



Rapport 2/2003

Benedicte Brøgger
Henrik Dons Finsrud

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Et innspill til utviklingsdialogene i Vestfold

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Et innspill til utviklingsdialogene i Vestfold

av
Benedicte Brøgger
Henrik Dons Finsrud

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET
Oslo, mars 2003

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2003

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication, or part of thereof, may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 82-7609-122-9

ISSN 0807-0865

Trykkeri: Nordberg Aksidenstrykkeri A/S

Forsidebilde: Alberto Ruggieri/THE IMAGE BANK

Rapporten kan bestilles fra/Distribution by:
ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AS
Postboks 6954 St. Olavs Plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

Telefax: +47 22 56 89 18

E-post: afi@afi-wri.no

<http://www.afi-wri.no>



Temaområde:
Bedriftsutvikling

Rapport nr.:
2/03

Tittel:
Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør:
Et innspill til utviklingsdialogene i Vestfold

Dato:
mars 2003

Forfatter(e):
Benedicte Brøgger og Henrik Dons Finsrud

Antall sider:
79

Resymé:

Rapporten gir en fremstilling av resultater fra forprosjektet *Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør* som ble gjennomført i Vestfold av Arbeidsforskningsinstituttet as (AFI) høsten 2002.

Rapporten har to deler. I første del gjennomgås betingelser for å kunne utvikle det regionale partnerskapet i Vestfold, eller det vi har kalt organisering av det regionale rom. Deretter følger forslag til hovedprosjekter innen følgende områder: næring, kompetanse, kultur, samferdsel og utviklingskapital. Til slutt anbefales en egen satsning på utvikling av fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Utviklingen av partnerskapet og internutviklingen i fylkeskommunen henger nøye sammen, men vi anbefaler allikevel å nærme seg dette som separate prosjektområder fordi prosjektene krever ulik metodikk, prosesser og framdrift.

I rapportens annen del gis først korte gjennomganger av hvordan vi forstår begrepet region, og av forskningsmetode og prosjektdesignet. Deretter følger en fremstilling av viktige trekk ved situasjonen i Vestfold i dag. Fremstillingen tar utgangspunkt i de ulike settene med aktører som er engasjert i arbeidet med regional utvikling, og tar også for seg samarbeidsutfordringer og -erfaringer. Disse ulike aktørene, og kvaliteten på koblingene mellom dem, utgjør nå-situasjonen som det regionale partnerskapet kan utvikle seg videre fra. Rapporten viser at det i Vestfold er for mange arenaer med for svake koblinger, men den viser også at det omfattende samarbeid som har vært, og den utviklingskompetanse som finnes, gir et godt grunnlag for utvikling av et robust regionalt partnerskap.

Emneord: Regional utvikling, partnerskap, organisasjonsutvikling, nettverk, næringsutvikling, innovasjon, strategi, ledelse, dialog



Forord

Dette er en rapport fra forprosjektet "Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør", som ble gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet as (AFI), med finansiell støtte fra Vestfold fylkeskommune og Norges Forskningsråd. Formålet med forprosjektet var å avdekke sentrale utfordringer i utviklingen av Vestfold, og på denne bakgrunn komme med forslag til temaer for videre bearbeiding gjennom ett eller flere hovedprosjekter. Målgruppen for rapporten er aktører i Vestfold, og andre som er involvert i de praktiske og forskningsmessige utfordringene ved å etablere og drive regionale partnerskap.

Forprosjektet ble gjennomført høsten 2002, og de forslag som framkommer er basert på intervjuer med sentralt plasserte aktører i Vestfold. Styringsgruppe for prosjektet har vært Halvard Kausland, rådmann VFK, Svein Alfheim, rådmann i Horten, Svein Fjæstad, LO-sekretær, Halvor Austenå, rektor HVE, og Rolf Leistad, president i NHO Vestfold. Prosjektleder fra fylkeskommunens side har vært direktør for regionalutvikling, Jørn Rangnes.

Forprosjektet dreide seg om fylkeskommunens nye rolle som utviklingsaktør. Utgangspunktet for studien var en erkjennelse av at fylkeskommunen må utforme sin rolle ut fra en forståelse av oppgavens art og i samspill med de andre aktørene i fylket. Denne erkjennelsen sprang ut av det arbeidet AFI hadde gjort i Vestfold i forbindelse med forskningsprogrammet Verdiskapning 2010 i Norges Forskningsråd. I forprosjektet plasserte vi derfor ikke fylkeskommunen som organisasjon i sentrum. Vi la vekt på å få fram et helhetlig perspektiv på utviklingsoppgavene, på hvem de andre aktørene i fylket er og hvordan samarbeidet fungerer regionalt. Utfordringene vi påpeker i rapporten er derfor ikke utfordringer for fylkeskommunen alene, men for hele partnerskapet i fylket.

Vi tror ikke utfordringene som påpekes er unike for Vestfold, selv om det er et unikt Vestfoldbilde som presenteres i rapporten. Til tross for

de mange uløste utviklingsoppgavene kan Vestfold på mange måter ses som et foregangsfylke når det gjelder kvaliteten på og omfanget av samarbeidsrelasjonene som integrerer aktørene, og i viljen til å arbeide systematisk med utviklingen av partnerskapet i årene framover. Det som skjer i Vestfold har således relevans i den pågående nasjonale diskusjons- og utviklingsprosessen innen regionalutvikling, næringsutvikling og -innovasjon.

Vi vil gjerne takke styringsgruppen for strategisk næringsplanarbeid (SNP) som har fungert som ressursgruppe for forprosjektet, ledergruppen i Vestfold fylkeskommune, fylkesutvalget, og enkeltpersoner som har kommet med tilbakemeldinger på forslagene og vurderingene i rapporten.

Vi vil også gjerne takke alle de som delte sine innsikter med oss i intervjuene. En rapport som dette kan ikke på noen måte yte rettferdighet til det vell av erfaringer, refleksjoner og ideer som finnes hos aktørene i Vestfold. Det er vårt håp for hovedprosjektene at de organiseres og gjennomføres på måter som forløser denne omfattende, men fragmenterte, utviklingskompetansen.

Oslo, mars 2003

Benedicte Brøgger og Henrik Dons Finsrud



Innholdsfortegnelse

Forord
Sammendrag
English summary

Del I. Utviklingsbegrepet: Forslag til prosjekter

1 - Hovedprosjekt 1	1
1.1 Organisering av det regionale rom.....	1
1.2 Problemstillinger knyttet til organisering av det regionale rom.....	3
1.3 Tre tilleggselementer: politikk, presse og det sivile samfunn	11
Det politiske system	11
Pressens rolle.....	12
Det sivile samfunn.....	12
1.4 Prinsipper for gjennomføring.....	14
1.5 Fra problemstillinger til prosjektforslag: en kommentar	16
1.6 Delprosjekt A. Næringsutvikling	16
Delaktivitet 1: Revitalisering av sentralt strategisk forum....	16
Delaktivitet 2: De stemmeløse næringene.....	17
Delaktivitet 3: Vertskommunen og næringssejfforum.....	18
1.7 Delprosjekt B. Kunnskap I: FoU-kapasitet innen innovasjon og regional utvikling	19
FoU og utvikling	19
Hvilken forskning?.....	21
Forskningstiljøets utviklingsbetingelser.....	22
1.8 Delprosjekt C. Kunnskap II: Morgendagens videregående skole som del av by- og næringsutvikling.....	23
1.9 Delprosjekt D. Kunnskap III: Organisering av det regionale læringssystemet	24
1.10 Delprosjekt E. Kultur som næring og næring som kultur	25
1.11 Delprosjekt F. Samferdsel.....	26
1.12 Delprosjekt G. Utviklingskapital	27
2 - Hovedprosjekt 2.....	29
2.1 Fra forvaltning til utvikling. Strategi- og organisasjonsutvikling i fylkeskommunens administrasjon	29
2.2 Hva spilles? Fylkeskommunens strategier i dag	30

2.3	Hvordan spiller vi? En problematisering av rolleutfordringen	33
	Den aktive aktør	33
	Hva kaller vi så rollen?.....	34
	Prinsipper for utviklingsarbeidet	34
2.4	De første steg.....	36

Del II. Partnerskap i Vestfold: Aktører og relasjoner

3 -	Det regionale aktørsystemet	41
3.1	Innledning.....	41
3.2	Forutsetninger om regional utvikling	42
	Regionbegrepet.....	43
	Regionalutvikling som mål eller middel?.....	43
	Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.....	44
	Utvikling av regionale partnerskap	45
3.3	Metode.....	45
	Prosjektdesign	46
3.4	Om Vestfold	49
3.5	Identifiserte temaer for det regionale samarbeidet	51
3.6	Aktørsettene og relasjonene mellom dem – mange arenaer, men dårlige koblinger.....	51
	Et særpreget Vestfold-bilde.....	52
	Tett samarbeid og uproduktiv rivalisering	53
	Fylkesmannen som aktiv regional utviklingsaktør	54
	Fylkeskommunen mellom barken og veden	54
	Behov for regional koordinering mot nasjonalt nivå.....	55
	Andre viktige regionale aktører.....	58
	Den overveldende kompleksiteten	61
	Tre andre Vestfold-særtrekk.....	66
3.7	Planlegging og utvikling – forskjellige måter å tenke på?	67
3.8	Mytenes landskap – koblingen offentlig sektor - privat næringsliv.....	69
	Et uoversiktlig offentlig landskap	70
	Behov for koordinering innen næringslivet.....	70
	Gode kontakter på kommuneplan.....	71
	De stemmeløse bransjer.....	72
3.9	Kultursektoren – gode regionale koblinger	74
	Utdanningssektoren: for mye sektortenkning?	75
3.10	Felles infrastruktur til glede og besvær	76
	Litteraturliste	77



Sammendrag

Formålet med forprosjektet "Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør" var å avdekke et antall temaer for regional utvikling, temaer som hver især gir grunnlag for egne hovedprosjekter. Vurderinger av samarbeidsklimaet i fylket, samt innspill til utviklings-temaer fra aktørene selv har vært retningsgivende for de prosjektforslag som lanseres i rapporten.

Rapportens ambisjon er å være praktisk rettet. Rapporten har derfor ikke en kumulativ oppbygning der man først må lese beskrivelse og analyse for at praktiske anbefalinger skal gi mening. Første del av rapporten inneholder et antall prosjektforslag som innspill til de pågående dialogene i fylket. Andre del inneholder en beskrivelse og analyse av aktørsettet og samarbeidsrelasjonene i fylket, samt redegjørelse for forstudiets metode. De som ønsker innsikt i grunnlaget for prosjektforslagene som presenteres i del 1, finner derfor dette i del 2.

Leseren kan gå direkte til temaer som er interessante ut fra innholdsfortegnelsen.

Del 1 av rapporten inneholder anbefalinger til hovedprosjekter. Som tema for første hovedprosjekt foreslår vi at det fokuseres på en re- og ny-organiseringen av det regionale rom, både som eget utviklingsprogram og koblet til flere konkrete delprosjekter. Delprosjektene har vi plassert under følgende temaer: Næring, kompetanse, kultur, samferdsel og utviklingskapital. Som tema for annet hovedprosjekt foreslår vi intern utvikling i fylkeskommunen selv. Helse- og sosialsektoren er utelatt i undersøkelsen da ingen av aktørene tok opp denne som utviklingstema eller -område.

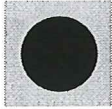
Del 2 av rapporten tar for seg partnerskapet i Vestfold fram til i dag. Av hovedfunn kan nevnes:

I Vestfold har man lang samarbeidserfaring mellom ulike aktører, og mange arenaer og nettverk, slik at forutsetningene for å utvikle et regionalt partnerskap er gode. Eksempler på gode samarbeidsprosesser og -resultater er Sandefjord Lufthavn Torp og Electronic Coast-nettverket.

Selv om det er svært mange arenaer og møteplasser, er koblingene mellom dem for svake. Dette hemmer fylkets aktører i å oppnå ønsket kraft i regionale satsinger. Strategisk Næringsplan Forum (SNP-Forum) i Vestfold var en viktig og velfungerende drivkraft i det regionale utviklingsarbeidet de første årene etter oppstarten, men trenger i dag en revitalisering.

For å kunne understøtte det eksisterende næringslivet og oppnå utvikling i større systemer av bedrifter, er det et tydelig behov for å utnytte dagens nettverk bedre, etablere nye nettverk og finne måter å inkludere de bransjene som i dag er uten tydelig stemme på det regionale nivået.

Et velfungerende regionalt partnerskap og fokus på felles utfordringer forutsetter godt samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene, både på politisk og administrativt nivå. I de siste årene har dette fungert for dårlig i Vestfold. Flere initiativ det siste året, blant annet i KS-regi, peker i riktig retning og er lovende for partnerskapet.



English summary

This is a report from the preliminary project "*Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør*" ('The County Council's Role as a Regional Development Actor'), which was carried out by the Work Research Institute (AFI) with financial support from Vestfold County and the Research Council of Norway.

The main theme of the preliminary project was to uncover a number of topics regarding regional development, topics that in particular provide a basis for separate main projects. The project proposals launched in the report have been influenced by assessments of the climate for cooperation in the county, as well as contributions regarding development topics from the players themselves.

The aim of the report is to be practical. The report therefore does not have a cumulative structure where one first has to read a description and analysis in order for the practical recommendations to make sense. The first section of the report contains a number of project proposals intended as contributions to the ongoing dialogues in the county. The second section contains a description and analysis of the group of actors and the cooperative relationships in the county, as well as an account of the preliminary study's methodology. Those who want an insight into the basis of the project proposals presented in section 1 can therefore find these in section 2.

Readers can go directly from the contents list to topics that interest them.

Section 1 of the report contains recommendations regarding main projects. We suggest that the first main project focuses on reorganisation of the regional space, both as a separate development programme and in connection with several concrete subprojects. We have categorised the subprojects under the following topics: business, competence, culture, public transport and development capital. We

suggest the second main project focuses on internal development of the county itself. The health and social sector have been omitted from the survey since none of the actors brought this up as a topic or area for development.

Section 2 of the report deals with partnership in Vestfold up to today. The main findings in this section include:

That Vestfold has long experience of co-operation between different actors and many arenas and networks, so the fundamentals necessary for developing a regional partnership are good. Examples of good co-operation processes and results include Sandefjord Airport Torp and the Electronic Coast network.

Even though there are a very large number of arenas and meeting places, the links between them are too weak. This hinders the county's actors from achieving the dynamism they desire in regional efforts. Vestfold's strategic business forum (SNP-Forum) was an important, well functioning, driving force behind regional development work during the first years, but today it needs revitalisation.

In order to be able to support existing trade and industry, and succeed in developing companies' larger systems, there is a clear need to take better advantage of today's networks, establish new networks and find ways of including those sectors which currently have unclear voices at a regional level.

A well functioning regional partnership and a focus on mutual challenges requires good co-operation between the regional and local authorities, both on a political as well as an administrative level. This has not functioned well enough in Vestfold during the last few years. Several initiatives during the last year, including among others those under the auspices of KS, point in the right direction and are promising as far as partnership is concerned.

Del I

UTVIKLINGSBEGREPET:
FORSLAG TIL
PROSJEKTER

1

Hovedprosjekt 1

1.1 Organisering av det regionale rom

Denne forstudien har som formål å bidra til konkrete utviklingsaktiviteter i Vestfold og ikke bare fungere som nok en kartlegging og analyse av situasjonen i Vestfold. Denne første delen inneholder derfor et antall prosjektforslag basert på situasjonsbeskrivelsen i del to. Prosjektlisten er ikke uttømmende i forhold til Vestfolds utfordringer, og andre prosjekter enn disse kan meget vel være både mulige og viktige. Flere av prosjektforslagene kan med fordel sees i sammenheng, og alle bør videreutvikles før de eventuelt realiseres. Det skal små forandringer til i finansieringsmuligheter, politiske prioriteringer og idé-tilfang før nye og annerledes vinklede prosjekter blir relevante. Ikke desto mindre er dette et oppspill og et utgangspunkt for mer konkrete utviklingsdialoger.

Prosjektforslagene har høyst ulik utviklingsgrad, og totalomfanget gjør det nødvendig for aktørene i Vestfold å prioritere mellom dem.

Det strategiske fokus

Evnen til å skape samstemte strategier for utvikling er et sentralt anliggende for all partnerskapsbasert regional utvikling. I Vestfold var Strategisk Næringsplan Forum en drivkraft de første årene etter oppstarten i 1994. Det er i dag en utbredt oppfatning at det næringsstrategiske arbeidet må revitaliseres. En nærliggende tanke hos flere aktører har derfor vært å gjøre om SNP Forum. Et prosjekt rettet mot denne utfordringen bør imidlertid *ikke* avgrenses til en gjennomtenkning og omgjøring av SNP Forum, men må anlegges mye bredere for å oppnå den ønskede effekt. SNP-Forum må forstås og utvikles som del av det totale *utviklingssystemet* i fylket, der sammenhengene, eller nettopp *manglende sammenhenger* mellom ulike arenaer, beslutningsfora, aktører, planer og ressurser blir et hovedanliggende. Måten

næringsutvikling, kompetanse, kultur, samferdsel og generelt bomiljø henger sammen på i informantenes resonnementer, understreker dette. På tilsvarende måte som utviklingsarbeid internt i virksomheter må organiseres, må også utviklingsarbeid mellom organisasjoner organiseres.

Et utviklingsprosjekt som her foreslås dreier seg derfor om å bedre den *regionale organisering* i bred forstand. Dette mener vi er en av de sentrale utfordringene for Vestfold som utviklingssystem.

Organisering i denne betydning dreier seg grunnleggende om forming av produktive og utviklingsorienterte *relasjoner*, og disse er dialogiske av natur. På mange måter kan vi tenke på dette som organisering av dialoger. Organisering omfatter derfor både:

- arbeidsformer mellom aktørene,
- roller de ulike aktørene spiller hver for seg og sammen i ulike konstellasjoner,
- integrerende, involverende og mobiliserende mekanismer, og
- hvilke strukturer som etableres.

Disse punktene overlapper hverandre. Struktur omfatter både møteplasser, sammenhengene mellom dem, styrings- og koordineringsmekanismer, form på prosjekter osv. Organisering innebærer altså ikke et primært fokus på strukturering i statisk forstand, men i større grad en evne til å håndtere en bevegelig organiserende prosess på en slik måte at systemet som helhet oppnår en kapasitet for effektivt utviklingsarbeid, det vi kaller evne til *organisering av det regionale rom*. En slik evne innebærer samtidig en kapasitet for kollektivt regionalt lederskap og til å være medspiller i et robust regionalt partnerskap.

Et prosjekt på organisering av det regionale rom er omfattende og vil nødvendigvis ha flere delprosjekter og delaktiviteter. I det følgende foreslår vi et antall delprosjekter under hovedprosjektet "Organisering av det regionale rom". Hovedprosjektet får dermed karakter av et utviklings-program. Hvordan man til syvende og sist legger prosjekt-

kabalen er langt på vei et pragmatisk spørsmål, så lenge man evner å se de ulike aktivitetene i sammenheng, og sørger for at de understøtter hverandre. Dette er hovedargumentet bak en program-tenkning. I det følgende påpeker vi først sentrale problemstillinger som må adresseres. Dernest foreslår vi noen prinsipper for gjennomføring, før vi går over til en gjennomgang av delprosjekter.

1.2 Problemstillinger knyttet til organisering av det regionale rom

Selv om "Organisering av det regionale rom" ikke bør avgrenses til en rekonstruksjon av SNP, er SNP allikevel et godt utgangspunkt for resonnementer om de påkrevde sammenhengene i aktørsystemet.

- *Forumets innretning.* Vestfold trenger fortsatt et sentralt forum for å skape og samordne utviklingsdialoger. Dette er et helt entydig resultat av våre intervjuer. I tråd med resonnementet om en utvikling av et helhetlig utviklingssystem i fylket, og ikke minst i lys av VFKs rolle som regional utviklingsaktør, er det naturlig å vurdere om det sentrale forum også i fortsettelsen skal være knyttet eksplisitt til næringsutvikling, eller om perspektivet bevisst skal utvides til regional utvikling. I så fall kan dette signaliseres ved en omdefinering fra Strategisk Næringsplan Forum til for eksempel Regionalt UtviklingsForum.
- *Deltagelse.* Skal det sentrale forum være et sted der "alle" møtes, eller skal man etablere et mindre og "tyngre" forum med større beslutningsevne? Mye tyder på et behov for å videreføre det brede alternativet, ikke minst er det ønsket av informantene selv. Spørsmålet om hvordan man kan etablere en sterkere beslutningsevne gjenstår allikevel. Dette berører både deltagerens mandater, forumets ressurser og mandat, og relasjonene til andre beslutningsfora. Et utgangspunkt for resonnering omkring deltagelse i et *bredt* sammensatt forum, er at deltagelsen bør avspeile de generelle temaene man oppfatter at tilhører utviklingsproblematikken. Med referanse til deltagerne i SNP-Forum er det relevant å stille følgende spørsmål: Dersom kompetanse er sentralt for nærings-

utvikling, hvorfor er ikke direktøren for Videregående opplæring i Vestfold til stede? Dersom kultur er viktig i næringsutviklingen, hvorfor er ikke direktøren for Kulturvirksomheten til stede? Dersom det å bli en regional utviklingsaktør er viktig, hvorfor er ikke fylkesrådmannen til stede? Disse spørsmålene har muligens gode svar, og tilsvarende spørsmål kan stilles når det gjelder andre viktige aktørers manglende deltagelse, ikke minst fra næringslivssiden. Fra Vestfold fylkeskommunes (VKF) side, som vertskap for forumet og med en ny ambisjon om å bli en sterkere regional utviklingsaktør, er det imidlertid vanskelig å se farbare alternativer til å legge maksimal tyngde og oppmerksomhet inn i et slikt forum. Dersom man i tillegg velger å omdefinere forumet til et regionalt utviklingsforum slik antydnet i forrige punkt, forsterkes poenget ytterligere.

- *Fra politikk til politikk: Prosesser før strategisk forum.* Selv i et bredt forum bør det gjennomtenkes om det er mulig for noen grupperinger å stille med en form for mandater der de representerer flere enn seg selv, og i noe større grad faktisk representerer sin organisasjon. I det minste kunne man tenke seg at deltagerne representerer en bevisst sammenheng mellom utviklingsdialoger i sin egen aktørgruppering (kommuner/ bedrifter) og dialogene i det sentrale forum. Dette forutsetter prosesser *forutgående* for et strategisk forum, måter å gjøre det synlig i forumet, samt mekanismer for tilbakekobling i *etterkant* av forumet. Slik vi er kjent med det, finnes disse andre dialogene allerede, men det ser ut til at det må skapes en mye sterkere *sammenheng* mellom de utviklingsdialogene som føres i ulike fora i fylket. Overlapp i persondeltagelse ser ikke ut til å ha vært tilstrekkelig som koordinerende mekanisme så langt. I tillegg er det en særlig utfordring å skape utviklingsdialoger mellom bedriftene i det hele tatt slik at ulike bransjer og utviklingsbehov får en hørbar stemme. For eksempel er handel og service og de nye, små IT-bedriftene vanskelige å nå.
- *Prosesser i strategisk forum.* SNP-Forum arrangeres i dag som en modifisert en-dags dialogkonferanse med vekselvirkning mellom

plenum og gruppearbeider. Erfaringer med søkekonferanser og dialogkonferanser i Norge og andre land gjennom de siste 30 år viser at det er betydelig forskjell på både de relasjonelle og praktiske resultatene man oppnår ved å holde fast ved to-dagers samlinger framfor å komprimere konferansene til én dag. Dette skyldes først og fremst mulighetene til å utvikle sammenhengende resonnementer langt nok og med bred nok forankring til at det muliggjør praktisk handling i etterkant av konferansene. Det er derfor påkrevd med et antall gruppearbeider (4-6) med varierende gruppesammensetning, der gruppearbeidene suksessivt bygger på hverandre fram mot et godt konkretiseringsnivå. Ut fra disse erfaringene bør det derfor arrangeres færre to-dags samlinger snarere enn flere en-dags samlinger. For et Regionalt Utviklings-Forum bør det være tilstrekkelig med én årlig konferanse over to dager, og heller supplere en slik sentral strategisk prosess med flere dialogfora i etterkant.

- *Fra politikk til utvikling I: Prosesser etter strategisk forum.* Næringspolitikk er ikke ensbetydende med næringsutvikling. Det bør i stedet sees som to forskjellige, men nært koblede aktivitetstyper. Ikke minst blir det viktig å etablere en forståelse for hvordan næringspolitikk, eller utviklingspolitikk mer allment, leder til konkrete utviklingsaktiviteter, slik at man ikke forventer en automatikk der det politisk vedtatte enkelt betraktes som utført. Langt mer sammensatte implementeringsmetoder og strategier er påkrevd. Vi framhever dette poenget særlig, da flere av våre informanter lot til å betrakte disse aktivitetstypene som sammenfallende og dermed ga liten oppmerksomhet til gjennomføringen. Gjennomføring eller implementering av politikk fordrer også prosesser, og det er derfor nødvendig å vurdere prosessuelle grep i etterkant av det strategiske forum, ikke bare i løpet av forumet. Det bør tas stilling til om det ikke bare skal være ett forum, men om man i tillegg kan tenke seg mer spissede fora både i forkant og etterkant av det sentrale forum. I de supplerende fora kan tematikken og også deltagelsen være mer fokusert for å bidra til konkretisering og eierskapsutvikling hos de aktørene som berøres.

Manglende gjennomføringsevne og utydelige konsekvenser av de førte diskusjonene diskrediterer ethvert forum. Prosjektidéene kan ofte være underutviklede når de forlater det overordnede strategiske nivået, og de som reelt skal utføre jobben har som regel ikke vært del av prosessen fram mot identifiseringen av tiltaket. Det er sjelden slik at overordnede strategier kan sendes videre fra det dialogiske forum og rett inn i et avgrenset og instruksjonsbasert system for effektivering. I stedet er det fortsatt behov for samarbeid mellom flere aktører også i gjennomføringen, og ikke sjeldent kreves det involvering av aktører som ikke har deltatt i prosessen tidligere. Dialogiske arbeidsformer og prinsipper om involvering, ansvarliggjøring og eierskapsutvikling bør derfor også anvendes i prosessene *etter* det regionale utviklingsforum. Eksempler på supplerende møteplasser er søkekonferanser, beslutningskonferanser, prosjektutviklingssamlinger, ledermøter, avdelingsmøter, tematiske workshops osv.

- *Fra politikk til utvikling II: Den offentlige verktøykassen.* Selv om overgangen fra politikk til utvikling i hovedsak betinger fortsatt samarbeid mellom flere aktører, er det grunnlag for å gjennomtenke den totale offentlige kapasiteten til faktisk å drive utviklingsarbeid. Noen må *gjøre* noe i etterkant av strategi- og politikkutforming, og et spørsmål blir hvilke ”verktøy” det offentlige besitter på dette området. Dette dreier seg både om fylkesrådmannens stab og institusjoner kontrollert av VFK¹, kommunene med deres næringssjefer, Trygdeetatens arbeidslivssenter, Høgskolen i Vestfold (HVE), Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) osv. Vi kan betrakte dette som det offentliges ”verktøykasse”, og her er det mye å bygge videre på. Poenget er ikke å definere hva som er innenfor og utenfor ”verktøykassen” og hvem som eier hvilke verktøy, men å gjennomtenke organisering, innretning og arbeidsdeling mellom dagens enheter i forhold til

¹ Her inngår blant annet Næringslivssenteret i Vestfold, Destinasjon Vestfold, Vestfold Festspillene, Heyerdahl-instituttet og fylkets museer.

ambisjonen om å være en regional utviklingsaktør. Det kan være verdt å spørre seg om det er muligheter for å etablere en sterkere offentlig, praktisk rettet regional slagkraft? Som del av denne gjennomgangen bør man også ta stilling til hva som mest hensiktsmessig håndteres av privat sektor inkludert interesseorganisasjoner, utviklingsselskaper, konsulenter og FoU-miljøer. Dette er ingen ny problemstilling, og det tidligere arbeidet med Promatec ved HVE, Verut og Næringscenteret i Vestfold inngår i dette utviklingsforløpet. Den nye situasjonen med økt offentlig fokusering på utvikling, aktualiserer imidlertid en gjennomtenkning på nytt.

- *Ressurser.* For å vitalisere et regionalt forum er det avgjørende at det finnes midler å drive utvikling for. Dersom innflytelse over økonomiske midler flyttes nærmere forumet, signaliserer det betydningen og seriøsiteten av denne møteplassen, og bidrar til forventninger om at det faktisk er mulig å gjøre noe. I motsatt fall erfarer vi ofte sviktende deltagelse, lavt engasjement og strategier og satsinger som forblir papirprodukter. Spørsmålet blir da hvilke utviklingsmidler man skal legge inn i dette forumet. Skal dette være fylkeskommunale midler alene, eller bør et bredt sammensatt forum reflekteres i et spleiselag, og i så fall etter hvilke kriterier? Et regionalt forum bør også et stykke på vei være stedet der man tenker systematisk omkring hverandres penger, dvs. skaper sammenhenger i strategiske prioriteringer og aktiviteter hos aktørene. Fylkeskommunens tiltenkte innflytelse på anvendelse av SNDs midler kan være eksempel på dette. Vi får da en kombinasjon av et besluttende forum (om forumets egne midler), og rådgivende forum (om hverandres midler). Det siste punktet innebærer behov for koblinger til de relevante beslutningsfora, for eksempel fylkesting og kommunestyre.
- *Koblinger mellom sentralt forum og kommunene.* Hvordan kan vi bidra til at kommunestyrene utvikler en bevissthet og oppmerksomhet om fylkets sentrale strategiske forum? Slik vi har oppfattet situasjonen, er det ingen systematikk i at ordførere og

rådmenn i dag informerer sine kolleger om SNP-Forums arbeider. Det vil sikkert være gode eksempler på at dette skjer, men dersom det ikke skjer, hvordan kan man forvente at kommunene prioriterer regionale problemstillinger dersom disse ikke settes på dagsorden også i strategisk betydning? Dette punktet henger sammen med både fylkespolitikeres og fylkesadministrasjonens tilstedeværelse i fylkets kommuner, ikke bare kommunale aktørers egen tilbakeføringsevne.

- *Koblinger mellom offentlig aktører.* Organisering av det regionale rom fordrer også bedre koblinger mellom offentlige aktører mer generelt. Slik sett blir utviklingen av offentlig samarbeid en del av både regionalutvikling og næringsutvikling. Som vi beskriver i del to, kan relasjonene mellom kommunene, og mellom kommuner og fylkeskommunen og regionale statsetater bli mer produktive. Både by-rivaliseringen, relasjonene mellom 9-kommunesamarbeidet², de øvrige kommunene og fylkeskommunen inngår i denne problematikken. Kan etablerte og potensielle møteplasser mellom næringssejere, mellom planleggere, mellom rådmenn og mellom ordførere utnyttes bedre? Hvordan kan sammenhengene mellom slike fora og SNP-Forum utvikles? ”Organisering av det regionale rom” bør innebære forsøk på å utvikle forum-strukturen til et konsistent og sammenhengende *nettverk* av møteplasser, framfor at fylkets mange fora eksisterer hver for seg slik det fungerer i dag. I tråd med forståelsen av regionalt lederskap som relasjonelt, dialogisk og med distribuert snarere enn sentralisert ansvar, bør et slikt nettverk forstås som en del av regionens styringsform. En kontinuerlig evalueringsform bør knyttes opp mot et slikt forumnettverk for sikre at nettverksformen utvikler seg fra de første rudimenter til et velfungerende system. Bedrifter opplever stor

² 9-kommunesamarbeidet omfatter kommunene Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Nøtterøy, Re, Stokke, Tjøme og Tønsberg. De som ikke deltar i samarbeidet er Sandefjord, Larvik, Lardal, Sande og Svelvik kommuner. En rekke publikasjoner foreligger fra samarbeidet, blant annet rapporten ”Felles næringspolitikk” 2002. Se oversikt over skriftlig materiale bakerst i rapporten.

forskjell i den behandling de får i de ulike kommunene. Dette avspeiler til dels svært ulik praksis mellom kommunene når det gjelder måten å forholde seg til lokalt næringsliv på, dvs. måten de er vertskommuner på. Denne forskjellen gir en åpenbar mulighet til læring mellom kommunene, og er et selvstendig og praktisk argument for kobling på tvers av kommunene, gjerne i et eget prosjekt.

- *Kobling mellom planprosesser.* Plansystemet utgjør en viktig ramme for offentlig virksomhet. Ut fra vår kjennskap, kan det være behov for å vurdere hvordan koblingen mellom en felles strategisk næringsplan og det øvrige kommunale og fylkeskommunale planverk kan styrkes. Eller formulert på en annen måte, hvordan kan vi få planleggingsfunksjonene i kommunene og fylkeskommunene til å være gjensidig understøttende, og bygge opp under de overordnede regionale prioriteringene? Mer spesifikt bør det fokuseres på hvordan koblingen skal være mellom kommunale næringsplanprosesser og det sentrale forum. På tross av at rådmenn og ordførere deltar i SNP-Forum, framstår koblingen til det regionale nivået som svak i den betydning at *sakene* som diskuteres det ene stedet, ikke er synlige det andre stedet. Det er verdt å merke seg at det er til dels svært god næringslivsdeltagelse i flere av de kommunale prosessene, men ikke i det regionale forum i dag. Kommunale strategier og prioriteringer tydeliggjøres ikke som grunnlag for den regionale dialogen, og vise versa; prioriterte satsinger på fylkesnivå gir liten gjenklang i de kommunale planene. Er dette bare uttrykk for en god arbeidsfordeling der regionale problemstillinger behandles regionalt og lokalt problemstillinger behandles lokalt, eller er det grunnlag for å se hvordan næringsplanene kan virke gjensidig understøttende? Hvordan er sammenhengen i dag mellom 9-kommunesamarbeidets næringspolitiske samordning og det regionale nivåes næringsstrategier- og planer? Det er også relevant å betenke hvordan planstrukturen skal være for at den ikke hemmer handling her og nå, men muliggjør at læring og ny innsikt blir tatt hensyn til, og tar

høyde for at idéer og initiativer ikke kommer planmessig og regulært, men heller uforutsigbart?³

- *Kobling mellom virksomhetsinterne prosesser og ekstern deltagelse.* Vi har i forprosjektet ikke gått inn i de interne prosessene hos aktørene. Rent generelt må det imidlertid bemerkes at når det gjelder (regionalt) utviklingsarbeid rent konkret vil de interne prosessene være av stor betydning. I et forpliktende partnerskap må flere hensyn balanseres. Et hensyn er at hver aktør er ansvarlig for å ivareta egen produksjon og betingelsene for denne. Graden av ekstern deltagelse og involvering må avveies. Å "outsorce" ansvaret til en enkeltperson eller et prosjekt er en ikke uvanlig løsning, som dessverre ofte har sterkere symboleffekt enn praktisk effekt. Å legge hele ansvaret og betingelsene for sin videre overlevelse inn i et partnerskap er svært lite vanlig, men ikke mindre uproduktivt. Derfor kreves det at ekstern deltagelse og samarbeid er godt internt forankret. Hver aktør må altså få jobben sin gjort, men hvis egenproduksjonen er det eneste hensyn man tar selv i forpliktende samarbeid med andre, blir samarbeidet ikke annet enn en konkurranse- eller forhandlingssituasjon. Hvis man bare venter at det er den andre part som skal berøres av samarbeidet, mangler den gjensidige tillit som er nødvendig for å kunne diskutere det fundamentale – nemlig premissene for samarbeidet. Videre, skal man ta inn over seg de impulser og forslag som kommer fra partnerskapet krever også dette interne prosesser og prosedyrer. Gjelder det overdragelse av myndighet, eiendeler eller andre ressurser er dette regulert av en rekke lover. Partnerskapsdeltagelse medfører derfor både grenseoverskridelser, og beskyttelse av egne grenser. Det kreves ryddige prosedyrer og prosesser, både eksternt, men også internt, prosess- og relasjonskompetanse, tid og tålmodighet.

³ Fylkesplanen skal revideres i løpet av våren 2003 og vedtas av fylkestinget 17. juni. Revisjonsprosessen starter med oppstartskonferanse samtidig med ferdigstillelse av denne rapporten 15. januar 2003.

- *Kompetanse, kultur, kapital og samferdsel.* Disse temaene utgjør hovedinnholdet i næringsutvikling og regional utvikling slik våre informanter beskrev det. Den generelle problemstillingen er hvordan disse temaene eller utviklingsområdene kan løftes fram fra å være noe sektorielle og forvaltningspregede til å gi økt kraft i den regionale utvikling. Disse temaene vil bli adressert eksplisitt under delprosjektene nedenfor.

1.3 Tre tilleggselementer: politikk, presse og det sivile samfunn

Det politiske system

Det politiske system spiller en viktig rolle, ikke bare i politikkutforming, men også i utviklingen av gode relasjoner mellom kommunene, mellom kommunene og fylkeskommunen, og i utformingen av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. To oppgaver er særlig fremtredende: 1) Ny oppgave for fylkestinget aktualiserer en gjennomgang av organisering og arbeidsform. 2) Relasjonene mellom fylkesting og kommunestyre bør styrkes. I tillegg spiller både relasjonen mellom kommunene og relasjonene internt i partiene inn her. Vi står overfor den for så vidt enkle mekanisme at velgergrunnlaget for kommunestyrene er kommunalt, mens viktige utviklingsspørsmål er regionale og fordrer at maksimering av egen kommunes vinning ikke nødvendigvis alltid er den beste løsning på sikt og for regionen. Fylkestingets representanter på sin side er direkte valgte uten formell kobling til kommunene. I tillegg er partipolitikkens hovedlogikk å få fram forskjeller, mens regional utvikling slik vi her snakker om den, er basert på å utnytte likheter, utvikle fellesskap, identifisering av felles utfordringer, og å samarbeide. Det ligger derfor spesielle utfordringer i å utvikle bredere politisk handlekraft på tvers av partier, kommunestyre og fylkesting. Vi kjenner det politiske system i Vestfold for dårlig til å anbefale framgangsmåter. For eksempel er Kommunenes Sentralforbund i dag en møteplass mellom ordførere og rådmenn, der også fylkesordfører og fylkesrådmann deltar. Hvorvidt dette forum er egnet til å bidra ytterligere på

dette området, er vi ikke i stand til å vurdere. En helhetlig løsning for organisering av det regionale rom som dette hovedprosjektet adresserer, krever imidlertid en evne til å arbeide med det politisk systemet. Dette er et felt som fordrer initiativ fra politikerne, og som i liten grad er egnet for formell prosjektorganisering med utgangspunkt i SNP eller fylkesadministrasjonen. Ikke desto mindre er dette et svært viktig område. I lys av valgåret er det mye som taler for at initiativ på dette området er mer relevant *etter* valget.

Pressens rolle

Som sentrale opinionsdannere spiller pressen en rolle i å overskride uproduktive konfliktlinjer og stereotyper av aktører, eller i å vedlikeholde disse. Lokalt forankrede aviser vil typisk formidle et lokalt perspektiv på saker og aktører, og ikke minst vurdere både kommune- og fylkespolitikere i et slikt perspektiv. Gjennom sin redaksjonelle profil er avisene dermed med på å forme det politiske handlingsrom kommune- og fylkespolitikere beveger seg i. Dette er legitimt. Imidlertid, dersom det er riktig at slaget om fremtidens Vestfold ikke vinnes ved å vinne over nabobyen, men ved å adressere felles utfordringer på et regionalt nivå (som kan strekke seg ut over Vestfold), kan et *ensidig* lokalt rivaliseringsperspektiv hemme det nødvendige samarbeidet på tvers av kommuner, og i beste fall bidra til suboptimale løsninger. Det bør derfor tenkes igjennom hvordan pressen kan involveres i utviklingsarbeidet.

Det sivile samfunn

Det sivile samfunn defineres gjerne som det uorganiserte mangfold av organiserte interesser som befinner seg mellom staten og den private sfære (Habermas 1989, Seligman 1992, Tester 1992, Gellner 1996, Hann & Dunn 1996). I de mer nyanserte utviklingsperspektivene som begynte å komme sent utover 1980-tallet var det en gryende erkjennelse av at de storslåtte sentralt styrte utviklingsprosjekter hadde slått feil, og at det sivile samfunn, tredjesektor, frivillige organisasjoner eller hva man nå kalte området, kunne være en viktig medspiller i utviklingsoppgavene. I utviklingssammenheng er man i dag

mange steder derfor opptatt av et utviklingsprinsipp som kan kalles "community participation" (lokalsamfunnsdeltagelse). For eksempel la Verdensbanken, ikke uten motstand, omsider dette inn som prinsipp for sitt utviklingsarbeid på midten av 1990-tallet. Lokalsamfunnsdeltagelse vil si at befolkningen generelt og frivillige institusjoner inkluderes i å være med på de utviklingsprosesser som faktisk former rammebetingelsene for deres daglige liv og virke, noe som vil være et viktig utviklingsprinsipp også i Vestfold. Det finnes utviklet en rekke metodiske grep som har vært forsøkt opp gjennom årene, og som kunne brukes i Vestfoldsammenheng. Vi har imidlertid ikke data nok til å kunne si noe spesifikt om status eller behov innen sivilsamfunnsområdet, og kan derfor ikke gå nærmere inn på disse framgangsmåtene.

Mobilisering og involvering av det sivile samfunn er en viktig del av regionalt utviklingsarbeid. Til en viss grad foregår denne typen involvering og mobilisering i fylket i dag, for eksempel har Horten kommune involvert deler av befolkningen i scenario-utvikling. Et annet eksempel er den årlige Vestfoldkonferansen som samler et bredt spekter av fylkets aktører. Ut over det så vi ikke mange spor etter denne sektorens deltagelse i det regionale utviklingsarbeidet. Dette kan komme av prosjektets tyngde på næringslivsaktører, men det kan også være at de ikke er inkludert i noen særlig grad. Selv om vi ikke inkluderte det sivile samfunn i denne forstudien, vil vi påpeke at i et regionalutviklingsperspektiv vil det kunne spille en viktig rolle, både for å definere behov, være med på utviklingsjobben og vurdere resultatene av de tiltak som prøves.

I et generelt regionalutviklingsperspektiv er det nødvendig å etablere koblinger mellom det etablerte institusjonelle apparatet og fylkets beboere, samt med de frivillige organisasjonene. Vi har ikke diskutert dette punktet særskilt med våre informanter, men påpeker det her som en generell tematikk innenfor regional utvikling.

1.4 Prinsipper for gjennomføring

- *Bred involvering som arbeidsform.* Konsistent med ambisjonene for resultatene av et regionalt utviklingsprogram, bør man evne å trekke viktige aktører inn i en prosess der verken prosessen eller løsningene er forhånds spesifiserte. Det ligger i sakens natur at styrking av relasjoner og etablering av produktivt samarbeid basert på frivillighet og felles forståelse, ikke kan detaljstyres og ”beslutes” av noen få. Tvert i mot må en slik utvikling forstås som en mobiliserende og ansvarliggjørende prosess preget av konsensus og gradvis styrking av relasjoner gjennom utprøving og erfaring. Det er en prosess, ikke en løsning som skal implementeres. Denne erkjennelsen innebærer at de som driver programmet ikke alene skal analysere seg fram til svarene, men sørge for at gode nok svar finnes i en prosess med bred involvering og bred aksept. Noe av det særegne med organiseringsspørsmål på regionalt nivå er at aktørene ikke befinner seg innenfor samme hierarkiske system. Det innebærer at løsningene er avhengige av konsensus i større utstrekning enn for eksempel innenfor en etat eller en bedrift.
- *Organisering av utviklingsarbeidet.* Arbeidet med å organisere det regionale rom må organiseres. En styringsstruktur bør reflektere hovedaktørene. Styringsstrukturen i SNP kan her være et godt utgangspunkt, og bør i alle fall benyttes i starten som et sentralt forum for å diskutere videre utforming av prosjektet. En sentral prosjektgruppe til støtte for styringsgruppen kan være aktuelt. I tillegg til en styringsstruktur fordrer dette omfattende hovedprosjektet eller programmet en oppdeling i delprosjekter, se prosjektforslagene nedenfor. Etablering av prosjektgrupper der de nærmest berørte partene er aktivt med kan være en naturlig vei å gå. Ressursdisponering og mandatene til hele programmet og delprosjektene bør avklares i en dialog mellom aktørene. I tillegg til aktørenes egen tid, er det som regel behov for ekstern utviklingsstøtte i prosjekter som dette. Ekstern utviklingsstøtte kobles gjerne tett til sentral prosjektgruppe og prosjektleder.

- *Design av delprosjekter.* Hvilke problemstillinger som best kan adresseres hver for seg eller i sammenheng, hva som bør prioriteres, hvor interessen og energien ligger, hvem som bør involveres og hvordan, og hvordan prosjektene skal avgrensnes og fokuseres – er spørsmål som best besvares gjennom aktiv involvering av sentrale aktører, for eksempel i form av en prosjekt-design-workshop. Dette dreier seg ikke bare om at aktørene selv kjenner forholdene best og har den nødvendige politiske og relasjonelle teften. Ikke minst dreier det seg om å etablere reelt eierskap til utviklingsprosjektene. Generelt bør partnerskapet etablere en mekanisme for å generere og designe gode delprosjekter i tråd med en omforent strategi for regional utvikling.
- *Læring av andre.* Andre offentlige aktører, både nasjonalt og internasjonalt, er stilt overfor tilsvarende utfordringer og har dermed relevante erfaringer. For å bidra til egen læring og utviklingstempo bør det vurderes å etablere mekanismer for erfaringsutveksling. Vi anbefaler i første omgang å videreutvikle den allerede etablerte relasjonen til Södermanlands län (Sörmland) og eventuelt til Blekinge, men også å sonde mulighetene for norske partnere. Tyngden og omfanget i den svenske satsingen på regional utvikling gjennom VINNOVA gjør det særdeles interessant å etablere tette bånd den veien, og fra svensk side har man allokert midler til regional utvikling i Sörmland, inkludert samarbeid med Vestfold.
- *Tid og ressurser.* Endringer i regionale felt er som oftest langsomme prosesser som krever kontinuerlig oppmerksomhet over lengre tid. Tidsperspektivet avhenger naturlig nok av hva man forventer å oppnå, men det skisserte omfang krever minst en 3-års tidshorisont. I den tiden må det nedlegges betydelig arbeid. Prosjektdeltagerne må allokere tid, og det må settes av realistiske økonomiske rammer til drift og ekstern bistand.

1.5 Fra problemstillinger til prosjektforslag: en kommentar

Som påpekt under Prinsipper for gjennomføring, bør delprosjekter utformes og konkretiseres i dialog mellom aktørene selv. Nedenfor foreslår vi et antall delprosjekter som alle trenger videre bearbeiding for å kunne realiseres, og prosjektlisten er ikke uttømmende i forhold til Vestfolds utfordringer. Prosjektforslagene er således ment som innspill til partnerskapet. Hvilke prosjekter som prioriteres, hvordan de innrettes og om de skal være delprosjekter under hovedprosjektet eller frittstående, kan meget vel arte seg annerledes enn her foreslått. En del av de identifiserte problemstillingene ovenfor vil ikke bli nevnt eksplisitt i prosjektforslagene nedenfor. Dette har flere årsaker. Det skyldes dels at "Organisering av det regionale rom" som ovenfor beskrevet med problemstillinger og framgangsmåte kan etableres som eget prosjekt, dersom det er hensiktsmessig. Dels skyldes det at noen av problemstillingene adresseres *indirekte*, for eksempel at viktige samarbeidsrelasjoner utvikles i kraft av at man faktisk jobber sammen om et prosjekt og ikke "innholdsløst". Endelig avspeiler det at noen av problemstillingene og temaene må håndteres på annen måte enn gjennom et prosjekt.

1.6 Delprosjekt A. Næringsutvikling

Næringsutvikling i bred forstand utgjør et tyngdepunkt i regional utvikling. Arbeidet med Organisering av det regionale rom som vi har beskrevet ovenfor, vil i mange sammenhenger være sammenfallende med å arbeide med næringsutvikling. Næringsutvikling fortjener allikevel en egen oppmerksomhet. Vi velger her å trekke fram tre mulige innfallsvinkler.

Delaktivitet 1: Revitalisering av sentralt strategisk forum

Dette er et nøkkelpunkt for fylkets evne til å etablere en helhetlig næringsutvikling. Problemstillingene knyttet til fungeringen av et slikt forum er utførlig beskrevet ovenfor. Rent praktisk anbefaler vi at styringsgruppen for SNP først gir sine generelle synspunkter på disse

problemstillingene som grunnlag for utformingen av et mandat, og dernest etablerer en mindre prosjektgruppe der fylkeskommunen tar et framdriftsansvar. Prosjektgruppen bør ideelt sett ha deltagelse fra alle hovedaktørgrupper, minimum fra fylkes-, kommunenivå, partene og næringsliv. En idédugnad med spesielt inviterte aktører er et alternativ prosjektgruppen bør vurdere som et første skritt i arbeidet. Det bør vurderes om den viktige koblingen mellom sentralt forum og kommunene bør være en del av dette arbeidet da forumets vitalitet langt på vei vil avhenge av dette.

Delaktivitet 2: De stemmeløse næringene

På samme måte som et velfungerende regionalt utviklingssystem fordrer god koordinering og samarbeid mellom offentlige aktører, kreves det også at næringslivet evner å organisere seg på et nivå over enkeltbedriften for at de skal bli partnere det er praktisk mulig å relatere seg til. Det er åpenbart uråd å forholde seg til den totale bedriftspopulasjon bedrift for bedrift, og dette aktualiserer dannelsen av aktive nettverksstrukturer mellom bedrifter. Interesseorganisasjonene spiller her en viktig rolle både som formidlere og organisatorer av bedriftsfora og –nettverk. Mye gjenstår allikevel i Vestfold når det gjelder etablering av utviklingsorienterte bedriftsnettverk som dekker viktige bransjer og bedriftstyper. De små IKT-bedriftene i Sandefjord-området, bygg- og anleggsbransjen og handel- og service-næringen er to eksempler. Også relativt godt etablerte og organiserte bransjer har en lite tydelig stemme inn i det sentrale næringsforum, inkludert næringsmiddelbransjen og landbruk. For de svært fragmenterte bransjene kan en praktisk framgangsmåte bestå i en kombinasjon av direkte kontakt i form av samtaler/intervjuer, og evt. arrangement av mindre samlinger og/eller dialogkonferanser. Der det allerede finnes etablerte møteplasser, enten bransjevise som i Electronic Coast, geografiske som i Nordre Vestfold Industriforening, eller organiserte som i NHOs næringspolitiske forum, bør det diskuteres om disse møteplassene kan utnyttes bedre og kobles tydeligere til det regionale nivået. Et alternativ er også bredere anlagte, bransjekryssende bedriftskonferanser for å få synliggjort

hvordan bedriftene opplever å drive i fylket, særutfordringene innen de ulike bransjene, felles problemstillinger på tvers av dem og forslag til tiltak og løsninger. Arbeidet bør legges opp i tett samarbeid med bransjenes representanter og interesseorganisasjonene, og de bør i prinsippet ha føringen i arbeidet. Det må videre være et apparat til å fange opp de løsningsforslag og anbefalinger som framkommer på konferansene.

Delaktivitet 3: Vertskommunen og næringssjefforum

Kommunenes ulike måter å relatere seg til sitt næringsliv på gir grunnlag for læring mellom kommunene. Hensikten vil være å styrke servicegraden og kvaliteten på kontakten mellom næringsliv og kommuner. En mulig forankring av dette arbeidet kan være det etablerte næringssjef-forumet som allerede har eksistert i flere år. Fylkeskommunen har vært sekretariat for forumet. (Flere kommuner har ikke lenger næringssjefer, men det finnes personer med ansvar for dette området i alle kommuner). Muligens kan en slik gjennomgang gi rom for vitalisering også av næringssjef-forumet, og for utvikling av et nettverk som også ville omfatte andre internt i den enkelte kommune.

Kompetanse i utvikling

Våre samtalepartnere i denne studien framhever kompetanse som sentralt element for næringsutvikling, og kompetansefeltet er allerede etablert som ett av fylkeskommunens viktigste områder. I rollen som regional utviklingsaktør er det derfor naturlig å løfte fram gode prosjekter der kompetanseaktører aktivt blir brakt inn som bidragsytere til utvikling. Videre understøttelse av Høyskolens sentrale rolle på feltet er allerede etablert som en permanent prioritering både fra VFK og andre aktører vi har vært i samtale med. Ikke minst er HVEs rolle overfor elektronikkmiljøet av stor betydning. Vi vil her peke på tre supplerende prosjekttypen som kan bringe kompetanse eller kunnskapssystemet mer aktivt inn i utviklingsstrategiene. Disse er:

- Kunnskap I: FoU-kapasitet innen innovasjon og regional utvikling

- Kunnskap II: morgendagens videregående skole som del av by- og næringsutvikling
- Kunnskap III: organisering av det regionale læringssystemet

1.7 Delprosjekt B. Kunnskap I: FoU-kapasitet innen innovasjon og regional utvikling

Ideen om en egen FoU-enhet i Vestfold har versert i mange år⁴, og er fortsatt levende blant sentrale aktører i fylket. SNP styringsgruppe bestilte høsten 2002 en forstudie om etablering av en slik enhet. Forstudien vil foreligge fra Høyskolen i Vestfold i løpet av våren 2003, og vil drøftes i en bredt anlagt referansegruppe. Den forstudien vil danne det naturlige utgangspunkt for utformingen av videre aktivitet på dette området. Vi mener det er viktig å forfølge denne ideen videre, og velger derfor å gi den synlig plass i denne oversikten. I denne sammenheng begrenser vi oss til noen generelle refleksjoner om problemstillingen da den pågående forstudien utvilsomt vil inneholde en rekke praktiske forslag til videre framgangsmåte.

FoU og utvikling

Fra studier av regioner vet man at FoU kan spille en viktig rolle i utviklingen av et stadig mer kompetansebasert samfunn – og arbeidsliv. I Sverige ser man i dag at mange av landets regioner satser kraftig på FoU som del av sin innovasjonspolitik. Mye av denne satsingen foregår utenfor de tradisjonelle universitets- og høgskolemiljøer, hevdes det, og fylkeskommuner og kommuner inngår i finansieringsgrunnlaget for disse enhetene (Bergström et al 2000). Det er i dag allment erkjent at det eneste entydige generelle grepet man kan gjøre for å skape betingelser for utvikling av næringsliv er å investere i forskning og utvikling. Framgangsrike regioner kjennetegnes av et høyt nivå på FoU-aktivitet, ikke minst den bedriftsinterne FoU-

⁴ For eksempel var AFI involvert i samtaler om dette tidlig på 1990-tallet i forbindelse med Promatec og Alternativ Studieordning ved Høyskolen i Vestfold, der vi deltok i et regionalt anlagt bedriftsutviklingsinitiativ i regi av den nasjonale satsingen Senter for Bedre Arbeidsliv. Etableringen av det nå nedlagte Verut inngår i denne historien.

aktiviteten. Omfanget av FoU-innsats (aggregert på nasjonalt nivå) sees derfor som en viktig indikator på evnen til innovasjon og nyskaping. Her ligger Norge dårlig an i forhold til OECD-gjennomsnittet. I 2001 brukte Norge 1,62 prosent av BNP på forskning, mens OECD-snittet lå på 2,24 prosent. EU-landene har en ambisjon om å øke forskningsinnsatsen til tre prosent av BNP innen 2010⁵, og norske myndigheter signaliserer stadig ambisjoner om å ta igjen det forsømte.

De siste reelle prioriteringer tyder på det er en tiltagende faktisk vilje bak retorikken. Etableringen av SkatteFUNN-ordningen som gir bedrifter skattefradrag for utgifter til forskning er et eksempel på dette, men samtidig er det tydelig at økningen av midler kommer innenfor akademisk rettet grunnforskning (for eksempel de 13 nyetablerte sentre for fremragende forskning), mens innovasjons- og utviklingsforskning rettet mot bedrifter og regioner fortsatt ikke prioriteres reelt. Det er verdt å legge merke til at Vestfold ligger godt an i norsk sammenheng når det gjelder bedriftsintern FoU-innsats. Vestfold rangeres som ett av fylkene i Norge (og da særlig Tønsberg og Horten-områdene) med høy FoU-innsats, i følge en ny rapport fra Statistisk Sentralbyrå (Gundersen 2002). Denne makroorienterte vektleggingen av investeringer i FoU gjenspeiles i dagens fremherskende teorier om regional utvikling. Teorier om innovasjonssystemer (e.g. Isaksen 1997), og Triple Helix (Etzkowitz & Leydesdorff 1997) gir alle en viktig plass til FoU sammen med utdanning.

På et overordnet nivå er det altså etablert klare sammenhenger mellom forskningsinnsats og utviklingsmuligheter. Slike sammenhenger må imidlertid også skapes og gjøres gode på regionalt nivå for at FoU-innsats faktisk skal understøtte utvikling. Anvendelse av forskningsmidler og forskningskompetanse i Vestfold framfor at det anvendes andre steder, kan allment betraktes som et gode for Vestfold. Dette er imidlertid ikke et tilstrekkelig godt poeng til å kunne etablere en slik regional enhet.

⁵ Tall fra kronikk i Aftenposten av Kristin Clemet, utdannelses- og forskningsminister, "Norsk forskning skal ta igjen det forsømte", 10. januar, 2003.

Hvilken forskning?

Et første spørsmålet blir da hva slags forskning vi trenger – som vi ikke allerede i dag kan kjøpe fra andre steder? Et slikt spørsmål krever et rimelig presist svar. Lite taler for å forsøke å etablere en forsknings-landhandel der ”alle” temaområder skal dekkes. For i det hele tatt å ha mulighet til å bygge opp et livskraftig og kvalitativt godt miljø, må miljøet fokuseres tematisk. Og for at et slikt miljø skal være nyttig og ha regionalt forankrede livsbetingelser, må en slik tematisk innretning legges seg i eller nær sentrum for den utviklingsagenda regionale aktører er opptatt av. I motsatt fall er det ingen grunn til at denne enheten skulle ligge i Vestfold. Den viktigste FoU-satsingen vi kjenner til i fylket i dag er fremveksten av et FoU-miljø innen mikroteknologi knyttet til Høgskolen, MicroTech Innovation og ledende bedrifter i området. Den er et godt og viktig eksempel på regionalt forankret FoU med nasjonale og internasjonale koblinger, og miljøet demonstrerer evne til å tiltrekke seg nasjonale forskningsmidler. Denne satsingen bør fortsatt ha oppmerksomhet på den regionale agenda.

Et naturlig punkt for videre resonnering om tematisk innretning er den felles visjonen for utvikling i Vestfold nedfelt i Strategisk Næringsplan. Her heter det at ”Vestfold i 2020 skal bli oppfattet som en attraktiv nyskappingsregion i Europa” (SNP 2001). Man kunne jo tenke at dersom fylket faktisk skal bli en attraktiv region for nyskaping, burde det finnes et fagmiljø i fylket med god kompetanse på dette, og som i tillegg klarte å gjøre noe av praktisk nytte på feltet. Hva innebærer det så mer spesifikt å inneha kompetanse relevant for nyskaping? Dersom nyskaping og innovasjonsprosesser må adresseres både på bedrifts-, nettverks- og regionalt nivå (Gustavsen 2002), vil en tentativ spesifisering omfatte behov for FoU-støtte på:

1. bedriftsintern utvikling, nyskappingsprosesser og entreprenørskap,
2. etablering og utvikling av bedriftsnettverk,
3. organisering av regionale samarbeidsprosesser og dannelsen av utviklingskoalisjoner.

Disse tre områdene bør være gjensidig understøttende. I tillegg trenger man i fylket en kapasitet til å samle inn og ajourføre nøkkelparametre når det gjelder Vestfold, slik at de strategiske dialogene kan bli tilstrekkelig informert om de faktiske forhold. Hvorvidt en slik funksjon bør legges til en FoU-enhet, eller like gjerne kan håndteres av Næringscenteret eller fylkesrådmannens stab, er et mer åpent spørsmål. I praksis vil det bestå av innsamling og sammenstilling av data fra Statistisk Sentralbyrå, Trygdeetaten, Aetat, Brønnøysundregistrene, bransjeforbund, partene og andre nasjonale oversikter, eventuelt supplert med innkjøpte analyser fra andre fagmiljøer når det er behov for det. I tråd med vektleggingen av praktisk utviklingsstøtte, tror vi imidlertid ikke at en slik kartleggings- og analysefunksjon skal være hovedfokus for FoU-enheten.

FoU-støtte på de tre nevnte områdene kan i prinsippet adresseres fra et større antall formelle fagdisipliner (antropologi, sosiologi, psykologi, pedagogikk, organisasjon og ledelse, industriell økonomi, økonomisk geografi, bedriftøkonomi m.fl.) Ofte er nettopp tverrfagligheten i et slikt utviklingsorientert miljø et poeng. Viktigere enn fagdisiplinen er selve forskningstilnærmingen. Dersom en praktisk og handlingsorientert forskningstilnærming skal vektlegges, snakker vi om *aksjonsforskning*⁶. For en nærmere redegjørelse for denne forskningsformen viser vi til den rikholdige litteraturen på området.

Forskningsmiljøets utviklingsbetingelser

Det er en krevende oppgave å bygge opp et velfungerende forskningsmiljø, både økonomisk, tidsmessig og kompetansemessig. Regionale aktører er sannsynligvis nødt til å bidra med langsiktig og stabil delfinansiering av en slik enhet. Enheten må i tillegg evne å generere

⁶ Aksjonsforskning har lange tradisjoner i Norge, og internasjonalt ser vi en markert oppblomstring av denne forskningsformen (e.g. Reason & Bradbury 2001). Dette avspeiles i den forskningspolitiske tenkning i EU i dag. I Norge har flere regionale og nasjonale forskningsmiljøer de siste årene utviklet sin aksjonsforskningskompetanse gjennom de nasjonale FoU-programmene Bedriftsutvikling 2000 og Verdiskapning 2010 (Gustavsen 2002).

egen finansiering fra nasjonale finansieringskilder som Norges Forskningsråd, departementene og andre. Dette fordrer både tett samarbeid med aktører i Vestfold for å kunne utvikle meningsfulle prosjekter å søke støtte til, og tilstrekkelig forskningsfaglig nivå, inkl. formell kompetanse, til å kunne utforme søknadene og bli akseptert som søker. Mye taler for en gradvis oppbygning der miljøet vokser i takt med at de demonstrere sin nytte, inntjeningssevne og utvikler relasjoner regionalt og nasjonalt. Det er imidlertid viktig å etablere en robust og stor nok kjerne fra starten til at en slik utvikling er realistisk. I tillegg bør lokalisering og strategiske allianser tillegges betydelig vekt. En forskningsgruppering som antydnet bør heller lokaliseres i et større, relevant fagmiljø enn å lokaliseres alene. Næringscenteret og Høgskolen er eksempler på mulige vertsinstusjoner for en slik enhet. I tillegg bør grupperingen etablere tette relasjoner og formalisert samarbeid med eksterne fagmiljøer som del av oppbyggingen av egen kapasitet på området.

1.8 Delprosjekt C. Kunnskap II: Morgendagens videregående skole som del av by- og næringsutvikling

Vestfold planlegger en omfattende restrukturering av fylkets videregående skoler i årene framover. Beløp i flere hundre-millionersklassen er dels vedtatt og dels planlagt anvendt. Larvik er kommet godt i gang, og planene for sammenslåinger og videreutvikling av dagens enheter i Tønsberg og Horten er under utvikling. Dette innebærer spennende muligheter til å løfte de videregående skolene kompetanse- og relevansmessig, og tenke skoleutvikling og regional utvikling i sammenheng. Fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør aktualiserer en gjennomtenkning av hvilke konsekvenser rollen skal ha for måten å tenke skoleutvikling på. Skal de planlagte nye videregående skolene bli noe mer enn samlokalisering av de eksisterende enhetene, dvs. redusere ambisjonene til håndtering av bygge- og sammenflyttingsprosesser? Det er krevende nok i seg selv, men bidrar i begrenset grad til utvikling av andre enn skolen.

Nærmest uansett ambisjonsnivå vil sammenslåingene forde krevende organisasjonsutviklingsprosesser.

Et mer offensivt og ambisiøst perspektiv fordrer sannsynligvis at skolens profil og kompetanse sees i sammenheng med områdets næringsstruktur, bymessige utfordringer og kulturelle egenart. Slik kan man oppnå å se skoleutvikling som en del av en byutvikling, og/eller skoleutvikling som del av en større strategisk satsing på en eller flere typer næringer, her inkludert kulturaktiviteter. Et nærliggende nærings-eksempel er maritim sektor, der Vestfold har et godt utgangspunkt for å bygge et nasjonalt og internasjonalt slagkraftig miljø⁷. En konkret videreutvikling og uttesting av slike resonnementer betinger dialoger med både kommuner, næringer og skolene slik de er i dag, og ikke minst avhenger det av strategisk prioritering eller stillingstagen i fylkeskommunen. Dersom man velger å forme utviklingsprosjekter med slike ambisjoner, for eksempel i Tønsberg og/eller Horten, vil det være relevant å trekke inn andres erfaringer med denne typen arbeid fra både inn- og utland. Utviklingen av dette delprosjektet må ledes og drives av Direktøren for videregående opplæring i fylkeskommunen, og hans stab.

1.9 Delprosjekt D. Kunnskap III: Organisering av det regionale læringssystemet

I regional næringsutvikling med fokus på innovasjonsevne, er *læring* i og mellom bedrifter og andre aktører helt sentralt. Kompetanseutvikling og læring må organiseres, og *hvordan* læringssystemet som helhet fungerer og utvikles, fra videregående til internasjonal spisskompetanse, er et viktig tema. En del av forutsetningen for å etablere

⁷ I grunnlaget for en eventuell økt og fokusert satsing på dette området inngår på kompetansesiden Tønsberg Maritime Videregående skole, Havarivernskolen, Marinens befalsskole og Høgskolen i Vestfold. I tillegg er næringsvirksomheten et viktig grunnlag for utviklingen av et slikt miljø. Bedriftsmessig er det her en overlapp mot elektronikk-miljøet og også en mulig kobling mot Kongsberg gjennom Kongsberg Maritime. Vestfold og Telemark Maritimt Forum organiserer maritim industri i området, og vil være en av flere fora og aktører som bør bringes inn en bredere anlagt prosess på dette området.

kompetanse, er et viktig tema. En del av forutsetningen for å etablere kompetanseutvikling som viktig bidrag i regionens utvikling, er å kunne se det regionale læringssystemet i sammenheng. Det innebærer ikke bare en oversikt over utdannelseinstitusjoner i fylket og hvordan de relaterer seg til arbeidslivet, men også opplæringsprogrammer, læringsnettverk mellom bedrifter, prosjekter, støtteordninger osv.

Hva utgjør så et regionalt læringssystem? Det kan noe på vei konkretiseres gjennom et bransjefokus. Gjennom vårt arbeid innen forskningsprogrammet Verdiskapning 2010 i Vestfold, er Arbeidsforskningsinstituttet best kjent med læringssystemet knyttet til elektronikkindustrien i fylket. For elektronikkbransjen inkluderer læringssystemet i tillegg til bedriftene selv, både videregående skole, NHOs prosjekt Næringsliv i Skolen, Høgskolen med sin satsing på bachelor- og masterstudier, Vestfold Kompetansesenter, Electronic Coast med sitt Ledelsesakademi, Avanse-gruppens læringsprosesser, MicroTech Innovation og kobling til nasjonale og internasjonale FoU-programmer og miljøer. Listen er neppe fullstendig. Utvikling av dette læringssystemet krever god forståelse av dynamikken og samhandlingen i systemet, hvilke læringsbehov som finnes, hvilke læringsformer som fungerer, og evne til å opporganisere nye grensekryssende læringsmuligheter mellom aktørene. Ikke minst kreves det et godt inngrep med bedriftene selv og evne til å koble dem rundt felles læringsbehov. Dette er en tematikk som i prinsippet gjelder alle bransjer og dels er bransjekryssende (for eksempel elektronikk/maritim). Tematikken blir i dag i beste fall fragmentarisk håndtert og forstått, og behovet for helhetlige utviklingsgrep er til stede.

1.10 Delprosjekt E. Kultur som næring og næring som kultur

Et av de områdene som ble angitt som viktig for den regionale utvikling var kultur i mange betydninger: både kunst, identitet, verdier, og historie for å nevne noe. En informant sa: "Vi trenger noe å leve av, og vi trenger noe å leve for". Dette vanskelig definerbare noe å leve for, er hva som innforstås med kultur. Blant informantene

kom det fram at kultur er del av en helhetlig tankegang om hva som må til for å skape et attraktivt fylke som folk flytter til, og blir boende i. Lønnsomme bedrifter med arbeidsplasser er viktig, gode offentlige tjenester likeså, og det samme er et godt, variert, lokalt kulturtilbud. Nå det gjelder offentlige kulturinstitusjoner er allerede mye gjort. Både Vestfoldfestspillene og Haugar Kunstmuseum ble trukket fram som gode eksempler på viktige og velfungerende regionale kulturinstitusjoner.

Forslag til Strategisk Kulturplan for Vestfold (for 2003-2006) var ute til høring i forprosjektperioden, og er nå vedtatt. Målsettingen her er utviklingen av Vestfold som kulturfylke. Vestfold har tatt mål av seg til å utvikle en form for selv bærende kulturell infrastruktur hvor både skoler, kunstnere, næringsliv og offentlig forvaltning skal samarbeide, et såkalt marked for selvforsterkende kulturutvikling. Prosjektet "Den kulturelle skolesekken", et program for profesjonell kunst- og kulturutvikling i grunnskolen, er første trinn i utviklingen av et slikt kulturutviklingsmarked. Programmet ble utviklet i Sandefjord og er nå på den nasjonale dagsorden. Programmet skal utvides til å gjelde alle fylkets kommuner. Videre skal det utvikles et tilsvarende konsept for videregående skole, og for næringsliv/organisasjoner. Fordi det på kulturområdet allerede foreligger forankrede prosjektplaner har vi ikke utviklet noen prosjektkonsepter ut over det som der foreligger, og ingen generelle anbefalinger ut over at når det gjelder organiseringen av det regionale rom, og utvikling av mer harmoniserte regionale perspektiver, er det viktig at kulturaktørene i fylket gis en tydeligere plass.

1.11 Delprosjekt F. Samferdsel

Samferdsel, i betydningen transportsystem, var igjen et av de temaene som ble nevnt av informantene som et viktig område for innsats på et regionalt nivå. Det var også utbredt enighet om at med Torp flyplass og med byggingen av firefelts E18 gjennom fylket er mye oppnådd, men når det gjaldt jernbane og havn var man ikke kommet like langt. Det er behov for en avklaring av oppgavefordeling mellom fylkets

havner, og en samstemt satsing som konsekvens av denne avklaringen. Videre utbygging av E18 ser ut til å ha funnet sin finansieringsform gjennom bomløsningen i sydfylket etter en krevende prosess.

Av andre ting som ble tatt opp av informantene, er at når det gjelder transport internt i fylket er det forskjellige behov mellom kyst- og innlandet, og det bør vurderes om transporttilbudet mellom øst og vest i fylket er tilfredsstillende for ulike brukergrupper. Det øst-vest gående veisystemet er en forutsetning for utvikling av indre kommuner som reelle boalternativer da hovedtyngden av arbeidsplassene fortsatt vil finnes langs kysten. I lys av den kontinuerlige innflyttingen til fylket, aktualiseres veiutbygging som en betingelse for å redusere presset på de kystnære områdene.

Et av de store temaene i løpet av perioden for denne forstudien var problemene med rush-trafikken rundt Tønsberg, som er et regionalt arbeidsmarkedssentrum med stor grad av fylkesintern pendling. Dette ser ut til å ivaretas gjennom "Tønsberg-ring-prosjektet". Videreutvikling av kvaliteten på samferdselstilbudet er en aktivitet som fortsatt bør ha høy oppmerksomhet og som fordrer evne til samarbeid, fylkesintern prioritering, tverrfylkesamarbeid med Telemark og Buskerud, og vel organiserte framstøt mot nasjonalt nivå. Det bør derfor være med som tema i "Organiseringen av det regionale rom".

1.12 Delprosjekt G. Utviklingskapital

Tilgang på investeringsmidler til næringsliv og utviklingspenger til alt det som er "i mellom" er et spesielt magert område i Vestfold. Fylkeskommunen får for 2003 riktignok om lag 6 mill. til regional utvikling, og har et regionalt utviklingsfond på 26 mill. kr. Noen kommuner sitter også med mindre fond som kan benyttes i utviklingsøyemed, men som kanskje ikke bevisst er brakt inn som del av dette problemfeltet. Generelt er Vestfolds kommuner allikevel blant de "fattigste" pr. innbygger i nasjonal sammenheng. Det er en positiv utvikling i bestrebelsene på å etablere investeringsfond rettet spesielt mot elektronikkindustrien, og SNDs nye programforslag

Viken Innotech kanalisere midler inn mot nyetableringer i Vestfold og Buskerud. Det finnes altså positive trekk, men det gjenstår a) å se disse midlene i sammenheng og b) etablere mekanismer for ytterligere fondsoppbygging som bidrar til økt handlekraft på utviklingssiden.

Agders kraft-milliard og for eksempel Nordlands flere hundre millioner i regionalutviklingsmidler, setter Vestfold-beløpene i perspektiv. Dette illustrerer hvordan rådende nasjonal utviklingspolitikk fortsatt henger igjen i en tradisjonell distriktsutviklingstenkning, der ressurser pløyes inn i tynne eller fraværende næringsstrukturer, mens områder med vekstpotensial i mindre grad understøttes. Vi ser altså fortsatt en "reparerende" og fordelingsorientert nasjonal utviklingsstrategi framfor en satsing der mulighetene er gode. Dette rammer Vestfold som del av Oslo-regionen. Vi anbefaler at det som et første skritt tas en gjennomgang av fondsstrukturen og finansieringsmuligheter rettet inn mot utviklingsaktiviteter slik at det regionale fellesskapet etablerer en felles oversikt over regionens utviklingsrettede ressurser. Videre utvikling av ressursgrunnlaget kan dels dreie seg om regionale spleiselag, dels om å utfordre nasjonale prioriteringer, gjerne gjennom å gjøre felles sak med de få andre fylkene som i dag scorer lavest på utviklingsstøtte.

2

Hovedprosjekt 2

2.1 Fra forvaltning til utvikling. Strategi- og organisasjonsutvikling i fylkeskommunens administrasjon

Vestfold Fylkeskommune har i overkant av 2200 ansatte og et bruttobudsjett på 1,5 milliarder kroner. Fylkesrådmannens stab utgjør p.t. ca 80 ansatte, og tillegg er ledelsen for de fire virksomhetsområdene kultur, videregående opplæring, tannhelsetjeneste og tverrfaglig spesialisttjeneste lokalisert på Fylkeshuset i Tønsberg. Parallelt med nedbemanning på 20% i 2002 og tilpasning til nye økonomiske realiteter, kreves det at fylkeskommunen aksler rollen som regional utviklingsaktør (St.meld. nr. 19, 2001-2002). For administrasjonen er dette en betydelig utfordring som fortjener særlig oppmerksomhet. Rollen er ikke definert i detalj, og må både utformes og fylles av fylkeskommunen selv. Dette medfører, uansett rolleutforming, nye utfordringer når det gjelder både opptreden, selvforståelse og identitet, strategier og praktiske arbeidsformer, kompetanse og organisering. Med andre ord står fylkeskommunens administrasjon, på samme måte som andre fylkesadministrasjoner i dag, overfor en omfattende organisasjonsutviklingsprosess. Uten et bevisst arbeid med denne oppgaven skal det godt gjøres å lykkes i den nødvendige omstillingen. Vi mener derfor at fylkeskommunen bør etablere et internt prosjekt for strategi- og organisasjonsutvikling knyttet til sin nye rolle som regional utviklingsaktør.

Det overordnede spørsmålet administrasjonen konfronteres med er hvordan VFK skal spille rollen som regional utviklingsaktør. Dette hovedspørsmålet avleder en serie av underspørsmål, deriblant følgende: a) Hva skal spilles? b) Hvem spiller? c) Hvem spiller vi sammen med? og d) Hvordan spiller vi, og hvordan lærer vi å spille bedre?

a) *Hva skal spilles?* Hvilke strategier har vi og hvilket konkret og praktisk arbeid bør utføres som del av rollen? Hva gjør vi i dag som passer inn, hva gjør vi som *ikke* passer inn, og hvilke nye oppgaver må vi håndtere?

b) *Hvem spiller?* Er det Avdeling for Regional Utvikling som skal spille rollen som regional utviklingsaktør mens resten fortsetter som før, eller får denne rollen konsekvenser for hele organisasjonens arbeidsform? Dersom både kompetanse og kultur er viktige elementer i regional utvikling, mer enn antyder dette et behov for god integrasjon på tvers av dagens avdelinger. Hvordan skal en slik integrasjon eller internt samarbeid utformes?

c) *Hvem spiller vi sammen med?* Hvem er våre viktigste samarbeidspartnere, og hvem bør bli det? Hvilke relasjoner må vi styrke, og hvordan gjør vi det? Hvordan skaper vi legitimitet for vår rolle? Hvordan unngår vi å bli betraktet som overkommune? Her inngår samarbeidet med det politiske nivå som en viktig dimensjon.

d) *Hvordan spiller vi, og hvordan lærer vi å spille bedre?* Hvilke mekanismer har vi eller ønsker vi å etablere for å reflektere over, evaluere og revurdere våre strategier, oppgaveløsning, prioriteringer, interaksjon med andre, mediestrategi osv.? Er det områder vi trenger kompetanse på som vi ikke har i dag? Hvordan henter vi inn erfaringer fra andre steder og nyttiggjør oss andres kompetanse? Hvordan egner styringsverktøyene seg til utøvelse av den nye rollen? Hvordan er organisasjonsformen tilpasset rolleutfordringen?

2.2 Hva spilles? Fylkeskommunens strategier i dag

Fylkeskommunen har fastlagt fem kjerneområder for sitt arbeid framover. Disse er:⁸

⁸ Se for eksempel "Store utfordringer for fylkeskommunen", 18.12.02, www.vfk.no.

- Kompetanse
- Kultur
- Samferdsel
- Næringsutvikling
- Internasjonalisering

Disse områdene er allerede definert som hovedtemaene VFK skal jobbe med i sin rolle som regional utviklingsaktør. Utfordringen ligger i å finne ut *hva* innholdet i kjerneområdene skal være, og *hvordan* VFK skal jobbe med dem. Vi må ikke glemme at fylkeskommunen *allerede er* en regional utviklingsaktør i mange betydninger av begrepet, og de har vært det lenge. Det er nok å vise til SNP-Forum, Torp flyplass, MicroTech Innovation og Vestfoldfestspillene for å minne om det. Det betyr at de strategier, den praksis og de erfaringer som er gjort fram til nå, er høyst relevant bagasje når VFK skal *videreutvikle* den rollen. Som en del av det interne utviklingsarbeidet framover bør derfor VFKs strategier inntil nå tydeliggjøres og diskuteres. Primært er det VFKs egen oppgave å redegjøre for sine strategier og vurdere dem, men i denne ansatsen til nødvendige utviklingsprosesser finner vi det betimelig å peke på de mest åpenbare strategiene VFK ser ut til å ha fulgt. Punktene nedenfor kan uten tvil nyanseres og suppleres av VFK selv.

- I stedet for å bygge opp den sentrale forvaltningsenheten, legges klart definerte aktivitetsområder ut som egne selvstendige virksomheter, hel eller deleid av fylkeskommunen. Eksempler her er Vestfold Kollektivtrafikk AS, Næringscenteret i Vestfold AS, Destinasjon Vestfold og Vestfold Festspillene.
- I mangel på distriktsmidler og investeringskapital generelt, har fylkeskommunen utøvd aktivt eierskap og bidratt til finansiering av institusjoner og infrastruktur som ellers neppe hadde blitt realisert. Eksempler her er Torp Flyplass og MicroTech Innovation i Horten. Dette ser ut til å ha vært en meget vellykket rolle, men forutsetter tilgang på kapital.

- Prioritere investeringsbudsjettene framfor å opprettholde driftsbudsjettene i den omstillingsfasen fylkeskommunen er inne i. Dette punktet utgjør noe av fundamentet for punktet over.
- Utvikle regionalt partnerskap og satsingsområder gjennom Strategisk Næringsplan. Dette kommenteres andre steder i rapporten.
- Effektivisere offentlig tjenestetilbud ved å utvikle samarbeid med Telemark og Buskerud. Regjeringen har åpnet for en søknad om et regionforsøk mellom de tre fylkene, og fylkestingene har vedtatt å gå inn for et slikt forsøk. Fokus i første omgang er på samferdsel og eventuelt innkjøp og internasjonalisering⁹.

En diskusjon av disse strategiene krever en:

- Vurdering av reell praksis bak strategiene, dvs. hva VFK reelt har gjort.
- Vurdering av oppnådde resultater. Hva har strategien ført til? Hvilke resultater har vi *ikke* oppnådd gjennom disse strategiene?
- Gjennomtenkning av strategiske alternativer. Et naturlig utgangspunkt for dette resonnetet er en klargjøring av hva vi ønsker å oppnå, hva hovedutfordringene i Vestfold består i, og hvilke ressurser og samarbeidspartnere vi har. Forskningsbasert kunnskap og praktiske erfaringer fra andre regionale utviklingsaktører både i Norge og andre land kan være verdifulle innspill til en slik diskusjon.

I vurderingen av VFKs strategier og oppnådde resultater som regional utviklingsaktør, er det verdt å poengtere *forutsetningene* for å utøve en slik rolle. I tillegg til kompetanse, intern organisering og ledelse, politisk vilje og kvaliteten på eksterne relasjoner, er det åpenbart at de *økonomiske ressursene* er av kritisk betydning. Vi må huske på at Vestfold er et av de fylkene i Norge som får tilført færrest midler for å drive utviklingsarbeid. Dette gir åpenbare begrensninger av VFKs

⁹ www.vfk.no, "Fylkestinget sa ja til BTV-forsøk" 17.12.02, "Regjeringen åpner for BTV-forsøk" 12.12.02.

handlingsrom, og styrking av kapitaltilgang blir en særskilt utfordring i seg selv.

2.3 Hvordan spiller vi? En problematisering av rolleutfordringen

Utøvelse av god forvaltning innebærer på ingen måte at man også er en god utviklingsaktør. Disse to rollene kan til og med vise seg å fungere dårlig sammen, og krever hver sin type kompetanse og organisering for å fungere. Dersom det å være utviklingsaktør innebærer en evne til å utvikle velfungerende horisontale samarbeidsrelasjoner i et komplekst institusjonelt landskap, der sosialt entreprenørskap, fleksibilitet, respons- og beslutningsevne, initiativ, tempo og gjennomføringsevne er førende logikker, vil rollen som utviklingsaktør ikke få mye drakraft fra de tradisjonelle byråkratiske dydene som planmessighet, ryddig og skikkelig saksbehandling, forutsigbarhet og likebehandling. Det stilles derfor betydelige krav til utvikling av kompetanse og arbeidsformer for å håndtere en entreprenør- og innovasjonslogikk. Siden forvaltningspraksisen også skal bestå, er det ikke minst krevende å skulle håndtere *begge* logikkene innenfor samme organisasjon og ivareta grenseflaten mellom to ulike praksisformer. *Planlegging* som logikk og praksis har en sentral plass i den offentlige forvaltning. Man opplever ofte en problematisk relasjon mellom planleggingens idealer om forutsigbarhet, og styrbare, sekvensielle utviklingsforløp på den ene siden, og det relasjonelle regionale felts faktiske utviklingsdynamikk på den andre siden. Dersom offentlige aktører sitter for fast i sin egen planlegging, vanskeliggjøres den tilstedeværelse og responsivitet som kreves av en partner. Relasjonen mellom planlegging og utvikling problematiseres videre i del 2 av rapporten.

Den aktive aktør

Offentlige aktører både kan og bør ta en *proaktiv* rolle, også direkte overfor bedriftsgrupperinger (Amdam 1996 a,b). Det er imidlertid et viktig poeng at man ikke er så proaktiv at andre partnere tvinges eller

fristes over i en *reaktiv* rolle der de bare reagerer på andres utspill framfor å inngå i konstruktiv sam-skaping. En vellykket proaktiv rolle fordrer også en evne til svært tidlig i initiativet å etablere reelt eierskap hos de utviklingsaktiviteten primært berører (Finsrud 2003). Dette er ikke en rolle som er lett å tre inn i, den må skapes over tid og avhenger blant annet av opparbeidelse av legitimitet hos samarbeidspartnere. Den proaktive rollen kan være krevende å få til for et forvaltningsorientert byråkratisk apparat.

Hva kaller vi så rollen?

Hva man gjør er naturligvis langt viktigere enn hva man kaller det. Omvendt gir en gjennomtenkt begrepsbruk grunnlag for å beskrive og diskutere sin egen funksjon, og kan bidra til å gi innhold til utviklerrollen og uttrykke ambisjoner. En lang rekke ulike roller og funksjoner tas i dag av offentlige utviklingsaktører, inkludert fylkeskommuner. Hvilke betegnelser man opererer med og eventuelt velger å strekke seg etter for å tydeliggjøre egne ambisjoner og utviklingsretning, gis det få føringer på. Følgende oppramsing fra tidligere analyser av offentlige aktørers rolle gir en pekepinn på spennvidden, og få eller ingen av funksjonene kan avvises som umulige eller irrelevante på generelt grunnlag:

Initiator, pådriver, entreprenør, aktiv/passiv tilrettelegger, kobler, koordinator, integrator, utreder, vert, strategiutvikler, finansieringskilde, investor, kompetansemegler, konfliktløser, organisator og servicetilbyder.

Begrepsfesting av ulike sider ved en utviklerrolle vil kunne bidra til å tydeliggjøre ambisjoner og klargjøre identitet og prioriteringer. Utvikling av slike rollekaraktistikker vil kunne inngå i VKFs egen interne prosess.

Prinsipper for utviklingsarbeidet

Et internt prosjekt som her foreslås må utformes gjennom dialog med ledelse og ansatte, og verken kan eller bør detaljspesifiseres for langt på forhånd og av utenforstående. Det kan likevel være betimelig å

foreslå noen generelle prinsipper for et slikt arbeid. Disse og eventuelt andre prinsipper eller retningslinjer bør realitetsdrøftes og tas stilling til av hovedaktørene selv.

- *Opprettholde interaksjon med omgivelsene.* Fylkesadministrasjonen må ikke utvikle seg i isolasjon og på en introvert måte nettopp fordi partnerskap, dvs. håndtering av eksterne relasjoner, er noe av fundamentet for å kunne skape en god rolle som regional utviklingsaktør. Når ikke bare arbeidsform og organisering endres, men også selve *oppgaven* er i flux, kreves det en velutviklet evne til å håndtere eksterne relasjoner og interne prosesser samtidig. En måte å organisere eksterne relasjoner inn i prosjektet er å etablere en ekstern referanse- eller ressursgruppe.
- *Strategiutvikling og organisasjonsutvikling i sammenheng.* Konkretisering av praktiske handlingsstrategier bør ikke løsrives fra OU-prosessen, men være en del av denne. Samtidig bør heller ikke strategiutviklingen løsrives fra eksterne relasjoner, men må håndteres i eksternt samspill for å sikre relevans. Prosessene må likeledes være integrerte i de etablerte beslutningsfora og møteplasser.
- *Medvirkning som arbeidsform.* En utviklingsprosess der ansattes rolleforståelse, kompetanse og arbeidsform i stor utstrekning skal endres, fordrer aktiv medvirkning fra i prinsippet alle ansatte. Det innebærer dialogbasert medvirkning i både situasjonsbeskrivelse, utvikling av tiltak og strategier, og gjennomføringen av endringer. Medvirkning har lange tradisjoner i norsk arbeidsliv i både privat og offentlig sektor, og har både verdimessige, prosessmessige, læringsmessige og resultatmessige begrunnelser. Gjennom sin historie og aksjonsforskningstilnærming utgjør Arbeidsforskningsinstituttet et tyngdepunkt nasjonalt innen medvirkningsbasert utvikling (e.g. Gustavsen 1990, 2002, Berg 1995, Eikeland & Berg 1997).
- *Organisering av utviklingsarbeidet.* Arbeidet med egen utvikling kan med fordel betraktes som en særegen oppgave som krever en annen organisering enn løsning av daglige driftsoppgaver. Bruk av

styrings- og prosjektgrupper, ulike dialogfora (som allmøter, workshops, erfarings- og utviklingskonferanser) og sammenhengene mellom disse kan med fordel gjennomtenkes som en egen *utviklingsorganisering* parallelt med driftsorganiseringen.

- *Organisering for intern læring.* Rolleforandring fordrer tilnærmet kontinuerlig selvrefleksjon og læring. Dette skjer ikke av seg selv, men bør organiseres inn som en del av prosessen. På mange måter dreier dette seg om å drive en organisasjonslæringsprosess. I tillegg bør det vurderes behov for opplæring.
- *Læring fra andre.* For å bidra til egen læring og utviklingstempo bør det vurderes å etablere mekanismer for erfaringsutveksling med andre offentlige aktører, både nasjonalt og internasjonalt. Vi anbefaler i første omgang å videreutvikle den allerede etablerte relasjonen til Södermanlands län (Sörmland) og eventuelt til Blekinge. Tyngden og omfanget i den svenske satsingen på regional utvikling gjennom VINNOVA gjør det særdeles interessant å etablere tette bånd den veien, og fra svensk side har man allokert midler til regional utvikling i Sörmland, inkludert samarbeid med Vestfold. Det er også grunnlag for å sonde mulighetene for norske partnere, ikke minst i lys av det økende samarbeidet med Telemark og Buskerud.

2.4 De første steg

- *Forankring i ledelsen.* Diskusjonen om å etablere et strategi- og organisasjonsutviklingsprosjekt bør forankres i ledergruppen. Der som man ønsker et slikt prosjekt, bør ansattes representanter raskt bringes inn i arbeidet med å avklare og konkretisere prosjektet. Et sentralt spørsmål å ta stilling til er om utviklingsprosjektet skal omfatte hele fylkesadministrasjonen eller bare en eller noen enheter?
- *Organisering.* En mindre prosjektgruppe med prosjektleder bør etableres raskt, sammensatt fra både ledelse, ansatte og evt. ekstern utviklingsstøtte. Prosjektgruppens sammensetning kan utvikles etter hvert som prosjektets innhold trer tydeligere fram, og eta-

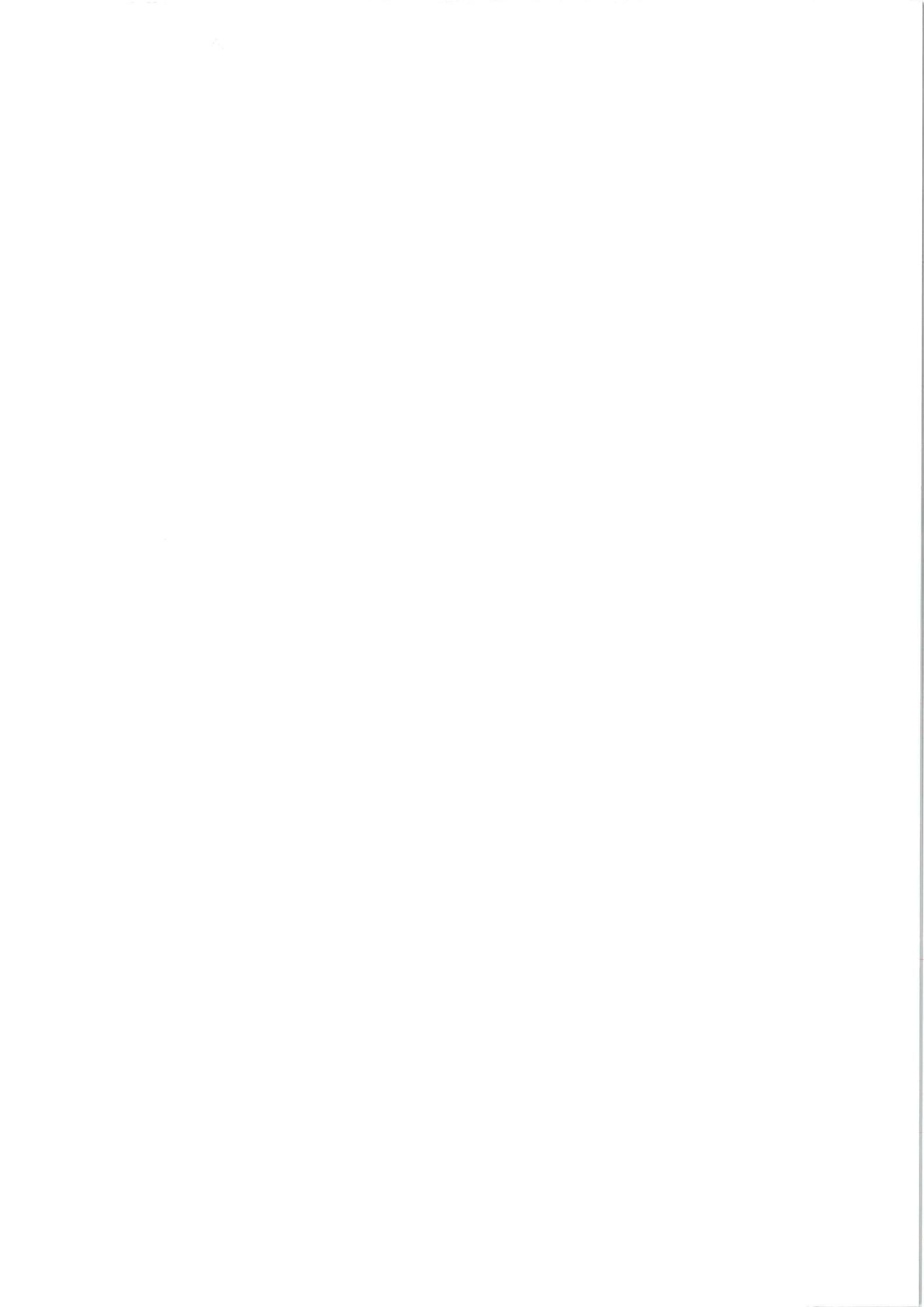
blering av arbeidsgrupper omkring spesifikke utviklingsoppgaver senere i prosessen er sannsynlig. Ledergruppen utvidet med tillitsvalgte er en mulig styringsgruppe for prosjektet, og et mandat med hovedprinsipper for arbeidet bør utvikles i samarbeid mellom prosjekt og styringsgruppen.

- *Informasjon.* Prinsipper for informasjon til resten av organisasjonen bør etableres raskt. Bruk av allmøter, avdelingsmøter, intranett, newsletter og/eller oppslag er vanlige alternativer.
- *Bred medvirkning i oppstarten.* For å involvere ansatte bredt i å skape sin rolle, er et nærliggende alternativ å arrangere en søke- eller dialogkonferanse. Den bør gå over to dager. Den generelle hensikten med konferansen vil være å etablere en felles plattform i form av en visjon eller et idégrunnlag, og spesifisere de utviklingsoppgaver som må løses framover. En slik konferanse kan blant annet adressere spørsmål som: Hvordan karakteriserer vi den rollen VFK ønsker å spille? Hvilke oppgaver må vi løse for å fylle denne rollen? Hvordan er vår kompetanse i forhold til oppgaver og rolleambisjoner? Hvilke partnere er viktigst/kritisk for vår oppgaveløsning? Vurdering av strategier, etablering av rollekaraktistikker og prinsipper for oppgaveløsning kan inngå i dette arbeidet. Etablering av arbeidsgrupper rundt identifiserte oppgaver er en vanlig måte å organisere oppfølgingen av dialogkonferansen. Dialogkonferansen vil gi innhold og retning til det videre arbeidet, og kan følges opp med mindre samlinger, workshops, utredninger og kartlegginger, eksterne faglige innspill, erfaringsinnhenting gjennom besøk, kompetanseheving osv.



Del II

PARTNERSKAP I
VESTFOLD:
AKTØRER OG
RELASJONER



3

Det regionale aktørsystemet

3.1 Innledning

Den følgende oversikten er satt sammen av ulike typer innspill fra intervjuene. Vi har brukt aktørkartene informantene tegnet. Videre har vi systematisert de temaene informantene mente var viktige for den regionale utviklingen. Og vi har fokusert på eksemplene de ga på gode samarbeidsprosjekter, og på dem det ikke ble noe av eller kom noe ut av.

Oversikten er ikke lik noen enkeltoversikt vi er blitt presentert for. Dette faktum avspeiler ulik oppfattelse av hvem som utgjør viktige aktører for utvikling i fylket, og hva de bør gjøre. Avhengig av hvilke problemstillinger man fokuserer på, blir ulike aktører og relasjoner (aktørsett) viktige. Fra et helhetlig regionalutviklingsperspektiv er det imidlertid et poeng å være klar over *hele* landskapet, og utvikle en forståelse av hvilke roller aktørene spiller hver for seg og kan spille sammen. Å bidra til et slikt bilde er hensikten med denne delen av forstudien.

Et helhetlig regionalutviklingsperspektiv innebærer å utvikle et "systemsyn", som svenskene betegner det i sine regionale satsinger (Uhlin 2002). I henhold til økonomenes og geografenes rådende forståelse av utviklingsdynamikk, begrepsfestet som regionale innovasjonssystemer, kluster, industrielle distrikter og triple helix - er det nemlig det *regionale aktørsystemet* som skal støttes og utvikles, ikke bare én eller et fåtall aktører. Dette systemperspektivet er i tråd med nyere tenkning om styring og ledelse i offentlig sektor, der begrepet "governance" reflekterer behovet for å utøve ledelse gjennom horisontale relasjoner til et større antall andre offentlige aktører gjennom "governance networks" (e.g. Stoker 1998). Ledelse av regional utvikling antar dermed en kollektiv dimensjon der lederansvaret ikke er samlet, men distribuert, og der regionens totale kapasitet for

styring og ledelse må finne sin form gjennom horisontale relasjoner, og ikke gjennom sentraliserte og hierarkiske strukturer. Et slikt ledelses-system vil måtte være sektorovergripende og inkludere både privat og offentlig sektor, samt undervisning og FoU. Denne måten å tenke regionalt lederskap på skal ikke innebære kollektiv passivitet, beslutningsvegring og ansvarspulverisering, men tvert i mot koordinert fokusering i større aktørgrupperinger, ressursamling og helhetlige løsninger gjennom mobiliserende og relasjonsbyggende arbeidsformer.

Det er også i dette landskapet av reelle og potensielle samarbeidspartnere og med denne generelle holdning til regionalt lederskap at VFK må utvikle sin rolle som regional utviklingsaktør. Deler av dagens praksis er i tråd med slike idealer, men mye gjenstår også før dette feltet integreres godt nok til å gi kraft bak utviklingen av Vestfold. Vi har allerede presentert hvordan man kan legge opp det videre arbeidet under prosjektforslagene i del 1 av rapporten.

Å komme fram til hva regional utvikling skal innebære, kan gjøres på mange måter. En er å beskrive og sammenligne en rekke hypotetiske definisjoner, en annen er å definere målene for utviklingen, og en tredje å finne ut hva regional utvikling er gjennom å vinne erfaring med å drive fram regionale utviklingsprosesser. Det er denne siste framgangsmåten som har vært retningsgivende for arbeidet i forprosjektet.

3.2 Forutsetninger om regional utvikling

Siden utgangspunktet for prosjektet er at regional utvikling best kan utforskes og utformes gjennom det praktiske arbeidet med å drive fram regionale utviklingsprosesser, vil vi ikke bruke mye plass til teoretiske diskusjoner av hva regional utvikling er/kan være som universelt fenomen eller vitenskapelig begrep. Det er imidlertid noen forutsetninger og avgrensninger som har vært viktige i prosjektet og som derfor må tydeliggjøres.

Regionbegrepet

Regionbegrepet har blitt aktualisert gjennom EU, hvor det har helt andre historiske og politiske betydninger enn i Norge. "Region" slik det brukes i EU-sammenheng har egentlig ikke andre motstykker i Norge enn betegnelser som Østlandet, Sørlandet, Nord-Norge, det vil si noen litt løselig definerte områder som verken er institusjonelt eller geografisk klart avgrenset. Vi kan si hva en region ikke er: ikke en kommune, ikke et fylke, ikke et land, ikke en bransje, men vi kan ikke si hva en region er (annet enn at det er noe som overskrider disse grensene på en eller annen måte). Dermed kan vi heller ikke definere begrepet "region" med noen rimelig grad av presisjon.¹⁰ Begrepet gjør det derfor mulig å bevege seg konseptuelt på tvers av det institusjonelle og geografiske "organisasjonskartet" som landet er delt inn i, men hva som omfattes av regionbegrepet må da defineres hver gang det brukes. I denne forstudien følger vi den ikke helt presise definisjonen som er lagt til grunn i St.meld. 19, Nye oppgaver for lokaldemokratiet - hvor regionalt nivå er nivået mellom det lokale (kommunale) og det nasjonale. Region vil derfor, som oftest, være ensbetydende med fylke, men det kan også bety interkommunalt samarbeid i fylket, eller på tvers av fylkesgrensene, eller samarbeid på fylkesnivå.

Regionalutvikling som mål eller middel?

En annet spørsmål var om vi skulle betrakte regional utvikling som et mål eller et virkemiddel, eller begge deler? I forstudien har vi tatt utgangspunkt i at det i fylkesplanen for 1999-2003 er formulert et overordnet mål (som også var retningsgivende i forrige fylkesplanperiode):

"Vestfolds innbyggere skal sikres best mulige livsvilkår og livsinnhold"

¹⁰ Når det gjelder utviklingsbegrepet har det en mye lengre og mer variert historie enn regionbegrepet og er minst like vanskelig å definere, bortsett fra at det peker i retning av prosesser av et eller annet slag. I forstudien vil det føre for langt å gå nærmere inn på utviklingslitteraturen.

I Strategisk Næringsplan for Vestfold er det i tillegg formulert en Vestfold-visjon, som det ser ut til å være bred enighet om:

"Vestfold i 2020 skal bli oppfattet som en attraktiv nyskappings-region i Europa"

I denne forstudien vurderes da regional utvikling først og fremst som et virkemiddel for å realisere slike mål. Det må imidlertid nevnes at regional utvikling kan bety utvikling av regioner med eget institusjonelt apparat og geografisk avgrensning. Da blir regional utvikling et politisk mål om etablering og utvikling av regioner. Denne dimensjonen ved regional utvikling kan vise seg å bli mer eller mindre viktig framover, det vil vise seg gjennom de regionale utviklingsforløp som faktisk skjer, men den har ikke vært retningsgivende i prosjektet.

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør

Uansett om regional utvikling er et virkemiddel eller et mål, må noen gjøre noe, og den oppgaven har fylkeskommunen fått et hovedansvar for. I deres sammenheng blir derfor hva og hvordan man driver med regional utvikling av like stor betydning som hvorfor man gjør det. Rollen som regional utviklingsaktør kommer i tillegg til fylkeskommunens tradisjonelle rolle som politisk beslutningsnivå og administrativt embedsverk for det midlere styringsnivå i landet. Selv om fylkeskommunen har fått færre oppgaver, betyr ikke det nødvendigvis at kravene til demokratiske prosesser og etterrettelig saksbehandling blir mindre innen de områdene fylkeskommunen fortsatt har ansvar for. Fylkeskommunen må derfor fortsatt være innrettet på solide prosedyrer, både i demokratisk og byråkratisk forstand. Samtidig skal organisasjonen utvikle kompetanse og framgangsmåter som vel har mer til felles med dem en konsulent eller entreprenør kjenner. Derfor er et eget prosjektforslag viet fylkeskommunens interne prosesser.

Utvikling av regionale partnerskap

Relasjonene til andre, spesielt kommunene og de regionale statsorganer, men også andre deler av virkemiddelapparatet, partene, frivillige organisasjoner, befolkningen og næringslivet, vil måtte utvikles på mange områder og i nye retninger. I første omgang er denne situasjonen anerkjent og gitt liv gjennom begrepet "regionalt partnerskap". Partnerskapene er forskjellige fra de eksisterende institusjonene i den forstand at det ikke eksisterer noe hierarki eller instruksjonsmyndighet annet enn på de områder hvor partnerskapet selv velger å etablere slike systemer. Hver av partnerne er dermed både forpliktet overfor sitt "hjemmeapparat" og overfor partnerskapet, på samme måte som en prosjektorganisasjon er forpliktet overfor driftsorganisasjonen, med mange av de samme organisatoriske og ressursmessige dilemmaene.

For at dette ikke skal bli en situasjon som er helt avhengig av enkeltpersoners disposisjoner må det utvikles kjøreregler, ansvarsrutiner og rollefordelinger mellom partnerne, og på dette området er fremdeles mye ugjørt. I Vestfold er situasjonen at det har vært mye samarbeid og mange ansatser til partnerskap i hvert fall gjennom hele 1990-tallet, så man har godt monn av samarbeidserfaringer å trekke på. Å få konvertert disse til helhetlig, og helhjertet, partnerskaps-samarbeid krever imidlertid en betydelig innsats. Dermed kommer den siste betydningen av regional utvikling også klart fram, at samarbeid om å definere innholdet i regional utvikling, målene for utviklingen, omfang og kjøreregler i seg selv er en meget krevende regional utviklingsprosess.

3.3 Metode

Målet med forstudien var å komme med forslag til prosjekter som kan bidra til å utvikle fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Dette var ikke mulig å få til uten å se på de medaktørene fylkeskommunen har i en regional utviklingsprosess, og deres legitime egne ståsteder og prioriteringer. Derfor inkluderer rapporten

både anbefalinger til prosjekter mellom aktørene i fylket, og et prosjekt som kun gjelder internt i fylkeskommunen.

Som utgangspunkt for anbefalingene har vi gjennomført 44 intervjuer, deltatt på møter og gjennomgått relevante dokumenter, og dermed kartlagt erfaringer som har vært gjort med regionalt samarbeid. Når det gjaldt intervjuene var disse hovedsakelig individuelle samtaler, av mellom 1 og 3 timers varighet. I noen tilfeller var gruppesamtaler ønsket av informantene, og det etterkom vi. Hvilke møter/samlinger vi deltok på fremgår nedenfor. Dokumenter som er gjennomgått følger av referanser i teksten og litteraturlisten.

Tema for intervjuene var regional næringsutvikling, som åpnet for en bred gjennomgang av regionale utviklingsspørsmål og -erfaringer. Gjennom samtalene utkrystalliserte det seg flere utviklingstemaer, dilemmaer og problemstillinger som aktørene selv så som viktig for den regionale utviklingen. Disse tok vi så utgangspunkt i når det gjaldt utvalg av temaer for hovedprosjektene som er presentert i del 1 av rapporten.

Forprosjektet har vært utforskende og ment å avdekke aktørenes egne kategorier og begreper snarere enn å komme med noen predefinerte forskningstermer/variable ut fra forskergenererte hypoteser om kvantitative sammenhenger. De temaene som tas opp, som har hovedvekt på prosesser, samarbeid og relasjoner, var etter vår vurdering best egnet for en kvalitativ analyse.

Prosjektdesign

Utgangspunktet for samtalene var en intervjuguide med fire generelle spørsmål pluss to oppfølgingsspørsmål. Hovedspørsmålene var:

1. Hva er/betyr "regional" næringsutvikling?
2. Hvilke aktører er de viktigste samarbeidspartnere i din posisjon (tegne aktørkart). Hvem mangler og hvorfor?
3. Hva vil være kriterier for god næringspolitisk dialog i Vestfold?
4. Hva har fungert best og hva har fungert dårligst i det regionale samarbeidet om næringsutvikling?

Gjennom det første spørsmålet avdekket vi temaene som informanten mente var relatert til regional utvikling. Gjennom det andre bygget vi opp aktør- og relasjonskartet.

Gjennom de to neste fikk vi en vurdering av erfaringer og synspunkter. De to oppfølgingsspørsmålene gjaldt udekkede temaer og andre de mente vi burde snakke med.

Hvis det kom opp nye temaer og synspunkter ble de inkorporert med dataene fra hovedspørsmålene.

Vi presenterte prosjektopplegget for SNPs styringsgruppe i september 2002, og fikk en rekke innspill til temaer og dilemmaer til utformingen av studien. I oktober ble foreløpige funn presentert i SNP-Forum, og også her fikk vi en rekke reaksjoner som er inkorporert i forstudien. Vi var også med som deltager på en dialogkonferanse i regi av Høgskolen, om høgskolens funksjon og rolle i Vestfold-samfunnet. Konferansen ga en rekke nye perspektiver på en utdannings- og FoU-institusjons rolle i et regionalt partnerskap. Endelig, ved åpningen av MicroTech Innovation as, var det anledning til å møte både nasjonale aktører og en rekke av fylkets mer regionalt orienterte aktører.

Med den tidsrammen som gjaldt var det ikke mulig å komme på besøk i mange andre fora. Aktuelle fora kunne ha vært næringssjef-forumet i regi av fylkeskommunen, ulike fora i regi av KS, møter i 9-kommunesamarbeidsregi og fylkestingsmøter. Deltagelse ved slike anledninger ville gitt et bredere inntak til informasjon om kvaliteten og strukturen på relasjonene og prosessene i fylket, men vi vurderte det slik at dette ikke var nødvendig i denne fasen, hvor hensikten var å avdekke mer generelle temaer og dilemmaer. Et annet viktig inntak til forståelse av de regionale utviklingsstruktur ville vært å følge en fylkesplanprosess, men den var ikke i en aktiv fase.

Når det gjaldt utvalg av informanter tok vi utgangspunkt i styringsgruppen i SNP, ut fra at dette er et regionalt generert utvalg mennesker, representativt for lokale/regionale føringer og kategoriseringer. Deretter tok vi for oss listen over medlemmer i SNP-Forum og valgte

ut et bredere utvalg av mennesker, blant annet ut fra de temaene som viste seg å ha generell/felles oppmerksomhet fra de første vi snakket med. Dette ble etter hvert ansatte/politikere i fylkeskommunens ulike sektorer som arbeidet med de temaene som kom opp under intervjuene, og flere representanter for Fylkesmannen. Når det gjaldt kommunene valgte vi kommuner både i syd- midt- og nordfylket, og både by- og innlandskommuner, samt representanter for 9-kommunesamarbeidet. Videre har vi intervjuet representanter fra Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Kommunenes Sentralforbund i Vestfold (KS), og Høgskolen i Vestfold. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen (LO) er selvskrevne som aktive regionalutviklingsaktører innen sine områder. For å supplere materialet med synspunkter fra næringer utenfor tradisjonell industri har vi intervjuet representanter fra banknæringen, Vestfold Bondelag og Tønsberg Handelstandsforening.

Vi har utelatt intervjuer med representanter for bedriftene, da dette er ment å bli fanget opp i en kommende rapport fra STEP. Vi har heller ikke materiale fra ansatte i underliggende etater i verken fylkeskommune eller kommune eller fra de politiske partiene som sådan. De vi hadde kontakt med var de som representerer organisasjonen utad, for å få det regionale overblikk.

Datatilfanget er mer omfattende på aktørsettene og relasjonene mellom dem på næringsutviklingsområdet enn på de andre områdene, som kultur, utdanning og samferdsel. Vi har heller ikke vært i kontakt med noen frivillige organisasjoner, eller mediene. Begge representerer lokale interesser og spiller en viktig rolle for å sette ting på dagsorden, og bør være inkludert i et regionalt utviklingsforløp. Det vil muligens vise seg nødvendig å gå (noe) grundigere til verks for å identifisere aktørene også i disse sektorene i forbindelse med konkrete prosjekter på disse områdene, men det må diskuteres fra prosjekt til prosjekt.

Gitt studiens utforskende og kumulative karakter ble databearbeiding gjennomført løpende. Etter hver intervju trakk vi ut temaer, aktørkart,

kriterier og eksempler, og sammenholdt det med det vi hadde lært av tidligere intervjuer. Vi hadde også løpende kontakt med oppdragsgiver. Etter hvert begynte noen tydelige mønstre å fremtre. Noen hovedtemaer gikk igjen. Institusjonelle spor gjennom Vestfold-landskapet ble tydelige. Kriterier for god dialog basert på erfaringer ble fremsatt. Noen eksempler, både negative og positive, ble nevnt om og om igjen.

Det er disse hovedmønstrene som har vært utgangspunktet for prosjektforslagene som er utviklet i del 1 av rapporten. Det vi har tapt i detaljering, håper vi er vunnet i helhetsoversikt.

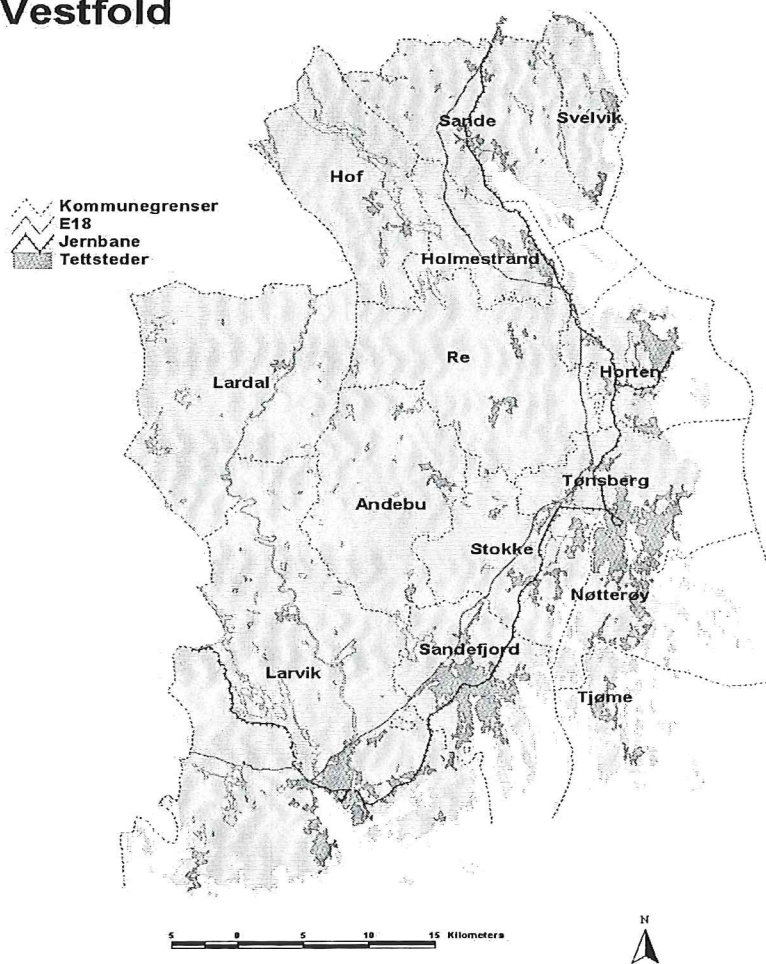
3.4 Om Vestfold

Vestfold fylke er, nest etter Oslo, landets minste fylke i areal (2216 km²), og er også, igjen nest etter Oslo, landets tettest befolkede fylke med sine 218 000 innbyggere. Fylket har i dag 14 kommuner: Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sande, Sandefjord, Stokke, Svelvik, Tjøme og Tønsberg. Befolkningstettheten varierer mellom kommunene, men det er bare i en kommune (Lardal) at det er mindre enn landsgjennomsnittet.

Mot nord og vest har Vestfold fylkesgrense med Buskerud, mot sør med Telemark, og mot øst går Oslofjorden. Ved kysten ligger fylkets fem byer. Fra nord til syd er dette Holmestrand, Horten, Tønsberg, Sandefjord og Larvik. I Tønsberg ligger den regionale stats administrative organer, fylkeshuset og partenes regionkontorer.

Kart over Vestfold

Vestfold



Vestfold kjennetegnes ved en meget kompetent befolkning, attraktivt bomiljø, fremtidsrettede næringer, god beliggenhet, godt klima, positiv infrastrukturutvikling, stabil arbeidskraft, rolig arbeidsliv, og

gode relasjoner mellom partene. Mange av aktørene selv hevdet at disse faktorene førte til manglende incentiv for utvikling, at Vestfold var preget av en slags selvtilfredshetens ro. Dels gir det svak mobilisering internt, dels gjør Vestfolds nasjonale identitet (som problemfritt fylke, "gullkysten" etc.) at utviklingsmidler ikke kanaliseres til fylket – verken byutviklingsmidler eller distriktsutviklingsmidler.

3.5 Identifiserte temaer for det regionale samarbeidet

I samtalene med informantene tok vi utgangspunkt i hva som skulle til for å få til en regional næringsutvikling. Følgende temaer hadde høyest oppmerksomhet hos aktørene i Vestfold:

- Kompetanse: undervisning, skole og forskning
- Kultur
- Samferdsel: fly, vei, jernbane, havner
- Annen infrastruktur: bredbånd, tomter, næringsarealer og boarealer

I prosjektene har vi valgt å sidestille næringsutvikling med de andre temaene fordi de kan være gjensidig understøttende, men representerer allikevel svært forskjellige sektorer. Selv om man får til en regional dimensjon som for eksempel inkluderer både kultur og næringsliv, vil dette neppe føre til at settene med aktører innenfor hver av disse to sektorene blir identiske. Det får derfor være opp til beslutningstagerne for prosjektet/fylket/regionale utviklingsfora om man vil over/underordne noen av temaene.

3.6 Aktørsettene og relasjonene mellom dem – mange arenaer, men dårlige koblinger

Når man begynner med utviklingsarbeid i Vestfold fremtrer snart et tydelig bilde av noen helt distinkte institusjonelle spor som styrer både perspektiver og handlinger. Vi mener disse har generell relevans, selv om oversikten over aktørsettene ikke er fullstendig. Den er bygget på det som kom fram under intervjuene, hvor vi ba den intervjuede om å skissere opp et aktørkart over de viktigste samarbeidspartnerne når det gjaldt regional næringsutvikling, og grunngi

intervjuede om å skissere opp et aktørkart over de viktigste samarbeidspartnerne når det gjaldt regional næringsutvikling, og grunngi hvorfor disse var viktige, samt å si noe om hvilke aktører som eventuelt manglet¹¹. Når vi la disse sammen ble det generert et relasjonsskart, hvor mer og mindre "trafikkerte" spor mellom ulike sett av aktører tydelig fremtrer.

Et særpreget Vestfold-bilde

Mye av det som følger nedenfor er kjent stoff, men er nødvendig å vise i noe bredde for å få fram kompleksiteten som representeres av det regionale partnerskap, dette illustreres av de følgende aktørkartene. Vi ble slått av at selv om institusjonene har samme navn som tilsvarende institusjoner i andre fylker, er regulert av samme lovverk, forholder seg til samme nasjonale institusjoner osv., så er det et helt særregent Vestfold-bilde som fremtrer. Organiseringen av og kvalitene på relasjonene og innholdet i dem er unikt. Spesielt to forhold

¹¹ Fordi vi opererer på organisasjonsnivå har vi valgt å kalle institusjonene for aktører. Dermed underkommuniseres betydningen av de interne prosessene i hver institusjon som kan framstå som mer samlede og enhetlige enn de faktisk og praktisk er. I forprosjektet valgte vi dette meso-nivået på vinklingen av oversiktshensyn. Vi har altså ikke systematiske data om interne prosesser i noen av enhetene.

Rent generelt må det imidlertid bemerkes at når det gjelder (regionalt) utviklingsarbeid konkret vil de interne prosessene være av stor betydning. I et forpliktende partnerskap må flere hensyn balanseres. Ett hensyn er at hver aktør er ansvarlig for å ivareta egen produksjon og betingelsene for denne. Graden av ekstern deltagelse og involvering må avveies. Å "outsource" ansvaret til en enkeltperson eller et prosjekt er en ikke uvanlig løsning, som dessverre ofte har sterkere symboleffekt enn praktisk effekt. Å legge hele ansvaret og betingelsene for sin videre overlevelse inn i et partnerskap er svært lite vanlig, men ikke mindre uproduktivt. Derfor kreves det at ekstern deltagelse og samarbeid er godt internt forankret. Hver aktør må altså få jobben sin gjort, men hvis egenproduksjonen er det eneste hensyn man tar selv i forpliktende samarbeid med andre, blir samarbeidet ikke annet enn en konkurranse- eller forhandlingssituasjon. Hvis man bare venter at det er den andre part som skal berøres av samarbeidet, mangler den gjensidige tillit som er nødvendig for å kunne diskutere det fundamentale – nemlig premissene for samarbeidet. Videre, skal man ta inn over seg de impulser og forslag som kommer fra partnerskapet krever også dette interne prosesser og prosedyrer. Gjelder det overdragelse av myndighet, eiendeler eller andre ressurser er dette regulert av en rekke lover. Partnerskapsdeltagelse medfører derfor både grenseoverskridelser, og beskyttelse av egne grenser. Det kreves ryddige prosedyrer og prosesser, både eksternt, men også internt, prosess- og relasjonskompetanse, tid og tålmodighet.

kan bemerkes. For det første er relasjonene er fulle av historie, og til tider svært skjøre. For det andre er det et fylke preget av omfattende samarbeid på mange områder og over lang tid, men det er fragmentert og preget av enkelprosjekter. En regional utviklingsprosess må, om ikke i teorien, så definitivt i praksis, designes med dette for øye.

Tett samarbeid og uproduktiv rivalisering

Fylket har *14 kommuner* med hver sine administrasjoner og politiske organer¹². Det er stort sett godt etablerte og rutiniserte samhandlingsmønstre mellom disse nivåene. Fra de fleste av de kommunene vi har data fra virket samarbeidet tett og åpent. En indikator på dette var at det for utenforstående ikke alltid var mulig, uten forhåndskunnskaper, å vite hvem som var politiker og hvem som var fra administrasjonen selv etter lengre tids samtale.

Mellom kommunene var det også lange tradisjoner for samarbeid om konkrete oppgaver, og det er et vell av erfaringer over prosesser som fungerer godt, og noen som ikke har fungert. For eksempel gikk sammenslåing av 5 kommuner til bykommunen Larvik tungt, mens Våle og Ramnes kommuner gikk i 2002 frivillig sammen i en ny kommune, Re. Andre eksempler er Sande og Svelvik, eller Nøtterøy og Tjøme, hvor samarbeidet også må sies å være tett. På et mer overgripende nivå er 9-kommunesamarbeidet, som oppleves svært forskjellig fra innsiden og fra utsiden. Fra innsiden fungerer samarbeidet til å få adresser og gjort noe med felles utviklingsoppgaver. Fra utsiden legges det merke til at bare 9 av fylkets 14 kommuner er representert.

¹² I forprosjektet har vi verken gått inn i kommunenes interne, administrative apparat eller partivesenet. Partiene har egne interne samarbeidsfora, og –organer. Vårt inntrykk var generelt at konkrete saker var viktigere enn partiprogrammer. I hvilken grad partipolitikken var koordinert mellom kommunalt- og fylkesnivå er også et åpent spørsmål. Vi fikk inntrykk av en viss distanse mellom kommune- og fylkespolitikere. Som et eksempel kan vi nevne at den sterkeste og mest gjennomgående referansen til ett parti faktisk kom i forbindelse med forslag til løsning på en tilspisset situasjon som involverte flere politiske og administrative nivåer og enheter. Flere utenforstående mente at den eneste løsningen var at partimedlemmene ordnet opp "på kammerset", men la også til at slikt var egentlig ikke de politiske partienes oppgave.

I et regionalutviklingsperspektiv blir det en utfordring for aktørene å håndtere skillet mellom det som kan løses lokalt, og det som må løftes sammen på regionalt nivå – selv om det berører lokale interesser.

Fylkesmannen som aktiv regional utviklingsaktør

Fra kommunenivå går det direkte koblinger til fylkesnivået. *Fylkesmannen* er et tilsyns- og kontrollorgan for kommunene, og fylkesmannen ble av kommunene nevnt som en nødvendig samarbeidspartner av denne grunn, og derfor en instans som kommunene forholdt seg aktivt til. Fylkesmannen har tatt en aktiv rolle i regionaliseringsdebatten¹³, og gjennom et eget prosjektet har det også i lengre tid vært arbeidet med å fortette koblingene mellom næringslivet og de ulike aktørene innenfor regional stat. *Aetat, fylkestrygdekontoret og fylkesskattesjefen* blir nevnt av svært få i kommunene som sentrale, generelle samarbeidspartnere. Deres betydning for kommunene lå mer i samarbeidet om de konkrete områdene de har ansvar for enn på regionale problemstillinger, kanskje med unntak av arbeidet med det nasjonale programmet for Inkluderende Arbeidsliv. På dette området er det et aktivt samarbeid mellom partene, Trygden og bedriftene.

Fylkeskommunen mellom barken og veden

Fylkeskommunen har både ansvar for koordinering av planarbeid i fylket, og selvstendig ansvar for drift av ulike offentlige tjenester. På fylkeskommunalt nivå var skillet mellom administrasjon og politikere tydeligere enn på kommunalt nivå. På fylkeskommunalt nivå var for eksempel flere politikerne opptatt av ryddighet i forhold til kommunene, og forholdt seg til ordførernivået, og fikk, om nødvendig, kontakt med rådmennene via dem, for ikke å underminere ordførernes rolle. Også flere i administrasjonen var opptatt av å respektere arbeidsdelingen mellom politisk og administrativt nivå, både utad og

¹³ Se foredragene "Regionalisering" og "Regionalpolitikk – utfordringer i Vestfold" fra 2002 av fylkesmann Mona Røkke på <http://www.fylkesmann.no/Vestfold>.

innad. Dette bidro til en opplevelse av distanse, når man måtte gå tjenestevei og ikke bare kunne ”ta en telefon”.

Fylkeskommunen får en god del ros og positiv omtale, både knyttet til generell interesse og til praktisk deltagelse i Electronic Coast (EC), MicroTech Innovation (MTI), Torp og SNP (i starten). Imidlertid slår vår undersøkelse entydig fast at relasjonene mellom enkeltkommunene og fylkeskommunen er for dårlige, og samtidig at disse relasjonene er svært viktige å få til å fungere. Dette gjelder ikke minst dersom fylkeskommunen skal kunne håndtere rollen som regional utviklingsaktør. For eksempel var det unison enighet fra kommunesiden om at fylkeskommunen ikke måtte prøve å utvikle seg til å bli en overkommune. Koblingen mellom fylkeskommunen og kommunene oppleves som kritisk for å komme videre i å utvikle Vestfold, og både fylkespolitikerne og fylkesadministrasjonen har en rolle å spille her.

Mellom fylkesmannen og fylkeskommunen er det fra gammelt av en rivalisering om roller og oppgaver på regionalt nivå. Gitt fylkesmannens sentrale rolle overfor kommunene gjør at fylkeskommunen på sett og vis kommer mellom barken og veden mellom kommunene og fylkesmannen. Relasjonene i Vestfold var imidlertid stort sett preget av godt samarbeid på de konkrete feltene hvor det var oppgaver å samarbeide om, og ellers en klar arbeidsdeling.

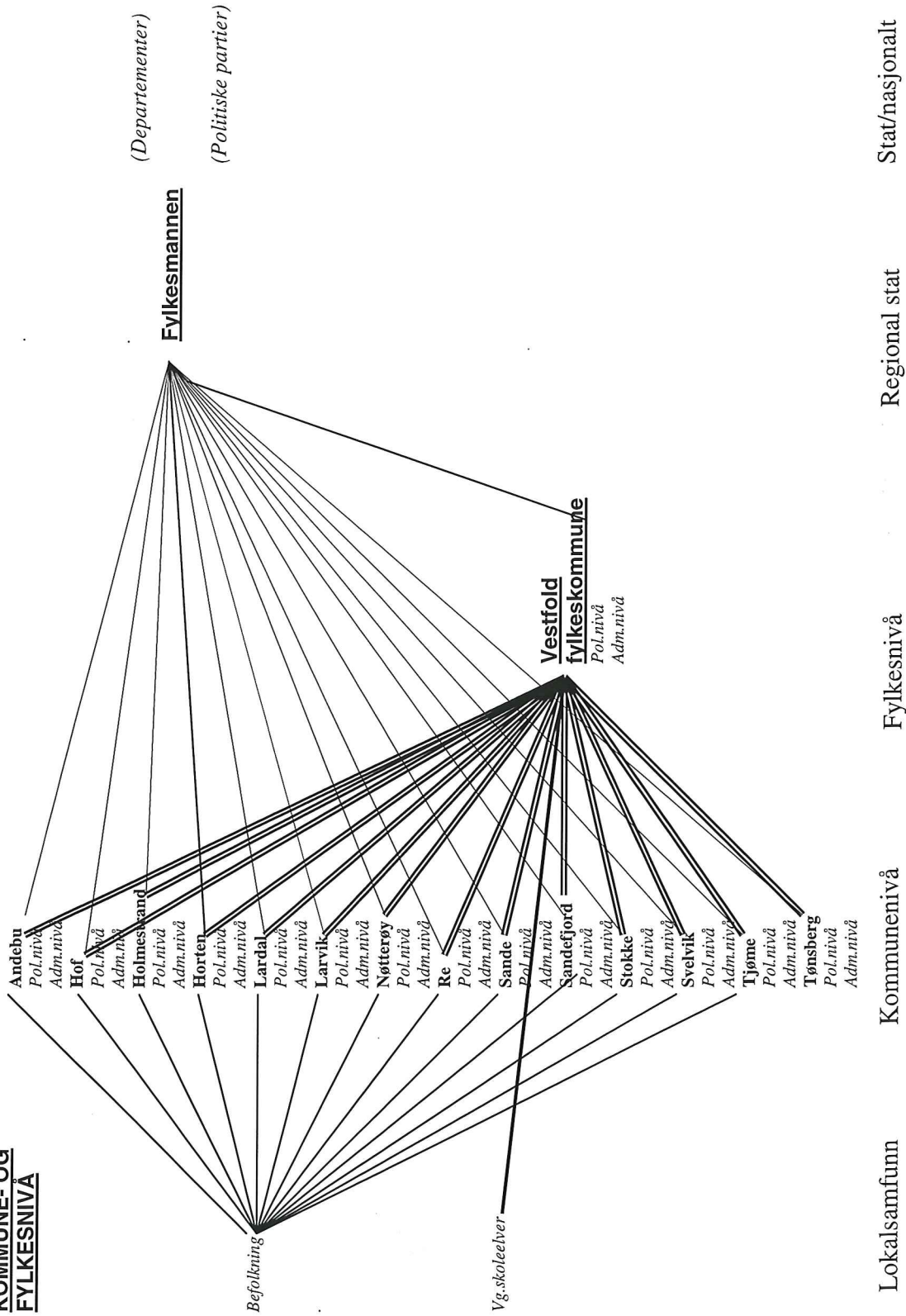
Behov for regional koordinering mot nasjonalt nivå

Flere anledninger til å få lokalisert statlige institusjoner til fylket er gått til spille på bakgrunn av manglende regional koordinering, noe som peker i retning av det flere informanter var opptatt av som et problem – svak gjennomslagskraft nasjonalt. På den annen side var det også flere som hevdet at innsatsen i slike saker måtte være del av en regional prioritering og derfor verdt innsatsen, og at fremtidig næringsutvikling neppe skulle tuftes på å konkurrere om statlige arbeidsplasser. En av de få seierene på dette feltet er det ferske vedtaket om å legge det nye Direktoratet for beredskap og samfunnsikkerhet til Tønsberg. Kjernen i det nye direktoratet utgjøres av

Direktoratet for brann og eksplosjonsvern i Tønsberg, som blir forsterket med Direktoratet for sivilt beredskap. Dette resultatet av samarbeid og lobbyvirksomhet viser at det er mulig også for aktørene i Vestfold å samle seg tilstrekkelig til å håndtere denne typen utfordringer.

Den visuelle fremstillingen av aktørene nevnt ovenfor og relasjonene mellom dem presenteres på aktørkart 1. nedenfor. Kartet viser det generelle bilde, ikke omfang og kvalitet på relasjonene mellom hver enkelt aktør.

**AKTØRKART 1:
KOMMUNE- OG
FYLKESNIVÅ**



57

De dilemmaer i regionalutviklingsarbeidet som må håndteres som del av regionalutviklingsprosessen gjelder rolle- og ansvarsfordelingen mellom regional stat og fylkeskommunen når det gjelder regional utvikling, spørsmål om når og hvordan lokale hensyn må vike for regionale hensyn og omvendt, og forholdet mellom politisk og administrativt nivå på de ulike forvaltningsnivåene.

Andre viktige regionale aktører

I Vestfold finnes flere regionale representanter for nasjonale systemer. Disse er godt integrert i det regionale landskapet, og er aktive og engasjerte bidragsytere i det regionale utviklingsarbeidet. Negative kommentarer om relasjonene til disse aktørene dreide seg nesten utelukkende om at de burde involvere seg mer enn de allerede gjorde.

Høgskolen i Vestfold er en profesjonshøgskole med 300 ansatte og rundt 2800 studenter fordelt på 5 fagretninger: helsefag, lærerutdanning, maritime fag, samfunnsfag og realfag/ingeniørutdanning. Høgskolen er en sentral aktør i det regionale utviklingsarbeidet, ikke bare på utdannings- og FoU-siden, men som vertskap for og deltager i mange overordnede organer og fora. Særpreget for Vestfold er at det ikke finnes noen separat regional forskningsinstitusjon/stiftelse, som i mange andre fylker. Høgskolens rolle når det gjelder FoU-utvikling i fylket er kommentert under et eget prosjektforslag.

Kommunenes Sentralforbund, KS, har sin egen rolle som arbeidsgiverorganisasjon for kommunene, men spilte en viktig rolle i koordinering av innspill fra kommunene i dialogene med fylkeskommunen, og var initiativtaker til prosjekter og prosesser. I regi av KS er det etablert flere kommuneovergripende fora, både mer permanente og ad hoc. KS spiller i Vestfold en viktig rolle som bidragsyter til å løfte perspektivene ut over enkeltkommunenivå, og som representant for hele kommunesektoren. Et viktig steg på veien er avklaringene i KS-dokumentet "Et enklere Vestfold" fra april 2002 der det gis tilslutning til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, og regionalt arbeid generelt løftes fram på den kommunale agenda.

Norges Hovedorganisasjons (NHO), og Landsorganisasjonens (LO), regionale kontorer er aktive samarbeidspartnere kanskje først og fremst på fylkes- og bedriftsnivå. LO har representasjon i kommunene. Bransjeforeninger som er representert i Vestfold er Teknologibedriftenes Landsforening, TBL, Reisebedriftenes Landsforening og Elektrobedriftenes Landsforening. Det er også tett samarbeid mellom partene i forhold til nærings- og industripolitikk generelt, men også på andre områder av betydning for arbeidslivet. Som medlemsorganisasjoner har både LO og NHO sine egne interne samarbeidsarenaer og -fora.

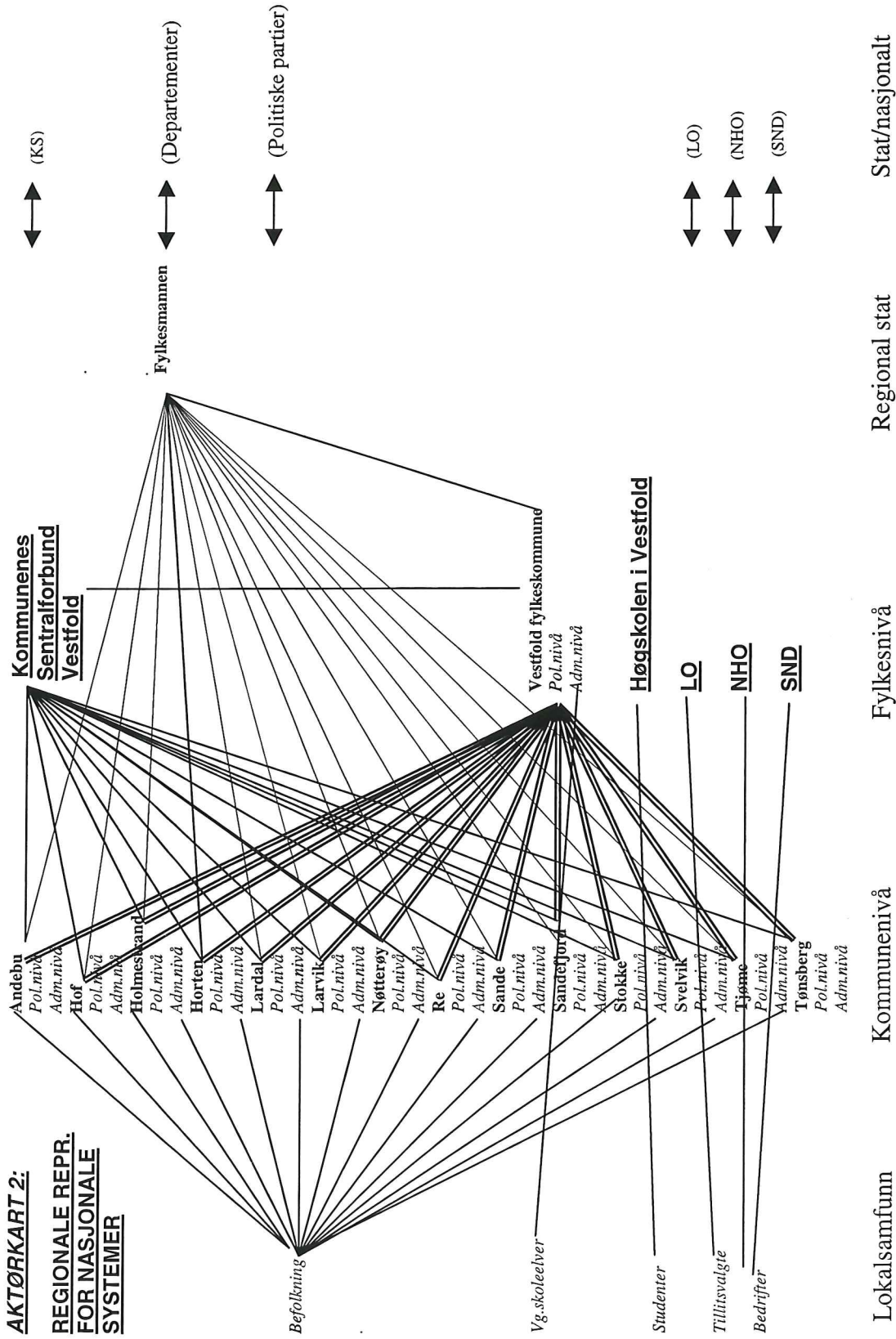
Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) deltar aktivt i det felles regionale utviklingsarbeidet, bidrar med både risikokapital, kompetanse og nettverk, og er representert på fylkets utviklingsarenaer og –møteplasser for regional næringsutvikling. Hovedsatsningsområdene for SND er innovasjon og kompetanseutvikling. Disse satsningene er knyttet til næringsutvikling på mange felter: gjennom utvikling av kunnskapsgrunnet for og innholdet i en regionalt forankret næringspolitikk, både i samarbeid med kommunene og fylkeskommunen, gjennom utvikling av næringsklynger/innovasjonssystemer, og av entreprenørskap og gründerbasert nyskaping.

SND Vestfold ble i 2002 slått sammen med SND Buskerud til SND Buskerud og Vestfold.

Supplert med disse institusjonene ser aktørkartet slik ut:

AKTØRKART 2:

**REGIONALE REPR.
FOR NASJONALE
SYSTEMER**



60

Et dilemma i forhold til dette aktørsettet og deres posisjon i et regionalt partnerskap er balansen mellom prioriteringer gjort på sentralt nivå i deres egne organisasjoner, og på et partnerskaps ønsker og prioriteringer. Hver av aktørene på dette kartet har klart definerte egne "produksjonsoppgaver" og interesser, og kompetanse og organisering er tilpasset denne produksjonen. Videre er de kanaler for store pengestrømmer fra nasjonalt nivå. De er dermed innvevd i nasjonale prosesser, og styrt av nasjonale prioriteringer, som ikke alltid er i tråd med lokale prioriteringer.

Den overveldende kompleksiteten

Et tredje aktørsett utgjøres av andre mer eller mindre omfattende og formaliserte samarbeidsorganer, arenaer og fora, med regionalt tilsnitt/omfang. Antallet er formidabelt på alle nivåer og mellom helt ulike sett av aktører. I forstudien har vi konsentrert oss om fora og aktører på næringsutviklingssiden, og aktører med regionalt nedslagsfelt, så oversikten her er ikke fullstendig for mangfoldet av aktørsett i fylket. Nedenfor gir vi kortfattede oversikter over de viktigste møteplassene og aktørene, slik vi har oppfattet det, innenfor de temaområder som ble definert som de viktigste for den regionale utvikling.

Strategisk Næringsplanforum (SNP-Forum). Forumet ble etablert i 1993, og har fått mye gjort. Som ledd i arbeidet med å utvikle strategiske næringsplaner møtes representanter for alle aktører som er nevnt ovenfor, samt representanter fra bedrifter, organisasjoner og andre interesserte, rundt 70 mennesker to ganger i året. En bredt sammensatt styringsgruppe gir kontinuitet mellom møtene. Fylkeskommunen er sekretariat. Videre nedsettes mindre arbeidsgrupper som arbeider med å utrede og utvikle tiltak innenfor de områdene man er blitt enige om.

SNP-Forum ble beskrevet som et opprinnelig kreativt forum som virket mobiliserende, med konstruktive og entusiastiske diskusjoner, og som avfødte gode prosjekter. Forumet er nå kommet i en driftsfase der byråkratisk tenkning har tatt over, alle de viktigste aktørene møter ikke der lenger, nytenkning og entusiasme er vanskelig å få til. I det senere er deltagelsen utvidet til å omfatte ordførere, rådmenn og

næringsssjefer uten at denne utvidelsen verken har gjort forumet mer handlingsdyktig eller styrket den reelle koblingen til kommune-styrene, kommuneadministrasjonene og de kommunale planene. Et annet forhold er at SNP-forum ikke har noen formelle bindinger mot kommunene.

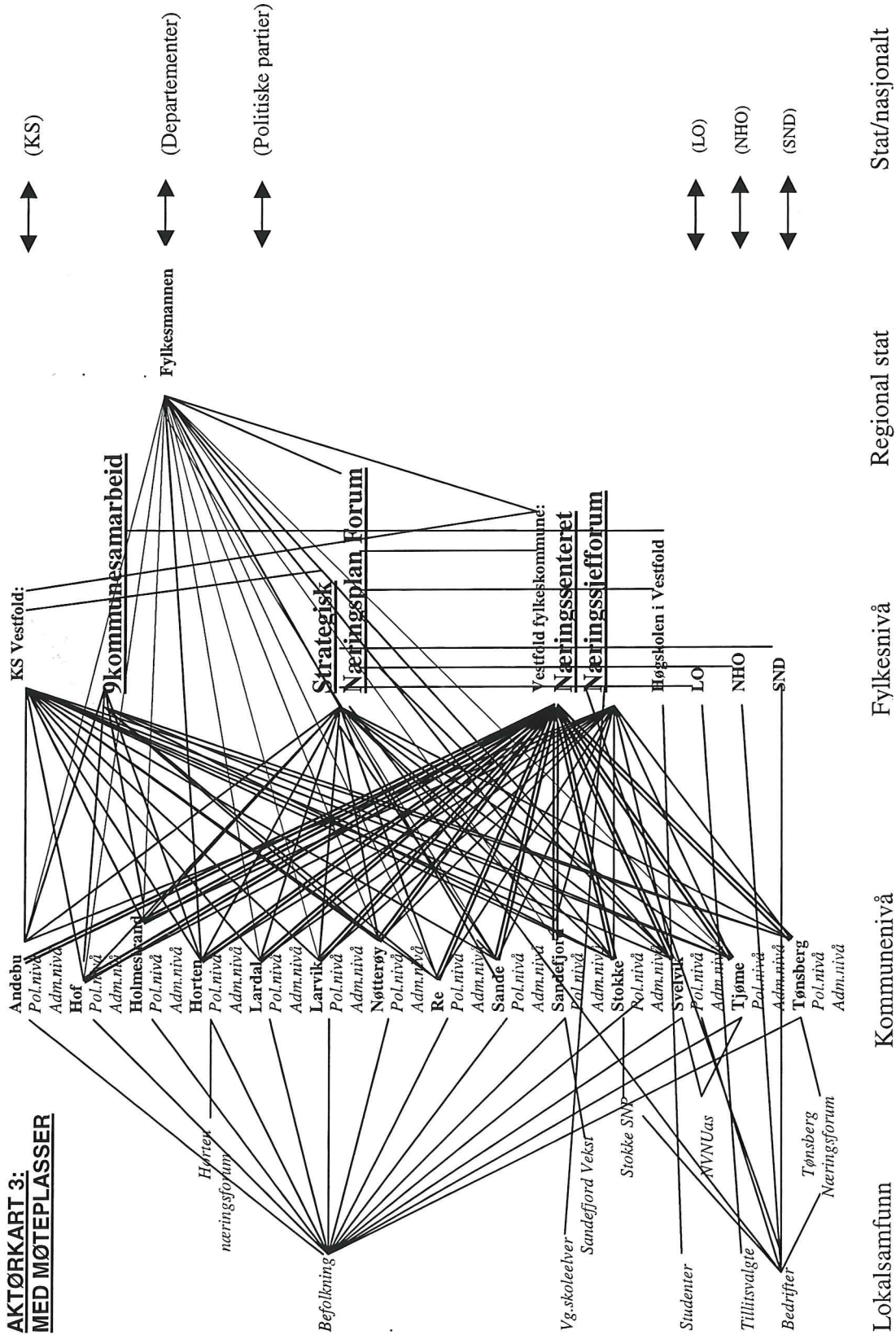
Samtlige informanter ønsker å videreføre en regional næringspolitisk møteplass som denne, og alle vektlegger betydningen av dialog og samarbeid – om enn noe ulik vektlegging. Derfor har vi tatt utgangspunkt i SNP-modellen som modell for organisering av regional-utviklingsarbeidet.

En modell for samarbeid? 9-kommunesamarbeidet (9-K) er en formalisert prosjektsamarbeidsorganisasjon mellom 9 av de 14 Vestfoldkommunene Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Nøtterøy, Re, Stokke, Tjøme og Tønsberg, med sekretariat på høgskolen i Vestfold. Samarbeidet ble formelt etablert i 1997. De prosjektene som gjennomføres er godkjent i medlemmenes politiske organer, og deltagelse i dem er frivillig. Hvor mange kommuner som til enhver tid deltar i et prosjekt varierer. Prosjektporteføljen er omfattende og variert. Som tidligere nevnt oppfattes 9-K svært forskjellig fra utsiden og fra innsiden. Både overfor fylkeskommunen og de kommuner som ikke deltar virker det som en ekskluderingsmekanisme. Elementer av byrivalisering kommer også inn i og med at 9-K har sitt utspring i et prosjekt i regi av Tønsberg. De som har deltatt har sett at samarbeidet bidrar til å trekke i felles retninger både når det gjelder effektivisering av offentlige tjenester og samordning av Strategiske Næringsplaner. Det er basert på samvirke mellom politiske og offentlige nivåer, men ivaretar samtidig den demokratiske dimensjonen gjennom at vedtak om deltagelse i prosjekter fattes i de politiske organer i kommunene. Dette gjør framdriften treg, men gir samtidig sterk legitimitet til det som gjennomføres. 9-K kan, i likhet med SNP-Forum, brukes som modell for hvordan et regionalt samarbeid kan etableres og drives, og det er mye å lære av de erfaringene som er gjort av 9-K-aktørene.

Av andre mer permanente fora bør nevnes at i regi av KS finnes et ordførerkollegium hvor ordførerne i kommunene møtes, og et rådmannsforum for rådmennene, og i regi av fylkeskommunen et nærings-sjef-forum. Flere av informantene mente at disse fora i og for seg var viktige og nødvendige, men at det var behov for fornyelse og gjennomgang av arbeidsformene med tanke på revitalisering av dem.

Videre har mange av kommunene sine egne næringsfora og/eller næringsutviklingsselskaper som ivaretar kommunikasjonen mellom kommunen og det lokale næringslivet. Eksempler kan være Horten SNP og "næringslivsfrokoster", Sandefjord Vekst, Tønsberg Næringsforum, Stokke SNP og Sande-Svelviks Nordre Vestfold Næringsutvikling (NVNU) A/S. En lang rekke ad hoc seminarer, møter og samlinger kompletterer bildet.

**AKTØRKART 3:
MED MØTEPLASSER**



64

For mange møteplasser? Alt i alt ser vi et bilde preget av omfattende samarbeidsrelasjoner, organer, arenaer, møteplasser, fora, samlinger, prosjekter og nettverk. Det var en generell vilje til å etablere mer eller mindre permanente fora, men kanskje mindre evne til å vurdere deres hensiktsmessighet etter en tid. Mange arenaer og møteplasser var i tema overlappende, men de var ikke koordinert.

Slike møteplasser er viktige som integrerende mekanisme, men blir det for mange virker de desintegrerende og fragmenterende for helheten. Refleksjonene over dette bildet varierte, men generelt var det en enighet om at det var for mye å forholde seg til, for mange møter, for mange enkeltprosjekter. Flere brukte også ord som "ide-tørke", "utviklingstretthet", og "mangel på mål" for å karakterisere statusen. Hvis man mister koblingene reduseres mulighetene for helhetlig tankegang, og vårt inntrykk var at møteplasssystemet i fylket nok hellet mot denne ytterligheten. Det er for mange og de er for løst koblet. På den annen side er det viktig å holde på det generative og nyskapende som dette mangfold av møteplasser representerer. Det representerer et horisontalt og relasjonelt styringssystem, og må ikke presses inn i et hierarkisk format.

Vårt inntrykk er også at det var noen enkeltaktører som tok mye av ansvaret for og arbeidet med regional utvikling. Flere av disse var opptatt av at de hadde på "så mange hatter", som en sa. Dette var gjerne aktører med lang fartstid enten politisk eller administrativt, god helhetsoversikt, brede nett av relasjoner og betydelig engasjement. Det er behov for at man både anerkjenner det arbeidet slike Tordenskjolds soldater nedlegger, og det indikerer at man prøver å få en mer systematisk og sammenhengende fasong på det regionale samarbeidet for å fordele byrdene bedre.

Å lære av det vellykkede: SNP-Forum, Sandefjord Lufthavn Torp og Vestfoldfestspillene ble oftest nevnt som vellykkede resultater av regionalt samarbeid. Hvilke kvaliteter ved disse samarbeidene gjorde at initiativene ble realisert?

Tre andre Vestfold-særtrekk

Kyst - innland – mentale eller reelle skillelinjer? Et kjennetegn ved bosettingen i Vestfold er en geografisk todeling: tett befolkede byområder ved kysten, og, i Vestfold-målestokk, forholdsvis tynt befolkede jord- og skogbruksområdene i resten av fylket. E-18 gjennom fylket regnes som en slags grenselinje mellom disse to områdene. Todelingen berører mange av kommunene. I 2001 bodde 83% av vestfoldingene i kystdelen av fylket, og det er også her befolkningsveksten er størst. Å håndtere denne todelingen krever langsiktig samarbeid i og mellom offentlige aktører både når det gjelder infrastruktur, tilrettelegging av tjenestetilbudet, og en viss grad av overordnet styring av befolkningsstrømmen, slik det for eksempel har skjedd gjennom det politiske målet om å øke befolkningsveksten i innlandsområdene raskere enn ved kysten. Dette behovet styrkes ytterligere av at Vestfold har hatt en netto økning i befolkningen i mange år, og er definert som ett av Nordens sterkeste vekstområde.

Byrivaliseringen. På folkemunne heter det seg at i Holmestrand, Horten og Larvik bor arbeiderne, i Sandefjord rederne og i Tønsberg hvalskipperne. Selv om statistikken i dag viser at dette slett ikke stemmer, og antagelig var en sterk overforenkling, så peker eksistensen av slike forestillinger mot det faktum at hver av fylkets fem byer framstår som unike. I noen grad opptrer hver by som om den er innstilt på å være en "fullsortimentsby", noe som vanskeliggjør en deling av oppgaver mellom dem og en del rivalisering. Et forslag til løsning på dette er et forslag om å samle dem alle til en "Vestfoldby". En erfaring med dette har vært den politiske kampen som til slutt resulterte i ett fylkessykehus i Tønsberg, og høgskolens plassering i Horten. Håndteringen av byrivaliseringen må derfor foretas på et regionalt nivå.

Det tredelte fylket. Et tredje forhold er den gjengse tredelingen av fylket i nord-, midt- og syd. Det var ikke helt klart hvor, eller om, det eksisterte noen absolutte grenser mellom dem, eller i hvilken grad innlandskommunene var inkludert i denne tredelingen. Så vidt vi brakte på det rene utgjøres nord-fylket av Sande, Svelvik og Holme-

strand, syd-fylket av Sandefjord og Larvik, og midten sannsynligvis av resten. Eksempler på denne tredelingen i praksis er at Sande og Svelvik kommuner, som samarbeider tett, har et omfattende samarbeid med kommunene nord for dem. Deres innbyggere pendler nordover og handler også først og fremst i Drammen eller lokalt. Dermed blir i mange sammenhenger ikke Vestfold en naturlig samarbeidspartner. De gamle industriforeningene, forløperne til NHO, hadde også denne inndelingen, men hvor nordre Vestfold Industriforening var langt mer aktiv enn de andre. I syd virket det ikke som om orienteringen mot Telemark var like sterk som orienteringen mot Buskerud i nord.

Til den institusjonelle grensedelingen i Vestfold og mangfoldet av samarbeidsformer kommer altså historisk betingede inndelinger. Det har ikke vært tid eller data nok til å analysere når hvilken inndeling blir gjort relevant, til hvilket formål eller av hvem, men alle virker rimelig innarbeidede og mobiliserbare. Det som er sikkert er at for å kunne drive regionalutvikling i Vestfold, må samtlige dimensjoner håndteres. Prosessene som legges opp må derfor være åpne nok til å håndtere forskjelligheten, men stramme nok til å sikre mot fragmentering.

3.7 Planlegging og utvikling – forskjellige måter å tenke på?

Planlegging står sentralt i offentlig forvaltning som både praksis og gjennomgripende logikk, og er også en viktig komponent i samarbeidet mellom aktørene i fylket innen alle sektorer, og på det fylkesovergripende nivå gjennom fylkesplanen. Aktørsettet er alle offentlige aktører, enten som planansvarlige eller som høringsinstanser. Mye av planarbeidet er knyttet til budsjettarbeidet og har dermed direkte implikasjoner for ressurstilgangen.

På dette området mangler vi data, men ikke fordi vi ikke regnet området som en meget viktig del av det regionale utviklingsarbeidet. I miljøverndepartementets regi er det for eksempel en satsning som

gjelder planverkets betydning i utviklingen av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, samt arbeid med planverk for senterutvikling i samarbeid med handelsnæringen.

Fordi planarbeidet er en så viktig premiss også for utviklingsarbeidet ønsker vi å peke på at tradisjonell offentlig planlegging og regionalt samarbeid mellom likeverdige partnere imidlertid har noen iboende motsetninger. Erfaring fra andre regioner viser at samarbeidsbasert utvikling i begrenset grad kan planlegges fram. Noe polemisk sagt kan vi si at verden utvikler seg ikke i henhold til planer, og det er ikke en feil med verden, men ved planleggingstenkningen. Det følgende er ikke et argument mot planlegging i og for seg, men et argument mot *en type planlegging* i forhold til utviklingsdynamikken i regionale felt. Resonnementene er ikke basert på kjennskap til Vestfold og inneholder således ingen implisitt kritikk av planleggingspraksisen i fylket. Forhåpningen er allikevel at tydeliggjøring av dette generelle dilemmaet kan nyttiggjøres i de interne utviklingsdialogene i fylkeskommunen, og på tvers i fylket.

En tradisjonell planleggingslogikk i sin ekstreme form er karakterisert ved en lineær prosess som beveger seg steg for steg i et logisk mønster. Dette oppleves sjeldent i virkeligheten, men utgjør fortsatt en dominerende logikk og tar ofte form av et ideal aktørene forfølger. En slik lineær logikk typisk for offentlig forvaltning innebærer:

- a) Forsøk på å planlegge prosesser fra start til slutt. Det virker rimelig klart at sentralisert, detaljert planlegging i disse komplekse systemene er fåfengt eller til og med logisk umulig (e.g. Mintzberg 1994), da det medfører for tidlig lukking av designet av både strukturer og prosesser. Med andre ord kan prosess, struktur og innhold ikke fastlegges en gang for alle, men må gjentagende kunne nydannes i respons til nye erfaringer, endrede strategier, nye aktørkonstellasjoner, endring i ressurstilgang osv.
- b) *Manglende vektlegging av bred medvirkning i alle faser.* Forholdet mellom planlegging og bred medvirkning gjennom hele utviklingsforløpet er et sentralt dilemma. Dersom utvikling

skapes gjennom samarbeid mellom i prinsippet likestilte aktører, kreves det reell medvirkning i hele prosessen og ikke bare i oppstarten. Mangelfull medvirkning svekker eierskapet blant aktørene og forringer dermed kvaliteten på de beslutninger som fattes.

- c) *En oppfatning av at prosesser ideelt sett er sekvensielle, forutsigbare og godt strukturerte.* I tillegg medfører det typisk at de få planlegger for de mange, med konsekvenser for eierforhold, realisme og uønsket sentralisering. De fleste interorganisatoriske prosesser viser seg å ikke tilfredsstillende dette idealet (e.g. Chisholm 1998). I stedet er regionale utviklingsprosesser ”rotete”, de inneholder parallelle, gjentakende og overlappende utviklingsforløp, og de er politiske og relasjonelt avhengige. Med andre ord, de er komplekse og i stor grad uforutsigbare.

Tradisjonell planlegging framstår derfor som over-forenklet og mekanisk i forhold til de dynamiske, person- og interesseavhengige utviklingsprosessene man ser utfolde seg i komplekse regionale felt. I stedet for å betrakte denne kompleksiteten og uforutsigbarheten som et uttrykk for dårlig planlegging, mangelfull ledelse eller inkompetanse på samarbeidsområdet, er det nok idealet som bør justeres. Løsningen er ikke å prøve å ”tvinge” prosessene til å bli ”ordentlige” gjennom fastere planlegging og styring, men å finne andre (dialogbaserte) koordineringsmekanismer og sørge for at den tross alt nødvendige planleggingen skaper rom for det uforutsette, og muliggjør læring og nytenkning underveis.

3.8 Mytenes landskap – koblingen offentlig sektor - privat næringsliv¹⁴

I næringslivet eksisterer det en rekke myter og stereotypier om ”det offentlige” som sendrektig, vanskelig å finne fram i, til liten hjelp, pengesluk som ikke bidrar til verdiskapning. På samme måte finnes det i offentlige instanser omtrent like mange myter om grådige be-

¹⁴ Med mindre annet er angitt er kilde til statistikken SSB på www.ssb.no

driftsledere som bare tenker profitt, en sektor gjennomsyret av tvilsom moral, kortsiktighet og "seg-selv-nok"-holdninger. Når folk fra næringslivet og det offentlige samarbeider i praksis og blir involvert i hverandres situasjon, nyanseres eller forsvinner disse mytene. Det er flere eksempler på dette, Avansenettverket med elektronikkbedrifter og Aetat er ett, MichroTech-satsningen et annet. Den gjensidige forståelsen øker, og det gjør også forståelsen av de nødvendige forskjellene og den gjensidige avhengigheten mellom næringsliv og offentlig sektor. Det er allikevel krevende prosesser, og vil kreve tid i et regionalt utviklingsperspektiv.

Et uoversiktlig offentlig landskap

Skillet mellom fylkeskommunen og regionale statsetater er uklart for mange i privat sektor, for eksempel hvor Aetat og Trygdekontoret organisatorisk hører hjemme, eller hva som er forskjellen på fylkesmannen og fylkesrådmannen. For mange er dette også relativt uinteressant. Det er kvaliteten på den offentlige tjenesteyting og måten man blir behandlet på, som betyr noe. Snarere enn intensivt profilering av forskjell på stat og fylkeskommune, kan dette sees som et argument for å utvikle tettere samarbeidsrelasjoner mellom disse offentlige instansene slik at brukerne opplever en koordinert offentlig sektor. Med andre ord igjen et argument for å tenke i termer av "governance networks".

Behov for koordinering innen næringslivet

Uten å undervurdere det viktige arbeidet med entreprenørskap og nyetableringsvirksomhet, er det viktigste utgangspunktet for næringsutvikling det næringslivet vi har. Vellykket nyskapning vokser ikke fram i et vakuum, men med røtter i det eksisterende. Styrking av eksisterende næringsliv er derfor ikke bare viktig i seg selv, men også som grunnlag for nye bedrifter. Næringsutvikling må derfor ikke reduseres til en offentlig øvelse supplert med velvillige bidrag fra kompetanseinstitusjoner. Det er i dag en reell risiko for at vi driver næringsutvikling uten at næringslivet deltar. Utfordringen blir å få næringslivet tilstrekkelig tungt med i utviklingen av både næringspolitikk og

konkrete tiltak. I dette arbeidet spiller LO og NHO en helt sentral rolle.

I tillegg til partenes sentrale rolle i et regionalt partnerskap, er det viktig at næringslivet både har *direkte* deltagelse og er i stand til å snakke med et fåtall stemmer, dvs. at noen er i stand til å snakke på vegne av andre. Dette krever en opporganisering også på privat side, og nettverk, fora og møteplasser i næringslivet bør utnyttes bedre på dette feltet. NHO spiller en sentral og viktig rolle i dette, men slik som Electronic Coast som nettverk har et uutnyttet potensial her. Vektleggingen av næringslivets aktive og direkte deltagelse er i tråd med forskningsresultater og erfaringer fra andre regionale utviklings-sammenhenger (e.g. Deiacco & Nordström 1998), og understrekes også i Stortingsmelding nr. 19, 2001-2002.

Gode kontakter på kommuneplan

Bedriftsrepresentanter ser ut til å delta aktivt på kommunalt nivå i utarbeidelsen av kommunale næringsplaner (for eksempel Horten SNP, Tønsberg Næringsforum og Stokke SNP). Sandefjord Vekst har hatt lavere direkte bedriftsdeltagelse, men er nå nærmest fraværende på regionalt nivå. Hva dette skyldes er ikke åpenbart, men det er ikke usannsynlig at manglende deltagelse er knyttet til forventninger om reell innflytelse og konkrete resultater. I tillegg kan man anta at sammenhenger mellom utvikling av lokalmiljø og utvikling av sin bedrift er mer åpenbare, mens regionale problemstillinger lett antar et abstraksjonsnivå, en langsiktighet og en såpass generell karakter at nytteeffekten ikke blir tilstrekkelig tydelig.

Noen deler av næringslivet i fylket har en sterkere representasjon i næringsutviklingsforaene enn andre. For eksempel er få så godt organisert og har kommet så langt i gjensidig forpliktende samarbeid mellom bedrifter, og mellom bedriftene og offentlige institusjoner som Electronic Coast. Dette samarbeidet kunne også fungere som modell for samarbeid innenfor andre deler av næringslivet.

De stemmeløse bransjer

Hvis næringsutvikling ikke bare skal innebære å skape nye næringer, men også utvikle det eksisterende næringsliv, må man ha helheten i næringsaktivitetene. Under forprosjektet fikk vi et inntrykk av at industri/produksjon var best representert i de fora som er ansvarlige for å drive med næringspolitikk/næringsproduksjon, mens andre bransjer var forholdsvis usynlige. Om dette er et strategisk valg eller bare har blitt sånn tør vi ikke å si. For ordens skyld har vi gått gjennom statistikk over andel sysselsatte i de ulike næringene og antall bedrifter for å få en indikasjon på om dette var et tema som burde nevnes i forstudien.

71 % av befolkning mellom 16 og 74 år, 105 756 personer, var sysselsatt i 2001 (tall for 2002 foreligger ikke). Arbeidsledigheten har siden vært stigende.

I privat sektor var de 6 største bransjer i henhold til sysselsetting som følger: (Fullstendige tall forelå bare fra 2000. Tallene er derfor ikke helt sammenlignbare, men de kan i det minste brukes som indikasjon på en underliggende struktur.)

Handel og service	16,6 % (SSB-kode 50, 51, 52, 55)
Produksjon/industri	14 % (SSB-kode 15-36)
Bygg og anlegg	5,6 % (SSB-kode 45)
Jord-skogbruk, fiske	3,7 % (SSB kode 01, 02, 05)
Transport	3,2 % (SSB-kode 60,61,62, 63)
Eiendom	>1 % (SSB-kode 70)

Ser på vi på antallet bedrifter er fordelingen noe annerledes. (Når det gjelder antall bedrifter foreligger nyere statistikk, så tallene er heller ikke her helt sammenlignbare og må kun sees som indikasjoner). I 3. kvartal 2002 var det registrert i alt 20 349 bedrifter i fylket.

De 6 største næringene i henhold til antall bedrifter er:

Handel og service	20,9 %
Jord-og skogbruk, fiske	15,8 %
Bygg- og anlegg	10,8 %
Eiendom	7 %
Produksjon/industri	6,6 %
Transport	4,9 %

Det viser seg da at bransjer som handel- og service, bygg- og anlegg og primærnæringene står for en stor andel av både sysselsetting og antall bedrifter i fylket, mens de er lite synlige på regionalt nivå. Vårt inntrykk er imidlertid at på kommunenivå har ofte både kommunens administrasjon og politikere mye kontakt med det lokale næringsliv. Et helhetlig regionalt grep må også være å ta vare på dem som ikke allerede er på innsiden, og invitere dem til å være med på å utforme perspektiver og beslutninger som berører dem selv. Deres politiske tyngde er dermed antagelig større enn den andre bransjer har. Dette er et valg man muligens ønsker å ta, en prioritering man er seg bevisst? Hvis ikke, er det mye ugjørt for et partnerskap som er opptatt av helhetlig regional utvikling.

En annen faktor er at Vestfold er et småbedriftsfylke. 62,5 % av de drøyt 20 000 bedriftene har ingen ansatte. Selv om vi tar høyde for at en rekke av disse enkeltmannsforetakene er sovende, eller "skrivebordskuff-firmaer" er Vestfold preget av småbedrifter. Bare 7 selskaper er større enn EUs definisjon på en SMB som en bedrift med mindre enn 250 ansatte (kilde NHO Vestfold). Både handels- og servicebedriftene, primærnæringsbedriftene og bygg- og anleggsbedriftene er gjennomgående små enheter. I hvilken grad man i dag greier å komme de små bedriftene i møte med de fora og tiltak som foregår bør vurderes. I dag er de regionale fora preget av at større bedrifter forholdsvis mye bedre representert enn de små. Hvordan

man når fram til de små bedriftene er en nasjonal, endog internasjonal, problemstilling.

3.9 Kultursektoren – gode regionale koblinger

Vi har ikke data nok til å tegne et aktørkart over denne sektoren, og kan i liten grad si noe om hvorvidt et regionalt utviklingsperspektiv kjennetegner sektoren. Nedenfor gis et ufullstendig riss av området, et riss som viser at selv om det i omfang er mindre enn næringslivet, er det ikke mindre komplekst. Ut fra prinsippet om bred medvirkning er det naturlig at hvis man satser på et prosjekt innen dette området, så må de ulike aktørene kobles inn i denne prosessen.

Kultur nevnes som viktig av mange grunner, det var ”noe å leve for”, som en informant uttrykte det. Andre grunner til at kultursatsning ble ansett som viktig var for utvikling av følelse av identitet og tilhørighet, ivaretagelse av en historisk dimensjon, kultur i den særnorske betydning av naturens betydning for menneskets ve og vel, samt idretts- fritidsaktiviteter. Alle disse perspektivene framkom med ulik vinkling hos de informantene vi snakket med, men særlig ble det lagt vekt på vikinghistorien, orienteringen mot Europa for nasjonsbyggingsprosessen, hvalfangsten, og elektronikkindustrien som eksempler på en slags ”Vestfold-kultur”. Når det gjelder profileringen av merkenavnet Vestfold har dette blitt tillagt et eget selskap, Destinasjon Vestfold as. Dette var under omorganisering under forprosjektperioden, men er en naturlig aktør i et regionalutviklingsperspektiv.

Av kulturinstitusjoner i fylket for øvrig vil vi først nevnte Vestfold-festpillene, som av mange nevnes som et av de mest vellykkede eksemplene på hva man kan få til når man samarbeider regionalt. Haugar Kunstmuseum ble på sin side nevnt som eksempel på en kulturinstitusjon som griper langt ut, når mange, og ikke er en institusjon lukket om seg selv.

Videre har fylket flere museer, disse er organisert under 4 regionsmuseer i de ulike delene av fylket. Bibliotekene, bokbussen og Vestfold fylkesbibliotek er også en del av de sentrale kultur-

institusjonene. Mellom museene og bibliotekene er det for eksempel samarbeid om magasiner og lagring av arkiver. Midgardsenteret, tilknyttet vikinghaugene på Borre, er valgt til Vestfolds "tusenårssted". Heyerdahl-instituttet har lagt vekten på å arbeide for et internasjonalt fokus. Til dette kommer en rekke selvstendige kunstnere, og kunstmiljøer, som er del av Vestfolds levende kulturliv. Man må også ta høyde for at kultur er en næringsvei og det er en rekke bedrifter innen sektoren. Hvis vi i tillegg tar med kulturadministrasjon i kommunene og fylkeskommunen, samt diverse statlige pålegg, spesielt gjennom kulturminnevernloven, så får man en oversikt over mangfoldet innen kultursektoren i fylket. I et regionalt helhetsperspektiv hører dette mangfoldet naturlig hjemme.

Utdanningssektoren: for mye sektortenkning?

Informantene anså utdanning og kompetanseutvikling som et svært viktig tema for informantene, om enn av forskjellige grunner. For eksempel er utdanningsnivået i Vestfold gjennomsnittlig høyt, men fordelingen er ujevn. Det er en tendens til at folk flytter tilbake til fylket etter første eller andre jobb, men at de med høy kompetanse fortsetter å jobbe utenfor fylket. Å skape grunnlag for kunnskapsdannelsen i fylket selv blir derfor en av utfordringene innenfor denne sektoren. Andre ting som utdanning ble koblet til, var dens betydning for by- og stedsutvikling gjennom plassering av videregående skoler, for å vedlikeholde og fornye kompetansen hos arbeidsstokken, eller for å øke den kulturelle kompetansen blant befolkningen gjennom tiltak i skolen. I tillegg til slike hensyn kommer skolesektorens egne prioriteringer og formål.

Aktørsettet på denne sektoren er som på kultursektoren komplekst, og som i næringslivet, med mange enheter, når man inkluderer alle fra grunnskolen via videregående og opp til høgskole. Grunnskolen er kommunenes ansvar, de videregående skolene er fylkeskommunens ansvar. Høgskolen i Vestfold er nevnt ovenfor. I denne sammenheng er det naturlig å påpeke at ikke minst som sete for lærerutdanningen spiller høgskolen en viktig regional rolle, både når det gjelder utfor-

mingen av pedagogiske prinsipper og fremgangsmåter, og som rekrutteringsfelt for skolene. I hvilken grad de regionale perspektivene er innarbeidet i skolevesenet, eller skolevesenets rolle innarbeidet i regionale perspektiver, har vi ikke data til å si noe om.

Gjennom at nasjonale satsninger som Næringsliv i skolen (NIS), etablering av elevbedrifter, og ungt entreprenørskap har vært gitt høy prioritet i fylket, er også partene involvert i utviklingen på dette området. For eksempel har flere av SNP-tiltakene dreid seg om koblingen næringsliv - skole.

Ulike opplæringskontorer for de ulike bransjene spiller en rolle på området, men vårt inntrykk er at her er det mer preget av sektorvise satsninger, og ikke diskusjoner om retning og strategi på et mer samlet nivå for å underbygge en helhetlig utviklingsretning i fylket.

3.10 Felles infrastruktur til glede og besvær

Samferdsel ble nevnt som et viktig tema av flere grunner. Vi har ikke data til en oversikt over aktørsettene og relasjonen dem i mellom, men vil peke på noen generelle forhold. Av de sysselsatte pendler mer en 17 000 personer ut av fylket, altså drøyt 15%, mens knappe 6000 pendlet inn. Det er altså en stor trafikk av personer i, ut og inn av fylket, noe som peker i retning av at samferdsel er et viktig regional tema, både av trafikale og miljømessige hensyn. Det er også stor gjennomfartstrafikk gjennom fylket gjennom E-18, og ut av landet både med båt og fly. Også samferdsel krever koordinering mellom kommunalt og fylkes-nivå, men dette er den sektoren som kanskje i aller størst grad er avhengig av å samordne seg mot nasjonalt nivå, hvor midlene til de store transportsystemene bevilges, og som må ha svært langsiktige tidshorisonter. Vellykket resultat av samarbeid på dette området er nå at den såkalte Vestfoldpakken, som inkluderer 4-felts motorvei gjennom fylket, samt to riksveier og Torstrandtunnelen ved Larvik, er tatt med i Nasjonal Transportplan for 2002-2010.

Samferdsel er også et av temaene for utvikling på flerfylkesnivå, i et samarbeid mellom Vestfold, Buskerud og Telemark.

Litteraturliste

- Amdam, Jørgen (1996a): «Frå samordning til samhandling - Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland», forskningsrapport nr. 20, Møreforskning, Volda.
- Amdam, Jørgen (1996b): «Reaktiv eller proaktiv regionalpolitikk? Komparativ analyse av regionalt utviklingsarbeid og planlegging i Irland og Noreg». Forskningsrapport nr. 11, Møreforskning, Volda.
- Berg, Anne Marie (1995): "Vellykket forvaltning – god organisasjon og ledelse i staten", Tano, Oslo.
- Bergstöm, Eva, Anders Florén, Gunnar Ternhag och Thomas Tydén (2000): "Det dolda universitetet. Framväxten av nya FoU-miljöer utanför universitet og högskolor", Dalarnas Forskningsråd, rapport nr 2/2000, Falun.
- Chisholm, Rupert F. (1998): "Developing Network Organizations: Learnings from Practise and Theory", Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Deiaco, Enrico & Lars Nordström (1998): «Blomstrande näringsliv och dynamiska regioner - vad kan vi lära av omgivningen?» in Nilsson, Jan-Evert (1998): «Blomstrande näringsliv. Krafter og motkrafter bakom förändringar i europeiske og amerikanske regioner», Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.
- Eikeland, Olav og Anne Marie Berg (1997): "Medvirkningsbasert organisasjonslæring og utviklingsarbeid i kommunene". Kommune-forlaget, Oslo.
- Etzkowitz, H and L. Leydesdorff (1997): "Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations. Pinter.
- Finsrud, Henrik Dons (2003): "Collaborating for industrial development: Construction processes in interorganizational fields" Doktor ingeniør-avhandling, Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse, NTNU, Trondheim, forthcoming.
- Gellner, E (1996): "Conditions of Liberty. Civil society and its rivals" London, Penguin Books

- Gundersen, Frants (2002): "FoU og innovasjon i norske regioner", rapport 26/2002, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Gustavsen, Bjørn (1990): «Strategier for utvikling i arbeidslivet», Tano, Oslo.
- Gustavsen, Bjørn (2002): "Mellom tekst og virkelighet: Samarbeid om utvikling mellom bedrifter og forskning", Verdiskapning 2010, Industri og Energi, Norges Forskningsråd, Oslo.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Polity Press, Cambridge,
- Hann, C and E. Dunn (eds.) (1996): "Civil Society. Challenging Western models. London, New York, Routledge.
- Isaksen, Arne (red.) (1997): "Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk", Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Isaksen, Arne (red.) (1999): "Regionale innovasjonssystemer. Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer." STEP-rapport 2/99, STEP-gruppen, Oslo.
- KS Vestfold (2002): "Et enklere Vestfold. Et notat fra KS Vestfold om samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen". Notat, april 2002.
- Mintzberg, Henry (1994): «The Rise and Fall of Strategic Planning», Prentice Hall, New York.
- Seligman, A. B. (1992): "The Ideal of Civil Society". New York, Free Press.
- Selstad, T. (1999): "Østlandets framtid – oslodominert eller polysentrisk? Scenarier 1996-2015"
- Stoker, Gerry (1998): «Governance as theory: five propositions». *International Social Science Journal*, Special issue on governance, March, pp. 17-28.
- Stortingsmelding nr. 19, (2001-2002): "Nye oppgaver for local-demokratiet – regionalt og lokalt nivå". Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement.
- SNP (2001): "Strategisk Næringsplan for Vestfold 2001-2004", januar 2001, Tønsberg.
- Tester, K. (1992): "Civil Society". London & NY, Routledge.

Uhlen, Åke (2002): "Interaktiv styrning i offentliga ledningsnätverk. Ansökan från länsförbundet i Södermanland att medverka i forsknings- och utvecklingsprogrammet Innovativa kommuner, landsting och regioner". Söknad 8. september 2002.

Arbeidsforskningsinstituttet

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Et innspill til utviklingsdialogene i Vestfold

av Benedicte Brøgger og Henrik Dons Finsrud

Rapporten gir en fremstilling av resultater fra forprosjektet Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør som ble gjennomført i Vestfold av Arbeidsforskningsinstituttet as (AFI) høsten 2002.

Rapporten har to deler. I første del gjennomgås betingelser for å kunne utvikle det regionale partnerskapet i Vestfold, eller det vi har kalt organisering av det regionale rom. Deretter følger forslag til hovedprosjekter innen følgende områder: næring, kompetanse, kultur, samferdsel og utviklingskapital. Til slutt anbefales en egen satsning på utvikling av fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Utviklingen av partnerskapet og internutviklingen i fylkeskommunen henger nøye sammen, men vi anbefaler allikevel å nærme seg dette som separate prosjektområder fordi prosjektene krever ulik metodikk, prosesser og framdrift.

I rapportens annen del gis først korte gjennomganger av hvordan vi forstår begrepet region, og av forskningsmetode og prosjektdesignet. Deretter følger en fremstilling av viktige trekk ved situasjonen i Vestfold i dag. Fremstillingen tar utgangspunkt i de ulike settene med aktører som er engasjert i arbeidet med regional utvikling, og den tar også for seg samarbeidsutfordringer og -erfaringer. Disse ulike aktørene, og kvaliteten på koblingene mellom dem, utgjør nå-situasjonen som det regionale partnerskapet kan utvikle seg videre fra. Rapporten viser at det i Vestfold er for mange arenaer med for svake koblinger, men den viser også at det omfattende samarbeid som har vært, og den utviklingskompetanse som finnes, gir et godt grunnlag for utvikling av et robust regionalt partnerskap.



P.b. 6954 St. Olavs plass. NO-0130 Oslo, Norway
Telefon: +47 23 36 92 00 Telefax: +47 22 56 89 18