



Sigrid Skålnes

# Partnerskapsforsøk i norsk regional politikk

VS2010 Innlandet publikasjon

NOTAT  
2004:123

Tittel: **Partnerskapsforsøk i norsk regional politikk**  
VS2010 Innlandet publikasjon

Forfatter: Sigrid Skålnes

NIBR-notat 2004:123

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 82-7071-527-1

Prosjektnummer: 0-1999  
Prosjektnavn: VS2010 Innlandet

Oppdragsgiver: Hedmark og Oppland fylkeskommune

Prosjektleder: Sigrid Skålnes

Referat: Notatet tek opp erfaringar med partnerskap og utviklingskoalisjonar og ser dette særlig frå fylkeskommunen sitt perspektiv. Det er norske erfaringar med partnerskapsforsøk mellom fylkeskommunar og andre parter, som lokalt næringsliv som er i forkus. I noko grad blir også partarskapsframveksten diskutert, og forsøk med regionale partnerskap sett i forhold til erfaring frå andre land, særleg Sverige

Sammendrag: Se innledningen

Dato: Desember 2004

Antall sider: 25

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 22 37 02  
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2004

# Forord

VS2010 Innlandet har over lenger tid arbeidet med å utvikle en utviklingskoalisjon eller partnerskap med regionale aktører. Styringsgruppen med representanter fra NHO Innlandet, LO Hedmark og LO Oppland, Innovasjon Norge i Hedmark og i Oppland, og Hedmark og Oppland fylkeskommuner er et slik minipartnerskap. I tillegg arbeider vi for å få til en bredere utviklingskoalisjon som et råd og en formidlingskanal for arbeidet i VS2010. Dette er tunge og tidkrevende prosesser, og som et underlag for dette arbeidet inngår foreliggende notat.

Notatet tar opp en del erfaringer med partnerskap og utviklingskoalisjoner. Tanken er at slike samarbeidsfora, som på sitt nivå er virkemidler av organisasjonskarakter, skal kunne bidra til utvikling av mer dynamiske innovasjonssystemer og verdiskaping i Innlandet.

Notatet er et forprosjektnotat finansiert av Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Det har fokus på mer generelle erfaringer fra partnerskapsarbeid. Om, og i hvilken grad dette arbeidet vil bli videreført er ikke avgjort ennå.

Oslo, desember 2004

Ove Langeland  
Forskningssjef

---

# Innhold

Forord .....	1
1 Innleiing .....	3
2 Partnerskap og utviklingsnettverk.....	5
2.1 Bakgrunnen for partnerskapstankegangen i Norge .....	5
2.1.1 Forutsetningar for partnerskap .....	6
2.1.2 Utviklingsnettverk.....	7
2.2 Ulike partnerskapsmodellar.....	8
2.3 Oppsummering .....	9
3 Partnerskap i Norge.....	11
3.1 Nordland.....	12
3.2 Hordaland .....	14
3.2.1 Fire regionråd og viktige utdanningsinstitusjonar .....	15
3.2.2 Internasjonalt engasjement.....	16
3.3 Rogaland .....	16
3.4 Vestlandsrådet .....	17
4 Sverige – frå tilvekstavtale til tilvekstprogram .....	19
4.1 Regionale partnerskap i Sverige.....	19
<b>4.2</b> Region og sektor.....	21
4.3 Oppsummering – erfaringar med partnerskap.....	22
Litteratur .....	24

# Innleiing

I Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001 "Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling" varsla regjeringa om eit ønskje om å styrka den regionale utviklingsrolla til fylkeskommunen. Føremålet skulle vera å leggja regionale utviklingsoppåver under direkte folkevald styring, og dermed skapa eit forvaltningsnivå med eit tydeleg og samla ansvar for regional utvikling. Meldinga varsla fleire endringar i forholdet mellom fylkeskommunen og andre styringsorgan. Ikkje alle har blitt gjennomførte. Med Stortingsmelding nr. 19 (2001-2001) "Nye oppgåver for lokaldemokratiet på regionalt og lokalt nivå" fekk fylkeskommunane rolla som regional utviklingsaktør. Det innebar at arbeidsmåtane skulle skifta frå å vera myndighetsutøvar "til å vera ein partnar for alle gode krefter i og utanfor fylket." Akkurat kva som ligg i det er meir uklart i dei statlege skriftene, men forventningane om at partnerskap skal utgjera ein vesentleg forskjell er i alle fall store.

Det regionale demokratiet blei ikkje avvika, men "omstilt" gjennom Stortingsmelding nr. 19, - ei omstilling frå myndighetsutøving til samfunnsutvikling. Rolla som regional utviklingsaktør er likevel ikkje ei rolle som kan vedtakast, ho må skapast regionalt, i aktivt samarbeid med aktørar som kvar for seg har makt over utviklinga i samfunnet, og fylkeskommunane skal framleis ha omfattande ansvar innanfor vidaregåande opplæring, samferdsle, kultur og regional utvikling. I St.meld nr 19 seier regjeringa at regionalt utviklingsarbeid "er knyttet til å se sammenhenger i og å forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale målsettinger og behov. Spesielt er dette knyttet til systematisk å forbedre forholdene for næringsliv og befolkning i regionen. Dette krever at man tar utgangspunkt i den spesielle regions situasjon og utfordringer." (s 33)

Rolla som utviklingsaktør er inga lita og avgrensa rolle, og set store krav til den som skal utøva ho. Eit spørsmål som kan reisast er om fylkeskommunane blir oppfatta som truverdige leiarar av det regionale utviklingsarbeidet, og om samarbeidspartnarane har tru på og tillit til at fylkeskommunen kan fylla rolla som utviklingsaktør. Det spørsmålet skal me ikkje svara på her, det er det for tidleg å trekkja slutningar om. Men me skal sjå på kven fylkeskommunane samarbeider med for å skapa regional utvikling, med andre ord kven som er partnerskapa for regional utvikling og korleis fylkeskommunen går fram for å gje rolla eit innhald og arbeidet ein retning.

Frå 1. januar 2002 overtok staten ansvaret for spesialisthelsetenesta, eit område som utgjorde ein vesentleg del av det fylkeskommunale budsjettet, og etter at også barnevernet er overført til staten, står fylkeskommunane att med færre oppgåver, men med auka ansvar for den regionale utviklinga. Den nye oppgåva til fylkeskommunane har hovudvekta si utvikling av fylket og for å trekkja opp mål og strategiar for heile fylket. Og i meldinga frå staten blir det understreka at dette arbeidet skal skje i forpliktande samarbeid med kommunar, næringsliv og organisasjonar, det som altså blir kalla partnerskap. Med det meinest ein formalisert arbeidsmåte for å utvikle felles strategiar og

tiltak i situasjonar der ein regional aktør ikkje er i stand til å nå egne mål utan nært samarbeid med andre.

Hovuddelen av midlane til regionalutvikling er midlar KRD har overført til fylkeskommunane, men fylkeskommunane arbeider også for å få ansvaret for dei midlane andre departement disponerer til regional utvikling. Ei viktig del av rolla innanfor regional utvikling er å fordela tippemidlar, egne investeringar, og vedtak og tilrådingar fylkeskommunen gjev om bruk av stamveg- og riksvegmidlar, inkludert bruk av bompengar. Tilrettelegging gjennom betre vegar er framleis ei høgt prioritert oppgåve for fylkeskommunane, også i samarbeid med kommunar i eige fylke, og med nabofylke, for å få ei sterkare statleg satsing på infrastruktur. Det gjeld både stamvegnettet i landsdelen og det sekundære riksvegnettet i kvart fylke.

# 1 Partnerskap og utviklingsnettverk

'Partnerskap' har stått fram som ei drivande kraft i endringa av regional og urban 'governance' (Stoker 1998). Den grunnleggjande iden bak 'partnerskap' er å samla ulike aktørar i nye konstellasjonar, og med formål om felles problemløysing og vedtak. Partnerskapsprosessen inkluderer fleire nivå av avgjerdstaking, og dynamikken bak partnerskap er avhengig av stadig interaksjon mellom offentlege aktørar, næringslivsinteresser og frivillig sektor innanfor eit gitt område.

Ein av mange definisjonar på omgrepet "partnerskap" er Nelson & Zadek (2000) sin, som blei presentert i deira diskusjon av kva som konstituerer "New Social Partnership". Partnerskap er i følgje desse forfattarane:

people and organisations from some combination of public, business and civil constituencies who engage in voluntary, mutually beneficial, innovative realtionships to address common societal aims through combining their resources and competencies

Partnerskap er med andre ord samarbeid mellom offentlege organisasjonar, næringslivet og frivillige organisasjonar, der deltakarane sjølve vel samarbeidet for å løysa viktige utfordringar gjennom å kombinera kompetanse og ressursar frå ulik hald. Partnerskapen er eit fellesskap mellom to eller fleire, og i forretningsmessig samanheng blir gjerne 'partnerskap' brukt for å visa til ei økonomisk verksemd som blir utøvd av to eller fleire deltakarar for felles rekning og risiko.

## 1.1 Bakgrunnen for partnerskapstankegangen i Norge

I norsk politikk og planlegging har partnerskapsomgrepet røter frå to ulike land: Den eine frå EU, der partnerskapsprinsippet voks fram i samband med strukturfondsreformene i 1988, og den andre frå Storbritannia og USA, der 'Public Private Partnership' dukka opp i reformkampanjen for offentleg sektor rundt midten av 1990-talet (Arbo 2002).

I EU-systemet har partnerskap både ein horisontal og ein vertikal dimensjon. Den horisontale dimensjonen består i at regionale aktørar må gå saman, laga felles planar og koordinera innsatsen sin. EU sine strukturfondsprogram dekkjer vanlegvis eit bredt innsatsfelt. Dei kan omfatta både infrastrukturutbygging, næringsretta tiltak, utdanning, forskning, arbeidsmarknadspolitikk, samfunnsservice, likestilling, kultur og miljø. Den vertikale dimensjonen inneber at programforma baserer seg på delte bidrag i eit partnerskap mellom region, nasjonalstat og EU sine organ. Partane skal forhandla seg fram til ein kontraktfesta avtale. Innanfor ein EU-kontekst er både Kommisjonen og representantar frå nasjonale styresmakter i prinsippet ein del av dei regionale partnerskapa.

Partnerskapa omfattar dermed både ein vertikal og ein horisontal maktforskyving. Den vertikale forskyvinga inneber at beslutningsmyndighet blir overført frå den sentrale til den regionale arenaen, mens den horisontale forskyvinga inneber at ikkje-statlege aktørar (for eksempel privat næringsliv og ideelle organisasjonar) får auka påverknad på utforminga av regionalpolitikken.

Den angloamerikanske varianten av partnerskap er meir spesifikt retta mot offentleg tenesteproduksjon og utbygging av infrastruktur. Partnerskapstanken dukka her opp i kjølvatnet av høgrebølga på 1980-tallet, med sin kritikk av offentleg byråkrati, monopol, fagforeiningar og skattar og avgifter. I den nyliberale retorikken var det frie marknader som skapte vekst og rikdom. Det gjaldt å sleppa marknaden og private aktørar til, og dei monopolistiske produsentinteressene som hadde forskansa seg i offentlig sektor skulle utfordrast. Om oppgåver ikkje kunne privatiserast, var det i alle fall nødvendig med konkurranseutsetting og tettare samarbeid med privat sektor, slik at ein kunne bruka næringslivet sine ressursar og ekspertise for å fremja omstilling og auka serviceorientering. Dette vart etter kvart omtalt som partnerskap.

Dei to partnerskapstradisjonane har mykje felles: Begge blir marknadsførte av internasjonale utgreiings- og konsultentselskap som suksessoppskrifter for offentlege beslutningstakarar. Begge versjonane blir presenterte med det same bakgrunnsteppet. Dei står fram som svar på den store forteljinga om globalisering, skjerpa konkurranse og stigande omstillingskrav. Begge uttrykker eit klart moderniseringsperspektiv, med vekt på innovasjon og verdiskaping. Og begge handlar om å utvikla organisasjons- og styringsformer som er fleksible og endringsdyktige (Arbo 2002).

I Noreg har partnerskap blitt sett på dagsorden ovanfrå, der fylkeskommunane har fått ansvaret for gjennomføringa, først i samband med regionale utviklingsprogram frå 1990-talet av, og no med større vektlegging i samband med det som blir kalla ”ansvarsreforma” – der mellom anna fylkeskommunen skal bli regional utviklingsaktør (Gjertsen 2002).

### 1.1.1 Føresetnadar for partnerskap

Generelt handlar partnerskapa sine føremoner om å fremja dialog og tillit mellom sjølvstendige og uavhengige parter. Det skal skapa nye møteplassar og samhandlingsarenaer, som skal gjera det mogeleg å fanga opp fleire sosiale interesser og skapa større engasjement. Gjennom partnerskapa kan ulike typar kompetanse og erfaring kombinerast. Deltakarane får høve til å utvikla felles mål og visjonar, bli meir opne og få større respekt for kvarandre sine synspunkt. Men målsetjingar som dette kan ikkje nåast utan innsats, og ein viktig føresetnad for eit partnerskap er ressursar og eit institusjonelt spelerom. Det må vera fridom til å kunna ta initiativ, agera sjølvstendig og gå inn i forpliktande samarbeid. Og det må finnast ressursar i form av pengar, kompetanse, kontaktnett og tid. Partnerskap krev vidare eit minimum av felles forståingsrammer og identitet, og det må ofte finnast ei oppfatning – nærast ein krisesituasjon - av at partnerskapen er nødvendig. Partnerskap krev leiing og legitimitet, for å kunna driva arbeidet fram, og for å kunna forsvara bruk av offentlege midlar.

Vesentleg for utviklinga av regionale partnerskap er at det i det minste eksisterer eit interessefellesskap blant aktørane. Andre karakteristiske kjenneteikn som går att, er:

- a) at det omfattar to eller fleire aktørar – der minst ein er offentleg,
- b) kvar enkelt av deltakarane i partnerskapen er sjølvstendige i den forstand at dei har rett til å forhandla og å treffa avtaler på fritt grunnlag,
- c) partnerskapen inneber vedvarande og kontinuerlege relasjonar mellom aktørane,



- d) kvar enkelt av aktørane tar med seg egne ressursar – materielle og/eller immaterielle – inn i partnerskapen,
- e) alle aktørar deler på ansvaret for resultatet av aktivitetane i partnerskapen (Peters 1998). Ahrnens (2003) legg også til et sjette kriterium, som omhandlar,
- f) resultatata (konkrete, abstrakte eller potensielle) som deltakarane meiner at partnerskapen har gitt. Det er då ikkje målbare resultat det er snakk om – men heller deltakarane sine opplevingar av samarbeidet.

Evalueringar av regionale partnerskap i Sverige viser at slike kjenneteikn lar seg avdekka. I ei gransking av regionale partnerskap i to sørsvenske län slår Ahrnens (2003:65-66) fast at det i prinsippet berre er kjenneteikna a) og c) som er tilfredsstilte i det regionale utviklingsarbeidet. Med omsyn til aktørane sine sjølvstendige forhandlingsrett (punkt b), ressurstilgang (punkt d) og fellesansvar (punkt e) er det ikkje snakk om et likestilt partnerskap mellom offentlege og private aktørar. Det praktiske 'partnerskapsarbeidet' er meir å likna med eit representantskapsarbeid, der private og ideelle organisasjonar berre vert invitert inn for å lufta synspunkt.

Vurderingar av pådrivarane i Interreg IIIA-programma i dei sørsvenske läna peikar i same retning - at dei regionale partnerskapa til dels er mangelfullt utvikla om dei i det heile eksisterer. Hall, Sjövik og Stubbergaard (2003) har nyleg undersøkt den interaktive fleirnivåstyringa som ligg til grunn for det grenseregionale samarbeidet i Øresundsregionen. Der konkluderer dei med at samarbeidet har blitt "sterkt prega av relativt slutta elitenettverk av offentlege aktørar med liten deltaking frå andre samfunnsgrupper" (s. 60 – vår omsetjing). Bukve (2004)<sup>1</sup> hevdar at det er teikn på ein tilsvarende tilstand i Noreg. Dette står noko i motstrid til Nordregio og Nordlandsforskning si evaluering av dei regionale utviklingsprogramma i Noreg frå 2000 (Nordregio 2000). Her kom det fram at fylkeskommunanes nærings- og regionalavdeling ikkje var åleine om å ta del i RUP-prosessen. Fylkesmannen si landbruksavdeling (FMLA), Innovasjon Noreg (tidlegare SND) og A-etat såg også på seg sjølve som deltakarar.

### 1.1.2 Utviklingsnettverk

Utviklingskoalisjonar eller utviklingsnettverk er ei noko anna form for samarbeid enn partnerskap. Nettverk er ein grunnleggjande sosial institusjon, og form for samordning mellom aktørar som formelt sett er uavhengige, men samtidig er dei på ein eller annan måte avhengige av kvarandre. Det kan for eksempel vera at aktørane kontrollerer ulike ressursar som andre har interesse av, og som slik kan utgjera ei potensiell situasjon for maktbruk og konkurranse, eller for samarbeid. Det kan og eksistera situasjonar der aktørane er gjensidig avhengige av kvarandre, og der begge kan vinna på samarbeid der dei utvekslar kontroll over ressursar. Slike døme kan vera bedrifter som inngår langsiktige samarbeidsavtalar med leverandørar og styresmakter med kontroll over verkemiddel for infrastruktur og tilrettelegging kan samarbeida med bedrifter som kontrollerer lokaliserings- og investeringsavgjerder. Der det finst tette nettverk mellom heterogene aktørar, har og aktørane størst evne til å påverka den lokale næringsutviklinga, fordi heterogene aktørar disponerer ulike typar ressursar, og slike nettverk gjev aktørane høve til utveksling av ressursar. Nettverk er i følgje Bukve (Bukve 2004) viktige i regionale innovasjonsprosessar, og det er difor nettopp i eit nettverksteoretisk perspektiv at den sterke interessa for partnerskap i næringsutvikling må forståast. Eit viktig poeng er at nettverk ikkje kan vedtakast eller proklamerast, fordi dei er bygd på tillit, og utvikla

<sup>1</sup> Bukve, O. (2004) Fylkeskommunane – regionale utviklingsaktørar i klemme. *Plan 2/2004*, s.12-17.

over tid. Nettverka må difor forståast både ut frå ei instrumentell side, som handlar om å produsera handfaste gevinstar for partnarane, og ut frå ei institusjonell eller normativ side, som handlar om å skapa og vedlikehalda den tilliten som trengst for å driva samarbeidet. Og skriv Bukve (side 255): "Eit vedtak om å bygge partnarsskap 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 partnarsskapa oppstår ikkje i eit vakuum. Desse må ein også fange opp dersom ein vil forstå utviklinga i regionane."

Medan nettverk mang stader har vokse fram over år, og er danna ut frå ønskje om samarbeid, fordi det er nyttig for partane, har partnarsskapa det no er snakk om i regionalutviklinga i langt større grad vorte sett på dagsorden ovanfrå – av staten som ønskjer og pålegg fylkeskommunane å danna slike partnarsskap. I artikkelen "Partnarsskap og utviklingsnettverk på fylkesnivået" oppsummerer Oddbjørn Bukve med at det meste om kontakt og samarbeid mellom det offentlege og næringslivet knappast er sagt om ein berre fokuserer på partnarsskaps erfaringar og dei formelle partnarsskapa som er organisert rundt regionale utviklingsprogram. Det ligg også mykje kunnskap i å studera og analysere erfaringane med utviklingsnettverk og nettverkssamarbeid i mange regionar. Her er erfaringane mange og ulike (Gustavsen 2003).

## 1.2 Ulike partnarsskapsmodellar

Når det gjeld fenomenet 'partnarsskap' så blir ei rekkje ulike omgrep brukte: politikk-nettverk, utviklingskoalisjonar (Gustavsen 2003, Johnstad 2004), interorganisasjonelle relasjonar, moderne governance (Östhol og Svensson 2002:23). Alle desse omgrepa indikerer at det ikkje er noko gitt demarkasjonslinje mellom offentleg og privat sfære. Felles regulering, felles styre, felles produksjon og kooperativ styring og offentlege-privat partnarsskap er eksempel på aktivitetar som både offentlege og private aktørar er engasjerte i.

Partnarsskap kan også involvera ulike institusjonelle nivå og ulike grad av handlingsfridom, og Östhol og Svensson (2002) har laga denne klassifiseringa:

*Strategiske partnarsskap* – dette er partnarsskap som omfattar koordinering av aktivitetar mellom ulike typar aktørar, ofte på regionalt nivå. På mange måtar er denne typen partnarsskap "idealtypen" når det gjeld regional utvikling, noko politikarar etterstrevar og prøver å få til, men det er også forbunde med risiko for å mislukkast.

*Institusjonelt partnarsskap* – er knytt til enkeltorganisasjonar/institusjonar gjennom inkludering av representantar for private aktørar/organisasjonar i offentlege styre og utval, for eksempel regionale utviklingsselskap eller andre liknande organisasjonar. Førekomsten av slike organisasjonar avspeglar gjerne eit godt miljø for samarbeid, der nye institusjonar, særleg offentleg-private, gror fram, eller dei kan vera resultatet av offentleg innsats for å overkomma samarbeidsproblem i ein region.

*Prosjektpartnarsskap* – dette er tidsavgrensa arrangement som er meint å avsluttast etter ei spesiell oppgåve er utført. Desse partnarsskapa er vanlegvis bundne til praktiske prosjekt og er motiverte av felles idear og interesser innanfor eit spesielt felt. Slike partnarsskap er ikkje avhengige av spesielt velvillige omgivningar, sjølv om offentleg-privat nettverk er ein fordel. Heller ikkje føreset dette samarbeidet noko forplikting etter at prosjektet er ferdig.

Partnerskap kan sjåast i samanheng med endringa frå government til governance, eller nettverksstyring, som voks fram på 90-talet. I regionalpolitisk samanheng vil ein her særleg vera oppteken av at regionalpolitikken forlet den hierarkiske "top-down"-styringa og i staden for byggjer på nettverk og samanslutningar. Vidare vil ein vera oppteken av kven som blir inkludert i ein partnerskap, kva rolle dei spelar, og på kva grunnlag er tilgang til partnerskapen gjort mogeleg? Å laga ei slik oversikt eller kart over nettverket kan synast som vel enkel, men det er likevel svært viktig å få klart fram kven som er "innanfor" og framfor alt korleis og kvifor, fordi talet på aktørar, ofte av svært ulikt slag, kan vera omfattande og interaksjonen dei i mellom utgjer kapitalen i partnerskapen og kan vera svært viktig for dynamikken i prosessen. Følgjande kan vera aktørar ei eit *regionalt partnerskap*: offentlege styringsorgan (på ulikt nivå), utviklingsorgan/utviklingsselskap, næringslivsorganisasjonar, fagforeiningar, universitet og regionale høgskular, frivillige organisasjonar, investeringsorganisasjonar og lobbyorganisasjonar.

Kapasiteten til å danna forbindelsar mellom aktørar med sikte på å overføra kunnskap og praktisk kyndighet og informasjon blir oppfatta som avgjerande, og kan ikkje lausrivast frå ein stad til ein annan. Ulike regionar viser ulikt samhandlingsmønster mellom føretak, styresmakter, institusjonar og universitet – aktørar som kan definerast som agentar for ny politikk (Nordregio side 30, tilvising til Loughlin 2001). Difor kan vi ikkje forventa å finna same mønsteret overalt.

### 1.3 Oppsummering

Ei oppsummering av kva slags partnerskapsmodellar som blir vektlagde i nordiske land viser skilnader, der Noreg utmerkjer seg med å partnerskap dominert av offentlege aktørar, og styrt ovanfrå, i den meininga at det er statleg politikk regionalpolitikk som partnerskapa skal iverksetja. Sjølv etter den såkalla ansvarsreforma – der fylkeskommunane har fått overført midlar til regional utvikling og sjølve kan gjera vedtak om bruk av desse, så er modellen for partnerskapa lik mellom fylka, og følgjer tidlegare mønster, slik vi også skal sjå nedanfor.

Omgrepet "partnerskap" i EU-program viser til det vertikale samarbeidet i dette spelet. Det er EU som etablerer rammevilkåra for prosessane. Desse rammevilkåra blir iverksette gjennom vertikale samarbeidsrelasjonar mellom EU, statane og regionane, og gjennom horisontale relasjonar mellom ulike partnerar på same nivå. Dei vertikale og horisontale samarbeidsrelasjonane er "partnerskapet". Rammevilkåra er dei finansielle mekanismane knytt til strukturfondet, saman med reguleringane av strukturfondsprogramma. Kommisjonen og nasjonalstatane er viktige aktørar for å utforma overordna prinsipp for strukturfondspolitikken, og for utvikling av regionale program, som igjen blir overvaka av EU i iverksetjinga.

Fleire forfattarar hevdar at den norske regionalpolitikken har pendla mellom eit dansk ideal og eit svensk ideal. I det danske idealet er det regionale nivået den sentrale utviklingsagenten, og i den svenske modellen blir regional utvikling vanlegvis sett på som eit statleg ansvar som regionale styresmakter skal iverksetja (Mariussen m.fl. 2000). Men også påverknad frå EU spelar inn. EUs partnerskapsprinsipp kan kallast ei regionalisering ovanfrå. Dette har særleg blitt tydeleg i dei nye reguleringane av retningslinene for strukturfondspolitikken, reguleringar som gjeld frå 2000 og til 2007. Medan reguleringane 2000-2007 må sjåast som eit uttrykk for den aukande innflytelsen av det statlege nivået i EU, og ei tilsvarande svekking av Kommisjonen og regionane, blei Stortingsmelding 31 (1996-97) utforma midt i perioden 1988-99, då ideen om at EU stod

for ei ny form for fleirnivåstyring (multi level governance) stod sterkt. I dag ber debatten om strukturfondpolitikken si framtid preg av EU-utvidinga austover, ein prosess som gjer nye prioriteringar naudsynte. EU-prinsippet om partnerskap må forståast som ein regel i spelet som kan kallast "fleirnivåstyring". I dette spelet er EU ikkje eit hierarkisk nivå over det nasjonalstatlege nivået, med kompetanse til å definera bestemte modellar eller standardar, men snarare ein medspelar med ei heilt bestemt rolle: Å leggja europeiske institusjonelle og finansielle rammevilkår for prosessar der forholdet mellom dei andre partane i spelet, nasjonalstatane, sektorane og regionane, blir endra som følgje av dei nye spelereglane.

Tabell 1: Policy-stil

Policy-stil	Partnerskapsmodellar	
	Offentleg	Offentleg-privat
Statsstyrt	Partnerskap som ein integrert del av regionalpolitikken NOREG	Partnerskap som ein kontrakt mellom sentrale styresmakter og regionale aktørar SVERIGE
Regionalt	Partnerskap som ein plattform for framforhandla politikk FINLAND	Partnerskap som ein basis for danning av innovative institusjonar DANMARK

Tabellen ovanfor gjev eit oversyn over ulike partnerskapsmodellar og ulik policy-stil i fire nordiske land: Noreg, Sverige, Finland og Danmark. Det er først og fremst i Sverige og Danmark at partnerskapa er mellom offentlege og private aktørar, og der det regionale nivået står særleg sterkt i Danmark. I Noreg er partnerskapa hovudsakleg statsstyre og mellom offentlege aktørar, det vil seia mellom for eksempel fylkeskommunale og statlege aktørar på regionalt nivå. Men som vi skal sjå seinare så er det likevel også her i landet eksempel på partnerskap der også private aktørar inngår.

## 2 Partnerskap i Norge

Rolla som regional utviklingsaktør har fleire aspekt, og har fleire utfordringar for fylkeskommunen, ved å krevja nye samarbeidsformer og ved at dei inneber nye samarbeidspartnarar for fylkeskommunen. Truleg vil dei fylkeskommunane i ulik grad vera i stand til å utvikla rolla som utviklingsaktør på ein dynamisk måte til gode for regionen. Ikkje alle fylkeskommunane innehar same type ressursar å støtta seg til i dette arbeidet, og kva partnarar fylkeskommunane kan lena seg til vil truleg variera sterkt. Og nettopp det å finna partnarar i utviklingsprosessen og utvikla dynamiske partnerskap er viktig, og eit element som staten synest å leggja stor vekt på. I boka "Det nye fylket og regionaliseringa" peikar Selstad (2003) på fire ulike partnerskapsforhold som vil vera vesentlege å kunna utvikla for fylkeskommunane i åra framover, for å makta oppgåva som regional utviklingsaktør. Desse er:

- Partnerskap med staten – som kan eksemplifiserast med partnerskap med Innovasjon Noreg (tidlegare SND) for tradisjonelle utviklingsoppgåver, eller med SIVA (dersom det gjeld næringshagar, forskingsparkar osv), eller med Noregs Forskingsråd (forskning og utvikling) – det vil seia med universitet og dei statlege høgskulane.

- Med kommunar – for fylkeskommunen er dette viktig fordi fylkeskommunen må ha legitimitet lokalt, og det vil også vera viktig for kommunane å samarbeida med fylkeskommunen fordi fylkeskommunen skal ha overordna ansvar i utviklingspolitikken, og har i tillegg ansvaret for storparten av dei regionale utviklingsmidlane. I tillegg vil mange kommunar vera for små til å løysa ei kvar utviklingsoppgåve, og treng medverknad frå nivået ovanfor. Korleis vil dette slå seg ut for store/små kommunar – vil dei store bykommunane kunna ta ei leiarrolla her, også på kostnad av fylkeskommunen? Vil fylkeskommunen først og fremst bli viktig for dei små kommunane? Kva med konkurransen mellom kommunane – i høve til vekstregionar i fylket?

- Med fylkeskommunar – samarbeid eller partnerskap med andre fylkeskommunar er viktige fordi staten har lagt fusjonsplanar på is inntil vidare, og når fylkeskommunane blir opptekne av eigne utviklingsoppgåver har dei ikkje tid til å involvera seg i samanslåingsdiskusjonar. Men nye utfordringar kan krevja større regionar, for eksempel kunnskapsregionar – som går utover dagens fylkesgrenser. Det igjen inneber at fylkeskommunane må samarbeida med kvarandre for å kunna løysa oppgåver og oppnå styrke. Me ser då og eksempel på at slike samarbeidsprosessar er i gang, for eksempel mellom Vestlandfylka og mellom dei fire nordlegaste fylka gjennom Landsdelsutvalget for Nord-Noreg. Slike val vil vera vesentlege i ein utviklingsstrategi og vesentlege for fylkeskommunane sine muligheter for å lykkast dei kommande åra.

- Med næringslivet – og dette er kanskje den største utfordringa for fylkeskommunane, fordi her finst det lita røynsle å lena seg mot, i tillegg til ei til dels djup mistru mot fylkeskommunen som forvaltningsnivå spesielt og offentlege organ som innovasjonsleiarar meir generelt. Medan alle partnerskapa mellom forvaltningsnivå spelar seg ut innan ein offentleg sfære, vil partnerskap med næringslivet opna ei anna verd.

Næringslivet står for den grunnleggjande verdiskapinga og er underkasta krav om lønnsemd. Men moderne næringsliv er sterkt avhengig av tenester frå offentleg sektor, og fylket har ei viktige rolle i feltet mellom offentleg og privat sektor. Behova kan spenna frå tradisjonell infrastruktur som vegar, hamner eller flyplassar til styrka kunnskapsmessig infrastruktur. Det som like fullt er ei utfordring er å få i gang eit samarbeid med viktige næringslivsaktørar. Men partnerskapet med aktørar utanfor den offentlege sfæren, som kommunar, stat og andre fylkeskommunar, kan og omfatta andre aktørar enn næringslivsaktørar. Det kan vera mellom anna vera friviljuge organisasjonar og grupper som på ulike måtar engasjerer seg for å samfunnsutvikling. Igjen krev dette samarbeidskompetanse og nettverk.

I tillegg til desse fire gruppene av partnerskap så finst det også ei femte, partnerskap med aktørar utanfor Noregs grenser. Dette kan både vera offentlege og private aktørar, det vil seia kommunar eller fylke, eller næringslivsaktørar og organisasjonar av ulik type. Gjennom EU sine grenseregionale utviklingsprogram – Interregprogramma – har mange av fylkeskommunane her i landet vunne erfaring med slikt partnerskap, og i dag føregår det ulike typar utviklingstiltak med både norske deltakarar og aktørar frå dei nordiske landa, så vel som frå landa rundt Nordsjøen. Trass i at røynsleane så langt er heller avgrensa, så er dette eit område me kan venta vekst i åra framover. Dette samarbeidet set fylkeskommunen ovanfor same utfordringane som samarbeid her til lands, samstundes som det krev kunnskap om tilhøva i dei samarbeidande landa, både når det gjeld forvaltningssystemet, støtteordningar, næringslivet og når det gjeld utviklingsmulighetar.

I det følgjande blir det kort presentert ulike partnerskaps erfaringar frå Nordland og Hordaland. Dette er ikkje ut frå at desse nødvendigvis representerer ”dei beste” erfaringane i partnerskapsarbeid, eller er geografisk representative fylke, men ut frå eit ynskje om å presentera erfaringar utan at me dermed har ressursar nok til å ta alle fylka her i landet med.

## 2.1 Nordland

Samarbeid på tvers av offentlege etatar, og med næringslivet, er noko Nordland fylkeskommune har mange års røynsle med. Fylkeskommunen peikar spesielt på frifylkeforsøket (som starta i 1987) som ei viktig årsak til dette, og sjølv om forsøket vart avslutta frå staten si side, så har partnerskapsarbeidet halde fram i Nordland, også inspirert av EU og det internasjonale samarbeidet som fylket deltek i gjennom medverknad i fleire ulike Interreg-program. Dei siste to åra har dessutan den såkalla ”ansvarsreforma” og fylkeskommunen si rolle som regional utviklingsaktør påskunda utviklinga av partnerskapstankegangen. Nordland fylkeskommunen har hatt eit godt samarbeid med andre aktørar tidlegare også, og då ikkje berre offentlege aktørar. For eksempel har forholdet til NHO i fylket vore svært godt, og samarbeidet i partnerskapen har vore sett som nyttig og viktig for begge aktørane.

Ikkje minst i samarbeid med utviklinga av den *strategiske næringsplanen* for Nordland har fylkeskommunen samarbeid med næringslivet, kommunar og andre offentlege aktørar. Iverksetjinga av planen skjer gjennom regionalt utviklingsprogram eller det som blir kalla Utviklingsplan Nordland, og arbeidet i utviklingsprogrammet føregår i nært samarbeid med regionale statsetatar, Innovasjon Norge i fylket og næringslivet sine organisasjonar.

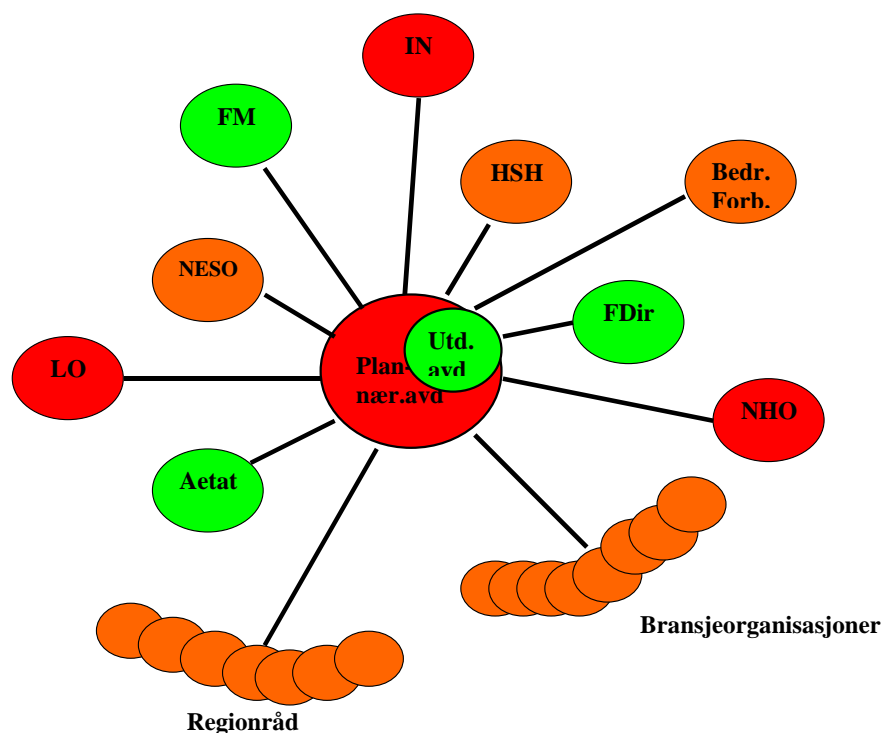
Ei eiga styringsgruppe som har leia arbeidet med å utvikla ein handlingsplan for næringsretta utviklingstiltak, denne blei nedsett hausten 2003, og leverte planen våren

2004. Grappa kan illustrera kven som er dei viktige deltakarane i partnerskapen i Nordland:

- styreleiar NHO-Nordland, leiar av styringsgruppa
- fylkesråd for næring og samferdsel Nordland fylkeskommune
- plan- og næringsjef Nordland fylkeskommune
- sekretær LO
- regiondirektør NHO-Nordland
- Innovasjon Norge, avd. Nordland.
- fylkespolitikar og styreleiar Innovasjon Norge, avd. Nordland
- Handels- og servicenæringanes Hovudorganisasjon HSH
- Nordnorske entreprenørbedrifters Serviceorganisasjon NESO.
- Bedriftsforbundet

Plan- og næringsavdelinga i Nordland fylkeskommune har vore sekretariat for styringsgruppa.

Samansetjing av partnerskapen er illustrert nedanfor:



Hovudoppgåva til Partnerskap-Nordland er å utarbeida fylkesplanen og handlingsplanen for fylkeskommunen, og den bygger på ein tankegang om å inkludera vesentlege aktørar som kan påverka utviklinga i fylket i ei positiv retning.

Det er verdt å merka seg at i partnerskapen er det både offentlege og private aktørar med, sjølv om dei offentlege nok til no må seiast å dominera arbeidet med å utarbeida handlingsplanen. Samarbeidet mellom dei offentlege etatane, så som fylkeskommunen og fylkesmannen, særleg representert ved landbruksavdelinga, har røter tilbake i Nordland.

Dette samarbeidet er då også sterkare enn samarbeidet mot næringslivet. Kommunane er viktige samarbeidspartnarar for Nordland fylkeskommune, og fylkeskommunen har avtalar med desse gjennom ulike avtalar med regionråda.

Nordland fylkeskommunen har vidare partnerskapsavtalar med fleire andre sentrale aktørar i fylket, slik som SIVA, Noregs forskingsråd og med Elkem-konsernet<sup>2</sup>. Fylkeskommunen opplever stor interesse frå dei andre partane, sjølv om for eksempel Forskingsrådet har vore svært atterhaldne med å gå inn i forpliktande samarbeid. Dette er likevel ordna opp i no, og partnerskapsavtalen mellom fylkeskommunen og Forskingsrådet er underteikna. Men kva som kjem ut av avtalen, og i kva grad innovasjonsmidlar Forskingsrådet rår over blir regionalisert er ikkje avgjort, og kva resultatet blir gjenstår å sjå. Fylkeskommunen sin partnerskapsavtale med Elkem er derimot kommen lenger, og vektlegginga av denne er frå Elkem si side vist ved at det er toppsjefen sjølv som er representert i partnerskapen. Fylkeskommunen har elles opplevd ei større interesse for innsatsen, kompetansen og midlane fylkeskommunen rår over dei seinare åra, ikkje minst frå dei stadene som er sterkt berørte av nedlegging av storindustrien.

## 2.2 Hordaland

Fylkestinget i Hordaland vedtok i oktober 2002 ny organisering av dei politiske organa for å tilpassa dei til fylkeskommunen sine oppgåver, mellom anna den meir markerte oppgåva som regional utviklingsaktør. Nyordninga vart sett i gnag då den inneverande fylkestingsperioden tok til i oktober 2003. parallelt med dette vart det også iverksett ny organisering av fylkeskommuneadministrasjonen

Hordaland fylkeskommune vektlegg å realisera si rolle som samfunnsutviklar gjennom eit breitt partnerskap med kommunar, næringsliv og organisasjonar som ”skal skape ein kraftfull politisk arena for Hordaland, som med tyngde fremjar fylket sine behov”<sup>3</sup> Likevel så har ikkje fylkeskommunen inngått mange formelle partnerskapsavtalar med andre aktørar, men vektlegg adhoc-samarbeid, eller samarbeid som ikkje nødvendigvis blir formalisert gjennom egne avtalar. Også i forhold til kommunane vektlegg fylkeskommunen å vera medspelar, og legg vekt på samarbeid både med statsetatar og med det lokale næringslivet i fylket.

For å fylle rolla som regional utviklingsaktør og oppnå resultat til beste for fylket, må vi verte dyktigare på fleire område. Vi må nytte handlingsrommet vi allereie har, men vi må også makte å utvide handlingsrommet på strategisk viktige område og auke den regionale sjølvstyremakta. For å lykkast i dette må vi både bli meir handlingskraftige og utvikle betre arbeidsformer (frå Hordland fylkeskommune si heimeside).

I tråd med dette har fylkeskommunen omorganisert eigen organisasjon, og vektlegg no det dei kallar ”arbeidslag”, som er tverretatlege grupper som opererer i det tidlegare og

<sup>2</sup> Elkem Salten er den største bedrifta i Sørfold kommune, med rundt 130 årsverk. Nye arbeidsplassar har vokse fram i kjølvatnet av Elkem, og avtalen med Nordland fylkeskommune legg spesielt vekt på at Elkem kan bidra til utnytting av ressursane i fylket, og til nyetableringar.

<sup>3</sup> Hordaland fylkeskommune: Ein fylkeskommune for Hordaland. Regionalpolitisk satsingsområde, Vedtatt av fylkestinget 11. juni 2002



tradisjonelle etatssystemet.<sup>4</sup> Disse gruppene er samansette av medlemmer frå ulike etatar i fylkeskommunen, og skal arbeida saman med å løysa utfordringar innanfor spesielle tema. Det er ei krevjande arbeidsform, men erfaringane no er likevel langt på veg gode.

Rolla som regional utviklar blir vidare konkretiserast gjennom arbeidet med fylkesplanlegging, og gjennom samarbeid med kommunane og deira kommuneplanlegging. Det regionale næringsforumet er sentral i arbeidet med næringsutvikling, og dette er leia av fylkeskommunen. Andre deltakarar er fylkesmannens landbruksavdeling, Innovasjon Noreg, fylkesarbeidskontoret, regiondirektøren for fiskeri, LO, NHO, KS og Bergen kommune. I tillegg er regionråda svært sentrale samarbeidspartnarar for fylkeskommunen. Hordaland er det fire regionråd.<sup>5</sup> Men samarbeidet om næringsutvikling er likevel ikkje problemfri i Hordaland, og mykje av grunnen til det er at fylket rommar ein stor by blant dei 33 kommunane – Bergen. Bergen står i ei særstilling som storby blant mange distriktskommunar, og opplever ikkje at dei har bruk for Hordaland fylkeskommune som ein samordnande eller rettleiande aktør når det gjeld næringsutvikling. Byen har kompetanse nok sjølv, og har eit sterkt utdannings-, kompetanse- og næringsmiljø innan egne grenser.<sup>6</sup>

## 2.2.1 Fire regionråd og viktige utdanningsinstitusjonar

Dei fire regionråda har likevel ikkje alle dei same funksjonane. Bergensregionen har for eksempel i dag ikkje ansvar for tiltaksfunksjonen med tildeling av midlar til næringsformål. Denne funksjonen vert utført gjennom egne interkommunale tiltakskontor og kommunane sine egne organ. Hardangerrådet kjøper denne funksjonen av eksterne selskap og konsulentar i regionen. Alle regionråda arbeider for å skape ei felles forståing og plattform for arbeidet i regionrådet. Dette kjem ofte til uttrykk i ulike former for planarbeid, gjerne i samarbeid med fylkeskommunen. Regionråda har egne styre og råd. Desse består som regel av ordførarane og rådmennene i kommunane, men også andre kommunestyrerepresentantar kan vere medlemmer i styre og råd. Frå 2004 er 3 av regionråda etablerte som Interkommunale selskap, IKS, og følgjer lov om IKS av 1999 med representantskap og styre.

Hordaland har store og nasjonalt leiande forskings- og utdanningsinstitusjonar innanfor sine fylkesgrenser, og for fylkeskommunen er det ei målsetjing å utnytta dei fordelane dette kan gje for samfunns- og næringsutvikling, og har som mål å vidareutvikla samarbeidet med desse institusjonane, og å styrka samarbeidet mellom utdannings- og forskingsinstitusjonar og næringsliv og organisasjonar i regionen. Utdanning og kompetanse skal vektleggast. Fylket har gode erfaringar med samarbeid mellom utdanningsinstitusjonar og næringslivet, dette gjeld først og fremst vidaregåande skule, og då dei yrkesretta utdanningane, og skulane har blitt viktige element i regional utvikling – som ressursenter for lokalmiljøet. Det er ein klar fordel at skulane får denne rolla, for

<sup>4</sup> I Hordaland er fylkesadministrasjonen delt inn i fire sektorar, tre stabar og åtte arbeidslag, i tillegg til fylkesrevisjonen. Dei åtte arbeidslaga er: Verdiskaping i kystsona, Lokalsamfunnsutvikling, Kommunesamarbeid, Kompetansefylket Hordaland, Transoprt, Regional utvikling, Internasjonalt arbeid og Analyse, utgreiing og dokumentasjon.

<sup>5</sup> Det er fire ulike regionråd: Regionrådet i Nordhordland er 17 år, men kan sporast attende til Nordhordland Tiltakskontor som vart oppretta i 1961. Samarbeidsrådet for Sunnhordland vart oppretta i 1981, Regionrådet Bergen og Omland i 1989 og Hardangerrådet i 1989 (samordna med Indre Hardanger og Ytre Hardanger Tiltakskontor).

<sup>6</sup> Dei politiske signala om storbyen som motor for utvikling er noko Bergen kommune har tatt til seg, og ser også av den grunn ikkje behov for fylkeskommunenivået.

eksempel i forhold til ”prosjektmakeri” som kjem og går, så er skulane der, dei er stabile og kan ivareta det meir langsiktige, og kan ta vare på erfaringar frå prosjekt og vidareutvikla dette i langt større grad enn enkeltstående prosjekt for eksempel leia av ”tilfeldige”. Det er store vidaregåande skular i Hordaland, og fylkeskommunen har utfordra rektorane til å tenkja regional utvikling. Her er det likevel eit klart problem, fylkeskommunen støyter fort bort i det strikse regelverket til Kommunal- og regionaldepartementet, men gjennom eit samarbeid med landbruksstyresmaktene kan likevel mykje av dette løysast. Innanfor dette regelverket har likevel dei vidaregåande skulane, og då særleg dei yrkesretta utdanningane i årevis hatt god kontakt med lokalmiljøet og det lokale næringslivet og levert kompetanse dit, dvs selt kurs, utvikla kompetanse og hatt avtalar om lærlingeplassar i bedrifter osv, og drive næringsutvikling i tett samarbeid med det lokale næringslivet. I 2003 selde dei vidaregåande skulane i fylket kurs og andre kompetansetiltak til bedrifter for ca 50 mill., tidlegare år har summen vore opp i 70 mill. kroner, og desse midlane går tilbake til skulane (investering, nytt utstyr osv).<sup>7</sup>

### 2.2.2 Internasjonalt engasjement

Hordaland fylkeskommune har dei siste åra engasjert seg sterkt internasjonalt, mellom anna gjennom samarbeid med Kaunas by i Litauen, og vestover med Orknøyane, gjennom medlemsskap i Nordsjøkommisjonen, ulike former for nettverksbygging og partnerskapsformidling, deltaking i EU-program og gjennom Vest-Norges Brüsselkontor som opna i 2003. Bak kontoret står Hordaland fylkeskommune saman med Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane fylkeskommunar, Bergen og 14 andre Hordalandskommunar, to kommunar i nabofylka og Samarbeidsrådet for Sunnhordland. Hordaland deltek saman med Rogaland i ein Utviklingskoalisjon ( Gustavsen 2003), men her er nok skepsisen større i Hordaland enn Rogaland, mykje fordi Hordaland kom seinare med i arbeidet, og sett frå fylkeskommunen si side var mulighetane for påverknad små.

## 2.3 Rogaland

Slik skriv Rogaland fylkeskommune om partnerskap og rolla som regional utviklingsaktør på heimesida si:

Fylkeskommunens arbeid er rettet mot gjennomføring av rollen som regional utviklingsaktør. En beskrivelse av utviklingsrollen vil inneholde ord som partnerskap, pådriver, initiativtaker, tilrettelegger, helhetlig tilnærming og brukervennlighet. Innenfor næringsutviklingsområdet retter utviklingsrollen seg både mot bedrifter, offentlig forvaltning og organisasjoner i Rogaland. Rollen som utviklingsaktør er vanskelig å kvantifisere

Regionale partnerskap blir oppfatta som eit nøkkelomgrep i den pågåande omlegginga av regionalpolitikken, og for å definera innhaldet i omgrepet har fylkeskommunen utarbeida eit dokument med tittelen ”Program for fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør”. Der tek ein utgangspunkt i dei fire typene partnerskap me har omtalt tidlegare her; strategiske, institusjonelle, prosjektpartnerskap og planleggingspartnerskap.

<sup>7</sup> Yrkesskolen på Rubbestadneset (Bømlo kommune) sitt samarbeid med Wärtsilä blir særleg nemnd, men også andre yrkesskular.

Saman med kommunane i fylket, Fylkesmannen og partnerane i næringslivet, og i nokre tilfelle også friviljuge organisasjonar tek fylkeskommunen sikte på å arbeida for ei positiv utvikling i heile fylket. Det følgjande er satsingsområda for utviklingsarbeid i fylket:

Rogaland fylkeskommune understrekar at ei sentral side ved partnerskap er at alle deltakarane må bringa ressursar inn i partnerskapen, at spelereglane for partnerskapen er klart definert og at deltakarane opplever partnerskapen som ein vinn-vinn-situasjon. For fylkeskommunen er det kommunane som er dei viktigaste samarbeidspartnarane, og her er det erfaring å byggja på. Kommunane i Rogaland er ulike både når det gjeld storleik, folketal, sysselsetjing, utvikling og utfordringar. Dei store og sentralt plasserte kommunane, der ikkje minst Stavanger er viktig, kan spela ei heilt anna rolle enn dei små kommunane, både på grunn av storleik, men også på grunn av eit variert næringsliv. Dei små kommunane i indre og sørlege deler av fylket har heilt andre utfordringar enn Stavanger og dei andre Jærkommunane.

Rogaland fylkeskommune har eitt bredt internasjonalt engasjement, blant anna gjennom samarbeidsavtalar, ved å leia og vera deltakar i ei rekkje EU-prosjekt og på fleire område innan opplæring.<sup>8</sup>

Ved utgangen av 2003 var fylkeskommunen partner i 43 partnerskap/prosjektsamarbeid. Det gjeld lokale (internt i fylket), på tvers av fylke (som for eksempel Vestlandsrådet) og internasjonale (EU prosjekt, Interreg)

## 2.4 Vestlandsrådet

Vestlandsrådet er eit samarbeid mellom dei fire fylkeskommunane på Vestlandet; Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Formelt starta arbeidet ved inngangen til 2003. Rådet har 20 medlemmar, fem frå kvart fylke. Fylkestinga i dei respektive fylkeskommunane vel sine representantar til rådet blant fylkestingsrepresentantane. Formannskapet går på omgang med utskifting kvart år. Fylkesrådmennene har innstillingsrett til rådet og det er etablert eit sekretariat som består av ein person frå kvar fylkeskommune. Sekretariatet har ansvar for koordineringa av arbeidet med rådet og for å sikra det tverrsektorielle. I tillegg er ein blitt samde om å danna ei ansvarsgruppe tilknytta kvart av satsingsområda. Ansvarsgruppene har høve til å trekkja inn nødvendig kompetanse frå den enkelte fylkeskommune, og gjennom dette kan arbeidet med Vestlandsrådet bli ein integrert del av aktiviteten i administrasjonane.

Føremålet med Vestlandsrådet er å styrka Vestlandsregionen ved å ha ei felles satsing på utviklingsprosjekt og andre tiltak som tener regionen. Det skal også fremja regionen sine interesser i fyrste rekke overfor staten, men også på den internasjonale arena. Rådet skal også arbeida for å få overført meir mynde til det regionale nivå. Dei fire grunnpilarane i samarbeidet er marin og maritim verksemd, kultur, internasjonalt arbeid og samferdsle.

Forløparen til Vestlandsrådet, SAVOS (Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet), som var eit samarbeid mellom Agder-fylka og Vestlandsfylka, vart avvikla i 2003 då Vestlandsrådet formelt vart oppretta (Vestlandsrådet, 2004). Utanom Vestlandsrådet finst det også samarbeid mellom to eller fleire av fylkeskommunane på Vestlandet, og også med fylkeskommunar som ikkje blir rekna til Vestlandet<sup>9</sup>. Vestlandsrådet er samansett av

---

<sup>8</sup> Rogaland fylkeskommune er leadpartner i Interreg-prosjektene North Sea Cycle Route, Northern Maritime Corridor og HiTrans.

<sup>9</sup> Møre og Romsdal samarbeidar mellom anna med Oppland og Trøndelagsfylka.

20 medlemmer, fem frå kvar av dei deltakande fylkeskommunane, desse er valde blant fylkestinga sine medlemmer. Vestlandsrådet skal ikkje erstatta fylkestinga, og det blir sentralt å finne ei god arbeidsfordeling mellom rådet og fylkeskommunane

Vestlandsrådet har ikkje minst ei politisk grunngeving, og det er på sikt å kunna utgjera ein sterk maktfaktor til å utfordra og balansera den sterke sentralstyrte statsmakta i Noreg. Dette gjeld både å bli høyrd i utforminga av nasjonal politikk for samfunnsutviklinga, og å ta over oppgåver/funksjonar som i dag blir løyste på nasjonalt nivå og dermed gje desse ei regionalpolitisk styring og regional tilpassing.

Eit av hovudprosjekta innanfor Vestlandsrådet er Vestlandsforsøket. Dette er eit prøveprosjekt på samferdsleområdet der rådet har fått overført midlar frå Samferdsledepartementet<sup>10</sup>. Midlane skal brukast på Kyststamvegen, E39 (Vestlandsrådet, 2004).

---

<sup>10</sup> Kommunal- og regionaldepartementet gav formelt løyve til dette prinsipielt viktige prøveprosjektet.

## 3 Sverige – frå tilvekstavtale til tilvekstprogram

I Sverige lanserte regjeringa i 1998 ein ny politikk for regional utvikling, sterkt inspirert av EUs strukturfond. Eit vesentleg element i denne politikken var dei såkalte regionale 'tillväxtavtalane' (RTA). Disse er ein slags friviljug avtale mellom styresmakter, foretak og andre aktørar på länsnivået, og blir vanlegvis kalla 'partnerskapet'. Avtalane inneheld ein problemanalyse og ein handlingsplan. Iverksetjinga av politikken medførte ikkje tilføring av nye økonomiske midlar, og heller ikkje nye reglar og ordningar for det offentlege. I nokre län utøver det regionale sjølvstyringsorganet samordningsrolla, i andre er det länsstyrelsen som står for denne. Partnerskap eller samverke mellom berørte aktørar står sentralt i denne politikken for regional utvikling (Statskontoret: Det regionalpolitiska experimentet: Lärande nätverk för regional utveckling?, 2004:5). I november 2002 fekk länsstyrelsane i oppdrag å utarbeida forslag til regionale tilvekstprogram (RTP), som skal samordna innsatsar innanfor område der sektorsamvirke bidreg til å utvikla berekraftige lokale arbeidsmarknadsregionar ut frå eit næringslivsperspektiv. Regionale tilvekstprogram er eit framhald av dei regionale tilvekstavtalane, og går frå år 2004 til og med 2007. Skilnadane på RTA og RTP er at RTA var eit tilbod til läna, og läna kunne sjølv fatta vedtak om utforming etter ein konsultasjonsprosess med regjeringa. I RTP må alle vera med, og regjeringa har godkjent utforminga, noko som framfor alt har vore ei godkjenning med ønskje om kompletteringar på spesifikke punkt.

I følgje regjeringa skal tilvekstprogramma i høgare grad enn tilvekstavtalen ta utgangspunkt i ein arbeidsmåte der ulike steg i arbeidet, analysen, programutforminga og gjennomføringa heng i hop og heile tida utviklast, snarare enn at dei utgjer separate deler i prosessen. Tilvekstavtalen blei i mange tilfelle sett på som altfor breie, og ikkje tilstrekkeleg fokusert på vekstfremjande åtgjerder. For kvart innsatsområde skal partnerskapen utforma eit handlingsprogram med konkrete tiltak eller åtgjerder for å oppnå målet med innsatsområdet. Programmet skal vidare omfatta ein strategi for berekraft der synergieffektar mellom dei økonomiske, sosiale og miljømessige dimensjonane blir løfta fram. Vidare skal planen gjera greie for innsats – dvs dei ressursane som blir sett av for å nå måla, aktivitetar, resultat og effektar, i tillegg til ein finansieringsplan på innsatsområde.

### 3.1 Regionale partnerskap i Sverige

Den regionale partnerskapen i Sverige utvikla seg på ulik måte i läna. Samstundes liknar dei på kvarandre, både når det gjeld arbeidsformer og agenda. Det er for eksempel vanleg at partnerskapa dannar seg i ei stor og ei lita gruppe, der den vesle partnerskapen er operativ og representerer den store partnerskapen. I den store partnerskapen inngår ofte alle aktørar som har ei viss interesse av vekst og utvikling i regionen. Medlemstalet for

den store partnerskaper kan gå opp mot 500, medan den vesle, operative og avgjerdstakande gruppa ofte består av mellom 20 og 40 personar.

Av praktiske grunnar så treffest den store partnerskaper sjeldan, ofte berre ein eller to gonger for året, og desse stormøta har for det meste karakter av informasjonsdelings-treff. Den vesle partnerskaper treffest derimot betydeleg oftare, og sjeldan mindre enn ein gong i månaden, for å diskutera og fatta beslutningar om satsingar på prosjekt og strategiar.

Det er länsstyrelsen som hadde samordningsrolla i partnerskapa i Sverige, med ansvar for å utvikla og driva prosessen framover, men med overgangen til regionale tilvekstprogram overtok kommunane rolla som samordnar, og länsstyrelsen sitt ansvar gjeld no berre å samordna dei deltakande styresmaktene sitt arbeid. Dette har mellom anna ført til etablering av nye kommunale samvirkeorgan i nokre län.

Dei viktigaste deltakarane i partnerskapa i Sverige:

- Länsstyrelsen (eller andre sjølvstyreorgan der det finst)
- Länsarbetsnemnda
- ALMI
- Universitet og høgskular
- Kommunar
- Landsting
- Foretakarorganisasjonar
- Andre organisasjonar (fagforeiningar og andre interesseorganisasjonar)
- I nokre tilfelle også bedrifter

Ansvar for å gjennomføra tilvekstavtalen ligg hos heile partnerskaper. Men partnerskaper har samstundes ingen formell vedtaksmakt. Det er kvar aktør som sjølvstendig besluttar om korleis dei skal delta i ulike tiltak. *Länsstyrelsen* si rolle i RTA-arbeidet er sentral, fordi länsstyrelsen er ein viktig finansiør av prosjekt og tiltak som fell innanfor ramma for avtalen gjennom tilgang til regionale prosjektmidlar. Länsstyrelsen har dessutan ansvar for ulike former for bedriftsstøtte og analysearbeid.

Fylkesarbetsnemndene er potensielt den største finansiøren av avtalen, gjennom sine muligheter for kjøp av arbeidsmarknadsutdanning og aktivitetsstøtte, blant anna tildeling av støtte til arbeidslause som vil starta føretak. Ein føresetnad for støtte frå arbeidsmarknadsmyndighetene er likevel at måla for tilvekstavtalen er i tråd med dei sentrale arbeidsmarknadspolitiske måla.

Almibolaget (ALMI Företagspartner)<sup>11</sup> finst i alle län og er ein nøkkelaktør i arbeidet med bedriftsetablering. Selskapet har sitt opphav i dei tidlegare utviklingsfonda, og det er landstinga og staten som saman eig ALMI.

---

<sup>11</sup> ALMI grundades 1994 och våra målgrupper är innovatörer, nya företag och etablerade företag.

ALMI arbetar över hela Sverige och verksamheten bedrivs i 21 regionala bolag. Målet att skapa tillväxt och förnyelse i det svenska näringslivet genom finansiering och affärsutveckling. Det är självklart för ALMI att vara nära kunden. Därför finns ALMI i varje län och kan de regionala förutsättningarna och villkoren mycket väl. ALMIs roll är att komplettera marknaden.

ALMI anpassar alltid sina insatser till de behov som innovatören, nyföretagaren eller det etablerade

Næringslivet er ein sentral aktør i arbeidet med RTA. Eit fungerande samarbeid mellom næringsliv, forskning og utdanning, politikk og forvaltning blir sett på som ein nøkkelfaktor for å skapa konkurransekraftige regionar. Trass i dette har dei svenske erfaringane vist at bedrifter og næringsliv sjeldan har vore særleg aktive i analyse- og gjennomføringsfasane av arbeidet. Derimot har interesseorganisasjonane til bedriftene medverka i arbeidet i høgare grad.

Samstundes som forventninga er at deltakarane i partnerskapen tar eit felles ansvar for innhaldet i tilvekstavtalen, er ikkje partnerskapen ein aktør i juridisk mening. Det har ingen juridisk status og kan ikkje overta formelt ansvar for vedtak eller gjennomføring. Snarare er det snakk om eit moralsk ansvar grunna på eit sterkt ønskje frå statsmaktene si side om å knyta saman aktørar på regionalt nivå. Difor er partnerskapa å oppfatta som nettverk, dvs ei svakt samanlenka organisasjonsform. I nokre fylke fungerer partnerskapen som ein samlande aktør, i andre meir som eit informasjonsforum – der ein først og fremst informerer kvarandre, men utan mål om å påverka kvarandre sin verksemd.

Vanlegvis blir partane oppfatta som jevnbyrdige, men undersøkinga i Sverige viste også tilfelle der ein part dominerer og fattar beslutningar etter samråd med dei andre.

## 3.2 Region og sektor

Styresmaktene som deltek i partnerskapa gjer det hovudsakleg innanfor det ordinære regelverket. Regjeringa har gitt visse oppmodingar om at styresmaktene skal samarbeida, men framleis er hovudprinsippet det at dei ulike styresmaktene tilhøyrrer ulike sektorar (departements-, politikk- og utgiftsområde. I realiteten inneber dette at dei ulike myndighetsorgana på regionalt nivå har lojalitetsband både innanfor sin sektor eller ein overordna sentral myndighet, og mot dei andre medlemmene i partnerskapen. Samstundes må det leggjast til at sektorinndelinga handterer det demokratiske spørsmålet om innflytelse og mulighet til å stå til ansvar. I tilfelle ein gjev opp sektorprinsippet, må partnerskapen på ein tydelegare demokratisk forankring enn i dag.

Partnerskapa er ein slags organisatorisk kompromiss, der sterke styresmakter samarbeider samstundes som dei framleis har sine vanlege oppgåver. I realiteten er det vanskeleg å styrka nettverk utan å samstundes svekka styresmaktene. Nettverka sin styrke er såleis deira svakhet; at dei er eit komplement til framfor alt styresmaktene (Statskontoret 2000:18, Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet). I den svenske forvaltninga og i lys av tidlegare måtar å organisera politikken for regional utvikling er partnerskap ein odde konstruksjon. Det er ein hybrid som tillet at ansvaret for den regionale utviklingspolitikken kan ligga på ulike nivå (länsstyrelse, region eller eit kommunalt samvirkeorgan). Samstundes gjer partnerskap det mulig å integrera fleire politikkområde på regionalt nivå.

”Finessen” med partnerskapsmodellen er i følge den svenske erfaringa at ein går forbi dei vanskelege organisasjonsspørsmåla, for eksempel i tilknytning til å spørja om partnerskapen skulle vera myndighet, og i så fall kva slags ansvarsområde det skulle hatt, og pålegg samarbeid mellom dei sentrale aktørane. Statskontoret sin konklusjon er likevel at det er vanskeleg å utvida samvirket innanfor ramma av ein nettverkskonstruksjon. Spørsmålet er om partnerskapsforma tillet tilstrekkelege muligheter for integrering av styresmaktene sine oppgåver.

---

företaget har. Vi sätter kunden i fokus och utgår från kundens behov. Genom en kombination av våra tjänster kan vi hjälpa till i de olika faserna, hela vägen från idé till lönsamt företag.

### 3.3 Oppsummering – erfaringar med partnerskap

Samanfatta så ser me store ufordringar når det gjeld regional utvikling. Utfordringane er både i forhold til næringslivet og i forhold til offentlege organ. I dag er det til dømes lagt stor vekt på fylkeskommunen si rolle som utviklingsaktør, der fylkeskommunen uavhengig av statlege rammer og regelverk må utforma ei rolle som kan møte næringslivet sine behov, og skapa rom for ein dialog og eit samarbeid om utvikling med det lokale næringslivet. Utfordringane spenner frå å utforma ein innovasjonspolitik til å få i stand gode samarbeidsformer og partnerskap. Skal fylkeskommunen få legitimitet som politikkkutformar på dette nivået må både dei andre forvaltningsnivåa, og viktige aktørar i nærings- og samfunnsliv oppleve fylkeskommunen som ein nyttig og drivande part. Fylkeskommunen har ikkje dei beste korta på hand, og debatten om dette forvaltningsnivået bør styrkast eller avviklast viser tydeleg at fylkeskommunen ikkje utan vidare kan rekna med støtte. Samstundes har signala frå politisk leiing i Kommunal- og regionaldepartementet klart vist at fylkeskommunen sitt arbeid blir følgd, og resultatata skal evaluerast. At dagens fylkeskommune har ei framtid er med andre ord usikkert, og slik er det heller ikkje sikkert at mellomnivået har ei framtid.

Er så fylkeskommunen eigna til å vera regional utviklingsaktør? Det er inga enkel rolle å vera innovasjonsleiar, og sjølv med regionale utviklingsmidlar som verkemiddel er det ikkje gitt at fylkeskommunen har dei naudsynte ressursane til å lukkast. Er dagens fylkeskommunar for små til å bli slagkraftige einingar, og til å kunna samla tilstrekkelege ressursar for å driva *regionalt* utviklingsarbeid? Den norske fylkeskommunen er ikkje noko sterkt forvaltningsnivå samanlikna med regionale forvaltningsnivå i Europa. Ikkje minst ser me dette i Danmark, der det har vokse fram ein sterk amtskommune som har utvikla seg til ein tung regional politisk og administrativ eining som kombinerer ansvaret for regionale utviklingsoppgåver med tenesteyting. Skal den norske fylkeskommunen få ein tilsvarende status krev det tilføring av fleire verkemidlar, og meir omfattande politisk og juridisk status. I dag er det ikkje innlysande at det er ei styrking av fylkeskommunen me ser, i alle fall ikkje på sikt, trass i overføring av midlane til regional utvikling. For samstundes så er utviklinga av den regionale forvaltninga prega av tre trekk: (1) Staten styrkar stillinga si på kostnad av regionale folkevalde organ, (2) sektororganisering med nye forvaltningsledd blir vanlegare, medan (3) betydningen av kommune- og fylkesgrenser minkar og blir erstatta av ulike forvaltningsmessige inndelingsmåtar (Heløe 2003).

Medan fylkeskommunen skal utprøva rolla som utviklingsaktør, så skjer det vesentlege endringar i den "breie" eller store regionalpolitikken, som vil ha stor påverknad på fylkeskommunane sitt handlingsrom. Dette gjeld ikkje minst endringar innanfor landbruk – der det nye Mattilsynet er inndelt i regionar, transport – med Statens vegvesen organisert gjennom fem regionar, i tillegg til andre endringar som alle synes å svekka det fylkeskommunale nivået. Dette er endringar som skjer parallelt med utgreiingane og forsøka med fylkeskommunen sine roller, men utan dei same utgreiingane og offentlege diskusjonane (Heløe 2004). Den rolla som fylkeskommunane no utprøver er såleis i beste fall avgrensa, og knappast eit dristig prosjekt, om det enn krev nyorientering.

Ei styrking av eigen posisjon og eigne muligheter til å bli ein reell leiar for innovasjonspolitikken på regionalt nivå krev ressursar. I denne kampen om det regionale hegemoniet har fylkeskommunane ulikt utgangspunkt, der senterstrukturen og byane vil vera viktige. I dag ser me fleire utspel i retning samarbeid mellom fylkeskommunar, nettopp ut frå ein tankegang om at regionale utviklingsorgan krev samarbeid over eit større geografisk område enn mange av dagens fylkeskommunar. I kva grad dette er ein mulig veg å gå gjenstår å sjå, samanslåing av forvaltningseiningar har i det store og heile



---

møtt motbør når det gjeld kommunar, og også når det gjeld fylkeskommunar, i den grad det har vorte diskutert. Likevel vil kravet om å vera ein handlekraftig regional utviklingsaktør krevja meir enn overføring av statlege verkemidlar, det krev og ressursar og samarbeidsmønster som i mange tilfelle vil gå ut over fylkesgrensene.

Å bli ein sterk regional utviklingsaktør krev verkemidlar og styring med større deler av politikkområdet enn det dagens fylkeskommune har styring med, det krev politikarar som evnar å vera innovasjonsleiarar og det krev samarbeid mellom ulike parter.

Samarbeidsforslag kjem i dag nedanfrå, frå fylkeskommunane sjølve, men det er likevel langt unna ein diskusjon om samanslåing. I og med at dagens fylkeskommune er "under oppsikt" så opplever truleg både fylkespolitikarar og fylkesadministrasjon press mot å utforma samarbeidsstrategiar og –løysingar som gjev vellukka resultat. Spørsmålet er om dette vil lukkast. Mislukkast det er det all grunn til å tru at i alle fall ei statleg politisk leiing av dagens utgåve vil gripa inn, og at det vil medføra radikale endringar i forhold til dagens system. Lukkast samarbeidsforsøka, så kan det like gjerne vera eit argument i ein samanslåingsdebatt.

Men næringsutvikling dreiar seg ikkje berre om næringspolitikk og regionalpolitikk, men også om handfast samarbeid mellom politiske styresmakter og næringslivet, og det dreiar seg også om samarbeid mellom næringslivet. Dette perspektivet blir tatt opp spesielt i ein annan del av prosjektet, der Gustavsen (2003) diskuterer regional utvikling og partnerskapstankegangen, og understrekar det viktige ved at næringspolitikk blir lagt til organ som kan ha eit nært forhold til objektet for næringspolitikken; bedriftene. Kva rolla næringslivet spelar når det gjeld å utvikla eigen region, og få i gang samarbeid mellom næringslivsaktørar i og utanfor regionen til beste regional utvikling kan vera aktuelt å ta opp seinare i dette prosjektet.

# Litteratur

- Ahrnens, A. (2003) *Partnerskap i praktiken – en studie av de regionala partnerskapen i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institutionen, Universitetet i Lund.
- Arbo, Peter (2002) *Partnerskap – den nye universalløsningen?* Plan 6/2002, Universitetsforlaget Oslo
- Bukve, Oddbjørn (2004) *Partnerskap og utviklingsnettverk på fylkesnivået* Plan 2/2004 Universitetsforlaget Oslo
- Gjertsen, A. (2002) "The Norwegian cases – partnerships out of step? The regional level under pressure", i A. Østhol og B. Svensson (red.) *Partnership responses – regional governance in the Nordic states*. Nordregio Rapport 2002:6. Stockholm: Nordregio.
- Gustavsen, Bjørn (red) (2003): *Bedriftsutvikling og regionale partnerskap. Erfaringar fra Verdiskaping 2010, VS 2010*
- Hall, P., H. Sjøvik og Y. Stubbergaard (2003) "Demokrati och gränsregionala nätverk", 57-71 i Brynielsson red. *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet (november).
- Heløe, L.A. (2003): "Fire alternative kommunemodeller", i Regionale trender 2/2003, Oslo:NIBR
- Heløe, L. A. (2004): *Vekstkraftige regioner – Hva er det?* Foredrag januar 2004, upublisert
- Johnstad, Tom (2004), red: *Klynger, nettverk og verdiskaping i Innlandet: VS2010* Innlandet publikasjon, NIBR og Østlandsforskning, Oslo: NIBR-rapport 2004:8
- Mariussen, Åge, Gjersten, Arild, Røiseland Asbjørn, Sanderson, Håkan og Persson, Lars Olof (2000): *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*, Nordregio Report 2000:5
- Nelson, Jane and Simon Zadek (1999) *"Partnership Alchemy: New Social Partnerships in Europe."* The Copenhagen Centre, Copenhagen, Denmark.
- NUTEK R 1999:12 *De regionala tillväxtavtalen*, Stockholm 1999
- NUTEK/ALMI (2002): *Starka regioner. För nationell tillväxt i en global ekonomi*. Stockholm: NUTEK/ALMI april 2002

- 
- Peters, B.G. (1998) “‘With a little help from our friends’: Public-private partnerships as institutions and instruments”, i J. Pierre (red.) *Partnerships in urban governance. European and American experiences*. London: Macmillan Press Ltd.
- Selstad, Tor (2003) *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Statskonsult 1999:7 EUs strukturfond og forvaltningsutvikling
- Statskontoret 2000:18, Uppfølging och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet).
- Stoker, G. (1998): ”Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal* (2): 17-28
- St. meld nr 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå
- St. meld. Nr 31 (1996-97) Om regional- og distriktspolitikken
- Østhol, Anders og Svensson, Bo (2000): Regional Responses – Regional Governance in the Nordic states, Nordregio Report 2002: 6