

RAPPORT

Oddbjørn Bukve og Øyvind Glosvik

Regionalpolitikken på regionnivået

TITTEL Regionalpolitikken på regionnivået	RAPPORTNR. 8/03	DATO 12-03
PROSJEKTTITTEL Regionalpolitikken på regionnivået	TILGJENGE open	TAL SIDER
FORFATTAR Oddbjørn Bukve og Øyvind Glosvik	PROSJEKTTLEIAR/-ANSVARLEG Oddbjørn Bukve	
OPPDRAGSGJEVAR Noregs forskningsråd, Programmet for regional utvikling	EMNEORD Regionalisme, regional utvikling, bygdeutvikling, nettverk, læring, partnerskap	
SAMANDRAG / SUMMARY <p>Hovudmålet med prosjektet har vore å beskrive og analysere den rolla som det regionale nivået spelar i utforminga og iverksetjinga av norsk regionalpolitikk. Spesielt er vi opptekne av kva verknader dei institusjonelle endringane i regionalpolitikken har hatt på regionalnivået. Ei deloppgåve har vore å sjå på fylkeskommunane si rolle i regionale integrasjonsprosessar. Den andre deloppgåva har vore å studere framveksten av partnerskap og nettverk på regionalnivået. For dette formålet har vi sett på samhandlingsprosessane mellom utviklingsaktørane på fylkesnivået i fire utvalde fylke. Det tredje delprosjektet er ein spesialstudie av prosessane rundt bygdeutvikling to av fylka, med vekt på utvikling av nettverk og læringsprosessar. Studiane syner oss at det ikkje er ein enkel og rettlinja veg til å skape gode og utviklingsdyktige nettverk. Men av og til lykkast det, og det gjeld å bygge læringsprosessar rundt dei vellykka erfaringane. Studiane syner oss og at det for tida finst ein alvorleg mangel på tillit mellom statlege og regionale aktørar i utforminga av norsk regionalpolitikk.</p>		
PRIS Kr 000,-	ISSN 0806-1688 ISBN 82-466-0078-8	ANSVARLEG SIGNATUR

Innhald

Innhald	iii
Forord.....	v
1. Det regionalpolitiske regimeskiftet og regionane	1
Fordelingspolitikkenes krise og framveksten av ein ny utviklingsmodell.....	1
Partnerskap for regional utvikling	2
Governance og politikknnettverk	4
Frå fordelingsregimet til utviklingsregimet.....	5
Opplegg av rapporten.....	6
2. Regionalpolitikken.....	7
Utviklingsregimet slår gjennom	8
Regional planlegging: regionalpolitikken som premissleverandør?.....	9
Distriktspolitikken: Den ”nasjonale ekstrainsatsen” for distrikta.....	11
Frå stabilt busetjingsmønster til robuste regionar.....	12
Regionalpolitikk og utvikling av regional handlingsevne.....	13
Den nye regionalpolitikken og samordning av offentleg sektorpolitikk.....	15
Konklusjon	17
3. Funksjonsfordelingsstrid og regionaliserings-initiativ. Mot ein norsk regionalisme?.....	18
Innleiing.....	18
Regionar og regionalisme.....	19
Regionnivået i den nasjonale politikken	22
Dei nye regionaliseringsinitiativa	24
Vestlandsregionen.....	25
Austre Austlandet.....	29
Sør-Austregionen	33
Oppsummering	35
4. Partnerskap og utviklingsnettverk på fylkesnivået	38
Innleiing.....	38
Problemstilling og metode.....	41
Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Møre og Romsdal	42
Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Rogaland	48
Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Sogn og Fjordane	54
Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Vestfold.....	59
Oppsummering og konklusjonar.....	63
5. Nettverk og læring i bygdeutviklingsprosessar	67
Føremål, problemstillingar og data.....	67
To perspektiv på nettverksomgrepet	68
Nettverk i bygdeutviklingsarbeidet.....	70
Læring og nettverk i bygdeutviklingsarbeidet.....	77
Konklusjon - oppsummering	80
6. Bygdesamfunna og fylkesnivået.....	82
Bygdeutvikling i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.....	82
Bygdeutvikling sett frå bygdene sin synsstad	86
Kva kan vi lære av møtet mellom bygdesamfunn og fylkesnivå?.....	94
7. Oppsummering	100
Fylka og regionale integrasjonsprosessar.....	100
Partnerskap og nettverk på fylkesnivået.....	101
Nettverk og læring i bygdeutvikling	103

Sluttord.....	104
Litteratur.....	106

Forord

Fokus i denne rapporten er på fylkesnivået si rolle i utforming og iverksettning av regionalpolitikken. Dette emnet studerer vi i eit horisontalt perspektiv, med vekt på samarbeidet mellom dei ulike regionalpolitiske aktørane på fylkesnivået. Vi ser på det i eit vertikalt perspektiv, med vekt på korleis fylkeskommunane inngår i nye samarbeidsformer og debatten om eit nytt regionnivå her i landet. Dessutan går vi i djupna ved å sjå på prosessane på eit utvalt politikkområde, bygdeutvikling.

I utgangspunktet hadde vi tenkt oss eit smalare prosjekt, med fokus på det horisontale samarbeidet på fylkesnivået og fordjuping på eit par politikkområde. Dette var kjernen i den prosjektskissa vi fekk løyving til tidleg i 1999. Men i løpet av dette og året etter vart diskusjonen om ei norsk regionalisering meir og meir aktualisert. Programstyret for regional utvikling ønskte å få til eit prosjekt som tok opp dette emnet, og spurde oss om vi kunne få det til innanfor ramma av vårt prosjekt. Vi tok utfordringa og leverte ein endra projektskisse der noko av innsatsen var vridd frå det horisontale til det vertikale perspektivet.

I denne rapporten gjer vi greie for resultatane av forskinga vår. Endringane i prosjektopplegget har gjort at vi har funne det naturleg å lage ein sluttrapport som er organisert rundt dei tre hovudemna i prosjektet, heller enn å lage ein tradisjonell monografi. Vi har lagt vekt på at det skal vere råd å lese det eller dei kapitla som handlar om kvart delemne utan å lese heile rapporten. For dei som ønskjer å lese heile rapporten, kan enkelte poeng bli repeterte i ulike kontekstar. Dette vonar vi å få tilgjeving for. Dei fleste av kapitla i rapporten vil i meir eller mindre omarbeidd form også bli publiserte i ei av bøkene frå Programmet for regional utvikling.

Takk til programstyret og administrasjonen i forskingsrådet for eit greitt samarbeid undervegs. Dei har organisert programmet i ein matrisestruktur som har vore krevjande, men også fruktbar i form av god kommunikasjon med andre programdeltakarar undervegs. Ei særskild takk til deltakarane i programnettverket om regional politikk og planlegging, som har gitt oss kommentarar til tidlegare versjonar av dei fleste kapitla. Sameleis takk til samarbeidspartnarane i regionstudien av Nord-Vestlandet, som vi også har diskutert med og fått kommentarar frå. Men ansvaret for sluttproduktet lyt vi ta sjølve.

Oddbjørn Bukve

Øyvind Glosvik

1. Det regionalpolitiske regimeskiftet og regionane

Oddbjørn Bukve

I løpet av dei siste tiåra har vi vore vitne til store endringar av det regionalpolitiske regimet i dei europeiske landa, Noreg medrekna. Denne rapporten handlar om innhaldet i og konsekvensane av slike endringar her i landet. Fokus er på det regionale forvaltningsnivået, altså fylkeskommunane. Vi spør korleis det nye regionalpolitiske regimet kjem til synes i samhandlinga mellom aktørane på fylkesnivået, i samhandlinga mellom fylkesnivået og aktørar på lokalnivået, og korleis fylkeskommunane samhandlar i dei gryande regionaliseringsprosessane der større regionar er sette på dagsorden. Vi studerer altså både den horisontale og den vertikale samhandlinga i regionane. I dette innleiingskapitlet skal eg først dra fram dei store linjene i regimeskiftet, deretter vil eg gjere greie for den framgangsmåten vi har valt for å studere dette regimeskiftet i den norske konteksten.

Med omgrepet politisk regime forstår vi summen av institusjonar, avgjerdsprosedyrar, verdiar og normer innan eit politikkområde. Kort fortalt handlar regimeendringa om ei krise for ein fordelingsorientert, eksogen utviklingsmodell og overgangen til ein innovasjonsorientert, endogen utviklingsmodell. Denne overgangen har skapt behovet for nye politiske rammer for utviklingspolitikken. Den regionale utviklingspolitikken er i stigande grad blitt organisert i partnerskap med deltaking på tvers av tradisjonelle institusjonsgrenser. Dette tyder samstundes ein overgang frå hierarkiske, myndigheitsbaserte avgjerdsprosedyrar til samordning mellom formelt uavhengige, men reelt gjensidig avhengige aktørar. Mange har prøvd å omgrepsfeste regimeendringane. Dei er vortne omtala som ei vending frå hierarkisk organisering til nettverksorganisering, og som ein overgang frå government til governance. Som innleiing til dei empiriske analysane i rapporten skal eg her diskutere kva som ligg i desse omgrepa, og med utgangspunkt i det skisserte ein allmenn modell av den regionalpolitiske regimeendringa.

Fordelingspolitikkenes krise og framveksten av ein ny utviklingsmodell

I tretti år etter avslutninga av den andre verdskrigen opplevde ”den organiserte kapitalismen” sin definitive glansperiode. Næringslivsinteressene vart i denne perioden i stigande grad trekte inn i offentlige avgjerdsprosessar rundt næringspolitikk og økonomisk politikk. Den gjeldande doktrinen for økonomisk politikk var keynesianismen. I nedgangstider skulle staten bruke pengar for å skape etterspurnad og halde hjula i gang. I oppgangstider skulle staten bremse for å hindre inflasjon og overoppheting av økonomien. Eit nært samarbeid mellom styresmakter, næringsliv og arbeidstakarorganisasjonar skulle sikre rasjonaliteten i systemet og hindre at enkeltgrupper øydela fundamentet for langsiktig vekst ved å maksimere sine interesser på kort sikt. Klassekampen frå mellomkrigstida var historie. Gjennom kompromiss mellom klassane skulle alle sikrast sin del av veksten. Etableringa av velferdsstaten var såleis ein annan hjørnestein i den organiserte kapitalismen. Ein politikk for modernisering av regionar med svakt utvikla næringsliv og lite bidrag til brutto nasjonalprodukt var også ein del av formelen. Gjennom utbygging av infrastrukturen, tilførsel av kapital, etablering av hjørnesteinsbedrifter og vekstsentra skulle dei veike regionane få vekst og bli i stand til å yte

sitt bidrag til nasjonens velstand. Det blei bygd opp regionale planleggingsinstitusjonar og utviklingsfond med til dels store ressursar til rådvelde.

Men idyllen skulle ikkje vare. På 1970-talet byrja økonomiane i dei rike landa i vesten å oppføre seg på andre måtar enn føresett i den keynesianske modellen. Forsøk på å bremse nedgangstider med å auke statsutgiftene førde ikkje lenger fram. I staden for vekst fikk ein det som vart kalla stagflasjon – samstundes stagnasjon og inflasjon. Arbeidsløysa auka, arbeidarane protesterte og høgresida kom på offensiven med sin kritikk av den keynesianske modellen. Denne kritikken gjekk ut på at den organiserte kapitalismen hadde hindra marknaden i å verke som det skulle. Dermed hadde veksten vorte bremsa. Oppgåva no måtte være å syte for at marknaden fekk større spelerom. Schumpeters idear om dei økonomiske krisene sine reinsande verknader og tydinga dei hadde som sporar til innovasjon fekk stor utbreiing. Deregulering av økonomien og reduksjon av staten sine oppgåver kom på dagsorden. På 1980-talet arbeidde høgre-regjeringar i Europa og USA med å realisere dette programmet, og det ny-liberale tankegodset har etter kvart blitt ein like dominerande ideologi som keynesianismen var det i etterkrigstida. Under presset av dereguleringar og aukande internasjonal konkurranse har næringslivet i alle land blitt tvinga til å fokusere på omstrukturering og styrking av konkurransekrafta.

Dette har fått følgjer også for regionalpolitikken. Vekst og velstand i regionane kunne ikkje lenger sikrast gjennom statlege moderniseringspakker. I staden måtte regionane sine egne krefter mobiliserast for å skape utvikling nedanfrå. Og når statens økonomiske ressursar var avgrensa, måtte private aktørar mobiliserast til å delta i utviklingsarbeidet. Medan ”toppfolka sitt partnerskap” på det nasjonale nivået gjekk i oppløysing, opna det seg altså nye høve for partnerskap i regionane.

Dei utviklingstrekk som vi har beskrive her, har blitt forklart på ulike måtar. Ei forklaring er basert på tesen om at vi har gått frå ein fordistisk til ein post-fordistisk produksjonsmåte. Det fordistiske samfunnet var dominert av standardisert masseproduksjon og storbedrifter som hadde behov for nasjonale reguleringar. I det post-fordistiske samfunnet, prega av fleksibel spesialisering og mangedrift framfor stordrift, er det behov for ei meir tilpassa tilrettelegging for næringslivet (Lipietz 1992). Regionane får ei større rolle å spele som reguleringsinstansar. Ei nærslekta tese er at vi lever i overgangen frå industrisamfunnet til informasjonssamfunnet eller kunnskapssamfunnet. Denne overgangen fører med seg ei avhierarkisering på alle område. Frå teknologien (informasjonsteknologiens nettverk) til dei sosiale forholda, og i arbeidslivet og staten finn det stad ein overgang til nettverksorganisering framfor hierarkiske organisasjonsformer (Castells 1999). Ei tredje tolking er at det er det individualiserte konkurransesamfunnet som vinn fram. Marknaden vinn over politikken. Vi skal ikkje opphalde oss meir ved desse makroforklaringane her, men i staden ta eit nærare blick på framveksten av partnerskapsbaserte organisasjonsformer i regionalpolitikken.

Partnerskap for regional utvikling

Omgrepet partnerskap brukt om samarbeid mellom styresmakter og næringslivsinteresser om økonomisk utvikling ser ut til å stamme frå USA på 1970-talet. Presidentane Carter og særleg Reagan la vekt på partnerskap som verkemiddel for byutviklinga (Squires 1989). I USA, eit land utan regionalpolitikk i europeisk forstand, handla partnerskapsomgrepet først og fremst om samarbeid mellom styresmakter, næringsliv og ofte frivillige organisasjonar i bypolitikken. Det var EU som tok omgrepet over til Europa og inn i regionalpolitikken. EU

har lagt stor vekt på partnerskap i utforming og gjennomføring av sine program for regional næringsutvikling. Medan nasjonalstatane sine budsjett for regional utvikling gjerne vart mindre på 1980-talet, etablerte EU ei sterkare satsing på regional utvikling gjennom den såkalla strukturfondsreforma frå 1988 (Armstrong 1995). Utviklinga av ein eigen regionalpolitikk i EU-regi var ein del av eit politisk kompromiss for å gjere den indre marknaden meir lettfordøyeleg for alle medlemslanda. Og midlane til EUs regionalpolitikk har økt sterkt på 90-tallet.

Ei viktig endring er at støtta i aukande grad blir gitt til program, ikkje til enkeltprosjekt. Utviklingsplanar for eit område, såkalla "Single Development Programmes", er ein føresetnad for å få midlar frå strukturfonda. Og planutarbeidinga skal skje i partnerskap mellom kommisjonen, dei enkelte nasjonalstatane, regionale styresmakter, næringslivet og frivillige organisasjonar. Boland (1996) karakteriserer partnerskapa som ryggraden i bruken av EUs strukturfond, men det er ikkje eintydig korleis partnerskapsomgrepet blir brukt i alle samanhengar. Av og til kan det bli brukt om samarbeid mellom EU-nivået, nasjonalstatane og lågare forvaltningsnivå i planlegginga og gjennomføringa av regionalpolitikken. Oftare blir det kanskje brukt om eit samarbeid mellom offentlege organ, det private næringslivet og eventuelt frivillige organisasjonar. Omgrepet er altså fleksibelt nok til å omfatte mange ulike former for samarbeid. Det peikar likevel mot ei endring der styring gjennom autoritet blir erstatta av styring gjennom avtalar mellom uavhengige aktørar. Partnerskapen har ingen definitiv autoritet som kan avgjere når partane ikkje blir samde. Når programutarbeidinga er basert på partnerskap, framstår aktørane i næringslivet ikkje som klientar i forhold til eit offentlig verkemiddelapparat. Dei er i prinsippet likeverdige deltakarar i utviklingsprosessen og defineringa av tiltaka.

Ein konsekvens av partnerskapsmodellen er nye organisasjonsformer for regionalpolitikken. I stigande grad blir regionalpolitiske tiltak og program iverksett gjennom regionale utviklingsorgan på sida av den tradisjonelle forvaltninga. På engelsk bruker ein gjerne nemninga Regional Development Agencies (RDA) om desse organa (Halkier og Danson 1996). Dei nye RDA er gjerne halvautonome organ som tek hand om eit breitt sett av virkemiddel: risikokapital, rådgeving, opplæring og infrastruktur. I regi av EU finst det ein medlemsorganisasjon for regionale utviklingsorgan i medlemslanda, og denne hadde på slutten av 1990-talet 130 medlemmer. Halkier og Danson (1996) gjennomførte ei spørjeskjemaundersøking til 30 av desse organa. Dei fann at halvparten oppfylte dei idealtypiske krava som dei stilte til RDA: autonom organisering på avstand frå politisk kontroll, råderett over integrerte verkemiddel og orientering mot å utvikle det regionale næringslivet.

Eit anna viktig trekk i Europa er styrkinga av det regionale forvaltningsnivået i mange land (Sharpe 1995). I Frankrike, Italia og Spania har det blitt oppretta et nytt regionalt nivå med folkevalde forsamlingar og spesielt ansvar for utviklingsoppgåver. I andre land har etablerte regionar fått nye oppgåver. I kor stor grad dette fører med seg ei utholing av makta til nasjonalstatane, eller om statane har bruk for regionane i gjennomføringa av ein meir utviklingsretta næringspolitikk, kan stå som eit ope spørsmål. I enkelte tilfelle opptrer nok regionane som sjølvmedvitne maktsentra i til dels open konkurranse med dei nasjonale styresmaktene, slik vi kan sjå det for eksempel i Katalonia, i Baskarland og dei nordlege regionane i Italia. I andre tilfelle, som England og Sverige, synest staten sine ambisjonar om et nytt regionalt apparat å vere viktigare for dei nye regionale organisasjonsformene.

Også i Noreg har partnerskap på regionnivået fått auka merksemd. Dette er særleg knytt til kravet om at fylka skal utarbeide såkalla regionale utviklingsprogram (RUP), og at dette skal skje i samarbeid mellom fylkeskommunane, regionale statsorgan, næringslivet og andre aktørar i regionane. Medan norske fylkeskommunar til første halvdel av 1990-talet hadde hand om både bedriftsretta støtteordningar og støtte til tilretteleggingstiltak, blei den bedriftsretta støtta no overført til det nyoppretta SND, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Med regionale utviklingsmidlar delt mellom fylkeskommunane, SND og fylkesmannen blei det behov for samordning, og her kom RUP-ane inn med eit klart europeisk forbilde. Næringslivets Hovedorganisasjon bygde ut sitt apparat på regionnivået mellom anna for å tilpasse seg de nye arbeidsformene. Dei første evalueringane av regionale utviklingsprogram i Noreg tyder på at det er partnerskapen mellom offentlege aktørar som er mest sentralt (Sollund et al. 1997, Mariussen et al. 2000). Næringslivet står i stor grad på sidelinja. Men ideologisk har partnerskapstenkinga fått innverknad også i Noreg, og vi ser tendensar til at fylkeskommunane samarbeider i nye regionar blant anna fordi dei ønskjer å overta oppgåver på det regionalpolitiske området frå staten.

Governance og politikknnettverk

Mange har prøvd å omgrepsfeste dei endringane som har skjedd i regionalpolitiske avgjerdsprosedurar. Her skal vi gjere merksam på tre omgrepspar som kan vere høvelege til å fange endringane i dei regionalpolitiske prosessane. Det eine er overgangen frå government til governance (Rhodes 1997), det andre overgangen frå hierarkisk organisering til politikknnettverk (Marin & Mayntz 1991, Thatcher 1998, Thompson 1991). Det tredje omgrepsparet talar om ei vending frå instrumentell til kommunikativ planlegging (Healey 1994). Alle tre tek mål av seg til å beskrive generelle endringar i korleis den offentlege politikken blir organisert, men framveksten av regionale partnerskap er eit av dei områda der omgrepa synest spesielt relevante.

Governance-teoretikarane tek gjerne utgangspunkt i ei forvitring av hierarkisk autoritetsutøving i forvaltninga. Denne forvitringa blir vanlegvis forklart ut frå ein ressursavhengigheitsmodell mellom ulike aktørar. Regionale aktørar kan ikkje berre forståast som agentar for ei sentral styresmakt. Gjennom skjønnsutøving og kontroll over informasjon har dei høve til å påverke avgjerdene. Ein meir dialogbasert avgjerdsmodell står derfor fram som eit alternativ til styringsforsøk med stor sjanse for å mislykkast. Tillempa på forholdet mellom styresmakter og næringsliv blir det sentralt at i vår type samfunn kontrollerer offentlige og private aktørar ulike ressursar som er viktige for næringsutvikling. Private aktørar tek avgjerder om investeringar og lokalisering av bedrifter, offentlege aktørar tek avgjerder om infrastruktur, rammevilkår og insentiv. Dette skaper ei form for gjensidig avhengigheit, der begge partar kan ha nytte av å tilpasse seg til kvarandre. Det finst ikkje ein dominerande autoritet, men partar som kan og må spele saman med kvarandre.

Nettverksteorien framstiller nettverk som ei grunnleggande sosial samordningsform på linje med hierarki og marknad. Der marknaden er basert på konkurranse og hierarkiet på autoritet, er nettverket ei form for frivillig samordning mellom formelt sett uavhengige aktørar. For at nettverket skal fungere, må det finnast ein grunnleggande tillit mellom aktørane som inngår. Vilkåra for å utvikle denne tilliten er viktig for å forstå korleis nettverk blir etablert. Det andre vilkåret er den gjensidige avhengigheita, at kvar av aktørane i nettverket kontrollerer ressursar som er av interesse for dei andre. Elles kan nettverk vere av ulike slag, frå formålsoverterte og kontraktsbaserte via tradisjonelle lokalsamfunnsnettverk til verdibaserte nettverk der felles

symbol og verdiar er det avgjerande limet og drivkrafta i nettverket. Men tesen om aukande kompleksitet i politikken og dermed større gjensidig avhengigheit mellom aktørane er sentralt også blant dei som analyserer den tiltakande nettverksorganiseringa av offentlig politikk.

Frå fordelingsregimet til utviklingsregimet

Dersom vi skal oppsummere det vi har sagt til no om endringar i det regionalpolitiske regimet sidan 1970-talet, kan vi gjere det ved å skissere ein idealtypisk overgang frå eit fordelingsregime til eit utviklingsregime. Der den dominerande norma i fordelingsregimet var fordeling av økonomisk vekst frå sentrum til periferi og modernisering av periferien på sentrum sine premisser, er utviklingsregimet sin berande ideologi å utvikle regional konkurransekraft basert på ei mobilisering av eigne ressursar og kompetanse. Multi-level governance tyder at regionane spelar saman med overregionale styresmakter både om programutforming og om premissane for utvikling av regionen. Det er ikkje tale om å tilpasse seg eit hierarkisk og regelbasert verkemiddelsett som er definert av nasjonale styresmakter.

Relasjonane mellom styresmakter og næringsliv har også endra seg. Frå ein hierarkisk relasjon der bedriftene er virkemiddelapparatet sine klientar, er vi over i ein situasjon der den gjensidige avhengigheita er erkjent og klientrelasjonen erstatta av partnerskap. Regionale utviklingsorganisasjonar forvaltar i mindre grad enkeltstående virkemiddel. Dei er strategiske utviklingsorgan som syter for integrering av ulike verkemiddel. Samstundes er dei i mindre grad enn før under direkte politisk styring. Oppsummert kan vi snakke om ein overgang frå autoritetsbaserte avgjerdsprosedyrar – government – til nettverksbaserte avgjerdsprosedyrar – governance.

Framstillinga i figuren må oppfattast som idealtypisk, som ei reindyrking av dei endringstrekka mange meiner å sjå. I praksis finst det ulike utviklingsveggar og ulike mellomformer mellom dei reindyrka typane som figuren viser. Vårt formål med å trekke opp ein slik idealtypisk modell er å skape ei felles ramme for dei empiriske analysane i boka.

Figur 1: Ein idealtypisk modell for endringar i det regionalpolitiske regimet

	Fordelingsregimet	Utviklingsregimet
<i>Dominerande normer</i>	Fordeling Modernisering	Utvikling Konkurransekraft
<i>Relasjonar mellom stat og region</i>	Hierarkisk Regelbasert tildeling	Dialog/konkurranse Forhandlingsbasert tildeling
<i>Relasjonar mellom styresmakter og næringsliv</i>	Klientrelasjon Hierarkisk	Partnerskap Gjensidig avhengige
<i>Organisasjonsformer</i>	Fragmenterte Verkemiddelforvaltande	Integrerte Strategiske
<i>Avgjerdsprosedyrar</i>	Autoritetsbaserte "Government"	Politikknettverk "Governance"

Modellen peikar mot nokre spørsmål som vil vere sentrale i den vidare drøftinga: I kor stor grad vert utviklinga av den statlege regionalpolitikken her i landet fanga opp av ideen om eit regionalpolitisk regimeskifte? Kva endringar finn stad i tilhøvet mellom det nasjonale og det regionale nivået i regionalpolitikken? Korleis fyller regionane rolla som regionale

utviklingsaktører? Slike spørsmål står i fokus i dei empiriske kapitla, og til saman kan dei vonleg gje oss eit bilete av endringane regionalpolitikken på regionnivået. Men først skal vi gå inn på innhaldet i omgrepa region og regionalisering. Kva kan vi leggje i dei?

Opplegg av rapporten

Den statlege regionalpolitikken handlar både om spesielle regionalpolitiske verkemiddel, overordna politikksamordning og arbeidsdelinga innan den offentlege forvaltninga. Slik utgjer den statlege regionalpolitikken eit viktig bakteppe for fylkesnivået si deltaking i det regionalpolitiske arbeidet. I det neste kapitlet tek vi opp endringane i regionalpolitikken gjennom dei siste tiåra, for å gje eit bilde av korleis det regionalpolitiske regimeskiftet har ovra seg i vårt land. I kapittel 3 går vi over til å studere dei nye samarbeidsformene mellom norske fylkeskommunar, og korleis desse går saman med den statlege politikken. Ser vi konturane av ein norsk regionalisme som kan gje opphav til sterke landsdelsregionar? Emnet i kapittel 4 er det den horisontale samarbeidet mellom utviklingsaktørane på fylkesnivået. Korleis går det med utviklinga av partnerskap på norsk? Og fangar vi opp dei samarbeidsrelasjonane som finst mellom styresmakter og næringsliv i regionane ved å fokusere på dei formelle partnerskapa? Deretter fordjupar vi oss i eit utvalt politikkområde, bygdeutvikling. I kapittel 5 vert to bygdeutviklingsprosjekt samanlikna, med vekt på kva slags nettverk som oppstår innan politikkområdet og kva læringsprosessar desse nettverka gjev opphav til. Desse funna vert følgde opp i kapittel 6. Der vert det synt at to grannefylke har organisert bygdeutviklinga ulikt, og at desse ulikskapane har konsekvensar for læringsprosessane innan området. I det avsluttande kapittel 7 gjev vi ei kortfatta oppsummering av funna i prosjektet.

2. Regionalpolitikken

Oddbjørn Bukve

I dette kapitlet skal vi sjå på endringane i norsk regionalpolitikk dei siste åra. Men det er ikkje eintydig kva som er emnet når vi skal studere det regionalpolitiske feltet. Ei vanleg avgrensing er å seie at regionalpolitikk handlar om politikk for å påverke romlege eller regionale fordelingsmønster. Såleis heiter det i Stortingsmelding nr. 29 (1988-89, s. 5): "Med regionalpolitikk menes den samlede offentlige innsats for å fremme geografisk likevekt og trygge levekår i alle deler av landet." Denne definisjonen fokuserer på dei medvitne målsetjingane med politikken, å fremje geografisk likevekt. Problemet med ei slik avgrensing er at så godt som all offentleg politikk kan ha regionale eller romlege verknader, utan at desse nødvendigvis er ein del av målet med politikken. Når nasjonale politikarar tek avgjerder om samferdslepolitikk eller kommuneøkonomi, kan desse avgjerdene også ha konsekvensar for den romlege fordelinga av næringsaktivitet og busetnad. Av og til vert slike konsekvensar tematiserte, av og til ikkje. Men ein kan ikkje sjå bort frå dei dersom ein er oppteken av regional utvikling. I norsk samanheng omtalar ein gjerne den romlege sida ved all offentleg politikk som den "breie" regionalpolitikken, i motsetning til den "smale" regionalpolitikken. Den politikken som medvite tek sikte på å påverke geografiske fordelingsmønster, er då den smale regionalpolitikken. Spenninga mellom den breie og den smale regionalpolitikken er eitt av dei forholda som påverkar utviklinga av politikfeltet. Evnar den smale regionalpolitikken å vere premissleverandør til andre sider ved offentleg politikk, eller blir den regionale utviklinga til som eit sideprodukt av det som skjer i offentlege sektorar utanfor regionalpolitikken?

Eit anna skilje i regionalpolitikken er skiljet mellom generelle regionalpolitiske tiltak og politikk for spesielle problemområde. Slike problemområde kan vere utkantområde, kriseråka industriregionar eller storbyregionar som kan ha sine særegne problem: arbeidsløyse, sosiale problem og kriminalitet. I Norge har distriktspolitikk, forstått som politikk for å utvikle næringssvake utkantområde, lenge vore kjernen i regionalpolitikken. Politiske tiltak og verkemiddel for å skape utvikling i distrikta har etterkrigstida gjennom vore det sentrale elementet i norsk regionalpolitikk. Den sterke vekt på regionalpolitikk som utkantpolitikk er særleg eit nordisk fenomen, om vi med Norden meiner Norge, Sverige og Finland. I Vest-Europa elles har tiltak for omstrukturering i kriseråka industriregionar vore eit viktigare element i det regionalpolitiske bildet. Internasjonalt ser vi også ei aukande interesse for storbyane si rolle som innovasjonsmotorar og dermed som drivkraft i den regionale utviklinga.

Alternativet til ei spesiell politikutforming for distrikta eller andre slags område er å påverke romlege fordelingsmønster gjennom generelle tiltak som skal verke for alle område. Det er særleg gjennom regional planlegging at ein søker å oppnå dette. Den regionale planlegginga sin grunnidé er å samordne mellom sektorar og nivå, for på den måten å realisere regionalpolitiske mål for fordeling og utvikling. Det er gjennom regional planlegging at "den samlede offentlige innsats" vert sett inn i ei ramme og vurdert som heilskap. Ambisjonsnivået for slik samordning og styring kan variere. Regional planlegging kan vere avgrensa til arealdisponering og bruken av naturressursar, eller den kan trekke inn den økonomiske, sosiale og kulturelle sfæren. I norsk regional planlegging - forstått som oversiktsplanlegging i fylke og kommunar - har det funne stad ei gradvis utviding av ambisjonsnivået, i alle fall om ein ser på dei politikkområde og tema som er inkluderte i planane.

Fokus for dette avsnittet skal først og fremst vere den nasjonale regionalpolitikken. Men det er ikkje av den grunn sagt at vi kan avgrense oss til å interessere oss for aktørar på den nasjonale politiske arenaen. Dette er ein konsekvens av endringar i politikken innhald. I tida fram til 1980 var den nasjonale regionalpolitikken først og fremst ein politikk ovanfrå og ned - sentralnivåets tiltak for å modernisere distrikta og omfordele veksten. Etter 1980 kan vi i større grad tale om regionalpolitikk som politikk for å stimulere til innovasjon og utvikling nedanfrå. Verkemidla blir meir innretta mot å gjere regionane sjølve til utviklingsaktørar. Det er denne endringa vi i kapittel 3 har omtala som ei endring frå eit fordelingsregime til eit utviklingsregime. I fordelingsregimet handlar regionalpolitikk om statlege hjelpetiltak, og er såleis ein politikk ovanfrå og ned. I utviklingsregimet handlar regionalpolitikk derimot om å utvikle regional handlingskapasitet, om å gjere regionar og lokalsamfunn til aktørar som er ansvarlege for si eiga utvikling. Slik har ikkje regionalpolitikken eit førehandsdefinert sett av aktørar og verkemiddel. Spenninga mellom politikken ovanfrå og ned og politikken nedanfrå og opp kan i seg sjølv seie mykje om endringar på politikkkfeltet.

Når vi skal studere endringar innan eit politikkkfelt, er det fleire spørsmål vi må stille (Dahl Jacobsen 1970, Jansen 1989). Er dei dominerande verdiane på feltet i endring? Er det endringar i dei tiltaka og verkemidla som vert brukte? Er det tale om nye aktørar på området? Har det vore endringar i organiseringa av feltet? Det er slike spørsmål som vil stå i fokus her. Då må vi ta omsyn til at endringane i regionalpolitikken som politikkområde har ein dobbel dynamikk. For det første dreier det seg om forskyvingar mellom dei enkelte delfelta: mellom nasjonal politikk overfor regionane og utviklingspolitikk i regionar og lokalsamfunn, mellom sektorovergripande planlegging og problemretta distriktspolitikk, og mellom den smale og den breie regionalpolitikken. For det andre handlar det om interne endringar i verdiar, aktørar, verkemiddel og organisering innan desse delfelta. Med dette for auge skal vi prøve å gje eit bilde av nokre sentrale utviklingstrekk i regionalpolitikken.

Utviklingsregimet slår gjennom

I åra etter 1980 fann det stad ei grunnleggande omorientering av verdiane i norsk regionalpolitikk. Omfordeling skulle erstattast av nyskaping, ein top down-strategi av ein bottom up-strategi. På 1960-talet var ideen bak distriktspolitikken å spreie industriveksten ved å gje økonomiske fordelar til dei som ville etablere seg i distrikta. Utetter 1970-talet vart ein slik politikk problematisk fordi det ikkje lenger fanst nokon vekst å fordele. Overgangen til nyskapingspolitikken var knytt til ei førestilling om at vi gjekk inn i ein periode med omfattande endringar i næringsstrukturen, der ein kunne sjå konturane av det framveksande kunnskapssamfunnet. Nyskaping måtte koplust til kompetanseheving og teknologisk utvikling, samstundes som ein gjekk frå industriretta til næringsnøytrale verkemiddel.

Denne tankegangen låg til grunn for utviklinga av ei lang rekke nye verkemiddel og rekke tiltak. Ei gruppe tiltak var retta mot nyetablerarar. Vi fekk etablerarkampanjar, etablerarskular og stipendordningar for folk som ønskte å utvikle noko nytt. Sidan midten av 80-talet har ei særskilt kvinnesatsing med sikte på å mobilisere fleire kvinnelege etablerarar vore eit ståande innslag i regionalpolitikken. Ei anna gruppe tiltak var program for teknologiutvikling retta mot små og mellomstore bedrifter. Ei tredje gruppe handla om utbygging av infrastruktur for kompetanseheving på regionnivået. Med støtte frå Kommunaldepartementet vart det etablert eit system med regionale forskingsstiftingar og kompetansesentra.

Nye bedriftsretta verkemiddel kom og til. I 1983-84 vart Distriktsutbyggingsfondet (DU) sine verkemiddel for kapitalinvesteringar supplerte med verkemiddel for immaterielle investeringar: tilskot til marknadsføring, produktutvikling og oppstarting. Medan DU på 1960- og 70-talet primært var eit fond for industriutbygging, vart verkemidla på 1980-talet gjorde meir næringsnøytrale. Frå no av kunne verkemidla nyttast også for tenesteytande næringar. Fleksible retningslinjer for kva bransjar som burde prioriterast, kom i staden for at midlane vart avgrensa til bestemte næringar gjennom regelverket.

Eit resultat av nyskappingsstrategien var at staten satsa systematisk på å styrke fylkeskommunane og kommunane som regionalpolitiske aktørar. Fylkeskommunane hadde i denne perioden ansvar eller medansvar for mange av dei regionalpolitiske strategiane (Glosvik 1991). Alle fylkeskommunane hadde frå før regionale planoppgåver gjennom fylkesplanlegginga. No fekk dei dessutan eit ansvar for rådgjeving og rettleiing overfor bedrifter og kommunar. Den statlege rådgjevingstenesta for næringslivet vart overført til fylkeskommunane. Fylkeskommunane i distrikta forvalta dessutan ei rekke regionalpolitiske verkemiddel. Største gruppa var bedriftsretta verkemiddel via DU. Fylkeskommunane fordelte og statlege midlar til infrastrukturutbygging. Dessutan fekk dei statlege midlar til utviklingsprosjekt av ymse slag: lokal mobilisering og etablerarprosjekt, stadsutvikling, samarbeid skule-næringsliv, nettverksbygging, strategisk næringsplanlegging og regionale næringsprosjekt. Under utviklingsregimet fekk fylkeskommunane ei nøkkelrolle som regionale utviklingsaktørar.

Tiltaksarbeid på kommunenivået var eit anna innslag i det framveksande utviklingsregimet (Bukve 1994). Då DU og andre distriktpolitiske støtteordningar kom på 1960- og 70-talet, var det mange kommunar som sette i gang med eit tiltaksarbeid der hovudsaka var å marknadsføre dei gunstige etableringsvilkåra i eigen kommune for bedrifter utanfrå. Men tiltaksarbeidet på 1980-talet fekk ein annan vri, med vekt på nyetableringar og lokal ressursutvikling. Fleire statsstøtta prøveprosjekt vart sette i gang, og frå 1987 løyvde staten midlar til kommunale næringsfond. Midlane i desse fonda var relativt små, og dei skulle først og fremst hjelpe småetablerarar gjennom den første fasen av prosjektutviklinga.

På 1980-talet såg vi såleis at utvikling og konkurransekraft overtok som dominerande verdiar der det før hadde vore tale om fordeling og modernisering. Verkemidla vart endra i samsvar med dette, og lokale og regionale aktørar fekk ei viktigare rolle ved sida av staten. Men kva skjer med dei enkelte delane av regionalpolitikken under det nye paradigmet? Etter tur skal eg sjå på regional planlegging, distriktpolitikken, regionane si handlingsevne og nokre trekk ved den breie regionalpolitikken.

Regional planlegging: regionalpolitikken som premissleverandør?

Gjennom den smale regionalpolitikken kan ein ha ambisjonar om å styre det regionale aspektet ved ulike politiske tiltak. Regionalpolitiske tiltak inneber då at ein prøver å påverke andre politiske sektorar. I eit slikt perspektiv vil regional planlegging ha ein sentral plass i regionalpolitikken. Den regionale planlegginga sin grunnidé er å samordne mellom sektorar og nivå, for på den måten å realisere regionalpolitiske mål for fordeling og utvikling. Det er gjennom regional planlegging at “den samlede offentlige innsats” vert sett inn i ei ramme og vurdert som heilskap.

Fylkesplanlegginga var frå starten av meint å vere ei ambisiøs planlegging av dette slaget. Fylkesplanlegginga, som vart sett i gang frå 1973 under styring av fylkeskommunen, vart overført til fylkeskommunane då desse vart etablerte som eit sjølvstendig folkevalt forvaltningsnivå frå 1976. Plan- og bygningslova slår fast at fylkesplanlegginga skal vere ei samordnande planlegging: "Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket" (§ 19-1 i plan- og bygningslova). Dessutan skal fylkesplanlegginga både vere fylkeskommunen sin sentrale styringsreiskap og ein reiskap for å fremje nasjonale politiske mål (St. meld. nr. 29, 1988-89, s. 65). Dette er eit ambisiøst program for samordning, både mellom nivå og sektorar. Det er ikkje til å undrast over at spørsmålet om korvidt desse samordningsambisjonane har blitt realisert i praksis, har vore eit gjennomgåande tema i debatten om fylkesplanlegginga.

Forskningsbaserte evalueringar av fylkesplanlegginga har stort sett vore kritiske til fylkesplanlegginga si evne til å oppfylle dei store ambisjonane om samordning. Dei første evalueringane peika særleg på at planane var for sektororienterte og at det mangla politisk styring med planlegginga (From og Stava 1985). Premissane var for ein stor del lagde i den tidlege fasen av planlegginga, og då var det fagfolka som dominerte. Politikarane kom først inn i siste fase.

På 1990-talet har fylkesplanlegginga i større grad søkt å leve opp til ambisjonane om å vere samfunnsplanlegging meir enn planlegging av fylkeskommunen si eiga verksemd. Det blir i større grad skilt mellom dei interne plandokumenta, budsjett og økonomisplanar, og den samfunnsretta fylkesplanlegginga. Evalueringane frå 90-talet syner òg at planlegginga i større grad har fridd seg frå å vere ei samling av sektorplanar. Den er meir tverrsektoriell enn før, og politikarane er i større grad inne i dei tidlege fasene av prosessen som premissleverandørar. Men NIBR si evaluering frå 1992 reiser samstundes spørsmålet om fylkesplanlegginga "... ikke bare har hevet seg over snevre sektorinteresser, men samtidig "frigjort" seg fra konkrete samordnings- og styringsproblemer overhodet. Er dermed planleggingen mer blitt en arena for retorikk og symbolproduksjon enn for interesseavveining og konsekvensorienterte beslutninger?" (Naustdalslid og Nenseth 1992).

Evalueringa av den neste fylkesplanrunden følgde opp den kritiske vurderinga. "... overgangen fra sektorindelte til tematiske fylkesplaner ikke har styrket fylkesplanens regionalpolitiske funksjon. Fylkesplanene tar heller ikke opp de store regionale konfliktene i fylket." (Falleth og Johnsen 1996, s. 16).

Eit positivt trekk ved den tverrsektorielle 90-talsfasen er at planlegginga i større grad har blitt ein møtestad for ulike sektorar. Tverrsektoriell planlegging har kravd at ein set ned prosjektgrupper for ulike tema, og deltakarane kjem gjerne frå ulike sektorar. Som oftast er det tale om administrative prosjektgrupper, og samarbeidet med eksterne aktørar ser ut til å vere avgrensa. Aktørar utanfor fylkeskommunen vert i liten grad oppfatta som viktige premissleverandørar for innhaldet i planen (Falleth og Johnsen 1996, s. 72). Fylkesplanen vert heller ikkje oppfatta som eit forpliktande instrument av dei organa som iverkset offentleg politikk på ulike nivå og i ulike sektorar.

Om ambisjonen var å vere ein autoritetsbasert premissleverandør til sektorane, må vi seie at fylkesplanlegginga har slått feil. Dei siste åra har då også dette idealet bleikna meir og meir. Nye planleggingsideal, med vekt på dialog og kommunikasjon som grunnlag for samordning meir enn autoritet, har slått gjennom. Roar Amdam (2004) syner at det finst aukande innslag

av slike dialogbaserte planleggingsformer rundt fylkeskommunane. Men Amdam peikar samstundes på at Miljøverndepartementet i si godkjenning av fylkesplanane ikkje lever som departementet preikar. Godkjenningsskriva held seg til det formelle, ikkje til dialogen. I tilhøvet mellom stat og fylkeskommunar er endringane retoriske heller enn reelle.

Distriktpolitikken: Den ”nasjonale ekstrainsatsen” for distrikta

Regionalmeldingane som kjem kvart fjerde år kan brukast som eit barometer for å spore endringar i den nasjonale distriktpolitikken. Den siste meldinga er St. meld. nr. 34 frå våren 2001. Her vert bruken av distriktpolitiske verkemiddel omtala som ”den nasjonale ekstrainsatsen” for distrikta. Som retorisk grep er dette interessant: Det antydar at normalen er null – resten er ekstra.

I innleiinga til St. meld. nr. 34 blir den næringsretta innsatsen for distrikta beskriven med desse stikkorda: satsing på kompetanseutvikling, nyskaping, framtidsretta verksemd med høg verdiskapingsevne og samarbeid mellom bedrifter og kunnskapsinstitusjonar. Dette kunne ikkje ha stått slik i den regionalmeldinga som kom tjue år tidlegare – før utviklingsparadigmet enno hadde brote gjennom. Men i meldinga som kom i 1985 finn vi langt på veg dei same oppfatningane av kva som bør vere satsingsområda i den bedriftsretta regionalpolitikken. Her var stikkorda bedriftsutvikling, nyskaping, satsing på nye vekstnæringar og utvikling av regionale kompetansemiljø. Dei konkrete tiltaka og verkemidla har nok blitt endra gjennom dei fem meldingane som har komme sidan 1985. Det viktigaste nye er at ein fokuserer mindre på utvikling av enkeltbedrifter og meir på å skape utviklingsdyktige bedriftsmiljø. Porter har blitt guru også i norsk regionalpolitikk.

Fleire av dei andre satsingsområda i meldinga har òg røter attende til 1980-talet. Kvinnesatsinga, som seinare er blitt supplert av ei ungdomssatsing, kom opp då. Ideen om at bulyst og attraktive stader kan vere like viktig som tilgang på arbeid, skriv seg også frå siste halvdel av 1980-talet. Den fekk fart i segla ved hjelp av det såkalla PTD-programmet, eller programmet for privat tenesteyting i distrikta. Når alt kjem til alt, er det nye i St. meld. 34 ikkje så nytt likevel. Det nye handlar helst om ordbruk og presentasjonsform. Ein får ei kjensle av at den etablerte distriktpolitikken lir av slitasjeproblem, men utan at ein klarer å finne nye alternative handlingsvegar. Det er freistande å tolke oppnemninga av den nye distriktskommisjonen i eit slikt perspektiv.

Om innhaldet i distriktpolitikken langt på veg har stått fast, kan ein ikkje seie det same om nivået på innsatsen. Løyvingane til den smale distrikts- og regionalpolitikken har blitt meir ann halvvert det siste tiåret (Teigen 2004). I nominell kroneverdi er reduksjonen frå 2,9 milliardar kroner til 1,4 milliardar. Korrigert for prisstiginga er løyvingane i 2003 berre 40% av nivået ti år tidlegare. Nedskjeringane har råka den bedriftsretta delen av støtta hardast. Ut frå økonomiske mål har distriktpolitikken blitt ein klart mindre viktig del av den nasjonale politikken.

Ei anna ordning som har hatt stor verknad, kanskje større enn dei selektive verkemidla, er ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift. Subsidieelementet i ordninga vart utrekna til 6,8 milliardar kroner i 2000. Denne ordninga vart for eit par år sidan granska av EFTA sitt overvakingorgan ESA, og funnen i strid med EU sine reglar om statsstøtte. Noreg fekk først frist til 2004 med å avvikle ordninga. Denne fristen er lenga, slik at ei gradvis avvikling kan finne stad fram til 2007. Dessutan har regjeringa sommaren 2003 forhandla fram ei semje med

dei to andre EFTA-landa i EØS, Island og Liechtenstein, om at det framleis skal vere fritak for arbeidsgjevaravgift i Finnmark og Nord-Troms. Regjeringa har lova at alle kronene som bli inndregne gjennom auken i arbeidsgjevaravgift i distrikta, skal brukast på nye distriktpolitiske tiltak. Kva slags tiltak dette skal vere, ser politikarane ut til å vere usikre på. Uansett vil det vere eit problem at ei automatisk verkande ordning må erstattast av selektive verkemiddel, som har administrasjonskostnader og lett kan bli mindre treffsikker (Teigen 2004). Det har vore lite politisk merksemd rundt denne saka, kanskje i seg sjølv ein indikator på at distriktpolitikk for tida ikkje står høgast på den rikspolitiske dagsorden. Men sjølv ei hovudstadsavis som Aftenposten stiller seg kritisk, og skriv på leiarplass (21. august 2003):

”Vi har vanskelig for å forstå at Island og Liechtenstein ville ha hatt mye å tape på at Norge hadde opprettholdt differensiert arbeidsgiveravgift i andre deler av landet. EU-landene ha inngått lignende politiske avtaler på regjeringsnivå dersom det har passet dem å omgå regelverket som ESAs ledelse er forpliktet til å håndheve. Vi er ikke overbevist om at Regjeringen har uttømt alle muligheter for å sikre noe tilsvarende for næringslivet i Distrikts-Norge.”

Ein blir ståande att med spørsmålet om ikkje den sterke reduksjonen i det distriktpolitiske støttenivået er resultatet av ein vilja politikk, som kan gjennomførast utan større konflikthar fordi distrikta politisk står langt svakare i dag enn for berre eitt eller to tiår sidan.

Frå stabilt busetjingsmønster til robuste regionar

Ein ting har stått fast om lag så lenge vi har hatt ein distriktpolitikk her i landet: målsetjinga om å halde opp busetnadsmønsteret. Den har blitt teken oppatt i nesten kvar einaste stortingsmelding om regionalpolitikken, trass i at den faktiske utviklinga i så godt som heile etterkrigstida har gått i retning auka sentralisering. Slik har semja om busetjingsmålet langt på veg blitt eit rituale som har tildekkja debatten om kva slags busetjingsmønster det er mogleg og ønskeleg å stimulere til her i landet.

På dette punktet finn vi truleg den mest offensive vinklinga i St. meld. 34. Meldinga utfordrar gjeldande ortodoksi når den seier at det er eit spørsmål om kva slags nivå det er realistisk å stabilisere busetjinga på. Det blir meir enn antyda at det er innan arbeidsmarknadsregionar snarare enn på kommunenivået at ei stabilisering er realistisk. Ein slik konklusjon kan støttast både av historiske erfaringar og av idear som er gangbare i dagens regionalpolitikk, som ideen om bulyst og ideen om klynger og bedriftsmiljø som føresetnad for innovasjon. Første gongen tanken om regionale vekstsenter som oppdemningsstrategi for sentraliseringa vart fremja her i landet, var på 1960-talet. Den gongen vart suksessen måteleg. Kanskje er sjansen for å lykkast betre i dag. Truleg er det rett at bygdene i dag er meir avhengig av ein velutbygd tettstad i nærleiken enn omvendt. Både sysselsetjingsendringar og nye forbruksmønster talar for det. Men St. meld. 34 kjem likevel knapt lenger enn til å heise fana for ei fokusendring frå kommunar til arbeidsmarknadsregionar. Som meldinga peikar på, er ein avhengig av eit nært samarbeid mellom kommunar og fylkeskommunar for å omsetje ei slik perspektivendring til praktisk verksemd. Planlegging for robuste arbeidsmarknadsregionar krev i dei fleste tilfelle samarbeid mellom fleire kommunar, og dei krev ei samordning av statleg og fylkeskommunal lokalisering av institusjonar og infrastruktur. Dette er inga enkel oppgåve, og eg vågar den spådommen at vi truleg må nøye oss med å speide etter små steg i ei ny retning også på dette punktet. Den endringa i perspektiv og forståingsrammer som ligg i den nye meldinga er

likevel eit interessant teikn. Men det kan like gjerne gå slik at kua døyrr medan graset gror, slik at storbyområda vert vinnarar åleine utan å måtte dele med mindre regionsentra.

Regionalpolitikk og utvikling av regional handlingsevne

I utviklingsregimet si forståingsramme handlar regionalpolitikk om å utvikle regional handlingskapasitet, om å gjere regionar og lokalsamfunn til aktørar som er ansvarlege for si eiga utvikling. Den nasjonale oppgåva blir å gje dei fridommen til å ta ansvaret, og å hjelpe til med å utvikle dei naudsynte reiskapane. Om vi skal sjå på korleis den nye problemoppfatninga har komme til uttrykk i norsk regionalpolitikk, må vi fokusere på omforminga av fylkeskommunen si regionalpolitiske rolle og bygginga av regionale partnerskap som motor i utviklingspolitikken.

Bygging av partnerskap mellom offentlege aktørar, og mellom offentlege aktørar og næringslivet, kom inn som ein sentral ambisjon i norsk regionalpolitikk rundt midten av 1990-talet. Bakgrunnen for dette er delt. På den eine sida har inspirasjon frå arbeidsmåtar i utviklingspolitikken innan EU vore viktig. I EU har samarbeid mellom ulike offentlege og private aktørar vore eit viktig innslag i utviklingspolitikken. Partnerskap mellom aktørar er eit sentralt krav til dei programma som skal få midlar frå EU sine strukturfond. Samstundes blir omgrepet partnerskap brukt fleksibelt nok til at det kan omfatte ulike aktørgrupper og samarbeidsformer. Det kan vere partnerskap mellom ulike forvaltningsnivå og offentlege aktørar, mellom forvaltning og næringsliv, eller det kan vere frivillige organisasjonar som blir mobilisert inn i samarbeidet med forvaltninga om lokal og regional utvikling.

På den andre sida har partnerskapstenkinga ei rot i omorganisering av det norske systemet for regional utviklingspolitikk. Det vart behov for auka samarbeid mellom dei offentlege aktarane på regionnivået etter opprettinga av Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond i 1993. Det nye SND overtok ansvaret for bedriftsretta verkemiddel frå fylkeskommunane. Verkemidla i regionalpolitikken var dermed delte mellom fylkeskommunen, som hadde ansvaret for tilrettelegging, SND med ansvar for bedriftsretta verkemiddel, og fylkesmannens landbruksavdeling som forvalta bygdeutviklingsmidlar. I tillegg hadde Aetat ansvar for verkemiddel mot si målgruppe, som støtte til å etablere eigen arbeidsplass for dei som var ledige. Den nye organiseringa av regionalpolitikken stilte auka krav til samordning mellom fleire offentlege aktørar. Dette var ei av dei oppgåvene som blei tillagt dei regionale utviklingsprogramma, som fylkeskommunane har vore pålagde å utarbeide sidan 1995. Såleis heiter det i St. meld. nr. 31 (1996-97): ”Fylkeskommunane skal i utarbeidinga av utviklingsprogramma samarbeide nært med regionale styresmakter, arbeids- og næringsliv.”

Korleis samarbeidet mellom dei offentlege aktørane på fylkesnivået skal gjennomførast, har langt på veg blitt konkretisert gjennom føringar frå Kommunal- og regionaldepartementet. Såleis er dei regionale SND-kontora, fylkeskommunane og fylkesmennene sine landbruksavdelingar pålagde å utarbeide partnerskapsavtalar og å forhandle om fordelinga av midlar til regionale utviklingsformål. Tildelingsstrategiane for støttemidlane har variert. I 2000 fekk SND også hand om den bedriftsretta delen av bygdeutviklingsmidlane, og ein del av sakshandsamarane hos fylkesmennene vart overførde til SND. Men frå 2003 går også midlane til SND vegen om fylkeskommunane, slik at SND og fylkeskommunane må forhandle om kor mykje av midlane til regional utvikling som skal forvaltast av SND og kor mykje fylkeskommunen sjølve skal forvalte. Såleis har dei regionale aktørane vore nøyddde til

å forhalde seg til ei rekke nasjonale avgjerder om nye arbeidsformer, samstundes som dei tildelte midlane til regional utvikling har gått sterkt nedover det siste tiåret.

Føringar på bruken av utviklingsmidlane skal altså gjevast i dei regionale utviklingsprogramma. Desse skal igjen vere forankra i fylkesplanar og strategiske næringsplanar på fylkesnivå. Samstundes har dei enkelte organa på regionnivået føringar frå sine nasjonale organ om kva dei skal satse på. I politikkdokumenta frå KRD har fylkeskommunane såleis fått signal om td å passe på kvinneperspektivet i utviklingsprogrammet, å bake inn utkantsatsinga til departementet og å legge vekt på utvikling av funksjonelle regionar. Gjennom årlege evalueringar har departementet vurdert programma etter korleis dei oppfyller nasjonale politikkmålsetjingar og andre kriterium. Også SND sine regionkontor, fylkesmennene og Aetat har nasjonale føringar på sin aktivitet, og dei utarbeider som regel sine egne handlingsprogram i tillegg til at dei deltek i arbeidet med RUP-ane. Såleis er det mange former for styringssignal som skal samordnast gjennom dei regionale utviklingsprogramma. Faren er definitivt til stades for at utviklingsprogramma kan bli eit kompromiss mellom dei strategiane dei enkelte aktørane allereie har meir enn eit forum for utvikling av nye felles strategiar.

Med omsyn til samarbeidet med aktørane i arbeids- og næringslivet, så er dette naturleg nok ikkje like styrt gjennom nasjonale retningslinjer som samarbeidet mellom dei offentlege aktørane. Kommunal- og regionaldepartementet kan ikkje pålegge bedrifter og næringsorganisasjonar å samarbeide med fylkeskommunane. Men det har utkrystallisert seg ein praksis der dei regionale avdelingane av Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen er med i styringsgruppene for RUP rundt om i fylka. Representantar for desse organisasjonane og enkeltbedrifter er også i mange tilfelle med i prosessgrupper, prosjektgrupper og arbeidsseminar i tilknytning til programma. Men her varierer praksis mellom fylka. Dei første evalueringane av partnerskap i Noreg og Norden konkluderte med at partnerskap på norsk først og fremst er dei offentlege aktørane sitt partnerskap (Mariussen et.al. 2000, Östhol & Svensson 2002). Næringslivet er i avgrensa grad med i samarbeidet. Som vi skal sjå i kapittel 4, finst det likevel variasjonar mellom fylka. Enkelte fylke er i ferd med å utvikle tettare relasjonar til næringslivet. Men vi må nok karakterisere takten i partnerskapsutviklinga som heller låg. Steg for steg-politikken gjer seg gjeldande også her.

Samstundes har det gått føre seg ein strid om fylkeskommunane si rolle både i regionalpolitikken og allment. Den frammarsjerande høgresida i norsk politikk har som programfesta mål å avskaffe fylkeskommunane og dermed eit regionalt nivå under folkevald styring. Det såkalla oppgåvefordelingsutvalet vart utnemnt sommaren 1998, og la fram si innstilling sommaren 2000 (NOU 2000:22). I løpet av perioden vart mandatet utvida til også å omfatte ei vurdering av talet på forvaltningsnivå og ei vurdering av tal og storleik på fylke eller regionar. Utvalet gjekk inn for at ein framleis burde ha eit folkevalt regionnivå, men at talet på regionar burde reduserast frå dagens 19 fylke (inkludert Oslo) til 10-15 regionar. Utvalet foreslo ei opprydding i arbeidsdelinga mellom region og stat ved at statleg kontroll og rettleiing burde samlast hos fylkesmannen, mellom anna ved at ein del oppgåver burde overførast frå sjølvstendige statsetatar. Vidare var utvalet si oppfatning at oppgåver knytte til regional utvikling burde samlast i regionane. Med omsyn til tenesteyting gjekk utvalet sitt framlegg ut på at regionane framleis skulle ha ansvar for vidaregåande skular, kultur og sjukehus. Men for helsetenestene sitt vedkommande var fleirtalet knappast mogleg, med 7 av 12 medlemmer.

Resultatet av den politiske handsaminga våren 2001 vart overføring av sjukehusa til staten, men elles følgde arbeidspartiregjerings og stortingsfleirtalet stort sett framlegga frå funksjonsfordelingskomiteen. Regjeringa ønskte å stimulere til frivillige samanslåingar av fylkeskommunane, men la ikkje fram noko forslag til ny regioninndeling. Stortingsfleirtalet i denne saka var i hovudsak Arbeidspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti. Høgre og Framstegspartiet kom i mindretal.

Men det skulle syne seg at den nasjonale debatten om funksjonsfordelinga ikkje var lagt død med Stortingsvedtaket i juni 2001. Ved Stortingsvalet i september lei Arbeidspartiet nederlag, og regjeringa gjekk av. I den nye regjeringa var det største partiet, Høgre, mot stortingsvedtaket om eit folkevalt regionalt nivå. D dei to små regjeringspartia, KrF og Venstre, var for. Det var Høgre som fekk den nye kommunalministeren, Erna Solberg. Noko av det første den nye kommunalministeren gjorde, var å varsle ei revurdering av viktige trekk i Stortingsvedtalet om funksjonsfordelinga. Signala vart følgde opp med ei stortingsmelding i april 2002 (St. meld. nr. 19 (2001-02)). Den nye vinklinga frå regjeringa går ut på at endringar i oppgåvefordelinga ikkje bør føre til auka byråkrati. Fylkeskommunen bør ikkje bli ein overkommune, fordi dette kan føre til konfliktar mellom folkevalde organ på region- og kommunenivå. Derfor er regjeringa sitt syn at fylkeskommunen ikkje bør få nye fullmakter innan arealplanlegginga. Utviklingsoppgåver i miljø og landbruk skal overførast til kommunane, ikkje til fylkeskommunane. Staten skal framleis ha kontrolloppgåvene. Fylkeskommunane skal få auka ansvar for regional utvikling. Dette skal skje ved overføring av midlar som i dag vert disponert på statleg nivå. Styrking av budsjetta for regional utvikling er ikkje eit tema. Det nye i regjeringa sitt opplegg er elles at det skal opnast for forsøk med kommunal overtaking av statlege og fylkeskommunale oppgåver. Vidaregåande skular er eit aktuelt område for slike forsøk. Dessutan vil regjeringa ha gjennomført forsøk med såkalla "einskapsfylke". I einskapsfylka skal ein slå saman fylkeskommunane og fylkesmannsembeta. Dette skal gjerast for å redusere byråkratiet og dobbelkompetansen på regionnivået. Ved hjelp av Framstegspartiet fekk regjeringa heile meldinga gjennom i Stortinget i juni 2002. Det som blir sagt i meldinga, er at ei vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør skal finne stad ved utgangen av stortingsperioden, altså innan 2005. Forsøka med einskapsfylke og kommunal oppgåveovertaking skal først evaluerast i neste periode. Opplegget er såleis at fylkeskommunane skal vere freda fram til 2007. Først då kan ei permanent oppgåvefordeling vere på plass.

Dei raske omskifta i statleg politikk har ført til mange og store frustrasjonar i fylkeskommunane. Statens politikk dei siste åra kan knapt seiast å ha gjeve gode vilkår for å styrke fylkeskommunane si handlingsevne som regionale utviklingsaktørar. Politikken er prega av tidsavgrensa kompromiss, uvisse om framtida og mangel på stabilitet i rammevilkåra. Og det blir lite anna enn eit retorisk grep å framstille det som ei nyskaping at fylkeskommunane skal vere regionale utviklingsaktørar. Dette har vore ei sentral rolle for fylkeskommunane sidan 1976, berre at den gongen var samordningsambisjonane ein god del større enn no.

Den nye regionalpolitikken og samordning av offentleg sektorpolitikk

Regionalpolitikken si evne til å samordne den politikken som blir ført i andre offentlege sektorar, utgjer eit ståande samordningsproblem. Mykje tyder på at dette problemet er blitt meir akutt i det siste, ikkje minst på grunn av fornyings- og moderniseringsambisjonane for

offentleg sektor. I regionalmeldinga frå 1997 (St. meld. nr. 31 (1996-97)) var det eit eige kapittel om "Den breie regionalpolitikken", og det blei slått bastant fast i innleiinga til kapitlet at det er den breie regionalpolitikken som er viktigast for den regionale utviklinga. I kapittelavslutninga vart det sagt at arbeidet med å sjå sektorane i samanheng måtte forsterkast, og det vart peika på at ein i den breie regionalpolitikken ikkje hadde det same systematiske evalueringsgrunnlaget som ein har på ulike område av den smale distriktpolitikken.

I St. meld. nr. 34 frå 2001 heiter det tilsvarande kapitlet "Utvikling av robuste samfunn", og det er sparsamt med formuleringar om å styre sektorpolitikk ut frå regionalpolitiske mål. Det kan sjå ut til at ein ikkje vil spenne forventningane for høgt. Derimot presenterte meldinga eit par konkrete tiltak med fokus på tilhøvet mellom sektorane og den regionale utviklinga. Det eine var forslaget om nye retningslinjer for statleg lokaliseringspolitikk. Det er desse retningslinjene politikarane no prøver å setje ut i livet med vedtaket om å flytte åtte statsinstitusjonar ut frå Oslo. Det andre var eit signal om at ein har sett i gang den såkalla effektutgreiinga, om betydninga av statleg innsats for distriktpolitiske mål. Dette arbeidet er i skrivande stund ikkje avslutta. Det heiter i meldinga at "så langt har ein kartlagt omfanget av statlege midler med direkte distriktpolitisk begrunnelse og av andre statlege midler med større regionale konsekvenser." Denne kartlegginga er presentert i eit vedlegg til meldinga. Og nettopp dette vedlegget er kanskje det tydelegaste uttrykket for korleis regionalpolitikken vikk tilbake for konfrontasjonen med dei sterke sektorane. Korkje i melding eller vedlegg finst det ambisjonar om å evaluere dei samla konsekvensane av sektorpolitikken på ulike område. I staden har ein gitt seg inn på den noko enklare sporten å leite opp småpottar på dei ulike sektorbudsjetta som kan seiast å ha ei distriktpolitisk grunngeving eller plusseffekt. Slik kan ein bokføre 18,5 millionar til breibandsatsing eller 2 millionar til kompetansesentra ved vidaregåande skular i distrikta som distriktpolitisk innsats. Men dette er jo noko heilt anna og mindre enn å vurdere dei regionale konsekvensane av marknadsbasert breibandsutbygging eller dei regionale konsekvensane av korleis vidaregåande utdanning vert organisert og lokalisert. Sektorane si rolle som premissleverandørar for den regionale utviklinga blir neglisjert.

Samstundes ser vi urovekkande trekk på fleire sektorområde. Omlegginga av det kommunale inntektssystemet har gitt mindre til dei små kommunane i distrikta. Statsstøtte til samferdsle viser eit mønster der dei transportformene som betyr mest for distrikta systematisk for minst støtte (Berg 2003). Investeringane i kommunikasjonssektoren vert vridde mot sentrale strom, anten det gjeld vegar eller breiband. Helseforetaka diskuterer nedlegging av lokalsjukehus.

Staten si eiga verksemd kjem heller ikkje godt ut av ei gransking frå det breie samordningsperspektivet. Det som gjerne blir kalla "fornyng og modernisering" av offentlig sektor har vore ei fanesak for skiftande regjeringar sidan 1980-talet. Mykje tyder på at integrasjonen mellom dette fornyingsarbeidet og dei regionalpolitiske målsetjingane ikkje er heilt enkel. Sektor for sektor og etat for etat kjem det no opp planar for reorganisering som inneber til dels store regionale omfordelingar. Det er knapt ein statsetat som ikkje vurderer regionalisering. Men kven vurderer desse omfordelingane i ein regionalpolitisk samanheng? Som ein konsekvens av fristillingstiltaka i offentlig sektor er vi i ferd med å få ein mosaikk av eit forvaltningssystem der fristilte offentlege sektorar endrar si organisering ut frå eit snevert sektorperspektiv. Samordning mellom sektorar kan trygt seiast å vere eit ståande problem i regionalpolitikken, og fristillinga i offentlig forvaltning har ikkje gjort det mindre.

Konklusjon

St. meld. 34 frå 2001 er det siste breie politikkdokumentet om distrikts- og regionalpolitikken her i landet. Meldinga fører i hovudsak vidare ein tradisjon der politikkendringar skjer forsiktig og med små steg. Vi må attende til første halvdel av 1980-talet for å finne eit større paradigmeskifte i norsk regionalpolitikk. Då handla det om erkjenninga av at fordelingspolitikken måtte avløyast av ein utviklingsorientert politikk. Seinare endringar har langt meri preg av tilpassingar innan eit akseptert paradigme. For den som har lese regionalmeldingar i tjuo år, er det ikkje vanskeleg å kjenne seg att i problembildet frå gong til gong. Framstillingsgrep og retorikk endrar seg meir enn dei arbeidsområda som meldingane fokuserer på. Satsingsområde og verkemiddel endrar seg som oftast stegvis, med forsiktige utprøvingar som grunnlag for større satsingar. Når endringar i politikken skal lanserast og grunnjevast, skjer det gjerne med støtte i forskingsbaserte evalueringar som peikar på veikskapar og forbettringspotensiale på dei enkelte programområda. Og politikkarane endrar i liten grad på dei råda dei får frå embetsverket.

Konklusjonen må bli at norsk regionalpolitikk er prega av *små stegs endringar, innovativ retorikk og ståande samordningsproblem*. At endringane skjer stegvis, trur eg heng saman med den høge graden av konsensus i norsk politikk. Det er semje om mange av hovudtrekka i regionalpolitikken, og regjeringane dei siste tiåra har stort sett vore koalisjons- eller mindretalsregjeringar. Dette skaper ikkje grobotn for dramatiske politikkskifte. Ei anna sak er at etablerte regionalpolitiske institusjonar etter kvart får ei eigentyngde. Dei salar ikkje om i ei hand vending. Etablerte kulturar og tankesett er ein realitet også her. Behovet for å syne at ein er moderne og i stand til å endre seg kjem vel så mykje til synes i dei retoriske grepa som i konkret handling.

At endringane er små og stegvise, betyr likevel ikkje at dei er konsekvenslause på lang sikt. Som vi har sett i dette avsnittet, inneber mange av endringane ei svekking av distrikta sin plass og tyngde i regionalpolitikken. Når mange bekkar små på denne måten renn i same lei, blir dei til sist til ei stor å. Det vi har sett siste tiåret, er at den smale regionalpolitikken har tapt terreng, samstundes som koordinerte sektorpolitiske tiltak leier til sterkare sentralisering.

Samordningsproblema mellom sektorpolitikk og romleg politikk har på sett og vis ein evig dimensjon ved seg. Det vil alltid finnast. Når balansen er endra nokså dramatisk dei siste åra, heng det saman med at distrikta si politiske tyngde er redusert over tid. Men viktigare er det truleg at politikkarane gjennom det siste tiåret meir eller mindre frivillig har abdisert. Gjennom fristillingsprosessane i offentleg forvaltning har sektorar og direktørar fått større vekt. Det avgjerande problemet for regionalpolitikken er utvilsamt om den kan mobilisere politisk og sosial makt til å ta eit oppgjør med tunge endringsprosessar av dette slaget.

For regionnivået tyder endringane i regionalpolitikken på mange måtar ein vanskelegare posisjon. Fylkeskommunane skal vere regionale utviklingsaktørar. Men dei økonomiske rammene er svekka, og fylkeskommunen si posisjon som forvaltningsnivå er svekka. Den nye rolla må utøvast i eit situasjon der det er mangel på tillit mellom det statlege nivået og regionane. Kva konsekvensar dette får, skal vi sjå nærare på i neste kapittel.

3. Funksjonsfordelingsstrid og regionaliserings- initiativ. Mot ein norsk regionalisme?

Oddbjørn Bukve

Innleiing

I løpet av dei siste åra har fleire norske fylkeskommunar teke initiativ til samarbeid i større regionar. På Vestlandet har fire fylke (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal) etablert samarbeidsorganet Vestlandsrådet. Dei tre fylkeskommunane på vestsida av Oslofjorden, Vestfold, Buskerud og Telemark, er i ferd med å opprette ein forsøksregion frå januar 2004. I begge desse regionane legg ein opp til indirekte valde regionråd. Men nokre av aktørane ser på samarbeidet som eit steg mot etablering av større regionar, som skal avløyse dagens fylkeskommunar. Også i andre regionar har nye samarbeidsformer vore drøfta, men utan konkrete resultat til no.

Den nye interessa for auka regionalt samarbeid står i sterk kontrast til den vanlege oppfatninga av det norske regionnivået på 1990-talet. I dette tiåret var Noreg kjerringa mot straumen i europeisk samanheng (Bukve 1998). I kjølvatnet av regionaliseringsprosessar dei føregåande tiåra stod regionane innan EU fram som sjølvmedvitne utviklingsaktørar med internasjonal orientering, i stand til å initiere og gjennomføre utviklingstiltak som tidlegare var ei oppgåve for det statlege nivået. I Noreg, der folkevalde organ på regionnivået hadde fått ei sterk stilling allereie på midten av 1970-talet, var fylkeskommunane på defensiven 1990-talet igjennom. Dei miste oppgåver knytte til næringsutvikling gjennom opprettinga av SND, og vart ytterlegare tappa gjennom overføringa av sjukehusa til staten. Den frammarsjerande høgresida i norsk politikk har som programfesta mål å avskaffe fylkeskommunane og dermed eit regionalt nivå under folkevald styring. Fram til nyleg var norske fylkeskommunar sin reaksjon på dette defensive. Dei har stort sett vore opptekne av å forsvare stillinga si mot ei sentralmakt som var kritisk til fylkeskommunane si oppgåveløysing på mange område. Først på slutten av 1990-talet tok dei første signala om ei nyorientering på regionnivået til å bli synlege. Men i det offentlege rommet har desse initiativa langt på veg blitt overskygde av debatten om funksjonsfordelinga og eventuell nedlegging av fylkeskommunane.

Det kan tenkast ulike forklaringar på dei nye regionaliseringsinitiativa. Ei forklaring kan vere at det er tale om ei forseinka tilpassing til dei same drivkreftene bak regionalisering som vi finn i mange andre europeiske land. Noreg tilpassar seg seint, mellom anna på grunn av ein tradisjon med sterkt statleg grep om lokale og regionale styresmakter. Ei anna forklaring kan vere at trugsmålet om avskaffing av folkevalde organ på regionnivået fekk politikarane i fylkeskommunane til å legge om strategien ved å gå inn for større regionar. Ei tredje forklaring kan vere at det har funne stad ein læringsprosess gjennom ulike samarbeidstiltak på tvers av regionane. I løpet av 1990-talet har det grodd fram mange slike tiltak på avgrensa saksfelt.

I dette kapitlet skal eg i avgrensa grad analysere drivkreftene bak regionaliseringa. I staden vil eg fokusere på prosessane. Kva er hovudinnhaldet i dei nye initiativa? Korleis blir dei grunngevnne? Kva slags konfliktliner og samarbeidskonstellasjonar er det som avteiknar seg?

Kven er drivkrefter, kven er skeptikarar? Kort sagt: Kva slags ny regionalisme er det som no avteiknar seg her i landet?

Regionar og regionalisme

Omgrepet region er ikkje eintydig. For det første blir det brukt både om ei gruppe av land og om ei undernasjonal eining. Det er den siste tydinga eg vil halde meg til her. Men framleis har regionomgrepet mange sider. I eit kjent arbeid om regionar og regionalisme skil Michael Keating (1997) mellom økonomiske, historiske, administrative og politiske regionar. Geografar og regionaløkonomar tek gjerne utgangspunkt i eit anna skilje, mellom formale og funksjonelle regionar (Selstad 2003). Med formale regionar meiner vi regionar som har eit felles kjenneteikn på ein eller annan dimensjon. Det kan handle om naturgrunnlag, næringsliv, historie, identitet, etnisitet, språk, og det kan vere felles tilhøyre til same politiske eller administrative eining. Formale regionar vert altså avgrensa ut frå det som er felles for eit område, i homogenitet (Teigen 1999). Funksjonelle regionar blir derimot knytt saman gjennom ulikskap kombinert med gjensidig avhengigheit. Ein region med klare sentrum-periferirelasjonar, der byane var økonomiske og politiske kontrollsentra i forhold til omlandet, er eit klassisk døme på ein funksjonell region.

Vi ser at dei to nemnde regiontypologiane delvis går på tvers av kvarandre. Inndelinga i historiske, administrative og politiske regionar er basert på formale kriterium, medan økonomiske regionar og samfunnsregionar kan vere både av den formale og den funksjonelle typen. Såleis er moderne bu- og arbeidsmarknadsregionar eit døme på funksjonelle regionar. I denne typen region ligg gjerne arbeidsplassar og tenesteyting i det regionale senteret, medan folk bur i området rundt senteret. I norsk samanheng omtalar ein gjerne slike regionar som ABS-regionar, eller arbeids-, bustads- og serviceregionar. Mønsteret i dag er at slike regionar veks fram på tvers av kommunegrensene. Kvar tredje norsk arbeidstakar pendlar i dag over ei kommunegrense. Medan Noreg har 434 kommunar, opererer Statistisk sentralbyrå med 101 ABS-regionar i si offisielle inndeling. Men funksjonelle regionar kan karakteriserast som ein dynamisk prosess meir enn ein tilstand, dei er i stadig utvikling og endring. Ei inndeling i ABS-regionar er ikkje gitt ein gong for alle, men endrar seg med nye kommunikasjons- og lokaliseringsmønster.

Regionar som er kjenneteikna av likskap i næringsgrunnlag og like typar utfordringar for næringslivet, kan vi kalle for formale økonomiske regionar. Regionale skilje kan i slike tilfelle handle om skiljet mellom urbane og rurale regionar, mellom jordbruksregionar og industriregionar, eller mellom industriregionar og avindustrialiserte regionar. Formale økonomiske regionar er altså avgrensa på grunnlag av homogenitet. Men i det moderne samfunnet er det i hovudsak funksjonelle samanhengar som definerer økonomiske regionar. Det kan vere sentralstadsregionen der senteret ivaretek handels- og servicefunksjonar for omlandet, eller det kan vere industrielle agglomerasjonar med bedrifter i nærliggande bransjar som samhandlar med kvarandre. Det som kjenneteiknar nettverka i den globaliserte økonomien, er dessutan at dei er funksjonelle nettverk som knyter saman bedrifter over store geografiske avstandar.

Ein av dei store debattane i dagens regionaliseringsdiskusjon handlar om framveksten av nye næringsregionar innanfor den globaliserte økonomien. Kort sagt går argumentet ut på at det økonomiske systemet vårt har gått over i ein post-fordistisk fase der standardisert masseproduksjon og vertikal integrasjon er avløyst av fleksibel spesialisering og horisontalt

bedriftssamarbeid i nettverk. Jane Jacobs (1985) har i denne diskusjonen lagt vekt på storbyane si rolle som innovasjonssentra og økonomiske motorar. Piore og Sabel (1984) peika på framveksten av nye industridistrikt basert på småskalaproduksjon og det dei kalla fleksibel spesialisering. Michael Porter (1990) har forma omgrepet om næringsklynger, der bedrifter i tilgrensande bransjar samarbeider og formar regionale innovasjonssystem. Også i Noreg har det vore gjort ein del analysar for å identifisere slike bedriftsklynger (Reve m. fl. 1992). Hovudkonklusjonen er vel at norsk økonomi i liten grad er prega av større regionale innovasjonssystem, men at det finst enkelte ansatsar til ei slik utvikling (Isaksen og Spilling 1995).

Historisk/etniske regionar er kjenneteikna av ein felles kultur og identitet, eller det kan vere språklege kriterium for skilja. Her i landet er dei samiske områda den klaraste kandidaten til ei region av denne typen. Samstundes syner diskusjonane om mellom anna rettar til land og vatn i dei samiske områda det problematiske med regionavgrensing på språkleg/etnisk grunnlag: Det moderne samfunnet er kulturelt blanda, og særrettar for ei gruppe kan kollidere med demokratiske prinsipp. Elles er historisk/kulturelle regionar her i landet gjerne knytte til landsdelsomgrep som nordlending, trønder, vestlending, sørlending, austlending. Som identitetsregionar har desse til dels vore overlagra av by/land-distinksjonar: bergensar og stril, vikagutt og bonde. Eit interessant spørsmål er korleis slike kulturelle distinksjonar blir brukte i den nye regionaliseringsdebatten og kva berekraft dei kan tenkast å ha. Vi kan notere oss at landsdelsidentiteten og den lokale identiteten gjennomgåande er sterkare enn fylkesidentiteten i dei fleste delane av Noreg.

Det som administrative og politiske regionar har til felles, er pr. definisjon ei form for felles styringssystem. Administrative regionar handlar om ei territoriell inndeling av statar som ein metode for å handtere iverksetjing av statleg politikk. Her i landet har inndelinga i sysler, len, amt og fylke vore den sentrale forma for administrativ regionalisering. Fylkesmannen har, som statens fremste embetsmann i fylket, ei sentral rolle i den administrative regionen. Politiske regionar skil seg frå administrative regionar ved at dei har demokratisk valde forsamlingar som står ansvarlege overfor innbyggjarane i regionen. Det er denne forma for regionalisering som har blitt styrka i Europa dei siste tiåra. Enkelte føderale statar, som Tyskland, Austerrike og Sveits, har mektige Länder som ein del av sin konstitusjonelle konstruksjon. Her er regionalisering ikkje noko nytt fenomen, tvert i mot har sentralstaten utøvd si makt på vegner av regionane. Men også i desse landa har regionane fått meir å seie. Belgia, med sine sterke språklege og økonomiske motsetningar, har også utvikla seg til noko i nærleiken av ein føderal stat. Såleis er det i sør at den nye regionaliseringa har hatt sine klaraste uttrykk. Italia, Spania og Frankrike har alle etablert regionar styrt av folkevalde forsamlingar. I nord er det den britiske regionaliseringsprosessen med folkevalde forsamlingar for Skottland og Wales, saman med dei svenske regionforsøka, som representerer den same utviklinga mot sterke politiske regionar.

Ideen om ei "ny" regionalisering impliserer at dei nye regionane har andre roller og funksjonar enn tradisjonelle institusjonar mellom kommunar og stat, som det britiske county, det franske departement, det svenske län og det norske fylket. Eit relevant skilje her kan ver å sjå på dei nye regionane som primært utviklingsaktørar, medan dei tradisjonelle institusjonane på regionnivået har vore forvaltalar og tenesteytarar. Dei kan nok ha hatt valde forsamlingar med større eller mindre makt, men desse forsamlingane sine oppgåver har primært vore knytt til offentleg tenesteyting. For dei nye regionane er det økonomisk utvikling i vid forstand som står i fokus. Når vi skal skilje mellom tradisjonelle og nyare former for politisk

regionalisering, er såleis vektlegging av utviklingsoppgåver vs vektlegging av tenesteyting eit relevant kriterium.

Europeiske regionaliseringsprosessar har funne stad under omstende der regionane sjølve har vore viktige drivkrefter bak regionaliseringa. Eit interessant spørsmål blir då korleis regionane sjølve har grunngeve behovet for regionalisering. Kva har vore argumenta og drivkreftene? I ein slik diskusjon kan det vere nyttig å skilje mellom motstandsregionalisme, separatistisk regionalisme, integrerande regionalisme og konkurranseregionalisme som ulike strategiar for regionalisering (Keating 1997). Keating argumenterer for at dei tre første strategiane kom til synes på 1970-talet, medan konkurranseregionalismen representerer ein nyare tendens. Motstandsregionalismen legg vekt på å forsvare særtrekk ved ein region mot endringar som vert påførte utanfrå, av den allmenne "utviklinga". Motstandsregionalismen legg vekt på å dyrke tradisjonar, identitet og etablerte livsformer. Kulturstrategiane vert i samsvar med det. Motstandsregionalismen finst gjerne i såkalla rurale område, men kan òg vere eit trekk ved td tradisjonelle industrisamfunn.

Separatistisk regionalisme legg vekt på dei trekka som gjer regionen ulik andre delar av eit samfunn. Ofte er den knytt til sjølvstyrekrav for historiske/språklege/etniske regionar, som i Katalonia eller Skottland. Den har eit tradisjonsbevarande og identitetsbyggande element. Men den legg òg vekt på å bygge opp eigne institusjonar, som skal uttrykke det regionale særpreg. Det kan vere teater der scenspråket er det regionale språket i staden for nasjonalspråket, media eller litteratur som bruker minoritetsspråket.

Den integrerande regionalismen tok sikte på å modernisere regionen og integrere den i nasjonalstaten. Målet var å redusere den økonomiske og kulturelle avstanden mellom regionen og nasjonale sentra, men utan krav om sjølvstende eller å ivareta regionale særpreg. For den integrerande regionalismen på 1970-talet var modernisering ein strategi for å hevde seg innan ei nasjonalstatleg ramme. Men i dag ser vi at sterke og sjølvmedvitne regionar hevdar si makt mot nasjonalstaten. Dei samarbeider og konkurrerer på den internasjonale arenaen og ser på nasjonalstatane som hindringar meir enn samarbeidspartnarar. Konkurranseregionalismen fokuserer på den økonomiske dimensjonen. Målet er økonomisk vekst og konkurransekraft i ein globalisert økonomi. Men kulturelle trekk kan bli trekte fram som ein ressurs, som kan skape ei marknadsnisje eller vere grunnlag for internt samhold. Vi kan seie at i denne typen regionalisme er rolla til sosial og politisk kapital erkjend som viktig, i tillegg til den rolla som økonomisk kapital spelar.

Det er ikkje vasstette skott mellom dei ulike formene for regionalisme. Ei regional rørsle vil ofte spele på fleire strenger og strategiar. Men det er spenningar mellom strategiane. Vi kan td sjå korleis Katalonia og Baskarland representerer ulike former for blanding mellom ein moderniserande og ein separatistisk regionalisme. I Katalonia er det separatistiske elementet demma opp og klart underordna det moderniserande elementet, sjølv om det språklege og kulturelle sjølvmedvitet er høgt. I Baskarland kjem spenninga mellom strategiane mykje klarare til uttrykk, mellom anna gjennom valdsbruk frå ekstreme separatistar mot dei ein oppfattar som samarbeidsfolk.

Dei norske fylkeskommunane, slik dei var utforma i perioden 1976 – 2001, kan vi sjå som politiske regionar der tradisjonelle og nye regionaliseringsidear var blanda. På den eine sida var fylkeskommunane organ for tenesteyting, med helse og skule som sentrale område. På den andre sida skulle dei gjennom fylkesplanlegginga ha eit sentralt ansvar for territorial samordning og utvikling av regionen. Men dei siste åra er fylkeskommunane blitt tappa for

oppgåver på begge desse områda. Fylkeskommunen har vore utsett for sterk kritikk, og det er stilt spørsmål om kva plass den har i den framtidige styringsstrukturen. Før eg går nærare inn på dei nye regionaliseringsinitiativa, skal eg sjå litt på korleis fylkeskommunen har komme ut av den nasjonale debatten om funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåa.

Regionnivået i den nasjonale politikken

I Noreg har ein nyleg vore gjennom ei større vurdering av funksjonsfordelinga mellom stat, fylke og kommunar. Det såkalla oppgåvefordelingsutvalet vart utnemnt sommaren 1998, og la fram si innstilling sommaren 2000. Utvalet gjekk inn for at ein framleis burde ha eit folkevalt regionnivå, men at talet på regionar burde reduserast frå dagens 19 fylke (inkludert Oslo) til 10-15 regionar. Utvalet foreslo ei opprydding i arbeidsdelinga mellom region og stat ved at statleg kontroll og rettleiing burde samlast hos fylkesmannen, mellom anna ved at ein del oppgåver burde overførast frå sjølvstendige statsetatar. Vidare var utvalet si oppfatning at oppgåver knytte til regional utvikling burde samlast i regionane. Regionane burde få auka ansvar innan nærings-, regional- og samferdslepolitikk. Oppgåver innan landbruks- og miljøforvaltning skulle overførast frå fylkesmannen til regionane, og regionane burde bli overkommunar med ansvar for regional planlegging. Stikkordet var altså ei styrking av regionane som utviklingsaktørar. Med omsyn til tenesteyting gjekk utvalet sitt framlegg ut på at regionane framleis skulle ha ansvar for vidaregåande skular, kultur og sjukehus. Men for helsetenestene sitt vedkommande var fleirtalet knappast mogleg, med 7 av 12 medlemmer.

Hausten 2000 og vinteren 2001 var fylkeskommunane si framtid i fokus for den politiske debatten. Interesse var særleg knytt til kva standpunkt Arbeidarpartiet ville lande på. Av dei andre partia gjekk Høgre og Framstegspartiet inn for å avskaffe fylkeskommunane og ha berre to forvaltningsnivå. SV, Senterpartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre ville framleis ha folkevalde regionar, sjølv om partia i ulik grad kunne gå inn for å vurdere storleiken på regionane. Med desse konstellasjonane ville regjeringspartiet Ap komme på vippet i Stortinget. Tidleg hausten 2000 kom det signal frå leiinga i Arbeidarpartiet som kunne tyde på at dei også ville ha ein tonivåmodell. Dette førte til ei sterk mobilisering i partiet. På landsmøtet i november 2000 kom det til eit kompromiss: Noreg skulle framleis ha eit folkevalt regionalnivå, men sjukehusa skulle overførast til staten. Framlegget om overføring av sjukehusa til staten kom som ei eiga sak til Stortinget vinteren 2001, medan resten av innstillinga om det regionale nivået vart handsama av Stortinget våren 2001. Utanom ansvaret for sjukehusa følgde regjeringa og stortingsfleirtalet stort sett framlegga frå funksjonsfordelingskomiteen. Fylkeskommunane skulle ha ansvaret for regional utvikling, kontroll og tilsyn skulle samlast hos fylkesmannen. Regjeringa ønskte å stimulere til frivillige samanslåingar av fylkeskommunane, men la ikkje fram noko forslag til ny regioninndeling. Stortingsfleirtalet i denne saka var i hovudsak Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti. Høgre og Framstegspartiet kom i mindretal.

Vinteren og våren 2001 såg det ut til at ein strategi for frivillige samanslåingar kunne bli møtt med velvilje i fylkeskommunane. Konkrete regionaliseringsinitiativ hadde ein så langt sett lite av. Det var rimeleg nok så lenge det var uvisse om utfallet av funksjonsfordelingsdebatten på Stortinget. Men etter Arbeidarpartiet sitt landsmøte hausten 2000 var premissane lagde. Det ville bli Stortingsfleirtal for folkevalde regionar, men utan sjukehusa. I januar 2001 samla fylkesordførarane seg om eit politisk fellesdokument for å påverke regjeringa og Stortinget si handsaming av oppgåvefordelinga (Kommunal Rapport 10. januar 2001). Oppsiktsvekkande nok kom fylkesordførarane med konkrete framlegg til korleis ein ny regionstruktur kunne sjå

ut. Dei peika på Agderfylka, Trøndelagsfylka, Oslo/Akershus, Buskerud/Vestfold og Hedmark/Oppland som aktuelle samanslåingar. For Vestlandet og Nord-Noreg sitt vedkommande la dei ikkje fram konkrete framlegg. Eit sentralt poeng for fylkesordførarane var at regionane måtte bli større for å kunne overta fleire oppgåver frå staten. Regionar med hovudansvar for regionale utviklingsoppgåver, overføring av oppgåver frå staten og friare inntekter er hovudmomenta i fellesdokumentet frå fylkesordførarane. I kjølvatnet av stortingsmeldinga og den tilsynelatande politiske avklaringa om regionane si nye rolle kom det så i stand fleire konkrete regionaliseringsinitiativ som eg skal komme inn på i dei neste avsnitta.

Men det skulle syne seg at den nasjonale debatten om funksjonsfordelinga ikkje var lagt død med Stortingsvedtaket i juni 2001. Ved Stortingsvalet i september lei Arbeidarpartiet nederlag, og regjeringa gjekk av. Etter eit mislykka forsøk på å danne ei ny sentrumsregjering kom Kjell Magne Bondevik frå KrF attende som statsminister, men no i spissen for ei sentrum-høgreregjering med Høgre som det største partiet, i tillegg til Kristeleg Folkeparti og Venstre. I den nye regjeringa var det største partiet, Høgre, mot stortingsvedtaket om eit folkevalt regionalt nivå, dei to små partia var for. Det var Høgre som fekk den nye kommunalministeren, Erna Solberg. Noko av det første ho gjorde, var å varsle ei revurdering av viktige trekk i Stortingsvedtaket om funksjonsfordelinga. I eit brev til fylkeskommunane og dei regionale statsorgana i november 2001 skriv Solberg at oppgåvefordelinga skal gjennomgåast på ny. Dei blir derfor bedne om å vente med oppfølginga av stortingsvedtaket. Dette initiativet skaper stor frustrasjon i fylkeskommunane, og KrF blir skulda for å ha gitt etter for Høgre sitt standpunkt. Statsministeren må derfor rykke ut og gjere det klart at fylkeskommunane framleis skal ha viktige oppgåver i regional utvikling, og love ei styrking av fylkeskommunane som utviklingsaktørar ved ei overføring av ymse poster på statsbudsjettet til fylkeskommunane.

I eit nytt brev frå kommunalministeren i februar 2002 kom signala frå regjeringa om kva trekk ved oppgåvefordelinga som no skal revurderast. Signala blei følgde opp med ei stortingsmelding i april. Den nye vinklinga frå regjeringa går ut på at endringar i oppgåvefordelinga ikkje bør føre til auka byråkrati. Fylkeskommunen bør ikkje bli ein overkommune, fordi dette kan føre til konflikhtar mellom folkevalde organ på region- og kommunenivå. Derfor er regjeringa sitt syn at fylkeskommunen ikkje bør få nye fullmakter innan arealplanlegginga. Utviklingsoppgåver i miljø og landbruk skal overførast til kommunane, ikkje til fylkeskommunane. Staten skal framleis ha kontrolloppgåvene. Fylkeskommunane skal få auka ansvar for regional utvikling. Dette skal skje ved overføring av midlar som i dag vert disponert på statleg nivå. Styrking av budsjetta for regional utvikling er ikkje eit tema. Det nye i regjeringa sitt opplegg er elles at det skal opnast for forsøk med kommunal overtaking av statlege og fylkeskommunale oppgåver. Vidaregåande skular er eit aktuelt område for slike forsøk. Dessutan vil regjeringa ha gjennomført forsøk med såkalla "einskapsfylke". I einskapsfylka skal ein slå saman fylkeskommunane og fylkesmannsembeta. Dette skal gjerast for å redusere byråkratiet og dobbelkompetansen på regionnivået.

Regjeringa seier i meldinga at ei gjennomføring av framlegga frå funksjonsfordelingsutvalet ville ha ført til oppbygging av dobbelkompetanse på fylkesnivået, fordi både fylkesmannen og fylkeskommunen då måtte ha kompetanse på miljøvern og landbruk. Det vert ikkje gjort greie for korleis ein unngår slik oppbygging av dobbelkompetanse ved å dele dei same oppgåvene mellom kommunane og fylkesmennene. Tvert om blir det understreka i meldinga at kommunane må bygge opp kompetanse for å ivareta dei nye oppgåvene. På den andre sida blir det argumentert med at fylkesmannens oppgåver i miljøvern og landbruk eigenleg ikkje

var utviklingsoppgåver, men kontroll- og tilsynsoppgåver. Det er derfor lite formålstenleg å legge fylkesmannens oppgåver til fylkeskommunane. Korleis ein med dette utgangspunktet kan liste ei rekke utviklingsoppgåver innan landbruk som ein kan legge ut til kommunane, forblir dunkelt. Det prosjektretta utviklingsarbeidet som fylkesmannens landbruksavdeling driv gjennom bygdeutviklingsmidlane (Glosvik 2002), blir i meldinga omtala som "tilskotsforvaltning" og dermed klassifisert bort som utviklingsoppgåve.

Den største nøtta i meldinga er korleis ein kan drive forsøk med einskapsfylke samstundes som ein seier at fylkeskommunen ikkje må bli ein overkommune. I denne delen av framlegget fekk regjeringa også støtte frå Arbeidarpartiet. Forsøk med einskapsfylke må jo innebere at fylket tek seg av statlege kontrolloppgåver som hittil har lege til fylkesmannen. Anten må kontrolloppgåvene avskaffast, delar av administrasjonen i det nye einskapsfylket stå utanfor politisk kontroll, eller ein må avskaffe det folkevalde elementet i styringa av einskapsfylket og gjere det om til eit statleg forvaltningsorgan. Det er berre i lys av Høgre sin politiske agenda at dei nye framlegga til organisering av fylkesnivået gjev meining. Det er rimeleg å tru at det er Høgre sin strategi som har vunne fram i regjeringskollegiet. Men for å unngå at regjeringskollegane taper for mykje ansikt utover, må pillen sukrast med retorikk om fylkeskommunen sitt utviklingsaktør. Det finst likevel eit første signal i innstillinga frå kommunalkomiteen om at Kristeleg Folkeparti kanskje er på veg bort frå sitt gamle forsvar for folkevalde fylkeskommunar. I innstillinga står det å lese: "Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser videre til at endringer i statlig politikk de siste årene har aktualisert nedleggelse av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå."

Arbeidarpartiet og SV fremja forslag i Stortinget om at det også skulle gjennomførast forsøk med større regionar, men dette vart nedstemt av regjeringspartia og Framstegspartiet. Ved hjelp av Framstegspartiet fekk regjeringa heile meldinga gjennom i Stortinget i juni 2002. Det som blir sagt i meldinga, er at ei vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør skal finne stad ved utgangen av stortingsperioden, altså innan 2005. Forsøka med einskapsfylke og kommunal oppgåveovertaking skal først evaluerast i neste periode. Opplegget er såleis at fylkeskommunane skal vere freda fram til 2007. Først då kan ei permanent oppgåvefordeling vere på plass.

Dei raske omskifta i statleg politikk har ført til mange og store frustrasjonar på fylkesnivået. Fylkespolitikarane klagar over mangel på stabilitet i rammevilkåra sine. I denne situasjonen er det altså at mange norske fylkeskommunar for alvor tek opp ideen om å slå seg saman til større regionar. Men kva slags idear om regionar og regionalisering er det som ligg bak dei nye initiativa, og kor sterkt er dei forankra i regionane sjølve?

Dei nye regionaliseringsinitiativa¹

Vi kan notere oss at det er i dei sørlegaste og økonomisk sterkaste regionane at den nye regionaliseringsdebatten så langt har skote fart. Dei nord-norske fylka har rett nok hatt eit langvarig samarbeid gjennom landsdelsutvalet for Nord-Noreg, som vart etablert i 1974. Dette samarbeidet har hatt sterke koplingar til den nasjonale regionalpolitikken, ved at landsdelsutvalet har disponert regionalpolitiske særøyvingar til Nord-Noreg over

¹ Kjelder for dei følgande avsnitta er i tillegg til dei rapportane og artiklane som det er vist til i referanselista, dokument på internettsidene til fylkeskommunane og ein gjennomgang av artikkelstoff i Aftenposten, Bergens Tidende, Drammens Tidende, Fædrelandsvennen, Kommunal Rapport, Stavanger Aftenblad og Sunnmørsposten.

statsbudsjettet.² Men landsdelsutvalet har òg spela ei rolle som politisk talerøyr og samarbeidsorgan for dei nord-norske fylkeskommunane. Det må nemnast at også i nord har regionale aktørar teke til orde for eit meir forpliktande samarbeid, men utan at konkrete initiativ er i gang. Det var fylkesrådet i Nordland som tidleg i 2002 sende eit brev til fylkeskommunane i Troms og Finnmark med invitasjon til samarbeid. Fylkesutvalet i Troms takka raskt ja, men fylkesutvalet i Finnmark svara nei takk. Finnmark fylkeskommune har også fått gjennomført ei meningsmåling om fylkessamanslåing, der 60% av innbyggjarane svarer nei og berre 15% ja (Kommunal Rapport 6. mars 2002). Så langt ser det ut til at ein ikkje kjem vidare med regionaliseringsdiskusjonen i Nord-Noreg i denne omgang.

Også ideen om ein Nidaros-region, som vart fremja av eit strategiutval i Nord-Trøndelag fylkeskommune i 1999, fall raskt til jorda. Fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtok at ein ønskte samarbeid over fylkesgrensene i Trøndelag, men at ambisjonane skulle avgrensast til samarbeid og ikkje omfatte samanslåing som alternativ. Dette er så langt eit uttalt premiss for det samarbeidet som foregår mellom Trøndelagsfylka. Viktigaste samarbeidet her gjeld næringsutvikling gjennom Trønderrådet. Her deltek i tillegg til fylkeskommunane også Trondheim og Steinkjer kommunar og representantar for næringslivet.

I dei nordlege landsdelane har altså regionaliseringsinitiativa så langt vore lite kraftfulle. Som vi skal sjå i dei neste avsnitta, har prosessane komme lenger i nokre av regionane i Sør-Noreg. Tyngdepunktet i søraust og sørvest kan sjåast som ein indikator på at det er moderniseringsregionalismen som dominerer i den norske debatten, sidan det er dei økonomisk sterkaste regionane som først reiser debatten. I så fall er den norske regionalismen i ferd med å kople seg på det felleseuropeiske sporet. I det følgjande skal eg gå nærare inn på regionaliseringsinitiativa for å etterrøkje om denne hypotesen har noko for seg. Eg skal sjå nærare på tre case: Vestlandsregionen, Austre Austlandet og Sør-Austlandet.

Vestlandsregionen

Dagens Vestland er delt inn i fire fylke. Frå sør mot nord er det Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Landsdelen har knapt 1,2 millionar innbyggjarar. Av desse bur 37% i Hordaland med Bergen som dominerande by. Rogaland, med Stavanger som største by, og Haugesund som potensielt senter i ein Nord-Rogaland/ Sunnhordalandsregion har 32%, Sogn og Fjordane 9% og Møre og Romsdal 21%

Bakgrunnen

Dei seks fylka på Vest- og Sørlandet hadde frå 1993 eit samarbeidsorgan i SAVOS – Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet. SAVOS arbeidde med felles oppgåver knytte til regional utvikling, særleg utviklinga i dei maritime næringane, transport innan regionen og miljøproblem i Nordsjøen. Rådet samordna også deltakarfylka sitt arbeid med Interreg- og NORA-prosjekt under EU. Oppgåvefeltet for SAVOS var såleis oppgåver som kan reknast for typiske i den nye regionaliseringa. Men SAVOS var eit lite organ utan autoritet til å samordne på tvers av ønska til eitt av medlemsfylka. SAVOS-regionen er òg stor og heterogen med omsyn på næringsstruktur og utviklingsproblem. Ei effektiv regionalisering føreset ei sterkare

² Verkeområdet for landsdelsutvalet har mesteparten av tida vore dei tre nordlegaste fylka (Finnmark, Troms og Nordland) og Namdalen i Nord-Trøndelag. Allereie denne avgrensinga syner koplinga til statleg politikk. Verkeområdet er no utvida til å omfatte heile Nord-Trøndelag.

samordning enn den som SAVOS og liknande organ kunne gje. Men SAVOS har nok spela ei rolle som læringsarena omkring denne typen problemstillingar.

Dei første kontaktane med tanke på utvikling av Vestlandsregionen fann stad hausten 1998. Fylkeskommunane i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane deltok. I første omgang var det tale om sonderingar og å forhalde seg til den nasjonale debatten om innstillinga frå funksjonsfordelingskomiteen. Men våren 2001 var Stortinget ferdig med handsaminga av funksjonsfordelinga mellom forvaltningsnivå. Konklusjonen var at vi framleis skulle ha folkevalde organ på regionnivået, og at samanslåingar skulle vere frivillige. Tida var inne for konkretisering av samarbeidsformene. Dei tre fylkeskommunane tok raskt initiativ til ei større utgreiing om Vestlandsregionen. Formålet var å ”greie ut eit likeverdig og meir forpliktande samarbeid om aktuelle felles oppgåver og oppgåvefordeling på Vestlandet”, og ”sjå nærare på kva premisser som må leggjast til grunn for ei muleg utvikling i retning av ei større regional eining på Vestlandet.” Rogalandforskning, Vestlandforskning og Møreforskning fekk oppdraget med å lage ei utgreiing, og det vart sett ned ei politisk styringsgruppe med fylkesordførarane, varaordførarane og opposisjonsleiarane i dei tre fylka. Fylkestinget i Sogn og Fjordane vart med på utgreiinga under føresetnad av at det ikkje skulle utgreiast samanslåing for Sogn og Fjordane sin del, berre samarbeidsmodellar.

Vestlandsutgreiinga (Farsund et.al. 2002) la vekt på at Vestlandsfylka har felles utfordringar med omsyn til næringsutvikling, infrastruktur og busettingsmønster. Utgreiinga nemner også Møre og Romsdal som eit fylke i same situasjon som dei tre utgreiingsfylka. Det ligg ein tydeleg invitt til Møre og Romsdal i utgreiinga. Blant oppdragsgjevarane er det nok først og fremst Sogn og Fjordane som har ønskt denne vektlegginga.

Eit viktig utgangspunkt for argumentasjonen er at det er dei same bransjane som står sterkt i heile regionen. Foredling av olje og gass, havbruk, marine og maritime bransjar vert nemnde som sentrale felles utfordringar saman med FOU, reiseliv, metallurgisk industri og møbelproduksjon. Transportinfrastrukturen i retning nord-sør vert framheva som eit problem for ein region som treng meir internt samarbeid. Dessutan peikar utgreiinga på felles utfordringar for indre fjordstrøk med nedgang i folketalet. Analysen i utgreiinga dreg vekslar på ein tidlegare rapport om utviklingsscenario for Vestlandet som KRD fekk laga i samband med regionalmeldinga (Amdam et. al. 2000).

Vestlandsutgreiinga nemner knapt det kulturelle perspektivet. Men kort etter at utgreiinga kom, vart det sett i gang arbeid med ei eiga utgreiing om Vestlandet som kulturregion. No er også Møre og Romsdal med som oppdragsgjevar. Denne utgreiinga (Arnestad 2002) la vekt på Vestlandet som ein region med fellestrekk i kulturutvikling og ein vestlandsk identitet. Utgreiinga tek til orde for at fylkeskommunane etablerer forsøksprosjektet ”Kulturregion Vestlandet”. Prosjektet skal initiere felles kulturtiltak i regionen, og vere ein overbygning over eksisterande tiltak og prosessar. På nokre avgrensa område bør òg prosjektet overta det ansvaret og dei økonomiske verkemidla staten i dag har. I følgje utgreiinga er det scenekunstheltet og idrettsområdet som her peikar seg ut. Gjennom regionale partnerskap og avtalebasert styring er vona at den ”nye” kulturregionen kan stå for ein utviklingsorientert politikk på desse felta.

Den politiske prosessen etter utgreinga

Etter at Vestlandsutgreinga var lagd fram i januar 2002, møtte fylkesutvala i dei tre oppdragsgjevarfylka til eit felles møte der dei trekte opp strategiane for vidare arbeid. På dette fellesmøtet vart det vedteke å sende utgreinga på ei brei høyring i dei tre fylka. Ei viktig sak på fellesmøtet var elles å opne for Møre og Romsdal som deltakar i samarbeidet. Derfor fekk også Møre og Romsdal rapporten til høyring.

I høyringsrunden var det klar oppslutning om ei samarbeidsline, men skepsisen mot full samanslåing kom òg til synes. I juni 2002 vedtok dei tre fylkestinga å opprette Vestlandsrådet som eit felles politisk samordningsorgan frå 1. januar 2003. Alle fylkestinga seier i vedtaka at etableringa av Vestlandsrådet er første steg mot ein meir samla Vestlandsregion, men berre Hordaland og Rogaland nemner ei mogleg utvikling mot eit felles fylkesting etter evalueringa i 2005. I ei felles formulering understrekar fylkestinga i Hordaland og Sogn og Fjordane utfordringane for næringsutvikling og regional utvikling som blir understreka som den viktigaste grunngevinga for å etablere ein Vestlandsregion:³

Vestlandet er ein ressursrik og sterk region, som bidreg vesentleg til verdiskapinga i Noreg. Ein meir samla Vestlandsregion vil gje eit endå betre grunnlag for å møte utfordringane og utvikle og gjennomføre ein heilskapleg utviklingspolitikk for regionen. Dette vil styrke regionen i konkurransen om ressursar til vidare utvikling, noko som vil vere positivt for heile nasjonen.

Elles har fylkestinga langt på veg felles merknader om at regionen bør overta ansvaret for ei rekke oppgåver som i dag er statlege.⁴ Trass ulike utgangspunkt ser fylka på Vestlandet altså ut til å vere i stand til å gå framover mot ein sterkare region i nokonlunde samla takt.

Fylkestinget i Møre og Romsdal, med fylkesordførar Ole Øverland i spissen, hadde fram til sommaren 2002 følgt ein klar hovudstrategi: Møre og Romsdal skal også i framtida bestå som eige fylke. Ein kan gjerne vere med på å diskutere utvida samarbeid, men føresetnaden er at fylkesstrukturen skal bestå. I denne strategien synest fylkespolitikarane å ha kommunenivået med seg. I Møre og Romsdal, som det einaste av vestlandsfylka, gjekk eit fleirtal av ordførarane mot alle former for samanslåing med grannefylka.

Men det var ikkje full semje i Møre og Romsdal heller. Tidleg i januar 2002 tok ordførar Arve Tonning i Ålesund eit initiativ for at Sunnmøre burde gå saman med Sogn og Fjordane i eit nytt fylke, ut frå ein argumentasjon om at Sunnmøre hadde fleire fellesinteresser med Sogn og Fjordane og Vestlandet enn nordover mot Trøndelag. Bak dette utspelet låg tydelegvis ei frykt for at eit tettare samarbeid mellom dei tre andre Vestlandsfylka kunne tvinge Møre og Romsdal inn i eit samarbeid nordover. Ålesundsordføraren kalla saman ordførarane i Sunnmørskommunane og tre Romsdalskommunar til eit felles møte. På dette møtet var konklusjonen at ein helst såg at heile Møre og Romsdal kunne slå seg saman med Sogn og Fjordane. Om det skulle bli uråd, ville ordførarane samarbeide sørover, sjølv om konsekvensen skulle bli at Møre og Romsdal blir delt. Møtet av sunnmørsordførarar sette ned ei gruppe til å arbeide vidare med saka. Såleis kom det til synes indre motsetningar i Møre og Romsdal om vegvalet, og eit visst trugsmål om deling av fylket hadde nok innverknad på debatten.

³ Pkt. 1 i fylkestingsvedtaka. I vedtaket frå Rogaland er folkevalde regionar si betydning for demokrati og maktspreiing klarare framheva. I dette ligg kanskje eit signal frå Rogaland om at landsdelsrådet berre kan vere eit steg på vegen mot eit felles regionting.

⁴ Oppgåver som blir nemnde spesielt er innan samferdsle/infrastruktur, marin og maritim utvikling, utdanning og forskning, kultur, planlegging og ressursforvaltning. Rogaland peikar konkret på A-etat, vegkontora og SND som oppgåver der arbeidet med overtaking må startast snarast.

Ei overraskande utvikling i saka var at rett etter at dei tre samarbeidsfylka gjorde sine vedtak i juni 2002, gjekk fylkesordføraren i Møre og Romsdal på talarstolen i fylkestinget og ga uttrykk for at Møre og Romsdal burde bli medlem av Vestlandsrådet. Han signaliserte at han ville skrive brev til sine tre kollegaer for å få avklara korleis dei stiller seg til deltaking frå Møre og Romsdal, og antyda at i fall positivt svar kunne fylkestinget i Møre og Romsdal få ei sak i oktober 2002. Initiativet var dristig. For det første var det uvisst korleis særleg Rogaland ville motta eit slikt initiativ på overtid, når dette initiativet kunne bremse prosessen mot full samanslåing. Dessutan kunne fylkesordføraren ikkje kjenne seg trygg på oppslutning i sitt eige fylkesting om deltaking i Vestlandsrådet. Men utspelet førte fram: i midten av oktober vedtok eit neste samla fylkesting at Møre og Romsdal skulle bli med i Vestlandsrådet. Debatten synte likevel at mange av fylkespolitikarane frykta at Vestlandsrådet skal bli noko meir enn eit samarbeid på avgrensa område.

I løpet av seinhausten 2002 vedtok dei fire fylkeskommunane vedtekter for Vestlandsrådet. Rådet skulle formelt vere eit samarbeidsorgan, styrt av eit politisk råd med fem representantar frå kvart fylke. Leiarvervet og sekretariatet skulle gå på omgang mellom fylkeskommunane, med eit års periodar. Fylkesordførar Roar Bergsaker i Rogaland vart i januar 2003 vald til den første leiaren for Vestlandsrådet.

På mange måtar er Vestlandsrådet konstruert som ein dynamisk prosess heller enn som ei veldefinert eining. I vedtektene for rådet er det sagt lite om oppgåver. Det er såleis opp til rådet sjølv å konkretisere strategien for utvikling av samarbeidet, komme med framlegg til kva saksområde der rådet skulle få delegert mynde frå fylkeskommunane og kvar ein skulle arbeide for å få overført ansvar frå staten. Den første konkretiseringa av strategien gjorde rådet gjennom ein handlingsplan som vart lagt fram i juni 2003, og deretter send ut til fylkeskommunane og andre regionale aktørar for høyring. Handlingsplanen fokuserer på fire område: Næringsutvikling og innovasjon, samferdsle, kultur og internasjonalt arbeid. Handlingsplanen definerer samferdsle og kultur som område der regionen no bør overta oppgåver frå staten. Overføring av verkemiddel for næringsutvikling til Vestlandsrådet er ikkje nemnt. Kommunaldepartementet vende tommelen ned for dette i si melding om godkjenning av forsøk etter forsøkslova, og rådet har ikkje utfordra staten i denne omgangen. Dei tre opphavlege samarbeidsfylka søker staten om å få overta ansvaret for riksvegmidlar og ferjemidlar frå 2004. Møre og Romsdal, som høyrer til ein annan samferdsleregion, skal ikkje delta i dette forsøket.

Hausten 2003 har vi også sett dei første teikna til ein offentlig debatt på Vestlandet om større regional autonomi og utvikling mot eit føderalt Noreg. Mellom anna har eit eige Vestlandsmanifest blitt presentert på ein større konferanse i regi av Sparebank1 Vest. Det står att å sjå korleis denne debatten utviklar seg, og korleis den påverkar vestlandspolitkarane sine strategiar. Men den nye Vestlandsdebatten er i alle fall ein indikator på at ein regionalisme av europeisk slag kan bli ei politisk kraft også her i landet.

Regionalisering på vestnorsk

Den vestnorske debatten om regionalisering har sitt klare utgangspunkt i det ein må kalle spenninga mellom konkurranseregionalisme og motstandsregionalisme. Nokre av deltakarane, særleg i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, er skeptiske til ein ny sterk region. Dei fryktar at ei samanslåing av fylka vil føre til sentralisering og dominans frå aksen Bergen-

Stavanger. I Sogn og Fjordane er redsla for å bli utkant i ei stor Vestlandsregion definitivt til stades. Det er derfor det er så viktig for Sogn og Fjordane at Møre og Romsdal blir med på samarbeidet. Møre og Romsdal blir vurdert som ein garantist for andre interesser enn aksen Bergen-Stavanger, samstundes som Sogn og Fjordane ikkje blir den definitive geografiske utkanten i eit samarbeid.

På den andre sida kan også motstandsregionalistane sjå fordelane med eit nærare samarbeid på Vestlandet, som ei motvekt til det dei oppfattar som staten sin sentraliseringspolitikk. For motstandsregionalistane er støtta til regionaliseringsprosessar resultatet av ei frykt for noko som er endå verre: at det folkevalde regionnivået kan bli avskaffa, saman med ei massiv kommunesamanslåing. Dei føretrekker samarbeid særleg på område der makt kan bli delegert frå nasjonalstaten til nye regionar, eller endå betre til fylket. Men det siste er ikkje realistisk politikk for tida. Dei er meir skeptiske til å overføre ansvar frå fylkeskommunane til Vestlandsrådet, td innan næringsutvikling. Dei vil at Vestlandsrådet først og fremst skal vere eit samarbeidsorgan for fylkeskommunane.

Konkurranseregionalistane står sterkare i Rogaland og Hordaland. Deira agenda er å bygge ein sterk region som kan fremje næringsutviklinga i regionen. Men det er viktig for dei å bygge levedyktige alliansar slik at heile Vestlandet om dei skal realisere slike mål. Dåverande fylkesordførar Gisle Handeland i Hordaland gjekk tidleg i 2002 ut med eit avisinnlegg der han vurderte etablering av ein Vestlandsregion som eit spørsmål om demokrati og fordeling av makt i det norske samfunnet. Han peika på faren ved at statlege organ overtek styringa med dei fleste regionale oppgåver, ein tendens som han klart ser i regjeringa sin politikk. Regionaliseringa gjeld derfor spreining av makt og styring av demokratiet. Oppgåver som i dag ligg til departement og direktorat i hovudstaden, kan overførast til den nye regionen. Dessutan bør ein folkevald region få hand om oppgåver som regjeringa og stortingsfleirtalet er i ferd med å overlata til byråkratiske organ på regionnivået. I den første handlingsplanen frå Vestlandsrådet finn vi eit klart ekko av desse tankane, som kan samle begge typene regionalistar.

Regionalistane i Rogaland og Hordaland står også overfor ei anna utfordring. For dei er eit problem at fylkeskommunane kan bli sette på sidelinja av ein allianse mellom høgresida på Stortinget og kommunepolitikarane i store byar som Bergen og Stavanger. Storbyane kan tenke seg å få ansvaret for oppgåver som vidaregåande skular, miljøvern, helse- og sosialinstitusjonar. Dette er oppgåver som i dag dels ligg hos fylkeskommunane, dels hos fylkesmennene. Med utspelet om å overføre miljøvern og landbruk til kommunane styrkte kommunalminister Erna Solberg denne alliansen. Sterke regionar som kan overta oppgåver frå staten og vere medspelalar for storbyane er eit svar på slike utfordringar.

Når desse ulike interessene, som vi langt på veg kan karakterisere med omgrepa konkurranseregionalisme og motstandsregionalisme, har samarbeidt så langt, heng det nok saman med frykta for ein norsk modell med berre to forvaltningsnivå. Sin fellesnemnar har dei to gruppene av regionalistar nemleg i ønsket om folkevald styring med det regionale nivået. Dessutan har dei felles interesser i sjølvhevdning mot styringa frå Oslo.

Austre Austlandet

I denne samanheng omfattar Austre Austlandet dei fire fylkeskommunane Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland. Regionen har om lag 1,1 million menneske, fordelt med om lag 2/3 på

Akershus og Østfold og 1/3 i Hedmark og Oppland. Samla har regionen fjerdeparten av innbyggjarane i landet. Mesteparten av Akershus og mykje av Østfold inngår i hovudstadsregionen Stor-Oslo. Men Oslo har ikkje vore med på samarbeidsutgreiingane i denne omgang. Om ein legg til Oslo i denne regionen, så bur over 35% av innbyggjarane i landet på Austre Austlandet. I dag er dei fem nemnde fylka saman med Buskerud, Vestfold og Telemark medlemmer i Østlandssamarbeidet som har til oppgåve å samordne den regionale utviklinga i austlandsområdet.

Bakgrunn

Eit opplagt problem for regionaliseringsstrevet på Austlandet er at det har omfatta fylke som langt på veg er integrert i hovudstadsregionen, men utan at Oslo sjølv er med. Oslo har i dag status som både kommune og fylkeskommune. Men byen har grenser som er langt snevrare enn den funksjonelle hovudstadsregionen, det bu- og arbeidsmarknadsområdet som har sitt sentrum i Oslo. Sidan 60-talet har det vore gjennomført ei rekke utgreiingar for å løyse spørsmålet om samordning i hovudstadsregionen, men utan resultat. Siste store utgreiinga var i regi av det såkalla Wilhelmsenutvalet, som la fram si innstilling i 1997 (NOU 1997:12). Tiltrådinga frå utvalet var delt. Fleirtalet ville lage ein større hovudstadskommune der ti av grannekommunane til Oslo var innlemma, og resten av Akershuskommunane fordelte på Østfold og Hedmark. Mindretalet, representantane frå Akershus, ville slå saman Oslo og Akershus og gjere om Oslo til ein primærkommune. Det siste framlegget var ikkje akseptabelt for Oslo. Oslo-politikarane vil ikkje ha eit nivå mellom hovudstaden og staten. Fleirtalsframlegget var ikkje råd å godta for dei rike omlandskommunane som ikkje ville bli ein del av hovudstaden. Eit storting som i 1995 batt seg til eit prinsipp om frivillige kommunesamanlåingar, var dermed handlingslamma i spørsmålet om hovudstadsregionen. Det einaste som kom ut av utgreiinga, var ei tilråding om interkommunalt plansamarbeid. Det var eit dilemma for nye regionaliseringsinitiativ på Austlandet at ein ikkje kunne ta opp Osloproblemet på ny, fordi Oslo ikkje vil vere med på å diskutere eit regionalt nivå mellom hovudstaden og staten.

Sjølv om dei ikkje kunne ta med Oslo i denne omgang, valde dei fire austlandsfylka å greie ut eit samarbeid i kjølvatnet av Stortingsvedtaket om ny funksjonsfordeling våren 2001. Stortinget sitt vedtak var nok eit større vendepunkt for Akershus og Østfold enn for Hedmark og Oppland. For fylkeskommunar der heile eller delar av fylket fell under det distriktpolitiske verkeområdet, og det gjeld dei fleste fylka her i landet, er rolla som regional utviklingsaktør ikkje ny. Men fylkeskommunane på Sør-Austlandet har i større grad vore fokusert på tenesteproduksjon og planoppgåver. For dei blir det meir maktpåliggande å utforme eit nytt tyngdepunkt for verksemda si, dersom dei framleis skal bestå som regionale forvaltningsorgan. I utgreiinga om regionalisering på Austre Austlandet er stortingsvedtaket eksplisitt nemnt som bakgrunnen for at dei fire fylka valde å vurderer samarbeid. Rolla som slagkraftig regional utviklingsaktør krev større slagkraft enn det fylkeskommunane har kvar for seg. I si saksutgreiing om utvalet si innstilling nemner dei fire fylkesrådmennene også dei europeiske erfaringane med regionalisering som ein viktig erfaringsbakgrunn for arbeidet med regionalisering. Såleis knyter dei seg opp til dei regionaliseringsprosessane og tenkemåtene som gjer seg gjeldande i EU.

Utgreiingsarbeidet om Austre Austlandet gjekk i to fasar. Første fase var eit forprosjekt utført av Noralv Veggeland ved Høgskolen på Lillehammer. Initiativet kom frå fylkesordførar Arne Øren i Østfold, som kontakta dei tre ordførarkollegane sine med tanke på å få utgreidd

samarbeid og geografisk inndeling. Veggeland sin konklusjon (Veggeland 2001) var at ein burde lage ein storregion av alle dei fire fylka, for å bli ein sterkare regional utviklingsaktør og for å kome i posisjon til å overta oppgåver som no er statlege.

På bakgrunn av Veggeland sin forstudie vedtok politiske organ i dei fire fylkeskommunane i løpet av hausten 2001 å setje i gang ei større utgreiing, denne gongen i regi av ECON. Det låg i mandatet at to ulike alternativ skulle utgreiast: Ei samanslåing av alle fire fylkeskommunane til ein storregion, og ei parvis samanslåing av Akershus/Østfold og Hedmark/Oppland. Vedtaka om å setje i gang utgreiingsarbeidet syner at perspektiva på det som skal skje er noko ulikt i fylka. Både Hedmark og Oppland la mest vekt på utgreiing av ein storregion av alle dei fire fylka. Vedtaka i Akershus og Østfold fokuserte mest på å få utgreidd samanslåing av dei to fylka. I tre av fylka var det klare fleirtal for å få gjennomført utgreiingane, men i Akershus var Høgre mot ei regionutgreiing.

I utgreiinga vert det vurdert fordelar og ulemper ved storregion og ei todeling av Austre Austlandet. Det blir peika på at næringsstrukturen er ulik i den sørlege og nordlege delen av regionen. I sør finn vi ein urban region rundt Oslo og Østfoldbyane. Privat tenesteyting er den dominerande næringa rundt Oslo, medan industrien dominerer i Østfold. I nordfylka finn vi ein meir rural region med unntak av byane rundt Mjøsa. Jordbruk og skogbruk er sentrale næringsvegar. Dei nordlege delane av fylka har ei relativt svak utvikling i næringslivet og kan karakteriserast som utkantområde. I utgreiinga vert det sagt at ei parvis samanslåing vil skape meir homogene regionar. For Akershus/Østfold er det spørsmål knytt til det å vere del av ein urban storbyregion som dominerer næringsutviklinga, medan Hedmark/Oppland har større behov for ein utviklingspolitikk i eit område med svak vekst. På den andre sida vert det framført at ein stor region vil få større slagkraft i høve til statlege styresmakter. Særleg er det eit spørsmål om Hedmark/Oppland vil ha slagkraft nok til å hevde seg overfor staten.

Spørsmål knytte til kultur og identitet i regionen vert drøfta med grunnlag i eit problemnotat utarbeidd av Harald Baldersheim (2002). Hos innbyggjarane i alle dei fire fylka er identiteten som austlending sterkare enn fylkesidentiteten. Ein svak fylkesidentitet er typisk for dei sentrale fylka på Austlandet. Det er berre i Hedmark at fylkesidentiteten nærmar seg same nivået som kjensla av å vere austlending. Austlandet som identitetsregion kan derfor ha noko for seg. På den andre sida peikar utgreiinga på at i ein storregion vil det oppstå spenningar mellom eit urbant og konservativt sør og eit landleg og politisk raudt nord. Denne spenninga kan svekke legitimiteten til politiske avgjerder i ein ny region. Såleis er det argument både for og mot ein storregion ut frå identitetsperspektivet.

I utgreiinga drøftar ein òg tilhøvet til primærkommunane. Under førestnad av at dagens kommunestruktur står ved lag, vil ein ny storregion måtta samhandle med 88 kommunar. Dette er eit svært stort kontrollspenn, og eit moment som i dag talar mot ein storregion. På den andre sida er sentrale statlege etatar som helseforetaka og vegetaten organisert på regionnivået, slik at samhandlinga med dei kan bli lettare for ein storregion. I sum kom utgreiarane ikkje med nokon klar konklusjon om kva som er dei optimale grensene ved ei regionalisering på Austre Austlandet. Det finst pros et contras for både ei omfattande og ei mindre omfattande samanslåing.

Den politiske prosessen

ECON-rapporten vart lagd fram i februar 2002. I si tilråding om rapporten delte dei fire fylkesrådmennene seg. Fylkesrådmennene i Hedmark og Oppland ønskte å sende rapporten på høyring utan å gje noka tilråding i forkant. Rådmennene i Akershus og Østfold var derimot klare for å gje ei tilråding i forkant av høyringsrunden. Dei tilrådde at ei samanslåing av Østfold og Akershus fylkeskommunar vert gjennomført snarast. Fylkesrådmennene legg vekt på at Akershus og Østfold har felles næringspolitiske utfordringar og at begge fylka er sterkt knytte til Oslo. Dei nemner miljø-, areal-, nærings-, kompetanse- og transportområdet som arbeidsfelt der den nye eininga vil vere tenleg. Med utgangspunkt i dagens oppgåvefordeling ser dei ikkje ei samanslåing av alle fire fylka til ein storregion som formålstenleg. Derimot kan ei større samanslåing komme på tale dersom regionane skulle får tilført vesentlege nye oppgåver og makt frå staten.

Rådmennene i Akershus og Østfold var tydelegvis samkøyrde med sine fylkesordførarar før dei gav si tilråding. I intervju i samband med at utgreiinga vert offentleggjort, uttrykker begge fylkesordførarane støtte til ei samanslåing mellom Østfold og Akershus (Aftenposten 5. februar 2002). Men i løpet av høyringsrunden kjem det fram ein massiv skepsis på kommunenivå (Kommunal Rapport 8. mai 2002). Av 15 kommunar i Østfold sa 11 nei til samanslåing, fire sa ja. I Akershus leverte berre sju av 22 kommunar svar på høyringa, og av dei sju sa seks ja. Oslo stiller seg i utgangspunktet positiv til ei samanslåing av grannefylka, men understrekar at ei slik samanslåing ikkje reduserer samordningsbehova mellom Oslo og omlandskommunane. Oslo ønskjer nye samarbeidsdrøftingar om å løyse desse problema, med understrekar at samarbeidet må skje innanfor dagens organisering og maktfordeling (Kommunal Rapport 15. mai 2002).

Tilhøvet til Oslo har nok òg spela ei stor rolle for det negative standpunktet til kommunane i Akershus. Sett frå deira side vil ei samanslåing med Østfold ikkje løyse dei presserande samordningsproblema som dei har i høve til hovudstaden. Dei er derfor meir opptekne av å få løyst desse problema enn av den føreslegne samanslåinga. Stilt overfor motstanden i høyringsrunden vedtok fylkestinga i Østfold og Akershus i juni 2002 å legge samanslåingsplanane på is. På Austre Austlandet har regionaliseringsdebatten stilna av etter dette.

Regionalisering på austnorsk

Regionaliseringsdiskusjonen på Austre Austlandet fekk i utgangspunktet sin karakter ved at dei mest samanslåingsivrige bestemte seg for å gå sitt eige løp utan å vente på prosessen i heile regionen. Slik kom skiljet mellom konkurranseregionalistar og samanslåingsskeptiske motstandsregionalistar sterkare fram på Austre Austlandet enn på Vestlandet. Problemet var at dei mest offensive regionalistane ikkje hadde avklara tilhøvet til hovudstaden på førehand, og at dei ikkje hadde tilstrekkeleg støtte frå kommunane i eige fylke. I realiteten har regionaliseringsplanane på Austre Austlandet no stoppa opp både i den eine og den andre forma. Det står att å sjå om Hedmark og Oppland vil gå vidare med ei eller anna form for samarbeid, og kva som kan skje i tilhøvet mellom Oslo og Akershus.

Sør-Austregionen

Sør-Austregionen, som er samansett av Agder og det nydøypte Vest-Viken omfattar til saman fem fylke på Sørlandet og Austlandet. Til saman har regionen vel 880 000 innbyggjarar, eller i underkant av 20% av folketalet i landet. Buskerud er størst i folketal med rundt 240 000 menneske, Vestfold har 215 000 og Telemark 166 000. Ei samanslåing av desse tre fylka, det såkalla Vest-Viken-alternativet, ville såleis ha 621 000 innbyggjarar, eller knapt 14% av heile landet. Agderfylka har 260 000 innbyggjarar eller knapt 6% av totalen.

Ulike regionaliseringsalternativ

I Agder og på Sør-Austlandet har fleire aktuelle samarbeidsalternativ vore drøfta. Ei samanslåing av Agder-fylka er ei gammal sak. Men interessa har vore nokså lunken i Aust-Agder. Det var nok ei viss frykt for at Vest-Agder med Kristiansand som ny fylkeshovudstad ville bli for dominerande i samarbeidet. Då den nye regionaliseringsdiskusjonen kom opp for nokre år sidan, satsa Aust-Agder fylkeskommune derfor også på å utgreie andre aktuelle alternativ. Dei lanserte ideen om ein storregion med alle fem fylka, men utan å få gjennomslag for konkrete utgreiingstiltak. Vinteren 2001 inviterte Aust-Agder så Telemark og Vest-Agder til å utgreie ei samanslåing mellom desse tre fylka. Dei fekk ja til å setje i gang ei utgreiing, og ECON fekk i oppdrag å stå for utgreiingsarbeidet. Konklusjonen var at Telemark hadde for få fellesinteresser med Agderfylka til at ei trefylkesamanslåing ville vere ei god løysing. I staden tilrådde ECON at Agderfylka blei slått saman. Samarbeidsalternativet Telemark-Agder vart derfor eit mellomspel. Telemark vedtok å gå attende til samarbeidsdrøftingar med Buskerud og Vestfold, og Agderfylka tok oppatt den gamle debatten om samanslåing. I skrivande stund er dei to fylka enno i ein utgreiingsfase, og det er uvisst kva utfallet vil bli. Den prosessen går eg ikkje nærare inn på her.

Ein region Vest-Viken samansett av Buskerud, Vestfold og Telemark fylkeskommunar vart for første gong lansert i den offentlege debatten i 1997, av fylkesrådmann Matz Sandman i Buskerud. Det var såleis eit av dei første initiativa i den nye regionaliseringsdebatten. I første omgang vekte ikkje forslaget større offentleg interesse. Men saka vart halden varm mellom rådmennene i dei potensielle deltakarfylka, og den skulle syne seg å vere meir levedyktig enn mange av dei andre regionframlegga som kom opp. Offisielt har trefylkeregionen Buskerud, Vestfold og Telemark ikkje noko eige namn. Men her skal eg av praktiske grunnar halde meg til Sandman sitt framlegg om Vest-Viken.

Vest-Viken

Ulikt samarbeidet på Vestlandet starta utgreiingsarbeidet i Vest-Viken på det administrative nivået i fylkeskommunane. Det første konkrete utgreiingsarbeidet vart gjennomført av ei administrativ arbeidsgruppe med representantar for dei tre fylkeskommunane. Arbeidsgruppa si tilråding bar namnet "Det nye fylket", vart presentert i mars 2001. Utgreiinga skisserte eit framtidig regionfylke med ansvaret for vidaregåande opplæring, samferdsle, planlegging og regional utvikling. Arbeidsgruppa rådde til eit regionting med direkte val. I ei tilleggsutgreiing som vart lagd fram i september, såg arbeidsgruppa nærare på den administrative organiseringa i den nye regionen. Mellom anna synte gruppa korleis arbeidsoppgåvene i den nye regionen kunne delast mellom dei etablerte fylkesadministrasjonane ut frå eit prinsipp om indre spesialisering i regionen. Gruppa lista opp over tjue område der ein kunne setje i gang samarbeidsprosjekt. Det var altså eit relativt

konkret opplegg for samarbeidet som vart lagt fram for politikarane i dei tre fylkeskommunane.

På dette tidspunktet var det mange spørsmål knytt til vidareføring av Vest-Vikensamarbeidet. For det første var det ein klar motstand mot eit storfylke i mange av kommunane. Dette kom særleg sterkt til synes i Buskerud. Det var også uvisst om dei tre fylkestinga ville slutte heilhjarta opp om den offensive målsetjinga i utgreiinga. Høgre i Vestfold og Buskerud var prinsipielt mot nye regionar, og for ei tonivåforvaltning. Det var også skilnader mellom fylka i synet på den vidare utviklinga. I Telemark fylkesting ønskte fleirtalet primært ein stor søraustregion med fem fylke, medan regiontilhengarane i Vestfold og Buskerud satsa på Vest-Viken som sitt primære alternativ.

Det skulle syne seg at båten bar for Vest-Viken i første omgang. I løpet av hausten 2001 gjorde fylkestinga vedtak om vidareføring av utgreiingsarbeidet. Vestfold og Buskerud fatta likelydande vedtak om ei todelt vidareføring, dels med ei utgreiing av administrativt samarbeid og arbeidsdeling, dels med nedsetjing av ei politisk arbeidsgruppe for å sjå på den politiske samarbeidsmodellen. Telemark fatta eit noko anna vedtak, men vart også med på den vidare prosessen etter at samarbeidet med Agder-fylka vart lagt til sides som uaktuelt å føre vidare.

Det politiske utgreiingsarbeidet gjekk for seg i løpet av våren 2002. Samstundes vart det halde ein større felleskonferanse med politikarar og tilsette frå dei tre fylka. Det politiske utgreiingsarbeidet vart gjennomført i ei politikargruppe med fem representantar frå kvart fylke. 26. juni, ei knapp veke etter at Stortinget hadde handsama den nye oppgåvedelingsmeldinga, la den tverrpolitiske arbeidsgruppa fram eit førebels utkast til rapport. Her heiter det at gruppa går inn for ein forsøksregion med utvida ansvarsområde og overtaking av oppgåver frå staten.

For å bedre innbyggernes levekår i Buskerud, Vestfold og Telemark, og med utgangspunkt i de regionale utfordringane som ligger i regionen, ønsker de tre fylkeskommunane å etablere et forsøk hvor Buskerud, Vestfold og Telemark fylkeskommuner i fellesskap gis et helhetlig ansvar for oppgaveområder av vesentlig betydning for den regionale utviklinga. ... Viktige oppgaver og utfordringer knyttet til samferdsel, næringsutvikling og kompetanse må ses i sammenheng og i et kommuneoverskridende og regionalt perspektiv.

Rapporten har sterke referansar til den europeiske utviklinga mot sterkare regionar, og viser til erfaringane frå andre land i Norden og Europa som ei viktig grunngeving for samarbeid i ein større region. Det vert dessutan peika på at dei regionane som har størst vekstkraft er funksjonelle regionar med breidde i arbeidsmarknaden. Vestfold, Buskerud og Telemark vert vurdert til å ha potensiale som ein funksjonell region. Utgreiinga peikar og på behovet for å utvikle det dei kallar ein "fleirkjernestruktur" for å avlaste hovudstadsområdet. Eit tett samanbunde nett av dynamiske byar og tettstader rundt hovudstaden må til for å skape ein slik struktur.

Elles legg utgreiinga vekt på den demokratiske sida ved ei politisk forankring av regionnivået. Her vert det vist til nærleiksprinsippet, og til at ein treng å utvikle nye former for partnerskapsbasert demokrati i ei tid der interessa for tradisjonelle deltakingsformer er dalande. Målet med samarbeidet skal vere eit direktevalt regionting, medan eit indirekte regionstyre samansett av fylkesutvala i dei tre fylka er eit delmål.

Det politiske utgreiingsarbeidet vart leia av Høgre sin fylkesvaraordførar i Telemark, Gunn Marit Helgesen. Ho markerte seg som tilhengar av ei trenivåforvaltning i motsetning til

partilina. I utgreiingsarbeidet har ho fått med seg partikolleagaene i regionen. Mykje av den tverrpolitiske støtta til innstillinga må nok forklarast med funksjonstøemminga for dei etablerte fylkeskommunane, som kjennest sterkast der fylka rår over få regionalpolitiske verkemiddel. I ein slik situasjon blir valet anten å bygge regionar som kan få tilført nye oppgåver, eller å gje opp arbeidet for eit folkevalt regionnivå. Fylkesordførar Anders Kjær i Telemark, også medlem av arbeidsgruppa, gav uttrykk for dette i Kommunal Rapport, der han uttala at nye oppgåver er ein føresetnad for at det skal vere eit poeng med nye regionar.

Dokumentet frå arbeidsgruppa vart omarbeidd i løpet av hausten og danna grunnlaget for ein felles søknad frå dei tre fylka til Kommunaldepartementet, om eit forsøk med ”kommunal oppgåvedifferensiering”. Fylka ønskjer at den nye regionen skal få ansvaret for regional planlegging, for næringsutvikling og samferdsle. Dette inneber oppgåvedelegering frå både fylkeskommune og stat. Den nye regionen skal styrast av eit råd med 33 medlemmer, 11 frå kvart fylke. Det skal etablerast eit fast sekretariat, medan leiarvervet skal gå på omgang mellom fylkesordførarane.

Svaret frå Kommunaldepartementet kom i juni 2003. Her fekk Vest-Viken fylka til liks med Vestlandfylka vite at dei kunne gå vidare med oppgåvedelegasjon på samferdsleområdet. Delegering av andre oppgåver fekk dei ikkje løyve til. Kommunalministeren og regjeringa fryktar tydelegvis å opne for sterke regionar som kan utfordre den nasjonale makta. Men dei tre fylka arbeider vidare med samarbeidsprosjektet, og har no fatta vedtak om å etablere forsøksregionen frå 1. januar 2004. Siste ord er neppe sagt om kva oppgåver den nye regionen skal få lov til å ta over.

Regionalisering i søraust

Regionaliseringsprosessen i Vest-Viken er saman med prosessen på Vestlandet dei som det framleis er dynamikk i. Samstundes er det slik at samarbeidsalternativa og dei politiske konstallasjonane i søraust er meir komplekse og det signaliserte ambisjonsnivået større. Dette kan bety at sjansen for å mislykkast også er større. På den andre sida vil Vest-Viken kunne bli ein i norsk målestokk stor region, og den kan legitimerast med tankar som har gjennomslag langt inn i regjeringspartia. Symboleffekten av ein vellykka samlingsprosess her kan bli stor også for andre regionar. I søraust er debatten mellom regiontilhengarar av ulike slag og dei som går inn for ein tonivåmodell like viktig som debatten mellom konkurranseregionalistar og motstandsregionalistar. Motsetningane mellom dei siste gruppene har derfor ikkje blitt sett på spissen.

Oppsummering

I debatten om regionalisering på norsk synest det å utkrystallisere seg nokre hovudkonfliktar og samarbeidskonstallasjonar. Ein slik hovudkonflikt er konflikten mellom dei som ønskjer å fjerne det folkevalde regionnivået og innføre ein tonivåmodell i norsk forvaltning, og dei som går inn for å halde på folkevald styring i regionane. Dei siste vann fram då Stortinget diskuterte funksjonsfordelinga. Men etter at Høgre kom inn i regjeringskontora, er det duka for omkampar. Og tonivåpartia Høgre og Framstegspartiet har det politiske initiativet her i landet for tida. Etter neste Stortingsval kan dei komme til å ha fleirtal og regjere saman. Då spørst det om folkestyrte regionar har ei framtid.

Ein annan konflikt er skismaet mellom moderniseringsregionalistar og motstandsregionalistar. Begge gruppene vi ha sterke regionar. Men medan dei første ønskjer å få det til ved å bygge opp større og meir slagkraftige regionar etter europeisk mønster, er dei sistnemnde skeptiske til sentraliseringseffekten av større regionar. Motstandsregionalistane sin strategi er derfor i hovudsak å forsvare dei eksisterande fylkeskommunane og satse på at dei framleis skal spele ei viktig rolle som regionalpolitiske aktørar.

Problemet for motstandsregionalistane er at fylkeskommunane har hamna på defensiven i den nasjonale drakampen om funksjonsfordelinga. Det såg vi sist ved at regjeringa ønskjer å overføre ansvaret for miljøvern og landbruk frå fylkesmannen til kommunane, ikkje til fylkeskommunane. Med dette bygger regjeringa allianse til dei store bykommunane, som godt kan tenke seg nye oppgåver og å sleppe fylkeskommunen som konkurrent. Vi anar ein allianse som på sikt kan bli sterk nok til å realisere ein tonivåmodell.

I denne situasjonen, med kryssande konfliktliner, ser vi konturane av ulike regionale samarbeidskonstellasjonar i dei ulike casa. Så langt har Vestlandspolitikarar med ulikt syn på regionaliseringa prøvd å gå i takt. Rogaland og særleg Hordaland har prøvd å halde fylka på Nordvestlandet med i samarbeidet. Frykta for ein tonivåmodell overtyder politikarane i regionane om at dei må stå saman så langt råd. Spørsmålet er om ein slik allianse kan syne seg handlingsdyktig, eller om vi også her vil bli vitne til ei kløyving mellom dei ivrige moderniseringsregionalistane og dei defensive motstandsregionalistane. Det er det siste som førebels har stansa prosessen på Austre Austlandet, i tillegg til det uavklara tilhøvet til hovudstaden. I søraust står høgresida sterkare i det politiske landskapet enn den gjer på Vestlandet. Her skaper konflikten mellom regionalistar og tonivåtilhengarar ei intern kløyving i regionen meir enn ei kløyving mellom regionen og staten. Paradoksalt nok kan dette ha gjort det lettare å halde regionalistar av ulik type nokonlunde samla bak dei initiativa som har vore fremja så langt. Dilemmaet for Vest-Viken kan bli at ein har gjort vurderinga av eigen suksess for avhengig av samtykke frå staten, ved å legge så stor vekt på forsøksaspektet ved den nye regionen. Men dersom ein lykkast i å halde oppe entusiasmen i den neste fasen, kan Vest-Viken fort gå forbi Vestlandet i utviklinga av samarbeidet.

Dei ulike samarbeidskonstellasjonane kan kanskje forklarast med at problemstrukturen er ulik. På Vestlandet handlar regionalisering om å ta makt og oppgåver frå Osloregionen. Vestlandet som identitetsregion kan vere med på å skape basis for ei slik mobilisering. For fylka rundt Oslo handlar det om å ta styring over utviklinga i ein samla hovudstadsregion. Til det treng ein ikkje allierte i periferien på same måten, og ideen om Austre Austlandet fall i denne omgang på steingrunn. I Vest-Viken trekker ein klarast inspirasjon frå den europeiske regionaliseringa, men kjem i konflikt med den konkurrerende ideen om ein tonivåmodell som er attraktiv spesielt for dei større bykommunane.

Debatten så langt syner at det ikkje utan vidare er gitt kva som bør vere dei geografiske områda for nye regionar. Dette vert sterkast understreka av dei mange alternativa i søraust. Men også her ser ein at det som kan samle regionane først og fremst er spørsmålet om ei maktoverføring frå staten. Potensialet for sparing som ligg i å slå saman fylkeskommunar med eksisterande oppgåver er mindre interessant.

Så langt som spørsmålet om maktfordelinga mellom stat og region kjem i framgrunnen, kan det sjå ut til at vi er i ferd med å få ei europeisering av den norske regiondebatten. Men vi får neppe ein levedyktig regionalisme på norsk utan at regionalistar av ulike typar er i stand til å utforme felles strategiar. Så mange nasjonale politikarar har ein preferanse for tonivåmodellen

at den nye norske regionalismen risikerer å bli ein historisk parentes om regionalistane ikkje lykkast med å komme på offensiven i den offentlege debatten, og utvikle ideen om sterke folkevalde regionar som demokratisk alternativ i høve til ein sentralistisk nasjonalstat.

4. Partnerskap og utviklingsnettverk på fylkesnivået

Oddbjørn Bukve

Innleiing

Tema for denne artikkelen er tilhøvet mellom dei politiske ambisjonane om å bygge organiserte partnerskap i norske fylke og dei faktiske utviklingsnettverka som finst mellom næringsliv og offentlege aktørar på regionnivået. Eg skil altså mellom partnerskapsorganisering som politisk strategi, og utviklingsnettverk som analytisk omgrep for å beskrive relasjonane mellom næringsliv og offentlege utviklingsaktørar. Tidlegare evalueringar av partnerskap i norske fylke har konkludert med at dei først og fremst er partnerskap mellom offentlege aktørar (Mariussen et. al. 2000, Gjertsen og Halkier 2003). Eg prøver å utvide perspektivet ved å sjå på i kva grad partnerskapstiltakinga fangar opp det som er verdt å fange opp med omsyn til regionale utviklingsnettverk i den norske konteksten. Tidlegare har eg studert utviklingsnettverk på det lokale nivået, altså samspelet mellom styresmakter og næringsliv på kommunenivået (Bukve 2000). Eg fann at det ikkje alltid var samsvar mellom innhaldet i formelle planprosessar og kva samhandling som faktisk gjekk føre seg mellom dei lokale aktørane. Spørsmålet er i kva grad det også på regionnivået finst utviklingsnettverk som ikkje blir fanga opp gjennom eit fokus på partnerskap i regionane, og kva som eventuelt er grunnlaget for framveksten av slike nettverk.

Omgrepet partnerskap i regionalpolitikken kan brukast på to litt ulike måtar (Gjertsen og Sollund 1999). På den eine sida kan det brukast om eit organisert samarbeid mellom politikktutformarar og politikkkbrukarar. Slik signaliserer omgrepet partnerskap ein ambisjon om å trekke aktørar utanfor forvaltninga inn i politikktutforming og iverksetjing. På den andre sida kan det brukast om eit samarbeid mellom dei organa som er formelle produsentar av offentleg politikk. Då er det samarbeidet mellom ulike offentlege organ som kjem i søkelyset.

Bygging av partnerskap mellom offentlege aktørar, og mellom offentlege aktørar og næringslivet, kom inn som ein sentral ambisjon i norsk regionalpolitikk rundt midten av 1990-talet. Bakgrunnen for dette er delt. På den eine sida har inspirasjon frå arbeidsmåtar i utviklingspolitikken innan EU vore viktig. I EU har samarbeid mellom ulike offentlege og private aktørar vore eit viktig innslag i utviklingspolitikken. Partnerskap mellom aktørar er eit sentralt krav til dei programma som skal få midlar frå EU sine strukturfond. Samstundes blir omgrepet partnerskap brukt fleksibelt nok til at det kan omfatte ulike aktørgrupper og samarbeidsformer. Det kan vere partnerskap mellom ulike forvaltningsnivå og offentlege aktørar, mellom forvaltning og næringsliv, eller det kan vere frivillige organisasjonar som blir mobilisert inn i samarbeidet med forvaltninga omn lokal og regional utvikling.

På den andre sida har partnerskapstenkinga ei rot i omorganisering av det norske systemet for regional utviklingspolitikk. Det vart behov for auka samarbeid mellom dei offentlege aktørane på regionnivået etter opprettinga av Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond i 1993. Det nye SND overtok ansvaret for bedriftsretta verkemiddel frå fylkeskommunane. Verkemidla i regionalpolitikken var dermed delte mellom fylkeskommunen, som hadde ansvaret for tilrettelegging, SND med ansvar for bedriftsretta verkemiddel, og fylkesmannens landbruksavdeling som forvalta bygdeutviklingsmidlar. I tillegg hadde Aetat ansvar for verkemiddel mot si målgruppe, som støtte til å etablere eigen arbeidsplass for dei som var ledige. Den nye organiseringa av regionalpolitikken stilte auka krav til samordning mellom

fleire offentlege aktørar. Dette var ei av dei oppgåvene som blei tillagt dei regionale utviklingsprogramma, som fylkeskommunane har vore pålagde å utarbeide sidan 1995. Såleis heiter det i St. meld. Nr. 31 (1996-97): "Fylkeskommunane skal i utarbeidinga av utviklingsprogramma samarbeide nært med regionale styresmakter, arbeids- og næringsliv."

Korleis samarbeidet mellom dei offentlege aktørane på fylkesnivået skal gjennomførast, har langt på veg blitt konkretisert gjennom føringar frå Kommunal- og regionaldepartementet. Såleis er dei regionale SND-kontora, fylkeskommunane og fylkesmennene sine landbruksavdelingar pålagde å utarbeide partnerskapsavtalar og å forhandle om fordelinga av midlar til regionale utviklingsformål. Tildelingsstrategiane for støttemidlane har variert. I 2000 fekk SND også hand om den bedriftsretta delen av bygdeutviklingsmidlane, og ein del av sakshandsamarane hos fylkesmennene vart overførde til SND. Men frå 2003 går også midlane til SND vegen om fylkeskommunane, slik at SND og fylkeskommunane må forhandle om kor mykje av midlane til regional utvikling som skal forvaltast av SND og kor mykje fylkeskommunen sjølve skal forvalte. Såleis har dei regionale aktørane vore nøydde til å forhalde seg til ei rekke nasjonale avgjerder om nye arbeidsformer, samstundes som dei tildelte midlane til regional utvikling har gått sterkt nedover det siste tiåret.

Føringar på bruken av utviklingsmidlane skal altså gjevast i dei regionale utviklingsprogramma. Desse skal igjen vere forankra i fylkesplanar og strategiske næringsplanar på fylkesnivå. Samstundes har dei enkelte organa på regionnivået føringar frå sine nasjonale organ om kva dei skal satse på. I politikkdokumenta frå KRD har fylkeskommunane såleis fått signal om td å passe på kvinneperspektivet i utviklingsprogrammet, å bake inn utkantsatsinga til departementet og å legge vekt på utvikling av funksjonelle regionar. Gjennom årlege evalueringar har departementet vurdert programma etter korleis dei oppfyller nasjonale politikkmålsetjingar og andre kriterium. Også SND sine regionkontor, fylkesmennene og Aetat har nasjonale føringar på sin aktivitet, og dei utarbeider som regel sine egne handlingsprogram i tillegg til at dei deltek i arbeidet med RUP-ane. Såleis er det mange former for styringssignal som skal samordnast gjennom dei regionale utviklingsprogramma. Faren er definitivt til stades for at utviklingsprogramma kan bli eit kompromiss mellom dei strategiane dei enkelte aktørane allereie har meir enn eit forum for utvikling av nye felles strategiar.

Med omsyn til samarbeidet med aktørane i arbeids- og næringslivet, så er dette naturleg nok ikkje like styrt gjennom nasjonale retningslinjer som samarbeidet mellom dei offentlege aktørane. Kommunal- og regionaldepartementet kan ikkje pålegge bedrifter og næringsorganisasjonar å samarbeide med fylkeskommunane. Men det har utkrystallisert seg ein praksis der dei regionale avdelingane av Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen er med i styringsgruppene for RUP rundt om i fylka. Representantar for desse organisasjonane og enkeltbedrifter er også i mange tilfelle med i prosessgrupper, prosjektgrupper og arbeidsseminar i tilknytning til programma. Men her varierer praksis mellom fylka. Dei som har evaluert utvikling av partnerskap i Noreg og Norden konkluderer med at partnerskap på norsk først og fremst er dei offentlege aktørane sitt partnerskap (Gjertsen og Halkier 2003). Næringslivet er i avgrensa grad med i samarbeidet. I dette skil Norge seg frå td Danmark.

Spørsmålet er om alt dermed er sagt om tilhøvet mellom næringsliv og styresmakter i norske regionar? Kan ein fange opp dei relevante regionale nettverka dersom ein i utgangspunktet fokuserer på dei formelle partnerskapa som nasjonale styresmakter prøver å promotere?

Nettverk vil eg forstå som ein grunnleggjande sosial institusjon, ei samordningsform på linje med marknad og hierarki (Thompson et. al. 1991). Det er denne tilnærminga til nettverksomgrepet eg finn som den mest fruktbare. Nettverk karakteriserer då ei form for samordning mellom aktørar som formelt sett er uavhengige. Aktørar i eit hierarki er ikkje uavhengige. Mellom dei er det formelle overordnings- og underordningsforhold som syter for samordninga. Aktørane på ein marknad er også sjølvstendige, men på marknaden er det konkurransen og den usynlege handa som skaper samordninga, ikkje ei gjensidig tilpassing mellom aktørane.

Bakgrunnen for samordning av aktørane i eit nettverk er gjerne at dei på ein eller annan måte er avhengige av kvarandre (Rhodes 1981). Det kan dei vere dersom aktørane kontrollerer ulike ressursar som andre har interesse av. Då har vi ein potensiell situasjon for maktbruk og konkurranse. Ein klassisk definisjon av makt seier at ein aktør har makt over ein annan i den grad aktøren kontrollerer ressursar som den andre har interesse av. Graden av kontroll heng dessutan saman med konsentrasjonen av ressursen, eller graden av monopol. Dersom det er mange aktørar som disponerer denne type ressurs, opnar det for kjøpslåing og marknadsrelasjonar mellom aktørane.

Dersom det eksisterer ei form for gjensidig avhengigheit mellom to aktørar, kan begge aktørane vinne på eit samarbeid der dei utvekslar kontroll over ressursane. Bedrifter kan inngå langsiktige samarbeidsavtalar med leverandørar i staden for å kjøpe på spotmarknaden. Grannar kan utnytte beiteressursar i eit allmenningssamarbeid. Og for å knyte tråden attende til næringsutvikling: Styresmakter som har kontrollen over verkemiddel for infrastruktur og tilrettelegging, kan samarbeide med bedrifter som kontrollerer lokaliserings- og investeringsavgjerder. Felles utviklingsprosjekt, der styresmaktene sin innsats er målretta grunnlagninvesteringar og økonomiske verkemiddel i byte mot investeringar i bedrifter og arbeidsplassar, kan gje fordelar til begge partar. I ein studie av lokale utviklingsnettverk i norske distriktskommunar fann Bukve (2000) at stader med tette nettverk mellom heterogene aktørar hadde størst evne til å påverke den lokale næringsutviklinga. Heterogene aktørar disponerer ulike typar ressursar, derfor vil nettverk av slike aktørar gje høve til utveksling av ressursar. Slike nettverk er eit viktig element i dei regionale innovasjonssystema som mange held for å vere ein nøkkelfaktor for regional utvikling og konkurransevne (jfr.). Det er også i eit nettverksteoretisk perspektiv vi må forstå den sterke interessa for partnerskap i næringsutvikling det siste tiåret.

Eit interessant spørsmål er korleis og kvifor samarbeidande nettverk oppstår. Kvifor vel bedrifter gjensidige avtalar som bind dei over tid i staden for å skaffe det billegaste og beste produktet på marknaden til ein kvar tid? Det klassiske svaret frå økonomane har vore at nettverkssamarbeidet reduserer transaksjonskostnadene (Williamsom 1985). Det kostar å finne fram til dei beste kjøpa for kvar gong framfor å inngå ein avtale. Dette er ein sentral del av svaret. Men alt er ikkje sagt med det. Å binde seg i framtida inneber alltid uvisse. Kven kan vere trygg på at den valde leverandøren held same gode kvalitet også neste år og året etter det? Ein kan sjølvstendig prøve å sikre seg gjennom klausular som gjev rett til å heve avtalen. Men til sjuande og sist er nettverkssamarbeid avhengig av at det finst ein viss grad av tillit mellom aktørane – tillit til at samarbeidet vil verke også i framtida.

Dette er nøkkelpoenget i Ellinor Ostrom (1990) sin klassiske analyse av allmenningar, som er eksemplariske døme på nettverkssamarbeid mellom uavhengige aktørar. I ein studie av eit stort tal allmenningssamarbeid: td vatningsanlegg, fiske, beite, fann ho at dei varige og vellykka samarbeida kombinerte effektive overvåkings- og sanksjonsmekanisamar med tillit

mellom aktørane. Denne tilliten kan berre utviklast over tid, gjennom gjensidig røynsle. Den kan ikkje vedtakast eller proklamerast. Nettverka må altså forståast frå to synsvinklar: Dei har ei instrumentell side, som handlar om å produsere handfaste gevinstar for partnarane. Men dei har og ei institusjonell eller normativ side, som handlar om å skape og vedlikehalde den naudsynte tilliten for å drive samarbeidet. Eit vedtak om å bygge partnaraskap vil med andre ord ikkje utan vidare resultere i at det blir bygd opp berekraftige regionale utviklingsnettverk. Bygging av slike nettverk har ein eigen dynamikk som kan vere tidkrevjande. Og partnaraskapa oppstår ikkje i eit vakuum. Dei skal gå for seg i ein region der det frå før av finst etablerte samhandlingsmønster. Desse må ein også fange opp dersom ein vil forstå utviklinga i regionane. Eg skal no gjere meir detaljert greie for den framgangsmåten eg har valt.

Problemstilling og metode

Kjernen i prosjektet handlar om å studere variasjonar i partnaraskap og utviklingsnettverk i norske regionar. Med den innleiande presiseringa av omgrepa partnaraskap og nettverk skulle det no vere råd å presisere den innleiande problemstillinga, om tilhøvet mellom partnaraskap og utviklingsnettverk i norske regionar. Partnaraskap forstås eg som ein politisk ambisjon om å skape samarbeid om næringsutvikling mellom offentlege aktørar innbyrdes og mellom offentlege aktørar og næringslivet. Dei offentlege aktørane på regionnivået står i ein mogleg nettverksrelasjon til kvarandre. Men samstundes står dei i ein hierarkisk underordningsrelasjon til sine respektive departement og direktorat på nasjonalt nivå. Desse overordna organa kan pålegge utviklingsorgan i regionane å inngå formelle partnaraskap. Eit første spørsmål er i kva grad dette er følgt opp i regionane. Men statlege organ kan ikkje vedta å skape den tilliten som trengst for å utvikle eit godt samarbeid i regionane. Det neste spørsmålet er derfor korleis vilkåra er for denne tillitsbygginga som krevst i nettverkssamarbeid.

Det som statlege organ ikkje kan gje bindande pålegg om, er næringslivet sitt bidrag til partnaraskapet. Eit tredje spørsmål er derfor i kva grad næringslivet er trekte inn i partnaraskapa. Dessutan må vi hugse på at partnaraskapa i regionane ikkje oppstår i eit vakuum. Norske regionar har drive arbeid med næringsutvikling i lang tid. Eit fjerde spørsmål er derfor om det finst nettverk rundt næringsutvikling som eksisterer i forkant av og uavhengig av dei politiske partnaraskapsambisjonane, og i kva grad desse er kopla saman med den nye politikken for partnaraskap.

I den grad eg kan finne variasjonar i partnaraskap og nettverk mellom ulike regionar, er det interessant å spørje kva slike variasjonar kan skuldast. Heng dei saman med ulike økonomiske strukturar og næringskulturar, eller er det trekk ved den regionale organiseringa av næringspolitikken som har effektar i så måte? Til sist er eg oppteken av kva effektar variasjonar i partnaraskap og nettverk kan ha på politikkinnhald og prosessar: innhaldet i den næringspolitikken som blir utforma, innovasjonsaspektet, konflikthald og maktrelasjonar.

Den underliggande tolkingsmodellen min opererer såleis med næringsstruktur, regionale næringskulturar og institusjonaliseringa av næringspolitikken som moglege uavhengige variablar, nettverk og partnaraskap som mellomliggande og policyinnhald og policyprosessar som avhengige variablar. Modellen må likevel forståast som ein tolkingsmodell meir enn ein stringent analysemodell der alle moglege samanhengar og effektar blir testa. Eg bygger på eit avgrensa materiale der datatilfanget er intervju med nøkkelaktørar og gjennomgang av politikkdokument i fire fylke. Av kapasitetsgrunnar har eg ikkje intervjuet i enkeltbedrifter.

Fylka er valde ut på grunnlag av variasjon i næringsstruktur. Eg har valt to vekstfylke, Rogaland og Vestfold. Rogaland har mange større bedrifter pga oljenæringa, medan Vestfold er dominert av små og mellomstore bedrifter. Så har eg valt ut to fylke med mindre vekst, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Møre og Romsdal er kjent som eit fylke med ein sterk entreprenørkultur, medan mykje av industrien i Sogn og Fjordane er kontrollert av eksterne konsern. Dermed har vi fire fylke med klar variasjon i dei sosioøkonomiske vilkåra. Eg skal no gå gjennom casa fylke for fylke før eg avsluttar med ei samanliknande oppsummering.

Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Møre og Romsdal

Strukturelle trekk

Møre og Romsdal er eit distriktsfylke med låg vekst i folketalet. Næringslivet i fylket har spesielt sterke innslag av industri. Landbruk og fiskeri har og større vekt i fylket enn for landet. Det er altså produksjonsnæringane som utgjer tyngda av næringslivet i Møre og Romsdal. Eksporten er høg. Av industribransjane er det er dei tre m-sektorane maritim, marin og møbel som dominerer næringslivet i fylket. Med denne næringsstrukturen har fylket vore ein stor forbrukar av distriktsretta verkemiddel. SND har relativt stor tyngd i fylket, med hovudkontor i Ålesund og avdelingskontor i Molde. Ålesundsavdelinga vart etablert på grunnlag av Industribanken då denne gjekk inn i SND. Moldeavdelinga vart bygd opp då SND overtok dei bedriftsretta verkemidla frå fylkeskommunen, og utvida med delar av fylkesmannens stab då dei også overtok ein del av bygdeutviklingsmidlane. Også fylkeskommunen har ein relativt stor næringsavdeling. Regional utvikling har vore ein viktig del av fylkeskommunen sitt arbeidsfelt sidan midten av 1970-talet. Ålesund er største byen i fylket, men Molde er sete for fylkesadministrasjonen. Såleis er fylkesmannen og fylkeskommunen lokaliserte i Molde, medan NHO og Fiskeridirektoratet har sine kontor i Ålesund.

Den sunnmørske entreprenørkulturen er eit trekk som sørfylket er kjent for. Industrien på Sunnmøre har vokse fram på grunnlag av lokalt entreprenørskap. Nordfylket er i mindre grad prega av denne kulturen, og har eit svakare næringsliv.

Strategiske planprosessar og regionale utviklingsprogram

Møre og Romsdal er no inne i sin tredje fireårsperiode med strategisk næringsplan. Den andre planen, for perioden 1997-2000, vart evaluert i ei nasjonal evaluering av planprosessar (Asplan Viak). Der fekk prosessen i Møre og Romsdal positiv karakter for god forankring i næringslivet, formell tverretatleg styringsgruppe, relevante tiltak i forhold til næringslivet sine behov og god politisk forankring. På minussida i evalueringa kom manglande avklaring av tilgjengelege verkemiddel og ressursar, og for dårleg samordning mellom offentlege sektorar. I innleiinga til gjeldande plan vert det sagt at ein legg vekt på å vidareføre dei gode erfaringane frå førre planperiode, og forbetre dei svake sidene.

Forankringa i næringslivet har ein søkt å ivareta gjennom bransjevisse faggrupper i første fase av prosessen. Her var det grupper for olje/gass/leverandørindustri, alternativ energi i næringsutvikling, verft/mekanisk industri, møbel og innreiing, fiskeri/havbruk, landbruk,

reiseliv og kunnskapsintensiv forretningsmessig tenesteyting/nye næringer. I fase 1 identifiserte ein fire tverrgåande utfordringar og innsatsområde:

- kompetanse
- innovasjon, nyskaping og nettverk
- konkurransekraft i ein internasjonal marknad
- robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar

I fase 2 arbeidde fire temagrupper med program og tiltak på kvart av desse områda. I alt vart det skissert 15 program og 77 ulike tiltak for fireårsperioden. For kvart av programma spesifiserer planen kva organ som skal ha programansvar og kven som skal vere samarbeidspartnarar. I denne samanhengen er det i hovudsak dei offentlege aktørane som blir nemnde.

Gjennom arbeidsgruppene var eit breitt utval av representantar for offentlege organ og næringslivet representert i prosessen bak strategisk næringsplan. Det heile vart leia av ei styringsgruppe med leiar frå NHO. I styringsgruppa var elles desse organa representerte: LO, SND, Fiskeridirektoratet, Fylkesmannen (ved landbruksdirektøren), fylkeskommunens næringsavdeling (ved nærings- og miljøsjefen), Høgskolen i Ålesund, nærings- og miljøutvalet i fylkeskommunen (ved leiaren), Kommunenes Sentralforbund. Styringsgruppa har sete gjennom planperioden og følgd opp planen gjennom sitt arbeid med dei årlege regionale utviklingsprogramma.

Det regionale utviklingsprogrammet er næringsplanen sitt årlege handlingsprogram. I dei regionale utviklingsprogramma finn vi årleg ei rekke større og mindre tiltak knytte til dei fire satsingsområda i planen. I utviklingsprogrammet for 2003 er 20 ulike tiltak nemnde. To gjeld kompetanse, 7 gjeld innovasjon, nyskaping og nettverk, tre gjeld internasjonal konkurransekraft og 8 gjeld robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar. Dei tyngste satsingane i RUP gjeld likevel dei tverrgåande satsingane som spenner over fleire av innsatsområda. I RUP for 2002 var det 5 slike tverrgåande satsingar. I 2003-programmet var talet utvida til 6. Av dei tverrgåande satsingane var fire med også i 2002, medan to var nye. Dei tverrgpande satsingane er:

- innovasjon Møre
- havbruk og fiskeri
- entreprenørskap og nyskaping
- innovasjon møbel
- lokalisering Møre og Romsdal
- Ormen til Møre.

Tre av programma er altså forankra i dei største næringane i fylket, to er gjeld mot utoverretta profilering og lobbyverksemd for fylket (Ormen til Møre er plassert her). Entreprenørskap og nyskaping er eit satsingsområde vi finn i så godt som alle fylke sine RUP-ar. Det avspeglar ei sentral nasjonal prioritering i regionalpolitikken.

Partnerskapet for næringsutvikling

For å samordne dei offentlege partnerane som deltek i utviklingsprogramma, er det etablert eit leiarkollegium med representantar frå fylkeskommunen, SND og fylkesmannens landbruksavdeling. Nasjonale pålegg om samordning av verkemiddelbruken mellom aktørane utgjer noko av bakgrunnen for samarbeidet, i tillegg til regionale samordningsbehov. Det er dei tre nemnde partane som har disponert det meste av midlane som blir fordelt gjennom

regionale utviklingsprogram. Frå 2003 er dette tilhøvet endra noko, i og med at SND sin andel av midlane vert tildelt av ein pott som fylkeskommunen får. Den årlege avtalen mellom partane omfattar dermed også storleiken på tildelinga til SND.

Det har teke tid å få på plass arbeidsdelinga mellom fylkeskommunen og SND. I den første fasen etter etableringa av SND hadde organisasjonen mykje å gjere med å etablere eigen organisasjon og forhalde seg til nasjonale førsingar og program i SND-systemet. Dei første åra ofra SND derfor lite tid på arbeidet med regionale utviklingsprogram, både i Møre og Romsdal og i eigne fylke. Men etter kvart har SND komme meir med i arbeidet. Det har utvikla seg ei deling mellom kva program SND og fylkeskommunen har ansvaret for. I Møre og Romsdal har det vore ein del att og fram med omsyn til kven som skulle ha ansvaret for programverksemda rundt entreprenørskap og nyskaping. Etter at SND hadde dette ein periode, har fylkeskommunen frå 2003 overteke programansvaret. Dette heng nok saman med eit ønske om satsing på næringshagar og kunnskapsparkar som verkemiddel i nyskappingsarbeidet attåt tradisjonelle etablerarprosjekt, og med ein ambisjon frå fylkeskommunen om å vere den førande parten i det regionale partnerskapet. Gjennom overføringsreforma i 2003 har fylkeskommunen og styring med kor stor del SND skal ha av den samla utviklingspotten til fylket.

Landbruksavdelinga si rolle i forvaltninga er særleg knytt til disponering av BU-midlane. Gjennom desse midlane har partnerskapet ein pott som kan nyttast til prosjekt i grenselandet mellom landbruket og andre næringar. Når landbruksforvaltninga går inn på nye arenaer, treng dei samordning med andre aktørar. I prosjektsamanheng bidreg dei til ulike ting som td etablerarskular og –oppfølging og økologisk landbruk. Det nasjonale verdiskapingsprogrammet for mat er ei ny satsing som gjev grunnlag for regional samordning med andre aktørar. I Møre og Romsdal har ein dessutan utvikla eit eige prosjekt som gjeld Grøn omsorg, bruk av gardar som ledd i psykiatrisk omsorg. Landbruksavdelinga har såleis klare interesser i samarbeidet, sjølv om dei ikkje synest dei andre aktørane heilt skjønar kor viktig det tradisjonelle landbruket er for fylket.

Samarbeidet i leiarkollegiet verkar å gå greitt, men det blir sagt at ein ikkje heilt klarer å oppfylle ambisjonen om regelmessige fellesmøte kvar månad. I periodar har det gått lang tid mellom leiarmøta, så det spørst i kor stor grad leiarkollegiet faktisk følgjer opp iverksetjinga av dei enkelte tiltaka. Men dei involverte aktørane meiner at leiarkollegiet fungerer godt for å utvikle felles forståingsrammer og felles tiltak.

Fiskeridirektoratet si regionavdeling ønskte seg også plass i leiarkollegiet, men dette vart avslått av dei andre aktørane. Det kan sjå ut til at forholdet mellom fiskeridirektoratet og dei andre utviklingsaktørane ikkje er heilt enkelt. Gjennom omorganiseringa av fiskeriforvaltninga har fiskeriforvaltninga i regionane mist mykje av dei økonomiske og personalressursane som dei tidlegare hadde til å drive næringsutvikling. Det er kontroll- og tilsynsoppgåver som no er det sentrale for regiondirektørane i Fiskeridirektoratet. Frå fiskeriforvaltninga si side er nok kjensla at det er dei som framleis har kompetansen på denne næringa, medan andre aktørar får auka kontroll over utviklingsressursane. Fiskeriforvaltninga har tradisjonell tett kontakt med næringa og næringsorganisasjonane, men føler no at dei blir sitjande som mottakar av andre sine ikkje heilt velfunderte initiativ. Det kan òg vere usemje om utviklingsretninga for delar av næringa. Medan fylkeskommunen ønskjer mange aktørar inn i skjelnæringa, vil fiskerisektoren heller ha få og store aktørar.

Det vi ser både i Møre og Romsdal og andre fylke, er at næringspolitikarane i fylkeskommunen får ei stadig meir tilbaketrekt rolle. Når fordelinga av midlar skal skje i partnerskapsforhandlingar mellom ulike aktørar, kan politikarane gjere lite anna enn å strø sand på dei summene partnarane er blitt samde om. Dei er heller ikkje lenger inne i enkeltprosjekt på same måte som før, då dei fatta vedtak om enkeltløyvingar. No er det i plan- og rammearbeidet politikarane har høve til å gjere seg gjeldande. Det er ein situasjon som nok kan passe enkelte typar politkarar, men ikkje alle.

NHO har ein sentral plass i dei ulike nettverka, mellom anna fordi regiondirektøren i NHO er leiar for SNP-gruppa og leiar i SND-styret. LO deltek og, om enn mindre sentralt. Det er ein ambisjon å få med Høgskulane og forskingsstiftingane meir med i næringsutviklingsarbeidet. Det ein er kommen lengst med her, er Høgskulen i Ålesund si deltaking i Kunnskapsparken i Ålesund og prosjektet Innovasjon Møre. A-etat skulle ut frå nasjonale føringar vere ein del av partnerskapet i fylka, men spelar i praksis mindre og mindre rolle. Regioanl næringsutvikling vert ikkje lenger prioritert av Aetat sentralt. Mange enkeltbedrifter er etter kvart komne med i dei klyngeprosjekta som eg skal omtale i neste avsnitt, slik at kontakten mellom dei offentlege utviklingsaktørane og næringslivet er veksande.

Utviklingsarbeid i næringsklyngene

Næringslivet i Møre og Romsdal er som nemnt dominert av tre næringsklynger; den maritime, den marine og møbelbransjen. Aktørane i og rundt desse bransjane har i ei årrekke vore opptekne av nettverksbygging og utviklingsarbeid I 1989 vart organisasjonen Nordvestforum skipa. Forumet er etablert som eit senter for leiar- og organisasjonsutvikling på Nordvestlandet. Det er i dag eigd av 50 bedrifter i fellesskap. Tyngdepunktet ligg klart i Ålesundsregionen. Tredjeparten av eigarbedriftene har hovudkontor i Ålesund, halvparten om ein reknar med nasjonale bedrifter med regionkontor i Ålesund. Utanom Sunnmøre finn vi ein del bedrifter frå Romsdal og ei lita handfull frå Nordfjord (Sogn og Fjordane), medan Nordmøre er svakt representert. Nordvestforum står såleis sterkast i kjerneområdet for den sunnmørske bedriftskulturen, eit område som har utløparar over fylkesgrensene. Den maritime næringsklynga er definitivt sterkast representert, men også dei andre store sektorane i regionen har eigarbedrifter i forumet.

Hovudformålet for selskapet er å bidra til leiarutvikling gjennom leiarutviklingsprogram i samarbeid med tunge kompetansemiljø, både innanlands og utanlands. Til no har 20 kull gått gjennom programmet. Å bygge nettverk mellom bedrifter og mellom bedrifter og eksterne ressursorganisasjonar er ein sentral del av konseptet. Forumet har regelmessig skipa til konferansar som samlar mange deltakarar og er ein viktig møtestad for næringslivet i regionen. Nordvestforum har deltake i fleire tunge fou-program med finansiering frå forskningsrådet, såleis Bedriftsutvikling 2000, etterfølgjaren Verdiskaping 2010 og NTNU/SINTEF-programmet Produktivitet 2005.

Den maritime klynga har elles sin eigen organisasjon, Maritime Nordvest, ei stifting med over hundre bidragsytarar. Dei fleste er bedrifter innan sektoren, men nokre kommunar og utdanningsinstitusjonar og organisasjonar er også med. Maritime Nordvest vart skipa i 1997. Stiftinga arbeider med å utvikle møteplassar for medlemmene, å styrke fagmiljøet og rekrutteringa til sektoren, dessutan lobbyverksemd og profilering.

Nordvestforum og Maritime Nordvest kan tene som døme på den evna til sjølvorganisering som har prega næringslivet på Sunnmøre, og som har resultert i ei rekke suksessbedrifter i

fleire bransjar. Men dei siste åra har det blitt klart at dei store industribransjane i Møre og Romsdal alle står overfor store utfordringar å dei internasjonale marknadene. Skipsbyggingsindustrien taper konkurransen om mange bygg med verft i lågkostland. Utflagging av verksemda er aktuelt. Møbelindustrien merkar nedgangskonjunkturen, sameleis har havbruksnæringa og delar av fiskeria dårleg lønsemd. I denne situasjonen ser vi ei auka merksemd mot samarbeidet mellom næringslivet og dei regionale utviklingsaktørane. Den dominerande problemstillinga i arbeidet med næringsplanen og regionale utviklingsprogram har vorte å medverke til innovasjon og nyskaping med utgangspunkt i dei eksisterande næringsklyngene i fylket

Innovasjon Møre var det første store programmet med denne målsetjinga. Innovasjon Møre rettar seg mot dei marine og maritime næringsklyngene i fylket. Forskningsrådet finansierer delar av programmet. Kopling mellom FOU-miljø og bedrifter og utvikling av nettverk mellom bedriftene er definert som sentrale verkemiddel i Innovasjon Møre. Generelt skal programmet medverke til å utvikle det regionale innovasjonssystemet i fylket. I årsmeldinga for 2002 heiter det at programmet har engasjert om lag 150 bedrifter, og dei bedriftsretta prosjekta i porteføljen omfattar i alt 80 millionar kroner i private og offentlege midlar. Blant prosjekta er "Møreklyngeprosjektet", der 6 verft og Ålesund Kunnskapspark arbeider med utviklingsprosjekt i bedriftene og erfaringsoverføring mellom dei. Eit anna prosjekt gjeld hospitering mellom bedriftene for å skape auka mobilitet og erfaringsoverføring i klyngene. Innan oppdrettnæringa har ein utvikla eit konsept med "Forskar på reise" for å auke foubuiken og forskingsinnsatsen hos mindre aktørar i oppdrettsnæringa. For fiskeindustri og oppdrett har prosjektet planar om eigne prosjekt for å utvikle nettverk og innovasjonsevne etter mønster frå Møreklyngeprosjektet mot verfta. "Connect Møre", som skal kople kapital og innovasjon, er eit anna delprosjekt. Elles arbeider programmet med å bygge opp eit bioteknologisenter og ei kompetanseklunge rundt bioteknologi og attåtfangst, , auka satsing på design, å styrke Ålesund Kunnskapspark/Høgskolen i Ålesund som utviklingsaktør, og eit nettverk mellom kunnskapsparkar og næringshagar i fylket. Innovasjon Møre ser ut til å ha funne ein lovande tilnæringsmåte i samarbeidet mellom offentlege utviklingsaktørar og næringslivet, sjølv om prosjektet enno er har gått over relativt kort tid.

Ved sida av Innovasjon Møre finst det meir avgrensa samarbeidsnettverk mot dei marine næringane, til dømes Flatfiskforum som er eit samarbeid mellom oppdrettsnæringa og offentlege aktørar, og eit nettverk for torskenæringa.

Fylkeskommunen har arbeidd med å etablere eit innovasjonsprogram for møbelindustrien etter tilsvarende lest som Innovasjon Møre. Det har gått tregare med å få midlar til dette programmet, mellom anna fekk ein avslag på midlar frå forskningsrådet. Det er også forholdsvis lite tradisjon for organisert samarbeid mellom møbelprodusentane – dei har først og fremst vore konkurrentar. Programmet for møbelindustrien er likevel i ferd med å bli etablert.

Ormen til Møre?

"Ormen til Møre" er eit program som har vore gjennomført i 2002. Hovudmålet for programmet har vore å vinne fram med ei ilandføringsløyising for gassen frå Ormen Langefeltet, for å kunna utnytte gassen til næringsutvikling i Møre og Romsdal. Ormen Langefunnet vart gjort av Hydro i 1997, og kort etter starta fylkeskommunen forarbeidet for å få til ilandføring i Møre og Romsdal. I dette arbeidet var det to hindringar ein måtte overvinne.

Den eine var å syne at ilandføring var teknologisk mogleg, den andre var å unngå opprivande lokaliseringsstridar innan fylket.

Tidleg i 1999 etablerte fylkeskommunen eit prosjekt der ein fekk med fylkesmannen, NHO, LO og oljeutvalet i Kristiansund som medaktørar. Fylkeskommunen hadde den strategiske styringa med prosjektet, men fylkesordføraren og ein tilsett prosjektmedarbeidar som sentrale aktørar.

For å komme unna lokaliseringskonfliktar innan fylket, sende prosjektet brev til alle kommunane om dei hadde aktuelle område som var store nok til å dekke ilandføring frå Ormen Lange, eventuelle nye felt og industri på land. Om lag halvparten av kommunane melde først si interesse, men då ein gjekk over til forpliktande utgreiingar melde 9 kommunar seg med 14 område. For alle desse områda vart det naudsynte kommuneplanarbeidet gjennomført, inkludert vurderingar av arkeologi og miljø. Mange meinte i utgangspunktet at dette var ein vanvittig ressursbruk. Men den gav som resultat at ein utan større protestar kunne velje ut område. Først reduserte ein til sju område, deretter fire. I siste omgang vart Aukra i Romsdal vald som potensiell ilandføringsstad.

For å få til denne prosessen utan konfliktar, var ein del av strategien at den måtte gjennomførast før endeleg val av sjø- eller landalternativet. I innleiingsfasen til prosjektet var vurderingane at ilandføringsalternativet kunne vere problematisk både teknisk og økonomisk. Kravet frå MR var at det skulle gjennomførast ei full utgreiing av sjø- og landalternativa. Hydro, som fekk operatøransvaret ved årsskiftet 1999-2000, var samde i dette. Som industriselskap hadde Hydro meir sans for landalternativet enn andre potensielle operatørar. Hausten 2002 trekte Hydro den konklusjonen at dei ville gå på for landalternativet. Både HMS og sysselsetjing var grunngevinga.

Våren 2003 er Ormen Lange-prosjektet formelt avslutta. Det som no står att, er å drive lobbyverksemd for at Stortinget i haust skal velje ilandføringsalternativet i Møre og Romsdal. Men uansett har prosjektet synt at dei offentlege aktørane i Møre og Romsdal har evne til å dra lasset i lag for å realisere tyngre prosjekt.

Samhandlingsmønster og samordningsformer i det regionale nettverket

I Møre og Romsdal har fylkeskommunen klare ambisjonar om å ha førarskapet i det offentlege partnerskapet for næringsutvikling. Dette synest også langt på veg å vere situasjonen i dag, samstundes som eit breitt utval av aktørar er i ferd med å bli trekte med i nettverka på ulike måtar. Det er spesielt ambisjonane om å utvikle innovasjonsprogram for dei sentrale næringsklyngene i fylket som er interessant. Her ser vi kanskje eit døme på at partnerskapet for næringsutvikling er i ferd med å utvikle seg til noko meir enn ein arena for offentlege aktørar som snakkar med kvarandre. Om fylket lykkast med desse prosjekta, kan dei regionale utviklingsprogramma bli sentrale premissleverandørar for samordninga mellom aktørane og utviklinga i fylket. I så fall må fylkeskommunen utøve leiarrolla på måtar som gjer at ein utnyttar næringslivskompetansen hos andre aktørar utan å skape konfliktar og utan at satsinga vert for bunden til etablerte interesser.

Trekk ved utviklingsprosessane

Satsingsområda i Møre og Romsdal er godt forankra i dei sentrale næringsklyngene i fylket. Det er samanheng mellom dei store regionale utviklingsspørsmåla og innhaldet i nettverkssatsingane. Det ser og ut til at ein er merksam på dei gjennomføringsproblema som det vart peika på i ei tidlegare evaluering av den strategiske næringsplanlegginga i fylket. Men utfordringane er formidable.

Samstundes kan den tette forankringa i næringssektorar med problem føre til at satsing vert for tradisjonell og konserverande. Kva som vert realisert av dei mange planane i program som er under etablering, vil avgjere tyngda av det innovative elementet i Møre og Romsdal si nærings-satsing.

Dei regionale konfliktane som ofte vert omtala i Møre og Romsdal, ser i praksis ut til å spele lite rolle i næringsarbeidet. Men det kan synast å vere eit potensiale for gnissingar mellom utviklingsaktørane, spesielt for satsingar som gjeld fiskerinæringa. Dessutan står det att å sjå kor langt tradisjonelle konkurrentar innan møbelnæringa er villige til å samarbeide på nye måtar.

Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Rogaland

Strukturelle trekk

Rogaland er det norske oljefylket framfor noko. Det var her det norske oljeeventyret tok til på 1970-talet. Sidan den tid har oljerelatert verksemd gjort Rogaland til den raskast veksande regionen i landet ved sida av hovudstadsregionen. Med Jæren som kjerneområde har fylket også stor landbruksproduksjon. Verkstadindustrien er den dominerande industribransjen. Det byrje med produksjon av landbruksmaskiner og har halde fram med offshoreindustri. Kunnskapsintensiv verksemd er i vekst.

I vårt materiale skil Rogaland seg ut ved å ha ein storbyregion som eit dominerande innslag i fylket. Om lag halvparten av innbyggjarane i Rogaland bur i Stavanger og dei tre tilgrensande grannekommunane (Sandnes, Sola og Randaberg). Dersom vi reknar Stavangerregionen til å omfatte 13 kommunar, slik det er foreslått i den nyleg utgitte Storbymeldinga, har desse kommunane til saman to tredelar av folketalet i Rogaland. Dette gjer Stavangerregionen ei sentral stilling i næringsutviklingsarbeidet i Rogaland, og vi kan ikkje studere regionale næringsnettverk i Rogaland utan å inkludere det som skjer i Stavangerregionen. Før oljealderen var hermetikkbransjen og skipsfarten dominerande i Stavanger. Rundt desse næringane fanst det altså ein entreprenørkultur før oljen. Men byen har vore gjennom ei fullstendig omstrukturering.

Berre delar av fylket har vore ein del av det distriktpolitiske støtteområdet. Regional utvikling har derfor hatt mindre vekt i fylket og fylkeskommunen enn det vi finn i fylka lenger nord på Vestlandet, men ei viss tyngde har det hatt.

Fylkeskommunen i regionen

Det er eit visst spenningsforhold mellom Rogaland fylkeskommune og Stavanger som den dominerande byen i fylket. Dette kom til uttrykk til dømes då både Stavangerregionen og fylkeskommunen skulle lage strategiske næringsplanar på slutten av 1990-talet. Prosessane vart sette i gang nokolunde samstundes, og med mange av dei same aktørane inviterte til å

delta i prosessane begge stader. Det kunne vere problematisk for mange av deltakarane frå næringslivet å sjå rasjonaliteten i ei slik prosessorganisering. Dobbelkøyringa vart oppfatta som overflødig av mange. Sluttresultatet vart at ein fekk næringsplanar med nær likelydande satsingsområde. Ein lever saman med kvarandre, men i Stavangerregionen vert det stilt spørsmål ved om ein har bruk for fylkeskommunen som partner i næringsarbeidet. Oppfatninga er at storbyregionen har tettare kontakt med næringslivet enn det fylkeskommunen har.

Rogaland fylkeskommune har hatt strategiske næringsplanar for periodane 1995-1999 og 2000-2003. Arbeidet med næringsplan for kommande periode, som ein søker å samordne tettare med fylkesplanprosessen enn tidlegare, er på trappene. Om vi ser på gjeldande strategisk næringsplan for Rogaland, for perioden 2000-2003, så er visjonen formulert slik: ”Rogaland skal være en av Europas ledende næringsregioner basert på høy kompetanse, nyskapingsevne, internasjonalisering, god livskvalitet og miljømessig god utnytting av naturressursene.” For å realisere denne visjonen trekker planen opp fire strategiar. Strategi ein handlar om nettverksbygging, både regionalt og internasjonalt. Profilerings og synleggjering av regionen, betre kommunikasjonar, arbeid for å fremje næringsklynger, bygging av nettverk mellom bransjar, FOU og styresmakter vert nemnde under denne strategien. Strategi to er vidare utvikling av verkemiddelapparatet, med vekt på å gjere verkemiddelapparatet i stand til å legge betre til rettes for entreprenørskap og nyskaping. Strategi tre er kompetansebygging. Delstrategiar er universitet til Rogaland, styrking av FOU i regionen og auka partnerskap mellom utdanning og næringsliv. Strategi fire handlar om satsing på dei naturressursbaserte næringane, både dei som baserer seg på fornybare og dei som baserer seg på ikkje-fornybare ressursar. Slik tenker ein inn heile skalaen frå olje og gass via landbruk, fiskeri og havbruk til reiseliv. Planen legg vekt på å utvikle heile kjeda eller klynga av næringsaktivitetar knytte til ein naturressurs. Såleis vert satsinga på landbruk og fiskeri/havbruk kopla saman med foredling og utstysproduksjon, og presentert under vignetten ”matfylket Rogaland” – eit omgrep som for så vidt også omfattar restaurantnæringa. I tillegg til satsing på høgare utdanning. Innan olje/gass og offshore har Rogaland den dominerande næringsklynga i Noreg. Denne er òg eit satsingsområde. Innanfor strategiane vert det i alt nemnt 23 ulike tiltak i planen.

Fylkeskommunen har utarbeidd årlege regionale utviklingsprogram. Satsingsområda har vore stabile gjennom næringsplanperioden, dei er knytte til strategiane i næringsplanen. Men det har vore ein del prøving og feiling når det gjeld programinnhald og prosess. Dei to første åra hadde ein ei stor prosjektgruppe for RUP-arbeidet. Breiast deltaking hadde ein i RUP-gruppa for 2002. Då deltok SND, Aetat, Statens Utdanningsdirektør og fylkesmannens landbruksavdeling som eksterne partnerar. Frå fylkeskommunen var næringsseksjonen, regionalplanseksjonen, samferdsleseksjonen, opplæringsseksjonen og kulturseksjonen med. Elles deltok NHO, LO, fiskeridirektoratet, regionrådet og gruppeleiarane i regional- og kulturutvalet i fylkeskommunen i prosessgruppa. Gruppeleiarane utgjorde styringsgruppe. Engasjementet frå dei ulike gruppene blir beskrive som varierende. Dette har ein i 2003 søkt å bøte å ved å opprette prosessgrupper for kvar av dei fire hovudstrategiane i staden for ei stor prosessgruppe. På den måten vonar ein å skape meir direkte engasjement blant partnerane i arbeidet.

Innhaldet i RUP-en blir karakterisert som eit produkt av kva prosjekt som blir spela inn i prosessen. Det er eit fåtal av prosjekta som blir initierte i RUP-arbeidet. Ein er avhengig av kva innspel og søknader dei enkelte partnerane og andre aktørar kjem med. Så blir prioriteringa avgjord i forhold til strategiane i planen og tilgjengeleg finansiering. Eit år

prøvde ein seg med open invitasjon til å søke om RUP-prosjekt. Dette vart ikkje oppfatta som vellykka – det kom inn for mange søknader som i liten grad var relatert til dei sentrale prioriteringane i RUP-arbeidet. Blant anna kom det inn mange søknader frå enkeltkommunar.

I den siste runden med RUP-arbeid har ein lagt vekt på å utvikle samarbeidet med dei tre regionråda utanfor Stavangerregionen: Ryfylke, Dalane og Haugalandet. Tanken er å sjå om ein kan lage regionale utviklingsprogram for underregionane i fylket, med regionråda som sentrale aktørar. Det er også lagt vekt på å synleggjere dei andre avdelingane i fylkeskommunen, som samferdsle, opplæring og kultur, si rolle som tilretteleggarar for regional utvikling.

Dei viktigaste næringsretta satsingane i regionalt utviklingsprogram gjeld matklynga og reiselivet. Innan matklynga er det mange og varierte prosjekt med ulike prosjekteigarar, frå tilskot til Gladmatfestival og Gastronomisk institutt til nyskaping i primærproduksjonen og utvikling av nye produktisjer som ferskvassfisk og biprodukt av skjell. Av reiselivsprosjekta er det intensjonsavtalen med selskapet Fjord-Norge AS som er det tyngste prosjektet.

Olje- og gassnæringa har eit format som gjer at RUP-arbeidet er lite relevant i den samanhengen. Det finst ikkje eigne prosjekt retta mot denne bransjen i regionalt utviklingsprogram for 2002. Det prosjektet som indirekte vedrører olje- og gassklynga, er ARNE-prosjektet i regi av Stavanger og grannekommunane. Fylkeskommunen bidreg til finansieringa av dette programmet. Ford tida er dessutan næringssjefen i fylkeskommunen prosjektleiar for ARNE på halv tid, med tilsvarande permisjon frå næringssjefstillinga. I samarbeid med fleire kommunar har fylkeskommunen etablert Gassenteret, eit selskap som arbeider for auka bruk av gass til ulike formål. Gassenteret og anna gassatsing var i 2001-02 finansiert av eigne budsjettmidlar frå fylkeskommunen. Rogaland fylkeskommune har over tid bygd opp eit næringsutviklingsfond på 120 mill. kroner, som utgjer eit solid tillegg til dei årlege budsjettmidlane.

Partnerskapsaktørane

Næringsseksjonen i fylkeskommunen har eit titals tilsette som skal dekke eit stort område. Det er ikkje råd for ein så liten seksjon å ha direkte kontakt med næringslivet. I dette er ein avhengige av partnerar som SND og FMLA. Det ser ut til at ein er kommen lengst i å definere felles prosjekt med fylkesmannens landbruksavdeling. Fleire av RUP-prosjekta er fellesfinansierte mellom fylkeskommunen og bygdeutviklingsmidlane. SND sine midlar ser derimot ut til å gå til SND sine eigne prosjekt, som i stor grad er regionale konkretiseringar av SND sine nasjonale strategiar. I det regionale utviklingsprogrammet vert SND-finansierte tiltak berre presenterte under stikkordet "SND", utan at dei er konkretiserte. Vi må gå til SND sin eigen handlingsplan for å sjå kva prosjekt SND arbeider med. Her er det dei direkte bedriftsretta og bransjeretta prosjekta som dominerer, rimeleg nok. Dette ser ikkje ut til å botne i at SND og fylkeskommunen samarbeider dårlegare i Rogaland enn i andre fylke. Tvert i mot blir samarbeidet sagt å vere godt. Den ulike planfokuseringa skuldast heller ei medviten rolledeling, der fylkeskommunens næringsavdeling konsentrerer seg om rolla som tilretteleggar meir enn som påverkar av dei bedriftsretta aktørane sine strategiar. Dette er ei rolleavklaring som har funne stad over tid. SND har mest kontakt med dei mindre og mellomstore bedriftene. Dei store bedriftene, td. innan olje og gass, har ikkje bruk for SND. SND arbeider derimot mot leverandørnæringa. SND har sitt kontor i Rogaland Kunnskapspark, der dei er lokalisert saman med ei rekke mindre og innovative bedrifter, mange med tilknytning til oljeverksemda. Kunnskapsparken som inkubator for

kunnskapsintensiv verksemd er i seg sjølv eit døme på vellykka samarbeid mellom næringsliv og offentlege aktørar. Bortsett frå etablerarstipend kan SND sine verkemiddel berre nyttast i delar av fylket, utanfor byregionane. SND i Rogaland er ein heller liten organisasjon, med ca. 10 tilsette. 4 av desse kom over frå fylkesmannens landbruksavdeling i 2000. Industribanken hadde ikkje eiga avdeling i fylket.

Om vi ser på dei andre aktørane, så er det semje blant informantane om at A-etat spelar ei heller avgrensa rolle i samarbeidet. Blant FOU-institusjonane ser Rogalandforskning ut til å spele ei viktig rolle gjennom mange analyseoppdrag for regionale aktørar. Dei er meir involvert enn til dømes Høgskulen i Stavanger. NHO har ein sterk organisasjon i industrifylket Rogaland, med meir enn 1400 medlemsbedrifter. NHO er med i mange former for samarbeid mellom styresmakter og næringsliv, også i RUP-arbeidet. LO som organisasjon har mindre kapasitet og er mest med i dei tiltaka som har direkte konsekvensar for sine medlemmer. I bergingsarbeidet for Rogalandsindustrien dei siste åra har LO vore sterkt involvert.

Næringsnettverk i Stavangerregionen

Samarbeidet mellom kommunane og næringslivet i Stavangerregionen har eit viktig historisk utgangspunkt i samarbeidet om Forus næringspark. Forus næringspark ligg i dei tre kommunane Stavanger, Sandnes og Sola, som til saman har nær to tredelar av innbygarane i Rogaland. Under krigen bygde tyskarane ein reserveflyplass for Sola på Forus. Etter krigen var det den norske staten som eigde området. Dei tre kommunane overtok området i 1967, og det var her dei store oljeselskapa og leverandørbedriftene vart lokaliserte då den norske oljenæringa voks fram frå 1970-talet. Forus Næringspark har i dag ein kapital på om lag 200 millionar kroner, og denne kapitalen dannar det økonomiske fundamentet for eit aktivt næringsutviklingsarbeid i regionen. Stavanger har satsa på å gjere seg internasjonalt synleg som oljeby mellom anna gjennom deltaking i og tilskiping av oljemessar. Byen er med i World Energy Cities, ein fellesorganisasjon for oljebyar.

Stavangerregionen var tidleg ute med å tenke på internasjonalisering, og var den første norske regionen som etablerte seg med eige kontor i Brussel. Initiativet kom frå Stavanger, men fylkeskommunen var også medaktør i Brusselkontoret. For tida har kontoret også ein forskingsattache.

Eit anna kjernetiltak for Stavangerregionen har vore satsinga på eit eige universitet. Dei tre kommunane Stavanger, Sandnes og Sola bandla tidleg areal med tanke på eit framtidig universitet. Universitetsfondet har blitt etablert med kapital frå fleire kommunar, fylkeskommunen og næringslivet. Energiselskapet Lyse har vore ein tung bidragsytar i Universitetsfondet. Søknad om universitetsstatus for den noverande Høgskulen i Stavanger vart send i juni 2003.

Diskusjonen om ein storkommune rundt Stavanger har vore ein gjengangar i lang tid. Det har komme til ei rekke samarbeidsprosjekt mellom kommunane i regionen. Motivasjonen for desse samarbeidstiltaka har nok vore ulik. I omlandskommunane har motivet for mange vore å unngå samanslåing, i Stavanger har ein snarare sett på samarbeidet som eit viktig steg mot samanslåing. I 2000 vart det vedteke ein fylkesdelplan som er bindande for arealutnyttinga på Nord-Jæren. Planen, som kom til etter lang tids tautrekking, blir oppfatta som viktig for å hindre konflikt mellom kommunane om arealbruk og utbygging. Ni kommunar på Nord-Jæren har etablert samarbeidsprosjektet FAR – Felles Administrative Ressursar. Gjennom

dette prosjektet har dei fått felles brannstell, felles landbrukskontor, bibliotekstell, ikt, lønns- og rekneskapsforvaltning. Dessutan er det utvikla felles skjema og regelverk for søknader frå næringslivet om byggeløyve og anna, noko som har gjeve enklare prosedyrar.

Utflatinga i oljenæringa på 1990-talet var utgangspunktet for den første runden med strategisk næringsplanlegging for Stavanger. Ein av dei konklusjonane som vert trekt av denne runden, var at det i næringsutviklingsarbeidet var naturleg å sjå på byregionen og ikkje på Stavanger kommune åleine. Behovet for å møte ein framtid med nedgang i oljenæringa vart understreks gjennom ein perspektivanalyse for oljenæringa som Rogalandsforskning la fram i 1999. Denne analysen var eit nokså direkte utgangspunkt for at kommunane på Nord-Jæren og fylkeskommunen etablerte næringsutviklingsprosjektet ARNE (Arena for Regional Næringsutvikling og Entreprenørskap). I ARNE er kommunane Stavanger, Sola, Sandnes og Randaberg deltakarar saman med Rogaland fylkeskommune. I styret for ARNE har dei fem ordførarane delteke saman med personar frå dei sentrale bedriftene i regionen. Statoil, Phillips, Aker Kværner, Lyse, Kværneland og Sparebank1 er bedrifter som har vore representert i ARNE-styret. ARNE har hatt eit lite sekretariat, og har i hovudsak arbeidd gjennom å utvikle prosjektidear som ein har søkt å få andre til å overta. Til støtte for sekretariatet har ein hatt ei ressursgruppe av kompetansepersonar frå ei rekke av dei tunge selskapa. Desse har etter behov vore frikjøpte for å bidra til å få nye ARNE-prosjekt i gang. ARNE har hatt eit direkte budsjett på 8 millionar årleg, i tillegg til ein del arbeidstid i kommunane. ARNE skulle arbeide spesielt med klyngene matindustri og energi/petroleum, dessutan med statsingsområda infrastruktur, marknadsføring, FoU og næringsvenleg offentleg sektor.

ARNE vart i utgangspunktet etablert som eit fireårig prosjekt, men det meste talar for at samarbeidet blir vidareført etter 2003. I evalueringa av ARNE (ECON 2003) skil ein mellom fire arbeidsområde for prosjektet. Det er

- Nettverksbygging (Energiparken, Deep Sea Community, Energivekst, Foredlingspark/foredlingsnettverk (matforedling), Innovasjon Rogaland er døme)
- Analysar og kartlegging (Verdiskapingsindikatorar, Eksport av norsk sjømat, Synleggjering av FoU-miljø er døme)
- Lobbyverksemd, marknadsføring og profilering (Profileringsavis, Mattilsynet, Veterinærshøykolen er døme)
- Konkrete utviklingstiltak (Kvitøylam, Kidra, SMARTKOM er døme).

ARNE blir evaluert som ein suksess på dei tre første områda. Prosjektet har ført til ein tettare dialog mellom kommunane og næringslivet i regionen. Eit prosjekt som Innovasjon Rogaand samlar 18 av dei tunge bedriftene i regionen til felles arbeid med innovasjon. Det er blitt sett ned fleire prosjektgrupper, og ei rekke idear er blitt genererte i løpet av det året samarbeidet har eksistert.

Gjennom ARNE og anna samarbeid er kommunane blitt meir samsnakka og samordna når det gjeld næringspolitisk satsing, og bedriftene kan i større grad forhalde seg til eit offentleg organ i staden for fleire kommunar. Analysar og kartleggingsarbeid har fått fram eit faktagrunnlag som har gjeve utgangspunkt for semje og handling. Lobbyverksemda overfor sentrale styresmakter har og gjeve resultat, td lokalisering av Mattilsynet og NATO-basen på Jåttå. Gjennomføringa av konkrete utviklingstiltak er det meir delte meiningar om. Ein har i større grad makta å realisere prosjekt knytte til petroleums- og energisektoren enn til matindustrien. I evalueringa blir det peika på at ARNE kanskje har hatt for mange prosjekt. I

evalueringa er det lista over 40 prosjekt i fireperioden, fleire av dei med underprosjekt. Det blir tilrådd ein sterkare konsentrasjon i framtida..

Det er også spørsmål om kva som skal vere det geografiske området for næringssamarbeidet i Stavangerregionen. Storbymeldinga legg opp til at regionale utviklingsarbeid bør leggst til ein storregion med 13 kommunar. I evalueringa av Arne blir det peika på at dette vil få inn kommunar med meir ulike interesser i samarbeidet, og at dette kan utgjere eit problem for samarbeidet. I ARNE-prosjektet har ein kunna konsentrere seg om saker der det har vore opplagde fellesintesseser. På den andre sida vil eit samarbeid mellom alle kommunane i regionen ha eit større potensiale. Stavanger kommune synest å gå for ein framtidig storregion som utgangspunkt for neste runde med næringssamarbeid.

Alt i alt er det mange arenaer og organisasjonar for samarbeid mellom styresmakter og næringsliv i Stavangerregionen. Behovet for samarbeid mellom oljenæringa og dei lokale styresmaktene har vore eit viktig utgangspunkt for arenabygginga, men andre sektorar er også trekte med.

Stavanger kommune har også eit godt samarbeid med handel og service i sentrum, mellom anna gjennom ein aktiv næringsforening og sentrumsforeinga "Byen". Det er ein tradisjon i Stavanger for at ordførarane legg vekt på eit godt samarbeid med næringslivet. Tidlegare ordførar Arne Rettedal var kjend for dette. Noverande ordførar Sevland har og eit breitt nettverk i næringslivet. Trass i at Stavanger politisk har vore ein borgarleg kommune, har kommunen drive ein aktiv utbyggingspolitikk i kommunal regi. I Stavanger har det vore tverrpolitisk semje om at kommunen kjøper opp utbyggingsområde og legg til rettes for utvikling der, jamvel i tilfelle der det er behov for ekspropriasjon. Informantane framhevar at det er ein kultur for aktiv kommunal utbyggingspolitikk i byen.

Samhandlingsmønster og samordningsformer i det regionale nettverket

Det som slår ein når ein mest når det gjeld nettverket mellom næringsliv og styresmakter i Rogaland, er dynamikken og mangfaldet i arenaer. Det har i løpet av åra vokse fram ei rekke organisasjonar for å realisere konkrete tiltak eller for å bidra til meir permanent fellesorganisering. Mange av tiltaka er finansierte som spleiselag. Rogaland har mange store bedrifter med evne til å delta i finansiering av slike tiltak, og dei deltek. Dynamikken i næringsnettverka i Rogaland kan ikkje sjåast uavhengig av at fylket dei siste tretti åra har vore sete for den mest dynamiske næringsklynga i Noreg, knytt til olje/gass og offshoreverksemd. Formatet på denne verksemda har vore slik at samarbeid med dei lokale styresmaktene har vore naudsynt. Og dette samarbeidet har vorte utvikla med Stavanger kommune og Stavangerregionen meir enn med fylkeskommunen.

Dynamikken syner seg også i satsinga på matfylket Rogaland: Når dette for få år sidan vart eit sentralt fokus, ser vi at det er mange aktørar bidreg: Fylkeskommunen gjennom RUP, FMLA, SND gjennom det nasjonale matprogrammet, Stavangerregionen gjennom matprosjekt i ARNE, fiskeridirektoratet for å nemne nokre. Initiativa kjem opp og blir sette i gang, så får det vise seg etter kvart kva som blir mest levedyktig.

Ved å fokusere på dei formelle partnerskapa rundt regionale utviklingsprogram, fanger ein opp berre ein liten del av dei faktiske utviklingsnettverka i Rogaland. RUP er i større grad ein finansieringsinstans for prosjekt som andre har initiert, enn ein prosess som driv fram samordninga mellom næringsaktørane og styresmaktene. Mange av dei viktigaste nettverka er

utvikla med kommunane i Stavangerregionen som vel så viktige drivkrefter som fylkeskommunen. Det har vore eit spenningsforhold mellom fylkeskommunen og Stavanger, men for tida ser samarbeidet ut til å vere godt. Fylkeskommunen stør gjerne initiativa frå Stavangerregionen, som til dømes ARNE. Det foregår høgtenking om korvidt fylkeskommunen og kommunane som utgjer Stavangerregionen kunne vere tente med å inngå ein formell partnerskapsavtale og slik dyrke fram både samarbeid og ei avtalt arbeidsdeling seg imellom.

Trekk ved utviklingsprosessane

Strategiplanprosessane i Rogaland fylkeskommune og Stavangerregionen har fokusert direkte på dei sentrale næringsklyngene i fylket. I gjennomføringa har dei to aktørane hovudfokus på kvar sine delar av arbeidet, utan at det nødvendigvis er avtalefesta. Medan fylkeskommunen arbeider mest med mat og reiseliv, er det Stavangerregionen som veg tyngst i arbeidet mot oljenæringa og offshoreindustrien. Rogaland har vore tidleg ute med internasjonaliseringsarbeid og inkubatorsatsing.

I den grad det finst konfliktstoff i fylket, gjeld det tilhøvet mellom fylkeskommunen og storbyregionen. Men det er i så fall meir ein konflikt om arbeids- og oppgåvedeling meir enn om kva utviklingsretningar regionen skal ta. Det er talande at dei strategiske satsingsområda for dei to næringsplanane er rimeleg overlappende. Kven som skal realisere strategiane på sikt, vil vere eit spørsmål der også nasjonale vurderingar vert viktige.

Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Sogn og Fjordane

Strukturelle trekk

Sogn og Fjordane er det mest rurale fylket i utvalet, og det minste målt i folketal. Fylket ligg på nedste del av tabellen når det gjeld folketalsutviklinga, med låg vekst i folketalet og stor utflytting av ungdom. Fylket manglar større byar. Næringsstrukturen er delt langs ein diagonal akse frå nordaust til sørvest. Nordaust for aksen finn ein innslag av dei same næringsklyngene som dominerer i Møre og Romsdal, maritime og marine næringar pluss eit lite innslag av møbelindustri. Sørøst for aksen finn ein dei store metallsmelteverka i Årdal og Høyanger. Dessutan er landbruk og reiseliv viktige i fylket.

I dei områda av fylket der metallsmelteverka har dominert, har underskogen av småbedrifter vore liten og entreprenørskulturen veik. Nordfjord har derimot visse trekk av entreprenørskulturen frå Sunnmøre.

RUP i Sogn og Fjordane

I Sogn og Fjordane lagar ein ikkje eigen strategisk næringsplan. Programmet for næringsutvikling og det regionale utviklingsprogrammet er ein integrert del av fylkesplanarbeidet. Fylkeskommunen har lagt opp til ei rullerande og programorientert fylkesplanlegging. Arbeidet med dagens fylkesplan (2001-2004) starta hausten 1999 som ein open prosess der mange aktørar var med. I tillegg til seminar og formelle høyringsrunde vart Internett brukt som kanal for innspel og debatt. Denne første del av prosessen resulterte i eit analyse- og utfordringsdokument som fylkesutvalet godkjende som grunnlag for planutforminga i februar 2000. Den politiske prosessen fram mot vedtak av mål og strategiar

gjekk føre seg i 2000, med vedtak av eit mål- og strategidokument i fylkestinget i oktober. Fylkesplanen er organisert rundt fire temaområde: Eit godt liv, næring og læring, berekraftig utvikling og infrastruktur. Ungdom og internasjonalt arbeid er gjennomgåande tema på tvers av dei fire områda.

Det regionale utviklingsprogrammet er identisk med temaområde 2 i planen: næring og læring. Innan dette temaområdet vert det i handlingsprogrammet definert seks fylkesplanprogram:

- Kompetanse og opplæring
- Nyskaping og omstilling
- Fiskeri og havbruk
- Energiproduksjon, olje/gass og mineralressursar
- Reiseliv
- Landbruk og bygdeutvikling

For kvart av programma er det oppretta eit programstyre basert på føresetnaden om at ulike institusjonar og aktørar skal vere med. Programleiinga er òg fordelt på ulike institusjonar. NHO har programleiaransvaret for delprogrammet kompetanse og opplæring, SND for nyskaping og omstilling, fiskerisjefen for fiskeri og havbruk, fylkesmannens landbruksavdeling for landbruk og bygdeutvikling. Regionalavdelinga i fylkeskommunen leier sjølv to av programma. Arbeidet vert samordna gjennom regelmessige programleiar møte og leiarmøte for dei institusjonane som er med. Handlingsprogrammet vert rullert i planperioden.

Fylkeskommunen evaluerer sjølv programarbeidet som vellykka. Dei har fått til ein enkel og transparent struktur som legg til rettes for framdrift av prosjekt og prosessar i tilknytning til dei enkelte programma. Derfor har det også vore viktig å dele ut programansvar til dei involverte institusjonane, for å skape eit eigarskap til programmet og insentiv for å drive arbeidet framover.

Det offentlege partnerskapet for næringsutvikling: kjerneaktørane

Det er tre institusjonelle aktørar som utgjer kjernen i den offentlege innsatsen for næringsutvikling i Sogn og Fjordane. Dette gjeld SND-kontoret i fylket, Regionalavdelinga i fylkeskommunen og Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA). Mellom desse aktørane er det eit formalisert samarbeid på leiarnivå gjennom dei såkalla "Trekantmøta". Om lag kvar tredje veke møtest SND-direktøren, direktøren i regionalavdelinga i fylkeskommunen og landbruksdirektøren. Trekantmøtet foregår som videokonferanse, i og med at FMLA er lokalisert i Førde og dei to andre i fylkeshuset på Leikanger. Sakshandsamarar er med etter behov når det skal orienterast om prosjekt dei har ansvar for. På desse møta orienterer partane kvarandre om sine prosjekt. Trekantmøtet er også eit forum for samordning av arbeid i høve til dei regionale utviklingsprogramma. Arbeid kan bli fordelt ut frå kven som har kompetanse til å ta ei oppgåve, og fordeling av pengar blir drøfta i dette møtet. Dei tre institusjonane er sterkt representerte i programstyra for delprogramma i RUP.

Samarbeidet mellom institusjonane blir karakterisert som godt. Miljøet er lite og det har vore stor kontinuitet i stillingane. Folk som er involverte kjenner kvarandre personleg, og SND og fylkeskommunen er lokalisert i same bygget.

Aktørane samarbeider godt, men informantane finn det stort sett vanskeleg å peike på kor mykje samarbeidet har å seie for dei interne prioriteringane i dei enkelte institusjonane. Den rådande oppfatninga er at SND sine satsingsområde stort sett vert utforma innan SND sin organisasjon. SND tek ansvaret for dei bedriftsretta oppgåvene og er den av dei tre partane som sit på den direkte kontakten mot næringslivet (utanom landbruk). Men SND gjer ikkje andre ting enn det dei ville ha gjort om dei ikkje var involvert i eit regionalt samarbeid. Endringane i arbeidsmåtar og satsingar er stort sett definerte av SND sjølve. Ei anna sak er at innanfor SND sine programrammer kan det regionale kontoret ta initiativ til prosjekt som er i tråd med dei nasjonale satsingane til SND. For tida handlar SND sine satsingar om entreprenørar og enkeltbedrifter, om å utvikle regionale næringsmiljø og om å vere premissleverandør for næringspolitikken. Etersom SND har prioritert entreprenørskap som satsingsområde, har SND Sogn og Fjordane konkretisert dette i prosjekt som Alkymisten for unge entreprenørar og Fjordinnovasjon som eit entreprenørprosjekt retta mot Indre Sogn. Eit samarbeidsprosjekt mellom SND og næringslivet på Vestlandet der også fylkeskommunane er med, er det nystarta Arena Marin Vest.

Fylkeskommunen er på mange avhengig av den næringslivskontakten som SND har, fordi regionalavdelinga har lite direkte kontakt med næringslivet. I forhold til den bedriftsretta delen av RUP står fram SND som ein sentral premissleverandør. SND har også programleiaransvar for det delprogrammet som mest direkte er knytt til bedriftsutvikling. Fylkeskommunens sentrale plass i det offentlege nettverket er klart i kraft å vere koordinator for det regionale utviklingsprogrammet, med dei samordningsmåtene som er nemnde over.

Fylkesmannens landbruksavdeling har gjennom sitt ansvar for bygdeutviklingsprogrammet over lengre tid arbeidd systematisk med utviklingsretta programarbeid. I tilknytning til dette arbeidet har dei også vore medaktørar i prosjektet "Levande bygder", som vart initert av fylkeskommunen. I ein annan delrapport i prosjektet har vi sett på korleis det har utvikla seg eit prestasjonsdyktig nettverk rundt bygdeutviklingsprogrammet, med FMLA som den heilt sentrale aktøren. Etter kvart har FMLA også blitt aktørar i andre prosjekt. I prosjektet kompetanse og opplæring har dei teke med seg eit arbeid som dei i ei rekke år har drive omkring distriktsaktiv skule, med utviklinga av entreprenørskap gjennom elevbedrifter. FMLA sitt arbeid med næringsutvikling er eit godt døme på administrativ aktivisme, og dei er gjennom dette arbeidet blitt ein av kjerneaktørane i det offentlege nettverket for næringsutvikling.

Dei ytre nettverka

Fiskerisjefen har ansvaret for det eine programmet i RUP, programmet fiskeri og havbruk. Fiskerisjefen er lokalisert i Måløy, geografisk eit stykke frå dei andre offentlege instansane. Både hos fiskerisjefen og dei aktive i fiskerinæringa blir det av og til gitt uttrykk for at fylkesbyråkratane på Hermansverk har lite innsikt i fiskerinæringa. Kanskje mellom anna derfor satsa regionalavdelinga på fiskerisjefen som programleiar. Det programmet som fiskerisjefen har ansvar for, har vore lite involvert i det formelle samarbeidet innan RUP-programmet. Regionalavdelinga føler at dei har ein viss avstand til dette prosjektet. På den andre sida er fiskerisjefen kjend som ein administrativ entreprenør som får ting til å skje i dei tiltaka han brenn for. Dei RUP-ansvarlege vonar derfor på resultat i dette programmet. Elles er havbruksektoren prega av ein del konflikter i skjeringpunktet mellom oppdrettsnæringa, miljøvern og villaksforkjempingar. Det er og ein del gnissingar i arbeidet med å løyse giftproblema for skjelnæringa, der ulike prosjekt finansiert av offentlege aktørar konkurrerer.

Eit av dei delnettverka vi kan sjå i Sogn og Fjordane, finst rundt arbeidet med ikt-utvikling og open forvaltning. Nøkkelaktørane her har vore fylkesmannen i samarbeid med Vestlandsforskning. Sogn og Fjordane er eit fylke utan nemneverdige tunge aktørar innnanfor ikt. Om fylket skulle henge med i it-utviklinga, var det ein føresetnad at det offentlege var med i utviklinga. Tidleg på 1990-talet vart denne hansen gripen av den nye fylkesmann Oddvar Flæte personleg. Saman med forskarar ved Vestlandsforskning, som hadde erfaringar frå it-prosjekt, tok fylkesmannen initiativet til IT-forum i Sogn og Fjordane i 1995. Forumet arrangerer ein stor årleg it-konferanse, og har vore drivkraft bak ei rekke utviklingsprosjekt med aktørar både frå offentleg og privat side. Både fylkesmannen, fylkeskommunen, Kommunenes Sentralforbund, Vestlandsforskning, Høgskulen, NHO og Hydro har delteke meir og mindre aktivt i samarbeidet. Konferansen samlar årleg eit par hundre deltakarar. IT-forum beskriv seg sjølve som ein matrise av "nettverk og prosjekt", altså som ein organisasjon rundt eit sett av prosjekt og eit sett av nettverksbyggande tiltak blant aktørane. Gjennom Vestlandsforskning har fylket blitt trekt med i fleire EU-prosjekt med målsetjingar om å styrke it-kompetansen og it-bruken i rurale område. Med fylkesmannen som pådrivar har Sogn og Fjordane fått ansvaret for den offentlege informasjonsportalen "Norge.no". IT-forum har og vore oppteke av problemstillingar rundt utvikling av ei virtuell forvaltning. Breibandsatsing og etablering av nettverk mellom dei næringshagane som har komme til i fylket har vore andre fokusområde for IT-forum. Rundt dei ulike prosjekta har det vokse fram nokre mikrobedrifter, utan at talet på arbeidsplassar i desse er særleg stort. IT-forum hr truleg vore viktigast når det gjeld å skape og vedlikehalde fokus på og haldningar til it-spørsmål i regionen. Etter kvart har it-forum sine prosjekt komme inn under RUP-paraplyen, då under temaområdet infrastruktur og ikkje under næringsprogrammet. Ein av nøkkelpersonane i prosjektarbeidet har nyleg fått si stilling overført frå fylkesmannen til fylkeskommunen, eit trekk som nok vil styrke fylkeskommunen sin fokus på ikt-området.

Eit anna delnettverk finn vi rundt arbeidet med entreprenørskap i skulen. Her har NHO fått midlar til ei prosjektleiarstilling. NHO har koordineringsansvaret for dette delprogrammet. – Dei andre sentrale partnarane er Høgskulen og FMLA. Det var dei to siste aktørane som i si tid starta eit samarbeid. Utdanningsdirektøren er og med, men på eit mindre høgt aktivitetsnivå. Paradoksalt nok er dette programmet NHO sitt fremste kontaktpunkt mot RUP og næringsnettverket i fylkeskommunen. Det seier også noko om at NHO på regionnivået er ein heller veik organisasjon, med berre regiondirektør og to andre tilsette. Det er avgrensa kor mykje bedriftskontakt som NHO-apparatet i fylket har. Prosjektleiaren er lærar og har sin bakgrunn i skulen, ikkje i næringslivet. Også for Høgskulen sitt vedkommande er kompetanseprogrammet eit viktig tilknytingspunkt til fylkesnivået. Eit anna er på reiselivssida. I det heile har Høgskulen blitt oppfatta som fråverande i det regionale utviklingsarbeidet, ein situasjon som Høgskulen i det siste har signalisert ambisjonar om å rette på.

I Sogn og Fjordane er det i ferd med å utvikle seg eit meir systematisk samarbeid mellom regionalavdelinga og nokre av regionråda i fylket i regi av RUP. Det var Nordfjorderrådet som initierte arbeidet med å få til fylkeskommunal medverknad i eit regionalt utviklingsprogram for Nordfjord. Seinare har HAFS-regionen, som består av kommunane Hyllestad, Askvoll, Fjaler og Solund i Ytre Sogn/Ytre Sunnfjord ytra ønske om eit liknande program, og samstundes med våre intervju seinhaustes 2002 kom eit liknande initiativ frå Sogn Regionsråd, som omfattar kommunane i Indre og Midtre Sogn. Organiseringa av denne typen program er enno ikkje klar, men det kan sjå ut til at dei blir definerte som tverrgående program i høve til delområda i RUP, slik at det for kvar region blir definert relevante satsingar i forhold til utvalde delprogram i RUP.

Næringslivet i fylket deltek i ei rekke program gjennom sine organisasjonar. Utanom NHO er LO, Sogn og Fjordane Bondelag og nokre av organisasjonane innan reiselivet (Sogn og Fjordane Reiselivsråd, Norsk Bygdeturisme og Reiselivsbedriftenes landsforening) med i programarbeidet. Hovudintrykket er likevel at næringslivet spelar ei heller perifer rolle i RUP-arbeidet. Det er dei offentlege aktørane som framstår som programeigarar. Bedriftene er i liten grad interessert i det som går føre seg. Dei store bedriftene i fylket er ikkje kopla på arbeidet i det heile. Næringslivet ser ut til å vere med i kraft av å vere støttemottakar, og deira programdeltaking er delvis finansiert av offentlege midlar (jfr. NHO sin programleiar). Næringslivet er ikkje med i partnerskapet i den forstand at dei er med på spleiselag for å realisere prosjekt utover det som offentlege eller private aktørar kan klare på eiga hand.

Sogn og Fjordane har fleire lokalsamfunn som er avhengige av ei hjørnesteinsbedrift. Hydro i Årdal og Høyanger og Elkem i Svelgen er døme på storkonsern som langt på veg held lagnaden til heile lokalsamfunn i fylket i sine hender. Men desse konserna er ikkje involverte i regionale utviklingsprosessar i samarbeid med offentlege aktørar på fylkesnivået. Når fylkeskommunen tek opp situasjonen i Hydro-kommunane, er det i form av ein resolusjon i fylkestinget der fylkespolitikarane krev at Hydro på ta sitt samfunnsansvar. Men reelle samarbeidsprosessar rundt dette har eg ikkje klart å spore.

Offentlege aktørar i fylket har prøvd å trekke opp mange ulike former for nettverksprosjekt. Det har blitt etablert fleire lokale næringshagar. Forsøket på å få i gang ein fylkesomfattande kunnskapspark med avdelingar i Sogndal og Førde har derimot gått svært tregt, på grunn av motsetningar mellom dei to vertskommunane om lokalisering og laber interesse frå næringslivet. Forsøka på å etablere investeringsselskapet FjordInvest for å bidra med investeringskapital til ny verksemd stranda også nesten på manglande interesse frå næringslivet i fylket. Men etter ei lang inkubasjonstid er dette selskapet no formelt stifta. Dei to døma syner at mykje av næringsutviklingsarbeidet i fylket er basert på forvaltningsaktivisme med næringslivet på slep.

Når det gjeld fylkespolitikarane, så er dei i hovudsak aktiviserte i forhold til dei formelle fylkesplanprosessane, til godkjenning av rammer for dei enkelte programma, evaluering og årleg fordeling av løyvingar på delprogramma. Det har ikkje vore sjølvstendig at fylkespolitikarane si rolle skulle avgrensast på denne måten. Innan regionalavdelinga er det dei som meiner at fylkespolitikarane burde involverast meir direkte i avgjerdestaking knytt til framdrifta i delprogramma. Ei linje som går ut på at politikarane ikkje skal drive detaljstyring, ser likevel ut til å ha slått gjennom. Såleis er ingen politikarar med i programstyra.

Samhandlingsmønster og samordningsformer i det regionale nettverket

I Sogn og Fjordane er det regionale nettverket for næringsutvikling i stor grad bygd opp rundt tre offentlege aktørar. Det gjeld fylkeskommunens regionalavdeling, SND og fylkesmannens landbruksavdeling. Rundt det som vi kan identifisere som eit kjernenettverk, finst det eit sett av andre aktørar. Dei fleste av dei er offentlege. Det gjeld fylkesmannen, fiskerisjefen, utdanningsdirektøren, Høgskulen, Vestlandsforskning. A-etat, som hadde ei rolle på 1990-talet, er no ute. Elles er regionråda i fylket i ferd med å posisjonere seg i forhold til RUP-arbeidet. Om vi ser på den private sida, er det først og fremst NHO og nokre av organisasjonane i reiselivet som er kopla på nettverket. Bedriftene har kontakt med SND, i liten grad med andre aktørar. Dei store metallforedlarane og kraftprodusentane i fylket er i det heile ikkje med i

denne samanhengen. Sogn og Fjordane framstår som eit typisk døme på det vi har kalla den norske forma for partnerskap, med partnerskapet mellom offentlege næringsaktørar i sentrum.

Når det gjeld premissleveransar og samordningsformer, er RUP i utgangspunktet synleggjerande for dei felles interesseområda meir enn styrande for aktørane. Men gjennom synleggjering blir det og til ein viss grad styrande. Det kan òg sjå ut til at ein er i ferd med å integrere nye offentlege aktørar i arbeidet med regional utvikling. Dette gjeld til dømes Høgskulen og Vestlandsforsking.

Trekk ved utviklingsprosessane

Mange av prosjekta innan RUP gjeld regional iverksetjing av nasjonal politikk. Dette er typisk for nyskappingsprogrammet. Dette programmet gjeld iverksetjing av SND sine sentrale satsingsområde og i tillegg SIVA si satsing på næringshagar og kunnskapspark. Kompetanse og opplæring er på same måte fokusert rundt den nasjonale satsinga på entreprenørskap i skulen og tilpassing til kompetansereforma (eit område det er arbeidd lite med i programmet.)

Også dei programma som er retta mot sentrale bransjar i næringslivet i fylket, som landbruk, reiseliv og fiskeri/havbruk, har preg av å vere regional iverksetjing av nasjonal politikk. Delprogrammet retta mot energi, olje, gass og mineralressursar er på mange måtar eit lobbyprogram, innretta mot å påverke nasjonale aktørar til å legge til rettes for utvikling av desse næringane i fylket.

Dei offentlege aktørane i fylket framstår som responsive og kompetente i iverksetjing av sentrale initiativ. I fylket har ein fått taket på tverrsektoriell programtenking. Dessutan ser vi eit par prosjektområde der innovasjon og læring har funne stad over tid. Her vil eg særleg peike på prosessane rundt bygdeutvikling, som er drøfta i eit eige notat, og arbeidet med it i forvaltninga som er nemnt framom. Også i arbeidet med å utvikle skjelnæringa har det vore gjort ein pionerinnsetning i fylket, men dette arbeidet har vore prega av mange problem med giftige algar og konkurranse mellom ulike aktørar.

Det er lite synlege konfliktdimensjonar og motsetningar i det regionale utviklingsarbeidet i fylket. Det som finst av konflikter. Er gjerne knytt til intern lokalisering i fylker og særleg konkurransen mellom sunnfjordbyen Førde med ambisjonar om å bli fylkessenter og dagens administrasjonsstad Hermansverk. Elles har det til tider vore gnisningar mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, td. i diskusjonen om korvidt Sogn og Fjordane skal søke om prøveprosjekt som einskapsfylke.

Regionale nettverk og utviklingsprosessar i Vestfold

Strukturelle trekk

Store delar av Vestfold ligg innanfor gravitasjonsfeltet til Osloregionen. Fylket er eit vekstfylke med hovudtyngda av dei sysselsette innan tenesteytande næringar. Industribedriftene er for det meste små og mellomstore. Den dominerande næringsklynga er knytt til elektronikkindustrien i Horten-området. Mange flytter til Vestfold for å bu der og arbeide i Oslo. Veksten i folketalet er såleis driven av bulyst like mykje som ein næringsutvikling.

Vestfold har ein polysentrisk bystruktur. Dei fem største byane Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Horten og Holmestrand har 70% av innbygarane, og resten av fylket ligg innanfor pendlingsopplandet til ein eller fleire av byane.

Enkelte av informantane går langt i å seie at Vestfold har fått mykje gratis når det gjeld veksten, og at det derfor har utvikla seg ein viss "Hawaimentalitet" i forhold til behovet for å satse på næringsutvikling. Samstundes er arbeidsløysa relativt høg, men det vekker lite politisk uro i fylket.

Fylket har lege utanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Av den grunn har det vore få aktørar som har arbeidd med regional utvikling. SND-kontoret er relativt nytt, og fylkeskommunen har tradisjonelt satsa lite på næringsutvikling samanlikna med dei tre andre fylka i utvalet. Pålegga om å bygge regionale partnerskap krev derfor ei større nysatsing i Vestfold enn i dei andre fylka i utvalet.

Strategisk næringsplanlegging og regionale utviklingsprogram

Gjeldande næringsplan i Vestfold (2001-2004) er den tredje i rekka. Bakgrunnen for første runde næringsplanlegging var eit ønske om å sjå heile Vestfold i samanheng og å heve seg over byperspektivet. Frå starten av vart derfor kommunane definerte som viktige aktørar i arbeidet med strategisk næringsplanlegging. I 1993 vart det etablert eit breitt SNP-forum med deltaking frå kommunane, regionale styresmakter og næringsliv. Fylkesordførar Ellen Gjerpe Hansen var ei drivkraft i forumets første fase. Forumet vert beskrive som ein viktig samtalearena utover 1990-talet. Til dei halvårlege SNP-forumsmøta var også enkeltbedrifter inviterte, og mange av dei som ofra tid og krefter i NHO deltok også i SNP-forumet. I styringsgruppa for SNP var NHO og LO med, i tillegg til aktørar frå offentlege organ. Samferdslespørsmål var eit sentralt tema i SNP-forum dei første åra, sameleis styrking av den offentlege innsatsen for næringsutvikling. Det siste resulterte i etableringa av Næringscenteret i Vestfold i 1996.

I gjeldande strategiske næringsplan vert det skissert fire hovudstrategiar:

- Næringsvenleg offentleg sektor
- Samarbeid skule-næringsliv
- Effektive transportløyvingar
- Urbane bykvalitetar – den gode bustad

Regionale utviklingsprogram har ikkje vore sett på som viktige i Vestfold, då fylkeskommunen dei første åra ikkje fekk pengar med programma. For fylkeskommunen har dette framstått som eit problem. Når fylkeskommunen ikkje har utviklingsmidlar å bidra med, vert den og mindre interessant som partner. Det vart laga eit program for 2002, etter signal om ei mogleg løyving frå staten på 800 000. For inneverande år har fylkeskommunen ikkje RUP. SNP er såleis det sentrale styringsinstrumentet

Vi ser at tre av strategiane i SNP handlar om offentleg tilrettelegging, og at ingen av strategiane rettar seg mot enkeltnæringar. Desse prioriteringane reflekterer nok at Vestfold har fått lite pengar til regional utvikling og bedriftsutvikling via fylkeskommunen og SND. Uetter 90-talet gjorde ein den erfaringa at planane kunne ha ambisjonar om store prosjekt utan at det fanst midlar til å sikre profesjonell gjennomføring. Dels kan nok prioriteringane og reflektere ei politisk oppfatning av kva som er det offentlege si rolle i næringsutvikling. Vestfold er tradisjonelt eit konservativt fylke, og rådande politiske oppfatningar vil i stor grad

gå ut frå at det offentlege sitt ansvar er tilrettelegging av infrastruktur og generelle rammevilkår for næringslivet.

Aktørane

Vestfold fylkeskommune hadde tidlegare ein felles plan- og næringsavdeling der 1-2 personar hadde ansvaret for næringsarbeidet. I dag har dei ein eigen direktør for regional utvikling i rådmannens stab. Stabsavdelinga for regional utvikling har 13 tilsette, og ansvar for planlegging, samferdsle, internasjonalisering og næringsutvikling. Fylkeskommunen har elles eit instrument for næringsutvikling i Næringsssenteret i Vestfold, som har stått for rådgjevingshjelp til etablerarar.

Vestfold fell utanfor dei distriktsretta ordningane til SND. Det er landsomfattande program og støtteformer som vert formidla av SND i fylket. Fylket fekk eige SND-kontor i 1997. Dei hadde 8 tilsette etter overtakinga av BU-midlar og to tilsette frå fylkesmannen i 2000. Men hausten 2002 vart Buskerud og Vestfold slått saman til ein SND-region med felles styre og hovudkontor i Buskerud. Avdelingskontoret i Tønsberg har no 6 tilsette. Det har vore sterk reduksjon i midlane, spesielt til landsdekkande innovasjonsordningar og risikolån. Det er arbeidet mot enkeltbedrifter og entreprenørar som har vore dominerande for Vestfoldkontoret. Årleg fordeler kontoret 2-3 millionar kroner i etablerarstipend, og resultatet er 20-25 etableringar. Det er langt fleire som søker om stipend, slik at det krevst eit nyskapingselement i planane for å få støtte. I oppfølginga av entreprenørane har ein eit tett samarbeid med Næringsssenteret, som har operativt ansvar for etablerarprogrammet i fylket. Fellestiltak har stort sett vore å skipe til temadagar om ulike emne for fleire bedrifter, td om eksport og internasjonalisering. Det første nettverksprosjektet (i SND sitt ARENA-program) vart etablert i 2002 og er retta mot elektronikkindustrien. Prosjektet femner om både Buskerud og Vestfold, og tek sikte på å få til samarbeid mellom elektronikkbedriftene i Horten og på Kongsberg.

FMLA utarbeider ein eigen strategisk plan for landbruks- og bygdeutvikling i Vestfold. Denne planen går over same fireårsperioden som strategisk næringsplan, og vert rullert årleg. Planen har ei styringsgruppe der FMLA, SND, Vestfold fylkeskommune, Bondelaget, Skogeigarlaget og Kommunenes Sentralforbund er med. I planprosessgruppa var bortimot 40 peronar med. Gjennom planen vert det fordelt ca 2,5 millionar kroner årleg til landbruksrelatert bygdeutvikling. Tiltaka handlar om marknadsorientering av landbruket og nye produkt som avverking av lauvtreskog, nisjesal av lokalprodusert kjøt og opplevingsaktivitetar knytte til gardsbruk.

Samarbeidet mellom fylkeskommunen, SND og FMLA blir beskrive som godt. Som i dei andre fylka har dei inngått formell samarbeidsavtale. Men både fylkeskommunen og SND har små ressursar. Partnerskapet framstår ikkje derfor som den sentrale og samordnande aktøren i næringsutviklingsarbeidet i Vestfold.

NHO i Vestfold har om lag 700 medlemsbedrifter. Dei fleste av desse er små og mellomstore bedrifter. Berre 7 har meir enn 250 tilsette. I NHO sin regionadministrasjon er det fem tilsette. Ein av desse har ei prosjektstilling finansiert av fylkeskommunen. Denne gjeld samarbeid mellom næringsliv og skule.

NHO er med i SNP-forum og styringsgruppa, og oppfatta SNP-forum som eit spennande forum i dei første åra. Etter kvart har det blitt eit problem at den offentlege dominansen er for

stor. Alle ordførarane og rådmennene i Vestfoldkommunane deltek i forumet, dette fører til slagside. NHO er betenkt over at det i fylkeskommunen sitt høyringsframlegg til organisering av eit nytt regionalt utviklingsforum som skal avløyse SNP-forum også er ei slagside mot det offentlege, med 14 av 29 representantar frå kommunane og ingen frå bedriftene.

Når det gjeld rammevilkåra for næringslivet i fylket, har fylkesmannen sett i gang eit samarbeidsprosjekt mellom den regionale statsforvaltninga og næringslivet. 9 statlege etatar (skatt, trygd, veg, toll, høgskulen, utdanningsdirektøren, a-etatar, arbeidstilsynet og fylkesmannen) er med frå offentleg side. Prosjektet har eigen prosjektleiar. Kvar etatar har hatt dialogkonferanse med næringslivet for å drøfte korleis den regionale staten best råd kan legge til rettes for staten på sitt område. Tema varierer etter etatar. Det kan dreie seg om saksbehandlingstid, samordning av merknader frå statsetatane, enklare planhandsaming for å nemne noko. NHO framhevar dette prosjektet som verdifullt. Fylkeskommunen er ikkje trekt inn i dette prosjektet, noko som har vekt ein viss irritasjon der. Fylkeskommunen føler at mange av dei tinga som vert diskutert i prosjektet, også er relevant for dei. Det er ei oppfatning blant informantane at klimaet mellom toppleiarane fylkesordførar og fylkesmann er prega av ei viss rivalisering. Den første representerer Høgre, den andre har representert Høgre på Stortinget og som statsråd, men personkjemien er ikkje på topp.

Av dei statlege etatane er landbruksavdelinga nemnd. A-etatar er med i ein del styringsgrupper og er medfinansior av etablerarprogrammet, men ser heller ikkje i Vestfold ut til å spele ei sentral rolle. Høgskulen er i ferd med å etablere seg som ein meir sentral aktør i regional utvikling. Elektronikkindustrien i Horten-området og den maritime industrien er to av dei sentrale bransjane i Vestfoldindustrien. Høgskulen har relevant kompetanse for desse bransjane gjennom sine utdanningar, og arbeidet med tettare koplingar er i gang.

KS i Vestfold ser ut til å vere ein aktiv organisasjon på den regionale arenaen. Mange av dei prioriterte strategiane i næringsplanen berører og kommunane. Dessutan har ni av dei 14 kommunane i fylket eit samarbeid med sekretariat ved Høgskulen. Samarbeidet omfattar nordfylket med Tønsberg som den største byen, og samordnar mange sider ved deira verksemd. Dei to andre store byane, Sandefjord og Larvik, er ikkje med i samarbeidet. Dette samarbeidet verkar både samlande og splittande i fylket. Frå fylkeskommunen si side kan det nok bli oppfatta som ein potensiell konkurrent.

Arenaer og utviklingsprosessar

Samstundes som gjennomføringa har vore mangelfull for ein del av dei prosjekta som har blitt genererte i SNP-samanheng, kan Vestfold og syne til nokre lovande utviklingsprosessar som har verka til å styrke samarbeidet mellom regionale aktørar.

Ein av desse prosessane er knytt til elektronikkindustrien, ei næringsklynge som har tyngdepunktet i Horten. Bakgrunnen for denne klynge er mikroelektronikkkompetansen hos ein gründer som vende heim frå USA på 1960-talet og starta opp i Horten. Frå denne starten har det blitt utvikla ei rekke bedrifter som nyttar seg av halvleiartechnologi i ulike samanhengar. Horten har blitt kalla for Norges "Electronic Coast" av dei som har beskrive denne næringsklynge. I 1998 vart Vestfold fylkeskommune tildelt eit regionalt innovasjonsprosjekt frå forskingsrådet For å følgje opp elektronikklynge. Prosjektleiinga vart lagd til Høgskulen. Dette vart starten på ei systematisk kopling mellom Høgskulen og næringa. Frå før eksisterte det eit samarbeid mellom næringa og fou-milja i Trondheim rundt det såkalla Norwegian Microtechnology Centre. SINTEF har den nasjonale leiinga her, og hovuddelen av senteret

ligg i Trondheim. Gjennom oppbygging av eit laboratorium i Vestfold (opna hausten 2002) kjem Høgskulen no også sterkare inn på forskingssida. Det er også etablert eit inkubasjons- og innovasjonssenter for næringa. I framtida vil høgskulen tilby masterstudium på dette fagområdet, og slik sikre ein bransje i vekst kvalifisert arbeidskraft.

Med utgangspunkt i erfaringane frå elektronikksamrbeidet søker ein i Vestfold no å gjere noko liknande for den maritime næringa. Det er etablert eit maritimt utdanningssenter der høgskulen, Statens Havarivernskole, Sjøforsvaret og Tønsberg Maritime skole samarbeider og samordnar strategiar. For å komme vidare må ein etablere former for fou-satsing som har basis utover enkeltpersonar på Høgskulen.

Matklynga er definert som den tredje klynga der det må gjerast ein samrodna utviklingsinnsats, utan at det er klart kva forme dette vil få. Frå landbrukssda er det ei oppfatning at ikkje alle aktørane regionalt er klar over kor viktig landbruket er for fylket.

Flyplassen på Torp er ei suksessoge om samarbeid i Vestfold. Då hovudflyplassen vart lagd til Gardermoen, etablerte kommunane Tønsberg, Sandefjord og Sem iet samarbeid om å utvikle flyplassen på Torp. Saman med fylkeskommunen tok dei det meste av investeringane. Ein del kom òg frå næringslivet. I etterkant har flyplassen blitt ein kommersiell suksess med mange avgangar både nasjonalt og internasjonalt. For næringsutviklinga i Vestfold er flyplassen ein stor fordel.

Samhandlingsmønster og samordningsformer

Fylkeskommunen har definert det som ei oppgåve å styrke og samordne dei regionale dialogane om næringsutvikling. I 2002-03 har det blitt gjort eit par analysar som grunnlag for arbeidet. Det regionale aktørsystemet er undersøkt av Brøgger og Dons Finsrud (2003). Dei konkluderer med at det er mange aktørar og arenaer, men lite samordning mellom dei. Denne oppsummeringa er det ikkje vanskeleg å slutte seg til. Det offentlege partnarskapet i Vestfold har ikkje ei tyngd og ei arbeidsform som gjer at dei kan framstå som eit klart sentrum for utviklingsarbeidet. Men det finst mykje rørsle i næringslivet og blant dei ulike regionale aktørane i fylket. Grunnlaget for auka samspel er der. Eit spørsmål er likevel om fylkeskommunen har legitimitet til å ta ei hovudrolle i dette fylket, der den politiske skepsisen til fylkeskommunen er stor.

Trekk ved utviklingsprosessane

Det er arbeidet med tilrettelegging og infrastruktur som står i sentrum for politkkutviklinga. Med unntak av arbeidet med å bygge nettverk rundt elektronikklynga er lite av innsatsen bransjeretta. Det gjer seg gjeldande ein viss skepsis til at fylkeskommunen skal auke si rolle som regional utviklingsaktør, utan at andre aktørar av den grunn står fram som meir sentrale.

Oppsummering og konklusjonar

Gjennomgangen av samhandlingsmønster og samordningsformer i dei fire fylka syner at vi ikkje fangar opp dei utviklingsnettverka som finst i fylka ved å fokusere på dei formelle partnarskapa som er organiserte rundt regionale utviklingsprogram. I Rogaland ser vi at viktige utviklingsnettverk er bygde opp med kommunane i Stavangerregionen, med

Stavanger spissen, som aktørar i samarbeid med næringslivet i regionen. Innovasjon i kunnskapsnæringane og oljerelatert verksemd, satsing på eige universitet og kommunikasjonsutvikling er blant områda der ein har eit tett samarbeid. I Vestfold er det elektronikklynga i Horten som har vore utgangspunktet for nettverksbygging mellom bedriftene og nasjonale og regionale fou-aktørar. Desse nettverka si historie er ikkje tett samanvevd med utviklinga av dei regionale partnerskapa. Men fylkeskommunane som utviklingsaktørar prøver å kople seg på nettverka, i Rogaland gjennom deltaking i ARNE-prosjektet og i Vestfold gjennom å medverke til at høgskulen vert kopla til dei framveksande innovasjonsnettverka.

I Møre og Romsdal ser vi ei tettare kopling mellom det regionale partnerskapet og framveksten av innovasjonsnettverk retta mot dei sentrale næringsklyngene i fylket. Det handlar om prosessar i ein tidleg fase. Men om prosjekt som Innovasjon Møre vert vellykka, kan det vere tale om ein prosess der vi får sjå ei reell kopling mellom formell partnerskapsorganisering og eit regional utviklingsnettverk med nyskapingspotensiale.

Sogn og Fjordane er ein region som manglar sterke næringsklynger. Dei store metallsmelteverka i fylket har lite kontakt med det regionale nivået. I fråver av sterke næringsklynger vert biletet dominert av det vi kan kalle forvaltningsaktivisme, der aktørar i forvaltninga er sentrale for å organisere fram nyskaping og samarbeid i næringslivet. I dette fylket er det på mange måtar det formelle partnerskapet og dei offentlege aktørane som dominerer nettverksdanninga. Fylket er mønstergyldig når det gjeld samarbeidet mellom dei offentlege utviklingsaktørane og koplinga av utviklingsprogramma til det overordna planverket. I kjølvatnet av forvaltningsaktivismen gror det interessante prosjekt, men dei har ikkje stor nok tyngde til å snu den negative utviklinga i fylket.

Alt i alt ser vi at i det berre er i Møre og Romsdal vi fangar viktige tendensar til danning av utviklingsnettverk ved å fokusere på partnerskapsbygginga i regionane. I Sogn og Fjordane ser vi eit mønstergyldig offentleg partnerskap, men svake nettverk mot næringslivet. Det er for så vidt ei korrekt registrering. Men i Vestfold og Rogaland fangar vi ikkje inn dei utviklingsnettverka som finst ved å fokusere på partnerskapa. I Vestfold har dei offentlege aktørane små ressursar og tilsvarande lite kapasitet til å gripe avgjerande inn i nettverksdanninga. I Rogaland er den offentlege delen av arenaen langt på veg okkupert av ein sjølvmedveten storbyregion som ikkje heilt har bruk for fylkeskommunen. I det offentlege partnerskapet blir det utkantdelane av fylket som får mest merksemd.

Har så dei variasjonane vi no har beskrive relevante effektar for politikktutforminga i dei fire regionane? Til ei viss grad synest det å vere tilfelle. Om vi ser på innhaldet i dei regionale utviklingsprogramma, er det eit fellesstrekk ved dei at dei reflekterer mange av dei same nasjonale prioriteringane og programma. Regionane er også lydige iverksetjarar av nasjonal politikk. Kompetanse, entreprenørskap og innovasjon, internasjonalisering, verdiskaping i matproduksjonen er døme på slike sentrale satsingar som dukkar opp nokså direkte og påsame tid i dei ulike programma. Variasjonen er mest knytt til graden av bransjefokus. Denne er tydelegast i Møre og Romsdal, der dei sentrale bransjekonsentrasjonane har eigne satsingsområde i programma. Vestfold sine program er minst spesifikke på bransjesida, og har mest fokus på infrastruktur og tilrettelegging. Rogaland og Sogn og Fjordane kjem i ei mellomstilling. Desse fylka ser begge ut til å gå i retning av samarbeid med regionråda som eit sentral element i programarbeidet.

Når det innverknad på politikkkutforminga i fylka, ser vi at politikarane har fått ei meir tilbaketrekt rolle etter framveksten av partnerskapsmodellen. Politikarane kan i liten grad blande seg opp i det som er framforhandla semje mellom partane i partnerskapa, og dei er borte frå dei daglege avgjerdene om prosjekt. Dei politikarane som no vil ha ei rolle å spele, må gjere det som langsiktige strategar og rammeutformarar. Få av dei synest tydelege i denne rolla.

Elles er det ein tydeleg distanse mellom fiskeriforvaltninga og dei andre offentlege utviklingsaktørane. Fiskeriforvaltninga utgjer ein eigen kultur som står på sida av det offentlege utviklingsapparatet elles. Kontrollfunksjonane har i det siste fått meir å seie for fiskeriforvaltninga, utan at dei regionale avdelingane i sektoren nødvendigvis vil ha det slik. Det kjem til synes ein viss frustrasjon som neppe er produktiv for tettare samarbeid framover.

Den store konflikten vi kan skimte, gjeld kva rolle fylkeskommunane og dei regionale partnerskapa i det heile skal spele i bygginga av regionale innovasjonssystem. I Rogaland ser vi at Stavangerregionen er ein potensiell konkurrent. I Vestfold har fylkeskommunen ein lang veg å gå for å bygge opp ein eventuell status som ein sentral utviklingsaktør i egionen. På Nord-Vestlandet står fylkeskommunen derimot sterkare. Men dei konfliktane vi ser, kan fort gjere partnerskap på fylkesnivået til ein parentes i saga om næringsutvikling i norske regionar.

Studien av samhandlingsmønster og samordningsformer i dei fire regionane syner oss altså at det er klare variasjonar mellom dei fire regionane, både når det gjeld utviklinga av dei formelle partnerskapa og av faktiske utviklingsnettverk mellom næringsliv og styresmakter. Korleis kan vi så forklare desse variasjonane? Vi kan byrje med å sjå på variasjonane i partnerskapsbygginga. Stoda er då at i Vestfold har ein lagt lite vekt på å utarbeide regionale utviklingsprogram etter den nasjonale malen. I dei andre fylka er dette gjennomført. Når det gjeld graden av integrasjon og felles forståing mellom partane, synest denne å vere mest utvikla i dei to fylka på Nordvestlandet, og særleg i Sogn og Fjordane. I Rogaland og særleg Vestfold ser det ut til at aktørane har mindre gjensidig innverknad på dei andre sine prioriteringar. Dette trur eg ein må forstå ut frå den institusjonelle historia til partnerskapsaktørane i dei fire fylka. Både Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane er distriktsfylke der fylkeskommunane har ein lang tradisjon som regionale utviklingsaktørar. Dei regionale utviklingsstabane er relativt store. Dei har vore vane med å ha råderett over relativt store utviklingsmidlar, sjølv om desse er sterkt reduserte det siste tiåret. Omorganiseringane av det regionale utviklingsapparatet dei siste åra handlar langt på veg om å stokke om på personar som allereie er sosialisert inn i ein felles kultur for korlies ein skal arbeide med næringsutvikling. Dei har kjent kvarandre og arbeidt saman lenge før dei fekk formelle pålegg om partnerskap. I Møre og Romsdal kan det vere ei viss avstand mellom Moldedelen og Ålesundsdelen av partnerskapet, men neppe slik at det skaper alvorlege problem.

I Rogaland har dei sentrale delane av fylket falle utanom dei distriktspolitiske verkemiddelordningane. Det same har heile Vestfold. Vestfold har dermed knapt hatt eit forvaltningsapparat for regional utvikling, medan det i Rogaland har vore ein mindre sentral del av den offentlege forvaltninga enn i fylka lenger nord på Vestlandet. I desse fylka er det i større grad noko nytt som må byggast opp når krava om organisering av regionale partnerskap kjem. Læreprosessen er meir omfattande enn for dei typiske distriktsfylka. Eit ytterlegare dilemma er at for å bidra til nettverksbygging må dei kople seg på andre arenaer der aktørane

finn at dei nye partnerskapa berre har smular å bidra med. Det er vanskeleg for dei å gjere seg attraktive nok.

Når det gjeld variasjonane i regionale utviklingsnettverk, må vi i større grad gripe til den sosio-økonomiske dimensjonen og kulturdimensjonen for å forstå skilnadene mellom fylka. Rogaland og er eit vekstfylke der det har utviklinga seg sterke næringsklynger dei siste tiåra. . I Rogaland er det oljeklynga og verksemd relatert til denne som har gjeve grunnlaget for bygging av nettverk innan næringslivet. Her har også kommunane i Stavangerregionen spela ei viktig rolle. Styrking av fou og kunnskapsintensive næringar har vore eit hovudmål for å møte omstillingsutfordringane for oljenæringa i framtida. Etter nedgangen i tradisjonelle næringar som hermetikkindustri og skipsfart fekk Rogaland omstillingssjansje og har evna å utnytte den.

Motsatsen til Rogaland i vårt utval er Sogn og Fjordane, der fråveret av sterke næringsklynger vanskeleggjer dei store spleiselaga for regional utvikling. Dei få store bedriftene i fylket er utovervende. Det gjeld metallkonserna, og det gjeld til ein viss grad dei store fiskeriverksemdene i Måløy som er vel så mykje orientert mot nettverk i Ålesund som mot eige fylke. I Sogn og Fjordane vert det offentlege aktørar som må utgjere motoren i innovasjonstiltak og nettverksbygging. Dei ressurssterke næringsaktørane er vanskelege å få på banen.

Vestfold er også eit vekstfylke. Men her er veksten på mange måtar eit sideprodukt av lokaliseringa nær hovudstadsregionen. Veksten er busettingsdriven like mykje som næringsdriven. Likevel har fylket interessante næringsklynger innan elektronikk, maritim industri og matindustrien. Organiseringa er kommen lengst for elektronikklynga sin del. Der har mange av bedriftene opphav i den same teknologien, dei er spin-offs frå ei initialtabloring på 1960-talet. Dette har gjeve grunnlaget for eit samarbeid mellom bedriftene og med offentlege fou-institusjonar.

Møre og Romsdal er eit interessant tilfelle. Fylket har ein næringsstruktur som gjer det sårbart. Næringslivet er dominert av sterke bransjekonsentrasjonar innan fleire greiner av tradisjonell industri. Entreprenørkulturen på Sunnmøre er velkjend. På Sunnmøre finst ei entreprenørånd som har gjeve mange impulsar til å skape si eiga bedrift. Tradisjonelt har det vore eit særpreg ved denne entreprenørkulturen at overrislingseffektane og miljøeffektane har vore spontane snarare enn organiserte. Ein kunne lære og bli inspirert av grannen eller ein onkel som hadde eiga bedrift, og det var personalovergangar mellom bedriftene. Slik oppsto det eit klima for entreprenørskap. Men i det globaliserte samfunnet med snøgge omskifte og problematiske konjunkturar for kjernebransjane på Møre, støyter desse spontane nettverksdanningsprosessane på sine grenser. Dei kan bli for knytte til tradisjonell verksemd og tradisjonelle kompetanseformer i ei verd der kompetanse og fou inngår som viktige komponentar i mykje av næringslivet. For Møre handlar det derfor om overgangen frå ein spontan entreprenørkultur til å bli ein lærande region med berekraftige regionale innovasjonssystem. Spesielt den maritime klynga synest å ha vore klar over dette. Bedriftene her har synt store evner til nettverksbygging, medan møbelindustrien og dei marine bedriftene nok har ein lenger veg å gå. Det vi no ser tendensar til, er ei kopling mellom nettverksdanningane i næringslivet og det offentlege partnerskapet. Ei interessant utvikling er i gang, og den vil vere sentral å følgje for dei som skal forstå den framtidige utviklinga av partnerskap på norsk.

5. Nettverk og læring i bygdeutviklingsprosessar

Øyvind Glosvik

Føremål, problemstillingar og data

I dette kapitlet presenterer eg ein studie av utviklingsprosessar i bygdesamfunn. Nettverksomgrepet vert lagt til grunn for ein teoretisk analyse der føremålet er å drøfte korleis læringsprosessar på bygdenivå vert sett i gang og påverka av nettverksorganisering og nettverksdeltaking. Arbeidet byggjer på ein studie av Bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane (BU-programmet) og prosjektet Levande bygder. Det er publisert i rapporten "Levande bygdeutvikling?" (Glosvik 2002a).

BU-programmet i Sogn og Fjordane vart sett i gang i 1992 då dei fem første bygdene vart teke opp i eit tiltak som har helde fram sidan. Til saman 18 bygder hadde vore innom programmet fram til våren 2002. Levande bygder var eit prosjekt med utspring i fylkesplanen for Sogn og Fjordane i perioden 1997-2000. Sju bygder deltok i prosjektet, tre i tre kommunar og fire i eit samarbeid i den same kommunen. BU-programmet har vore finansiert gjennom bygdeutviklingsmidlar forhandla fram gjennom jordbruksavtalen. Kvar bygd som deltek i programmet i fylket har fått 240 000,-/250 000,- over tre år. 60 000,- av desse frå kommunane sine, resten frå bygdeutviklingsmidlane. I tillegg har andre midlar under BU-programmet vorte forvalta av fylkesnivået til fellestiltak. Omfanget av Levande bygder var noko mindre. Bygdene i Eid kommune fekk samla kr. 255 000, Viksdalen kr. 155 000, Haukedalen kr. 135 000 og Norane kr. 80 000. Samla vart det løyvd 700 000,- fylkeskommunale midlar til Levande bygder.

Bygdeutviklingsprogrammet starta i 1992 og stod våren 2002 framfor ny utlysing. Etter 10 år vart det reist spørsmål om trongen for ein gjennomgang og ei evaluering av programmet. Levande bygder skulle avsluttast juli 2002. Høgskulen i Sogn og Fjordane vart bedne om å gjennomføre ei evaluering samanstundes med ein gjennomgang av BU-programmet.

Evalueringa vart gjennomført som ein eksplorerande case-studie. Data vart samla gjennom intervju (16 informantar), notering av presentasjonar og innlegg under samlingar (13 presentasjonar), observasjon under deltaking på samlingar for deltakande bygder (2 samlingar) og dokumentgjennomgang (undervegs- og sluttrapportar frå bygdene). I evalueringsoppdraget skulle søkelys vere både på organisering på fylkesnivået, bygdenivået og kommunenivået. I dette arbeidet er ikkje kommunenivået omtalt.

Eit ord om studiet av læringsprosessar i bygder

'Læring' er blitt ein svært populær innfallsvinkel til studiet av sosiale endringsprosessar dei seinare åra (Røvik 1998). Det er også tilfelle innan pedagogikk og psykologi (Dysthe 1996, Imsen 1998), der temaet har fått ein slags renessanse⁵. Likevel er fleire, konkurrerende definisjonar og perspektiv i vanleg bruk innan studier der læringsperspektiv vert teke i bruk. Når eg i avslutninga av dette arbeidet nyttar læringsteoretiske resonnement i studiet av

⁵ Ikkje alle er glade for dette (Weick 1991), mellom anna fordi innfallsvinkelen til ei viss grad representerer gamal vin på nye flasker (Keldorff 1998:161).

bygdesamfunn, er det med utgangspunkt i ei svært brei og generell forståing av omgrepet 'læring'. Eg nyttar såleis ein definisjon som fangar ulike sider, som tek utgangspunkt i fleire, vitskapsteoretiske innfallsvinklar. Slik sett meiner eg 'læring' er informasjonsoverføring eller informasjonstolking som fører endring i sosiale aktørars kognitive prosessar. Sidan eg har sagt at føremålet med dette arbeidet er å drøfte korleis læringsprosessar vert sett i gang og påverka av nettverksorganisering og nettverksdeltaking, seier det seg sjølv at eg meiner ein i studiet av sosiale aktørars læringsprosessar må leggje vekt på relasjonen mellom den lærande eininga og omverda. Difor vel eg å drøfte nettverksomgrepet nærare før eg i avslutninga vender tilbake til læringsprosessar på bygdenivået.

To perspektiv på nettverksomgrepet

Det er naudsynt å ha ei eller anna teoretisk avklaring av omgrepet 'nettverk' før vi kan nytte det i konkrete analyser⁶. Eitt mogleg utgangspunkt er til dømes organisasjonsteoriens bruk av omgrepet. Her er det mogleg å peike på to ulike ståstader eller perspektiv i forståinga av nettverksfenomenet. I det eine perspektivet vert nettverk oppfatta som formålsretta organisasjonsfenomen, i det andre som sosialt konstruerte fenomen. Perspektiva er ikkje konkurrerende, dei er meir alternative og utfyllande måtar å forstå sosial samhandling på. Eg skal kort presentere dei nedanfor.

Nettverk som formålsretta organisasjonsfenomen

Det første hovudperspektivet tek utgangspunkt i ei forståing av organisasjonar som objektive fenomen der det formålsretta ved felles, sosial samhandling står sentralt. Organisasjonar og organisering vert oppfatta som eit spørsmål om systematisk, formålsretta og vedvarande kollektivt samarbeid. Grad av formalisering, sentralisering og kontroll representerer i ei slik tenking "objektive" dimensjonar eller faktorsett vi kan nytte for å seie noko om kva nettverk eigentleg er for noko (Hage 1997).

I eit slikt perspektiv er 'nettverk' ikkje noko anna enn namnet på stor grad av *samarbeid* på tvers av formelle organisasjonsgrenser, men der samarbeidet har låg formaliseringsgrad. Eller rettare: nettverka kan godt vere formaliserte, men det er ikkje det viktige ved dei. Nettverk er vidare desentraliserte i meininga at avgjerdstakinga skjer - og må skje - nær problemløysingsaktivitetane organisasjonane steller med. Graden av kontroll med organisasjonsmedlemene er låg i meininga lite direkte overvåking og kontroll frå overordna organisasjonsledd (Clegg og Hardy 1996:9).

I ei slik tenking er nettverksdeltaking for ein organisasjons ein rasjonell strategi i den meininga at medlemene arbeider i retning av overordna mål. Slik sett kan eit 'nettverk' vere ei formålsretta organisasjonsform (Dougherty 1996:433). Men det er *situasjonar* som gjev mening til spørsmålet om ei handling eller ei organisasjonsform er formålsretta eller ikkje, difor må vi i lys av dette perspektivet spørje kva trekk ved omverda det er som skapar situasjonar der eit nettverk er ei formålsretta organisasjonsform:

For det første må det vere ei omverd som representerer stor grad av *uvisse*. Uvissa kan kome gjennom raske endringar hjå aktørar organisasjonen er avhengig av, eller det kan vere teknologutvikling og kunnskapsproduksjon som skapar den.

⁶ Det teoretiske perspektivet er gjort nærare greie for i Glosvik 2002b).

For det andre er organisert aktivitet *samorda*, *kollektiv* aktivitet. Organisasjonar samordnar individuelle handlingar - det er mellom anna det som er hovudpoenget med dei. Samordning i høve omverda kan likevel skje på fleire måtar, og nettverk representerer i denne meininga større tilpassingsevne enn byråkratisk samordning når omverda er uviss, samstundes gjev nettverk større administrativ kontroll enn marknaden, noko som sjølvsagt er viktig for å styre den utgiftsveksten som desentraliserte løysingar gjev. Samstundes representerer nettverket rimelegare og meir realistisk samordning enn ein klan, som må bruke mykje ressursar på sosial kontroll og sosialisering (Ouchi 1980, Thompson 1991).

For det tredje kan vi tenkje oss ei omverd som skapar situasjonar der organisasjonar må lære seg nye samarbeidsformer og handgrep vi kan kalle nettverksorganisering utan at dette i og for seg representerer noko anna enn ei tilpassing til ytre, *tekniske* krav.

Nettverk som sosialt konstruerte fenomen

Det andre hovudperspektivet nedtonar det formålsretta. Organisjonar vert oppfatta som sosiale, menneskelege konstruksjonar prega av det sosiale samspelet mellom oss. Spissformulert er ein organisasjon etter denne tenkjemåten noko som vert skapt og gjenskaft når folk møtest og talar i lag i det sosiale systemet vi vel å kalle ein organisasjon.

Gjennom metaforar forsøker vi å lære noko om eit fenomen ved å nytte eit anna ord om det. Når vi seier at "havet låg som ein spegel", talar vi metaforisk. Og i organisasjonsverda finnst det mange *nettverksmetaforar*; "vev", "bru", "band", "møteplassar", "knutepunkt", "lenker" osv. (Putnam, Nelson og Chapman 1996: 377). Alle saman er ord som eigentleg høyrer til andre erfaringsområde, men som vi av ein eller annan grunn meiner passar til å skildre visse organisasjonsfenomen. Nokre metaforar vert nytta for å skildre organisasjonar som systematiske kommunikasjonsarenaer. Ein metaforisk innfallsvinkel til nettverksomgrepet kan få oss til å sjå kor lite dei formelle organisasjonsgrensene av og til betyr. På den andre sida kan det føre til at vi knappast ser noko anna enn av eit mylder av folk som pratar i lag når vi ser på organisasjonar.

Ein annan innfallsvinkel syner organisasjonar og menneska der som medlemmer av *normative felt* saman med andre organisasjonar og menneske som deler deira verdigrunnlag. Nettverk vert slik sett eit anna namn på eit normativt felt.

Til sist kan vi sjå organisasjonsnettverk som nedanfrå-opp skapte kognitive fellesskap av individ med felles skjema, stereotypiar eller kognitive strukturar.

Felles for dei tre innfallsvinklane her er at interorganisatoriske nettverk - enten dei er forstått metaforisk, som felt eller som kognitive fellesskap - ikkje vert oppfatta som objektive strukturar, men som resultat av *sosiale konstruksjonsprosessar*. Eit nettverk er ikkje gjeve objektivt, men "er" der berre fordi ei gruppe menneske ved å samhandle *skapar* og vedlikeheld eit sosiale system. I det dei sluttar å møtest og tale saman, forsvinn nettverket.

Nettverk i bygdeutviklingsarbeidet

Føremålet i det vidare er å nytte desse teoretiske resonnementa til ein analyse av trekk ved bygdeutviklingsarbeidet i Sogn og Fjordane og i BU-bygdene her. Først drøftar eg nettverksfenomenet på fylkesnivået, deretter moglege måtar å nytte omgrepet på bygdenivå.

Eit saksnettverk på fylkesnivået

Når eg bad informantane på bygdenivået fortelje kven dei hadde kontakt med på fylkesnivået og kven det var vits i å snakke om bygdeutvikling med, lista dei opp 3-4 personar i Sogn og Fjordane fylkeskommune, 3-4 tilsette ved Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA og eit par personar i Statens nærings- og distrikstutviklingsfond i Sogn og Fjordane). I tillegg vart nokre få kommunale næringsjefar omtalte saman med eit par tilsette i "landbruksfamilien" på kommunenivå⁷.

Det er nokre kjenneteikn ved desse personane. Det er nesten ingen *toppleiarar*, dei representerer *mellomskiktet* av konsulentar og mellomleiarar. Vidare er det folk som har *formelt* ansvar for nett desse sakene, men dei arbeider i *ulike* organisasjonar på fylkesnivået. Dei arbeider under relativt stor grad av *fridom* frå overordna i meininga at dei representerer ein form for fagkunnskap og erfaring ingen andre så lett har. Vi kan kalle dette eit saksnettverk for bygdeutvikling på fylkesnivået.

Når eg spurde kva dette nettverket kunne, dreia svara seg om erfaringsbasert kunnskap om bygder generelt, om å bruke ulike typar kunnskap medlemene har frå sine spesialfelt, det dreia seg om å vite litt om prosessleiing og mobiliseringsprosessar, men ikkje minst om korleis slike erfaringar kunne brukast i nye samanhengar. Det er ikkje tilfeldig at det mykje godt er det same nettverket som arbeidde med fylkets deltaking i EU-prosjekt. Dette er tiltaksarbeidarane på fylkesnivået. Slik sett var det lett peike ut eit saksretta, formelt nettverk av sakshandsamarar og mellomleiarar som "veit" kva bygdeutvikling "er" fordi det er jobben deira å vite det uavhengig av kva eining dei arbeider i.

Det er også lett å sjå at samordningsbehov skapt av prosessar både over og under dei gjer at dei *må* arbeide tett saman. Uvisse *tingar dei inn i nettverksjobbing*. Uvisse skuldast mellom anna manglande politisk og administrativ avklaring hjå sentralstaten om korleis fylkesnivået burde sjå ut og manglande kommandoliner til kommunar og andre felles organ dei må samhandle med. Samordning mellom småsamfunnssatsinga og bygdeutviklingsarbeidet er til dømes ei typisk oppgåve der eit utval av saksnettverket er dei einaste som med rimeleg sannsyn kan finne fram til ein måte å handtere signal ovanfrå, interne erfaringar og eksterne forventningar. Det er eit nettverk som skapar handlingskapasitet i Sogn og Fjordane *fordi* dei arbeider gjennom eit nettverk som er eit *svar* på utfordringar andre skapar.

Men tenkjer dei heilt likt i slike nettverk? Nei, i den sosiale meininga er nettverket også prega av delvis overlappende verdiar i meininga at dei nok trur dei arbeider til gode for Sogn og Fjordane, men når det kjem til konkretiseringar av korleis ein skal *tenkje* om kva som er til gode for fylket, kan det vere nyttig med idear som peikar i retning av nettverk som kognitive fellesskap. Då er det ikkje utan vidare det same fellesskapet vi talar om.

⁷ "Landbruksfamilien" omfattar dei delar landbruksstyresmaktene som ein gong var same forvaltningseining, men som etter skilsmissem (reorganiseringa) i 1994 dels vart overført til kommunane, dels til fylkesmannsembete.

Prosjektet Levande bygder er døme på det. Dette prosjektet vart tenkt ut i den fylkeskommunale planavdelinga, men sett i verk av fylkesmannens landbruksavdeling. Evalueringa synte ei målforskyving vekk frå dei opphavlege måla om å utfordre kommunane sine bygdeutviklingsstrategiar, mellom anna gjennom aktiv bruk av plan- og bygningslova, til landbruksavdelinga sin fokus på næringsutvikling og lokalsamfunnsatsing i tråd med BU-programmet. Dei som fortel at "levande bygder, nei det handlar om kommunal planlegging og bruk av plan- og bygningslova for å sjå sentrumsnære bygder i samband med kommunesenteret", tenkjer ikkje på same måten som dei som ser golfbaner og ridesenter i det same prosjektet.

Dette er døme på at vi ikkje kan tale om felles skjema i den kognitive meininga om dette nettverket. Og det kan vere like greitt, for som ein informant sa, "det er klar alt hadde vore lettare om vi alle var i fylkeskommunen, på den andre sida reagerer tre system litt ulikt (fylkeskommunen, FMLA, SND). Det hindrar at fikse idear vert tvunge gjennom".

Dette saksnettverket kan vi forstå som berarar av faktakunnskap, eller "korleiskunnskap". Saksnettverket forvaltar informasjon som er naudsynt for at fylkesnivået skal vere i stand til å gjere konkrete ting. Ein bygdenær parallel kan vere mannen som vil byggje garasje på dugnad. For å få det til må han vere medlem av, eller klare å byggje opp, eit venenettverk som også er eit saksnettverk i meininga å kunne dei tekniske/praktiske oppgåvene garasjebygging består av. Det nyttar ikkje med folk som kan designe internettsider, men ikkje bruke ein hammar⁸. *Eit saksnettverk er slik sett ein slags sosial kunnskapsstruktur definert av eit felles formål og vilje til å gjere noko konkret.* Men det vil eksistere mange slags saksnettverk og dei kan byggjast opp og byggjast om ettersom oppgåvestrukturen endrar seg.

Eit verdinettverk i fylket (eller i alle fall i Nordfjord)

På møte i bygdeforum i Sogn og Fjordane la eg merke til velkomsten retta til bygdene (bygderrepresentantane) - og spesielt til nye bygder. Dei vart ynskt velkomne til eit 'nettverk' som syner 'omsorg' for nye bygder, ein 'atmosfære' og ein 'kultur'. Eit miljø med ei 'inkluderande haldning' vart det også sagt om det fellesskapet bygdeforum representerte. Dette er stikkord som peikar mot eit *anna* bygdeutviklingsnettverk på fylkesnivå enn saksnettverket.

Eg tenkjer her på framveksten av bygdeutviklingslaga i Sogn og Fjordane. I Nordfjord skal det vere 29-30 utviklingslag⁹, i Sogn og Fjordane har FMLA registrert i alle fall 57 slike lag¹⁰. Eit bygdeutviklingslag eller grendelag er ein fellesorganisasjon der utviklingsoppgåvene står sterkt. Bak eit bygdeutviklingslag står einskildpersonar, bedrifter og/eller lag/organisasjonar. Det ville vere freistande å kalle forsøk på å sy saman eitt eller anna fellesskap av desse laga for nettverksbygging. Verre er det å seie kva slags nettverk det er. Eg har ikkje så veldig gode data om denne aktiviteten, men med utgangspunkt i arbeidet einskildpersonar i Nordfjord gjer, dreier det seg om å styrke og utvikle banda mellom bygdeutviklingslaga i Nordfjord, å styrke det ideologiske verdigrunnlaget for laga og å trekkje fram talmateriale og statistikk som talar bygdene sak i lokal og regional busetnadsstruktur. Ein annan funksjon er openbert å nytte nettverket til å påverke dagsorden til andre organ.

⁸ Heller ikkje kjem garasjen opp om det er eit nettverk som helst vil drikke øl og sjå fotball. Heller ikkje om nettverket først og fremst vil drive strategisk planlegging.

⁹ <http://www.bygdeutvikling.no/index.php?f=08050147&sid=4&eid=10&spid=268>

¹⁰ <http://www.fjordinfo.no/fmsf/org/landbruk/BU/Utviklingslag.htm>

Ein laus nettverksstruktur var den opphavlege basisen for prosjektet Levande bygder i Nordfjord. Fundamentet vart likevel for laust, og arbeidet vart konsentrert om Eid kommune, men med opning til andre bygdelag i området. Miljøet i Nordfjord har også koplingane til andre, liknande aktivitetar i pilotkommunane og utkantsatsinga (statlege småkommunesatsingar). Heimesidene har også lenker til utanlandske bygdeutviklingsmiljø.

Eg er ikkje sikker på i kva grad det er rett å seie dette er eit fylkesdekkjande fenomen. Det er mogeleg det førebels er avgrensa til Nordfjord. Likevel har deltaking i Levande bygder og BU-programmet bidrege til å byggje opp under nettverket. Ambisjonane til dei som står bak er openbert både fylket og meir enn det.

Denne nettverksbygginga kan vi til dømes analysere gjennom uttrykket 'nettverk som institusjonelt felt' som igjen byggjer på institusjonell teori. "Institusjonell teori" er i utgangspunktet ein sosiologisk innfallsvinkel til organisasjonsstudiane. Mangfaldet er stort i tilnæringsmåtar og metodar, og feltet vert gjerne kritisert for manglande felles definisjonar av nøkkelkonsept, omgrep og metodar (Tolbert og Sucker 1996:175). Det skulle likevel vere mogeleg å peike på nokre felles idear vi kan bruke for å kaste lys over fenomenet sosial nettverksbygging i Nordfjord.

For det første rettar institusjonell teori søkelys mot det *normative* ved organisasjonars strukturar og aktivitetar. Det vil seie at ein observerer korleis trekk ved organisasjonar som innanfor dei meir rasjonelle skulane vert oppfatta som relativt objektive dimensjonar, eigentleg fungerer som viktige symbol eller på andre måtar representerer *verdiar* for organisasjonsmedlemer. At det er *verdiar* bygdeutviklingsnettverk i denne samanheng dreier seg om, treng vi ikkje eingong drøfte. Det er tale om verdien av småsamfunn, verdien av trygge oppvekstvilkår, verdien av småskalaproduksjon osv, osv. som går att i alle grunngevingar for slike lag.

Verdiforvaltande organisasjonar vert også kalla institusjonar. Eit viktig omgrep innan teoriretninga er då også *institusjonalisering*, og den viktigaste tydinga er, seier Selznick, at verdiar som ligg *utanfor* dei tekniske krava dei aktuelle arbeidsoppgåvene stiller, vert innført i ein organisasjon (1997:26). Såleis er det desse verdiane som "objektivt sett" er til overs, institusjonell teori er oppteken av. Eit bygdeutviklingslag forstått som 'organisasjon' er i denne terminologien td eit organ som sender uttale til kommunen når kommunen ber om det, og som tek på seg tekniske oppgåver som treng løysing. Men som 'institusjonar' det også tale om organ med sterke meiningar, misjonsiver og harmdirrande knyttnever mot fienden ("sentraliseringa"). Det er ikkje vanskeleg å sjå dei sterke meiningane - og ofte frustrasjonen - som ligg like under overflata i bygdeutviklingsarbeid som dette. Det er tale om verdiar under press.

For det andre peikar institusjonell teori på at organisasjonar er vid opne mot ei omverd som nett er normativ, og såleis stiller organisasjonar overfor krav som ikkje berre er "tekniske", men også i høgste grad er verdiladde. Institusjonell teori har mange omgrep som forsøker å fange forholdet mellom omverd og organisasjon, men eitt av dei er 'institusjonelt felt', definert som "...those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life" (DiMaggio og Powell 1983:148). Og som Jeppersen seier om omgrepet institusjonelt felt, er ideen at det inneheld eit mønster av sosial orden, der *avvik* frå mønsteret systematisk vert motverka gjennom sosialt konstruerte kontrollmekanismer som inneheld straff og belønningmekanismer (1991:145).

Med ein slik innfallsvinkel gjev også alle kontaktane til pilotkommunar, utkantsatsinga, til Skotland og Sverige¹¹ klar meining. Nettverksbygging i denne meininga dreier seg om kople seg til eit felt der likesinna ikkje berre utvekslar idear om og mogelege tiltak, men også *stadfester og forsterkar* kvar andres verdier og tru på bygdenes framtid.

Det er lett å sjå kvifor eit institusjonelt perspektiv kan vere aktuelt når vi skal forsøke å kaste lys over omgrep som "nettverk", "nettverksdeltaking" og "nettverksbygging" i den forma vi ser det i bygdeutviklingssamarbeidet i Nordfjord, men det kan vere aktuelt i to meiningar: For det første kan deltaking i eit institusjonelt felt vere eit anna namn på det å vere medlem i eit nettverk. I ei slik meining er eit nettverk ein struktur som overfører og forsterkar *verdier* mellom deltakarane i bygdenettverket. Dersom vi til dømes ser på Selznicks definisjon, vil altså *andre* verdier enn dei som trengs for at ei arbeidsoppgåve skal gjennomførast bli innført i eit sosialt system. Dette er kanskje den viktigaste skilnaden mellom saksnettverket og verdinettverket. Verdinettverket er ikkje i og for seg opptekne av saker og konkrete spørsmål her og no. Det er felles *verdier* som bind dei saman, ikkje felles *administrative/tekniske utfordringar*.

For det andre kan eit verdinettverk vere ein *sjølvstadfestande* struktur som leverer premissar om at det ein gjer i nettverket er måten å gjere ting på. Nett gjennom deltaking i eit institusjonelt felt der deltakarane tenkjer likt, vil deltakinga i seg sjølv skape isomorfi (likskap) fordi alternative tenkjemåtar pr. definisjon ikkje får tilgang til nettverket eller settet.

Medan saksnettverk kan forståast som berarar av "korleis-kunnskap", kan vi kalle verdinettverk generelt for berarar av "kvifor-kunnskap". Dette vil ikkje vere kunnskap om fakta og framgangsmåtar, men om idear, ideologiar og visjonar. *Verdinettverk kan seiast å vere ein sosial kunnskapsstruktur som held orden på faktakunnskapen, så og seie gjev den meining*.

Koplingar mellom nettverk?

Ovanfor har eg skildra dei to typane nettverk som idealtypar. Som metodisk strategi innber det å spissformulere og reindyrke ein idé om røyndomen som deretter vert nytta til å kaste lys over empiriske fenomen som elles er flytande og uklare¹². Ved å kople saman dei to ideane om nettverk, kan vi vidare prøve å forklare både konsekvensane av nettverksdanning og hendingar i skjæringsflata og spenningsfeltet mellom ulike sosiale fellesskap. I det ligg det at vi kan prøve å forklare læringsprosessar som koplingar mellom saksnettverk og verdinettverk. Eg syner i avslutninga ein måte dette kan gjerast på. Lat oss først sjå nærare på nettverksprosessar på bygdenivået.

Nettverksbygging på bygdenivået

I evalueringa fann eg at bygdeentreprenørane (eldsjelene og initiativtakarane) var særskild viktige aktørar i utviklingsarbeidet, men ikkje særleg påakta i sjølve programorganisasjonen. Der var det "bygda" som framstod som drivkrafta for eigenutvikling.

Men 'bygda' eksisterer ikkje som handlande eining. Det er nokon – sosiale aktørar i ei eller anna form – som *gjer* ting. Og i ein nettverkssamanheng kjem eldsjelene og initiativtakarane

¹¹ <http://www.bygde.net/>

¹² Om idealtypar som samfunnsvitskapleg strategi, sjå Weber (1979:199).

i søkelys i måten dei arbeider i høve *andre* i bygda. Her må eg likevel skyte inn at det var vanskeleg å få tak i data om slike prosessar. Informantane på bygdenivået klarte ikkje alltid å forklare meg *korleis* dei arbeidde. For nokre var det så sjølv sagt at dei ikkje hadde ord eller omgrep for det. Sjølv intervjuforma er heller ikkje den rette for å skaffe slike data. Med det atterhaldet kan vi ved hjelp av idealmodellane gjere greie for både interne og eksterne nettverksprosessar på bygdenivå.

Eksterne nettverksprosessar

Med eksterne prosessar meiner eg koplingar mellom aktørar *i* bygda og nettverk *utanfor* bygda. Saksnettverket eg drøfta ovanfor er sjølv sagt *eitt* av koplingspunkta, og under deltaking i programmet kan det i visse tilfelle fungere som ein viktig faktor. Ein informant i saksnettverket seier det slik:

Gjennom dette nettverket lærer dei å bli kjende i systemet. Dei oppdagar at dei kan få seg kontaktpersonar dei kan nytte - dei har fått seg nettverk dei kan spele på. *Nokre personar hjelper dei, andre ikkje!* Dette lærer dei, og at det er ei rekkje forgreiningar vidare dei kan bruke - td. distriktsaktiv skule, til Norges vel osv.

Men det er også farleg å vere for sterk knytt til berre dette nettverket. Bygdene må ikkje bli for bundne opp i eit saksnettverk som ikkje kan hjelpe dei meir enn eit stykkje på veg. Ein annan informant i saksnettverket sa dette:

Det er viktig at dei kan kople seg til andre miljø. Det er kanskje vår feil, dette. Vi er ikkje gode nok til å initiere deltaking i nye nettverk, men vi burde gjere det. Laga nye koplingar, peika på ting som skjer: Å kople skular og utviklingslag, td. og næringsliv osv. Å setje i hop miljø som kan vere utfyllande for bygdene.

Nokre informantar i bygdene fortel at dei var blitt kopla til det verdinettverket eg omtalte ovanfor, medan andre la vekt på at bygdeutviklingsarbeidet hadde ført til at dei var meir opptekne av *politiske* organisering som kunne fremja bygdesaka. Her dreier det seg om to typar: det eine er dei meir tradisjonelle som bonde- og småbrukarlag, men også dei nyare aksjonane knytte til Leve velferdsstaten og "Finnmarksopprøret".

Ein informant fortalde om koplingar til *andre* saksnettverk. Det var miljøet rundt *norsk gardsmat*, det var samarbeidsmiljø knytte til *småbutikk* osv. Hadde vi leita grundig, trur eg vi hadde funne mange slike koplingar til saksnettverk organisert rundt konkrete utviklingsoppgåver.

Eksterne prosessar handlar om å kople seg til saks- eller verdinettverk utanfor bygda, eller å bidra til å utvikle slike. Gjennom presentasjonar frå bygdene understreka eldsjelene at ein burde byggje koplingar til kommunar, til verksemder, til alle som kan tenkjast å vere til nytte for bygda i ein eller annan samanheng. Fleire fortalde at dei ville definere bygda som også å omfatte dei som er derifrå, men som bur andre stader no. Kanskje kan dei tenkjast å bidra til bygdas velferd på ein eller annan måte. Ein informant fortalde dei tenkte på om hyttefolket kunne brukast for å kople bygda til interessante miljø.

Når folk fortel om slike forsøk på å lage nettverk som "å kople", brukar dei det som i litteraturen vert kalla 'koplingsmetaforen' (Putnam, Nelson og Chapman (1996:308). Koplingsmetaforen ser sosiale system som system av samanbundne individ. Gjennom

kommunikasjonshandlingar former dei relasjonelle band og mønster av slike band. Gjennom kommunikasjonshandlingane knyter individ band mellom heim, arbeid og samfunn, eller i vårt tilfelle mellom heim, bygd og omverd. Metaforar som dekkjer det same er mellom anna "vev", "bru" og "band", altså liknande metaforar som bygdeutviklarane nyttar. Dei har til felles at dei rettar søkelys på menneskelege nettverket mellom aktørar *på tvers* av sosiale og formelle grenser i meininga felles verdiar, kjensler og idear.

Ein måte å bruke nye koplingar på er å fylle dei med informasjon som talar til bygdas fordel - på ein eller annan måte. Men koplingsmetaforar kan også peike på noko anna: Det er gjennom kommunikasjon *mening* vert til, og heller enn å fokusere på informasjonsstraumane vil eit meningsperspektiv framheve at gjennom å kommunisere *skapar individ mening ut av* informasjonen. Denne forståinga av nettverk - også kalla *semantiske nettverk* er opptekne av korleis bestemte tolkingar av hendingar kan vere avhengige av deltaking i nettverk.

Putnam, Nelson og Chapman hevdar at koplingsmetaforen får oss til å sjå sosiale system samansett av mange, overlappende nettverk utan faste grenser. Medlemer i systema er knytte saman i relasjonar som overstig (transcenderer) kontorvegger gjennom mange typar fellesskap, både formelle og uformelle, jobbtilknytte og private. Etter denne tenkjemåten er det kommunikasjonsprosessane som er dei viktigaste *byggjesteinane* i sosiale system, også bygder. Gjennom kommunikasjon vert mening oppretthalden og utvikla. Metaforar er hjelpemiddel for å leite etter og gjere greie for slike prosessane.

Eg trur det bygdeutviklarane forsøker å gjere når dei talar om å *kople* bygda til andre utviklingsmiljø er nett å oppretthalde, eller å skape ny mening for bygda. *Det er med andre ord tale om å kople seg til, eller å bidra til å utvikle former for verdinettverk* som kan gje bygda mening.

Interne nettverksprosessar

Bak eit bygdeutviklingslag og/eller søknaden om deltaking i BU-programmet står i regelen fleire organisasjonar. Det kan vere ungdomslag, bondelag, jakt- og fiskelag osv. Grunnane til at det vert oppretta eit slikt lag vert oppgjeve å vere både trongen for eit felles talerør, men også trongen for eit organ som overstig det naturlege ansvarsområdet for ein formell organisasjon som har eit smalare interessefelt. Som ein informant sa; "eg følte det var heilt feil at idrettslaget skulle gje alle fråsegner i samband med reguleringsplanen, men det var ingen andre som greip tak i det". Han var ein av initiativtakarane til utviklingslaget i si bygd.

I figur 1 har eg forsøkt å syne korleis det er mogeleg å tenkje omkring bygdeutviklingslaga og deira rolle i lys av nettverksomgrepet. Vi kan tenkje oss bygdas tradisjonelle "gamle" organisasjonsstruktur som delt i to. Vi finn for det første dei saks- eller gruppeorienterte organisasjonane som er i utgangspunktet representerer ei gruppe eller eit tema. Det kan vere grunneigarlag eller jakt- og fiskeentusiastar, husmorlag (eller kva det heiter no), idrettslag eller andre former for spesialiserte organisasjonar. Eit felles *særpreg* er at dei er smale i meininga dei aldri kan - og heller ikkje let som dei gjer det - fange bygdas fellesskap. Dei fangar berre *ein liten del* av fellesskapet, og dei er, slik eg har oppfatta ein informant, av og til låst fast i eit negativt rollespel av reglar, årsmøte, jakt på leiarar som vegrar seg osv. For det andre har vi tradisjonelt hatt *ungdomslaget* som bygdas generalistorganisasjon med brei rekrutteringsbasis. Mange stader *gjer* framleis ungdomslaget ting for bygda, dei eig og driv td forsamlingslokale og dei arrangerer sosiale samkome og aktivitetar av ymse slag. Spørsmålet er likevel om denne organisasjonen også er fanga i tradisjonelle mønster av oppgåver.

Det vi ser er at desse organisasjonane i regelen står bak eit utviklingslag - saman med enkeltaktørar elles. Utviklingslaget utgjer slik sett eit fellesorgan som har brei rekrutteringsbasis og som representerer ein organisatorisk nyskaping og ein *annan* måte å gjere ting på. Det er *desse* konstruksjonane BU-programmet treff og stimulerer. Informantane i bygdeutviklingslaga fortel at det dei forsøker, er å få *andre* til å gjere ting ved å lage nye samanhengar andre kan gå inn i. Typisk er sogene om korleis dei skaffar pengar og prosjekt som ungdomslaget eller jakt- og fiskelaget så vert sett til å gjennomføre eller ha ansvaret for.

I figuren ser vi ein fjerde type aktørar. Eg har kalla dei "handlingsgrupper" og "nye" fordi det dreier seg om dei nye gruppene av personar som i løpet av programperioden eller satsinga har funne saman om ein ny ide, eit nytt tiltak eller ei etablering. Eit godt døme på kva det dreier seg om kan vi hente frå Undredal. Då bygda deltok i første fase av BU-programmet var ein av satsingane knytte til Undredalsosten og den tradisjonelle produksjonen av kvit geitost. Ei mindre gruppe produsentar fann saman i felles problemstillingar knytte til utvikling av kvalitet, produksjon, sal og marknadsføring av osten som bygdas spesialitet. Både Undredalsosten produsentlag og organisasjonen Norsk gardsost, med leiar og sekretariat i Undredal, er direkte avleia av den satsinga nokre få personar stod bak. Mykje arbeid vart lagt ned av ei lita gruppe personar gjennom ei årrekke, og dei ville også etablere fellesysteri. Årsakssamanhengane med BU-programmet er vanskeleg å slå fast. Dette kunne ha skjedd likevel, men uansett skjedde det eitt eller anna som gjorde at ei mindre gruppe fann saman i eit fellestiltak som gald næringsverksemda deira, og dei arbeider saman framleis om eit konkret produkt og ei konkret satsing.

Type nettverk	Rekruttering	"Nye"	"Gamle"
Saksnettverk	"Smal" rekruttering i bygda?	"Handlingsgrupper": Flinke til å gjere konkrete ting	"Saksgrupper": Flinke til å tale ei gruppe eller ei sak ("Bondelag")
Verdinettnettverk	"Brei" rekruttering i bygda?	"Utviklingslag": Flinke til å få <u>andre</u> til å gjere konkrete ting (mobilisere)	"Ungdomslag": gjer tradisjonelle ting for bygda

Her kjem jobbane/dei konkret resultat

Fremjar program-deltaking desse?

Figur 1: Utviklingsmiljø og nettverk i bygdene

Når representantar frå FMLA fortel om det dei meiner er langsiktige næringsverknader av at ei bygd deltek i BU-programmet, trur eg det dreier seg om nett at ein eller i regelen eit fåtal personar arbeider vidare med eit prosjekt eller tiltak som er blitt utkrystallisert. På same vis

kan vi tenkje om vidareføring av tiltak og resultat generelt. Det syner seg vanskeleg å halde oppe engasjement og aktivitet over lang tid i BU-programmet, men dersom ein lukkast i å knyte eit mindre tal personar til eit utval idear, tiltak eller satsingar, så lever det vidare. Dette er då også mange bygdeutviklingslag klar over, og har som målsetjing at prosjekt og tiltak skal leve vidare i regi av eksisterande lag og organisasjonar, eller i regi av andre personar/grupper enn dei sjølve.

Det kan sjølvstøtt framstå som eit tankekors at dersom eit slikt tiltak ender i ei kommersiell etablering vil verksemda ganske raskt kunne fjerne seg frå bygda i meininga at den spesifikke marknaden vil leggje dei viktigaste føringane på strategiske beslutningar, ikkje dei opphavlege ideane i bygdeutviklingsprogrammet. Det ser vi også døme på i prosjektbygdene.

Dei konkrete resultatane, eller endå meir konkret, arbeidsplassar og sikring av arbeidsplassar gjennom omstilling kjem *dersom nokon annan* enn Bygdeutviklingslaget eller grendelaget har fatta interesse og arbeider vidare med det som vert utkrystallisert i sjølv programmet og den mobiliseringa som skjer i forkant eller i løpet av programdeltakinga.

Saksnettverk og verdinettverk også i bygda?

I lys av nettverksterminologien kan vi også tenkje oss to typar nettverk på bygdenivå, slik eg har skildra det på fylkesnivået. Utviklingslag og liknande kan vi kalle organisatoriske uttrykk for at eit nettverk av bygdefolk og organisasjonar i bygda på bakgrunn av *felles verdier* finn saman. Rekrutteringsgrunnlaget er breitt, og det er ideane om fellesskap, ytre trugsmål og trongen for ny meiningsdanning som er basis for fellesskapet.

På den andre sida kan vi tale om tale om mange *saksnettverk* i ei bygd. Kvar av dei vil ha eit smalare rekrutteringsgrunnlag, det vil vere felles interesser knytte til ein aktivitet, eigarskap osv. som vil vere styrande for nettverket. Langsikte, *konkrete* resultat av bygdeutviklingsarbeid ser vi truleg berre dersom saksnettverka fungerer over tid i ei bygd, og dei overlever all aktiviteten som vert skapt i bygda gjennom programdeltakinga i seg sjølv. Og ikkje minst - at bygda lærer noko som er varig ut over programperioden.

Læring og nettverk i bygdeutviklingsarbeidet

Som eg har sagt ovanfor, er noko av det metodiske poenget med å konstruere idealtypar i samfunnsvitskapen å spissformulere nokre idear slik at uklare fenomen kan granskast tydelegare. Å forstå møta mellom nettverk som læring er døme på analyser av slike uklare fenomen¹³. Med utgangspunkt i ei slik forståing av dei to typane nettverk som idealtypar, kan vi tenkje oss at sambandet mellom læring og nettverk best kan kallast *kommunikasjonssløyfer* som inneheld informasjon. Informasjonen dannar basis for læringsprosessar i bygda. Likevel inneheld saksnettverk og verdinettverk *ulike* informasjonstypar, og dermed kan vi teoretisk definere fire ulike typar læringsprosessar slik tabell 1 syner.

¹³ Med at eit fenomen er uklart, meiner eg to ting. For det første fordi avgrensinga av sosiale fenomen ikkje alltid er så enkel. Kvar går td grensa mellom dei utviklingsprosessane eg definerer som bygdeutvikling i høve andre utviklingsprosessar i eit samfunn? For det andre fordi det ikkje er sagt ein gong for alle at læringsomgrepa er dei beste til å fange dei prosessane eg her skildrar.

		Kopling til omverda gjennom eksterne:	
		Saksnettverk	Verdinettnettverk
Interne prosessar i bygda i form av:	Verdinettnettverk	1. Å komme i gang	4. Å lære og lære
	Saksnettverk	2. Teknisk tilbakeføring	3. Normativ tilbakeføring

Tabell 1: Fire typar læring som resultat av interne og eksterne nettverksprosessar

Å lære og komme i gang – overføring av faktakunnskap

Den første samanhengen syner læringsprosessar vi best kan skildre som ein form for overføring av faktakunnskap frå eit eksternt saksnettverk til eit internt verdinettnettverk – eller omvendt. I dette ligg det at produkt, tenester, tilbod, natur eller særdrag som har spesielle verdiar eller kan fungere som symbol for bygda får aksept i saksnettverk der desse kan fungere eller inngå.

Å få tilgang til BU-programmet kan i seg sjølv vere døme på slike prosessar. Eldsjeler som vil bygda vel finn saman og utformar ein søknad som - gjerne etter fleire runder - går inn. Bygda som verdi får aksept i eit eksternt saksnettverk.

Eit anna døme kan vere Stårheimbygda i Nordfjord (med i Levande bygder) som i 2002 arrangerte NM i skiskyting for menn senior. Det var tredje gongen ein nasjonal meisterskap i skiskyting vart lagt til denne bygda. Skiskyting og skiidrett er viktig i Stårheim og bygdene rundt. I lys av nettverksomgrepet kan vi seie at dei verdiane som ligg i eit velfungerande og tiltrekkjande anlegg klarar eit nettverk av entusiastar lokalt å marknadsføre ovanfor det saksnettverket som avgjer kvar slike arrangement skal haldast.

Døme på liknande prosessar kan vere arbeidet i Undredal knytt til utvikling og sal av Undredalsosten som eit unikt produkt. Nettverksarbeidet her vil vere å få aksept for produktet hjå kjeder, butikkar, næringsmiddeltilsyn osv.

Forstått som læring handlar det her om å lære fakta i meininga å sjå bygda i ein ekstern samanheng, det å finne dei sterke sidene ved lokalsamfunnet og å leite etter eksterne aktørar som kan hjelpe bygda å byggje seg opp. For saksnettverket på fylkesnivå kan ein seie at BU-programmet fungerer som ein startmekanisme av denne typen fordi eit lokalt verdinettnettverk som er opptekne av dei sterke sidene ved bygda må etablerast *før* deltaking i det heile kan komme på tale.

Teknisk tilbakeføring – overføring av praktisk handlingskunnskap

Den andre typen læringsprosess handlar om at dei interne saksnettverka bygda har etablert for å løyse konkrete oppgåver vert kopla mot nettverk som er berarar av kunnskap bygda *konkret* kan gjere seg nytte av. Døme kan vere å bruke kunnskapen om kven som er "hjelparar" og kven som er "vaktbikkjer" i kommunen når ei regulerings sak står på dagsorden. Hjelparane på teknisk etat inngår i det saksnettverket bygda kan nytte for å løyse sine reguleringsproblem.

Andre døme kan vere eigarane av nærbutikken eller interessentane som lurar på å overta ein konkurstruga nærbutikk som kjem i kontakt med miljøet rundt merkurprogrammet eller andre saksorienterte nettverk. Når eit bygdeutviklingslag får hjelp frå FMLA til å kontakte SND, eit departement eller andre som kan hjelpe dei i konkrete, er dette også døme på at saksnettverk vert kopla mot saksnettverk.

I systemteorien kallar ein dette for negativ feedback (Knudsen 1998:121), i meininga overføring av teknisk informasjon, og det er naturleg å forestille seg at nett overføring av faktaorientert informasjon i konkrete saker skjer i smale, saksretta nettverk med fokus på konkrete oppgåver.

Normativ tilbakemelding – å auke bygdas sjølvtilitt

Medan teknisk tilbakeføring - negativ feedback - er knytt til den tekniske informasjonen, handlar normative tilbakemeldingar - positiv feedback - i sosiale system seg om å auke viljen til å foreta endringar. Dette meiner eg skjer i BU-programmet ved at dei deltakande bygdene får mykje positiv merksemd gjennom vitjingar av programleiinga; ved at den lokale prosjektleiinga vert inviterte med i Bygdeforum og andre fylkessamlingar; gjennom positiv presseblest og andre sjølvinterte tiltak som endrar måten bygdefolket tenkjer om seg sjølv og kva høve ein har til sjølve å utvikle lokalsamfunnet. I seg sjølv kan programmet gjennom den store fridomsgraden og tilliten som ligg i den frie overføring av pengane fungere på same måten.

Vi kan også sjå føre oss at denne forma for læring oppstår i samspelet mellom den kunnskapen eit saksnettverk i bygda har når det vert etterspurt av ein ekstern marknad, eksterne organisasjonar eller nettverk av personar som set pris på nett denne kunnskapen eller resultatet av kunnskapen. Gardbrukarar som utviklar og leverer spesielle produkt til ein eksklusiv marknad som etterspør nett dette produktet; driftsformer som skapar unike kulturlandskap som vert spesielt sett pris av td. natur- og kulturentusiastar kan vere døme. Eit anna døme kan vere ei gruppe av gardbrukarar som går saman om å byggje ei hyttegrend som år etter år vert leigd ut til dei same tyske familiane.

Dersom ei bygd opplever mange slike prosessar, gjer det over tid noko med henne: Det fører til det at ho lærer å lære.

Å lære og lære – nettverksprosessar gjer at bygda held fram med å utvikle seg

I figuren ovanfor ser vi ein samanheng der interne verdinettverk er kopla til verdinettverk utanfor bygda. Ein av konklusjonane i evalueringa av BU-programmet var at det er trong for permanente utviklingsstrukturar i bygder som gjer ho uavhengig av flo og fjøre i statlege og kommunale satsingar i bygdene. Ein slik permanent "utviklingsorganisasjon" må byggje bru over andre organisasjonar og lag i bygda og samstundes systematisk vere i stand til å handtere bygda sitt tilhøve til omverda. Det kan godt vere kommunen som gjer dette, det kan vere eit bygdeutviklingslag, det kan vere ei verksemd eller det kan vere ein annan struktur. Poenget er at det eksisterer ein eller annan organisasjon eller struktur som talar bygda si sak også *etter* at deltakinga i eit utviklingsprogram er over. Vi kunne sagt at det dreier seg om å behalde og vedlikehalde kontaktar som systematisk påverkar eksterne krefter som definerer og strukturerer røyndomen for bygda. Når bygdepolitikken endrar seg i kommunen, på

fylkesnivået eller nasjonalt, må det vere nokon som evnar å sjå kva det kan innebere for bygda.

Bygda må altså lære gjennom ei sosial og kognitiv tilpassing til ei skiftande omverd. Eit slags vedlikehald av det sosiale sjølvbiletet. Slikt vedlikehald kan skje på mange måtar. Grunngevinga for kvifor bygda er til, kan endre seg, men desse grunngevingane kan ein vere med å skape sjølv. Måtane folk ser på bygda, og måten bygdefolket oppfattar seg sjølv er avhengig av gjensidige kontaktar og relasjonar mellom det indre livet og omverda. "Det gjer noko med deg når du høyrer naboen må snakke engelsk", sa ein informant. Ho sikta til uventa konsekvensar av å take i mot ein delegasjon frå utlandet som vitja bygda for å sjå på lokale utviklingstiltak. "Det å arrangere bygdedagar synte oss noko om oss sjølv, vi kunne, vi klarte det", sa ein annan informant. Bygda kan med andre ord konstruere og omkonstruere seg sjølv – i egne auge – i møtet med omverda. Den som forstår korleis, og klarar å utnytte denne kunnskapen i sin eigen sosiale kontekst, har lært og lære.

For at eit bygdeutviklingstiltak skal vere vere vellukka, bør det i etterkant av tiltaket vere mange i bygda som har den haldninga at det er lov å prøve seg og det er lov å feile. Dei treng ikkje dominere i kraft av å vere i fleirtal, men i kraft av handlingane sine, kontaktane dei har og viljen til å stå på. I etterkant av vellukka utviklingstiltak på bygdenivå vil ein finne eit nettverk av folk med eit indre samhald som gjev gjensidig støtte samstundes som dei er omgjevne av eit større nettverk av personar i bygda som støtter opp om dei og stimulerer arbeidet deira gjennom positive haldningar. Like gjerne kunne vi sagt at dei var systematisk omgjevne av eit nettverk utanfor bygda som støtta dei og som gav positive tilbakemeldingar.

Eit slikt nettverk kan til dømes vere det eg skildra som eit verdinettverk i Sogn og Fjordane - eller i alle fall i Nordfjord. Systematisk deltaking i slike samanhengar kan også vere med å byggje opp under ord, omgrep, bilete og metaforar som held ved like og styrkjer bygda sitt sjølvbiletet. Slik sett heng evna til å lære og lære hjå ein sosial aktør tett saman med graden av positiv tilbakemelding aktøren får frå omverda si.

Konklusjon - oppsummering

Føremålet med dette arbeidet er å drøfte korleis læringsprosessar på bygdenivå vert sett i gang og påverka av nettverksorganisering og nettverksdeltaking. Ulike forståingar av omgrepet 'nettverk' har vorte nytta for å analysere utviklingsprosessar på bygdenivået. Eg har synt kva moglege samanhengar det kan vere mellom slike nettverk og nettverk på fylkesnivået.

Med tilvising til eit overordna teoretisk perspektiv som ser organisasjonsfenomen som relativt objektive fenomen, fann eg på fylkesnivået eit saksnettverket for bygdeutvikling, med medlemmer som arbeider i ulike, formelle organisasjonar. Koplinga til dei formelle organisasjonsstrukturane gjer det enkelt å ty til det formålsoverordna perspektivet og seie at det har relativt stor forklaringskraft når vi tolkar samarbeidet mellom slike aktørar som nettverk. Det er såleis fort gjort å blande saman 'formål' og 'formell' i slike samanhengar. Det er likevel eit viktig poeng at *stabiliteten* i formelle organisasjonar gjer at dei framtrer for oss som relativt 'objektive' fenomen, og tilhøvet mellom aktørar står fram som ein 'situasjon' aktørane må forhalde seg til og velje handling ut frå.

Om ei handling er formålssjonell eller ikkje, er avhengig av situasjonen handlinga vert utført i. Sidan det no er viktig for statens leiarar at SND, fylkeskommunen og FMLA skal

framtre som uavhengige einingar på fylkesnivået, skapar det ein situasjon dei som arbeider med like oppgåver *må* forhalde seg til. Å etablere eit nettverk er ei formålstenleg løysing i ein slik situasjon. Difor har det formålsoverrettede perspektivet forklaringskraft når vi rettar søkelys på den forma for sosial samhandling vi her talar om.

Eg fann også eit verdinettverk på fylkesnivået - eller i alle fall i Nordfjord. Eit teoretisk perspektiv som rettar søkelys mot nettverk som sosialt konstruerte, meiningsskapande organisasjonsfenomen forklarar ikkje deltaking som å dele felles administrative utfordringar, men meir som ein struktur der *verdiar* mellom deltakarane i bygdenettverket vert overført, delte og forsterka. Verdinettverket er ikkje i og for seg opptekne av saker og konkrete spørsmål her og no. Det er felles *verdiar* som bind dei saman.

På bygdenivået fann eg også både verdinettverk og saksnettverk, men i litt andre utgåver. Eit saksnettverk på bygdenivået er knytt til konkrete oppgåver og konkrete utfordringar. Dei kan vere sterkt næringstilknytte og homogene, men det kan også vere organiserte oppgåver av meir samfunnsretta karakter - etablert og drift av ein internettkafe til dømes og såleis vere meir heterogene. Eg har i dette arbeidet kalla slike nettverk "nye". Dei er sjølvstøtt berre "nye" i samband med deltaking i BU-program, for slik har jo folk i bygdene alltid arbeidd. Koplinga til BU-deltakinga syner likevel fram skilnaden mellom slike nettverk og dei meir generelle, verdiprega nettverka som er knytte til deltaking i det generelle utviklingsprogrammet. Desse finn vi også i bygdene

Begge nettverksmeiningane syner lause og sosialt prega arbeidsformer som kanskje ikkje skil seg så mykje frå dei meir tradisjonelle organisasjonsformene i ei bygd. Dei er berre tekne i bruk for ei ny tid.

I avslutninga har eg drøfta moglege måtar å forstå kollektive læringsprosessar i bygder i lys av desse to meiningane av nettverksomgrepet. Perspektivet konstruerer fire typar læringsprosessar vi kjenner att frå teoriane om læring i sosiale system: overføring av faktakunnskap; negativ og positiv feedback og å lære og lære. Dette kapitlet peikar såleis på ein måte vi kan kople viktige idear om læring til nettverksomgrepet.

6. Bygdesamfunna og fylkesnivået

Øyvind Glosvik

Bygdeutvikling i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane

Tema og problemstillingar

Mellom dei tinga ein ferdamann på Nordvestlandet ville merke seg, er den spreidde busettinga. Fylkesgrensa er merka, og ved kommunegrensene ville den reisande også sjå skilta. Grensene mellom dei tallause grendene, bygdene og bygdelaga i dei to fylka ville han ikkje sjå. Helst er dei å finne i hovuda til dei som bur i desse småsamfunna.

Sjølv om mange av oss er blitt bymenneske både i Møre og Romsdal og i Sogn og Fjordane, bur det framleis mange i små bygder. Etter gjeldande fylkesplan bur 1/3 av utanfor bu- og arbeidsområda til dei tre store byregionane i Møre og Romsdal. Sogn og Fjordane er i endå større grad eit konglomerat av småsamfunn.

Korleis handterer fylkesnivået dei utfordringane slike småsamfunn representerer i ei tid der flyttestraumane meir eller mindre eintydig peikar i retning av flytting til dei sentrale bu- og arbeidsområde i eller utanfor fylka våre? Kan fylkesnivået setje bygdene betre i stand til å handtere dei utfordringane slike endringsprosessane representerer? Det er ”bygdeutvikling” i denne meininga som er tema for dette kapitlet gjennom to overordna spørsmål:

For det første: Korleis definerer både fylkesnivået og representantar for bygdene det vi kan kalle ”bygdeutvikling”? Korleis vert dette oppfatta og definert som på den eine sida ei politisk-administrativ arbeidsoppgåve og på den andre som ei utfordring for ei livsform?

For det andre: Kva særpregar dei fasar og lærdomar utviklingsaktørar i småsamfunn går gjennom, og i kva grad kan vi tilskrive dette prosessar styrte frå fylkesnivået.

I avslutninga drøftar eg *variasjonar mellom fylkesnivået* i iverksetting av det eg her vel å kalle bygdeutviklingspolitikk. Det sentrale spørsmålet her er i kva grad moglege variasjonar kan førast attende til trekk ved aktørane på fylkesnivået

Framgangsmåte

Som ein del av eit prosjekt innan Regionalforskningsprogrammet har Høgskulen i Sogn og Fjordane gjennomført ein studie av Bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane (BU-programmet) (Glosvik 2001). Denne studien er utvida med ei utfyllande datainnsamling i Møre og Romsdal. BU-programmet i Sogn og Fjordane danna utgangspunktet for ei rekkje intervju der vi tok utgangspunkt i programdeltaking, men først og fremst med dei som informantar rundt programmet meinte kunne bidra med verdifull informasjon. Metoden gav oss ei liste på omlag 16 namn¹⁴. I tillegg til at desse personane er intervjuar, har vi gått gjennom ei rekkje presentasjonar av bygder som har delteke i Bygdeutviklingsprogrammet.

¹⁴ Informantar i Sogn og Fjordane: Lars Hustveit, Trond Sundby, Rasmus Felde, Egil Nestande, Oddveig Birkeland, Geirmund Dvergsdal, Astrid Grete Torheim, Ellen Njøs Slinde, Jarle Skartun, Kristen Hundeide, Jon K.Lyngstad, Anne Osland, Jan Eide, Jostein Gillehammer, Rønnaug Leite og Leif Inge Underdal.

Ein liknande framgangsmåte vart nytta i Møre og Romsdal, men med eit viktig atterhald: Som vi skal sjå, har ikkje Møre og Romsdal organisert slikt utviklingsarbeid i eit eige program. Difor eksisterer det ikkje noko fellesskap av bygdeutviklingsentusiastar som ”organiserer” datainnsamlinga for oss. Når vi slik sett spurte etter informantar i Møre og Romsdal, fekk vi ei liknande liste over informantar, men med folk som i langt mindre grad kjende kvarandre og som i langt mindre grad enn i Sogn og Fjordane hadde den same bakgrunnen og dei same felles erfaringane når dei vart intervjuet¹⁵.

Det som særpregar informantane frå begge fylka er at dei frå litt ulike ståstader er opptekne av dei utviklingstrekk som pregar småsamfunn og småskalaproduksjon i dagens Noreg. Nokre av dei er lokale entusiastar og eldsjeler, andre har det som jobb å arbeide med utviklingsspørsmål. Felles er at dei fortel korleis dei oppfattar og tenkjer omkring nokre utviklingstrekk og utfordringar. Atikkelen byggjer på det vi kallar kvalitative data. Det er ikkje tala som syner dystre flyttemønster som er viktige her, men korleis eldsjeler og offentleg tilsette tenkjer om småsamfunn i ei endringstid.

Bygdeutvikling som politikfelt på fylkesnivået

Ved å spørje i innleiinga om korleis fylkesnivået handterer dei utfordringane småsamfunn representerer, opna eg for ein brei definisjon av kva småsamfunnsutvikling på Nordvestlandet kan vere. 'Bygdeutvikling' vert gjerne nytta som samleomgrep for tiltak retta inn mot utviklingsprosessar i bygdesamfunna. Kva er likvel bygdeutvikling? Det er mist to måtar å svare på spørsmålet. For det første kan vi gå til bygdefolket og spørje dei kva meiner bygdeutvikling er. For det andre kan vi spørje forvaltninga og dei ansvarlege for politikfeltet. La oss gjere begge deler.

Mål og middel i bygdeutviklingspolitikken

Som *politisk* satsingsområde er bygdeutvikling forankra både i den generelle distrikts- og regionalpolitikken og i landbrukspolitikken. Slik sett havnar det i ei gråson mellom dei offentlege organa som steller med regionalpolitiske saker gjennom Kommunal- og regionaldepartementet, fylkeskommunane og SND på den eine sida, og landbrukspolitiske spørsmål gjennom Landbruksdepartementet og fylkesmennenes landbruksavdelingar på den andre. Målsettinga for bygdeutviklingspolitikken er å halde ved like og utvikle lønnsomme arbeidsplassar, velferdstilbod og samfunnsfunksjonar slik at hovudtrekka i busettingsmønster vert halde vedlike, og ein sikar dei busette i Bygde-Noreg tilfredsstillende økonomiske og sosiale levekår. Like muligheter og vilkår for ei framtid for både kvinner, menn og ungdom vert framheva¹⁶. Bygdeutviklingspolitikken er vidare forankra i St.meld. nr 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Der vert det sagt at næringspolitikken for bygdene skal styrkast, næringsgrunnlaget utvidast og det skal gjevast plass for alle former for næringsvirksomheit.

Dei viktigaste økonomiske verkemidla for næringsutvikling forstått som bygdeutvikling, er dei såkalla Bygdeutviklingsmidlane. Dei vert forhandla fram gjennom

¹⁵ Informantar i Møre og Romsdal: Ole Syltebø, Kari Viggen, Synnøve Valle, Sivert Gravem, Kirsti Indreeide, Olaug Kadio, Elisabeth Kandal, Enok Kippersund, Gunn E. Sandvik, Kristin Wadsten, Roald Solheim, Johan Helgetun og Knut Bårdseth.

¹⁶ <http://www.odin.dep.no/ld/norsk/Ansvarsomraader/Bygdeutvikling/BU-politikken/020031-990075/index-dok000-b-n-a.html>

jordbruksforhandlingane mellom organisasjonane i landbruket og staten ved Landbruksdepartementet.

Den lokale/regionale forvaltninga av BU-midlane

Måla for bygdeutviklingspolitikken er vide. Dette vert også gjenspegla i regelverket for tildeling av BU-midlar, der det i regelverket heiter at midlane skal

- a) Medverke til etablering og utvikling av småskalaprega verksemder (tiltak)
- b) Fremje lokalsamfunnstiltak som legg tilhøva til rette for næringsutvikling.
- c) Stimulere til rekruttering av begge kjønn til landbruket

Midlane kjem i to pottar eller tildelingar til fylka. Den eine potten går til SND, som skal forvalte dei bedriftsretta virkemidla, medan FMLA skal ta seg av utgreiings- og tilretteleggingstiltak¹⁷. Forvaltninga av BU-midlar forutset tett samarbeid mellom ikkje berre SND og FMLA, men også fylkeskommunen og kommunane. Bruken av BU-midlane, både for SND og FMLA, skal vere forankra i ein *strategi* på tvers av forvaltningsorgana. Dette skal skje – som det heiter - ved å utarbeide ” strategiske planer for bruken av BU-midlane tilpasset lokale forhold og samordnet med fylkesplanens målsettinger og handlingsprogram (RUP)” (op cit). Dette er viktig, fordi her ein ser måten staten prøver å samordne ulike tiltak. Etter regelverket kan BU-midlar nyttast *til felles programsatsingar* mellom fylkesmann, fylkeskommune, SND og andre statlege/fylkeskommunale einingar. Slike satsingar heiter i Kommunal- og regionaldepartementets distriktsprosa, ”Regionale utviklingsprogram”, eller ”ruppen”, som stammemedlemene talar om. I tillegg nemner Landbruksdepartementet særskildt at det er mogeleg å samfinansiere lokalsamfunnstiltak i meininga generell næringsutvikling og satsing på ungdomstiltak. Mobilisering og tilrettelegging er konkret omtala som støtteverdige lokalsamfunnstiltak. Ein ser føre seg den same forma for spleiselag som i RUP-samanheng.

Er det forskjellar mellom fylka?

Det er i utgangspunktet lite som skil dei to fylka når det gjeld dei formelle rammene for utforming og iverksetting av bygdeutviklingspolitikk. *Ein eventuell ulikskap vil oppstå nett*

¹⁷ Tabellen nedanfor syner fordelinga av BU-støtte til dei to fylka for 2003 (Kjelde: Rundskriv M-9/2002 R999 (2002/1639) 18.12.2002.

Fylke	Utviklings- midler FMLA	Utviklings- midler SND	Tradisjonelt landbruk SND	Rentestøtte SND
Sogn og Fj.	5,0	7,1	11,7	41,3
Møre og Romsd.	3,9	6,3	10,4	38,2
SUM heile landet	55	88	143	500

gjennom utforming og iverksetting av ulike program og satsingar på fylkesnivået. Og det er __ forskjell mellom Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane her.

For det første er Møre og Romsdal ein meir aktiv deltakar i det lokalsamfunnstiltaket som vart gjennomført av fylkeskommunen og kommunar i den såkalla utkantsatsinga enn Sogn og Fjordane.¹⁸ Rindal har vore såkalla pilotkommune i denne satsinga. Det har for så vidt også Askvoll i Sogn og Fjordane, men eg har eit klart inntrykk av at ein i Møre og Romsdal har lagt større vekt på ei slik satsing enn tilfellet var på fylkesnivået i Sogn og Fjordane.

Utkantsatsinga/småsamfunnssatsinga er av dei som evaluerte tiltaket kalla eit typisk ovanfråned retta tiltak som har utspelt seg mellom stat, fylkeskommune og kommune (Karlsen, Lysgård, Ryntveit og Langhelle 2002:2). Eg tolkar det slik at småsamfunnssatsinga i Møre og Romsdal både med omsyn til distriktpolitisk innhald og iverksettingsstrategi er relativt tett knytt til det vi kan kalle den ”nasjonale standarden”. Dette inneber at *fylkeskommunane* og *kommunane* er dei ansvarlege iverksetjarane og bærarane av ansvaret for utvikling av småsamfunn.

I Sogn og Fjordane starta ein på eit tidlegare tidspunkt med ei satsing på småsamfunn, men då gjennom det dei kallar BU-programmet, og med ei satsing på utvalde *bygder*. Orda er ikkje uviktige her: I Sogn og Fjordane tok ein altså til med dette arbeidet før omgrepet ’småsamfunn’ vart teke i bruk. Her har omgrepet ’bygdesatsing’ fått feste. Initiativet til eit eige bygdeutviklingsprogram kom frå fylkeskommunen tidleg på 90-talet, men har i all hovudsak vore gjennomført av Fylkesmannens landbruksavdeling. Her er då eit særskilt viktig skilje mellom fylka. I Sogn og Fjordane er det FMLA som har site i førarsetet i den satsinga på småsamfunn dei kallar bygdeutvikling. Det syneste også å vere ein generell haldning i Sogn og Fjordane fylkeskommune at dette handterer kollegaene på landbrukssida også så godt, at det er ingen grunn for fylkeskommunen å ikkje tilpasse seg FMLA sine erfaringar og strategiar.

Bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane er som sagt eit tiltak som stammar frå den *generelle* delen av BU-potten. Kvar bygd som deltek i programmet har fått 240 000,-/250 000,- over tre år. 60 000,- av desse frå kommunane sine, resten frå bygdeutviklingsmidlane. I tillegg er andre midlar under BU-programmet forvalta av fylkesnivået til fellestiltak.

Møre og Romsdal har altså tilgang til dei same typane midlar, men har ikkje i same grad samla og styrt midlar gjennom eit eige program slik tilfellet har vore i sør. Også bygder, einskildpersonar og verksemder i Møre og Romsdal kan søkje – og gjer det – om å få tilgang til generelle tilretteleggings- og utviklingsmidlar. Forskjellen mellom fylka er difor i *utgangspunktet* ikkje store, men det er ein variasjon, og nett det at regionale organ på fylkesnivå set ut i livet offentleg politikk på litt ulike måtar gjer det interessant å samanlikne dei to fylka.

Kva inneber ein slik variasjonen for måten ein tenkjer omkring bygdeutvikling er? Lat oss vende blikket mot bygdene og spørje dei aktørane i forvaltninga og i bygdene som møter bygdeutviklingspolitikken i praksis: Kva meiner *dei* bygdeutvikling er?

¹⁸ Kommunal- og regionaldepartementet har seinare heller tala om småsamfunn enn utkantsamfunn.

Bygdeutvikling sett frå bygdene sin synsstad

Formålet med dette del-kapitlet er først og fremst å syne at bygdeutvikling i dei to fylka ikkje kan definerast snevert. I det følgjande er det dei ulike oppfatningane av kva bygdeutvikling "er" eller "kan vere" vi skal rette søkelys på – enten det er ein byråkrat, bonde eller bygdeentusiast som talar.

Bygdeutvikling er evig motpolitikk

Den mest generelle utsegna eg har registert er at bygdeutvikling ikkje er noko anna enn det som har skjedd til alle tider her i landet: Folk prøver å kløre seg fast meir eller mindre upåverka av kva slags politikk staten set i verk. Folk - eldsjeler - er motorane i lokalsamfunn dei prøver å utvikle - like mykje på tross av som på grunn av - nasjonale tiltak og nasjonal og regional politikk som trugar bygdene. I Sogn og Fjordane er deltaking i BU-programmet slik sett eit verkemiddel bygder kan nytte fordi det er eit sett av løysingar som kan koplast til evige problem bygdene har. Bygdeutvikling er i dette biletet også eit protestrop om at bygdene har kvalitetar og verdiar nokon finn grunn til å take vare på og utvikle i eit tid der det offentlege rommet ikkje har plass til positive omtaler av dei.

I Sogn og Fjordane vert dette eit spørsmål om å take vare på det som er spesielt ved dette fylket. Småbyane og tettstadane våre er det ikkje noko spesielt med. Dei liknar andre småbyar og tettstader. Bygdeutvikling vert difor å take vare på det som gjer Sogn og Fjordane spesielt - ein stad der folk faktisk bur spreidd.

Også i Møre og Romsdal er det lett å finne rom for denne tolkinga av bygdeutvikling, og dei informantane som legg størst vekt på denne sida av omgrepet nemner også demokratisida, retten til sjølvutvikling og eigenverdien av at samfunnstiltak vert skapte nedanfrå og forma gjennom bygdenes eigenvekst. Men dei tre byane i nordfylket representerer eit kognitivt problem: Korleis få gjennomslag for bygdetenking i eit fylke med tre byar som konkurrerer om å vere mest by?

Bygdeutvikling er å balansere mellom distriktpolitikk og landbrukspolitikk

Ein stor ulikskap mellom fylka finn vi når informantane fortel om tilknytninga til landbrukssektoren og aktørane i landbruksnæringa. Fleire informantar i Møre og Romsdal enn i Sogn og Fjordane er særst tydelege når dei meiner at bygdeutvikling, ja det er å skape ny giv og nytt liv i primærnæringane eller å skape alternativ til dei tradisjonelle aktivitetane i primærnæringane. Fleire av informantane i nordfylket er heller ikkje viljuge til å skilje mellom næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling. Det er to sider av same sak, seier dei.

Så enkelt er ikkje svaret i Sogn og Fjordane, der ein gjennom 10 år skal leite langt mellom kvart enkelt, direkte landbruksretta prosjekt. I dette fylket handlar bygdeutvikling om *bygdesamfunnet*, ikkje landbruksnæringa, sjølv om pengane kjem frå den såkalla jordbruksbruksavtalen. Det er lokalsamfunnsutvikling i bygdene det dreier seg om. Dette seier likevel dei ansvarlege for programmet det av og til er vanskeleg å få gehør for. Også i høve deler av fylkeskommunen - som ein elles arbeider tett saman med - vert BU-programmet oppfatta som eit program for bønder. Heller ikkje media synest forstå at "bønder" og "bygder" ikkje er eitt og det same. I Møre og Romsdal seier ein det same, ja ein representant for fylkeskommunen meinte ordet 'bygdeutvikling' tilhørde fylkesmannens landbruksavdeling.

Møre og Romsdal fylkeskommune nytta omgrepet 'lokalsamfunnsutvikling' når dei ville snakke om desse tinga.

Men kva inneber slike problemstillingar i praksis? I Sogn og Fjordane nyttar "landbruksfamilien"¹⁹ og den næraste slekta "pub'en på Borgund" som døme på prosjekt som braut ein *barriere* i måten dei tenkte omkring bygdeutvikling som lokalsamfunnsutvikling: Ein søknad om å bruke BU-midlar til å etablere ei skjenkestove vart støtta. Dette synte kva det eigentleg dreier seg om: Bygdeutvikling dreier seg om å skape levande lokalsamfunn. Trengs det ein pub til å gjere det, ja så er det bygdeutvikling det også.

Bygdeutvikling er det fylkeskommune og kommune ikkje maktar

Det er ofte eit trugsmål eller ei negativ hendig som utløyser etablering av eit bygdeutviklingslag og/eller søknad om deltaking i BU-programmet i Sogn og Fjordane. Det er gjerne butikken, skulen, bankfililen som er utsett. Eller det kan vere ei anna form for funksjonstømming det er tale om. Staten gjennom Norsk tipping, Posten og Statoil har nett ikkje bidratt til å halde på optimismen i mindre bygder. Fylkeskommunen og kommunane er meir eller mindre hjelpelause i slike sentraliseringsprosessar. Kommunane sjølve ser på skulenedlegging og skulesentralisering som mogelege strategiar for å makte dei krava dei vert pålagde i lys av kommuneøkonomi - eller nasjonal skulesatsing - paradoksalt nok.

Ser vi på mange av dei såkalla nærmiljøtiltaka - som det er langt dei fleste av i BU-bygdene i Sogn og Fjordane - er dette tiltak som klart fell innanfor det kommunar har ansvaret for. Men det er bygdeutviklingslag som trer inn der kommunen ikkje maktar oppgåva - eller ikkje vil. Alle turløyper, idrettsanlegg osv. fell delvis inn under fylkeskommunens politikkfelt, delvis kommunane. Bygdeutvikling vert slik sett ein slags forsvarsstrategi, eit svar på eitt eller anna trugsmål verken fylkeskommune eller kommune synest å handtere.

Men om aktivitetar forsvinn eller vert berga, er trugsmålet om funksjonstømming der likevel. Bygdeutvikling vert då ein aktiv strategi for å take vare på og utvikle tilbod det offentlege burde teke ansvar for. Nøkkelen til slikt arbeid i Sogn og Fjordane er aktive bygdeutviklingslag, grendelag eller liknande friviljuge samanslutningar. Omfanget av slike lag er relativt stort her, og i BU-programmet har dei nøkkelroller i bygdene deltaking i programmet, og dei som organiserer programmet på fylkesnivået legg stor vekt på dei. *Her er det igjen eit slåande skilje mellom dei to fylka.* Eg har spurt alle informantane i Møre og Romsdal om omfanget av slike lag og organisasjonar. Dei færraste kjenner til dei, og berre nokre få informantar har noko tru på slike lag som motorar i lokalsamfunnsutvikling.

Bygdeutvikling er å temje bygdedyret

Ein annen definisjon av bygdeutvikling har likevel dei to fylka felles. Det dreier seg på ein litt vanskeleg måte å forklare, om å tenkje positivt. Det er dreier seg om å setje søkelys på det gode og verdiar ein har, trass alt. "Bygdeutviklingsideologien" dreier seg om å få samla dei kreftene som tenkjer positivt og kreativt og setje dei inn som ei felles drivkraft som utkrystalliserer seg i tiltak som på ulike måtar aukar *verdiane* eller verdiskapinga i bygda. Verdiar er her mange ting - det kan vere å halde på dei demningane som skule og barnehage

¹⁹ "Landbruksfamilien" femner om fylkesmannens landbruksavdeling og dei kommunale landbrukskontora som fram til 1.1.94 var del av den same forvaltningseininga.

utgjør, men også dei abstrakte tankane bygdefolket har om seg sjølv og bygda. Det dreier seg om verdien av å tenkje positivt og konstruktivt.

Nokre talar om verdiskaping i særskilte abstrakte vendingar og ser bygdeutvikling som eit spørsmål om å byggje bygda som eit merkevare; å auke den ikkje-materielle omsetninga av produkta bygda leverer, om å lage nye, spennende koplingar mellom tradisjonelle ting og nye teknologiar. Det dreier seg om å utvikle naturen, kulturen og produkta våre på måtar som kan gjere dei unike i verdssamanheng. Men for å få det til, må vi tenkje på andre måtar og definere verdiane våre på andre måtar. Denne prosessen er også bygdeutvikling.

Bygdedyret vert nemnt oftare i Møre og Romsdal enn i Sogn og Fjordane, men meininga er den same: Ein må kjempe mot den kollektive sutringa, og dei negative - dei som alltid leitar etter feil hjå dei som tenkjer på andre måtar enn "folk flest". Ikkje minst framhevar informantar i begge fylka kor negativt dei meiner dårleg stemning i bygda og negative tankar og omgrep fungerer overfor ungdom. Negativ omtale skremmer ungdom vekk frå bygdene. Ikkje berre i fysisk meining, men kanskje verre: Dei vaksne si sutring gjer at bygda vert definert som ein negativ kategori i bygdeungdomens eige sjølvopfatning

Bygdeutvikling er å skape nye fellesskap i mikrobølgebygda

Det er nokre som seier at bygdeutvikling dreier seg om å finne att *fortida*. Andre seier at det dreier seg om å redefinere bygdas posisjon. Finne ut kvar ho er i verda. Kanskje er ho ikkje ein utkant i kommunen, kanskje er ho sentrum for noko som peikar langt inn i framtida? Uansett er bygdeutviklingsprosjekt byggjesteinar i eit sosialt eksperiment der ein gjennom arbeidsforma forsøker å byggje opp noko mange meiner er tapt, eller på veg til å bli tapt i mikrobølgebygda der folk er opptekne med seg og sitt, køyrer borna til og frå musikken og idrettsøvingane i kommunesenteret og knappast talar med naboen lenger. "Traktoreinsemda" var det ein som tala om i Møre og Romsdal, og sikta til at bønder no arbeider åleine på kvar sine bøyar i bygder som er tømde for folk.

Men nokre bygder er berre tømde for folk om dagane. Dei er meir eller mindre integrerte i eit større omland, der *pendling* til eit større senter løyser bygdas trong for arbeidsplassar. Slik pendling medfører likevel at bygda som sjølvstendig eining vert tømt for økonomisk aktivitetar. Sosialt og kulturelt sett kan ein også tale om ei funksjonstømming når dei som bur i bygda deltek like mykje og meir i aktivitetane i senteret som i eiga bygd. Slik sett vert nokre bygder *sovebygder*. I ei sovebygd er det irriterande at butikken vert lagt ned, men ikkje verre enn at ein godt kan handle på REMA1000 i kommunesenteret - noko ein stor sett gjer likevel. Elles hadde ikkje nærbutikken vorten lagt ned.

Men blir han det, er det endå ein møteplassane mindre att i bygda. I tillegg til at nokre av dei gamle organisasjonane og laga slit - kanskje klarer dei ikkje å rekruttere, kanskje fengjer ikkje aktivitetane og tilboda slik dei ein gong gjorde. Som ein informant i Sogn og Fjordane sa det: "Husmorlaget var ein av organisasjonane som stod bak søknaden om deltaking i BU-programmet. Det var det siste andedrettet til laget". I BU-bygdene er det interessant å sjå kven som er deltakarar i prosjektstyre og bygdestyre; av og til ser ein yrkestittel og utdanning nemnt: Det er ofte tale om folk med høgare utdanning og innslaget av (relativt) unge kvinner er høgt. Kanskje har desse trong for å organisere seg på andre måtar enn i dei tradisjonelle organisasjonane og laga? For desse personane vert bygdeutviklingstiltaka eit høve til å drive lokalsamfunnsutvikling gjennom ein form for personleg kompetansebruk der dei *skapar* dei

nye møteplassane dei sjølve etterlyser. Men dette skjer så stille at ingen merkar det. Over tid har kanskje Kvinneforum avløyst Bondekvinnelaget som den sjølvsaagte møtestaden for kvinnene, prosjekt 'Digital bygdebok' har avløyst historielaget og 4H møtest like gjerne på internettkafeen som ved kaninbura. Ein av informantane fortalde at ho var på ein jubileumsfest i ungdomslaget. Det slo henne under festtalane at ungdomslaget eingong gjorde det Bygdeutviklingsstyret no forsøker å gjere. Ungdomslaget eig ungdomshuset og driv bingo for å finansiere det. Bygdeutviklingslaget overtok stafettpinnen frå eit ungdomslag som tapte si sjel i bingo.

Når bygdefolket møtest i årsmøtet i eit aksjeselskapet som eig og driv nærbutikken, men ikkje lenger framfor disken der dei ber om kreditt hjå handelsmannen medan naboen høyrer på, har det skjedd eit kvantesprang. Møteplassen kunne vere eit problem, før i tida òg. Når kvinnebanken i ein kommune i Møre og Romsdal disponerer midlane til eigenutvikling sjølve, har dei fått utviklingsrom mange som har fått nei i den lokale sparebanken kan misunne dei.

Men slike tiltak endrar bygdene. Utan at vi ser det. "Det er så tungvint når ikkje alle har e-post", glapp det ut av ein informant. Eg trur ikkje han var klar over at *måten* hans å samhandle med sambygdingane ikkje lenger kunne byggje opp om bygda i meininga eit fysisk, sosialt samvære på butikken eller ungdomshuset.

Bygda vert ikkje virtuell fordi om ho har eiga heimside. Men ho vert det når innbyggjarane heller legg inn meldingar på heimesida, enn brukar oppslagstavla utanfor butikken. Det er også bygdeutvikling, men dei færraste tenkjer over det.

Bygdeutvikling er å lære prosjektstaten å kjenne

Bygdeutviklingsarbeid er også ein ny måte å tenkje på for mange. For å få del i dei gode stat, kommune og fylkeskommune disponerer, må initiativtakarar, eldsjeler og bygdestyre klare å handtere møtet med eit system som ikkje alltid er like enkelt å forstå. Program og prosjekt, kva betyr det? Kor mykje tid skal nyttast til rapportering, kva skal rapporterast? Når er vi avgrensa av eit nei på ein søknad? Kven kan vi då gå til for å få finansierte ideane våre? Spørsmåla syner kva deltakarar i BU-programmet og liknande tiltak må lære for å kunne fungere berre innanfor ramma av program- og prosjektforma. Dette kan vere slitande. Ikkje minst stiller denne arbeidsforma krav om kontroll over eit abstrakt språk som gjer det mogeleg å samspele og omsetje mellom bygdefolkets vilje og byråkratispråkets ulike dialektar og genrar. Slik sett er bygdeutvikling ein læringsprosess. Skal ein få del i dei gode det offentlege trass alt meiner småbygdene bør få del i, må ein lære seg å tale språket til dei som kontrollerer ressursane. Ein må kunne dei moteorda som til ei kvar tid gjeld som tilgangskode til statens pengesekkar.

Bygdeutvikling er å auke handlingskapasiteten

Deltaking i områderetta bygdeutviklingstiltak gjer noko med bygder. Det har vi erfaringar frå i Sogn og Fjordane, og det same rapporterer dei frå Møre og Romsdal, der ein også har drive med slike samfunnsretta tiltak, om ikkje på same måten og i same omfang. Lat oss sjå nærare på kva bygdene som deltek i BU-programmet i Sogn og Fjordane gjer med småpengane dei får.

Løvik (1995) prøvde i 1995 å rekne seg fram til den han kalla ein *mobiliseringskvotient* i første runde av BU-programmet i Sogn og Fjordane. Med det meinte han kor mykje andre pengar ei BU-krone utløyste av andre midlar, og kor mykje arbeidsinnsats i timar prosjektstyrets innsats utløyste av dugnadsinnsats frå andre. Pengekvotienten var 4,6, arbeidskvotienten meinte han var 6,8. Dei fem første BU-bygdene i Sogn og Fjordane la slik sett ned 15600 arbeidstimar. Det er ingen grunn til ikkje å tru at det same er tilfellet for nye BU-bygder. Sjølv om det er stor variasjon mellom bygdene kan vi likevel leike oss litt med desse tala: Gjennom BU-programmet hadde til saman 22 bygder i Sogn og Fjordane delteke frå 1992 til 2002 (2 av dei to gonger, men i ulike periodar). Dersom vi tek gjennomsnittet av dugnadsinnsatsen i dei fem første bygdene var denne på 3120 timar. I 22 bygder vert dette 68640 timar. Dersom vi også er viljuge til å setje ein pris på 400,- kan seie at bygdene produserte eigeninnsats for minst 27 456 000,- gjennom desse åra.

Interessante tal, men like interessant er det kanskje korleis desse ressursane vert mobiliserte i bygdene. I denne bruken av omgrepet 'mobilisering' ligg det minst følgjande forståingar: Mobilisering er å få bygdefolk til å bidra med idear, pengar og arbeid; det er å lære opp bygda; å skape lokal sjølvkjensle og få bygdefolket til å forstå at det nyttar å satse. Det ligg også ei fjerde forståing av mobilisering i tanken om å kople eksterne personar, verksemder og kompetanse til bygda utanfrå. *Folkemøtet* vert gjerne nytta som startbasis for mobiliseringsarbeid, gjerne også undervegs i prosessen. Problemet med folkemøte kan vi illustrere med ein vri på ein gamal vits: "kor mange bygdeutviklarar trengs det for å skifte ei lyspære?" Svaret er ingen, "dersom den trengs å skiftast gjer eit folkemøte det". Poenget er at dersom ein vil forklare effekten av mobilisering gjennom organisering av folkemøte støyter ein på følgjande problem: Folkemøte *gjer* ingenting, der berre snakkar ein saman og drikk kaffi.

Eit fellestrekk ved alle bygdene er at dei framstiller seg sjølve som aktive sosiale einingar med mange lag og organisasjonar. Men *alle* laga *gjer* ikkje like mykje. Kva også med alle dei tiltak som fell *mellom* laga og organisasjonane sine naturlege ansvarsområde? Kva med alle tiltaka som fell mellom private aktørar og det offentleges ansvarsområde? Kven skal gå mellom kommunen og ein privat grunneigar i spørsmålet om det bustadfeltet folkemøtet meiner bør byggjast ut? Det er i dette *skjeringsfeltet* eit bygdeutviklingslag naturleg finn ein stad å vere. Og gjennom deltaking i programmet får utviklingslaget hand om visse pengesummar - rett nok små - som gjer dei *handlingsdyktige*. Det er heller ikkje tilfeldig at det er i omstillingstider og i ei tid med trugsmål mot bygda i ulike meiningar det vert skipa utviklingslag. Dette er naturlege svar på eit "krav om omstilling", om "modernisering", om "alt det nye" osv. osv. Bygdeutviklingslag vert bygdene organisatoriske svar på krav om endring, og gjennom BU-programmet gjev staten dei midlar som skapar *handlingskapasitet* og handlingsrom. Desse nyttar dei openbert til å organisere *andre*.

Ein annan måte å seie dette på er at Bygdeutviklingsprogrammet fungerer fordi ein gjev pengar på temmeleg fritt grunnlag til ein organisasjon som dermed får kapasitet til å gå inn og organisere *andre* ressursar. Slik eg oppfattar temmeleg mange av bygdene - kanskje alle - *har* dei eigentleg vore gjennom ein mobiliseringsprosess *før* dei søkjer om opptak, og ei gruppe av eldsjeler *har* funne fram til eit handlingsgrunnlag. Ja, nokre har venta lenge før dei kom med. Dette er då også dei ansvarlege for BU-programmet klar over, når dei talar om "bygdene modningsprosess", noko bygdene sjølve også er klar over. Ei bygd skreiv dette i søknaden:

Vi søkte for nokre år sidan om å bli med i eit prosjekt som heitte Liv Laga²⁰. Bygdefolket som var skeptiske då fekk vi delvis med oss, men i dag ser vi det slik at bygda ikkje var mogen for denne typen utvikling. Då vi fekk negativt svar tilbake fekk bygda seg ein nedtur som vi veit at vi skal sleppe no, uansett utfall.

Legg merke til to ting i sitatet: Det fortel om ein modningsprosess mellom folk og det fortel noko om "vi" som søker og "bygdefolk" som er skeptiske. "Vi" er dei som søker, som står bak bygdas aktivitet, og dei som har heva seg over "bygdefolkets skepsis" men som *likevel* handlar - som så og seie skiftar lyspærene.

Det er *desse* folka BU-programmet mobiliserer, og som igjen evnar å organisere sine sambygdingar til felles innsats. Sjølve den fundamentale *mobiliseringsprosessen*, ja den har kanskje skjedd før nokon i det heile tenkte på deltaking i BU-programmet. Her er vi kanskje ved det Fylkesmannens landbruksavdeling i Sogn og Fjordane sjølv oppfattar som nøkkelen til suksess: Dei lærte seg i BU-programmet til å stole på bygdelaga og til systematisk å støtte dei bygdene som makta å organisere seg sjølv.

Bygdeutvikling i denne meininga er såleis å auke handlingskapasiteten - til *nokon* i bygda. Til dei som klarar å overvinne skepsis, til dei som ikkje bryr seg om bygdedyret.

Bygdeutvikling er å kveike eldsjelene

Deltaking i sosiale bygdeutviklingstiltak er likevel krevjande. Særskilt er den sentrale prosjektleiinga på bygdenivå utsett for slitasje. Gjennomgåande - og systematisk - vert desse av dei som står utanfor kalla 'eldsjelene' - dei som er berarar av ideane, entusiasmen og som står for framdrifta av arbeidet i bygdene. Lat oss difor sjå nærare på nokre erfaringar frå slikt arbeid.

Eldsjelene står overfor ei rekkje utfordringar. Nokre av dei kjenner vi generelt frå denne typen prosjekttretta arbeid, andre er meir spesifikke knytte til det bestemte bygdesamfunnet dei opererer i. Dei siste omtalar vi ikkje her, men rettar søkelys på dei meir generelle erfaringane²¹. Det er rett å leggje til her at dei erfaringane som vert framheva i stor grad er i tråd med det vi veit om lokalt entreprenørskap og mobiliseringsarbeid i småsamfunn (td. Holbek 1990 og Aarbo og Bukve 1990:101 ff).

I tråd med definisjonane av bygdeutvikling ovanfor, handlar det mellom anna om å mobilisere vanlege folks ressursar og å nytte desse for å løfte eit lokalsamfunn i eit felles tak. Nøkkelspørsmålet her er nett ressursar. Ein av dei store bøygane i slikt arbeid er å klare å mobilisere ressursar som er *opptekne*. Det er ikkje slik at det går mykje folk ledige i bygdesamfunna på Nordvestlandet. Som ein informant seier det; *folk held jo på å jobbe seg i hel!* Frivillig deltaking i lokalsamfunnsretta arbeid vert difor oppgåver som kjem i tillegg til alt det andre jobb og familieliv krev. Dette er ikkje noko nytt eller spesielt, men det representerer store utfordringar for eldsjelene - dei lokale drivkreftene som går inn og organiserer tiltak der det vert venta at andre stiller opp med stor dugnadsinnsats.

²⁰ Eit fylkeskommunalt mobiliseringsprosjekt knytt til nærmiljøproblemstillingar i Sogn og Fjordane.

²¹ Sidan Bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane representerer den mest systematiske erfaringskjelda er det følgjande i stor grad henta frå dette fylket, likevel med innspel henta frå informantane i Møre og Romsdal.

Dette slit på. Dei tidlege bygdene i BU-programmet i Sogn og Fjordane rapporterer då også at det vart vanskelegare og vanskelegare å få folk til å stille opp. Det er lokale organisatorar som rapporterer om bygdefolk som vert forbanna når dei gjennom år må stille opp for fellesskapet. Det er vidare vanskeleg å fordele slik arbeidsinnsats rettvist. Slik sett vert det klare tidsfasar i bygdeutviklingsarbeid. I ei tidleg fase er det mogleg å halde høg aktivitet, men den dalar etter ei tid. Ein må vere så realistisk å sjå at det går ei grense for kor mykje dugnadsinnsats ein kan rekne med å mobilisere. Eldsjelder kan brenne ut, og det kan også bygdas dugnadsvilje.

Bygdeutvikling er å aktivisere ulike typar eldsjeler

Det kan nok variere kva som er den personlege drivkrafta til eldsjelene. Det kan vere viktig å rette søkelys på dette fordi vi menneske gjerne vil vurdere om noko er godt og dårleg i lys av denne drivkrafta.

Ei gruppe er enkel: Dei får ganske enkelt *tenning* på dette. Dei tykkjer det er spennande og gjevande arbeid *i seg sjølv* å halde på med utviklingsarbeid. Dei trivst med abstraksjonar, prosessar og "action" i bygda. Dei er "urokråker" med nye idear. Det hadde dei vore uansett kva samfunn dei budde i og jobb dei hadde. I Sogn og Fjordane finn vi dei som naturlege innslag i Bygdeutviklingsprogrammet, der sjølve arbeidsforma tiltalar dei meir enn andre. Sannsynet er stort for at dei som arbeider med utviklingsarbeid i vedkomande kommune eller i Sogn og Fjordane generelt vil møte dei på nytt og på nytt. Det er dei som seier Bygdeutviklingsprogrammet er ein suksess fordi det er så spennande å jobbe slik. I Møre og Romsdal har vi ikkje eit program å leite i, men vi kan sjå dei – og høyre om dei – i andre samanhengar. For dei er utviklingsarbeid eit mål i seg sjølv.

Ei anna gruppe av lokale prosjektarbeidarar er meir opptekne av dei konkrete tiltaka ein gjennom bygdeutvikling rettar søkelys mot - eller bygda forsøker å realisere. Det er dei som ser at mykje arbeid må gjerast, og i Sogn og Fjordane kan ein gjennom Bygdeutviklingsprogrammet få gjort ein del av det. Desse vil ein også kunne møte att i anna utviklingsarbeid. Dei peikar på eit bygg, ei etablering eller ein nyttilflytta familie og seier at der er suksessen vår. Entreprenøren som vil etablere sin eigen arbeidsplass, som ynskjer å sikre ei verksemd, ein butikk eller dei som generelt er opptekne av økonomisk verksemd i bygda finn vi i denne gruppa. For dei er deltaking i BU-programmet meir eit verkemiddel enn eit mål.

Ei tredje gruppe eg meiner å kunne sjå er dei som deltek i bygdeutviklingsarbeidet ut frå eit meir generelt samfunnsansvar. Dei er uroa over manglande aktivitet i sitt eige lokalsamfunn eller negative utviklingstrekk som også rammar dei sjølve. For dei er Bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane eit høve til å gjere ein samfunnsinnsats der dei er. For desse er suksesskriteriet auka aktivitet og tryggleik i lokalsamfunnet. Det er ikkje sikkert vi møter desse folka att i nye utviklingstiltak når programmet er over, men kanskje møter vi dei i kommunestyret.

Ei fjerde gruppe av eldsjeler er dei som vert dradd inn i arbeidet gjennom sitt engasjement i andre lag og organisasjonar i bygda. Deira interessefelt er gjerne ikkje det generelle utviklingsarbeidet. Heller er det gjennom eit idrettslag, ungdomslag eller ein kulturorganisasjon som har stått bak eit bygdeutviklingslag eller ein søknad om deltaking i programmet dei har blitt dregne inn. Sannsynet er stort for at dei går attende til det opphavlege interessefeltet sitt.

Ei slik kategorisering er verken fullstendig eller gjensidig utelukkande. Ved å gruppere dei slik ser vi likevel at eldsjeler i bygdeutviklingsarbeid kan bli levert i ulike utgåver. Det kan også forklare kvifor dei framleis gløder, men likevel ikkje held fram som bygdeutviklarar etter at dei har delteke i slikt arbeid ei tid.

Noko som likevel er felles for alle eg har snakka med, er at sjølv om arbeidet vert framstilt som strevsamt og tidkrevjande, er det enormt *lærerikt* og ofte *gjevande*. Ein erfaring dei ikkje ville vore utan, men heller ikkje er viss på om dei har lyst å oppleve på nytt.

Bygdeutvikling er å få råderett og bli synt tillit

For nokre er 240 000,- over tre år lite. For andre er det mykje pengar. Eg har eit klart inntrykk av at bygdene som deltek i BU-programmet opplever summen som stor. Det andre vil kalle småpengar, knappast nok til ein garasje, vert oppfatta som eit honnør og eit armslag til bygda som gjer summen langt større enn det på noko vis er rimeleg å kalle den. I dette ligg det at slik vi no eingong har organisert eit overrisslingssystem gjennom offentlege budsjett, når ingenting fram til bygdene i form av "frie" midlar. Sett frå bygda si side forsyner alle andre seg først. Og så er det slutt. I den grad det finst andre midlar tilgjengelege er det knytte ei lang rekkje vilkår til bruken av dei. "Det fantastiske med bygdeutviklingsmidlane er at midlane er så *frie* og *råderetten* er så stor", sa ein informant. Ein annan peikte på at "vi elles jo er detaljstyrte på alle baugar og kantar, men ikkje her, og det gjev glød!" Sagt på ein annan måte: frie midlar er drivstoff til eldsjeler med brennande idear på bygdas vegne.

Det gjer ein *audmjuk* å få ein slik *tillit*, som deltakinga betydde, sa ein annan informant. Fleire har påpeikt tilliten i same andedrag som dei nemner dette med fridomsgraden. Og i relasjonar mellom sosiale aktørar er nett tillitskomponenten sentral (Strand 2000:370). Å bli synt tillit seier noko om ein positiv relasjon mellom aktørar og det at tilliten i systemet i seg sjølv ein form for drivkraft eller form for *sosial kapital* (Podsakoff 1996 sitert i Strand 2000:371). I konkurransesituasjonar kan denne vere den faktoren som utgjer forskjellen mellom vinnarar og taparar, seier Strand som siterer Fukuyama (1996) (op cit).

Bygdeutvikling som mobilisering nyttar - men kva skal vi gjere med det?!

I ei bygd der ein lukkast med mobiliseringsarbeidet vil det yngle med idear, tiltak og prosjekt. Det er mange ting som skal gjennomførast, mykje papir skal ordnast og mange personar skal kontaktast. Kort sagt; ting skal gjerast. Men kven skal gjere det? I planane står det opplista kven som har ansvaret - person eller organisasjon. Likevel er det slik at når *volumet av aktivitetar* aukar, pressar ein også hardt det frivillige apparatet som skal gjennomføre dei. Det er klart at i korte periodar er det mogeleg å halde høgt aktivitetsnivå, men som nokre bygder har opplevd vert det over tid svært vanskeleg å halde dette gåande. Problemet for ei aktiv bygdeutviklingsbygd vil arte seg slik: Ein har over tid for høgt volum av aktivitetar for frivillig drift, men for lågt til å gå over til noko form for profesjonell drift. Kva gjer ein då?

I Sogn og Fjordane har Bygdeutviklingsprogrammets linje her har vore å kommunisere til bygdene at det å leige inn prosjektleiarar eller ekstern kompetanse bør dei berre gjere i korte, tidsavgrensa oppgåver. Det ligg i heile programmets ideologi at ein skal satse på eigne krefter - og at bruk av prosjektleiar utanfrå ikkje bør nyttast. Økonomisk sett er det heller ikkje mogeleg å gjere det. Likevel ligg det i dette poenget med høgt aktivitetsnivå at eit bygdeutviklingslag av praktiske omsyn etter relativt kort tid vil stange mot eit tak der dei anten må velje eit aktivitetsnivå som er så lågt at det kan drivast på friviljug basis, eller å

overlate aktivitetane til private aktørar, andre frivillige organisasjonar eller offentlege, tenesteytande einingar. Det kan vere eit vanskeleg val å ta. Nett dei same diskusjonane møter vi i Møre og Romsdal, der spørsmålet om grensegangen mellom kommunal og friviljug drift, og graden av prosjektstøtte utanfrå gang på gang vert reist av informantane.

Så langt erfaringar frå bygdene. Ser vi då noko mønster i forskjellane – eller likskapane – mellom fylka?

Kva kan vi lære av møtet mellom bygdesamfunn og fylkesnivå?

I innleiinga reiste eg to hovudspørsmål eg ville leite etter svar på. Det første var korleis både fylkesnivået og representantar for bygdene oppfattar og definerer det vi kan kalle ”bygdeutvikling”. Det andre var kva som særprega dei fasar og lærdomar utviklingsaktørar i småsamfunn går gjennom, og i kva samanheng det kan vere mellom desse og aktivitetar på fylkesnivået. Det er gjennom samanlikninga mellom fylka eg vil leite etter nokre svar. Eg vil trekkje fram følgjande:

Betre dialog om kva bygdeutvikling ”er”, i Sogn og Fjordane?

For det første er det freistande å seie at det nesten er påfallande kor dårleg den politisk-administrative sakprosaen i departement og fylkesorgan høver i forhold til dei problemstillingar, vanskar og utviklingsprosessar ein møter på bygdenivået. Dette er felles for dei to fylka: Det er hardt pressa småsamfunn vi talar om, og eg finn dei lett svulstige måldokumenta på statsnivået nesten patetiske etter å møtt den språkbruken representantane for bygdene nyttar når dei skildrar utfordringar dei står overfor. Dette er i og for seg ikkje noko original betraktning. Det interessante er korleis fylkesnivået klarar å fungere som tolk mellom statsløyvinga og bygder, og det er i denne tolkingsprosessen eg trur vi finn ein viss forskjell mellom fylka.

Som eg gjorde greie for i innleiinga, disponerer dei to fylka i utgangspunktet dei same typane midlar til det vi definerer som bygdeutvikling. Gjennom dei åra BU-programmet i Sogn og Fjordane er blitt køyrt, har ein i dette fylket likevel vunne systematiske erfaringar med ei mobiliserande arbeidsform som vi nok finn i Møre og Romsdal, men i meir fragmentert form²². Mellom erfaringane finn vi altså at ein legg stor vekt på dei frivillige bygdeutviklingslaga som motorar for lokalsamfunnsutvikling. Utan at ei bygd klarar å stille opp med ein truverdig, sjølvorganisert styrings- og iverksettingsstruktur og ein eller annan form for gjennomtenkt plan, fell dei gjennom i den søknadsprosedyren FMLA nyttar som silingsprosess²³.

Desse erfaringane gjev informantane på fylkesnivået berre indirekte uttrykk for gjennom *måten* dei snakkar om dei utfordringar bygdene står overfor og dei tiltaka dei sjølve kan setje i

²² Ein har fleire døme både på enkeltbygder som har arbeidd systematisk mobiliserande og forsøk på meir systematisk mobiliseringsarbeid frå landbruksforvaltninga si side – særskildt på byrjinga og midten av 90-talet. Med fragmentert meiner eg at det manglar eit strukturelt samband mellom enkeltbygdene og forsøka.

²³ Det går ei historie – eg veit ikkje om ho er sann – som seier litt om dette. I den første runden av BU-programmet var det mange bygder som søkte. Ei av dei vart avvist ”fordi det såg ut som det hadde vore høgskulefolk borti søknaden”. Historia skal illustrere at bak ei BU-bygd skal det stå bygdefolk som organiserer seg sjølv utan hjelp utanfrå.

verk. I Sogn og Fjordane talar informantane på fylkesnivået med ein annan tryggleik enn sine kolleger i nord. Bygdefolka i sør er også mindre sinte på fylkesnivået enn eg har inntrykk av at informantane i nord er. Dette er berre vage inntrykk eg har, og det kan ha med stil å gjere,²⁴ like mykje som konkret erfaring frå informantane si side. Likevel vil eg våge den påstanden at det er større samsvar mellom måten fylkesnivået i Sogn og Fjordane og bygdefolket talar på når temaet er bygdeutvikling, enn tilfellet er i Møre og Romsdal. Dette kan ha med utvalet av informantar å gjere, men det kan også vere at BU-bygdene og dei ansvarlege for BU-programmet deler ein type erfaring om kva som er mogeleg å få til. I Møre og Romsdal er ikkje denne erfaringa på same måten samla rundt eit felles tiltak som gjev eit felles språk og ei felles referanseramme for samhandling mellom fylke og folk. Slik sett trur eg fylkesnivået i sør og bygdeentreprenørane deira er meir i takt når det gjeld oppfatningane av kva bygdeutvikling "er", og kva veg ein kan gå for å utvikle bygdene, enn tilfellet er i Møre og Romsdal.

Det er kanskje sjølve oppfatninga av kva bygdeutvikling "er", det er større semje om i Sogn og Fjordane. Her svarar så og seie alle informantane at BU-programmet handlar om *lokalsamfunnsutvikling og nærmiljø*. Bygdeutvikling i meininga næringsutvikling er viktig, men det må skje i eit samspel mellom den enkelte næringsdrivande, gardbrukar eller entreprenør og dei som har ansvaret for å støtte dei. Bygdeutvikling i Sogn og Fjordane dreier seg om å påverke dei prosessane som styrer bygda som eit sosialt fellesskap, medan dei fleste informantane i Møre og Romsdal svarar at dei oppfattar bygdeutvikling som utvikling av primærnæringane. Dette var også viktige innslag i første fasen av BU-programmet i Sogn og Fjordane, men perspektivet har etterkvart kome på avstand. Ikkje fordi det vert oppfatta som mindre viktig, men fordi det er noko som må ivaretakast på andre måtar enn gjennom aktivisering av den forma for lokalsamfunnsressursar som lar seg mobilisere gjennom folkemøte på samfunnshuset.

Den generelt orienterte bygdeorganisasjonen si rolle

Det andre eg vil trekkje fram heng nøye saman med det eg sa ovanfor om nærmiljø og lokalsamfunnsutvikling: Ein informant i Møre og Romsdal sa at: "bygdeutvikling dreier seg å skape nye arbeidsplassar, det handlar ikkje om tal basarar". Eg trur informanten har både rett og tek feil. Rett har ho sjølv sagt i at utan arbeidsplassar forvitrar eitkvart samfunn. Likevel har tal basarar i ei bygd ein verdi ein ikkje skal forakte. At nokon er i stand til å organisere ein basar, syner at dei har ein sosial og organisatorisk kompetansen som kan nyttast til nett den sjølvutviklinga og nedanfrå-opp baserte tenkinga informantane i Møre og Romsdal la vekt på. Dette trur eg på ein eller anna måte er betre forstått i Sogn og Fjordane. For som ein informant sa det i Møre og Romsdal; "vi har hatt kick på Dominicus Bjordal vi også²⁵". Det var arbeidet til den same Dominicus Bjordal som var den opphavlege inspirasjonen til Bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane også. Det arbeidet Møre og Romsdal fylkeskommune og Rindal kommune gjennomfører som eit såkalla pilotkommuneprosjektet innan utkantsatsinga/småsamfunnsatsinga, skil seg ikkje stort i innhald frå det vi kjenner frå BU-bygdene i Sogn og Fjordane. Landbruksforvaltninga i ein kommune som Sande ressonnerer om problemstillingar knytte til deltakings- og mobiliseringssida av bygdesamfunn på same måten som på andre sida av fylkesgrensa. Likevel er det viktige forskjellar mellom

²⁴ Møringar er no ein gong møringar.

²⁵ Særskilt aktivt tiltaksordførar i Ølen i Hordaland på 80-talet. Stod bak ei kommunal satsing på mobilisering og etablering av nye arbeidsplassar. Arbeidsforma inspirerte mange kommunale satsingar av liknande slag.

fylka. Den såkalla Bjørkeaksjonen i Ørsta²⁶ er interessant som døme fordi den så tydeleg representerer dei same prosessane og problemstillingane vi finn i BU-bygdene i Sogn og Fjordane. Bjørkeaksjonen fekk økonomisk støtte frå fylkeslandbruksstyresmaktene i Møre og Romsdal, og slik sett kunne aksjonen vore starten på den same, systematiske programforma vi finn i sørfylket. Den vart ikkje det²⁷. I Sogn og Fjordane ville ein "Bjørkeaksjon" slik han vart tenkt og organisert blitt motteke med entusiasme og brukt for alt han vart verdt som både inspirasjonskjelde og modell, medan den i Møre og Romsdal rett nok fekk pengar frå fylkesnivået, men elles vart eit litt uvanleg innslag i bygdepolitikken.

Dersom eg skulle framheve berre *ein* stor skilnad mellom korleis ein ressonerer omkring bygdeutvikling i dei to fylka, er det nett kva plass og rom det er for dei generelt orienterte bygdeutviklingslaga som evnar å stige fram og handle på vegne av bygda. I Sogn og Fjordane legg ein stor vekt på at friviljuge lag og organisasjonar organiserer eit utviklingslag i ei eller anna form, og at dette organet står bak søknaden om deltaking i programmet. Det er altså *ei sjølvorganisert eining på bygdenivå* som er nøkkelen til programmet. Sidan konkurransen om å delta er rimeleg stor, inneber dette at utan ei evne til felles organisering, kan ingen bygder få tilgang til dei ressursane deltaking inneber. Bygdeutviklingslaga vert oppfatta som hovudnøkkelen til lokalsamfunnsbasert bygdeutvikling. I Møre og Romsdal var det knappast nokon av informantane som brydde seg om slikt.

Kommunane si rolle?

Den tredje eg vil trekkje fram heng igjen saman med det som er sagt ovanfor. I Møre og Romsdal legg informantane stor vekt på kommunane som lokalsamfunnsentreprenørar. Den rolla bygdeutviklingslaga har i tenkinga i Sogn og Fjordane, blir i Møre og Romsdal tiltenkt kommunane. I sør går fylkesnivået i slikt lokalsamfunnsarbeid ikkje forbi kommunane. Kommunane må vere med i arbeidet, må forplikte seg i høve bygda og dei må delfinansiere bygdenes deltaking, men *programmet er ikkje avhengig av kommunane* som iverksetjarar. Fylkesnivået kommuniserer direkte med bygdene, og om ikkje kommunen er på sidelinja, spelar den først og fremst ei støtterolle andsynes kvar bygd sin utviklingsprosess.

Dette er ein viktig forskjell som også har konsekvensar for korleis vi må tenkje omkring offentlege organ sine evne til både å trekkje lærdomar av slike utviklingstiltak og å nytte dei i nye samanhengar- med andre ord å lære. I denne samanhengen er det lett å sjå at sjølv om ein i Sogn og Fjordane rett nok har fått gjennomført mykje, og det står stor resepekt av BU-programmets resultat over 10 år, har det vore – og er – eit spinkelt byggverk i meininga kopling til kjerneaktivitetane både til kommune og fylkeskommune. Det er administrativt forankra i eit lite tal entusiastar med tilhaldsstad hjå fylkesmannen, og sjølv om det er bygd opp eit større miljø av bygdeentusiastar rundt temaet bygdeutvikling, er det vanskeleg å sjå føre seg at det lever vidare dersom det ikkje klarar å halde ved like den dynamikken nyrekruttering av nye bygder kvart år innber. Slik sett er det ein meir robust strategi i det lange løp å satse på kommunane, slik tilfellet faktisk er i Møre og Romsdal. Grunnen er at sjølv om desse organa no ikkje har særleg overskot og ressursar til særleg grad av mobiliserande arbeid, *er* dei der. Kommunane kan ikkje gå sin veg, det vil seie avslutte eit

²⁶ Ein lokal mobiliseringsprosess som fekk stor merksemd fordi nokre deltakarar som politisk markering lenka seg fast til bygdas telefonboks då Telenor kom for å fjerne han.

²⁷ Dette er det eg meiner er døme på ei meir fragmentert form for mobilisering i nord enn i sør. Bjørkebygda fekk tilgang på midlar, men ikkje på den same systematiske oppfølginga som bygdene i Sogn og Fjordane har fått.

satsingsområde og trekkje seg ut av det, slik staten gjer. Kommunen er til ei kvar tid ein potensiell utviklingsstruktur for bygdene. Vi må skilje mellom dette som er ein organisatorisk realitet, og det faktum at svært mange av dei av ymse grunnar ikkje er i stand til å fylle denne utviklarrolla for bygdene. Forstått som læring er mangelen på sterkare kommunalt innslag i bygdeutviklingsarbeidet i Sogn og Fjordane slik sett eit problem. For som pilotkommunen Rindal synte: Når merksemd og ressursar vert kanalisert gjennom kommunane, er det ikkje stort som skiljer mellom bygdeutviklingsarbeidet slik det vert sett ut i livet der og i BU-bygder i Sogn og Fjordane.

Om ikkje anna, er det *ein* grunn til å vere opptekne av kommunanes rolle i lokalsamfunnsarbeid: Som det går fram av informasjonen frå bygdene, går eldsjelene trøyte. Kven skal overta stafettspinnen når bygdeentusiastane har slite seg ut gjennom frivillig arbeid?

Kvifor forskjellar mellom fylka?

I Sogn og Fjordane kan vi tale om satsinga på bygdene gjennom BU-programmet som eit sett av idear – ein kognitiv struktur – på fylkesnivået. Med det omgrepet siktar vi til korleis ein oppfattar og tenkjer omkring eit fenomen. Som kognitiv struktur kan eit program såleis vere eit fellesskap av idear og oppfatningar som vert delte av ei gruppe personar på tvers av både bygdegrensar og forvaltningseiningar. I denne meininga er nok ulikskapen stor mellom fylka. Kva han botnar i, og kor langt ein skal gå i å leggje sjølvstendig vekt på slikt, er ikkje godt å seie. Likevel er det klare forskjellar i korleis ein tenkjer om kommunane si rolle, om bygdeutviklingslaga si rolle og ikkje minst om kva bygdeutvikling grunnleggjande handlar om. Som ein informant sa det; ”moldefruer i pels er ikkje interessert i bygdeutvikling”. Nei, heller ikkje byfruer i Sogn og Fjordane er det, men våre pelskledder damer gjer ikkje så mykje ut av seg. Kanskje. Kanskje ikkje enno. Som ein del av dette biletet teikna informantane konfliktliner mellom bonde og industriarbeidar og mellom by og land eg oppfattar som sterkare enn i sørfylket. Med eit forsiktig unntak av Florø, er innbyggjarane i tettstad-regionane i Sogn og Fjordane kanskje framleis meir bygdeprega enn tilfellet er i Møre og Romsdal. Bygdeentusiastar i Viksdalen og Haukedalen som slit med ny-urbanistar i Førde er kanskje usamde med meg i dette, men det rokkar ikkje ved argumentet mitt om at det i Sogn og Fjordane har vore uproblematisk å opprette og gjennomføre eit bygdeutviklingsprogram, medan ein i Møre og Romsdal knappast kan bruke omgrepet utan å rokke ved gamle, kulturelle konfliktliner mellom bonde og arbeidar og mellom by og land.

Slik sett kan vi spørje om satsinga på BU-programmet i Sogn og Fjordane let seg forklare ganske enkelt med variasjonar mellom fylka i sosio-økonomisk meining. Men forklaringa kan også vere ei anna: Kan det vere slik at trekk ved måten fylkesnivået arbeider på, fremjar eller forsterkar bestemte måtar å tolke og iverksetje bygdeutviklingspolitikk, heilt uavhengig av talet på pelsar i fylkeshovudstaden? I dette ligg det ei hypotese om at forvaltningsorgana på fylkesnivået er berarar av ulike verdiar og normer om kva som er god og dårleg forvaltning; gode og mindre gode måtar å arbeide på når politikk skal setjast ut i livet. Variasjonar i måten aktørane får gjennomslag for desse verdiane og normene kan kanskje forklare forskjellen mellom fylka.

To - eller kanskje tre - vegar til bygdeutvikling?

På fylkesnivået finn vi tre typar organ som på ein eller annan måte har eit konkret ansvar for for lokal/regional utvikling/næringsutvikling. For det første har vi *fylkeskommunane* med sine etatar/avdelingar²⁸. Begge fylkeskommunar legg i sitt arbeid vekt på å samarbeide tett med *kommunane* i lokalt utviklingsarbeid, og dei finn det vanskeleg å gå forbi kommunane og rett til "folket", så og seie. I Møre og Romsdal fortel informantane at det faktisk er eit problem at fylkeskommunen på denne måten vert ein usynleg bakspelar. I Sogn og Fjordane har informantane frå fylkeskommunen ved fleire høve vore uroa over kor lite vekt Fylkesmannens landbruksavdeling legg på kommunane si rolle i BU-programmet. Dette inneber ikkje at fylkeskommunar ser vekk frå andre aktørar på bygde- eller kommunenivå, men ryggmargs-refleksjonen er først og fremst oå støtte opp under *kommunale* utviklingsstrategiar. Småsamfunnssatsinga si vektlegging på kommunane som primæraktørar og fylkeskommunane som strategiske bakspelarar representerer slik sett hovudmodellen for fylkeskommunal lokalutvikling: *Støtt kommunane*.

Det andre organet på fylkesnivået er fylkesmannens landbruksavdeling. Slik både informantar i og utanfor FMLA framstiller avdelinga som iverksetjarar, er det at trass i mange omstillingar og reformar dei siste åra som peikar mot ei generalisering av avdelingas arbeidsoppgåver, er det framleis landbruksnæringa sine aktørar som er i fokus. Sidan desse først og fremst er å finne i bygdene i våre to fylke, framstår då bygdeentreprenørar i ulike utgåver som sentrale i FMLA sin utviklingsstrategi. Slik eg har drøfta BU-programmet i Sogn og Fjordane, ser ein nett korleis FMLA i si iverksetting har gjort seg *uavhengig* av kommunenivået. Dette ville vore meir eller mindre utenkjeleg etter den fylkeskommunale modellen. Når ein konfronterer landbruksforvaltninga sine folk med slike synspunkt, vil dei gjerne trekkje på skuldrane og syne til at det alltid har vore viktig for dei å forhalde seg direkte til bygdefolk, og skjønar ikkje heilt kva som skulle vere så problematisk å sjå vekk frå kommunen som utviklingsaktør. Utviklingsmodellen for FMLA er slik sett å *støtte bygdeentreprenørane*.

Informantane mine fortel at det er tydeleg korleis det tredje organet, SND, i første rekkje orienterer seg mot einskildverksemder og etablerarar i den økonomiske meininga. Det er i og for seg å slå inn opne dører å hevde dette, men samanliknar vi med den fylkeskommunale tenkjemåten og landbrukavdelingens fokus, framstår SND som reindyrka retta mot einskildaktørar i form av økonomiske driftseiningar. Dei vurderer utviklingspotensialet først og fremst knytt til marknadstilgong og innteningspotensiale. SND sin reindyrka utviklingsstrategi er såleis å støtte dei *økonomiske aktørane* i bygdene. Det er likevel ikkje slik at FMLA og SND ser vekk frå kommunane, at fylkeskommunen overser sosiale entreprenørar eller FMLA ikkje bryr seg om søknader frå enkeltverksemder. Det er heller slik at organa i praktisk sakshandsaming så og seie fordeler saker og søknader etter kvar dei ut frå mål og innhald høver. Slik sett forsterkar utviklingsorgana på fylkesnivået ulikskapane seg i mellom, sjølv om dei samarbeider både formelt og uformelt.

Dette er viktig, for når vi samanliknar fylka ser vi at forskjellane i iverksettings-strategiar kan forklarast med trekk ved det organet som først og fremst får kontrollen over arbeidsfeltet: I Sogn og Fjordane er BU-programmet blitt prega av FMLA sine erfaringar og idear om kva som er gode måtar å arbeide på. I Møre og Romsdal pregar fylkeskommunen sin utviklingsstrategi gjennom småsamfunnssatsinga tilsvarande arbeid. I Sogn og Fjordane fekk

²⁸ I Sogn og Fjordane er det regionalavdelinga som steller med slike saker som vi her talar om. I Møre og Romsdal er dette eit ansvarsområde for nærings- og miljøavdelinga.

ikkje fylkeskommunen heilt grepet på småsamfunnssatsinga då dette tiltaket vart organisert frå KR D si side, nett fordi FMLA hadde alt erobra førarsetet gjennom BU-programmet²⁹.

Slik sett synleggjer denne saka ei side ved det som er blitt kalla den ”nye” statens måte å forvalte samfunnet: Det er ikkje gitt at eitt organ eller ein institusjon får monopol på eit saksfelt eller ei politisk prioritert oppgåve. Vi ser element av konkurranse mellom aktørar om å vere dei flinkaste iverksetjarane. Ein kan så og *erobre* arbeidsoppgåver (Kvåle 2001) heller enn å få dei tildelt som del av ei etablert arbeidsdeling mellom nivå og etatar.

Slik sett handlar bygdeutvikling også om forvaltningsutvikling, og det viser at det som hender på fylkeshuset har konsekvensar for bygdene. Alle dei tre vegane til bygdeutvikling er forankra i den overordna politikken. Valet mellom dei, er det fylkesnivået som gjer.

²⁹ I Møre og Romsdal undra ein seg over kvifor kollegaene i Sogn og Fjordane var så passive andsynes småsamfunnssatsinga. Men FMLA i Førde var ikkje berre passive. Der har ein mellom anna med bakgrunn i erfaringane frå Bygdeutviklingsprogrammet skrive brev til Distriktskommisjonen og gjort framlegg om at eit nasjonalt kompetansesenter for småsamfunn bør plasserast i Sunnfjord.

7. Oppsummering

Oddbjørn Bukve og Øyvind Glosvik

Hovudmålet med dette prosjektet har vore å beskrive og analysere den rolla som det regionale nivået spelar i utforminga og iverksetjinga av norsk regionalpolitikk. Spesielt er vi opptekne av kva verknader dei institusjonelle endringane i regionalpolitikken har hatt på regionalnivået. Ei deloppgåve har vore å sjå på fylkeskommunane si rolle i regionale integrasjonsprosessar. Den andre deloppgåva har vore å studere framveksten av partnerskap og nettverk på regionalnivået. For dette formålet har vi sett på samhandlingsprosessane mellom utviklingsaktørane på fylkesnivået i fire utvalde fylke. Det tredje delprosjektet er ein spesialstudie av prosessane rundt bygdeutvikling to av fylka, med vekt på utvikling av nettverk og læringsprosessar.

Fylka og regionale integrasjonsprosessar

I debatten om regionalisering på norsk synest det å utkrystallisere seg nokre hovudkonfliktar og samarbeidskonstellasjonar. Ein slik hovudkonflikt er konflikten mellom dei som ønskjer å fjerne det folkevalde regionnivået og innføre ein tonivåmodell i norsk forvaltning, og dei som går inn for å halde på folkevald styring i regionane. Dei siste vann fram då Stortinget diskuterte funksjonsfordelinga. Men etter at Høgre kom inn i regjeringskontora, er det duka for omkampar. Og tonivåpartia Høgre og Framstegspartiet har det politiske initiativet her i landet for tida. Etter neste Stortingsval kan dei komme til å ha fleirtal og regjere saman. Då spørst det om folkestyrte regionar har ei framtid.

Ein annan konflikt er skismaet mellom konkurranseregionalistar og motstandsregionalistar. Begge gruppene vi ha sterke regionar. Men medan dei første ønskjer å få det til ved å bygge opp større og meir slagkraftige regionar etter europeisk mønster, er dei sistnemnde skeptiske til sentraliseringseffekten av større regionar. Motstandsregionalistane sin strategi er derfor i hovudsak å forsvare dei eksisterande fylkeskommunane og satse på at dei framleis skal spele ei viktig rolle som regionalpolitiske aktørar.

Problemet for motstandsregionalistane er at fylkeskommunane har hamna på defensiven i den nasjonale drakampen om funksjonsfordelinga. Det såg vi sist ved at regjeringa ønskjer å overføre ansvaret for miljøvern og landbruk frå fylkesmannen til kommunane, ikkje til fylkeskommunane. Med dette bygger regjeringa allianse til dei store bykommunane, som godt kan tenke seg nye oppgåver og å sleppe fylkeskommunen som konkurrent. Vi anar ein allianse som på sikt kan bli sterk nok til å realisere ein tonivåmodell.

I denne situasjonen, med kryssande konfliktliner, ser vi konturane av ulike regionale samarbeidskonstellasjonar i dei ulike casa. Så langt har Vestlandspolitkarar med ulikt syn på regionaliseringa prøvd å gå i takt. Rogaland og særleg Hordaland har prøvd å halde fylka på Nordvestlandet med i samarbeidet. Frykta for ein tonivåmodell overtyder politikarane i regionane om at dei må stå saman så langt råd. Spørsmålet er om ein slik allianse kan syne seg handlingsdyktig, eller om vi også her vil bli vitne til ei kløyving mellom dei ivrige konkurranseregionalistane og dei defensive motstandsregionalistane. Det er det siste som førebels har stansa prosessen på Austre Austlandet, i tillegg til det uavklara tilhøvet til hovudstaden. I søraust står høgresida sterkare i det politiske landskapet enn den gjer på Vestlandet. Her skaper konflikten mellom regionalistar og tonivåtilhengarar ei intern kløyving

i regionen meir enn ei kløyving mellom regionen og staten. Paradoksalt nok kan dette ha gjort det lettare å halde regionalistar av ulik type nokonlunde samla bak dei initiativa som har vore fremja så langt. Dilemmaet for Vest-Viken kan bli at ein har gjort vurderinga av eigen suksess for avhengig av samtykke frå staten, ved å legge så stor vekt på forsøksaspektet ved den nye regionen. Men dersom ein lykkast i å halde oppe entusiasmen i den neste fasen, kan Vest-Viken fort gå forbi Vestlandet i utviklinga av samarbeidet.

Dei ulike samarbeidskonstellasjonane kan kanskje forklarast med at problemstrukturen er ulik. På Vestlandet handlar regionalisering om å ta makt og oppgåver frå Osloregionen. Vestlandet som identitetsregion kan vere med på å skape basis for ei slik mobilisering. For fylka rundt Oslo handlar det om å ta styring over utviklinga i ein samla hovudstadsregion. Til det treng ein ikkje allierte i periferien på same måten, og ideen om Austre Austlandet fall i denne omgang på steingrunn. I Vest-Viken trekker ein klarast inspirasjon frå den europeiske regionaliseringa, men kjem i konflikt med den konkurrerende ideen om ein tonivåmodell som er attraktiv spesielt for dei større bykommunane.

Debatten så langt syner at det ikkje utan vidare er gitt kva som bør vere dei geografiske områda for nye regionar. Dette vert sterkast understreka av dei mange alternativa i søraust. Men også her ser ein at det som kan samle regionane først og fremst er spørsmålet om ei maktoverføring frå staten. Potensialet for sparing som ligg i å slå saman fylkeskommunar med eksisterande oppgåver er mindre interessant.

Så langt som spørsmålet om maktfordelinga mellom stat og region kjem i framgrunnen, kan det sjå ut til at vi er i ferd med å få ei europeisering av den norske regiondebatten. Men vi får neppe ein levedyktig regionalisme på norsk utan at regionalistar av ulike typar er i stand til å utforme felles strategiar. Så mange nasjonale politikarar har ein preferanse for tonivåmodellen at den nye norske regionalismen risikerer å bli ein historisk parentes om regionalistane ikkje lykkast med å komme på offensiven i den offentlege debatten, og utvikle ideen om sterke folkevalde regionar som demokratisk alternativ i høve til ein sentralistisk nasjonalstat.

Partnarskap og nettverk på fylkesnivået

Sentralt i dette delprosjektet stod ein analyse av tilhøvet mellom dei politiske ambisjonane om å bygge organiserte partnarskap i norske fylke og dei faktiske utviklingsnettverka som finst mellom næringsliv og offentlege aktørar på regionnivået. Eg skil altså mellom partnarskapsorganisering som politisk strategi, og nettverk som analytisk omgrep for å beskrive relasjonane mellom næringsliv og offentlege utviklingsaktørar. Dei første evalueringane av regionale utviklingsprogram i norske fylke har konkludert med at programma først og fremst har skapt partnarskap mellom offentlege aktørar (Gjertsen og Sollund 1999, Mariussen et. al. 2000. Næringslivet er i avgrensa grad med i samarbeidet. Men spørsmålet er om alt dermed er sagt om tilhøvet mellom næringsliv og styresmakter i norske regionar? Fangar ein opp dei relevante regionale nettverka dersom ein i utgangspunktet fokuserer på regionale utviklingsprogram og dermed dei partnarskapa som nasjonale styresmakter prøver å promotere? Vi prøver i dette prosjektet å utvide perspektivet, ved å sjå på i kva grad det finst nettverk mellom næringsliv og offentlege aktørar som ikkje blir fanga opp ved å fokusere på arbeidet med regionale utviklingsprogram.

Gjennomgangen av samhandlingsmønster og samordningsformer i dei fire fylka syner at vi ikkje fangar opp dei utviklingsnettverka som finst i fylka ved å fokusere på dei formelle

partnarskapa som er organiserte rundt regionale utviklingsprogram. Alt i alt er det berre i Møre og Romsdal vi fangar viktige tendensar til danning av utviklingsnettverk ved å fokusere på partnerskapsbygginga i regionane. Dette er knytt til samhandlinga mellom dei offentlege aktørane og dei sterke næringsklyngene med omstillingsbehov som finst i fylket. I Sogn og Fjordane ser vi eit mønstergyldig offentleg partnarskap, men svake nettverk mot næringslivet. I Vestfold og Rogaland fangar vi ikkje inn dei utviklingsnettverka som finst ved å fokusere på partnarskapa. I Vestfold har dei offentlege aktørane små ressursar og tilsvarande lite kapasitet til å gripe avgjerande inn i nettverksdanninga. I Rogaland er den offentlege delen av arenaen langt på veg okkupert av ein sjølvmedveten storbyregion som ikkje heilt har bruk for fylkeskommunen. I det offentlege partnarskapet blir det utkantdelane av fylket som får mest merksemd.

Har så dei variasjonane vi no har beskrive relevante effektar for politikktutforminga i dei fire regionane? Til ei viss grad synest det å vere tilfelle. Men dei regionale utviklingsprogramma har og fellesstrekk på tvers av fylka. Eit slående fellestrekk er at dei reflekterer mange av dei same nasjonale prioriteringane og programma. Regionane er også lydige iverksetjarar av nasjonal politikk. Kompetanse, entreprenørskap og innovasjon, internasjonalisering, verdiskaping i matproduksjonen er døme på slike sentrale satsingar som dukkar opp nokså direkte og på same tid i dei ulike programma.

Når det innverknad på politikktutforminga i fylka, er det eit fellestrekk at politikarane har fått ei meir tilbaketrekt rolle etter framveksten av partnerskapsmodellen. Politikarane kan i liten grad blande seg opp i det som er framforhandla semje mellom partane i partnarskapa, og dei er borte frå dei daglege avgjerdene om prosjekt. Dei politikarane som no vil ha ei rolle å spele, må gjere det som langsiktige strategar og rammeutformarar. Få av dei synest tydelege i denne rolla.

Studien av samhandlingsmønster og samordningsformer i dei fire regionane syner oss at det er klare variasjonar mellom dei fire regionane, både når det gjeld dei formelle partnarskapa og av andre utviklingsnettverk mellom næringsliv og styresmakter. Korleis kan vi så forklare desse variasjonane? Vi kan byrje med å sjå på variasjonane i partnerskapsbygginga. Stoda er då at i Vestfold har ein lagt lite vekt på å utarbeide regionale utviklingsprogram etter den nasjonale malen. I dei andre fylka er dette gjennomført. Når det gjeld graden av integrasjon og felles forståing mellom partane, synest denne å vere mest utvikla i dei to fylka på Nord-Vestlandet, og særleg i Sogn og Fjordane. I Rogaland og særleg Vestfold ser det ut til at aktørane har mindre gjensidig innverknad på dei andre sine prioriteringar. Dette trur eg ein må forstå ut frå den institusjonelle historia til partnerskapsaktørane i dei fire fylka. Både Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane er distriktsfylke der fylkeskommunane har ein lang tradisjon som regionale utviklingsaktørar. Dei regionale utviklingsstabane er relativt store. Dei har vore vane med å ha råderett over relativt store utviklingsmidlar, sjølv om desse er sterkt reduserte det siste tiåret. Omorganiseringane av det regionale utviklingsapparatet dei siste åra handlar langt på veg om å stokke om på personar som allereie er sosialisert inn i ein felles kultur for korleis ein skal arbeide med næringsutvikling. Dei har kjent kvarandre og arbeidt saman lenge før dei fekk formelle pålegg om partnarskap. I dei andre fylka er det i større grad noko nytt som må byggast opp når krava om organisering av regionale partnarskap kjem. Læreprosessen er meir omfattande enn for dei typiske distriktsfylka. Eit ytterlegare dilemma er at for å medverke til nettverksbygging må dei kople seg på andre arenaer der aktørane finn at dei nye partnarskapa berre har smular å bidra med. Det er vanskeleg for dei å gjere seg attraktive nok.

Når det gjeld variasjonane i regionale utviklingsnettverk, må vi i større grad gripe til den sosio-økonomiske dimensjonen og kulturdimensjonen for å forstå skilnadene mellom fylka. Nettverka er i stor grad danna rundt eksisterande regionale næringsklynger. Når offentlege aktørar vert hekta på desse nettverka, er det gjerne knytt til ein omstillingssituasjon. Rogaland kan tene som døme. Dette fylket er eit vekstfylke der det har utviklinga seg sterke næringsklynger dei siste tiåra. Spesielt oljeklynga og verksemd relatert til denne har gjeve grunnlaget for bygging av nettverk innan næringslivet. Her har også kommunane i Stavangerregionen spela ei viktig rolle. Styrking av fou og kunnskapsintensive næringar har vore eit hovudmål for å møte omstillingsutfordringane for oljenæringa. Etter nedgangen i tradisjonelle næringar som hermetikkindustri og skipsfart fekk Rogaland omstillingssjansje og har evna å utnytte den.

Motsatsen i vårt utval er Sogn og Fjordane, der fråveret av sterke næringsklynger vanskeleggjer dei store spleiselaga for regional utvikling. Dei få store bedriftene i fylket er utovervende. Det gjeld metallkonserna, og det gjeld til ein viss grad dei store fiskeriverksemdene i Måløy som er vel så mykje orientert mot nettverk i Ålesund som mot eige fylke. I Sogn og Fjordane vert det offentlege aktørar som må utgjere motoren i innovasjonstiltak og nettverksbygging. Dei ressurssterke næringsaktørane er vanskelege å få på banen.

Nettverk og læring i bygdeutvikling

På den andre sida ser vi i djupnestudien av bygdeutviklingsfeltet at Sogn og Fjordane har lykkast å få til eit samarbeid mellom både aktørar på fylkesnivået og mellom fylkesnivået og bygdenivået gjennom ei programorganisering av dette arbeidet over lang tid. I Møre og Romsdal, der bygdeutviklingsarbeidet ikkje er samla i program på same måten, er læringsprosessane innan feltet mindre utvikla. Korleis kan vi forklare dette? Kva fører det til å organisere bygdeutviklingsarbeidet i eit eige program? Korleis påverkar programorganiseringa nettverks- og læringsprosessane mellom bygdefolk og fylkesnivå?

Vi kan forstå eit program på fleire måtar. For det første er det program ein formell struktur, sett saman av formelle mål, gjerne henta frå offentlege planar eller andre vedtekne dokument. Det har gjerne eit eige budsjett og dermed disponerer det eigne midlar som vert styrte og forvalta i retning dei formelle måla. Handlingsplanar, tidsrammer, regelverk og prosedyrar for søking om bruk av midlane høyrer med. Eit velorganisert program i denne meininga fører til at tiltak og handlingar i tråd med programmet framstår som styrte og velorganiserte. Det er ein måte å kontrollere verda på. I Sogn og Fjordane er BU-programmet eit fellestiltak mellom fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling. Slik sett er dei ei arbeidsform som sentralstyresmaktene oppmodar dei regionale styresmaktene om å bruke. BU-programmet i Sogn og Fjordane formelt forankra i fylkesplanen, der det inngår som ein del av programplanen for landbruk og bygdeutvikling.

Som spleiselag mellom landbruksavdelinga og fylkeskommunen, og samstundes ein møtestad mellom bygdene og fylkesnivået, er programmet også ein sosial struktur. Det er menneske som møtest i programmet, og dei er berarar av verdiar, meiningar og synspunkt som vil prege møtestadane. Her såg vi eit skilje mellom dei to fylka. I Møre og Romsdal trur vi nok dei tilsette i fylkeskommunen og landbruksavdelinga møtest vel så ofte som sine kollegaer i Sogn og Fjordane, og dei har nok stort sett dei same meiningane og haldningane om bygde- og næringsutvikling. Slik sett kan vi tale om saksnettverk på tvers av forvaltningseiningar i

begge fylka. I Sogn og Fjordane kan vi i likevel tillegg sjå spor av eit større verdinettverk rundt BU-programmet. Dette er eit uformelt nettverk av bygdeentusiastar, lokalsamfunnsentreprenørar og deltakarar i programmet som møtest fast og drøftar dei utfordringar som småsamfunna står overfor. Gjennom informantane i Møre og Romsdal fann eg ikkje spor av eit slikt uformelt nettverk rundt temaet bygdeutvikling. Studien av partnerskap og nettverk på fylkesnivået synte viktige tendensar til danning av utviklingsnettverk rundt sterke næringsklynger med omstillingsbehov (kap.4), men altså ikkje rundt dette temaet.

Den tredje måten å forstå programmet er å sjå det som ein kognitiv struktur. Med det siktar vi til korleis vi oppfattar og tenkjer omkring eit fenomen. Som kognitiv struktur kan ein program såleis vere ein eit fellesskap av idear og oppfatningar som vert delte av ei gruppe personar på tvers av både bygdegrensar og forvaltningseiningar. I denne meininga er nok ulikskapen stor mellom fylka. Kva han botnar i, og kor langt ein skal gå i å leggje sjølvstendig vekt på slikt, er ikkje godt å seie. Likevel: som vi har sagt i kap. 6 er det klare forskjellar i korleis ein tenkjer om kommunane si rolle, om bygdeutviklingslaga si rolle og ikkje minst om kva bygdeutvikling grunnleggjande handlar om i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Vi kan også spekulere i kva dei tre byregionane betyr for nordfylket i kognitiv meining. I Sogn og Fjordane har vore uproblematisk å opprette og gjennomføre eit bygdeutviklingsprogram, medan ein i Møre og Romsdal knappast kan bruke omgrepet utan å rokke ved gamle, kulturelle konfliktliner mellom bonde og arbeidar og mellom by og land.

Kan fylkesnivået så og seie kan hjelpe bygdesamfunna til ”å lære seg ei ny framtid”? Dette er eit krevjande spørsmål det knappast finst endeleg svar på. Ikkje minst fordi fylkesnivået verken disponere økonomiske verkemiddel til å motverke, eller har legitimitet i - eller innverknad nok på – dei økonomiske og politiske prosessane som skapar rammevilkåra bygdenes våre lever under. Likevel kan vi drøfte korleis fylkesnivået gjennom måtane det arbeider kan gje bygdesamfunna høve til å leite etter ståstader for ei ny framtid. Slik sett kan vi spørje om programarbeidsforma fungerer som læringssystem for bygder. Vi meiner systematisk programsamarbeid mellom dei ulike einingane på fylkesnivået kan ha ein slik funksjon for bygdenes.

Men programarbeidsforma kan også fungere som læringsarena for aktørane på fylkesnivået sjølve. Når vi ovanfor gjorde greie for korleis bygdeutvikling vert oppfatta og tolka i dei to fylka peikte vi på forskjellar i måten ein tenkte omkring bygdeutvikling som satsing på primærnærings vs. satsing på bygdesamfunn. Dette meiner vi er ein innlært forskjell i forvaltninga, og det var gjennom den formelle organiseringa gjennom eit program informantane i sørfylket lærte noko anna om bygdeutvikling enn informantane på nordsida av fylkesgrensa. Slik sett fungerer organiseringa av offentlege tiltak som læringssystem på fleire måtar.

Sluttord

Regionale og lokale utviklingsprosessar krev samordning mellom aktørar som ikkje inngår i eit hierarkisk forvaltningssystem. Forma for samordning er i slike tilfelle nettverket, der ulike aktørar inngår i eit frivillig samarbeid. Dette kan vere eit målretta saksnettverk på grunnlag av formelle avtalar og kontraktar, eller det kan vere eit meir uformelt verdinettverk basert på felles forståing av dei problema og spørsmåla ein arbeider med. I begge tilfella krev nettverka eit visst nivå av gjensidig tillit mellom aktørane. Det vert kravd tillit til at

samarbeidspartnarane dreg sin del av lasset. Ikkje alle avtalebrot kan bøtast på med rettslege steg, og då er tilliten det limet som bind nettverka saman.

I denne rapporten har vi studert vertikale samarbeidsprosessar mellom fylka, horisontale partnerskap og nettverk mellom ulike aktørar på fylkesnivået, og samarbeid i djupna på eit utvalt politikkområde. Studiane syner oss at det ikkje er ein enkel og rettlinja veg til å skape gode og utviklingsdyktige nettverk. Men av og til lykkast det, og det gjeld å bygge læringsprosessar rundt dei vellykka erfaringane.

Men studiane syner oss og at det for tida finst ein alvorleg mangel på tillit mellom statlege og regionale aktørar i utforminga av norsk regionalpolitikk. Fylkesnivået er under press, og rammevilkåra for å utøve rolla som regionale utviklingsaktørar har blitt endra ei rekke gonger dei siste åra. Der fylkeskommunane prøver å samarbeide i større regionar for å møte nye utfordringar, får dei ikkje tillit frå det statlege nivået til å prøve, feile og lære på eiga hand. Der staten har teke føringa gjennom pålegg om regionale partnerskap og regionale utviklingsprogram, har kortsiktige tidsperspektiv, stadige endringar i rammevilkåra og ei rekke detaljføringar frå staten si side intervenert i det regionale nivået på måtar som ikkje alltid har vore konstruktive. Den samla konsekvensen av desse erfaringane kan berre karakteriserast som mangel på gjensidig tillit mellom aktørane på dei ulike forvaltningsnivåa. Paradokset er at staten prøver å satse på tillitsavhengig nettverksbygging på det regionale nivået gjennom handlemtar som medverkar til å undergrave den same tilliten som gode utviklingsnettverk er avhengige av. Dette står i dag fram som det største dilemmaet for ei reell styrking av utviklingspolitikken i norske regionar.

Litteratur

- Aftenposten 5. februar 2002. *Akershus og Østfold vil spleises.*
- Aftenposten 21. august 2003: *Uheldig merkostnad.* Leiar.
- Amdam, Jørgen, Finn Ove Båtevik, Einar Leknes og Jon Moxnes Steineke 2000. *Framtid for Vestlandet?* Volda, Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda, rapport nr. 43
- Amdam, R 2004: "Multiaktørplanlegging i norsk regionalpolitikk." I Amdam, R og Bukve, O: *Regional politikk og planlegging.* Trondheim, Tapir, februar 2004
- Armstrong, H. 1995: "The Role and Evolution of European Community Regional Policy". I Jones & Keating: *The European Union and the Regions.* Oxford, Clarendon
- Arnestad, Georg 2002. "Kulturregion Vestlandet"? Føresetnader og utfordringar for ein felles kulturregion på Vestlandet. Sogndal, Høgskulen i Sogn og Fjordane, rapport 05/02
- Asheim, Bjørn Terje og Arne Isaksen 1997: "Regionale innovasjonssystemer – en teoretisk diskusjon." I Isaksen (red.). *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk.* Kristiansand, Høyskoleforlaget 1997.
- Baldersheim, Harald 2002. *Regional identitet og politisk kultur i fire Austlandsfylke. Kor store er variasjonane?* Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Berg, P O 2003: "Staten som distriktspolitisk aktør." I Lindkvist (red.): *Ressurser og regional omstilling.* Bergen, Fagbokforlaget.
- Boland, P. 1996: "Regional Development Strategies in Europe." Alden & Boland (eds.): *Regional Development Strategies.* London, Jessica Kingsley Publishers.
- Brøgger, Benedicte og Henrik Dons Finsrud 2003: *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Et innspill til utviklingsdialogene i Vestfold.* Oslo, AFI, R2003:2.
- Bukve, O. 1994: *Lokal utviklingspolitikk. Kommunen som næringspolitisk aktør.* Oslo: Samlaget.
- Bukve, Oddbjørn 1998. "Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør. Distriktspolitikk eller næringspolitikk?" i Baldersheim et.al. *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo. Det Norske Samlaget.
- Bukve, Oddbjørn 2000: "Towards the end of a Norwegian regional policy model?"
- Danson, Halkier& Brown (eds): *Governance, Institutional Change and Regional Development.* Aldershot, Ashgate.
- Bukve, Oddbjørn 2001. *Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar.* Avhandling for dr. philos.-graden ved det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen. Rapport 76, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Castells, M.: *Nätverkssamhällets framväxt. Informationsåldern – ekonomi, samhälle och kultur,* bd. I. Göteborg, Daidalos 1999.
- Clegg, S.R. og Hardy, C. (1996): Introduction Organizations, Organization and Organizing. I Clegg, S.R, Hardy, C. og Nord, W.R.(eds): *Handbook of Organization Studies.* Sage Publications, London
- Dahl Jacobsen, K. 1970. Institusjonelle betingelser for planlegging. I Stokke, A. red. *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon,* s. 15 – 28. Oslo, Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P.J. og Powell, W.W. (1991): Introduction. I DiMaggio, P. og Powell, W.W (red): *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago University Press. Chicago
- Dougherty, D. (1996): Organizing for Innovation. I Clegg, S.R, Hardy, C. og Nord, W.R.(eds): *Handbook of Organization Studies.* Sage Publications, London
- Dysthe, Olga.(red) (1996): *Ulike perspektiv på læring og læringsforskning.* Cappelen akademisk forlag, Oslo

- ECON 2001. *Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark – ny fylkesinndeling?*
- ECON 2002. *Regionalisering på dagsorden. Rapport 7/02*
- ECON 2003: *Evaluering av ARNE prosjektet*. Oslo, ECON notat 0223-032.
- Falleth, E. og Johnsen, V. 1996: *En evaluering av fylkesplanene 1996-1999*. NIBR-rapport 1996:20
- Farsund, Arild Aursund, Einar Leknes og Thorbjørn Årethun 2002. *Vestlandsutredningen*. Stavanger, Rogalandsforskning, rapport RF 2002/004.
- From, J. og P. Stava 1985: *Kunsten å ro utan årer*. Oslo: NordREFO 1985.
- Gjertsen, Arild og Merete Sollund 1999. *Regionale utviklingsprogram 1999 – utvikling og utfordringer*. Bodø, Nordlandsforskning arbeidsnotat nr. 1024/99.
- Glosvik, Ø. 1991: "Rolleendringer for fylkeskommunen". I Bukve mfl. *Kommunestruktur og tiltaksarbeid*. Vestlandsforskning rapport 19/91.
- Glosvik, Ø. (2002a): *Levande bygdeutvikling? Ein studie av Bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane og prosjektet Levande bygder*. HSF-rapport 4/2002. Høgskulen i Sogn og Fjordane, Sogndal
- Glosvik, Ø. (2002b): *Nettverksomgrepet i organisasjonsteorien*. Paper til Blømingsseminaret 2002. Nettverket for regional politikk og planlegging. Walaker hotell, Solvorn, 14.- 15. mai 2002. Høgskulen i Sogn og Fjordane, Sogndal
- Hage, J. (1997): Aston Group. I Arndt Sorge og Malcom Warner (red): *The Handbook of Organizational Behaviour*. The International Thomson Business Press: London
- Halkier, H. og Danson, M. 1996: *Regional Development Agencies in Western Europe. A Survey of Key Characteristics and Trends*. Aalborg, European Research Unit, Aalborg University.
- Hatch, M.J. (2001): *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Abstrakt forlag, Oslo
- Innst. S. nr. 268 (2001 –2002). *Innstilling fra Kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå*
- Jacobs, J. 1985. *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*. Vintage Books, New York.
- Jansen, A-I. 1989. *Makt og miljø*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Jepperson, R.L(1991): "Institutions, Institutional Effects and Institutionalisation". I DiMaggio, P. og Powell, W.W (red): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago University Press. Chicago
- Keating, Michael 1997. "The Political Economy of Regionalism." In Keating and Loughlin. *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass
- Keating, Michael & John Loughlin (eds) 1997. "Introduction" In Keating and Loughlin. *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass
- Keldorff, Søren (1998) Voksen og følsom – sensibilitet som et "must" videnssamfunnet. Om det utviklende arbeides og den lærende organisations psykologiske rødder. I Christensen, Allan: *Den lærende organisationens begreber og praksis. Læring, refleksion, ændring*. Aalborg universitets-forlag, Aalborg
- Knudsen, H. (1998): *Reisen for Theorias skyld*. Om praktikerens som filosof. Høyskoleforlaget. Kristiansand
- Kommunal Rapport 10. januar 2001. *Fylkespolitikernes nye Norge*.
- Kommunal Rapport 28. januar 2002. *Vestlandsordførere vil ha større fylker*.
- Kommunal Rapport 6. mars 2002. *Finnmarkinger sier nei til sammenslåing*.
- Kommunal Rapport 8. mai 2002. *Massivt nei til storfylke*.
- Kommunal Rapport 15. mai 2002. *Oslo ikke negativ til storfylke*.
- Lipietz, A. 1992. *Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy*. Cambridge, Polity Press.

- Marin, B og Mayntz, R. eds. 1991. *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Mariussen, Å et.al. 2000: *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. Report, R2000:5. Stockholm: NordRegio.
- Meissner, Rudolf 1999. *Evaluering av Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet (SAVOS)*, Rapport fra Rogaland fylkeskommune
- Morgan, K. 1997: "The learning region: Institutions, innovation and regional renewal", *Regional Studies*, 31: 491-503.
- Naustdalslid, J. og Nenseth, V. 1992: *Evaluering av fylkesplanene 1992-1995*. NIBR-notat 1992:119
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 1997:12. *Grenser til besvær*
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge Press.
- Ouchi, W.G. (1980): "Markets, Bureacracies and Clans." I *Administrative Science Quarterly*, 25: 129-41)
- Piore, M & Sabel, C.F. 1984. *The second industrial divide*. New York, Basic Books.
- Porter, M. 1990. *Competitive Advantage of Nations*. London.MacMillan.
- Putnam, L.L., Nelson, P. og Chapman, P. (1996) Metaphors of Communication and Organization. I Clegg, S.R, Hardy, C. og Nord, W.R.(eds): *Handbook of Organization Studies*. Sage Publications, London
- Rapport fra en tverrpolitisk arbeidsgruppe. *Buskerud, Vestfold og Telemark som forsøksregion*. Foreløpig utkast 26.06.02
- Reve, T. m.fl. 1992. *Et konkurransedyktig Norge*. Oslo, TANO.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Røvik, Kjell A (1998): *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget, Bergen
- Selstad, Tor 2003. *Regionalisering. Sosialt, økonomisk og politisk*. Manus. Høgskolen i Lillehammer.
- Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Tano Aschehoug, Oslo
- Sharpe, L.J. 1993: *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.
- Sollund, M. J. et.al. 1997: *Regionale program for næringsutvikling. En ex ante evaluering av fylkenes kapittel 551-programmer for 1996*. Bodø, Nordlandsforskning rapport 2/97.
- Squires, G.D. ed. 1989. *Unequal Partners: The political economy of urban redevelopment*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.
- St. meld. nr. 55 (1980-81): *Regional utvikling og distriktspolitikk*.
- St. meld. nr. 67 (1984-85): *Regional planlegging og distriktspolitikk*
- St. meld. nr. 29 (1988-89): *Politikk for regional utvikling*
- St. meld. nr. 33 (1992-93): *By og land hand i hand. Om regional utvikling*
- St. meld. nr. 31 (1996-97): *Om distrikts- og regionalpolitikken*
- St. meld. nr. 31 (2000-01). *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- St. meld. nr. 34 (2000-01): *Om distrikts- og regionalpolitikken*
- St. meld. nr. 19 (2001-02): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*
- Stortingsforhandlinger 20. juni 2002. *Innstilling fra Kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå (Innst. S. nr. 268 (2001-2002), jf. St. meld. nr. 19 (2001-2002))*
- Strand, T. (2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Fagbokforlaget. Bergen

- Stöhr, W.B. 1990: "Synthesis", "Introduction" og "On the theory and practice of local development in Europe", i Stöhr, W.B. eds.: *Global Challenge and Local Response*. London and New York: Mansell.
- Sunnmørsposten 24. juni 2002. *Øverland frir til Vestlandskollegane*
- Teigen, Håvard 1999. *Regional økonomi og politikk*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Teigen 2004. „Verkar distriktpolitikken? Ei metaevaluering av distriktpolitiske verkemiddel.” I Amdam, R og Bukve, O: *Regional politikk og planlegging*. Trondheim, Tapir, februar 2004
- Thatcher, M. 1998. "The Development of Policy Network Analyses. From Modest Origins to Overarching Frameworks." *Journal of Theoretical Politics* 10(4):389 – 416.
- Thompson, G. ed. 1991. *Markets, hierarchies and networks : the coordination of social life*. London, Sage.
- Tolbert, P.S. og Zucker, L.G.: (1996): The Institutionalization of Institutional Theory. I Clegg, S.R, Hardy, C. og Nord, W.R.(eds): *Handbook of Organization Studies*. Sage Publications, London
- Veggeland, Noralv 2001. *Østre Østlandet og den nye regionalismen*. Lillehammer, HIL, rapport.
- Weber, Max: (1979): *Makt og byråkrati*. Gyldendal, Oslo
- Weick, Karl (1991): The Non-traditional Quality of Organizational Learning, *Organizational Science Quarterly*, 1/1991
- Williamson, O. E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, The Free Press.
- Ôsthol, A & B Svensson (eds.): *Partnership responses – Regional Governance in the Nordic States*. Stockholm: NordREGIO.