunnskapen og innflytelsen, samtidig som man unngår at én by blir for dominerende. En potensiell utfordring med ikke å ha én sentral fylkesadministrasjon er at regionen kan virke sektorisert, og at den positive effekten fra sammenslåingen overskygges av ulempen ved at regionen styres tilsvarende som det gjorde før. Det kan også være hensiktsmessig å flytte fylkesadministrasjonen ut av de store byene for å unngå at de blir for dominerende. Vi mener det er vanskelig å konkludere med hva som vil være den beste løsningen, og vil av den grunn ikke komme med en anbefaling for dette i kapittel 6.

4.9 Forbedring og effektivitet

Sett bort ifra økte ressurser, har informantene tydelige tanker om hvordan arbeidet innen regional utvikling kan forbedres og effektiviseres.

4.9.1 Samordning: Internt, i partnerskap og mellom nivåer

Samarbeidsaktørene vi har intervjuet, snakker varmt om de menneskelige ressursene i administrasjonen i sine respektive fylkeskommuner – de er engasjerte, skolerte, gjør jobben sin og strekker seg lenger enn stillingen tilsier. Flere av informantene utenfor fylkeskommunene savner imidlertid nytenking, og viser til at “fylkeskommunebyråkratiet” har eksistert lenge og har blitt satt og slitent.

“Noen av de utfordringene, som blant annet NIBR har pekt på, er at fylkeskommunen er ganske flinke til å ta utviklerrollen i samarbeid med partnerskapet. Men vi har et stykke å gå slik at vi blir bedre samordnet internt i fylkeskommunen. For eksempel mellom regional og kultur og utdanning har vi fortsatt forbedringsmuligheter.”

- Ansatt, fylkeskommune

“Man får litt tunnelsyn. Alle sektorer får det. Blir litt nærsynte.”

- Ansatt, fylkeskommune

Mindre sektorisering og bedre samordning innad i fylkeskommunene har blitt påpekt som et av feltene fylkeskommunen har forbedringspotensiale. Fylkeskommunene må koordinere og samordne sektorer, fremfor å se dem adskilt. Å kunne se på tvers av sektorer har av flere informanter blitt trukket frem spesielt med tanke på utdanning og næringsliv - at man utdanner innbyggerne til det næringslivet har behov for, virker å anses som viktig for utvikling i regionen.

Flere påpeker at samordning i og av partnerskap kunne vært tettere og mer samkjørt, både overfor andre samarbeidsaktører, men også mellom nivåer og mellom fylkeskommune, kommune og

eventuelle regionråd. Knyttet til dette kan man se at det på en side er et ønske fra noen informanter, spesielt fra fylkeskommunen, at andre aktører samordner sitt arbeid mer i tråd med fylkeskommunens mål. Andre uttrykker et ønske om en fylkeskommune som også går i takt med aktørene den andre veien. For eksempel er det ønskelig at planene hos blant annet kommuner og fylkeskommuner kunne vært koblet tettere sammen.

En informant peker på samordning spesielt mellom partene: Å utvikle felles mål sammen med partene for lettere å kunne mobilisere flere om ønsket utvikling. Også samordning knyttet til selve driften av de ulike partnerskapene er blitt påpekt av en informant:

“Det vi har sett på er at man kanskje har litt for lett for å opprette partnerskap, utvalg og råd. Vi er litt tinnsoldater - vi er de samme som går igjen i de fleste rådene. Altså alt henger sammen med alt, så det blir mye det samme vi prater om. (...) Vi kunne ha slått dem sammen og man kunne sett på om man kunne fått en mer samordna drift av disse.”

- Ansatt, LO

4.9.2 Kompetanse

Flere informanter har pekt på kompetanseheving som et felt med forbedringspotensiale. Knyttet til dette har det blitt påpekt at kursing av de som er engasjert i arbeidet med regional utvikling er ønskelig. Dette omfatter både de som sitter på den ene siden og forvalter midlene, men også de som mottar dem. En annen informant peker på kursing som et hjelpemiddel for forbedring, men i denne sammenheng av lokalpolitikere tilknyttet regional utviklingsarbeid. Informanten mener det er viktig at politikere er velinformerte. Kursing for å få forståelse av hvordan man best kan ivareta *regionens* interesser fremfor *kommunenes*, slik at arbeidet ikke preges av at politikere “hilser hjem” til hjemkommunen. Dette fremmes som viktig - man må kurse lokalpolitikere i å være regionpolitikere.

Knyttet til kompetanse er det som nevnt tidligere påpekt fra flere informanter at en betydelig del av arbeidet med regional utvikling omhandler “rett kompetanse”: At fylkeskommunen tiltrekker seg den kompetansen det er behov for knyttet til videre utvikling i fylkeskommunen. Fylkeskommunene kan basert på våre funn bli bedre til å knytte undervisning og utdanning til kompetansebehovet i næringslivet. Her sier en av våre informanter at fylkeskommunen kunne vært mer “fremoverlent”.

4.9.3 (Bindende) planer og reelt mandat

”[Om fylkeskommunen] Og så må de også ha oppgaver og myndigheter til å fatte beslutninger og ikke bare være et forvaltningsorgan.”

- Ansatt, LO

Mange av informantene mener det er en utfordring at de regionale planene ikke er bindende på gjennomføringssiden. Det gjør at man kan være enige i planleggingsfasen, men at ingen er bundet til å være med på gjennomføringen. Flere av de ansatte i fylkeskommunene mener planene bør være bindende for å sikre mer myndighet. Noen sier også at planene på generelt grunnlag bør følges mer opp av fylkeskommunene.

Flere informanter viser til mer forpliktende planer som et forbedringspotensiale, og at de regionale planene bør få økt status i lovverket. Noen knytter bindende avtaler til det å kunne styre samarbeidspartnere i ytterligere grad, og til å kunne ansvarliggjøre alle involverte parter. Noen opplever at Innovasjon Norge og fylkesmannen heller fokuserer på statlige føringer fremfor regionale prioriteringer og mål. En informant ønsker et større regionalt styre over Innovasjon Norges prioriteringer for å bedre samkjøringen mellom deres og fylkeskommunens prioriteringer.

“(...) Man er avhengig av at planene også åpner for satsing på nye næringer som dukker opp. Hvis ikke vil det virke hemmende på utviklingen, tenker jeg.”

- Ansatt, fylkeskommune

Sitatet illustrerer at informantene i vårt utvalg ikke er udelte positive til at de regionale planene burde være bindende. Noen mener det er viktig at fylkeskommunen er en tilrettelegger og at den ikke skal påvirke for mye. En informant peker på at skjønn må veie tyngre enn de bindende planene, og at fylkeskommuner og andre institusjoner må få rom til å utøve dette. En annen viser til hvordan regional utvikling er et område hvor det ofte skjer endringer. Prosesser med regionale planer er tidkrevende, og i tillegg skal planene vare lenge. På grunnlag av dette bør de etter deres mening ikke være bindende.

De bindende planene blir også knyttet til *mandatet* fylkeskommunene har. En informant påpeker at fylkeskommunen må få et *reelt mandat* til å kunne utvikle regional politikk som forplikter de andre aktørene. Andre aktører påpeker imidlertid at fokus på disse planene kan forbedres også innad i egen organisasjon:

“Den politiske prestisjen er kanskje mer knytta til det å lage planene, få dem etablert, og få dem spredt, enn å følge opp. Kanskje vi administrativt også tenker litt sånn.”

- Ansatt, fylkeskommune

4.9.4 Prosjekter og virkemidler

En informant anmoder om en bedre gjennomgang av søknader for prosjekter, da de mener det er for mange ”små” søknader.

”Det er mange små prosjekter. Vi må tørre å prioritere litt. Det kan vi kanskje bli flinkere på – å tørre å prioritere hardere.”

- Ansatt, Innovasjon Norge

Som sitatet ovenfor illustrer kan prioriteringen gjøres enda bedre og mer spisset enn det gjøres i dag. Enkelte viser blant annet til at utvelgelsesprosessen kan være mer kritisk slik at virkemidlene prioriteres bedre. En informant stiller spørsmål til hvor bevisste fylkeskommunene er på hva slags verdi prosjektene som får støtte gir, eller om de gir noen verdi i det hele tatt.

Knyttet til prosjektene mener noen at arbeidet allerede er tilstrekkelig effektivt. Mange aktører har imidlertid pekt på hvordan fylkeskommunen kan forbedre seg, og det savnes mer driv- og gjennomføringsevne. En informant ønsker at det tenkes nytt og på større prosjekter, noe som understøttes av en annen informant som også ønsker fellesprosjekt fremfor de mindre. Noen peker på at det bør satses på å få frem flere prosjekter som fremmer omstilling, mens andre ønsker mer fokus på blant annet sysselsetting, levestandard og utdanning. Fylkeskommunen kan bli dyktigere på veiledning av prosjektarbeid internt i fylkeskommunen.

4.9.5 Tildelingskriterier fra KMD - Norges hellige ku

Flere informanter viser til tildelingskriteriene fra KMD som “Norges hellige ku”, og hvordan disse henger sammen med distriktpolitikken i Norge.

En informant mener at de statiske kriteriene for utdelingen av de regionale utviklingsmidlene er utdaterte. Det er ikke nødvendigvis en entydig sammenheng mellom verdiskapingspotensiale og geografisk plassering, smådriftsulemper, lange avstander eller tynn befolkning. Videre sier informanten:

“[...] Det at man bygger et finansieringssystem og fordeling av de pengene kun på permanente ulemper, det treffer bare delvis. [...] En kunne godt tenke seg en fordeling som dels kompenserer for permanente ulemper, og dels fordeles etter konjunkturavhengige, kortvarige utfordringer.”

- Ansatt, fylkeskommune

Noen informanter mener det er urettferdig fordeling slik det er i dag, og at kriteriene bør baseres på potensialet som finnes for utvikling i regionen. Det bør baseres på flere og mer dynamiske kriterier, for eksempel etter endrende samfunnsforhold. Noen mener indikatorene bør peke på utfordringer som skal løses, og at midlene bør fordeles etter dette. Enkelte mener midlene bør være friere. Det må også være større samsvar mellom målet “nasjonal verdiskaping” (Regjeringen, 2006), og det som er satt for kriterier for utdeling av midler. Gjennom dagens tildeling er det ikke slik at man ser man skal ha verdiskaping i hele landet, mener en informant.

5. Avsluttende drøfting

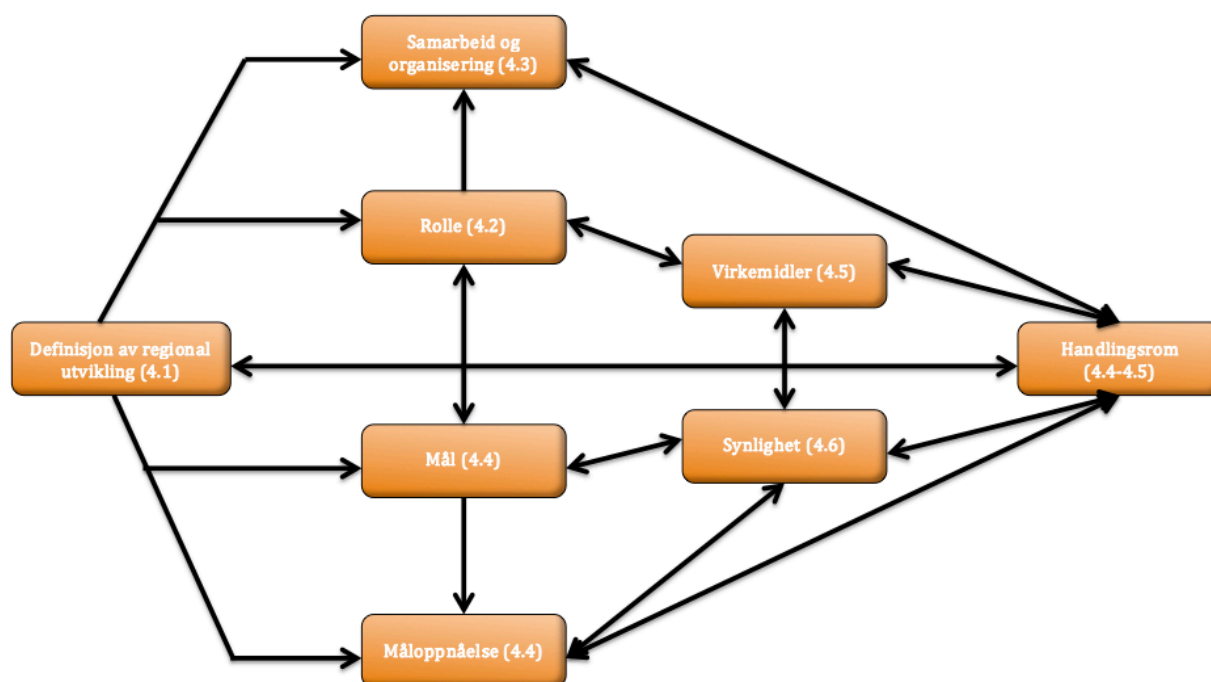
5.1 De store linjene

Regional utvikling skal skje gjennom det fylkeskommunale forvaltningsnivået. Fylkeskommunene kan og bør selv bestemme hvordan deres rolle innenfor dette arbeidet er og skal være, da det er fylkeskommunene som best kan ivareta denne rollen. Rollen og definisjonen av regional utvikling er sterkt knyttet sammen, og hvordan man definerer samfunnsutvikler vil dermed sette rammene for hvordan fylkeskommunene inntar denne rollen.

De regionale utviklingsmidlene er små og få. Det krever at fylkeskommunen finner best mulige løsninger for å utnytte det spillerommet de har. Utnytter fylkeskommunen dette handlingsrommet kan måloppnåelsen i prosjektene og mulighetene for synergieffekter økes. De regionale utviklingsmidlene setter det økonomiske handlingsrommet, og kan påvirke måloppnåelsen i prosjektene. Det politiske handlingsrommet settes av rammene rundt det regionale utviklingsarbeidet. Dette handlingsrommet oppleves som stort - men vi understreker viktigheten av å skille mellom reelt og opplevd handlingsrom, noe som også vil påvirke måten fylkeskommunene inntar samfunnsutviklerrollen.

Tradisjonen/kulturen og organiseringen vil kunne påvirke hvorvidt fylkeskommunene inntar lederrollen eller ei - en rolle som har blitt etterspurt fra flere hold. Organiseringen kan enten fremme eller hemme at lederrollen kan inntas for fullt. Kanskje vil et reelt mandat legge grunnlaget for at fylkeskommunen kan innta denne rollen, slik at det ikke nødvendigvis er behov for bindende planer. Dette er imidlertid blitt henvist til i forbindelse med gjennomføringen av prosjektene, og blitt utpekt som en måte å binde opp partene på. Ved et reelt mandat mener vi at dette vil forsterkes nok, og at samarbeidsaktører bindes opp gjennom dette allerede fra påvirkningsfasen de har i planleggingen. Fylkeskommunens arbeid innen synlighet trenger et løft, men dette kan ikke skje isolert fra å utbedre et system for måloppnåelse. Regionreformen byr på uante muligheter fylkeskommunene må gripe. Den gir muligheter for et forsterket samarbeid, en tydeligere lederrolle, tydeligere mål og totalt sett en større effekt av det regionale utviklingsarbeidet.

Våre endelige funn og de store linjene kan med dette oppsummeres i følgende modell:



5.2 Funn mot teori

Fylkeskommunen og de ulike samarbeidsaktørene er gjensidig avhengige av hverandre i regionalt utviklingsarbeid - de er alle avhengige av at det samfunnet de er en del av utvikles i en positiv retning. Dette har konsekvenser for hvordan beslutningene fattes. De er enige om de store linjene - hvordan verden ser ut - og de opplever stor konsensus omkring dette, men har ikke mulighet til å fatte fullstendig rasjonelle beslutninger. Samfunnsutvikling krever kompleks tenkning og beslutninger må tas på tross av manglende informasjon - de forsøker å velge de prosjektene og de løsningene som gagnar flest mulig i regionen, best mulig. Dette kan de gjøre fordi de har sitt handlingsrom, og iverksettingen foregår nedenfra og opp. Når beslutninger skal fattes om hvordan midlene skal brukes, eller når det er snakk om konkret planlegging oppstår det utfordringer med tanke på konsensus. Her er det visse retningslinjer for hvordan det skal prioriteres og hva midlene skal brukes til, og vi ser at iverksettingen kan preges noe ovenfra fra KMD.

På bakgrunn av denne undersøkelsen kan vi si noe om hvordan ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp ikke ser ut til å være enten eller, men heller et kontinuum mellom de to tilnærmingene. Vi har sett at fylkeskommunene opplever at de har stort politisk handlingsrom slik at de kan bestemme og gjennomføre det de ser som hensiktsmessig for sin region. Det er mest nedenfra-og-opp. Men, et viktig poeng for å kunne begrunne dette kontinuumet, er at det er satt noen hovedmål fra departementets side og nå også tydeliggjort hva rollen som regional utviklingsaktør og samfunnsutvikler innebærer. Dette beveger oss innover mot sentrum fra ytterpunktet 'nedenfra-og-opp'.

Det økonomiske handlingsrommet oppleves som styrt 'ovenfra', da tildelingen av midlene gjøres fra øverste hold gjennom statsbudsjettet, og bruken begrenses noe gjennom det distriktpolitiske virkeområdet og statlige satsinger fylkeskommunene skal medfinansiere. Det økonomiske handlingsrommet oppleves for oss som nærliggende ytterpunktet 'ovenfra-og-ned'. For de fylkeskommunene med få midler tildelt til regional utvikling, vil det være tilnærmet fullstendig ovenfra-og-ned-styring, slik som blant andre informantene fra Vestfold opplevde dette. Nordlands økonomiske handlingsrom er kanskje preget av mer balanse mellom ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp.

Det er ønskelig både fra flere samarbeidspartneres, KMDs og vår side at fylkeskommunen tar en klarere lederrolle i partnerskapene. Fylkeskommunen burde ha myndighet til å fatte en beslutning etter at alle parter har fått komme med sine innspill. Dette er for å tydeliggjøre hva som skal satses på, og for å få en klarere, mer enhetlig stemme utad. En potensiell utfordring ved å gi fylkeskommunen en klar lederrolle er at det kan gå i veien for samstyring og for nedenfra-og-opp-tilnærmingen. Ved at fylkeskommunen tar en klarere rolle som leder kan gjøre at den blir for dominerende i partnerskapet, og at det fører til at harmoni og demokrati ender med konflikt og uklare roller mellom individ og leder. Men så lenge alle partene i partnerskapene blir tatt hensyn til, og at partene selv føler at de blir hørt, muliggjøres samstyring og nedenfra-og-opp-tilnærmingen.

6. Smørbrødtype - våre anbefalinger

Nedenfor følger prosjektgruppens anbefalinger til fylkeskommunen, KS, KMD, og andre relevante aktører. Smørbrødtype er laget med utgangspunkt i analysen.

Mål, planer og virkemidler

1. Ha klare og tydelige fylkeskommunale mål for regional utvikling, med noen fokusområder.
2. Opprette et godt system for å måle effekt og måloppnåelse av tiltak og prosjekter. Dette kan blant annet bidra til at fylkeskommunen i større grad kan synliggjøre seg.
3. Sikre at fylkeskommunenes handlingsrom opprettholdes når det gjelder å kunne fokusere på egne lokale utfordringer - midlene som tildeles gjennom statsbudsjettet bør ikke øremerkes.
4. Jobbe for at fylkeskommunene samlet ikke opplever større kutt i tildelingene gjennom statsbudsjettet (kap. 551, post 60).
5. Jobbe for å sikre mer dynamiske kriterier for tildeling av de regionale utviklingsmidlene gjennom statsbudsjettet fremfor de statiske basert på blant annet geografiske ulemper.
6. Fokus på de store prosjektene som fører til varige endringer.
7. Jobbe mot en tettere kobling mellom kommune og fylkeskommune, og de kommunale og fylkeskommunale planene.
8. Arrangere workshop der relevante, potensielle søkere kan møtes og søke midler sammen. Dette kan gjøre at det kommer inn søknader som sikrer store prosjekter, som igjen kan gi stordriftsfordeler og synergieffekter.
9. Veiledning av prosjektarbeid internt i fylkeskommunen.

Samarbeid og roller

1. Mindre sektorisering og mer samarbeid på tvers av sektorer, både offentlig og privat, og på tvers av forvaltningsnivåer.
2. Invitere samarbeidsaktører og støttemottakere til jevnlig møter og samlinger med fylkeskommunen for å få en rapport på hvor langt man har kommet og hvordan man ligger an i prosjektene. Dette kan ses opp mot indikatorer i de regionale planene for å avdekke om det går i riktig retning eller ei.

3. Ha tydelige mandater og rollefordelinger innad i partnerskapene som avklares i fellesskap mellom fylkeskommunen og dens samarbeidsaktører.

Synlighet

1. Sørge for at fylkeskommunen får æren for arbeidet de gjør. For å sikre dette må arbeidet synliggjøres i vesentlig større grad enn det gjøres i dag.
2. Bruke mer ressurser, både menneskelige og økonomiske, på arbeidet med synliggjøring.
3. Sende ut månedlige nyhetsbrev til innbyggere, prosjektansvarlige, presse og samarbeidsaktører.
4. Være mer aktive på sosiale medier - for eksempel vise frem korte videosnutter av pågående og vellykkede prosjekter for å dele suksesshistoriene.
5. Lage informasjonsfilmer om muligheten for å søke midler til regional utvikling slik at man sikrer seg gode prosjekter.
6. Samarbeide mer med lokalpolitikere, og få dem til å vise frem fylkeskommunen i for eksempel lokalavisene.
7. Opprette en relasjon til relevante avisredaksjoner i regionen og til NRKs distriktskontorer.
8. Fylkeskommunene må tenke alternativt og være kreative. For å øke synlighet kan de blant annet engasjere unge som trenger relevant yrkeserfaring eller arbeidsutplassering. Disse kan blant annet skrive nyhetsartikler, hjelpe til med fylkeskommunens arbeid på sosiale medier, lage informasjonsfilmer og lignende.
9. Sikre at fylkeskommunens logo er godt synlig på prosjekter og tjenester utøvet av fylkeskommunen.

Opplæring og kompetansesikring

1. Kurse forvalterne av midlene – for eksempel opplæring av saksbehandlere i fylkeskommunen.
2. Kurse mottakerne av midlene.
3. Kurse lokal- og regionalpolitikere for å sørge for at de er velinformert. For å sikre kontinuitet bør dette gjøres minst hvert fjerde år på grunn av valgperiodene.
4. Øke kompetansen innen prosess- og kulturledelse.

Regionreform

1. Fylkeskommunene bør tilstrebe god dialog og diskusjon i forbindelse med sammenslåinger for å sikre god samarbeidskultur i de nye regionene.
2. Kartet må tegnes på nytt – den nye regioninndelingen bør ikke nødvendigvis baseres på de eksisterende fylkesgrensene. Større regioner vil bidra til fordeler i arbeidet med regional utvikling. Sammenslåing er særlig hensiktsmessig for fylkeskommuner som er relativt små og homogene.
3. Jobbe aktivt med endrings- og kulturledelse i de nye regionene.

7. Litteraturliste

- Amdam, J., & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Angell, E., Ringholm, T., & Bro, J. (2015). *Brikker som mangler - Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse* (No. 2015:4). Alta: Norut. Hentet fra http://norut.no/sites/norut.no/files/norut_alta_rapport_2015-4.pdf
- Baptista, R. (2015). *Entrepreneurship, human capital, and regional development*. New York, NY: Springer Science+Business Media.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (4. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering - Effektivitet, styring og demokrati. 7. utgave* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Forskningsrådet. (2014, 18. august). Om Programmet - VRI. Hentet 9. mai 2016, fra http://www.forskningsradet.no/prognett-vri/Om_Programmet/1224529235268
- Grønmo, S. (2011). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Illeris, S. (2010). *Regional utvikling: regionplanlægning og regionalpolitik i Danmark og Europa*. København: Bogværket.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Johannessen, S. O. (2011). *Myter og erfaringer om ledelse: et kompleksitetsperspektiv*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Karlsen, J. T. (2013). *Prosjektledelse - fra initiering til gevinstrealisering* (3. utg). Oslo: Universitetsforlaget.

Knudsen, J. P., Moen, B., Persson, L. O., Skålnes, S., & Steineke, J. M. (2005). *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng* (No. 2005:1). Stockholm: Nordregio. Hentet fra http://www.aksjonsprogrammet.no/vedlegg/endelig_rapport.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Aktivitetsrapport 2015*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5ba18d6abd5444398b94e2012ca25eef/aktivitetsrapport-for-2014.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Statsbudsjettet 2016: Fordeling av kap. 551, post 60*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Leknes, E., & Thesen, G. (2013). Det norske «regionparadokset»: Regionalt balansert innovasjonsmønster. *Plan*, (6), 30–33.

Lundbo, S. (2016, 28. april). Vestfold. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <http://snl.no/Vestfold>

March, J. G. (1999). Understanding How Decisions Happen in Organizations. I *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Blackwell.

Meld. St. 14, (2014-2015). (2015). *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 22 (2015-2016). (2016). *Nye folkevalgte regionaler - rolle, struktur og oppgaver*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>

Nilsen, R. E. (2014). Regional utvikling - på norsk. *Plan, 1*, 59–62. Hentet fra: https://www.idunn.no/plan/2014/01/debatt_regional_utvikling_-_paa_norsk

Nordland fylkeskommune. (2013). *Fylkesplan for Nordland 2013-2025 - Regional Plan (Regional plan)*. Bodø: Nordland fylkeskommune. Hentet fra <http://www.nfk.no/Handlers/fh.ashx?FillId=20596>

NOU 2000:22. (2000). *Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning Oslo 2000 Norges offentlige utredninger 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e57b8d77cd74463a710e2db1a7faa8e/no/pdfa/nu200020000022000dddpdfa.pdf>

NOU 2004:2 (Red.). (2004). *Effekter og effektivitet: effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål; utredning fra Effektutvalget, oppnevnt ved kgl. res. 5. oktober 2001; avgitt til Kommunal- og Regionaldepartementet 29. januar 2004*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b43a9b2446984a7293d16a8b7fad27e2/no/pdfs/nou200420040002000dddpdfs.pdf>

Offerdal, A. (2005). Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I H. Baldersheim og L.E. Rose (red) *Det kommunale laboratorium* (2. utg, s. 253-281). Bergen: Fagbokforlaget.

Regjeringen. (2006, 16. juni). Regionalpolitisk avdeling. Hentet 9. mai 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/avdelinger/rega/id1501/>

Regjeringen. (2010, 24. mars). Delt eierskap til Innovasjon Norge [Pressemelding]. Hentet 11. mai 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/delt-eierskap-til-innovasjon-norge/id598669/>

Regjeringen. (2013, 15. februar). Tilskuddsbrev kapittel 551 post 60 [Redaksjonellartikkel]. Hentet 18. mai 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/tildelingsbrev/tilskotsbrev/tilskuddsbrev-2013/tilskuddsbrev-kapittel-551-post-60/id713127/>

Regjeringen. (2015, 23. mars). Oppdragsbrev fylkeskommuner, Post 60, 2014 [Redaksjonellartikkel]. Hentet 18. mai 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/tildelingsbrev/post-60/id2402187/>

Regjeringen. (2016a, 14. januar). Tilskuddsbrev til fylkeskommunene 2016 Programkategori 13.50 post 60 [Redaksjonellartikkel]. Hentet 18. mai 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/tildelingsbrev/tilskotsbrev-fylkeskommunene-post-60-2016/id2470419/>

Regjeringen. (2016b). *Statsbudsjettet 2016: Fordeling av kap. 551, post 60*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/10b41bf2aa324da0b93605ffe86456c7/vedlegg_1_fylkesfordeling_post_60.xlsx_l289611.pdf

Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse* (4. utg). Oslo: Universitetsforlaget.

Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V., & Selle, P. (2009). *Kommunen Som Samfunnsutvikler - En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling* (No. 8/2009). Tromsø: Norut. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/fornyning/norut_rapport_8_2009.pdf

- Rogaland fylkeskommune. (2015). *Handlingsprogram næring 2016*. Stavanger: Rogaland fylkeskommune.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sjøholt, P. (2011). Regional utvikling og regionalpolitikk som fortellinger. *Plan*, 43(2), 50–55.
- St.meld. nr. 12, 2006-2007. (2006). *St.meld. nr. 12, 2006-2007 - Regionale fortrinn - regional framtid* (Stortingsmelding No. 12). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/12c31b47728b4477885acaa0df245d90/no/pdfs/stm200620070012000dddpdfs.pdf>
- Thorsnæs, G. (2016a, 28. april). Rogaland. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <http://snl.no/Rogaland>
- Thorsnæs, G. (2016b, 2. mai). Nordland. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <http://snl.no/Nordland>
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24, 86–107. Hentet fra https://www.idunn.no/nst/2008/01-02/governance_pa_norsk_samstyring_som_empirisk_og_-_analytisk_fenomen
- Vestfold fylkeskommune. (2013, 21. februar). Om Vestfold. Hentet 18. mai 2016, fra <https://www.vfk.no/Om-Vestfold/>
- Vestfold fylkeskommune. (2015). *Regional plan for verdiskaping og innovasjon - Sammen om Verdiskaping og Innovasjon*. Tønsberg: Vestfold fylkeskommune. Hentet fra https://www.vfk.no/Documents/vfk.no-dok/Planlegging/RPVI/VFK%20Regional%20plan%20for%20verdiskaping%20og%20innovasjon_web_72dpi.pdf

8. Vedlegg

Vedlegg 1: Prosjektmandatet

Oppdragsgiver: Kommunesektorens organisasjon (KS).

Oppdragstaker: Prosjektforum ved Universitetet i Oslo (UiO).

Bakgrunn

Våren 2015 leverte regjeringen et forslag til Stortinget om mulige oppgaver som kan overføres til primærkommunene. Under Stortingets behandling ble Regjeringen bedt om å komme tilbake med en stortingsmelding om roller og funksjoner for det regionale folkevalgte nivå. Den legges etter planen frem våren 2016. Regjeringen har varslet at meldingen vil konsentrere seg om de fremtidige regionenes ansvar som samfunnsutviklere. Hvordan begrepet samfunnsutviklere skal forstås vil være viktig for hvilke oppgaver og ansvar fylkeskommuner/regioner vil ha fremover. Ikke minst vil det være et spørsmål om fylkeskommunene/regionene har de nødvendige virkemidlene for å kunne styre samfunnsutviklingen.

Vi skal forsøke å kartlegge hvorfor fylkeskommunene bruker ulike virkemidler for å realisere de mål om regional utvikling som den enkelte fylkeskommune har definert. Gjennom prosjektet ønsker vi å undersøke hvordan fylkeskommunene bruker virkemidlene de har til rådighet og hva som eventuelt kan gjøres annerledes for å oppnå større effekt. Vi ønsker å belyse motivasjonen bak fylkeskommunenes ressursbruk og prioriteringer av prosjekter innen regional utvikling. Videre ønsker vi å vurdere om fylkeskommunene har tilgang på de ressurser som er nødvendige for å oppnå de målene for regional utvikling som er definert i planer og strategier. Kartleggingen skal blant annet gjøres ved å undersøke de ulike fylkeskommuners bruk av virkemidler og arbeidsformer.

Problemstilling

Den overordnede problemstillingen lyder som følger: “*Hvordan og hvorfor bruker fylkeskommunene ulike virkemidler for å realisere de mål om regional utvikling som den enkelte fylkeskommune har definert? I hvilken grad når fylkeskommunene disse målene utfra de virkemidlene de har til rådighet?*” Med virkemidler mener vi i hovedsak økonomiske virkemidler (ressurser).

Videre vil følgende forskningsspørsmål være relevante for prosjektet:

1. Hvilke prosjekter innen regional utvikling fokuserer dere på i deres fylke?
2. Hvorfor drar de i gang prosjektene?
3. Hvordan bruker fylkeskommunene virkemidlene sine?
4. Hvordan opplever dere/du at det fungerer? Hvorfor?
5. Hvordan oppnå flere og bedre resultater med arbeidet med regional utvikling?
6. Er virkemidlene tilstrekkelige for ønsket utvikling?
7. Hva er fylkeskommunenes rolle i arbeidet med regional utvikling?
8. Kan virkemidlene brukes på en mer effektiv måte?

Formål

Prosjektarbeidet skal sammenfattes i en rapport som skal leveres til KS og UiO mai 2016. Hovedformålet er å kartlegge hvorfor fylkeskommunene bruker ulike virkemidler for å realisere de mål om regional utvikling som den enkelte fylkeskommune har definert.

Intensjonen er at KS skal bruke funnene fra prosjektet både interessepolitisk (inn mot prosessen i etterkant av at Regjeringen legger frem en stortingsmelding om framtidens regioner våren 2016) og som et grunnlag for drøfting og erfaringsoverføring mellom fylkeskommunene.

Rapporten skal både presenteres for KS og for UiO i begynnelsen av juni 2016.

Metode og utvalg

Metode

Metodene vi skal benytte er dokumentanalyse, nærmere bestemt av fylkeskommunenes rapporter, samt deres planer, strategier og mål for regional utvikling. I tillegg skal vi benytte intervju. Vi har

valgt ut tre fylkeskommuner: Rogaland, Nordland og Vestfold. Disse er geografisk spredt, har ulike utfordringer og tiltak, og ulik tildeling gjennom statsbudsjettet. Nordland er særlig interessant på grunn av størrelsen på tildelingen, kreative arbeidsformer og aktivitet på både nasjonalt og internasjonalt nivå.

Nordland. Areal: 38 481 km². Innbyggere: 241 682 (SSB, 2015). Tilskudd gjennom statsbudsjettet: ca. 182 millioner kroner.

Rogaland. Areal: 9378 km². Innbyggere: 466 302 (SSB, 2015). Tilskudd gjennom statsbudsjettet: ca. 19 millioner kroner.

Vestfold . Areal: 2225 km². Innbyggere: 242 662 (SSB, 2015). Tilskudd gjennom statsbudsjettet: ca. 8,5 millioner kroner.

Vi skal intervju ulike representanter fra fylkeskommunene, for eksempel regionalsjefer. I tillegg skal vi intervju aktører fylkeskommunene samarbeider med (bl.a. NHOs lokalkontorer, samt Innovasjon Norges avdelingskontorer). Vi skal muligens intervju ulike representanter i kommunene og ansatte i KS.

Regional utvikling omfatter svært mye og er derfor vanskelig å måle. Vi har valgt intervju i kombinasjon med dokumentanalyse fordi dette er den beste måten å besvare vår problemstilling.

For å svare på problemstilling skal vi:

1. Definere og avgrense begrepet 'regional utvikling'.
2. Lage en oversikt hvor vi ser på planene, strategiene, målene og virkemidlene til de utvalgte fylkeskommunene.
3. Kartlegge de utvalgte fylkeskommunenes virkemidler.
4. Undersøke hvordan virkemidlene brukes.
5. Se på samspillet mellom virkemidlene.
6. Lage forbedringspunkter og vise hva som allerede fungerer godt i dag.

Praktisk informasjon

- Prosjektets varighet strekker seg fra januar – juni 2016.
- KS undersøker mulighet for tilgjengelig kontorplass.

Vedlegg 2: Intervjuguider

INTERVJUGUIDE - ansatte i fylkeskommunen

Ramme: 45 minutter

Innledende spørsmål

1. Hva er din stillingsbeskrivelse?
2. Hva legger du i regional utvikling?
 - a. På hvilken måte jobber dere med regional utvikling?
 - b. Hvordan er det organisert her i xxx?
3. Hvilke aktører samarbeider om regional utvikling i xxx fylkeskommune?
 - a. Er det aktører dere ikke samarbeider med i dag som du tenker ville være nyttig å innlede et samarbeid med? (evt inkludere i “partnerskap”?)
 - b. Hvordan opplever dere samarbeidet (konflikt/konsensus?)

Prosjekter/ Mål

1. Hvilke mål har xxx fylkeskommune selv satt for regional utvikling?

Innledning: KMD har 3 ulike mål (vi presenterer disse)

- 1) Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
- 2) Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning
- 3) Utvikle attraktive regioner og sentrer for befolkning og næringsliv

1. Hvordan vil du si at satsingen går overens med målene fra KMD?
2. Hvorfor er det akkurat de målene/prosjektene innen regional utvikling det fokuseres på?
 - a. Hvordan opplever du fylkeskommunens handlingsrom til selv å utforme mål for regional utvikling? Eventuelt, relevante mål for å møte deres regionale utfordringer.
3. Hva har fylkeskommunen betydd for samarbeid knyttet til regional utvikling?
 - a. Hva ville skjedd dersom fylkeskommunen ikke var involvert?

4. Hvilken rolle spiller fylkeskommunen fra start til slutt i prosjektene?
 - a. Hvis ikke de forstår spørsmålet: Er fylkeskommunen en tilrettelegger som setter rammer eller er de noe mer?
5. Når mål og prosjekter er vedtatt, spiller dere en rolle i gjennomføringsfasen også?
 - a. Hvordan følges prosjektene opp?
6. Hvem/hvilken aktør opplever du som initiativtaker i de fleste prosjekter knyttet til regional utvikling? (makt)
 - a. Hvem oppfatter du at har styringen over regional utvikling? (er dette KMD, er det FK eller hvem er det?)

Virkemidler/ Prioritering av midler

1. Opplever du at xxx fylkeskommune har tilstrekkelige virkemidler for å oppfylle målene for regional utvikling?
2. Hvilke argumenter ligger til grunn for xxx fylkeskommunes prioritering av virkemidlene?
3. Hvordan vurderer du fylkeskommunens prioritering/bruk av virkemidlene?
 - a. Fokuseres det på riktige prosjekter knyttet til fylkeskommunens målsetting? Eller kan målsettingen oppnås på en bedre måte dersom en hadde fokusert på andre prosjekter?
4. Er det noen prosjekter hvor dere har benyttet andre virkemidler enn tilskuddet fra statsbudsjettet? Eventuelt: tilskudd fra statsbudsjettet i kombinasjon med andre midler?
 - a. Hvis ja: Hvordan vurderer dere effekten? Er det i større eller mindre grad virkningsfullt?

Forbedring/ Effekt

1. Mener du at det xxx fylkeskommune allerede gjør innen regional utvikling er tilstrekkelig?
 - a. Hvis nei: Hva er forbedringspotensialet?

2. Ser du for deg en måte midlene kan brukes mer effektivt?
3. Ser du for deg større måloppnåelse dersom de regionale planen hadde vært bindende?
4. Hvordan vurderer du måloppnåelsen knyttet til regionale utviklingsprosjekter i din fylkeskommune/ditt samarbeid?
 - a. Eventuelt: Hva tenker du kan være grunnene til at dere oppnår så mye/så lite?
5. Er det noen felles kjennetegn ved suksessfulle prosjekter innen regional utvikling?

Avslutningsspørsmål

1. Opplever du at det er nødvendig å synliggjøre arbeidet fylkeskommunen gjør innen regional utvikling - eventuelt hvorfor?
 - a. Hva gjør dere for å synliggjøre dere?
2. Hvordan mener du at man kan oppnå flere og bedre resultater innen regional utvikling?
 - a. Hvor ligger forbedringspotensialet?
 - i. Og HVA skal man gjøre?
 - ii. Er det f. eks. behov for mer erfaringsutveksling mellom fylkene?
3. Hva tenker du om diskusjonen angående sammenslåing av FK sett opp mot regional utvikling ? Forbedring eller svekkelse med større regioner?
4. Hva tenker du om kriteriene som ligger til grunn for tildeling av økonomiske midler gjennom statsbudsjettet? Burde disse vært mer dynamiske enn det de er idag?

INTERVJUGUIDE - Samarbeidspartnere (LO, NHO og Innovasjon Norge)

Ramme: Ca 30 min

Innledende spørsmål

1. Hva er din stillingsbeskrivelse?
2. Hva legger du i regional utvikling?
 - a. På hvilken måte jobber dere med regional utvikling?
3. Hva er deres rolle knyttet i partnerskapet?
4. På hvilken måte kan deres bidra til å bedre arbeidet med regional utvikling?

Prosjekter/Mål:

Innledning: KMD har 3 ulike mål (vi presenterer disse)

1. Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
 2. Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning
 3. Utvikle attraktive regioner og sentrer for befolkning og næringsliv
-
1. Hvilken rolle spiller deres organisasjon i målsettingsprosessen?
 - a. Opplever du at dere har noen påvirkningskraft med hensyn til hvilket av disse hovedmålene det skal fokuseres på?
 2. Hva har fylkeskommunen betydd for samarbeid knyttet til regional utvikling?
 - a. Hva ville skjedd dersom fylkeskommunen ikke var involvert?
 - b. Hva slags rolle har fylkeskommunen? Tilrettelegger? Initiativtaker?
 3. Hvordan synes du fylkeskommunen evner å se de store sammenhengene? På tvers av sektorer og eventuelt over egne grenser?
 - a. Mener du fylkeskommunen burde ha mer myndighet? Burde planene være mer bindende?
 4. Hvem/hvilken aktør oppleves for deg, som initiativtaker i de fleste prosjekter knyttet til regional utvikling? (makt)
 5. Er det noen felles kjennetegn ved suksessfulle prosjekter innen regional utvikling?
 - a. Er det noe andre fylker kan lære av xxx fylkeskommune?

Virkemidler/ Prioritering av midler

1. Opplever du at xxx fylkeskommune har tilstrekkelig med virkemidler for å oppfylle målene for regional utvikling?
2. Hvordan vurderer du fylkeskommunens prioritering/bruk av virkemidler?
 - a. Fokuseres det på nyttige prosjekter? Bidrar disse til regional utvikling?
 - b. Er det andre prosjekter du mener ville bidratt bedre?
 - c. I hvor stor grad vil du si at dere har mulighet til å påvirke prioriteringen/bruken av virkemidler?

Forbedring/ Effekt:

1. Mener du at det xxx fylkeskommune allerede gjør innen regional utvikling, er tilstrekkelig?
 - a. Hvis nei: Hva er forbedringspotensialet?
2. Ser du for deg en måte midlene kan brukes mer effektivt?

Avslutningsspørsmål

1. I hvilken grad opplever du fylkeskommunens arbeid innen regional utvikling er synlig?
Behov for mer synliggjøring - eventuelt hvorfor?
2. Hva tenker du om den kommende regionreformen sett opp mot regional utvikling ?
Forbedring eller svekkelse med større regioner?