

Dokument nr. 3:4

(2001–2002)

Riksrevisjonens undersøkelse av regionale utviklingsprogrammer

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:4 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse av regionale utviklingsprogrammer

Riksrevisjonen, 9. november 2001.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Kommunal- og regionaldepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	6

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende regionale utviklingsprogrammer

1 INNLEDNING

Av St.meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken framgår det at formålet med regionale utviklingsprogrammer er å få til en mer effektiv distrikts- og regionalpolitikk med mer forpliktende koblinger mellom bruk av virkemidler og planer forankret i utfordringene og vilkårene for hver region. I behandlingen av stortingsmeldingen uttrykte kommunalkomiteen enighet om at dette er en viktig målsetting, og at det er behov for mer forpliktende regionale utviklingsprogrammer med sterkere samhandling mellom ulike etater og forvaltningsnivåer.

De regionale utviklingsprogrammene skal omfatte, eller gi føringer for hovedvekten av virkemidlene som bevilges til distrikts- og regionalpolitiske formål over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. I 2000 utgjorde dette ca. 2,2 milliarder kroner. I tillegg skal de regionale utviklingsprogrammene omfatte virkemidler og innsats innenfor nærings-, landbruks-, fiskeri-, og arbeidsmarkedspolitikken.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse iverksettelsen av regionale utviklingsprogrammer i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Det er vurdert hvordan sentralt nivå har tilrettelagt for implementeringen på regionalt nivå. Videre er det lagt vekt på å undersøke hvordan regionale utviklingsprogrammer fungerer som verktøy for samordning av prosesser og virkemiddelbruk på regionalt nivå. På bakgrunn av dette er det også sett nærmere på hvilke begrensninger som knytter seg til mulighetene for samordning i det regionale utviklingsarbeidet.

I St.meld. nr. 31 (1996–97) framgår det at fylkeskommunen, som ansvarlig utviklingsaktør, skal samarbeide nært med regionale myndigheter og arbeids- og næringsliv i utarbeidelsen av de regionale utviklingsprogrammene. Dette forutsetter sterkere samhandling og mer forpliktende deltakelse mellom ulike etater og forvaltningsnivåer i det regionale utviklingsarbeidet. Ved tydeliggjøring av ansvar for finansiering og gjennomføring av det enkelte tiltak i programmene, skal de regionale aktørene og sektorene forplikte seg til deltakelse i det regionale utviklingsarbeidet. De regionale utviklingsprogrammene skal være et verktøy for samordning av både prosesser og virkemiddelbruk i regionalt utviklingsarbeid, slik at det etableres sterkere koblinger mellom pla-

ner og virkemidler enn ved tidligere planprosesser. Samarbeid mellom flere finansieringskilder om felles mål skal gi et mer helhetlig utviklingsarbeid i fylkene, slik at flere økonomiske virkemidler blir sett i sammenheng.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Rapporten ble i brev av 2. mai 2001 oversendt til Kommunal- og regionaldepartementet. Før den endelige rapporten ble utarbeidet har revisjonskriteriene vært forelagt departementet. Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 31. mai 2001 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets kommentarer til faktadelen er i hovedsak tatt inn i rapporten. Departementets uttalelser til undersøkelsens vurderingsdel er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse og intervjuer av aktører som deltar i arbeidet med regionale utviklingsprogrammer på sentralt og regionalt nivå. Dokumentanalysen omfatter stortingsdokumenter, tildelingsbrev, rundskriv, møtereferater, samt skriftlig materiale relatert til regionale utviklingsprogrammer i fylkene, slik som programdokumenter for årene 1998–2000, godkjenningbrev, møtereferater, avtaler, fylkesplaner, strategiske næringsplaner og rapporter om virkemiddelbruken. Det er foretatt intervjuer av medlemmene i den sentrale samordningsgruppen for regionale utviklingsprogrammer, som består av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet, samt de underliggende etatene Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet, Arbeidsdirektoratet og Statens-, nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Undersøkelsen er begrenset til Nordland, Oppland og Rogaland fylker. Geografisk spredning, ulik størrelse og distrikts- og næringsprofil er sentrale faktorer som lå til grunn for valg av fylkene. I de tre undersøkte fylkene er det gjennomført 35 intervjuer med representanter for fylkeskommunene, fylkes-

mannen, fylkesmannens landbruksavdeling, Aetat fylke, SNDs distriktskontorer, Statens utdanningskontor, NHOs regionkontor, LOs fylkeskontor, interkommunale næringsutviklingsselskap, Fiskeridirektoratets regionkontor og regionale høyskoler. Samtlige intervjudata er verifisert underveis.

Tilrettelegging på sentralt nivå

Undersøkelsen viser at den sentrale samordningen knyttet til arbeidet med regionale utviklingsprogrammer er lite tydelig, med få og til dels svake elementer som kan bidra til å forplikte sektorene og forvaltningsnivåene i det regionale utviklingsarbeidet. Ved introduksjonen av regionale utviklingsprogrammer i 1997 var det uklart hvilken rolle og ansvar departementene skulle ha i den sentrale samordningen. Samtidig var det uklart hvilken rolle programmene skulle ha i forhold til de eksisterende plansystemene på fylkesnivå. Styringssignalene fra sentralt nivå i forhold til de regionale statsetatene synes også å være generelle og tvetydige når det gjelder deltakelsen i det regionale utviklingsarbeidet. De færreste av departementene ser regionale utviklingsprogrammer som et sentralt virkemiddel for å nå egne sektorvise målsettinger. Den sentrale samordningsgruppen har ikke iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet på regionalt nivå, men synes heller å fokusere på å hindre at de regionale utviklingsprogrammene kommer i konflikt med egne sektormål. Dette tyder på at sektorenes interesse av en sterkere samordning er relativt begrenset sammenlignet med fylkeskommunene og Kommunal- og regionaldepartementet. Samlet sett gir undersøkelsen grunn til å etterlyse en sterkere vekt på forberedelser, tilrettelegging og tydelighet fra departementenes side i forhold til arbeidet på regionalt nivå.

Samordning av virkemidler og prosesser på regionalt nivå

Undersøkelsen viser at de tradisjonelle distriktpolitiske virkemidlene som forvaltes av fylkeskommunene og SND utgjør hovedtyngden i finansieringen av de regionale utviklingsprogrammene. Virkemidler fra andre sektorer av betydning for den regionale utviklingen inngår i begrenset grad. Fylkesmannens landbruksavdeling er den eneste av de regionale statsetatene som gjennom bygdeutviklingsmidler bidrar med finansiering av tiltak i regionale utviklingsprogram i samtlige tre fylker. For øvrig viser undersøkelsen at 80–90 prosent av de midlene som de regionale utviklingsprogrammene skal legge føringer for er søknadsbaserte. Som følge av spesifikke tildelingskriterier for de enkelte tilskuddsordningene, ulike forhold knyttet til den enkelte søknad og variasjoner i etterspørsel etter tiltaksmidler, vil de regionale utviklingsprogrammene i begrenset grad ha mulighet til å påvirke fordelingen av de søknadsbaserte

midlene. Undersøkelsen viser også at de regionale utviklingsprogrammene i begrenset grad blir brukt som prioriteringsgrunnlag for de bedriftsrettede virkemidlene innen SND. Dette blir blant annet begrunnet med at de regionale utviklingsprogrammene framstår som for generelle og av mer strategisk karakter enn handlingsprogrammer. De regionale utviklingsprogrammene har dermed ikke den posisjonen som forutsatt i forhold til SND sin virksomhet i fylkene, samtidig som de heller ikke synes å være tilstrekkelig egnet for å kunne ivareta en slik funksjon, slik de framstår i dag.

Introduksjonen av regionale utviklingsprogrammer synes foreløpig ikke å ha bidratt til noen forenkling og samordning av planprosessene på fylkesnivå, slik intensjonene var. Av regionalmeldingen framstod det også som uklart hvordan en slik forenkling skulle skje. I lys av dette kan det synes nødvendig med en større tydelighet fra sentralt nivå om hvilke plansystemer man ønsker på regionalt nivå, og hvordan koblingene mellom de ulike planene bør være. Når det gjelder involvering av næringslivet er det også vanskelig å se av undersøkelsen at dette planverktøyet har tilført fylkene noe nytt sammenlignet med øvrig fylkes- og strategisk næringsplanarbeid. De regionale utviklingsprogrammene er videre ikke tilstrekkelig konkretisert til å kunne fungere som handlingsprogram. Målene og strategiene i de regionale utviklingsprogrammene er vage og vidtfavnende, og operasjonaliserer i liten grad målene i fylkesplanene og strategisk næringsplan. Ansvar for gjennomføring og finansiering er i liten grad konkretisert i forhold til enkeltprosjekter, samtidig som fylkene i begrenset grad har tilrettelagt for etterprøving av mål og resultater i de regionale utviklingsprogrammene. Undersøkelsen viser at aktiviteter som oppfølging, læring og rapportering er lite vektlagt i fylkene. De regionale utviklingsprogrammene fungerer således i liten grad som et styrende handlingsprogram, men snarere som en type oversikt over mål, midler og tiltak i det regionale utviklingsarbeidet. Dermed synes de regionale utviklingsprogrammene å ha en for svak posisjon i forhold til å kunne påvirke de aktivitetene og ressursene som kanaliseres til det regionale utviklingsarbeidet i fylkene.

Undersøkelsen indikerer også uklare ansvars- og rolleforhold mellom sentralt og regionalt nivå når det gjelder hvordan de regionale utviklingsprogrammene skal følges opp. Mens Kommunal- og regionaldepartementet på sin side venter på innspill fra fylkeskommunene i samband med resultatrapportering og evaluering, etterlyser fylkeskommunene en nærmere presisering fra departementet i forhold til hvordan det forventes rapportert. Dette viser at det er behov for sterkere tydeliggjøring av forventninger og behov i forholdet mellom fylkeskommunene og Kommunal- og regionaldepartementet når det gjelder det regionale utviklingsarbeidet.

Begrensninger ved mulighetene for samordning i det regionale utviklingsarbeidet

De regionale utviklingsprogrammene viktigste funksjon synes å være som møteplass og diskusjonsarena for de sentrale aktørene innen nærings- og selskapsfeltet i fylkene. På tvers av fylkene er det bred enighet om at arbeidet har bidratt til at etatene har blitt bedre kjent og fått mer innsikt i hverandres sektorområder. Dette avviker likevel fra de høye forventningene som Stortinget signaliserte ved behandlingen av St. meld. nr. 31 (1996–97). I forlengelsen av dette er det grunn til å stille spørsmål ved om de nødvendige forutsetningene er til stede for å sikre mer samordning og forpliktende deltakelse, og derigjennom mer konkrete programmer som på en tydeligere måte supplerer det øvrige planverket. På den ene siden tyder undersøkelsen på at det i for liten grad ligger tilstrekkelige incitamenter i de regionale utviklingsprogrammene til at disse skal kunne fungere. Samtidig synes det som om det innenfor den enkelte sektor og etat er for få incitamenter som motiverer for samordning av prosesser og virkemiddelbruk mellom sektorene. De regionale utviklingsprogrammene synes primært å være et redskap til bruk for fylkeskommunen, og i noen grad for regionale virkemiddelaktører som SND og fylkesmannens landbruksavdeling, ved prioriteringen av prosjekter og virkemidler av distriktspolitisk karakter.

Sentrale retningslinjer og føringer innen den enkelte sektor og på det distriktspolitiske området legger begrensninger på etatens deltakelse på prosjekt- og tiltaksnivå. Disse begrensningene knytter seg primært til muligheten for å gi finansielle bidrag. Samtidig gir de regionale aktørene uttrykk for at kompetanse, nettverk med mer ikke blir vurdert som et likeverdig bidrag i det regionale utviklingsarbeidet sammenlignet med finansiell medvirkning. På denne måten skapes et skille mellom aktører som har regionale utviklingsmidler til rådighet, og aktører som hovedsakelig kan bidra med kompetanse i det regionale utviklingsarbeidet. Undersøkelsen indikerer også at Kommunal- og regionaldepartementet selv legger begrensninger på handlefriheten regionalt, både gjennom retningslinjene for enkeltordninger, slik som de tilretteleggende midlene for næringsutvikling, men også gjennom den generelle styringsdialogen. Dette kan synes uheldig både i forhold til betingelsene for utviklingsarbeidet regionalt, men også i lys av at øvrige sektors motivasjon for å bidra kan svekkes.

De undersøkte fylkene har ulike forutsetninger for arbeidet med regionale utviklingsprogrammer, både som følge av forskjeller i distriktspolitisk status og ulike erfaringer med tverrsektorielt samarbeid. Som følge av at de regionale utviklingsprogrammene i hovedsak begrenser seg til de distriktspolitiske tilskuddsordningene bevilget fra Kommunal- og regionaldepartementet, har fylkenes distriktspolitiske

status betydning for omfanget av midler som inngår i finansieringen av programmene. Dette innebærer eksempelvis at Nordland fylke har hatt en langt sterkere ressursmessig basis for det regionale utviklingsarbeidet enn Rogaland, som mottar langt færre midler av distriktspolitisk karakter. Videre har Nordland og Oppland deltatt i ulike forsøksordninger som har gitt disse fylkene lengre tradisjoner for tverrsektorielt regionalt utviklingsarbeid enn Rogaland, som mangler tilsvarende erfaringer.

Som følge av at de regionale utviklingsprogrammene i stor grad baseres på distriktspolitiske virkemidler og aktiviteter er det også grunn til å reise spørsmål ved om de regionale utviklingsprogrammene mer fungerer som distriktspolitiske utviklingsprogram enn regionale utviklingsprogram. Dette er særlig en aktuell problemstilling i fylker som Oppland og Rogaland, hvor deler av fylkene ligger utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. I Rogaland kommer dette til uttrykk ved at mange synes de regionale utviklingsprogrammene har orientert seg for mye mot distriktene i forhold til behov for tiltak i mer sentrale deler av fylket. På bakgrunn av at regionale utviklingsprogrammer skulle fremme regional utvikling og baseres på helhetlig tenkning regionalt, kan det sterke distriktspolitiske fokuset representere en fare for at andre regionale behov enn de rent distriktspolitiske i for liten grad blir fanget opp i det regionale utviklingsarbeidet. Undersøkelsen gir også grunn til å reise spørsmål ved om det er mulig å oppnå sterkere koblinger mellom regionale planer og virkemidler uten videre fullmakter for bruk av virkemidler på regionalt nivå.

3 KOMMUNAL- OG REGIONAL-DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 31. mai 2001 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten. I brevet opplyser Kommunal- og regionaldepartementet at de har sendt rapporten til de øvrige departementene som inngår i undersøkelsen for eventuelle uttalelser. Som vedlegg til Kommunal- og regionaldepartementets brev følger brev fra henholdsvis Nærings- og handelsdepartementet datert 28. mai 2001, Fiskeridepartementet datert 28. mai 2001 og Fiskeridirektoratet datert 22. mai 2001.

Kommunal- og regionaldepartementet uttrykker i sine kommentarer at rapporten tar opp mange aktuelle problemstillinger, og at den er nyttig i departementets arbeid med å videreutvikle de regionale utviklingsprogrammene. Departementet gir uttrykk for at mye av det som er behandlet i rapporten er spørsmål som er tatt opp og avklart i forbindelse med utarbeidelsen av St.meld. nr. 34 (2000–2001) Om distrikts- og regionalpolitikken, uten at det er spesifisert hvilke forhold det siktes til. Videre påpekes det at rapporten aktualiserer behovet for forenklingstil-

tak. Med referanse til stortingsmeldingen kommenterer departementet at de i økende grad vektlegger slike tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet mener at rapporten ikke drøfter forutsetninger for samordning. I den forbindelse poengteres det at samordning er et stort og komplekst fagfelt som det arbeides med både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Videre peker departementet på at arbeidet med regionale utviklingsprogrammer er et utviklingsarbeid. Departementet legger til grunn at dette er tidkrevende arbeid, og at det er viktig å ta hensyn til slike aspekter når de regionale utviklingsprogrammene skal vurderes.

Kommunal- og regionaldepartementet reiser spørsmål ved Riksrevisjonens vurdering om at tiltak og prosjekter gjennomføres uten noen nær og forpliktende kobling til de regionale utviklingsprogrammene. Departementet peker i den forbindelse på at tildelingen av midler gjennom de regionale utviklingsprogrammene i stor grad er basert på etterspørselen, og at alle midlene dermed ikke kan bindes til konkrete prosjekter ved begynnelsen av året. I tillegg påpekes det at de fleste tiltak og prosjekter som inngår i de regionale utviklingsprogrammene, iverksettes som planlagt. Kommunal- og regionaldepartementet mener videre at bredden av deltakelsen må sees i sammenheng med hvilke tiltak og prosjekter som defineres gjennom programarbeidet.

Nærings- og handelsdepartementet gir uttrykk for at rapporten er et nyttig bidrag for å belyse ulike utfordringer knyttet til arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene. Etter innføringen har departementet vært opptatt av å forbedre og forenkle arbeidet med sikte på innretning og resultater i forhold til sentrale næringspolitiske mål. Departementet poengterer videre at aktiv deltakelse fra næringslivet er en viktig forutsetning for å oppnå resultater i programarbeidet. I forlengelsen av dette ser departementet behovet for at sammenhengen mellom arbeidsmåten ved de regionale utviklingsprogrammene og næringslivets deltakelse vurderes nærmere. Etter Nærings- og handelsdepartementets oppfatning synes det som uforholdsmessig mye ressurser brukes på forvaltningsmessige forhold og prosesser både på regionalt og nasjonalt nivå. Departementet påpeker at forenklinger i programarbeidet bør vurderes nærmere, slik at forutsetningene for næringslivets deltakelse styrkes og ressursene i det regionale utviklingsarbeidet i større grad rettes mot resultat- og handlingsrettet arbeid.

Fiskeridepartementet sier seg enig i flere av forholdene som omtales i rapporten, uten at det er spesifisert hvilke forhold det siktes til. Departementet har videre oversendt Riksrevisjonens brev fra Fiskeridirektoratet. I direktoratets uttalelse framgår det at de deler flere av vurderingene i rapporten. Direktoratet påpeker at det er behov for større grad av konkretisering av de regionale utviklingsprogrammene,

noe som også bør gjenspeiles i rapporteringen fra programarbeidet. Videre uttrykker Fiskeridirektoratet at bidrag til programarbeidet i form av fagkunnskap og juridiske virkemidler i større grad enn i dag bør sidestilles med økonomiske virkemidler, slik at premissene for deltakelse blir like. Direktoratet peker også på at de ved gjennomgang av regionale utviklingsprogrammer fra ulike fylker har sett tendenser til at sentrale føringer om fiskeri- og havbruks-spørsmål ikke blir tatt hensyn til. På bakgrunn av dette betoner Fiskeridirektoratet viktigheten av sentral styring av virkemidlene i det regionale utviklingsarbeidet.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Sett på bakgrunn av forutsetningene og forventningene om hva som skulle oppnås med de regionale utviklingsprogrammene, mener Riksrevisjonen at viktige målsettinger knyttet til samordning av prosesser og virkemiddelbruk på regionalt nivå ikke synes å være oppnådd. Programmene har i stedet fungert som møteplass og diskusjonsarena for aktørene innen nærings- og sysselsettingsfeltet i fylkene.

Etter Riksrevisjonens oppfatning kan ikke de vanskeligheter som regionalt nivå har i forhold til samordning vurderes uavhengig av den tilrettelegging som gjøres på sentralt nivå. Undersøkelsen viser at departementene i den sentrale samordningsgruppen ikke har iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet på regionalt nivå. Undersøkelsen viser også at disse har vært mer opptatt av å sikre at de regionale utviklingsprogrammene ikke kommer i konflikt med egne sektormål. Tatt i betraktning departementenes ansvar og vanskelighetene med å få de regionale utviklingsprogrammene til å fungere som forutsatt, gir undersøkelsen grunn til å reise spørsmål ved om departementene har undervurdert behovet for å tilrettelegge og følge opp samordningsarbeidet på regionalt nivå.

Kunnskap og sektorkompetanse fra for eksempel næringslivet vil kunne være et nyttig bidrag i utformingen og gjennomføringen av de regionale utviklingsprogrammene. Undersøkelsen viser imidlertid at de regionale utviklingsprogrammene i de tre fylkene langt på vei begrenser seg til midler fra de distriktpolitiske tilskuddsordningene som bevilges av Kommunal- og regionaldepartementet og forvaltes av fylkeskommunen og SND. Etter Riksrevisjonens syn innebærer dette at samordningen av virkemidler har vært mindre omfattende enn det som ble lagt til grunn ved introduksjonen av de regionale utviklingsprogrammene. Videre medfører det distriktpolitiske fokuset at regionale utviklingsprogrammer fungerer relativt sett best i fylker med høy distriktpolitisk status, slik som Nordland. At det distriktpolitiske blir dominerende i de regionale utviklingsprogrammene har sammenheng med hvordan program-

mene finansieres i de tre fylkene. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det derfor grunn til å reise spørsmål ved om dette er i samsvar med intensjonene med regionale utviklingsprogrammer om at disse skulle fremme regional utvikling og baseres på helhetlig tenkning regionalt.

Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at arbeidet med regionale utviklingsprogrammer foreløpig ikke har bidratt til den forutsatte forenkling og samordning av planprosesser på fylkesnivået. Målene og strategiene i programmene er generelle og vidtfavnende og gir i liten grad føringer for mer konkrete mål i fylkesplanene og de strategiske næringsplanene, samtidig som rapporteringen av resultatene av programarbeidet er mangelfull. Følgelig får de regionale utviklingsprogrammene preg av å være overordnede og strategiske plandokumenter snarere enn handlingsprogrammer. Riksrevisjonen er innforstått med at størstedelen av midlene som inngår i de regionale utviklingsprogrammene er bestemt av etterspørselen, og at det dermed er problematisk å spesifisere programmene fullt ut ved starten av året. Dessuten er Riksrevisjonen på det rene med at arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene er et utviklingsarbeid, og at dette arbeidet kan være tidkrevende. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det likevel grunn til å reise spørsmål ved om Kommunal- og regionaldepartementet og andre involverte departementer i tilstrekkelig grad har vurdert hvilke plan-systemer man ønsker på regionalt nivå, hvordan koplingene mellom de ulike planene bør være og dessuten hvilke forutsetninger som må være tilstede for at de regionale utviklingsprogrammene i større grad skal kunne konkretiseres.

5 KOMMUNAL- OG REGIONAL-DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet som i brev av 28. september 2001 har avgitt svar:

«Vi viser til deres brev av 06.09.01, hvor Kommunal og regionaldepartementet blir bedt om å kommentere Riksrevisjonens bemerkninger.

Departementet er i hovedsak enig i de bemerkninger som gjøres, og oppfatter arbeidet som et konstruktivt bidrag til videreutvikling av de regionale utviklingsprogrammene.

Vi viser også til vår egen evaluering av de regionale utviklingsprogrammene gjennomført av Nordregio og Nordlandsforskning. Denne evalueringen tok også utgangspunkt i Stortingsmelding nr 31 (1996–1997) Om distrikts- og regionalpolitikken. Evalueringen inngår som bakgrunnsmateriale og erfaringsgrunnlag til Stortingsmelding nr 34 (2000–2001) Om distrikts- og regionalpolitikken (Kap. 5). Evalueringen og Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon

sjon kommer i hovedsak til de samme konklusjoner. Riksrevisjonens rapport forelå imidlertid ikke før etter at meldingsarbeidet var avsluttet. I et utviklingsarbeid som dette, er det viktig å få synliggjort ovenfor Stortinget at læring underveis og korrigeringer, er viktig når denne typen utviklingsarbeid skal gjennomføres.

Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkning:

1. Riksrevisjonen peker på at viktige målsettinger knyttet til samordning av prosesser og virkemiddelbruk på regionalt nivå ikke er oppnådd. Stortingets forutsetninger og forventninger om hva som skulle oppnås med de regionale utviklingsprogrammene synes derfor ikke å være innfridd. Undersøkelsen viser at programmene i hovedsak har fungert som møteplass og diskusjonsarena for aktørene innen nærings- og sysselsetningsfeltet i fylkene.

Dette er vi enige med Riksrevisjonen i. Dette skyldes at dette er tidkrevende utviklingsarbeid, hvor innarbeidede arbeidsformer skal endres. Internasjonale erfaringer, blant annet evaluering av de svenske tilvæksttalene, viser at utvikling gjennom samhandling er tidkrevende. Arbeidet fram til nå er preget av bygging av tillit mellom forvaltningsenheter med ulike arbeidsformer og styringssystem. Tillit mellom forvaltningsenheter som skal samarbeide om framtidige utfordringer er helt sentralt for det videre arbeidet. Endringer som Stortinget har vedtatt i forbindelse med behandlingen av St.melding nr 31 (2000–2001) Om oppgavefordelingen, hvor fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør styrkes, og Stortingsmelding nr 34 (2000–2001) Om distrikts- og regionalpolitikken hvor de regionale utviklingsprogrammene gjøres 4-årige, er viktige tiltak som tar fatt i kritikken fra Riksrevisjonen. Større langsiktighet i planperspektivet åpner opp for bedre prosesser i form av mer involvering av det regionale partnerskapet og bedre brukerforankring. I tillegg har NHD og KRD i et samarbeidsprosjekt tatt fatt i brukermedvirkningen i programmene, i dette tilfellet næringsliv og kommuner. Gjennom å fokusere på brukermedvirkning og brukerstyring vil også innsatsen fra offentlige etater endres. Dette vil skje, ved at det er brukernes behov og utfordringer og det offentliges medvirkning til å finne løsninger som er i fokus.

2. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan ikke de vanskelighetene som regionalt nivå har i forhold til samordning vurderes uavhengig av den tilrettelegging som gjøres på sentralt nivå. Undersøkelsen viser at departementene i den sentrale samordningsgruppen ikke har iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet regionalt. Sektordepartementet er mer opptatt av at programmene ikke kommer i konflikt med egne sektormål.

Også dette er vi helt enige med Riksrevisjonen i. Det har vært vanskelig for fagdepartementene å gjennomføre konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet på regionalt nivå. Det største problemet, er at det uten konkrete tilbakemeldinger, er vanskelig å se hvilke begrensninger som ligger i nasjonale rammebetingelser. I tillegg er det vanskelig for de respektive ytre etater å gi innspill til endringer i rammebetingelser. Vår erfaring er at en utvikling på dette feltet må skje i samarbeid mellom forvaltningsnivåene. I Stortingsmelding nr 34 er dette fulgt opp gjennom vektlegging av å styrke dialogen mellom forvaltningsnivåene og bedre koordinering mellom departementene. Departementet er i dialog med berørte departement om oppfølging av dette. Ett forslag er å gå i dialog med ett fylke, for å se på hvilke begrensninger som oppfattes som vanskelige for samarbeidet regionalt. I tillegg har departementet startet gjennomgang av forskrifter og rundskriv knyttet til virkemidler som departementet har ansvar for, med sikte på forenkling som igjen letter samarbeidet regionalt.

3. Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om departementene har undervurdert behovet for å tilrettelegge og følge opp samordningsarbeidet på regionalt nivå.

Alle departementene har i sine tildelingsbrev til ytre etat oppfordret til deltakelse i arbeidet med regionale utviklingsprogram. På bakgrunn av rapporten er det naturlig å trekke den erfaring at denne typen oppfordring ikke er nok til å få til endringer. Samtidig skal man ikke se bort fra at det regionalt hersker en del selypålagte begrensninger. Vi vil sammen med berørte departement, sette i gang konkrete tiltak som vil bidra til bedre samarbeid regionalt og nasjonalt.

4. Samordning av virkemidler dreier seg i hovedsak om distriktpolitiske tilskuddsordninger.

Det er riktig at programmene hovedsakelig fokuserer på distriktpolitiske virkemidler. En medvirkende årsak til dette, er at da vi startet med regionale utviklingsprogram i 1995 var virkemidler fra kap 551.51 Tilrettelegging for næringsutvikling, de eneste som inngikk. Både Stortingsmelding nr 31 (1996–1997) og nr 34 (2000–2001) understreker at temaet for de regionale utviklingsprogrammene er nærings- og sysselsettingsutvikling, som gjør at virkemidler innenfor nærings-, landbruks-, samferdsel bør inngå i programmene. En annen årsak kan være at nasjonale begrensninger ikke åpner opp for samordning av virkemidler. Jf. pkt 2. Departementet vil klargjøre forventningene til hva de regionale utviklingsprogrammene skal omfatte. Vi vil understreke dette i styringsdialogen mellom departementet og fylkeskommunene. I tillegg vil vi understreke at det er hele fylkets utvikling som skal være i fokus.

5. Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at arbeidet med regionale utviklingsprogram foreløpig ikke har bidratt til den forutsatte forenkling og samordning av planprosesser på fylkesnivået. Riksrevisjonen reiser spørsmålet ved om KR D og andre involverte departement i tilstrekkelig grad har vurdert hvilke plansystemer man ønsker på regionalt nivå.

Rent formelt er det kun fylkesplan med handlingsprogram som fylkeskommunene er pålagt å utarbeide. Planer ut over dette har ulike fagdepartement kunnet be om, eller fylkeskommunene har gjennom fylkestingsvedtak selv gått inn for å utarbeide bestemte planer. Strategiske næringsplaner er et eksempel på det siste. I forbindelse med Stortingsmeldingene om oppgavefordeling og distrikts- og regionalpolitikk, ble det gjort et arbeid for å forenkle plankravene fra fagdepartementene. Heretter skal de 4-årige utviklingsprogrammene inngå som en del av fylkesplanens handlingsprogram. Dette er et tiltak som bidrar til forenkling i plansystemet. Ved å forsterke brukerperspektivet i utarbeidelsen av planer og program, som påpekt under pkt 1, er målet å få fram planer som dekker behov hos kunden og som ivaretar prioriterte mål.

6. Målene og strategiene i programmene er generelle og vidtfavnende og gir i liten grad føringer.

Departementet mener at de regionale utviklingsprogrammene skal være fleksible. Dersom ikke blir utviklingsarbeidet statisk og oppfattes som lite relevant i forhold til næringslivets og kommunenes behov. Vi har latt det være opp til fylkene og det regionale partnerskapet å avgjøre hvilken konkretiseringsgrad som er hensiktsmessig ut fra det arbeidet de skal gjøre. Foreløpig synes vi ikke det er grunnlag for å endre dette.

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i hovedsak er enig i de funn og vurderinger som er gjort i saken.

Riksrevisjonen konstaterer at viktige målsettinger knyttet til samordning av prosesser og virkemiddelbruk på regionalt nivå ikke er oppnådd, og at Stortingets forutsetninger og forventninger derfor ikke synes å være innfridd. Etter Riksrevisjonens vurdering kan ikke vanskelighetene med samordning på regionalt nivå vurderes uavhengig av den tilretteleggingen som gjøres på nasjonalt nivå, og undersøkelsen viser også at departementene i den sentrale samordningsgruppen ikke har iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet regionalt. Riksrevisjonen har merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet sammen med de berørte departementene, vil sette i gang konkrete tiltak som vil bidra til å bedre samarbeidet regionalt og nasjonalt.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de regionale utviklingsprogrammene langt på vei begrenser seg til midler fra de distriktpolitiske tilskuddsordningene som bevilges av departementet og SND. Etter Riksrevisjonens vurdering synes resultatet å ha blitt vesentlig mindre omfattende enn det som var intensjonene med de regionale utviklingsprogram-

mene. Kommunal- og regionaldepartementet uttaler i denne sammenheng at det vil klargjøre forventningene til hva de regionale utviklingsprogrammene skal omfatte, og at hele fylkets utvikling skal være i fokus.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Regionale utviklingsprogrammer

Innhold

	Side
Sammendrag	11
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Formål og problemstillinger	13
1.3 Avgrensning	13
1.4 Tre fylker med ulike plantradisjoner og distriktpolitisk status	13
2 Datagrunnlag, metode og gjennomføring	14
2.1 Datagrunnlag	14
2.2 Metode	14
2.3 Gjennomføring	14
3 Revisjonskriterier	16
3.1 Formål og forutsetninger	16
3.2 Samordning og forpliktende deltakelse mellom ulike etater og forvaltningsnivåer	16
3.3 Sterkere og mer forpliktende kobling mellom regionale utfordringer, programmer og virkemidler	17
3.4 RUP som handlingsprogram	18
4 Faktadel	19
4.1 Tilrettelegging for RUP på sentralt nivå	19
4.1.1 Organisering	19
4.1.2 Introduksjonen av RUP i 1997	19
4.1.3 Samordningsgruppens arbeid	20
4.1.4 Fylkenes syn på den sentrale tilretteleggingen	22
4.1.5 Departementenes syn på hovedutfordringer i samordningen av RUP-arbeidet	22
4.2 Fylkenes arbeid med RUP	23
4.2.1 Organisering	23
4.2.2 Om innholdet i RUP	24
4.2.3 Utarbeidelse	24
4.2.4 Gjennomføring	26
4.2.5 Finansiering	27
4.2.6 Rapportering og læring	30
4.2.7 RUP som verktøy for styring og samordning	31
4.2.8 Forholdet til det øvrige plansystemet	32
4.2.9 Næringslivets deltakelse	33
4.3 Styringsdialog og regionalt handlingsrom	33
4.3.1 Styringsdialog og regionale aktørers deltakelse i samband med RUP	33
4.3.2 RUP og regionalt handlingsrom	36
4.3.3 Forholdet mellom nasjonale føringer og regionale behov	37
4.3.4 Muligheter for regionale tilpasninger	37
5 Vurderinger	39
5.1 Innledning	39
5.2 Tilrettelegging på sentralt nivå	39
5.3 Samordning av virkemidler og prosesser på regionalt nivå	40
5.4 Begrensninger ved mulighetene for samordning i det regionale utviklingsarbeidet	42
Vedlegg 1: Forkortelser	44

Sammendrag

Regionale utviklingsprogrammer (RUP) ble introdusert i St.meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken, som et sentralt redskap for å gjennomføre en mer helhetlig regionalpolitikk. Dette baserer seg på en forståelse av at det vil gi større regionalpolitisk effekt hvis prosesser og virkemiddelbruk av betydning for utviklingen regionalt, ses i sammenheng og innrettes i forhold til regionale utfordringer og behov. Sammenlignet med allerede eksisterende planprosesser på fylkesnivå skulle de regionale utviklingsprogrammene bidra både til bedre samordning mellom ulike sektorer med stor betydning for den regionale utviklingen, og til sterkere koblinger mellom planer og virkemiddelbruk.

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse iverksettelsen av RUP på bakgrunn av mål og føringer som Stortinget vektla ved behandlingen av meldingen. Undersøkelsen har belyst hvordan sentralt nivå har tilrettelagt for implementeringen av RUP på regionalt nivå, og hvordan RUP fungerer som verktøy for samordning av prosesser og virkemiddelbruk på regionalt nivå. Videre viser undersøkelsen hvilke begrensninger som knytter seg til mulighetene for samordning i det regionale utviklingsarbeidet på bakgrunn av erfaringene fra RUP.

Undersøkelsen omfatter en analyse av RUP-prosessen i de tre fylkene Nordland, Oppland og Rogaland, som er fylker med ulike tradisjoner og erfaringer når det gjelder regionalt utviklingsarbeid. I tillegg er det foretatt en analyse av prosessen på det sentrale nivået. Faktaene er innhentet fra dokumenter og fra intervjuer med aktører på regionalt og sentralt nivå.

Undersøkelsen viser at arbeidet med RUP ikke har fungert i samsvar med ambisjonene i St.meld. nr. 31. RUP synes å bli for lett som virkemiddel i forhold til prosesser og virkemiddelbruk regionalt, både fordi det er begrensede virkemidler knyttet til programmene, og fordi det er for lite konkretisert. Prosessen knyttet til utarbeidelse, gjennomføring og oppfølging av de regionale utviklingsprogrammene er for lite forpliktende for aktørene. Samtidig er det svake bindinger mellom de regionale utviklingsprogrammene og virkemidlene som er tilgjengelige på nærings- og sysselsettingsfeltet i fylkene. De regionale utviklingsprogrammenes viktigste funksjon synes å være som møteplass og diskusjonsarena for de sentrale aktørene innen nærings- og sysselsettingsfeltet i fylkene.

RUP fremstår mer som strategiske dokumenter enn programmer som skal ligge til grunn for konkrete handlinger. RUP blir for lite konkrete i forhold til gjennomføring, finansiering og oppfølging slik at de ikke fungerer som reelle handlingsprogrammer. Dette bidrar til å svekke mulighetene for at RUP kan utgjøre et reelt styringsverktøy for de regionale aktørene i utviklingsarbeidet. Aktørene selv peker på at tydelige og spissede RUP er en nødvendig forutsetning for å sikre forankring av arbeidet i den enkelte etat, og for å bidra til at etatene får mer gjensidige forpliktelser overfor hverandre. De tradisjonelle distriktpolitiske virkemidlene utgjør hovedtyngden i RUP, mens virkemidler fra andre sektorer av betydning for den regionale utviklingen i begrenset grad inngår. Finansieringen er i liten grad konkretisert i forhold til enkeltprosjekter, og ved starten av året framstår det som usikkert hvor store midler som faktisk inngår i RUP.

Undersøkelsen viser at den sentrale samordningsgruppen ikke har iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet på regionalt nivå, men i langt sterkere grad fokuserer på å hindre at RUP kommer i konflikt med egne sektormål. I samtlige tre fylker gis det uttrykk for at manglende kunnskaper om resultatene av RUP bidrar til usikkerhet om nytten av RUP-arbeidet. Det blir også stilt spørsmål ved om næringslivets behov blir ivaretatt gjennom RUP-arbeidet, og hvor egnet RUP er for involvering fra næringslivets side. Ved introduksjonen av RUP ble det understreket at brukerne skulle involveres i prosessen med å utarbeide programmene, for å sikre at næringslivets behov blir reflektert i målene og satsingsområdene. Undersøkelsen viser imidlertid at det både sentralt og regionalt er til dels ulike og uklare oppfatninger om betydningen av brukerbegrepet, og det stilles spørsmål ved hvem som egentlig kan defineres som brukerne i RUP. Det blir også stilt spørsmål ved om RUP skal gjelde for samtlige fylker, uavhengig av virkemidler og behov. Flere aktører peker også på faren for plantrøtthet med dagens mange planer på regionalt nivå.

RUP-arbeidet synes å ha fungert bedre i Nordland og Oppland enn i Rogaland fylke. Dette gjenspeiles i selve RUP-dokumentet og holdningene og vurderingene til aktørene i de tre fylkene. Forklaringen på dette er blant annet ulikheter i tradisjon/erfaring og distriktpolitisk status.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Regionale utviklingsprogrammer (RUP) ble introdusert i St. meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken,¹ som et sentralt redskap for å gjennomføre en mer helhetlig regionalpolitikk. Dette baserer seg på en forståelse av at det vil gi større regionalpolitisk effekt hvis prosesser og virkemiddelbruk av betydning for utviklingen regionalt, ses i sammenheng og innrettes i forhold til regionale utfordringer og behov. Det regionale nivået blir dermed viktigere både i forhold til utforming og iverksetting av politikken. Arbeidet med RUP forutsetter en utstrakt grad av samordning, særlig mellom fylkeskommunen, regionale statsetater, næringsliv og andre aktører på regionalt nivå, men også mellom ulike sektorer på sentralt nivå.

Regional samordning og utvikling har vært et sentralt tema siden opprettelsen av dagens fylkeskommune på midten av 1970-tallet, og utgjør kjernen i plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanlegging. I ulike evalueringer har det imidlertid kommet fram kritikk av fylkesplanleggingens reelle samordningsfunksjon, og forholdet mellom ambisjoner og resultater i planarbeidet.² Rent konkret er det blitt pekt på manglende koblinger mellom mål og strategier i fylkesplanene og oppfølging gjennom konkret virkemiddelbruk.³ Etter inspirasjon fra EUs strukturfondsarbeid og frifylkeforsøkene⁴ ble derfor RUP lansert som en strategi for å bøte på noen av disse svakhetene ved en allerede ambisiøs fylkesplanlegging.⁵ Fylkeskommunene hadde på dette tidspunktet allerede noe erfaring med programorganisering, etter at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) introduserte regionale programmer for næringsutvikling i forbindelse med virkemidlene for regional tilrettelegging (kap. 551.51) i 1995. Fra 1997 ble fylkene videre gitt mulighet for gjensidig overfø-

ring av virkemidler mellom kap. 551.51 Regionale program for næringsutvikling og kap. 2425.51 Distriktsutviklingstilskudd.

RUP skulle i tillegg sikre fylkeskommunen et reelt strategisk ansvar for utviklingsarbeidet regionalt. Ved beslutningen om å etablere regionale kontorer for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) i 1997 skulle fylkeskommunen ha en mer rendyrket rolle som utviklingsaktør, mens oppfølgingsansvaret gjennom konkret virkemiddelbruk ble lagt til de fylkesvise SND-kontorene.⁶ KRD karakteriserer i den sammenheng St. meld. nr. 31 (1996–97) som et kompromiss i forhold til fylkeskommunens rolle i det regionale utviklingsarbeidet.⁷ RUP framstår her som redskapet som både skal styrke fylkeskommunens samordningsrolle og ivareta en strategisk funksjon i forhold til SNDs aktivitet i fylkene. Således skulle RUP bidra til å løse svært krevende oppgaver i det regionale utviklingsarbeidet.

Som ansvarlig departement for distrikts- og regionalpolitikken har KRD ansvaret for iverksettingen og den sentrale samordningen av RUP. Programmene skal omfatte eller gi føringer for hovedvekten av virkemidlene som bevilges til distrikts- og regionalpolitiske formål over KRDs budsjett. For 2000 utgjorde dette i størrelsesorden 2,2 milliarder kroner.⁸ RUP skal i tillegg gi føringer for virkemidler og bidra til koordinering av innsats innenfor nærings-, landbruks-, fiskeri- og arbeidsmarkedspolitikken.⁹ De fleste fylkeskommunene utarbeidet RUP allerede i introduksjonsåret 1998, og fra 1999 har samtlige utformet egne programmer.

På oppdrag fra KRD har Nordlandsforskning (NF) foretatt underveisevalueringer av programdokumentene både i 1998 og 1999.¹⁰ I samband med den siste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken har Nordregio og NF videre evaluert arbeidet med RUP i perioden 1995 – 99. Det er valgt ulike fylker for Riksrevisjonens undersøkelse og evalueringen. Dessuten fokuserer Riksrevisjonen

¹ Jf. Innst. S. nr. 242 (1996–97).

² «Samordning eller retorikk? – Evaluering av fylkesplanene 1996–99», NIBR-rapport 1996:20, Falleth, E.I. og Johnsen, V., «Forskning om fylkeskommunen – en kunnskapsstatus», NIBR-notat 1995:137, Vabo, S.I.

³ St.meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken, s. 36.

⁴ Frifylkeforsøkene ble igangsatt i Aust-Agder og Nordland på slutten av 1980-årene, og innebar bl.a. etablering av felles næringsfond for SND/KAD-midler, BU- og AMO-midler, felles etatsjefskollegium sammensatt av fylkeskommunene og de statlige etatene på fylkesnivå, og et felles plandokument for disse aktivitetene, jf. St. meld. nr. 31 (1996–97), s. 38.

⁵ Referat fra møtet med KRD 9. desember 1999, s. 1–2, Internt arbeidsnotat om programorganisering, KAD, 28.06.96, s. 4.

⁶ St.meld. nr. 51 (1996–97) Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

⁷ Referat fra møtet med KRD 09.12.99, s. 1.

⁸ Av disse midlene omfattes ikke kap. 552, Nasjonale programmer og tiltak for regional utvikling (308 mill. kr. i 2000), og kap. 2426 SIVA (340 mill. kr. i 2000) av RUP.

⁹ St.prp. nr. 1 (1998–99), s. 109.

¹⁰ NF-arbeidsnotat nr. 1028/98, Regionale utviklingsprogram 1998 – utvikling og utfordringer og Nordlandsforskning 2000, Regionale utviklingsprogram 1999 – utvikling og utfordringer, Gjertsen og Sollund.

mer på den nasjonale tilretteleggingen og samordningen og hvordan RUP-arbeidet fungerer i de utvalgte fylkene, enn evalueringsmiljøene som i større grad ser de norske erfaringene i lys av EUs struktur-fondsarbeid.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å belyse iverksettelsen av RUP på bakgrunn av mål og føringer som Stortinget vektla ved behandlingen av St. meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken. Undersøkelsen inneholder følgende tre problemstillinger:

- Hvordan har sentralt nivå lagt til rette for å implementere RUP på regionalt nivå?
- Hvordan fungerer RUP som verktøy for samordning av prosesser og virkemiddelbruk på regionalt nivå?
- Hvilke begrensninger knytter seg til mulighetene for samordning i det regionale utviklingsarbeidet, på bakgrunn av erfaringene fra RUP?

1.3 AVGRENSNING

Eventuelle effekter av RUP i forhold til overordnede distrikts- og regionalpolitiske målsettinger inngår ikke i undersøkelsen. Dette har sammenheng med at programmene har fungert over kort tid, omfatter satsingsområder finansiert gjennom en rekke ulike tilskuddsordninger og inngår som ett av flere planverktøy i det regionale utviklingsarbeidet. Følgelig er det svært komplisert å skille ut RUPs eventuelle bidrag i forhold til overordnede målsettinger. Samtidig har kompleksiteten hva angår aktører, forvaltningsnivåer, tilskuddsordninger og planverktøy gjort det mer interessant å fokusere på forhold som iverksetting, styring og samordning knyttet til RUP.

Undersøkelsen er videre begrenset til Nordland, Oppland og Rogaland fylker. Dette er fylker med ulike tradisjoner og erfaringer når det gjelder regionalt utviklingsarbeid. Andre hensyn som lå til grunn for valg av fylker, var ønskene om geografisk spred-

ning, ulik størrelse og ulik distrikts- og næringsprofil.

1.4 TRE FYLKER MED ULIKE PLANTRADISJONER OG DISTRIKTPOLITISK STATUS

Nordland er et utpreget distriktsfylke, med lange plantradisjoner og høy distriktpolitisk status. Alle kommunene i Nordland, med unntak av Bodø, har høy prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler (Område B).¹¹ Oppland er et mer sammensatt fylke, hvor kommunene i Nord-Gudbrandsdal har samme distriktpolitiske status som Nordland (område B), mens Midt-Gudbrandsdal har noe lavere prioritet ved bruk av distriktpolitiske midler (område C). Den sørlige delen av fylket med Gjøvik- og Lillehammer-regionen ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. I Rogaland inngår Ryfylke- og Dalane-regionen i det distriktpolitiske virkeområdet (område C), mens øvrige deler av fylket ligger utenfor virkeområdet. I Nordland består plan- og næringsavdelingen av i alt 38 ansatte, mens det tilsvarende i Oppland er 21 ansatte og i Rogaland fire ansatte (i næringsseksjonen).

Frifylkeforsøkene, samt arbeidet i samband med forberedelsene til norsk EU-medlemsskap på midten av 1990-tallet, har gitt Nordland lange erfaringer med programarbeid. I forlengelsen av frifylkeforsøket ble programarbeidsformen videreført i Nordland, men da uten den samme sterke politiske styringen og samordningen på regionalt nivå. I perioden 1995–97 deltok fylkeskommunen i utarbeidelsen av forløperen til dagens RUP, regionale programmer for næringsutvikling. Oppland har ikke de tilsvarende erfaringene med programarbeid som Nordland, men utviklet tidlig på 1990-tallet den såkalte Opplandsmodellen, hvor det ble fokusert på samordning mellom både fylkeskommunale og statlige etater for å øke sysselsettingen. Oppland har også utarbeidet regionale programmer for næringsutvikling siden de ble introdusert i 1995. Rogaland hadde ikke erfaringer med programarbeid ut over regionale programmer for næringsutvikling da RUP ble introdusert i 1997.

¹¹ Det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene er delt i fire prioriteringsområder (A–D). Område A skal ha høyest prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler, mens område D har lavest prioritet, jf. Forskrift om avgrensning av geografisk virkeområde for distriktpolitiske verkemidler, fastsett ved kgl.res. januar 2000.

2 Datagrunnlag, metode og gjennomføring

2.1 DATAGRUNNLAG

Både på sentralt og regionalt nivå består datagrunnlaget av skriftlig dokumentasjon og intervjudata. Den skriftlige dokumentasjonen på *sentralt nivå* omfatter tildelingsbrev, møtereferater fra den sentrale samordningsgruppen og godkjenningsbrev for RUP. Videre er deltakende aktører intervjuet om RUP-arbeidet. Disse omfatter KR, NHD, MD, LD, FID, AAD, KUF og SD samt de underliggende etatene Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet, Arbeidsdirektoratet og SND.

Den skriftlige dokumentasjonen på *regionalt nivå* omfatter programdokumentene (RUP) for de tre utvalgte fylkene for årene 1998, 1999 og 2000. Ut over dette kommer annet skriftlig materiale relatert til RUP, slik som møtereferater, avtaler, fylkesplaner, strategiske næringsplaner og rapporter om virkemiddelbruken. Også på regionalt nivå er alle deltakende aktører intervjuet om RUP-arbeidet. I alt er det gjennomført om lag 35 intervjuer med følgende aktører: Fylkeskommunene representert ved ulike avdelinger, Fylkesmannen, Fylkesmannens landbruksavdeling, Aetat fylke, SNDs distriktskontorer, NHOs fylkeskontor, LOs fylkeskontor, Statens utdanningskontor, interkommunale næringsutviklingselskaper (Rogaland), Fiskeridirektoratets regionkontor (Rogaland og Nordland) og regionale høgsoler.

2.2 METODE

Ut fra målet med analysen var det ønskelig å nå alle relevante aktører sentralt og regionalt. Dette tilsa et bredt anlagt undersøkelsesopplegg. Det ble derfor valgt å intervju hver enkelt deltaker. I tillegg ville deltakernes erfaringer med RUP antakelig være sammensatte og dessuten henge sammen med ståsted, eksempelvis i form av sektorinteresser. Dette krevde et intervjuopplegg som åpnet for å få fram nyanser og særpreg.

På regionalt nivå har kombinasjonen av breddeorientering når det gjelder antall aktører, og dybdeorientering i forhold til enkeltaktørene, gjort det nødvendig å foreta et utvalg av fylker, jf. avsnitt 1.3 ovenfor. Både på sentralt og regionalt nivå ble intervjuguidene utformet slik at det var mulig å sammenstille svar, samtidig som særtrekk ved enkeltaktører blir ivarettatt. Følgelig omfattet intervjuguidene en fellesdel myntet på alle aktørene og et antall tilleggsspørsmål til enkeltaktører. For å sikre at interv-

juene også kunne sette oss på sporet av aspekter vi ikke hadde oversikt over i forkant, inneholdt guidene åpne spørsmål uten svaralternativer.

Et siktemål med undersøkelsen har vært å se erfaringene med RUP på regionalt nivå i sammenheng med arbeidet og tilretteleggingen på sentralt nivå. Dette tilsa to undersøkelsesfaser hvor det ble valgt å starte datainnsamlingen på regionalt nivå. Den senere utformingen av intervjuguidene til departementene og underliggende etater tok utgangspunkt i en foreløpig analyse av RUP-erfaringene regionalt.

Under intervjuene ble det blant annet stilt spørsmål om ulike erfaringer med RUP-arbeidet og om hva som er oppnådd gjennom RUP hittil. Svarene på denne typen spørsmål kan farges av andre holdninger og interesser enn de som knytter seg til RUP. Dette ble håndtert ved at informantene ble bedt om å knytte eksempler til sine svar, slik at vurderingene ble synliggjort. Videre har kombinasjonen av ulike datakilder gjort det mulig å vurdere gyldigheten av intervjudataene i forhold til den skriftlige dokumentasjonen. Ved at samtlige aktører som er involvert i RUP-arbeidet sentralt og regionalt, er intervjuet, gir også dette et godt fundert helhetsbilde av både prosessen og de enkeltes erfaringer knyttet til RUP.

2.3 GJENNOMFØRING

Først ble stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, rundskriv, evalueringer av RUP og diverse faglitteratur gjennomgått. I forbindelse med dette arbeidet ble det avholdt et oppstartsmøte med KR, der de redegjorde for mål og forutsetninger for RUP. På et senere tidspunkt ble også et utkast til revisjonskriterier drøftet med KR.

Undersøkelsen av RUP på *regionalt nivå* ble innledet med en pilotundersøkelse i Buskerud fylkeskommune, hvor relevante temaer for studien ble diskutert. Etter at de aktuelle fylkene var valgt ut, ble det gjennomført dokumentstudier av bl.a. RUP-dokumentene. Siden fulgte oppstartsmøter med fylkeskommunene i hvert av de tre fylkene. I tillegg til å stifte kontakt var et viktig siktemål med denne runden å få forkunnskaper om fylkene.

I møtene med RUP-aktørene i fylkene var det ledelsen for de ulike organisasjonene og etatene som ble intervjuet, ofte sammen med de involverte saksbehandlere. Fylkeskommunene, som er de mest sentrale aktørene i RUP-arbeidet, ble intervjuet sist. På denne måten ble det mulig å diskutere funn og er-

faringer fra de øvrige intervjuene med fylkeskommunene. Det ble benyttet båndopptaker under alle intervjuene, og utkast til referater ble oversendt de intervjuede aktørene for verifikasjon kort tid etter at møtene var avholdt.

På *sentralt nivå* ble undersøkelsen innledet med dokumentanalyse av møtereferater og annen skriftlig dokumentasjon fra samordningsgruppens arbeid. I de påfølgende intervjuene deltok medlemmene fra denne gruppen. Enkelte av departementene og direktoratene møtte i tillegg med ledere på mellomledernivå. Ettersom KRD er den mest sentrale aktøren, ble dette departementet intervjuet sist. Dette ga mulighet til å bringe erfaringer fra de øvrige aktørene på sentralt nivå inn i intervjuet. Utkast til referater ble oversendt informantene for verifikasjon.

Alle data som er innhentet i undersøkelsen, er verifisert underveis. Undersøkelsen omfatter et betydelig datamateriale, både i form av en stor mengde intervjudata og ulike typer skriftlig dokumentasjon. Etter at arbeidet med datainnsamlingen var sluttført, gjensto dermed et omfattende arbeid med å analysere datamaterialet. Gjennom case-beskrivelser for hvert av de tre fylkene og en sammenfattende beskrivelse av data fra sentralt nivå, ble intervjudata og skriftlig dokumentasjon kombinert og sett i sammenheng. Et annet siktemål med denne fremgangsmåten var dessuten å undersøke sammenhenger mellom data fra regionalt og sentralt nivå.

3 Revisjonskriterier

3.1 FORMÅL OG FORUTSETNINGER

Formålet med RUP er å få til en mer effektiv politikk med mer forpliktende koblinger mellom bruk av virkemidler og planer forankret i utfordringene og vilkårene for hver region.¹² Mål og strategier skal formuleres på fylkesnivå, men i tråd med nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken. Dette innebærer at man gjennom RUP ønsker å få til en bedre regional samordning av ressursene som forvaltes på fylkesnivå, slik at virkemidlene får en bedre forankring i utfordringene for hver region.¹³

I behandlingen av St. meld. nr. 31 (1996–97) sier kommunalkomiteén seg enig i at dette er en viktig målsetting, og at det er behov for mer forpliktende regionale utviklingsprogrammer.¹⁴

3.2 SAMORDNING OG FORPLIKTENDE DELTAKELSE MELLOM ULIKE ETATER OG FORVALTNINGSNIVÅER

Horisontal og vertikal samordning

Fylkeskommunen skal som ansvarlig utviklingsaktør samarbeide nært med regionale myndigheter og arbeids- og næringsliv i utarbeidelsen av RUP.¹⁵ Det understrekes særskilt at god og forpliktende deltakelse fra regionale statsetater er nødvendig dersom en skal lykkes, og at dette gjelder både Fylkesmannen som statlig samordningsmyndighet og sektormyndigheter som SND-kontoret, miljø- og landbruksavdelingene hos Fylkesmannen, vegmyndigheter, fiskerisjef, arbeidsmarkedsetaten mv. Videre skal brukermidvirkning fra næringsliv, kommuner og øvrige organisasjoner sikre at handlingene som iverksettes, ivaretar brukernes behov og utfordringer.¹⁶ Dette innebærer at næringsliv og andre brukere må delta i prosessen med konkret utforming av de regionale utviklingsprogrammene. KRD har på et senere tidspunkt presisert overfor Riksrevisjonen at det er opp til det enkelte fylke, i samarbeid med representanter for brukerne, å komme fram til hvordan brukerperspektivet kan ivaretas på en mest mulig hensiktsmessig måte i det enkelte fylke.¹⁷

¹² St.meld. nr. 31 (1996–97), s. 8 og s. 36; St. prp. nr. 1 (1997–98), s. 93; Tildelingsbrev fra KAD til fylkeskommunene 1998, s. 4.

¹³ St.prp. nr. 1 (1999–2000), s. 108.

¹⁴ Innst. S. nr. 242 (1996–97), s. 30.

¹⁵ St.meld. nr. 31 (1996–97), s. 36.

¹⁶ St.meld. nr. 29 (1996–97), s. 12; Tildelingsbrev fra KRD til fylkeskommunene 1999, s. 5.

¹⁷ Brev fra KRD til Riksrevisjonen 23. februar 2000, Om forslag til revisjonskriterier.

Av Innst. S. nr. 242 (1996–97) går det fram at kommunalkomiteén forventer at fylkeskommunen vil prioritere denne oppgaven høyt, og at også andre sektorer bør delta på en forpliktende måte i arbeidet med RUP.¹⁸ Det vises videre til at et slikt programarbeid forutsetter sterkere samhandling mellom ulike etater og forvaltningsnivåer.

Målet er at aktører som deltar i utformingen og implementeringen av RUP på regionalt og sentralt nivå, det såkalte »partnerskapet», skal oppnå en gjensidig forståelse for regionale utfordringer og behov gjennom sin samhandling.¹⁹ I den regionale planleggingen skal statsetatene bidra til å²⁰

- tilpasse politikken på sine respektive arbeidsområder til særlige forutsetninger og muligheter i det enkelte fylke
- finne gode helhetsløsninger på tvers av tradisjonelle sektorgrenser
- koble etatenes virksomhet og virkemidler til de regionale løsningene

Forutsetninger for samordning

Graden av samordning mellom aktørene vil dels avhenge av hvilken tillit aktørene har til hverandre, og dels av hvilken nytte aktørene opplever å få ut av samhandlingen.²¹ I tillegg til disse grunnleggende forutsetningene vil samordningen på regionalt nivå også avhenge av samordning og tilrettelegging fra sentralt nivå.²² En samordning i tråd med målsettingene i St. meld. nr. 31 (1996–97) forutsetter at statsetatene har nødvendige fullmakter og frihet fra overordnet departement eller direktorat til å samordne sin innsats med regionale planer, aktører og prosesser.²³ Gjennom tildelingsbrevene og på andre måter skal departementene og direktoratene gi sine ytre etater signaler om å engasjere seg aktivt i planlegging og gjennomføring, samt tydeliggjøre hvilket handlingsrom og hvilken ressursmessig frihet den enkelte etat har innenfor vedkommende sektor.²⁴

Om de regionale statsetatenes rolle går det fram av Rundskriv T-3/98, Arbeidet med fylkesplanene,

¹⁸ Innst. S. nr. 242 (1996–97), s. 30.

¹⁹ Referat fra møtet med KRD 9. desember 1999.

²⁰ Rundskriv T-3/98, s. 21.

²¹ «Samordning på tvers av organisasjonsgrenser» av H. Knutsen, fra boka «Dugnadsånd og forsvarsverker», 1993.

²² Statskonsult rapport 99/21 «Styrt selvstyre?»

²³ Rundskriv T-3/98, s. 21.

²⁴ Rundskriv T-3/98, s. 22.

at disse har plikt til å delta med sin faglige kapasitet og kompetanse i utvalg som fylkeskommunen oppretter. Samtidig heter det at etatenes bidrag må ses i sammenheng med de tilgjengelige administrative ressursene.²⁵ Gjennom lover, forskrifter, instruksjoner og via budsjettbehandling får også underliggende etater ulike pålegg og føringer for hvordan de skal virke innenfor sitt sektorområde.²⁶ Til tross for samordningsmålsettinger og -ønsker er det dermed ikke gitt at det er mulig å foreta regionale tilpasninger av den enkeltes sektorinnsats. En best mulig samordning regionalt forutsetter dermed samordning og tilrettelegging sentralt.

Sentral samordning, godkjenning og oppfølging av RUP

Statskonsult legger til grunn at departementene generelt har en større forpliktelse enn etatene til å se sammenhenger mellom ulike sektorer. Av dette følger det at departementene også skal sette krav til nødvendig samordning mellom egen virksomhet og andres.²⁷ I den grad ulike sektorområder er basert på en viss grad av arbeidsdeling og spesialisering, er samordning nødvendig for at ulike aktiviteter ikke skal sprike i ulike retninger og eventuelt motvirke hverandre, men i stedet bidra til felles mål.²⁸ I samband med RUP, hvor flere sektorområder skal samarbeide om felles mål for å bidra til et mer helhetlig utviklingsarbeid, understreker dette ytterligere behovet for samordning på sentralt nivå.

Fram til 1. januar 2000 var det en sentral godkjenningsordning for alle RUP. Denne skulle sikre samsvar med nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken, ivareta et læringsaspekt i forhold til departementene og gi regionalt nivå mulighet for å gi tilbakemelding om situasjonen i fylkene.²⁹ Mulighetene for omdisponering mellom to kapitler og poster på statsbudsjettet forutsatte også en sentral godkjenning. Videre skulle den sentrale godkjenningsordningen ivareta styringsdialogen mellom KRD og fylkeskommunene.³⁰ Fra 1. januar 2000 har KRD endret prosedyrene for godkjenning av RUP, slik at fylker som får godkjent sine 4-årige nærings- og sysselsettingsstrategier i fylkesplaner eller som egne fylkesdelplaner, skal sende inn årlige utviklingsprogrammer til orientering og ikke til ordinær godkjenning.³¹ Fylkene skal melde fra om ev. omdisponerte beløp.

²⁵ Rundskriv T-3/98, s. 20.

²⁶ «Planleggingens mantra» i Plan 3–1998, av T. Holsen og T. Skjeggedal.

²⁷ Statskonsult Notat 2000:4 «Framtidens departement».

²⁸ Statskonsult rapport 99/12 «På kryss og tvers – om departementenes samordningsmekanismer», s. 9.

²⁹ Brev av 23. februar 2000 fra KRD til Riksrevisjonen Om forslag til revisjonskriterier.

³⁰ Tildelingsbrev fra KAD til fylkeskommunene 1998, s. 2.

³¹ St.prp. nr. 1 (1999–2000), s. 109; Foreløpig tildelingsbrev 2000, s. 4.

3.3 STERKERE OG MER FORPLIKTENDE KOBLING MELLOM REGIONALE UTFORDRINGER, PROGRAMMER OG VIRKEMIDLER

Samsvar mellom regionale forutsetninger og RUP

RUP kan ses som en strategi som fokuserer på hvordan en skal få mer effekt ut av den distrikts- og regionalpolitiske innsatsen gjennom bedre målretting og regional tilpasning av virkemidlene.³² I tillegg til økt vekt på samordning innebærer dette at RUP skal bygge på regionale forutsetninger og vilkår.³³ En god RUP forutsetter dermed at målsettinger og strategier er utformet med utgangspunkt i omforente analyser av regionale utfordringer og behov.

Forpliktende koblinger, planer, virkemidler og iverksetting

De regionale utviklingsprogrammene skal være et verktøy for samordning av både prosesser og virkemiddelbruk i regionalt utviklingsarbeid. Med basis i sektorbudsjettene skal aktørene forplikte seg gjennom avtaler og kontrakter om felles bruk av midler. De utførende aktørenes ansvar skal være klart definert.³⁴ «Forpliktende koblinger» innebærer å tydeliggjøre ansvaret for finansiering og gjennomføring av den enkelte RUP. Dette betyr at programmene skal være så konkrete at de utgjør et grunnlag for iverksetting, styring og oppfølging ut fra programmene ulike målsettinger og aktiviteter. Sammenhengen mellom regionale forutsetninger, programmer/målsettinger og iverksetting skal gi RUP styringskraft. Jo tydeligere disse sammenhengene er, desto sterkere er styringskraften til RUP forutsatt å skulle være.

Forpliktende koblinger og ansvarliggjøring henpeiler også på relasjonen mellom regionalt og sentralt forvaltningsnivå.³⁵ Det forutsettes samordning og koordinering mellom departementene på sentralt nivå. KRD har blant annet ansvar for å koordinere RUP i tildelingsbrev, og departementene skulle fram til 2001 delta i den sentrale godkjenningen og oppfølgingen av RUP.³⁶ Dette innebærer også vertikal samordning i og med at sektordepartementene, gjennom bl.a. tildelingsbrev, skal tilrettelegge for at regionale statsetater skal kunne inngå i forpliktende samarbeid om RUP.

Mer helhetlig virkemiddelbruk

Samarbeid mellom flere finansieringskilder om felles mål skal gi et mer helhetlig utviklingsarbeid i fylkene, hvor flere økonomiske virkemidler blir sett i sammenheng.³⁷ Ved innretning av virkemidlene i forhold til regionale utfordringer og behov er RUP for-

³² St.meld. nr. 31 (1996–97), s. 7, s. 30 og s. 35.

³³ St.meld. nr. 31 (1996–97), s. 32.

³⁴ Referat fra møtet med KRD 9. desember 1999.

³⁵ Referat fra møtet med KRD 9. desember 1999.

³⁶ Referat fra møtet med KRD 9. desember 1999.

³⁷ St.meld. nr. 31 (1996–97), s. 35 og s. 36.

utsatt å skulle bidra til en mer effektiv virkemiddelbruk.³⁸ Samtidig kan tverrsektorielt samarbeid gi en merverdi ved at virkemidler fra en sektor blir brukt i kombinasjon med virkemidler på andre sektorer.³⁹ Medfinansiering fra ulike aktører i partnerskapet er således sentralt for å oppnå en mer koordinert og effektiv innsats. Dersom RUP skal være i tråd med intensjonene, forutsetter det at programmet inneholder virkemidler fra flere sektorer.

RUP tar utgangspunkt i de distriktpolitiske virkemidlene for tilrettelegging og de direkte bedriftsrettede virkemidlene (SND).⁴⁰ I tillegg skal søknad om midler gjennom utkantsatsingen, fordeling av midler til kommunale næringsfond og etablererstipend kobles til RUP. Foruten de distriktpolitiske virkemidlene omfattet de regionale utviklingsprogrammene midler innenfor nærings-, landbruks-, fiskeri-, og arbeidsmarkedspolitikken i 1998.⁴¹ Landbrukets bygdeutviklingsmidler er eksempel på midler som skal ses i sammenheng med RUP.⁴²

Mens fylkeskommunene har det operative ansvaret for de tilretteleggende distriktpolitiske virkemidlene,⁴³ har SND ansvaret for de direkte bedriftsrettede virkemidlene innen distrikts- og næringspolitikken. Etableringen av SND-kontorer i fylkene innebærer en oppgavefordeling i forhold til regionalt utviklingsarbeid på fylkesnivå. Fylkeskommunen utvikler mål og strategier innenfor distrikts- og næringspolitikken, mens oppfølgingsansvaret gjennom konkret virkemiddelbruk blir lagt til SND-kontoret. I dette ligger det at RUP skal gi føringer for bruken av alle de virkemidler som SNDs distriktskontorer forvalter, såfremt føringene ikke er i strid med nasjonale mål og retningslinjer.⁴⁴ En føring må her forstås som en indirekte, men reell innflytelse på SNDs virkemiddelbruk.

Som et ledd i arbeidet med RUP gis fylkeskommunene mulighet til å overføre 20 prosent av rammen på kap. 2425 post 51 Distriktsutviklingstilskudd til kap. 551 post 51 Tilrettelegging for næringsutvikling og vice versa. Omdisponeringen skal godkjennes av KRD. Fra 1999 er det opprettet en ny post under KRDs budsjett, regionale samordningstiltak, som i den grad tiltakene faller inn under nærings- og sysselsettingsfeltet, skal forankres i RUP.

Samordning og forenkling av planprosessene

Mål og strategier i RUP skal formuleres på fylkesnivå og forankres i fylkesplanleggingen.⁴⁵ Samtidig

skal programmene være i tråd med nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken. Av St. meld. nr. 31 (1996–97) framgår det at intensjonen er å legge opp til en best mulig samordning og forenkling av planprosessene. Det understrekes at RUP ikke skal etableres som et tillegg til eksisterende planprosesser i fylkene, men at de skal virke integrerende og inngå i et helhetlig system. Tilknytningen til fylkesplan/strategisk næringsplan eller andre overordnede politiske styringsdokumenter skal klargjøres i RUP, samtidig som RUP skal utgjøre handlingsprogrammet til dette plankomplekset.⁴⁶

3.4 RUP SOM HANDLINGSPROGRAM

Kjennetegn ved handlingsprogrammer

Et handlingsprogram må klart vise hva som skal skje, hvor, når, hvordan og hvorfor, og ansvaret for planlegging og gjennomføring må være fastlagt.⁴⁷ Dette innebærer at det må gå klart fram hvilket ansvar og hvilke rettigheter de ulike aktørene har, og hva de binder seg til å gjøre av organisatorisk og økonomisk art. Handlingsprogrammer på regionalt nivå bør i størst mulig grad være basert på en omforent forståelse mellom de involverte parter av de mest sentrale utfordringene i fylket. Programplanleggingen har en syklisk eller rullerende form, ved at den fortløpende tar utgangspunkt i de årlige budsjettene. Ved slutten av året bør måloppnåelsen vurderes, slik at aktørene lærer hva som har fungert bra og dårlig i perioden. Den nye kunnskapen skal så brukes til å endre eksisterende mål og eventuelt formulere nye mål for neste periode.⁴⁸

Etterprøvbarehet og rapportering

RUP-ene skal være etterprøvbare ved at de skal inneholde realistiske mål som er så konkrete at det i etterkant er mulig å vurdere om de er oppnådd.⁴⁹ Opplegget for evalueringen skal skisseres i programmet, og det er fylkeskommunens ansvar å evaluere gjennomføringen av programarbeidet. Rapporteringen bør ha læring av egne erfaringer som hovedformål. Evaluering av prosess og resultater er en viktig nøkkel for å få til en slik effekt. Rapporteringsformen bør være avklart tidlig i prosessen for å sikre kvaliteten på de forholdene og dataene som skal rapporteres. Alle som stiller virkemidler og ressurser til rådighet, har ansvar for å synliggjøre resultatene av innsatsen, både overfor overordnet instans og i forhold til samlet oppfølging av programmet.⁵⁰

³⁸ Referat fra møtet med KRD 09.12.99.

³⁹ Rundskriv T-3/98, s. 33.

⁴⁰ Tildelingsbrev 1998, s. 4, s. 8, s. 9, s. 10, s. 13 og s. 20.

⁴¹ St.prp. nr. 1 (1998–99), s. 109.

⁴² St.prp. nr. 1 (1997–98) LD; Rundskriv T-2/98, s. 47.

⁴³ Som for eksempel tiltaksarbeid, grunnlagsinvesteringer, myk og hard infrastruktur, stedsutvikling, etablereroppfølging o.l.

⁴⁴ St.meld. nr. 31 (1996–97), s. 40; St. meld. nr. 29 (1996–97), s. 11; St. meld. nr. 51 (1996–97), s. 60; Rundskriv T-3/98, s. 14.

⁴⁵ St.meld. nr. 31 (1996–97), s. 35.

⁴⁶ Tildelingsbrev 1998, s. 4.

⁴⁷ «Teorier om samfunnsplanlegging», av Amdam/Veggeland 1991, s.212.

⁴⁸ «Teorier om samfunnsplanlegging», av Amdam/Veggeland 1991.

⁴⁹ Tildelingsbrev fra KAD til fylkeskommunene 1998, s. 4.

⁵⁰ Rundskriv T-3/98 B, s. 33.

4 Faktadel

4.1 TILRETTELEGGING FOR RUP PÅ SENTRALT NIVÅ

4.1.1 Organisering

Internt i KRD er arbeidet med RUP organisert som et avdelingsprosjekt i Regionalpolitisk avdeling (REGA), hvor prosjektlederen for RUP inngår i avdelingsledelsen. Det er nedsatt en intern arbeidsgruppe hvor hver seksjon i REGA er representert. Arbeidsgruppen skal bidra til å videreutvikle RUP og integrere arbeidet i avdelingen. Samtidig deltar de i den sentrale godkjenningen av RUP-ene. Til sammen bruker departementet ca. tre årsverk årlig i forbindelse med dette arbeidet.

På nasjonalt nivå har KRDs tilrettelegging bestått i å involvere aktuelle departementer i den sentrale samordningsgruppen som ble etablert i 1998. Gruppen består av representanter fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Landbruksdepartementet (LD), Fiskeridepartementet (FID), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Miljøverndepartementet (MD), Aetat-Arbeidsdirektoratet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og Kommunenes Sentralforbund (KS). Gruppen ledes av KRD. Høsten 1999 ble gruppen utvidet med Samferdselsdepartementet (SD) og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). I samband med godkjenningen av RUP 2000 har også Kystdirektoratet og Fiskeridirektoratet deltatt på et møte i samordningsgruppen. Samordningsgruppen har en rådgivende funksjon, der deltakerne i stor grad er avhengige av å ha klarert sine synspunkter i eget departement/direktorat.

KRDs utgangspunkt har vært å involvere de departementene som er ansvarlige for områder av stor betydning for utviklingen regionalt. Dette gjelder departementer som har både økonomiske virkemidler og sektorspesifikk kompetanse, slik som LD, AAD og NHD, og departementer med sentral sektorspesifikk kompetanse, slik som MD, KUF, SD og FID. Gjennom medlemmene i samordningsgruppen har KRD forsøkt å legge til rette for at ulike sektorer på regionalt nivå kan delta på en forpliktende måte i arbeidet med RUP. Som et ledd i dette koordinerer KRD at RUP er omtalt i sektordepartementenes tildelingsbrev, og kommer eventuelt med tekstforslag.

4.1.2 Introduksjonen av RUP i 1997

Under prosessen i samband med utarbeidelse av St. meld. nr. 31 (1996–97) ble forholdet mellom styringssystemene for RUP og de ordinære styringssy-

stemene for sektorene og fylkesplanleggingen delvis avklart. Samtidig er en del forhold blitt avklart i etterkant av meldingen. Flere i samordningsgruppen understreker betydningen av at RUP har vært en del av en utviklingsprosess og dialog departementene imellom.

Gjennom regionalmeldingen var det avklart hvilke departementer og aktører som skulle delta i RUP-arbeidet. Enkelte opplevde det imidlertid som noe uklart hvilken rolle man skulle ha i samordningsarbeidet. Ingen av medlemmene i samordningsgruppen, med unntak av KRD og MD, oppgir å ha vurdert egen kapasitet og ressurser ved introduksjonen av RUP. Det ble heller ikke vurdert hvilken kapasitet og ressurser regionale statsetater hadde i forhold til det å kunne delta i arbeidet på regionalt nivå.

Når det gjelder hvilke virkemidler som skulle inngå, er KRD av den oppfatning at dette også var avklart i regionalmeldingen. I forhold til Aetat sine tiltaksmidler opplevde imidlertid Aetat at de andre aktørene hadde større forventninger til bruken av disse enn det som var realistisk. Ifølge FID kom endelig avklaring av hvilke av deres virkemidler som kunne relateres til RUP 1998, først sent i desember 1997.

Samtlige medlemmer i samordningsgruppen mener at forholdet mellom RUP, fylkesplanen og strategisk næringsplan (SNP) ikke var tilstrekkelig avklart da RUP ble introdusert. Departementenes oppfatning er snarere at det hersket stor usikkerhet om RUP-ens status i forhold til handlingsdelen i fylkesplanen og SNP i 1997, og enkelte opplever fremdeles en usikkerhet knyttet til dette. Et problem som flere framhever, er at både fylkesplanen, SNP og RUP har regional utvikling som mål, mens prosedyrer og godkjenningsformer for de enkelte plantypene er forskjellige.

KRD har også registrert denne usikkerheten om plantypene på regionalt nivå. Av regionalmeldingen framgår det imidlertid eksplisitt at:

«Ein føresetnad frå Kommunal- og arbeidsdepartementet er at programma skal være forankra i fylkesplan og strategisk næringsplan, og at dei skal operasjonalisere planane.»

Videre vises det til følgende:

«I innhald vil programma (RUP) ha mykje til felles med dei årlege rulleringane av handlingsprogramma til strategisk næringsplan. Prosessen med

regionale utviklingsprogram vil bli meir forpliktede for partane enn dei tidligare prosessane.»

Fylkesplanen har ingen direkte kobling til de årlige budsjettene på tilsvarende måte som RUP. En gjennomgående holdning blant aktørene både sentralt og regionalt er at RUP-prosessen burde bli bedre koordinert med budsjettrutinene. Hva som kan gjøres i den sammenheng, og hvordan en slik koordinering burde foregå, er imidlertid i liten grad drøftet i samordningsgruppen. Et forhold som blir påpekt, er at fristen for innsendelse av RUP-ene er satt så tidlig som til 1. januar hvert år, like etter at budsjettrammene foreligger. Et annet forhold er at programarbeidsformen, som RUP representerer, baserer seg på mer langsiktige satsinger som strekker seg over lengre tid enn et enkelt budsjettår.

Da RUP ble introdusert, var det ikke klarlagt hvordan det skulle rapporteres på RUP, og heller ikke i forhold til de sektorvise rapporteringssystemene. Siden 1997 har imidlertid samordningsgruppen arbeidet med rapporteringssystemene. Målet har vært å utvikle et mer enhetlig metodeverktøy for rapportering og evaluering av RUP, men dette er fremdeles ikke ferdigstilt.

Et av departementene betegner dette som

«en kjempestor utfordring, da alle sektorene har mange virkemidler med forskjellig rapportering på hvert enkelt virkemiddel»

Departementene foretok ingen samordning av sine tildelingsbrev, regelverk og retningslinjer ved introduksjonen av RUP. Det er heller ikke foretatt slike tilpasninger etter hvert. Enkelte peker på at en slik samordning vil være problematisk fordi styringssystemene for sektorenes virksomhet og virkemidler er for ulike. Siden 1997 har imidlertid departementene i samordningsgruppen foretatt en utveksling av tildelingsbrev, både for å bli kjent med hverandres styringssignaler og for å sikre at ulike styringssignaler ikke er i strid med hverandre. Et gjennomgående trekk ved tildelingsbrevene er at underliggende etater oppfordres til samarbeid, og at betydningen av samordning regionalt og behovet for å se ting i sammenheng understrekes. Dette innebærer at departementene overlater til underliggende etater å foreta den konkrete samordningen i tiltak og programmer.

4.1.3 Samordningsgruppens arbeid

Den sentrale samordningsgruppen har hatt møter etter behov, ca. fem – seks ganger i året, siden den ble opprettet i 1998. Departementenes/direktoratenes ressursbruk i tilknytning til arbeidet med RUP varierer fra noen dagsverk (SD, KUF, Kystdirektoratet, Aetat-Arbeidsdirektoratet), og opp til ett-tre månedsverk for de mest aktive aktørene, slik som MD,

NHD, LD og Fiskeridirektoratet. Ressursbruken omfatter i hovedsak deltakelse på møter i samordningsgruppen, sentral godkjenning av RUP, samt deltakelse og forberedelser til landskonferansene om regionalt utviklingsarbeid.

Et hovedanliggende for mange av deltakerne i samordningsgruppen har vært å sikre at RUP ivaretar og ikke kommer i konflikt med egne sektorpolitiske målsetninger og retningslinjer. Dette har vært særlig sentralt i samband med den sentrale godkjenningen av RUP. Videre vektlegger flere behovet for å synliggjøre overfor regionalt nivå at det samarbeides sentralt. Landskonferansene om regionalt utviklingsarbeid er primært den arenaen hvor det sentrale samarbeidet blir kommunisert til de regionale aktørene. SD og KUF, som bare har deltatt i arbeidet siden høsten 1999, ga uttrykk for usikkerhet i forhold til hvorfor de var trukket med, og hvilken rolle de skulle ha i samordningsgruppen og RUP-arbeidet. Begge er nå i ferd med å klargjøre i eget departement hvordan de skal delta i arbeidet videre.

Sentrale tema i samordningsgruppen

I den sentrale samordningsgruppen har behandlingen av de årlige RUP, forberedelser til og oppfølging av landskonferanser om RUP, gjennomgang av sektorenes tildelingsbrev, styrings- og rapporteringssystem for RUP samt evaluering av RUP vært sentrale temaer som har vært drøftet.

Styringssystemene for RUP og forholdet mellom fylkesplan, SNP og RUP har vært et gjennomgående tema i samordningsgruppen helt siden det første møtet i 1998. Statskonsult presenterte da et utkast til styringssystem for RUP.⁵¹ I tråd med Statskonsults forslag konkluderte samordningsgruppen med at styringssystemene for RUP må bygges inn i det ordinære styringssystemet for sektorene og fylkesplanleggingen. I forlengelsen av dette har det pågått en kontinuerlig diskusjon i samordningsgruppen om RUP i forhold til øvrige plantyper/-prosesser på regionalt nivå. Gjennom denne prosessen er det blitt tydelig at RUP skal forankres i godkjent fylkesplan og SNP og utgjøre handlingsdelen i fylkesplanen på nærings- og sysselsettingsområdet. Samtidig har departementene vært opptatt av at planprosessene på regionalt nivå bør forenkles.

Samordningsgruppen har også vurdert rapporteringsrutinene for fylkesplanen og RUP, sett i forhold til tverrsektorielt samarbeid på sentralt og regionalt nivå. Samordningsgruppen gjennomgikk de ulike sektorenes rapporteringssystemer, og fant ut at det nåværende systemet kun dekker sektorenes ansvarsområder. På bakgrunn av dette har man kommet fram til at det er behov for et rapporteringssystem som ser på samhandling mellom sektorer, og som in-

⁵¹ Notat om styringssystem for regionale utviklingsprogram fra Statskonsult til KR D, 28. mai 1998.

kluderer ulike brukergrupper i forhold til det offentlige apparatet. Samordningsgruppens forutsetning er at et tverrsektorielt rapporteringssystem skal bygge på de sektorvise rapporteringssystemene. En arbeidsgruppe ledet av MD med representanter fra KRD, LD og NHD har utformet mandat for et utredningsarbeid på området. MD og KRD vil stå som oppdragsgivere.

Brukermedvirkning i planprosessen, spesielt fra næringslivet, har også blitt sterkere fokusert i samordningsgruppen. Dette er et tema som tydeligst opptar NHD. Sentrale problemstillinger i den sammenheng har vært hvordan brukerne skal være representert, hvordan de best kan involveres i prosessen, og hvordan brukernes syn på RUP kan fanges opp i de enkelte fylkene.

I regi av samordningsgruppen er det arrangert årlige landskonferanser for aktører regionalt og sentralt, hvor formålet har vært å drøfte erfaringer og videreutvikling av arbeidet med RUP. Forberedelsene og til en viss grad oppfølgingen av disse konferansene har vært sentralt i samordningsgruppens arbeid. Læring, erfaringsutveksling, brukermedvirkning, regionalt handlingsrom, forholdet mellom RUP og øvrige plansystemer samt videreutvikling av programarbeidsformen har vært i fokus på disse landskonferansene.

Ifølge sitt mandat skal samordningsgruppen arbeide med å finne felles berøringspunkter mellom de ulike politikkområdene, hvor samarbeid kan gi effektiviseringsgevinster som er til fordel for flere sektorer regionalt. I samordningsgruppen har det primært vært diskusjoner på prinsipielt og generelt grunnlag om samordningsproblematikk. Det har i mindre grad blitt arbeidet aktivt med sikte på å øke effektene av RUP-arbeidet på regionalt nivå. Ingen av aktørene på sentralt nivå mener å kunne vise til at samordningsgruppen har iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet på regionalt nivå. Noen få mener imidlertid at erkjennelsen av at SD og KUF bør være med i RUP-arbeidet, kan sies å være et resultat av en slik prosess i samordningsgruppen.

Den sentrale godkjenningsordningen

Med unntak av Arbeidsdirektoratet har alle informantene deltatt i den sentrale godkjenningen av RUP.⁵² Aktørenes interesse for og medvirkning i den sentrale behandlingen avhenger særlig av hvor involvert de enkelte sektorer er i finansieringen av RUP på regionalt nivå. Samtidig er det en viss tilbakeholdenhet og skepsis blant departementene mot det å foreta en sentral godkjenning og kontroll av et

program som dreier seg om regionale forhold. Holdningen er heller at departementene bør gripe inn hvis det oppstår konflikter og uenighet som ikke kan løses på regionalt nivå. Fiskeridirektoratet mener imidlertid at en sentral godkjenning er nødvendig for å sikre at programmene ikke er i strid med de retningslinjer som er gitt av Stortinget og regjeringen.

For sektordepartementene dreier den sentrale godkjenningen seg særlig om å sikre seg at målsettingene i RUP er i tråd med målsettinger for egen sektor. I noen grad går man også inn og ser på realitetene i RUP, når det gjelder konsistens, helhet og etterprøvbarhet. Som følge av kort saksbehandlingstid (vel 15 RUP-er på 14 dager) og hvordan programmene er utformet, blir det imidlertid stilt spørsmål ved om det er mulig på en forsvarlig måte å foreta en slik krevende vurdering fra departementenes side.

KRD har nettopp fokusert på innholdet i programmene i sine tilbakemeldinger til fylkeskommunene. I den sammenheng har det blitt vektlagt hvorvidt kravene om konsistens, sammenheng mellom analyser, mål, strategier og virkemiddelbruk samt etterprøving og rapportering følges. Den sentrale behandlingen har også dreid seg om godkjenning av omdisponeringer og læringsoverføring fra regionalt til sentralt nivå. Etter KRDs oppfatning har den sentrale godkjenningsordningen fungert bra med hensyn til å introdusere RUP overfor de ulike departementene. KRD opplever at godkjenningsordningen har vært en egnet måte å inkludere de andre departementene i RUP-arbeidet på, og den har bidratt til at læringseffekten har blitt spredt på flere sektordepartementer. Gjennom intervjuene med Riksrevisjonen var det bare LD foruten KRD som pekte på læringsaspektet ved godkjenningsordningen. De fleste øvrige aktørene vurderte i hovedsak den sentrale godkjenningen ut fra et kontrollperspektiv.

Fylker med godkjent fylkesplan eller fylkesdelplan⁵³ har fra 2000 anledning til å godkjenne sine egne RUP. Bakgrunnen for dette er at KRD ønsker et mer langsiktig perspektiv på det regionale utviklingsarbeidet. Samtidig ser departementet at egen godkjenning er mindre ressurskrevende, og at læringsbehovet regionalt og sentralt er mindre fordi RUP er blitt bedre. RUP skal imidlertid fremdeles sendes KRD til orientering med melding om omdisponert beløp. Sentral godkjenning vil bli foretatt hvert fjerde år i samband med nærings- og sysselsettingsstrategiene i fylkesplanen. Fiskeridirektoratet stiller seg kritisk til denne utviklingen og mener det er nødvendig å innføre et nytt kontrollsystem sentralt og regionalt som erstatning for den gamle ordningen.

⁵² Hvorav Kystdirektoratet og Fiskeridirektoratet har deltatt f.o.m. RUP 2000.

⁵³ I tråd med retningslinjene i T-2/98 og T-3/98.

4.1.4 Fylkenes syn på den sentrale tilretteleggingen

De fleste aktørene på regionalt nivå har inntrykk av at samordningen mellom departementene har blitt bedre siden 1997. Det er likevel en bred oppfatning at den sentrale tilretteleggingen ikke er god nok, og at mye fremdeles gjenstår før departementene framstår og opptrer på en enhetlig måte. En av aktørene i Nordland beskriver dette slik:

«Departementene samarbeider ikke på samme måte som regionalt nivå blir bedt om, pålagt, gjør og finner hensiktsmessig.»

Deltakerne i fylkene opplever at ansvaret for samordningen er overlatt til det regionale nivået, noe som bidrar til å skape frustrasjon regionalt. I Rogaland uttrykker en av aktørene seg på denne måten:

«Det kan ikke forlanges samforståelse på et lavere nivå, når nivået over ikke er samordnet.»

For aktørene på regionalt nivå er det uklart og utydelig hvilken dialog som finnes på sentralt nivå. For fylkene er det eneste synlige uttrykket for at det samarbeides sentralt, de årlige landskonferansene om RUP-arbeidet. Flere peker på at dette i seg selv ikke er tilstrekkelig for å samle så vidt mange og ulike sektorområder. Derfor etterlyses det mer entydige og samordnede føringer fra sentralt nivå. I forlengelsen av dette viser flere til SND, som må forholde seg til over 240 forskjellige føringer fra fem ulike departementer. Statens Utdanningskontor og utdanningsavdelingen i Nordland etterlyser på sin side klarere føringer fra KUF om prioritering og eventuelt mulighet for å bidra til finansiering av tiltak i RUP. Enkelte går lenger og mener at departementene burde utarbeide et felles rundskriv og en veiledning om RUP-arbeidet. Andre mener at en felles pott med regionale utviklingsmidler kunne lette samarbeidet om RUP regionalt.

Regionalt har man også sett eksempler på at det gis motstridende signaler ved at det anbefales aktiviteter innenfor en sektor som skal tones ned innenfor en annen sektor. Forholdet mellom arbeidsmarkedspolitikken og distriktpolitikken blir av flere trukket fram som et eksempel i så måte. Mens arbeidsmarkedspolitikken krever en mobil arbeidsstyrke, vektlegger distriktpolitikken tilrettelegging for at folk skal kunne bo og arbeide i distriktene. Regionalt blir det sett på som en stor utfordring å få til møteplasser, slike som RUP, i skjæringspunktet mellom departementenes og direktoratenes styring av sektoretatene gjennom tildelingsbrev, og den saksforberedende regionalpolitiske behandlingen på fylkesnivå på den andre siden. Slike utfordringer kan være undervurdert fra sentralt nivå.

Flere i samordningsgruppen bekrefter de regio-

nale aktørenes oppfatning om at departementene ikke samarbeider slik aktørene på regionalt nivå forventer. De mener imidlertid at denne problematikken ikke er like aktuell i dag som for kort tid siden. Enkelte i samordningsgruppen mener hovedutfordringen er å synliggjøre det samarbeidet som faktisk foregår mellom departementene på sentralt nivå. I den sammenheng blir det pekt på at mange av medlemmene i samordningsgruppen er aktive i diskusjonene på landskonferansene, og at det kan gi et overdramatisert inntrykk av konflikter på sentralt hold. Flere er imidlertid av den oppfatning at det ikke alltid er nødvendig med sterk samordning på sentralt nivå for å få til samordning regionalt. Disse understreker at det er en forutsetning at rammebetingelser og retningslinjer for samordningen er avklart på sentralt nivå.

Flere i samordningsgruppen ser at et felles rundskriv om RUP-arbeidet kunne lette samarbeidet om RUP regionalt. Dette er imidlertid ikke drøftet i samordningsgruppen, og enkelte departementer ser heller ikke behovet for et felles rundskriv. To av departementene påpeker at det samordningsperspektivet som legges til grunn for RUP-arbeidet, avhenger av om samarbeidet blir realisert gjennom regelverk og ordninger. Slik RUP er definert i dag, inneholder det begrenset med midler. Slik budsjettssystemet fungerer, er det også begrenset hva som er mulig å få til på sentralt nivå i forhold til RUP. Dette er problemstillinger som etter departementenes oppfatning ikke er like synlige for aktørene på regionalt nivå.

Forslaget fra enkelte regionale aktører om en felles RUP-pott blir avvist av sektordepartementene. Gitt dagens budsjettordning blir det både sett på som lite ønskelig og vanskelig å gjennomføre. Flere ser heller ikke behovet for en felles RUP-pott fordi underliggende etater etter deres oppfatning har relativt stor handlefrihet innenfor rammene av dagens ordninger. Andre peker på at formålet med RUP ikke er å etablere nye ordninger, men å få de ordinære budsjettene til å virke sammen for et mer effektivt utviklingsarbeid regionalt. Fra KRDs side blir en felles RUP-pott sett på som en ren ønsketenkning.

4.1.5 Departementenes syn på hovedutfordringer i samordningen av RUP-arbeidet

Samlet sett opplever ikke KRD at det har vært stor motstand i samordningsgruppen mot hovedperspektivene i RUP. Departementet har samtidig erfart at de ulike sektorene ikke har vært særlig villige til å endre eller prøve ut nye rammebetingelser i samband med videreutviklingen av RUP. KRD peker videre på at det har vært en stor utfordring å skape engasjement blant departementene i forhold til å delta aktivt i RUP-arbeidet. Dette har bl.a. sammenheng med at det har vært vanskelig å få tydeliggjort sektorenes fordeler og nytte av å delta i RUP. Særlig

overfor Aetat og NHD opplever KRD at det har vært vanskelig å synliggjøre dette. Konflikter mellom de regionalpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske målene gjør at AAD opplever at de har andre mål og et annet fokus enn det arbeidet med RUP innebærer. NHD mener det er summen av virkemidlene knyttet til generelle rammebetingelser for næringslivet og de spesifikke næringsrettede virkemidlene som er av størst betydning for å sikre næringsutvikling. I og med at RUP involverer begrensede virkemidler, oppfatter dermed ikke NHD at RUP innbefatter dette brede næringsutviklingsperspektivet.

Blant departementene i samordningsgruppen er det ulike syn på hvilken betydning RUP har for realiseringen av sektorvise målsettinger innen eget politikkområde. LD opplever at det er nokså bra samsvar mellom egne satsingsområder/målgrupper og RUP, og ser betydning av RUP i en slik sammenheng. KUF opplever tilsvarende at RUP som program stemmer overens med departementets målsettinger om å fremskaffe og utvikle kompetanse i alle regioner i landet. NHD mener at RUP har en mer begrenset betydning i forhold til å realisere de næringspolitiske målsettingene. AAD, MD og SD opplever at RUP har liten eller ingen spesiell betydning for realiseringen av mål innen deres politikkområder. FID ser det som uvisst hvilken betydning RUP har for realisering av mål innen fiskeri- og havbrukssektoren.

Aktørene i samordningsgruppen gir et sammensatt bilde av hva de ser på som sentrale hovedutfordringer i samordningen av RUP-arbeidet på sentralt nivå. Av synspunkter som gjør seg gjeldende vises det til at departementene tradisjonelt har vært opptatt av sine sektorområder, og at det på den bakgrunn vil være en hovedutfordring å løse opp i disse tradisjonene. I lys av at ulike angrepsvinkler og ståsteder er med på å skape spenningsforhold mellom departementene, blir også det å få til samarbeid og samordning i seg selv sett på som en utfordring. Det blir pekt på at den sentrale samordningen må bidra til å skape og opprettholde god kontakt og kommunikasjon mellom departementene, slik at RUP-arbeidet blir utviklet videre. Videre mener enkelte at det bør legges mer tyngde på fellespotten med større grad av forpliktelse for deltakerne, og at sentrale myndigheter må involveres sterkere enn hva tilfellet er i dag. KRD selv mener at større politisk trykk er en nødvendig forutsetning for at samordning skal bli satt høyere på dagsordenen i departementene. Videre ses det som viktig at ansvarsdelingen er avklart, slik at departementene er omforente og ikke sender motstridende styringssignaler til lokalforvaltningen. Enighet på sentralt nivå i forhold til hvordan det bør jobbes i RUP, blir vektlagt i den sammenheng.

Flere peker på at det er viktig å unngå for mye detaljstyring fra sentralt nivå. SND har et inntrykk av at sentrale regelverk og retningslinjer i liten grad tar høyde for regionale forskjeller, og at det gjenstår en del på dette området. Samtidig vises det til at gra-

den av detaljstyring varierer betydelig mellom sektorene. I forlengelsen av dette blir det sett på som nødvendig med reell desentralisering ved at sentralt nivå gir avkall på noe styring for at man skal få til samordning regionalt. Andre peker på at det kunne vært arbeidet mer med retningslinjer på nasjonalt nivå for det regionale utviklingsarbeidet. Til sist blir det sett på som en viktig utfordring å få synliggjort det arbeidet som gjennomføres på sentralt nivå. Samordningsgruppen har et informasjonsbehov i forhold til det regionale nivået, og dette vurderes som en svakhet ved den sentrale samordningen av RUP-arbeidet i dag.

4.2 FYLKENES ARBEID MED RUP

4.2.1 Organisering

Fylkeskommunenes roller og oppgaver i arbeidet med RUP tar utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanleggingen. Dette innebærer at det er fylkeskommunen ved plan- og næringsenheten som organiserer og samordner planprosessen og det regionale utviklingsarbeidet og skriver ut plandokumentet. Videre er det fylkesutvalget som foretar endelig behandling av programmet og innstiller overfor Fylkestinget som fatter endelig vedtak om de regionale utviklingsprogrammene. Ut over dette er prosessen med å utarbeide RUP organisert noe ulikt i de tre fylkene, og det er et varierende antall og typer av aktører som er involvert i arbeidet.

I Nordland er det *etatssjefskollegiet* som samordner og fungerer som styringsgruppe for arbeidet på administrativt nivå. Gruppen består av de samme aktørene som deltok i frifylkeforsøket i Nordland, dvs. etatslederne fra SND-Nordland, Fiskerisjefen i Nordland, Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA), Aetat Nordland, og Nordland fylkeskommune ved Plan- og næringsavdelingen og Utdanningsavdelingen. Når RUP blir utformet og behandlet, trekkes også NHO, LO og Statens utdanningskontor inn i partnerskapet, i *utvidet etatskollegium*. Fram til 1999 hadde man i tillegg en *samordningsgruppe* med mellomledersjiktet i de ovennevnte etatene. Gruppen hadde oppgaver knyttet til utforming, iverksetting og evaluering av programmene. På områder hvor det er et koordineringsbehov mellom flere aktører og satsinger, slik som reiseliv, fiskeri, olje og energi mv. er det etablert *team*. Teamenes primære oppgave er å gjennomføre RUP, og i den forbindelse er det inngått kontrakter mellom teamkoordinator og plan- og nærings sjefen.

I Oppland fungerer *arbeidsmarkedsrådet* med i alt 16 deltakere som styringsgruppe for arbeidet med RUP. Arbeidsmarkedsrådet er satt sammen av ledernivået i partnerskapet, bestående av fylkeskommunen ved Plan-, oppvekst- og næringsavdelingen, Aetat Oppland, SND-Oppland, Fylkesmannens land-

bruksavdeling, Statens utdanningskontor, Statens vegvesen, Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Gjøvik, KS, LO og NHO samt tre fylkespolitikere. En *arbeidsgruppe* bestående av saksbehandlere fra ovennevnte etater er ansvarlig for å utarbeide og videreutvikle programmet. Fram til 2000 har arbeidsmarkedsrådet fungert som referansegruppe for dette arbeidet. Forut for den politiske behandlingen blir RUP lagt fram for *Lederforum Oppland*,⁵⁴ som har en koordinerende rolle i fylkesplanarbeidet.

I Rogaland er det *fylkesutvalget* som utgjør styringsgruppen for arbeidet med RUP. En *arbeidsgruppe* med til sammen 18 aktører deltar i utarbeidelsen av programmene. Rogaland fylkeskommune ved Nærings-, kultur-, og regionplanseksjonen, Rogaland reiseliv, Aetat Rogaland, Fylkesmannens landbruksavdeling, Fiskerisjefen i Rogaland, SND-Rogaland, NHO, LO, de fire regionene og de to største bykommunene i fylket er alle representert på leder-/saksbehandlernivå i arbeidsgruppen. I 2000 er det i tillegg opprettet et *eksternt arbeidsutvalg* med de mest sentrale virkemiddelaktørene, Rogaland fylkeskommune, Fylkesmannens landbruksavdeling og SND-Rogaland. Utvalget skal ta stilling til prioritering og finansiering av konkrete prosjektforslag. Videre er det fra 2000 planer om å etablere et *internt arbeidsutvalg* i fylkeskommunen med deltakelse fra Kultur-, regionalplan- og næringsseksjonen samt Opplæringsavdelingen.

4.2.2 Om innholdet i RUP

Både i Nordland, Oppland og Rogaland er utgangspunktet at de regionale utviklingsprogrammene skal være fylkesplanens handlingsprogram innen sysselsetting og næringsutvikling.

I programmene for 2000 gir de undersøkte fylkene et kort innblikk i prosessen rundt arbeidet, kobling mot nasjonale mål og retningslinjer samt forankring til fylkesplanen og andre regionale planer. Nordland beskriver i sin RUP ulike aspekter ved næringsutviklingen og den demografiske utviklingen i fylket og peker på sentrale utfordringer som Nordlandssamfunnet står overfor. I tillegg til en beskrivelse av nåsituasjonen gjengir Rogaland en analyse av fylkets sterke og svake sider i sin RUP. Denne analysen ble gjennomført i samband med forrige strategiske næringsplanprosess og utgjør et grunnlag for de utfordringene som fylket peker på i RUP. Oppland har ikke foretatt noen problemanalyse i sitt program for 2000, men henviser til at dette er gjort i fylkesplanen for Oppland 2000–2003. På grunnlag av denne problemanalysen er det utledet en visjon for fylkesplanen. Visjonen danner utgangspunkt for det regionale utviklingsarbeidet og er gjengitt i RUP 2000.

⁵⁴ Lederforum Oppland ledes av fylkesrådmannen, og består av Fylkesmannen, tre seksjonsledere fra fylkeskommunen, KS-lederen og fylkesordføreren som observatør.

Med utgangspunkt i fylkesplanen skisserer programmene mål, strategier og innsatsområder i det regionale utviklingsarbeidet. Ofte går de samme satsingsområdene igjen i de tre fylkene. Kompetanseutvikling, innovasjon, entreprenørskap/nyskaping, sysselsetting, infrastruktur, regionalt samarbeid og internasjonalisering er eksempler på satsingsområder som er skissert i de tre fylkenes RUP for 2000.

4.2.3 Utarbeidelse

Nordland

Fylkeskommunen ved Plan- og næringsavdelingen har en koordineringsrolle i utarbeidelsen av RUP, der de tilrettelegger for prosessen og utformer programmet. Satsingsområdene som er gjengitt i RUP, er hentet fra fylkesplanens næringsdel. I Nordland står utformingen av mulige prosjekt i fokus når RUP blir utarbeidet. Fylkeskommunen inviterer i september hvert år utvidet etatskollegium til å komme med innspill. Det er utviklet en bestemt mal for dette formålet. Flere etater setter da i gang prosesser internt og drøfter man ønsker å bidra med i RUP, før dette formidles videre til fylkeskommunen. I denne fasen har fylkeskommunen både fellesmøter og sektorvise møter med de etatene som kommer med forslag til prosjekter.

På bakgrunn av innspillene utarbeider fylkeskommunen et forslag til RUP som diskuteres i etatskollegiet, i utvidet etatskollegium, og i teamene. Samtlige aktører, med unntak av SND og LO, oppgir at de har utarbeidet innspill til prosjekter i RUP. Etatskollegiet gjennomgår og kommenterer RUP-dokumentet, får presentert prosjekter fra etatene og gir fylkeskommunen råd om hvilke prosjekter som skal prioriteres. Fylkeskommunen legger vekt på fleksibilitet til å iverksette prosjekter i løpet av året, slik at RUP fungerer som en ramme trukket opp ved strategier og innsatsområder. Dette innebærer at man ikke binder seg til enkeltprosjekt ved starten av året, med unntak av prosjekter som forutsetter finansiell medvirkning innenfor årets midler.

De fleste opplever prosessen rundt utarbeidelsen av RUP som god, men noen aktører i Nordland peker på svakheter ved prosessen. Et par aktører gir uttrykk for at prosessen er for mye styrt fra fylkeskommunen. Disse mener at etatene ikke har hatt nok innflytelse på hvordan RUP blir bygd opp eller på arbeidsmetode, og mener at f.eks. RUP 2000 framstår mer som en samling av tiltak som er puttet i et dokument, enn som vyer og visjoner for arbeidet framover.

Oppland

I Oppland er det næringsseksjonen i fylkeskommunen som har hovedansvaret for utformingen av RUP. Næringsseksjonen utarbeider RUP-dokumentet på basis av egne og samarbeidspartenes innspill. Pro-

sessen med å utarbeide RUP begynner tidlig på året (mai – juni). Fylkeskommunen arrangerer da sær møter med hver enkelt aktør, hvor de blir utfordret i forhold til sine virkemidler og satsinger. I tillegg er det ca. fem – seks møter i arbeidsgruppen årlig hvor strukturen på selve RUP-dokumentet, gjennomgang av økonomiske oversikter og diskusjoner knyttet til satsingsområder, prosjekter og tiltak har vært sentrale tema.

Deltakerne i arbeidsgruppen bidrar i varierende grad i den konkrete utarbeidelsen av dokumentet. I 1999 bestod arbeidsgruppen av i alt 20 deltakere. Flere aktører peker på at det er problematisk med en så stor arbeidsgruppe. SND uttaler blant annet følgende:

«Møtene har etter hvert fått for mange deltakere. Dermed har de fått en type seminarpreg, og dette har svekket dem som diskusjonsarena.»

Fylkeskommunen ga også uttrykk for at arbeidsgruppemøtene ble et stort og u håndterlig forum. Som en konsekvens av dette ble arbeidsgruppen i 2000 delt i to. De sentrale virkemiddelaktørene i fylket, som Oppland fylkeskommune, Aetat, SND og FMLA, danner en egen arbeidsgruppe sammen med tre fylkespolitikere (to fra hovedutvalg næring og kultur og en fra hovedutvalg for opplæring og kompetanseutvikling). De øvrige deltakerne i arbeidsgruppen er etablert i en egen referansegruppe.

Aktørene stiller i varierende grad opp på møtene i arbeidsgruppen, og i flere av møtene har bare halvparten møtt. Det er fylkeskommunen som i stor grad driver fram prosessen. Det er i hovedsak virkemiddelaktørene som inngår i den sentrale arbeidsgruppen, som bidrar med konkrete innspill i utarbeidelsesfasen. De øvrige deltakerne bidrar i begrenset grad i utarbeidelsen av RUP og opplyser at de stiller opp med det de kan avse av ressurser. For de fleste vil dette si at en saksbehandler stiller på møter og seminarer i tilknytning til RUP i den grad vedkommende har anledning.

Rogaland

Det er i hovedsak næringsseksjonen i fylkeskommunen som har utarbeidet årlige RUP i Rogaland, med bidrag fra fylkeskommunens regionplanseksjon og Aetat fylke i analysedelen. Arbeidsgruppen har ca. seks møter årlig. Prosessen fram til utarbeidelse av RUP-dokumentet starter om høsten. De færreste av aktørene i Rogaland opplever imidlertid at møtene i arbeidsgruppen dreier seg om utarbeidelse av RUP. Møtene bærer etter deltakernes oppfatning mer preg av informasjonsutveksling om bl.a. statistikk, føringer fra sentralt hold, andre regionale planer og presentasjoner av de enkelte aktørenes arbeidsområder.

I 1998 og 1999 vektla fylkeskommunen analysedelen i RUP for å få en omforent forståelse blant de

enkelte aktørene i arbeidsgruppen av hva som er utfordringene i Rogaland, og hvilke satsingsområder man skal gå inn på. Fylkeskommunen opplevde at arbeidsgruppen viste lite engasjement i dette arbeidet, og man strevde med å samle og motivere de enkelte til innsats i RUP-arbeidet. Arbeidsgruppen på sin side opplever i stor grad at disse møtene ikke er lagt opp slik at man får en diskusjon om innholdet i programmene.

I arbeidet med RUP 2000 fokuserte fylkeskommunen mer på handlingsdelen i RUP og mindre på analyse, slik at foregående års satsingsområder ble videreført med mindre justeringer. I et forsøk på å skape større engasjement i arbeidsgruppen inviterte fylkeskommunen de i arbeidsgruppen som ønsket å gjennomføre prosjekter i tilknytning til RUP, til å argumentere for sine søknader om prosjektmidler i arbeidsgruppen. Dette skjedde i sluttfasen av RUP-prosessen, og et flertall av medlemmene i arbeidsgruppen oppgir at de kom med forslag til prosjekter som de ønsket å få gjennomført og finansiert i samband med RUP 2000.

SND og FMLA peker begge på det er viktig å delta i utarbeidelsen av RUP for å føle eierskap til programmet, og de gir i den sammenheng uttrykk for at de ønsker å delta mye tyngre i arbeidet enn det som har vært tilfelle hittil. FMLA uttaler om dette:

«Det har blitt for lite muligheter til å komme med innspill til satsingsområder i selve RUPen, der en tenker ut hva det vil være naturlig å ta tak i innenfor de prioriterte områdene som det gis signaler om fra sentralt hold.»

Alle peker på at arbeidsgruppen i Rogaland er et stort forum, med 18 aktører i alt, og at dette kan skape koordineringsproblemer. Samtidig består arbeidsgruppen både av aktører som bringer penger inn i RUP (i hovedsak Rogaland fylkeskommune, FMLA og SND), og aktører som skal hente penger ut av RUP (i hovedsak regionene representert ved interkommunale næringsutviklingsselskaper). Særlig virkemiddelaktørene opplever dette som et problem fordi det blir vanskelig å få til en god diskusjon om prosjektene i arbeidsgruppen når mange er opptatt av å manøvrere seg i posisjon til å få penger. Som en konsekvens av dette tok derfor SND og FMLA initiativ til å etablere et arbeidsutvalg bestående av Rogaland fylkeskommune, SND og FMLA høsten 1999. Arbeidsutvalget skal foreta prioriteringer av de konkrete prosjektforslagene og beslutning om finansiering. På det tidspunktet Riksrevisjonen besøkte Rogaland (februar/mars 2000) hadde imidlertid verken SND eller FMLA sett eller godkjent innholdet i RUP 2000. Fordi arbeidsgruppen i liten grad informeres om de prioriteringene som gjøres i arbeidsutvalget, er det flere i arbeidsgruppen som betrakter utvelgelsen og prioriteringen av tiltak som diffus. De opplever at utvalget i for stor grad isolerer seg, og at

arbeidsgruppen i liten grad blir rådspurt og ikke minst informert om hva som legges til grunn ved prioriteringene.

4.2.4 Gjennomføring⁵⁵

Nordland

I Nordland har samtlige aktører i utvidet etatskollegium skrevet under på RUP 2000, der det går fram at de står samlet bak programmet og vil arbeide for å iverksette tiltakene i programmet. Flere understreker betydningen av at man på denne måten synliggjør overfor politikerne som skal godkjenne programmet, at dette er noe som alle aktørene er enige om. Fylkeskommunen oppgir at det som har vært planlagt i RUP, har blitt igangsatt, men at man ikke har kommet i mål med alle prosjektene.

RUP for Nordland lister opp flere aktører som er aktuelle som ansvarlige for gjennomføringen av prosjekter under de enkelte satsingene. Når man kommer til gjennomføringen av de konkrete prosjektene, er det som regel bare en hovedansvarlig, men det framgår ikke av programmene. Nordland har valgt å skille mellom satsinger basert på utviklingsorienterte virkemidler, og satsinger finansiert med søknadsbaserte midler. Mens gjennomføringsansvaret for utviklingsorienterte satsinger er knyttet til gjennomføring av konkrete prosjekter, innebærer gjennomføringsansvaret for de søknadsbaserte satsingene i hovedsak å behandle innkomne søknader og å følge opp disse.

Ut fra RUP er Nordland fylkeskommune den dominerende aktøren i forhold til gjennomføringsansvar, både når det gjelder utviklingsorienterte og søknadsbaserte midler. I 1998 og 1999 er fylkeskommunen satt opp med gjennomføringsansvar på ti av elleve utviklingsorienterte satsinger, og på åtte av ti søknadsbaserte satsinger. I 2000 har fylkeskommunen ansvar for 22 av 24 utviklingsorienterte satsinger, og for åtte av ti søknadsbaserte satsinger. I hele perioden synes det som alle typer aktører er gjennomføringsansvarlige, dvs. kommuner, næringsliv, regionale statsetater, halvoffentlige selskaper (reiseliv), organisasjoner, forsknings- og utdanningsinstitusjoner mv. I 1998 og 1999 er imidlertid etatskollegiets etater i mindre grad representert i gjennomføringen enn i 2000. I 2000 er alle etatene i etatskollegiet for første gang omtalt som gjennomfø-

ringsansvarlige under en eller flere satsinger. På det tidspunktet da datainnsamlingen ble avsluttet (juni 2000), hadde imidlertid verken Fiskeridirektoratets regionkontor, SND eller LO hatt ansvar for å gjennomføre utviklingsorienterte prosjekter i RUP. Dette blir delvis sett i sammenheng med at de til forskjell fra etatskollegiet for øvrig ikke fikk gjennomslag for eller ikke fremmet prosjektforslag i tilknytning til årets eller foregående års RUP. Når det gjelder de søknadsbaserte midlene, er SND, med sitt ansvar for distriktsutviklingstilskudd- og risikolåneordningen, og FMLA, med ansvar for bygdeutviklingsmidlene, de viktigste aktørene.

Oppland

Som i utarbeidelsesfasen har fylkeskommunen i Oppland en sentral rolle i gjennomføringen av RUP. Fylkeskommunen står som ansvarlig for hoveddelen av gjennomføringen, mens de andre aktørene står som ansvarlige eller er samarbeidspart for et begrenset antall prosjekter.⁵⁶ Av de 15 prosjektene som er konkret nevnt i RUP 2000, er fylkeskommunen hoved- eller medansvarlig for alle med unntak av ett. Videre har SND ansvar for et prosjekt hvor målet er å sette i gang nettverksgrupper for kvinnelige etablerere. I flere av prosjektene er det opptil fem aktører som står som ansvarlige, uten at noen er pekt ut som hovedansvarlig. De andre aktørene i arbeidsgruppen er med som samarbeidspartnere i ett til tre prosjekter hvor de står som ansvarlige sammen med fylkeskommunen.

De regionale utviklingsprogrammene er gradvis blitt noe mer konkrete i forhold til prosjekter som skal eller er i ferd med å gjennomføres. RUP 1998 inneholder få konkrete prosjekter. RUP 1999, og særlig RUP 2000, inneholder mer spesifiserte prosjekter under de ulike satsingsområdene. Foruten fylkeskommunen bidrar også FMLA og SND i flere prosjekter i RUP 2000. Det er bredest deltakelse under satsingsområdet kompetanseutvikling, hvor fylkeskommunen er ansvarlig sammen med Aetat, Statens utdanningskontor, LO/NHO og kommunene. Samtidig bidrar Aetat med støtte til arbeidsgruppen for kvinnerettet innsats. Høyskolene i Gjøvik og Lillehammer deltar, sammen med fylkeskommunen, i to prosjekter i forbindelse med etter- og videreutdanningsreformen og næringsrettet kunnskapsoppbygging.

Ifølge arbeidsgruppen har det vært lagt stor vekt på utarbeidelsen av RUP-dokumentet, og i mindre grad vekt på gjennomføring og resultater. Det er ingen særskilte møter knyttet til gjennomføring. Aktørene følges heller ikke opp underveis i forhold til hvor langt de ulike prosjektene har kommet i gjen-

⁵⁵ I Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse til rapporten datert 30. mai 2001 legger departementet til grunn at det i 4.2.4 ikke fremstilles hvilke aktører som burde vært med ut fra oppgavene som er definert i de regionale utviklingsprogrammene. Etter departementets syn kan man ikke forvente en bred deltakelse i gjennomføringsfasen dersom ikke det er definert oppgaver knyttet til de ulike aktørenes ansvarsoppgaver. Departementet mener at rapportens faktadel burde tydeliggjort om det er de relevante aktørene som er med i gjennomføringen sett i forhold til de oppgaver som er definert. I faktadelen begrenser beskrivelsen seg til hvilke aktører som har deltatt.

⁵⁶ RUP-dokumentet gir ikke hele bildet av aktivitetsnivået da det bare er kjente prosjekter før årets begynnelse som inngår i RUP.

nomføringen. For de særskilte satsingene kan det være egne møter for de som deltar på disse, men det holdes ikke statusmøter hvor samtlige er med. Disse svakheterne blir sett i sammenheng med den varierende deltakelsen i utarbeidelsesfasen. Videre blir det pekt på at det er en utfordring å få til samfinansiering, avklare hvem skal gjøre hva, og utforme konkret innhold i RUP. Fylkeskommunen mener evalueringsmøter tidligere i året bør vurderes. For år 2000 har fylkeskommunen bedt om tilbakemeldinger fra de ansvarlige aktørene om status for RUP-arbeidet.

Rogaland

Næringsseksjonen i Rogaland fylkeskommune ser det som sin rolle i gjennomføringsfasen å få trukket i gang arbeidet med prosjektene og sørge for at det blir laget en prosjektplan med milepæler og en rapporteringsordning. Næringsseksjonen har i liten grad tatt konkret ansvar for gjennomføringen av enkeltprosjekter, da mesteparten av dette foregår ute i regionene. Ifølge fylkeskommunen forsøker de å følge opp det som står i RUP, men både i 1998 og 1999 er det eksempler på at det i løpet av året har kommet opp prosjekter som ikke er direkte nevnt i RUP.

Verken i RUP 1998 eller RUP 1999 går det klart fram hvem som har ansvaret for gjennomføringen av prosjektene i Rogaland. I 1998 gis det en oversikt over aktuelle prosjektforslag og initiativtakere, mens RUP 1999 gir en oversikt over konkrete prosjekter med aktuelle aktører. Del II av RUP 2000 skal inneholde en beskrivelse av konkrete prosjekter og hvordan disse skal gjennomføres. Denne var imidlertid ikke ferdig ved Riksrevisjonens besøk i juni 2000.

I arbeidsgruppen oppgir seks av aktørene at de har ansvar for gjennomføring og oppfølging av ett eller flere prosjekter i tilknytning til RUP, mens sju oppgir ikke å ha et slikt ansvar. Utenom fylkeskommunen framstår FMLA og Fiskeridirektoratets regionkontor som de aktørene som er mest aktive på gjennomføringssiden. De interkommunale næringsutviklingsselskapene er også aktive i gjennomføringen av de prosjektene de har fått midler til. SND, Aetat, LO og NHO har ikke påtatt seg et tilsvarende gjennomføringsansvar fordi de ikke ser sin rolle i en slik sammenheng, og fordi det ikke er noe i RUP som berører deres arbeid og ansvarsområder. Involvement i gjennomføringen har også sammenheng med i hvilken grad aktørene fremmer forslag til prosjekter og får gjennomslag for disse i arbeidsgruppen. Både LO og NHO oppgir å ha lagt fram en liste med prosjekter og tiltak som var aktuelle for gjennomføring i RUP, men som de ikke fikk gjennomslag for. Etter organisasjonenes syn har de dermed ikke relevante prosjekter å gripe fatt i og finner det lite naturlig å involvere seg i gjennomføringen av RUP.

4.2.5 Finansiering

En gjennomgang av utviklingsprogrammene i de tre fylkene for perioden 1998–2000, viser at graden av konkretisering med hensyn til finansiering varierer. RUP gir i stor grad oversikt over aktuelle finansieringsordninger som er tilgjengelige i det regionale utviklingsarbeidet. I hovedsak er det også utarbeidet finansieringsplaner for de ulike satsingsområdene, mens finansieringen i liten grad er konkretisert i forhold til enkeltprosjekter. I Nordland og Oppland gis det oversikter over fordelingen av beregnede kostnader og midler på de enkelte satsingsområdene. I RUP for Oppland i 1999 og 2000 er i tillegg kostnader og finansiering synliggjort for noen konkrete enkelttiltak. I Rogaland gis det kun en oversikt over de distriktpolitiske ordningene som fylkeskommunen har til disposisjon, og de ordningene som fylkeskommunen kan søke om fra sentralt nivå. RUP 1998 inneholdt også foreløpig anslag over kostnader og virkemidler fordelt på de enkelte satsingsområdene, mens tilsvarende ikke ble utarbeidet for 1999 og 2000. I 2000 tok imidlertid fylkeskommunen sikte på å legge fram forslag til fordeling på satsingsområder i en del II av RUP, men denne forelå ikke da Riksrevisjonen avsluttet datainnsamlingen sommeren 2000.

Status for finansieringsplanene i RUP kan variere fra år til år, mellom fylkene og mellom de ulike virkemidlene og finansieringskildene. Dette innebærer at når RUP foreligger, er det fortsatt usikkert hvor mye midler som egentlig inngår i det regionale utviklingsarbeidet. Med unntak av RUP 2000 fra Nordland og RUP 1998 fra Rogaland, framgår det at samtlige programmer er behandlet og vedtatt av fylkesutvalget/-tinget. I den grad programmene ikke er behandlet av de fylkespolitiske organene, utgjør programmene foreløpige forslag hvor fylkesutvalget/-tinget kan endre på prioriteringene. Mens RUP for 1998 ble vedtatt etter at endelig tildelingsbrev fra KRD forelå, ble RUP for 1999 og 2000 vedtatt før endelig tildeling var foretatt av departementet. Fylkeskommunene måtte derfor ved tildelingen av de distriktpolitiske ordningene både i 1999 og 2000 ta forbehold om eventuelle endringer fra KRD.

I RUP for Rogaland er det ikke avklart hvor mye de regionale aktørene, som SND og FMLA, vil bidra med i RUP. I Oppland blir det pekt på at endelig tildeling for enkelte ordninger, slik som f.eks. fra FMLA, først er avklart i løpet av våren, eller ikke er kjent når RUP foreligger. I Nordland blir det i større grad synliggjort i RUP hva fylkeskommunen kan gå inn med, og hva de regionale partene har forpliktet seg til. Samtidig blir det understreket at det også er mulighet for å utnytte andre finansieringskilder underveis, slik at alle finansieringsmuligheter ikke er fast definert ved årets begynnelse. Når det gjelder de fylkeskommunale midlene, kan i tillegg Fylkestinget endre rammene for satsingene gjennom året ved

budsjettreguleringer. For enkelte distriktpolitiske ordninger, slik som kap. 550.60 Tilskudd til utkantkommuner samt overføring mellom kap. 2425 (SND) og kap. 551 (fylkeskommunene),⁵⁷ fungerer RUP som en søknad om midler. Endelig tildeling for disse ordningene foreligger dermed først i løpet av våren.

Ordningene som omtales i RUP, har ulik status ved at enkelte går direkte til finansiering av satsinger og prosjekter, mens andre bare skal legge føringer for andre ordninger. Gjennomgangen viser imidlertid at dette ikke alltid framgår like klart av den enkelte RUP. I de tre fylkene er 80–90 prosent av midlene i RUP søknadsbaserte midler. Disse er ikke bundet opp i konkrete prosjekter når RUP foreligger, men tildeles gjennom året på grunnlag av søknader. Intensjonen er da at de virkemiddelansvarlige skal prioritere søknadene i samsvar med overordnede strategier i RUP. I tillegg vil omfanget av søkere, kvaliteten og innholdet i søknadene og ikke minst tildelingskriteriene for den enkelte ordning, være sentrale ved fordelingen av disse midlene. Disse midlene vil derfor i stor grad være etterpørselsstyrte. I den grad rammene for de søknadsbaserte ordningene er fordelt på satsingsområder i RUP, vil dette også kunne bidra til forskyvninger i innsatsen mellom satsingsområdene i løpet av året, avhengig av etterpørselen.

Både i Nordland og i Oppland har man valgt å skille mellom midler som skal finansiere foreslåtte eller allerede igangsatte satsinger og tiltak i RUP (utviklingsorienterte midler), og midler det kan søkes om innenfor rammen av det regionale utviklingsarbeidet (søknadsbaserte midler). Nordland gir i hele perioden 1998–2000 en oversikt over hvilke ordninger det kan søkes om midler fra innenfor rammen av det regionale utviklingsarbeidet. Under hver

ordning gis det en orientering om formål, prioriteringer/mulige prosjekter, målgruppe, geografisk område, ansvarlig etat, forventet resultat og resultatindikatorer. I RUP 2000 har Oppland i større grad enn tidligere tydeliggjort hvor stor andel av midlene det kan søkes om, og hvor stor andel av de enkelte ordningene som er beregnet fordelt på ulike satsingsområder. Det framgår hvilke ordninger som er søknadsbaserte, hvor mye midler som er fordelt på ulike ordninger, hvem søknaden skal rettes til, og sentrale prioriteringer innen den enkelte sektor. Rogaland har ikke, til forskjell fra de øvrige fylkene, en egen omtale av søknadsbaserte midler i RUP, ut over det som fylkene selv kan søke om fra KRD.

De distriktpolitiske virkemidlene under KRDs budsjett utgjør en vesentlig andel av de midlene som blir omtalt i RUP. Dette omfatter de tilretteleggende virkemidlene for næringsutvikling som forvaltes av fylkeskommunene, og de direkte bedriftsrettede virkemidlene som forvaltes av SND. Videre bidrar samtlige tre fylkeskommuner med egne midler, hovedsakelig fra sine næringsfond, til det regionale utviklingsarbeidet. Ut over dette framstår BU-midlene som et sentralt virkemiddel. Disse midlene fikk fra 1. januar 2000 en delt forvaltning tilsvarende de distriktpolitiske ordningene, hvor FMLA er ansvarlig for den tilretteleggende delen og SND for den bedriftsrettede delen.⁵⁸ Det er særlig FMLAs andel av BU-midlene som inngår i finansieringen av tiltak i RUP. Dette innebærer at det i all hovedsak er KRDs distriktpolitiske virkemidler som ses i sammenheng med RUP i de undersøkte fylkene, og i mindre grad virkemidler fra andre sektorer.

Tabell 1 viser de ulike midlene, både statlige og fylkeskommunale, som det er budsjettert med eller som er omtalt i RUP 2000 i de undersøkte fylkene.

⁵⁷ F.o.m. 2000 er alle fylkeskommunene gitt anledning til å egengodkjenne en ev. omdisponering mellom kap. 2425, post 51 og kap. 551, post 51.

⁵⁸ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1999–2000), Om overføring av oppgaver til SND m.m.

Tabell 1 Budsjetterte midler i RUP 2000

	Nordland	Oppland	Rogaland ⁵⁹
551.51 Tilrettelegging for næringsutvikling	16,2 mill. kr	11,3 mill. kr	5 mill. kr
Fylkeskommunale midler	29,3 mill. kr ⁶⁰	12,3 mill. kr	3,6 mill. kr
2425.51 overført til 551.51	12 mill. kr	4 mill. kr	
BU-midler (Bygdeutviklingsfondet)	3 mill. kr ⁶¹	20,5 mill. kr ⁶²	⁶³
2425.51 Distriktsutviklingstilskudd, fond	96,1 mill. kr	26 mill. kr	9,6 mill. kr
2425.53 Distriktsrettet risikolån	46,5 mill. kr		6,9 mill. kr
551.55 Etablererstipend, fond	9,9 mill. kr	6 mill. kr	4,9 mill. kr
551.58 Regionale samordningstiltak, fond		3 mill. kr	
550.60 Tilskudd til utkantkommuner	4 mill. kr	1 mill. kr	
551.57 Tilskudd til INTERREG, fond	4 mill. kr		
552.56 Omstilling og nyskaping, fond		5 mill. kr	
550.61 Kommunale næringsfond		5,8 mill. kr	2,3 mill. kr
Aetats midler	12,2 mill. kr	0,28 mill. kr	
Andre ⁶⁴	7,4 mill. kr	4,3 mill. kr	
Sum	240,6 mill. kr	99,5 mill. kr	32,3 mill. kr

Kilde: RUP 2000 Nordland, Oppland og Rogaland.

De mest sentrale ordningene i forhold til finansiering av satsinger og prosjekter i RUP består av kap. 551.51 Tilrettelegging for næringsutvikling, midlene som er overført fra kap. 2425 (SND) til kap. 551 (fylkeskommunene), deler av BU-midlene som forvaltes av FMLA, de fylkeskommunale midlene samt andre midler (kommunale midler, fylkeskommunale fond og mindre beløp fra andre statlige aktører). For de ulike ordningene gjelder det egne tildelingskriterier. Det er imidlertid bare deler av de midlene som fylkene har til rådighet under disse ordningene, som går til å finansiere prosjekter og satsinger som er konkretisert i RUP. I Nordland gjelder dette ca. 40 prosent av ordningene, i Oppland ca. 20 prosent, mens det i Rogaland er uklart hvor stor andel av disse ordningene som går til å finansiere konkrete prosjekter som er omtalt i RUP2000.

En del av de distriktspolitiske ordningene i tabellen over skal prioriteres i samsvar med overordnede strategier i RUP, jf. KRDs tildelingskriterier. Dette gjelder kap. 2425.51 Distriktsutviklingstilskudd, kap. 2425.53 Distriktsrettet risikolån (begge forvaltet av SND), kap. 550.61 Kommunale næringsfond (forvaltes av kommunene og fylkeskommunene), kap. 551.55 Etablererstipend (forvaltes av fylkeskommunene eller SND) samt kap. 551.57 Tilskudd

til INTERREG. Disse virkemidlene er i all hovedsak søknadsbaserte med egne retningslinjer for tildeling og prioritering. Kap. 550.60 Tilskudd til utkantkommuner, midlene overført fra kap. 2425.51 til kap. 551.51 samt kap. 551.58 Regionale samordningstiltak, skal også ses i sammenheng med RUP.⁶⁵ I tillegg fungerer RUP også som en søknad til KRD om tildeling eller overføring av midler fra disse ordningene.

Tabell 1 og gjennomgangen over viser at det er variasjoner mellom fylkene i forhold til hvilke ordninger de ser i sammenheng med RUP, og hva finansieringen i samband med RUP innebærer. Eksempelvis har samtlige fylker midler gjennom kommunale næringsfond, men Nordland har valgt ikke å synliggjøre dette i RUP-sammenheng. Tilsvarende har Oppland valgt ikke å se distriktsrettede risikolån i samband med RUP, slik Nordland og Rogaland gjør. Videre deltar Rogaland og Oppland i INTERREG-programmer på tilsvarende måte som Nordland, uten at det framgår av deres RUP.

Det er også forskjeller mellom fylkene når det gjelder hvor store andeler av enkeltordninger som kobles til RUP. BU-midlene er et eksempel på dette, hvor Nordland kun ser deler av de tilretteleggende BU-midlene i samband med RUP, mens Oppland setter de totale BU-midlene fra både FMLA og SND inn i RUP-sammenheng. For Rogalands del var det ikke avklart hvor stor andel av BU-midlene som skulle inngå i RUP da RUP ble utarbeidet. Når det gjelder Aetats midler har Aetat-Nordland valgt å se en større andel av sine midler i sammenheng med utvalgte satsingsområder i RUP fra 2000, mens Aetat-Oppland er medfinansør av et konkret prosjekt i

⁵⁹ Dette er forslag som er lagt inn i RUP 2000 for Rogaland

⁶⁰ Hvorav 1,675 mill. kr. fra fylkeskommunens utdanningsavdeling.

⁶¹ BU-midler til tilrettelegging, disponering av de øvrige BU-midlene var ikke avklart når RUP-forelå (vedtatt av SND og FMLA 1. kvartal 2000.

⁶² Både midler til tilrettelegging og midler til tilleggsnæring på gårdsbruk.

⁶³ Ikke avklart i RUP 2000.

⁶⁴ Dette kan være kommunale midler, fylkeskommunale fond (fra frifylkeperioden i Nordland), mindre beløp fra andre statlige aktører m.m.

⁶⁵ For kap. 551.58 gjelder dette i den grad tiltaket er av en slik karakter at det er naturlig, jf. Tildelingsbrev fra KRD til fylkeskommunene 26. januar 2000.

2000. Aetat-Rogaland deltar ikke i finansieringen av prosjekter i RUP.

Tabell 1 viser også at det er store forskjeller mellom fylkene i omfanget av midler som inngår i finansieringen av RUP. Mens Nordland disponerer 240,6 mill. kr. til det regionale utviklingsarbeidet i 2000, er tilsvarende for Oppland 99,5 mill. kr. og for Rogaland 32,3 mill. kr. Av RUP-dokumentene framgår det at 18,5 prosent av midlene i Nordland og 11,5 prosent av midlene i Oppland går til å finansiere konkrete satsinger og prosjekt i RUP 2000. Tilsvarende tall for Rogaland foreligger ikke. Fordi mesteparten av midlene som inngår i RUP er distriktspolitiske ordninger fra KRDs budsjett, vil nivået på finansieringen være avhengig av fylkenes distriktspolitiske status. Mens samtlige kommuner i Nordland har tilgang på distriktspolitiske virkemidler, gjelder dette 2/3 av kommunene i Oppland og bare 1/3 av kommunene i Rogaland. Fordi Oppland deltar i et forsøk med videreutvikling av RUP, har de i tillegg fått utvidete omdisponeringsfullmakter fra KRD for utvalgte distriktspolitiske ordninger.⁶⁶ I forbindelse med dette har fylket også fått bevilget midler fra kap. 552.56 Omstilling og nyskaping, til det regionale utviklingsarbeidet.

4.2.6 Rapportering og læring

Det er klare likhetstrekk mellom fylkene når det gjelder rapportering og læring i tilknytning til RUP-arbeidet. Ingen av fylkene har utviklet et helhetlig system for rapportering i tilknytning til RUP. De ulike etatene rapporterer til sine overordnede instanser, men det er ikke innarbeidet fellesrapporteringer på prosjekter og satsinger. Samtidig er det lite fokus på og stor usikkerhet knyttet til resultatene av RUP-arbeidet i fylkene.

Fylkeskommunene ved plan- og næringsenheten er ansvarlige for rapporteringen i tilknytning til RUP. Denne rapporteringen foregår dels gjennom de årlige fylkesplanmeldingene til Fylkestinget, hvor det i hovedsak informeres om egen aktivitet og innsats innenfor ulike ordninger og satsingsområder. Oppnådde mål og resultater av tverrsektorielle satsinger i RUP blir imidlertid ikke ivaretatt gjennom denne rapporteringen. Videre rapporterer fylkeskommunen til KRD på alle de distriktspolitiske virkemidlene i henhold til de rapporteringsrutinene som gjelder for den enkelte ordning.

Rapporteringen fra de øvrige aktørene er enten knyttet til konkrete prosjekter eller til virkemidler. Det er egne beslutningssystemer for virkemiddelbruken, og for de søknadsbaserte virkemidlene finnes det særskilte rapporteringsordninger. I den grad aktørene får midler via fylkeskommunene til å gjennomføre prosjekter, rapporteres det tilbake til fylkes-

kommunene om bruken av disse midlene. Aetat har kvartalsvise rapporteringer til Arbeidsdirektoratet om bruken av egne tiltaksmidler samt deltakelse og bidrag i RUP-arbeidet. FMLA rapporterer årlig til Statens Landbruksbank og LD om effekter av BU-midlene. SU utarbeider årsrapport om bruken av sine virkemidler til KUF. SND rapporterer årlig til fylkeskommunen om bruken av de bedriftsrettede virkemidlene.⁶⁷ Videre rapporterer SND til det lokale styret og SND sentralt.

I samtlige tre fylker er det et utbredt ønske om å bli bedre på rapporteringen av RUP. Det blir pekt på som et problem at den rapporteringen som skjer, er for lite helhetlig, og at det generelt er for lite fokusering på aktiviteter som oppfølging og rapportering. Etatene har lite informasjon om hvordan fellesprosjekter har forløpt, og om resultatene av dem, og de ser det som ønskelig med statusrapportering underveis i RUP-prosessen.

Samtidig har fylkeskommunene erfart at rapportering knyttet til regional utvikling er komplisert. Nordland peker på at RUP-arbeidet blir finansiert av ulike aktører gjennom mange ulike potter, og at det dermed blir vanskelig å se sammenhenger mellom målinger på ulike nivåer. Videre er regnskaps- og rapporteringssystemene utformet i forhold til tradisjonell forvaltningsmessig søknadsbehandling, noe som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar og fanger opp tverrsektorielt utviklingsarbeid. Rogaland viser til at det tar lang tid før man kan synliggjøre resultater og påvise effekter av det regionale utviklingsarbeidet. Ifølge fylkeskommunene har ikke KRD gitt særlig tydelige eller konkrete signaler om hva som forventes når det gjelder resultatrapporteringer og vurderinger av RUP. I fylkene er det skapt et inntrykk av at KRD venter på idéer nedenfra i forbindelse med rapportering og resultatevaluering av RUP. Fylkene ønsker imidlertid en nærmere beskrivelse fra departementet av hvordan det forventes rapportert, og hvordan det skal utvikles klarere resultatindikatorer og evalueringskriterier.

Som antydnet ovenfor er det generelt lite kunnskap og stor usikkerhet knyttet til resultatene av RUP-arbeidet i fylkene. Samtidig er det en utbredt oppfatning blant aktørene i samtlige tre fylker at det å synliggjøre resultatene og diskutere erfaringer er viktig for det videre engasjementet i arbeidet. Ingen av fylkene har hatt en systematisk gjennomgang på sine møter av resultater og erfaringer med RUP-arbeidet. I Rogaland er resultater i forhold til satsingsområder diskutert, men ikke resultater i form av konkrete prosjekter. Resultater av arbeidet er imidlertid etterlyst på RUP-møtene, og manglende synliggjøring av konkrete resultater og hvordan resultater kan måles, er diskutert.

I Nordland blir framdrift og status for arbeidet i prosjekter drøftet i etatskollegiet. Resultater av pro-

⁶⁶ Forsøket ble igangsatt 1. januar 2000, og skal gjennomføres i samarbeid med Hedmark fylke.

⁶⁷ Denne rapporteringen er ikke knyttet opp mot RUP.

sjektene og av RUP som system har imidlertid i liten grad vært et tema for diskusjon. Det samme gjelder erfaringene med RUP-arbeidet generelt. En aktør mener det er et vanlig problem i forbindelse med utviklingsarbeid, at man i liten grad tar seg tid til læring og i stedet haster videre til nye ting. Når arbeidet med årets RUP settes i gang, inngår imidlertid resultater og erfaringer fra forrige års RUP i noen grad som et tema. I Oppland⁶⁸ er situasjonen som for de øvrige to fylkene. Her har behovet for synliggjøring av resultater vært diskutert, uten at det foreligger noen systematisk kunnskap om resultatene av RUP-arbeidet.

4.2.7 RUP som verktøy for styring og samordning

Det er delte meninger innen og mellom fylkene om hvorvidt de regionale utviklingsprogrammene utgjør et grunnlag for iverksetting, styring og oppfølging av det regionale utviklingsarbeidet. Det er stor usikkerhet knyttet til RUPs funksjon som samordningsverktøy. Samtidig vurderes RUP mer positivt i Nordland og Oppland enn i Rogaland. Fylkeskommunen er den eneste som gir en positiv vurdering av RUP som styringsverktøy i samtlige tre fylker.

Nordland

Nordland er det fylket hvor flest aktører vurderer RUPs funksjon i det regionale utviklingsarbeidet som positiv. Fylkeskommunen legger i den sammenheng vekt på at det ikke er tilstrekkelig i seg selv at RUP framstår som et verktøy for det regionale utviklingsarbeidet. Etter deres vurdering er apparatet rundt RUP vel så viktig, med en struktur som bygger på samhandling og samarbeid. Fylkeskommunen opplever å ha lyktes godt med dette og mener erfaringene fra frifylkeforsøkene har vært et viktig bidrag i så måte. De øvrige som uttrykker seg positivt om RUP som styringsverktøy, vektlegger at RUP kanalisere innsats inn mot prioriterte regionale utfordringer og oppgaver. Dessuten mener de at RUP bidrar til å samle sektorer og systemer, og muliggjør realisering av tiltak som etatene ikke hadde fått til hver for seg.

Av dem som gir uttrykk for usikkerhet om RUPs funksjon som styringsverktøy, blir det pekt på at RUP er en av flere planer og prosesser på fylkesnivå, og at det er litt tidlig å si noe om dette ennå. Et par

aktører mener RUP ikke fungerer godt nok som styringsverktøy. Disse opplever at RUP-dokumentet ikke er tydelig nok, og at RUP-arbeidet har for lav status og prioritet blant etatene.

Oppland

I Oppland er det færre som uttaler seg udelt positivt til RUP som styringsverktøy. Fylkeskommunen er av den oppfatning at RUP fungerer som et gjennomføringsverktøy, og da særlig for de mest sentrale aktørene (Oppland fylkeskommune, FMLA og SND). En annen aktør peker på at RUP er mer handlingsrettet enn tidligere planer, og således styrende i forhold til enkelte tiltak, mens andre mener at styringskraften begrenser seg til det strategiske nivået. En annen holdning er at programmene fungerer relativt godt, samtidig som styringskraften svekkes av at tiltakene er mange og strekker seg over flere år. Dette blir underbygd av flere som i tillegg peker på at styringskraften blir svekket fordi programmene er for lite konkrete og tydelige, både når det gjelder gjennomføring og oppfølging. Det pekes på at det er behov for økt tydeliggjøring og ansvarliggjøring av RUP i Oppland.

Rogaland

I Rogaland er det bare fylkeskommunen som mener at RUP framstår som et handlingsprogram som gir grunnlag for å gjennomføre det regionale utviklingsarbeidet. De fleste trekker fram ulike sider ved RUP som de mener gjør RUP lite egnet som styringsverktøy i sin nåværende form. Det blir også hevdet at foreliggende RUP i Rogaland ikke er utformet med en slik hensikt. En aktør peker på at det er vanskelig å vurdere om RUP fungerer som styringsverktøy, da det ikke foreligger indikatorer som gjør det mulig å måle resultatene av arbeidet. Samtidig er flere av den oppfatning at RUP kan utvikle seg til et effektivt styringsverktøy i det regionale utviklingsarbeidet. Større grad av prioritering og faglig baserte vurderinger, mer konkrete strategier for måloppnåelse og mer langsiktig arbeid blir pekt på som forbedringspunkter i den sammenheng.

Resultatene av RUP

Gjennom samarbeidet om RUP har etatene blitt bedre kjent og fått mer innsikt i hverandres innfallsvinkler og prioriteringer. Dette blir framhevet som et viktig resultat av RUP. De fleste aktørene i Nordland og Oppland mener videre at RUP har bidratt til en samforståelse mellom aktørene om de største utfordringene i det regionale utviklingsarbeidet. Samtidig peker aktørene i disse fylkene på at RUP ikke har bidratt til noen stor endring i samarbeidsformen mellom de regionale aktørene, ut over det som ble utviklet gjennom frifylkeforsøket og Opplandsmodellen. I Rogaland er aktørene mer i tvil eller negative, til

⁶⁸ I Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse til rapporten peker departementet på at et rapporteringssystem utviklet i Oppland siden 1999 ikke er beskrevet i faktadelen. Gjennom dette rapporteringssystemet synliggjør Oppland fylkeskommune blant annet addisjonaliteten knyttet til 551.51 midlene (bevilget av KRK). I faktadelen beskrives rapportering kun i forhold til RUP, uten at ulike andre og mer bredt anlagte rapporteringssystemer, for eksempel knyttet til fylkesplanene, er inkludert.

om RUP har bidratt til en mer omforent forståelse aktørene i mellom.

Både i Nordland og Oppland opplever de fleste aktørene at programarbeidet innebærer en form for samordning. I begge fylkene er det imidlertid betydelig usikkerhet om RUP har bidratt til økt samordning. Denne usikkerheten gjør seg sterkere gjeldende i Oppland enn i Nordland, i og med at samordningen i Oppland hovedsaklig begrenses til satsingsområder på strategisk nivå. I Nordland er samordningen i stor grad knyttet til enkeltprosjekter, og dermed også til operativt nivå. Samtidig hevder flere i Nordland at RUP ikke er noe framskritt i forhold til det planleggingsverktøyet man hadde tidligere gjennom frifylkeforsøket. I Rogaland mener et flertall av aktørene at programarbeidet har vært preget av lite handling og få konkrete prosjekter. Aktører som har deltatt i konkrete prosjekter, mener det foregår en viss samordning ved at man kommer sammen og får avklart forhold knyttet til prosjektene. Hovedbildet er imidlertid at det er mye tvil og stor usikkerhet knyttet til programarbeidet i Rogaland. Et flertall stiller seg derfor negative til at RUP har bidratt til økt grad av samordning av det regionale utviklingsarbeidet.

Forutsetninger for at RUP skal fungere som styringsverktøy

Fylkene har langt på vei et sammenfallende syn på hva som er de sentrale forutsetningene for at RUP skal fungere som styringsverktøy i det regionale utviklingsarbeidet.

I forhold til selve RUP-dokumentet blir innflytelse på hvordan RUP blir bygd opp og deltakelse i utarbeidelsen vektlagt. Videre blir det særlig i Oppland og Rogaland pekt på at RUP må være konkret, tydelig og spisset for at den skal kunne fungere som et handlingsprogram. Det understrekes at dette vil kunne sikre større ansvarliggjøring og forankring av arbeidet i den enkelte organisasjon, samtidig som det vil kunne bidra til at aktørene får mer gjensidige forpliktelser overfor hverandre. Enkelte viser til at dette vil resultere i at gjennomførings- og oppfølgingsfasen i RUP-arbeidet blir satt i fokus.

Det blir videre pekt på som en nødvendig forutsetning at økonomien og de finansielle rammene er på plass i RUP-dokumentet for at det skal fungere som et reelt grunnlag for styring av det regionale utviklingsarbeidet. Samtidig forutsettes det at midlene som stilles til rådighet, er av en viss størrelse og av tverrsektoriell karakter, slik at de kan fordeles med utgangspunkt i regionale behov. Flere mener det også er en viktig forutsetning at alle etatene har penger å legge inn i RUP-potten. Dette begrunnes med at det å kunne bidra med penger har en viktig symbolfunksjon som skaper større grad av innflytelse i forhold til de andre aktørene.

I samtlige fylker blir det utarbeidet resultatindi-

katorer slik at måloppnåelsen for satsinger som iverksettes på grunnlag av RUP, kan vurderes på en enhetlig måte. Flere peker på at rapportering om status og resultater er en nødvendig og vesentlig motivasjonsfaktor både for videre engasjement og for at RUP skal kunne fungere som styringsverktøy.

En annen dimensjon som trekkes fram er at de ulike partene må ha tilstrekkelig frihet fra sentralt nivå til å gå inn i diskusjoner for å finne fram til lokale tilpasninger av virkemiddelbruken. Etater med mange oppgaver og knappe ressursrammer viser også til at det må gis sterkere signaler fra sentralt nivå om at arbeidet med RUP skal prioriteres. Samtidig blir betydningen av at RUP har status på regionalt nivå, blant fylkespolitikere, men også ute blant næringsutøverne, sett på som en viktig forutsetning.

4.2.8 Forholdet til det øvrige plansystemet

De fleste i Nordland og Oppland ser på RUP som fylkesplanens handlingsprogram på nærings- og selselsettingsområdet. Samtidig peker flere på at RUPs funksjon i forhold til det øvrige planverket kan bli tydeligere dersom RUP blir mer konkrete enn i dag. En ytterligere vektlegging av konkrete prosjekter og tiltak i RUP-dokumentene ville etter disses mening synliggjøre forskjellen mellom RUP på den ene siden og SNP og fylkesdelplaner på den andre. I Rogaland derimot karakteriseres RUPs funksjon i forhold til de øvrige planene på fylkesnivå som mer uklar. Utarbeidelsen av ny fylkesplan har blitt forsinket, og mange savner en bedre forankring av RUP i fylkesplanen. Som i de to øvrige fylkene er holdningen også i Rogaland at RUPs funksjon i forhold til fylkesplanen blir svekket av manglende konkretisering av prosjekter og tiltak.

Den gjennomgående oppfatningen blant aktørene i de tre fylkene er videre at programarbeidet foreløpig ikke har bidratt til en forenkling og samordning av planprosessene. I Rogaland har RUP skapt mer forvirring i en allerede uklar plansituasjon. I fylkene Nordland og Oppland er den mest utbredte holdningen at RUP har ført til en viss konkretisering av fylkesplanen og SNP, og at programarbeidet i så måte er et relevant bidrag til det helhetlige planverket. Selv om RUP i disse to fylkene ikke oppleves som noen planleggingsbyrde, representerer den heller ingen forenkling eller samordning av planprosessene.

I alle tre fylkene er holdningen at RUP må bli mer spesifisert og tydelig enn i dag hvis den skal bidra til en forenkling og samordning av planprosessene. Riktignok er det en allmenn oppfatning blant aktørene at det er behov for et handlingsprogram som en del av det helhetlige plansystemet på fylkesnivået. Vanskelighetene og utfordringene med RUP er imidlertid å gjøre programmene mer konkrete, noe flere aktører ser i sammenheng med spørsmålene knyttet til sektorfokus.

4.2.9 Næringslivets deltakelse

En problemstilling som er særlig aktuell i Oppland fylke, men som også enkelte i Nordland og Rogaland er opptatt av, er spørsmålet om hvem som er brukerne i RUP-sammenheng. I Oppland har dette vært diskutert i forbindelse med programarbeidet. Det er en bred oppfatning at programmene i høy grad er orientert mot offentlige og halvoffentlige aktører, av noen kalt »prosjektmake»r, og i liten grad mot næringslivet. De såkalte prosjektmake»r, slik som konsulentfirmaer og næringsråd, kjenner det offentlige virkemiddelapparatet og har dessuten kunnskap om hvordan søknader om støtte skal utformes. Likevel er næringslivet også en viktig målgruppe for programmene. I et forsøk på å nå ut til bedriftene i større grad, har derfor Oppland i RUP 2000 skilt ut søkbare midler i en egen del II av RUP.

I Oppland er det et tydelig flertall som mener at næringslivets behov reflekteres i målene og satsingsområdene i RUP, selv om enkelte ser dette i sammenheng med at satsingsområdene i RUP er vidt formulert. I fylkene Nordland og Rogaland er omtrent halvparten positive og halvparten usikre på om næringslivets behov kommer til uttrykk i programmenes mål og satsinger. Usikkerheten i Nordland er knyttet til antakelser om at det finnes innspill som næringslivet ikke har tydeliggjort og kommet fram med. Dette ses i sammenheng med at næringslivet omfatter en rekke små og mellomstore bedrifter som ikke har tid til, eller er bevisste på, å bruke virkemiddelapparatet. I Rogaland vektlegger tvilerne at brukermedvirkningen i RUP-arbeidet har vært for liten.

Selv om næringslivets behov gjenspeiles i mål og satsingsområder i RUP, er det ikke selvsagt at disse behovene ivaretas gjennom de konkrete prosjektene og tiltakene. I alle tre fylkene er det stor usikkerhet om dette. Denne tvilen inkluderer også representantene for næringslivet, dvs. LO og NHO i alle fylkene, med unntak av NHO i Oppland. Usikkerheten relateres til at det mangler tilbakereportering om hvilke virkninger de ulike tiltakene og prosjektene har hatt, og at det dermed er uklart hvorvidt næringslivets behov blir ivaretatt gjennom RUP-arbeidet.

I Oppland og Rogaland er det en utbredt holdning at brukermedvirkningen bør bli sterkere, mens temaet er mindre problematisert i Nordland. Både i Oppland og Rogaland mener mange at deltakelsen fra LO og NHO ikke nødvendigvis sikrer at næringslivets behov blir ivaretatt. Dette ses i sammenheng med at både NHO og LO er interesseorganisasjoner som bare dekker deler av næringslivet. Mange av bedriftene i fylkene er ikke medlem i NHO, og mange av de ansatte er ikke fagorganisert i LO. For å sikre en bedre brukerorientering etterlyses det følgelig flere bedriftsdeltakere i arbeidet.

Selv om mange aktører ser behovet for å involvere flere bedriftsdeltakere, er det også mye tvisyn

og mange innvendinger rundt dette. I og med at deltakelse i programarbeidet legger beslag på tid, reises det spørsmål om deltakere fra bedriftene vil kunne gi RUP prioritet. Dernest er RUP-arbeidet preget av brede diskusjoner der mange aktører skal bli enige, noe som legger begrensninger på handlekraften. Flere aktører tviler derfor på om programarbeidet er tilstrekkelig orientert mot handling og resultater til at bedriftsdeltakere vil ønske å delta. Enkelte aktører ser dessuten faren for at økt bedriftsdeltakelse i for stor grad vil dreie programarbeidet i retning av kort-siktighet og fokus på enkeltprosjekter.

I forbindelse med dette er det særlig i Rogaland og Oppland flere aktører som peker på at brukermedvirkning innebærer en uklarhet ved at deltakerne i programarbeidet får en dobbeltrolle. Dersom samme programdeltaker skal være med på å initiere tiltak og samtidig motta midler for å gjennomføre tiltak, kan dette medføre uklarhet rundt rollen og en høyere grad av pengeorientering i RUP-arbeidet. I Rogaland, som i tillegg til LO og NHO har programdeltakere fra fire interkommunale næringsutviklingsselskaper, er det mange aktører som peker på at denne dobbeltrolle-problematikken har vært med på å farge programsamarbeidet.

4.3 STYRINGSDIALOG OG REGIONALT HANDLINGSROM

4.3.1 Styringsdialog og regionale aktørers deltakelse i samband med RUP

Samtlige departementer i samordningsgruppen, med unntak av «de nye» departementene KUF og SD, omtaler RUP i sine tildelingsbrev. Signalene som gis er av generell karakter. Gjennomgangstonen er at etatene skal «delta aktivt i det regionale utviklingsarbeidet». Flere av departementene understreker også at det i stor grad er opp til de regionale statsetatene selv å vurdere hvordan de vil delta i RUP-arbeidet, i lys av øvrige prioriteringer og styringssignaler som departementene gir.

Kommunal- og regionaldepartementet og fylkeskommunene

I samtlige tildelingsbrev til fylkeskommunene i perioden 1998–2000 gir KR D signaler om at det er fylkeskommunenes ansvar å utvikle programmene i nært samarbeid med bl.a. SNDs distriktskontorer, FMLA, Fiskeridirektoratets regionkontor og Aetat. Foreløpig tildelingsbrev oversendes fylkeskommunene i oktober, mens endelig tildelingsbrev foreligger rundt årsskiftet. Videre har den sentrale godkjenningsordningen (jf. pkt. 4.1.3) vært et viktig element i KR Ds styringsdialog med fylkeskommunene. Gjennom denne ordningen har fylkene fått tilbakemelding fra departementet på de årlige RUP. I tillegg gis det signaler gjennom de årlige budsjettpro-

posisjonene, foredrag, redegjørelser, årlige konferanser og samlinger. Fra 1999 har også KRD gjennomført møter med et utvalg fylker i samband med behandlingen av RUP.

Av kap. 4.2 gikk det fram at fylkeskommunene har hovedansvaret for koordinering av RUP-arbeidet, samtidig som de har en sentral rolle i gjennomføring og finansiering av prosjektene. Fylkeskommunene er også entydige i forhold til at RUP legger føringer på de midlene som de selv disponerer til næringsutvikling.

Landbruksdepartementet og Fylkesmannens landbruksavdeling

LD gir signaler om RUP-arbeidet i samtlige tildelingsbrev til fylkesmennene i perioden 1998–2000. Her blir FMLA oppfordret av LD om i større grad å legge de fylkeskommunale planene, herunder RUP, til grunn for bruken av midlene til bygdeutvikling (BU-midlene). I tillegg kan kulturlandskapsmidler inngå i finansieringen av prosjekter gjennom RUP i fylkene. Tildelingsbrevene understreker i tillegg betydningen av at FMLA deltar aktivt i arbeidet med RUP. Etter LDs syn innebærer dette at FMLA har mulighet til å delta i arbeidet med RUP på en forpliktende måte. Dette er en oppfatning som deles av FMLA i både Rogaland, Oppland og Nordland fylker.

FMLA er i alle tre fylkene involvert i gjennomføringen av konkrete prosjekter i perioden 1998–2000. Gjennom BU-midlene er også FMLA en viktig finansiør av RUP-prosjekter både i Nordland, Oppland og Rogaland. Når det gjelder finansiering av RUP, mener imidlertid FMLA-Rogaland at påvirkningsmulighetene er større nå enn tidligere da BU-midlene ble politisk styrt. De pengene som FMLA kan bidra med i RUP, er penger som fylkesmannen har fullmakt til å disponere, og som man kan gå inn i forhandlinger om ved begynnelsen av året. FMLA-Nordland, på sin side, opplever at det var større muligheter for etaten til å gå inn i bredere satsinger under frifylkeperioden.

I samtlige tre fylker har landbruksavdelingen en klar oppfatning av at RUP legger føringer for FMLAs virkemiddelbruk. Utgangspunktet for FMLA-Rogaland er at etaten finansierer prosjekter på områder hvor man har felles måloppnåelse med andre regionale aktører. FMLA i Rogaland vurderer det dermed slik at RUP legger føringer i den grad virkemiddelaktørene er i stand til å lage et stort område for felles finansiering. I Oppland ses RUPs føringer i sammenheng med at RUP tar utgangspunkt i fylkesplanen og nasjonale føringer. FMLA-Nordland understreker at de også har vært med på å utarbeide RUP, og dermed selv har bidratt til de føringene som ligger i programmet.

Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Fiskeridirektoratets regionkontor og Kystverket

FID signaliserer gjennom tildelingsbrevene til Fiskeridirektoratet forventninger om at ytre etat deltar aktivt i prosessen med utarbeidelse av RUP. FID gir tilsvarende signaler i sine tildelingsbrev til SND. Fiskeridirektoratet formidler føringene fra FID videre i styringsbrevene til regionkontorene. Fiskeridirektoratet er i dialog med regionkontorene i samband med RUP-arbeidet, og særlig under gjennomgangen av de fylkesvise RUP. Kystdirektoratet har ikke fått tilsvarende signaler fra FID om å prioritere RUP, men i de årlige styringsbrevene til ytre etat framheves betydningen av å prioritere deltakelse i fylkesplanleggingen på regionalt nivå.

Fiskeridirektoratet ser det slik at regionene står ganske fritt når det gjelder deltakelse i RUP-arbeidet. En sentral forutsetning fra FID er at oppgaver i RUP-arbeidet skal samsvare med og konkret knyttes opp mot de overordnede fiskeripolitiske retningslinjene. Fiskeridirektoratets regionkontorer i Rogaland og Nordland mener også at etaten har gode muligheter til å delta med sin kunnskap og kompetanse i prosjekter i RUP.

Fiskeridirektoratets regionkontor i Nordland mangler erfaringer på gjennomføringssiden som følge av at de ikke har fått gjennomslag for sine prosjektforslag tidligere år. Regionkontoret i Rogaland er imidlertid aktive i gjennomføringen av konkrete prosjekter. Når det gjelder finansiering, disponerer ikke regionkontorene egne midler som kan inngå i regionalt utviklingsarbeid, da samtlige midler til næringsutvikling innen fiskerisektoren er kanalisert via SND. Dette oppleves som et problem som regionkontorene også har gjort departementet oppmerksom på. I følge fiskerietaten i både Rogaland og Nordland bidrar dette til at etaten ikke blir vurdert som en likeverdig og attraktiv partner av de andre aktørene i RUP-arbeidet. Fiskerisjefen i Nordland uttaler i den sammenheng: «Hvis etaten skal gå inn i noe, er det begrenset hva man kan gi tilbake.»

Nærings- og handelsdepartementet og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

NHD gir i disposisjonsbrevet til SND føringer om deltakelse i de lokale prosessene knyttet til RUP. RUP beskrives som et viktig verktøy i gjennomføringen av regjeringens nærings- og distriktspolitikk på regionalt nivå. Videre vektlegges det at RUP skal gi strategiske føringer eller være retningsgivende for virkemidlene som forvaltes av SNDs distriktskontorer. Det forutsettes også at SNDs distriktskontorer står sentralt ved utarbeidelsen og gjennomføringen av den bedriftsrettede delen av RUP.

I rapporteringssystemet for SND er det ikke noe oppfølgingskriterium knyttet til RUP. RUP inngår imidlertid som en sentral premiss i avtalen mellom SND og fylkeskommunene, og SND-ledelsen har

jevnlig møter med lederne av regionkontorene hvor bl.a. RUP er tema. Distriktskontorene rapporterer én gang i kvartalet om bl.a. samarbeidsavtalen med fylkeskommunene.

Gjennom dialog med fylkeskommunene må de enkelte distriktskontorene selv avgjøre hvilke midler det er hensiktsmessig å inkludere i RUP. SND sentralt peker på at det er en viss usikkerhet om hvilke økonomiske rammer distriktskontorene har til disposisjon når de går inn i RUP-arbeidet fordi RUP-prosessen skjer om høsten, mens statsbudsjettet er avklart i siste halvdel av desember. I prinsippet kan alle SNDs virkemidler inngå i RUP. I gråsoneprosjekter/fellesprosjekter som ikke er direkte bedriftsrettede, er det fortrinnsvis distriktspolitiske virkemidler som kan inngå. Det understrekes at SNDs rolle i RUP-arbeidet er annerledes enn for mange andre aktører fordi virkemidlene i stor grad er etterspørselsstyrte. SND sentralt mener SNDs medvirkning i RUP-arbeidet i hovedsak bør konsentreres om å legge overordnede, prinsipielle føringer på virkemiddelbruken i den etterspørselsstyrte delen.

SNDs hovedkontor mener distriktskontorene kan gå inn i relativt forpliktende samarbeid, så sant de økonomiske rammene er på plass. Både SND-Oppland og SND-Nordland opplever at mulighetene for å bidra i utarbeidelse, gjennomføring og finansiering av RUP på en forpliktende måte er gode. SND-Rogaland stiller imidlertid spørsmål ved behovet for RUP. Etter deres syn behøver ikke SND å ha RUP for å delta i prosjekter, i den grad det er åpning for at SND kan gå inn i prosjekter som er av mer tilretteleggende karakter.

SND-Oppland oppgir at de deltar på enkelte av satsingene i RUP, mens SND-Nordland deltar i liten grad. SND-Rogaland deltar ikke i noen av satsingene i RUP. Samtidig sier SND-Rogaland at de har vært med på mange prosjekter som ikke står konkret i sammenheng med RUP, men som heller ikke er i strid med RUP. Slik SND-Rogaland ser det, er det vanskelig å skille mellom hva som er RUP-prosjekter, og hva som er andre prosjekter i forhold til næringsutvikling.

Alle de tre distriktskontorene ser midlene som er overført fra SND til fylkeskommunene (fra kap. 2425 til kap. 551), som sine bidrag til finansieringen av satsinger i RUP. Samtidig peker de på at de føringene som RUP gir for SNDs virksomhet, er svært generelle og overordnede. Distriktskontorenes vurdering av RUPs betydning ved forvaltningen av de bedriftsrettede virkemidlene til SND varierer imidlertid noe mellom fylkene. Ved forvaltningen av de bedriftsrettede virkemidlene i Oppland forholder SNDs distriktskontor seg til de strategiske føringene i RUP, ved at de foretar en grovfordeling av virkemidlene i forhold til de ulike satsingene i RUP. SND-Nordland ser det slik at RUP angir retning for penebruken, men understreker at det har sammenheng med at SND selv har vært med på å definere

det som står i RUP. SND-Rogaland mener at RUP ikke legger føringer på SND. Samtidig stiller SND-Rogaland spørsmål ved hvilke føringer RUP egentlig gir, når mesteparten av bevilgningene til SND-Rogaland sannsynligvis også kan forsvares ut fra de generelle satsingsområdene som inngår i RUP. Både SND i Nordland, Oppland og Rogaland er imidlertid entydige i forhold til at det er føringene fra SND sentralt som veier tyngst i de prioriteringene som distriktskontorene gjør i samband med de bedriftsrettede virkemidlene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Aetat Arbeidsdirektoratet og Aetat fylke

AAD gir styringssignaler til Aetat i fylkene om deltakelse i RUP-arbeidet via Arbeidsdirektoratets programnotater. AAD har ikke bedt om særskilt rapportering i forhold til RUP, og departementet har ingen direkte kontakt med Aetat fylke om RUP. I tildelingsbrevene fra AAD til Arbeidsdirektoratet fokuseres det på at arbeidsmarkedsetaten skal delta aktivt i arbeidet med RUP for å sikre at arbeidsmarkedspolitiske målsettinger blir fremmet og ivaretatt i arbeidet.

Arbeidsdirektoratet erfarte at de andre aktørene hadde store forventninger til bruken av Aetats tiltaksmidler da RUP-arbeidet startet, men at de nå har fått et mer realistisk syn på hva som er mulig å gjøre i forhold til Aetats midler. Ifølge direktoratet har Aetat mulighet til å delta bredt i RUP-arbeidet, med unntak av finansieringen. RUP-prosjekter kan i noen grad finansieres ved hjelp av Aetats forsøksmidler, som begrenser seg til ca. ti mill. kroner årlig på landsbasis. Det har imidlertid vært få søknader om forsøksmidler i RUP-sammenheng. I tillegg har Aetat en liten bevilgning innen bedriftsintern opplæring, som kan brukes i tilknytning til RUP. AAD mener at det også, med litt velvillighet blant aktørene, er mulig å benytte tiltaksmidler i det regionale utviklingsarbeidet. Fordi Aetat forholder seg til årlige budsjetter, har etaten imidlertid begrensede muligheter for å engasjere seg i flerårige prosjekter som er underlagt programorganisering.

Aetat fylke peker også på at det har vært vanskelig å få forståelse blant aktørene regionalt for at Aetat har begrenset med midler som kan inngå i RUP-arbeidet. Aetat i de undersøkte fylkene gir uttrykk for at de er tilfreds med de mulighetene de har til å bidra i RUP-arbeidet, der de fritt kan fremme forslag til prosjekter innenfor RUP og delta aktivt i disse, forutsatt at det ikke svekker den generelle arbeidsmarkedspolitikken. Både Aetat-Oppland og Aetat-Nordland deltar i gjennomføringen av enkelte tiltak i RUP. Aetat-Rogalands deltakelse er foreløpig begrenset til utarbeidelsen av RUP, samtidig som de er åpne for også å gå inn på gjennomføringssiden.

Ingen av fylkeskontorene har bevilget penger direkte inn mot RUP. Det er imidlertid forskjeller mel-

lom fylkene i forhold til hvordan de tolker sin rolle og mulighet for å bidra i finansieringen. Fordi Aetat midler skal rettes inn mot bestemte tiltak for definerte målgrupper og enkeltindivider, vurderer Aetat-Rogaland at etaten ikke har midler som kan inngå i næringsutviklingstiltak tilsvarende det som omfattes av RUP. Aetat-Oppland vurderer det også som problematisk å legge tiltaksmidler inn i RUP, uten å bryte med Stortingets intensjoner og forutsetninger. Med utgangspunkt i de nasjonale føringene for arbeidsmarkedspolitikken forsøker imidlertid Aetat-Oppland å se sin virkemiddelbruk i sammenheng med mål og strategier i RUP. I tillegg ser Aetat-Oppland det som aktuelt å kunne bidra med midler til enkeltprosjekter gjennom sentrale forsøksmidler. Aetat-Nordland beskriver sin deltakelse ved at de forsøker å styre handlinger og aktiviteter inn mot RUP. Deres vurdering er at RUP legger føringer på etatens virkemiddelbruk på de områdene som det er relevant for Aetat å innrette virksomheten mot. Aetat-Nordland understreker videre at RUP legger føringer på etaten som en naturlig følge av at etaten selv har vært med på å utarbeide RUP.

*Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet,
Statens Utdanningskontor og
Utdanningsavdelingene i fylkeskommunen*

KUF gir ikke signaler til ytre etat om deltakelse i RUP-arbeidet. Departementet er imidlertid kjent med at enkelte utdanningskontorer, i forlengelsen av fylkesplanarbeidet, har en rolle i arbeidet med RUP. KUF vil vurdere å omtale RUP i tildelingsbrevene for 2001. Departementet hadde pr. 31. mai 2000 ikke tatt stilling til om og eventuelt hvilke midler som kan stilles til rådighet i RUP-arbeidet, og hvordan de i tilfelle skal forvaltes.

Fra utdanningssektoren deltar Statens utdanningskontor (SU) i Oppland og Nordland, Høgskolene i Gjøvik og Lillehammer, Utdanningsavdelingen i Nordland og Opplæringsavdelingen i Rogaland fylkeskommune i RUP-arbeidet. SU-Oppland mener at etaten har mulighet til bidra i utarbeidelse, gjennomføring og finansiering av RUP på en forpliktende måte, samtidig som begrensede ressurser påvirker engasjementet. SU-Nordland opplever at mulighetene til å bidra på en forpliktende måte i RUP er begrenset til de områdene som er prioritert fra sentralt hold. Opplæringsavdelingen i Rogaland og utdanningsavdelingen i Nordland gir begge uttrykk for at de har gode muligheter til å kunne delta på en forpliktende måte i RUP, i den grad de ser det som nyttig i forhold til de oppgaver som de er ansvarlige for.

Opplæringsavdelingen i Rogaland har vært med i RUP-prosessen siden sommeren 1999, men er uten erfaringer på gjennomføringssiden. Høgskolene i Oppland har deltatt på prosjekter i RUP, men uten hovedansvar for gjennomføringene. SU-Oppland har hatt delansvar for gjennomføringen av noen kon-

krete prosjekter, mens Utdanningsavdelingen i Nordland fylkeskommune og SU-Nordland har hatt gjennomføringsansvar for flere tiltak på utdanningsområdet. Etatene på utdanningsfeltet har i liten grad egne frie midler som de kan bruke til utviklingstiltak. De har imidlertid mulighet til å søke om midler fra KUF hvis de ønsker å satse på bestemte områder. Dette er noe som både de to utdanningskontorene og ikke minst Utdanningsavdelingen i Nordland har benyttet seg av. SU-Oppland har foreløpig ikke finansiert prosjekter i RUP, mens SU og utdanningsavdelingen i Nordland har finansiert flere RUP-prosjekter.

SU-Nordland mener at RUP i liten grad legger føringer på etatens arbeid, og ser sitt engasjement i sammenheng med at dette er noe etaten gjør fordi de synes det er viktig. Utdanningsavdelingen i Nordland opplever at det allerede er mye i fylkesplanen og økonomiplanen som legger sterke føringer på virksomheten, samtidig som det er mange pålegg fra sentralt nivå i forhold til satsingsområder. De mener derfor det legges like mange føringer den andre veien, ved at utdanningsavdelingen ser muligheter for å realisere utviklingsprosjekter og forsøksordninger som initieres fra KUF gjennom RUP.

Miljøverndepartementet

Departementets samarbeidspartnere i fylkene er fylkeskommunenes planenheter. Både i Nordland og Oppland inngår denne enheten i plan- og næringsavdelingen. Det er i hovedsak gjennom MDs rundskriv om fylkesplanleggingen departementet gir signaler til fylkene om RUP-arbeidet. Departementet godkjenner fylkesplaner og fylkesdelplaner ved kgl.res. eller ved egne godkjenningsbrev.

Samferdselsdepartementet

Departementet gir ikke signaler til underliggende etater om deltakelse i RUP-arbeidet. I de tre undersøkte fylkene er heller ikke samferdselssektoren involvert i arbeidet med å utforme RUP.

4.3.2 RUP og regionalt handlingsrom

Det er ulike oppfatninger mellom de regionale statsetatene og plan- og næringsavdelingene i fylkeskommunene i forhold til om det regionale handlingsrommet utnyttes bedre med RUP. De regionale statsetatene gir i stor grad uttrykk for usikkerhet omkring dette spørsmålet. Det blir i hovedsak begrunnet med at det er vanskelig å gi noen vurdering av om, og eventuelt hvordan, RUP-prosessen har virket i forhold til handlingsrommet, og at det er for tidlig å si noe om dette. Plan- og næringsavdelingene i fylkene er derimot mer positive i sin vurdering og mener at handlingsrommet ikke bare utnyttes bedre, men også har økt som følge av RUP. Etter deres vurdering har dette sammenheng med økt samordning og helhetlig

tenkning, større bevissthet om hvilke muligheter det regionale handlingsrommet gir, og større bredde i deltakelsen i det regionale utviklingsarbeidet.

4.3.3 Forholdet mellom nasjonale føringer og regionale behov

I samtlige tre fylker understreker aktørene at de nasjonale føringene blir vektlagt og har stor betydning for innholdet i RUP. Av de regionale utviklingsprogrammene framgår det at St. meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken, er et sentralt utgangspunkt for arbeidet i fylkene. Videre viser fylkene i varierende grad til nasjonale føringer for nærings-, landbruks- og arbeidsmarkedspolitikken.⁶⁹

I Rogaland vurderes det slik at de nasjonale føringene har betydning for hvilke satsingsområder som identifiseres, og at prosjektforslag tilpasses disse. Hovedinntrykket blant aktørene i Oppland er at det er god korrespondanse mellom nasjonale føringer og regionale målsettinger, samtidig som det antydes at dette kan skyldes at de regionale satsingene er relativt vidt formulerte. I Nordland er flere aktører seg bevisst at RUP skal være et redskap for å få grep om lokale behov utfra egne analyser, slik at de konkrete tiltakene gjenspeiler det man er opptatt av på regionalt nivå.

Når det gjelder deltakelse på prosjektnivå, ser de regionale statsetatene det som naturlig at de sektorvise føringene prioriteres foran de føringene som ligger i de regionale utviklingsprogrammene. Særlig kommer dette tydelig fram av SND og Aetats uttalelser, men også innen fiskeri- og utdanningssektoren blir dette poengtert. Dette setter også sitt preg på etatenes engasjement i RUP-arbeidet, ved at initiativ og tiltak i RUP må føye seg inn i de nasjonale føringene som knytter seg til den enkelte sektor. Dermed er det også begrensede muligheter for etatene til å engasjere seg i alle gode initiativ.

Gjennom de nasjonale føringene gis det signaler om hva som skal prioriteres regionalt av formål, satsingsområder og oppgaver innen den enkelte etat. I den grad den enkelte sektor gir føringer om RUP, er dette en av flere oppgaver som etatene skal prioritere i tillegg til de faste sektorvise oppgavene. I tillegg blir det pekt på at begrenset kapasitet og personellressurser vil påvirke engasjementet fra den enkelte sektor. Når det gjelder spørsmålet om hvordan de enkelte etatene skal løse sine oppgaver, er det imidlertid en allmenn oppfatning både sentralt og regionalt at det gis frihet regionalt. Dermed er det de regionale aktørenes oppgave å se hvordan egne sektorvise satsinger kan innlemmes i RUP, og i forlengelsen av dette bidra til å gjennomføre egne satsings-

områder i tilknytning til RUP. Dette innebærer at det gis rom for fortolkninger, slik at de samme etatene kan se forskjellige muligheter for deltakelse i RUP-arbeidet i de ulike fylkene. Kapittel 4.3.1 viste bl.a. at SND-Rogaland ikke ser det slik at RUP angir retningen for virkemiddelbruken, tilsvarende det SND-Oppland og SND-Nordland gjør. Videre gikk det fram at Aetat-Oppland og Aetat-Nordland vurderte at de hadde mulighet til å kunne bidra med midler i RUP⁷⁰, mens Aetat-Rogaland ikke ser tilsvarende muligheter for å kunne gå inn med finansiering i RUP.

4.3.4 Muligheter for regionale tilpasninger

Både fra departementene og de regionale aktørenes ståsted er hovedbildet at etatene på regionalt nivå har et tilfredsstillende handlingsrom, med tanke på å kunne foreta regionale tilpasninger av egen sektorinnsats i forhold til regionale planer, aktører og prosesser. Samtidig understrekes det at mulighetene for regionale tilpasninger også blir bestemt av hva departementene pålegger underliggende etater å ta hensyn til og innrette virksomheten mot. Enkelte regionale aktører gir imidlertid uttrykk for at dette er et spørsmål om å ta i bruk det handlingsrommet som eksisterer, samtidig som det er en viktig forutsetning at man er motivert for å få til noe.

Blant de tre fylkeskommunene er det imidlertid en utbredt oppfatning at ikke alle statlige etater har tilstrekkelige tilpasnings- og samordningsmuligheter regionalt. Fylkeskommunene mener regelverket legger en del begrensninger på etatenes muligheter til å foreta regionale tilpasninger av egen sektorinnsats, og at sektorvise retningslinjer og regelverk begrenser etatenes deltakelse i RUP-arbeidet. Ingen av de regionale statsetatene peker like tydelig på at retningslinjer og regelverk utgjør et problem i forhold til deres deltakelse i RUP-arbeidet generelt. På prosjekt- og tiltaksnivå viser samtidig flere etater eksempler på at sentrale retningslinjer kan legge begrensninger i forhold til deres deltakelse.

Fordi Aetat i fylkene totalt sett har mange virkemidler til rådighet, har både fylkeskommunene, men også andre regionale aktører, etterspurt at denne etaten i større grad finansierer prosjekter under RUP. Aetat ser det imidlertid som problematisk å finansiere konkrete prosjekter i RUP uten å bryte med retningslinjene for ordningene. Dette begrunnes med at Aetats tiltaksmidler er individrettet og ikke programrettet, jf. avsnitt 4.3.1 ovenfor. Aetat opplever at det har vært vanskelig å få forståelse for dette blant de andre regionale aktørene, men at dette har bedret seg etter hvert. Fiskeridirektoratets region-

⁶⁹ Bl.a. St. meld. nr. 51 (1996–97) Om Statens nærings-, og distriktsutviklingsfond, St. meld. nr. 41 (1997–98) Om næringspolitikken inn i det 21. århundre, St. meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk.

⁷⁰ For Aetat-Oppland innebærer dette søknad om forsøksmidler fra sentralt nivå, mens Aetat-Nordland i større grad ser bruken av sine tiltaksmidler i sammenheng med satsingsområdene i RUP (jf. RUP 2000).

kontorer, som ikke har utviklingsmidler til rådighet, synes å ha møtt større forståelse for dette regionalt. Flere regionale aktører reagerer på at etatene kun er interessante å ha med i det regionale utviklingsarbeidet dersom de kan stille med midler. Etter deres vurderinger kan også kompetanse være viktige bidrag fra etatene i det regionale utviklingsarbeidet.

Av kapittel 4.2.5 gikk det fram at de distriktpolitiske virkemidlene over KRDs budsjett, og spesielt kap. 551.51 Tilrettelegging for næringsutvikling, er sentrale i finansieringen av RUP. Disse virkemidlene er forbeholdt kommuner som ligger innenfor det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene. Enkelte aktører opplever at disse ordningene preges av sterk styring gjennom bl.a. regelverket. Det blir hevdet at RUP-arbeidet bærer preg av at KR D er svært sentralt orientert, fordi de legger detaljerte føringer for hvordan arbeidet skal være i fylkene. I Oppland og Rogaland, hvor avgrensede deler av fylket har tilgang til de distriktpolitiske ordningene, blir retningslinjene for kap. 551.51 sett på som begrensende i forhold til det regionale handlingsrommet. Konsekvensene hevdes å være at det ikke alltid er de beste prosjektene som får penger, og at deltakelsen i RUP-arbeidet begrenses. Videre pekes det på at mulighetene for å ta utgangspunkt i regionale utfordringer og behov begrenses, og at dette

igjen svekker mulighetene for å få til merverdi av ressursinnsatsen regionalt.

Rogaland fylkeskommune mener KR D tar for lite hensyn til de regionale utfordringene og behovene som fylkene selv kommer fram til gjennom RUP-arbeidet. Som eksempel vises det til at Rogaland i sin RUP har lagt til grunn at ikke forgubbing, men det at ungdom flytter fra fylket for å studere og ikke flytter tilbake, er den største utfordringen. Videre har Rogaland valgt en strategi for utkantkommunene hvor det legges til rette for at disse kan ta del i den utviklingen som skjer i mer sentrale deler av fylket. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra KR D oppfatter fylkeskommunen at det er liten forståelse for disse prioriteringene og problemstillingene på sentralt nivå.⁷¹

RUP skal utarbeides i samtlige fylker, uavhengig av distriktpolitisk status. Fordi mesteparten av de økonomiske midlene i RUP er distriktpolitiske virkemidler fra KRDs budsjett, peker SND sentralt også på at RUP-arbeidet i sentrale strøk får et annet innhold enn i distrikter hvor man har tunge virkemidler tilgjengelig. Ifølge SND er de landsdekkende virkemidlene i sentrale strøk i utgangspunktet så knappe at det er langt vanskeligere å følge opp lokale ambisjoner her enn i distriktene.

⁷¹ I Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse til rapporten datert 31. mai 2001 uttrykker departementet at de ikke kjenner seg igjen i at de i tilbakemeldingene til Rogaland fylke har vist liten forståelse for fylkeskommunens prioriteringer og problemstillinger.

5 Vurderinger

5.1 INNLEDNING

St. meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken signaliserte høye forventninger til de regionale utviklingsprogrammene (RUP) potensiale som samordningsverktøy. I undersøkelsen framstår RUP først og fremst som møteplass og diskusjonsarena for de sentrale aktørene innen nærings- og selselsettingsfeltet i fylkene. Sentrale målsettinger knyttet til samordning av prosesser og virkemiddelbruk regionalt synes imidlertid ikke å være oppnådd. Dette kan dels skyldes at det er begrenset med virkemidler knyttet til programmene, og dels at prosessene knyttet til utarbeidelse, gjennomføring og oppfølging av RUP er for lite forpliktende for aktørene. Fylkeskommunen framstår som den mest sentrale aktøren både i gjennomføringen og finansieringen av RUP, mens RUP synes å ha en for svak posisjon til å kunne involvere regionale statsetater som forutsatt i det regionale utviklingsarbeidet. Samlet sett indikerer også dette at RUP i begrenset grad har bidratt til endringer av betydning for samordningen av virkemidler og prosesser i det regionale utviklingsarbeidet. Tilsvarende viser undersøkelsen at den sentrale samordningen er lite tydelig, med få og til dels svake elementer som kan bidra til å forplikte sektorene og forvaltningsnivåene i det regionale utviklingsarbeidet. I lys av den manglende tilretteleggingen på sentralt nivå er det grunn til å stille spørsmål ved om ikke RUP blir et for lett tiltak i forhold til samordningsutfordringene på regionalt nivå.

5.2 TILRETTELEGGING PÅ SENTRALT NIVÅ

Undersøkelsen viser at den sentrale samordningen er lite tydelig og inneholder for få og for svake elementer som kan bidra til å forplikte sektorene og forvaltningsnivåene i det regionale utviklingsarbeidet. Intervjuene med departementene viser at de færreste departementene ser RUP som et sentralt virkemiddel for å nå egne sektorvise målsettinger. Riktignok vektlegger samordningsgruppen at samarbeidet mellom departementene og sektorene har vist en utvikling i positiv retning gjennom RUP-arbeidet, og at de på denne måten får synliggjort overfor regionalt nivå at det samarbeides på sentralt nivå. Undersøkelsen viser likevel at den sentrale samordningsgruppen

ikke har iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet på regionalt nivå, men i sterkere grad har fokusert på å hindre at RUP kommer i konflikt med egne sektormål. Følgelig later det til at RUP inneholder få incitamenter som motiverer for samordning av prosesser og virkemiddelbruk mellom sektorene. På bakgrunn av dette kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvilken tilretteleggende funksjon den sentrale samordningsgruppen har hatt i forhold til RUP-arbeidet. Uansett synes sektorenes egeninteresse av en sterkere samordning å være relativt begrenset sammenlignet med fylkeskommunene og KRD.

For øvrig viser undersøkelsen at utydeligheten i tilretteleggingsarbeidet på sentralt nivå var til stede allerede ved introduksjonen av RUP i 1997. Eksempelvis opplevde flere av departementene at det var uklart hvilken rolle og hvilket ansvar de skulle ha i RUP-arbeidet, og hvilken rolle RUP skulle ha i forhold til de eksisterende planverktøyene fylkesplanene og strategisk næringsplan. Dessuten var også rapporteringen av RUP i forhold til den sektorvise rapporteringen uavklart. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved om det ikke var et misforhold mellom arbeidet med å utrede og forberede RUP og de vel dokumenterte vanskelighetene som knytter seg til regionalt planleggings- og utviklingsarbeid, eksempelvis med henblikk på å involvere de regionale statsetatene.

I forhold til de regionale statsetatene viser undersøkelsen at styringssignalene fra sentralt nivå synes å være både generelle og tvetydige. På den ene siden gis det gjennom tildelingsbrevene generelt formulerte signaler om at de regionale statsetatene skal delta i det regionale utviklingsarbeidet. På den andre siden understreker departementene at etatenes bidrag både må ses i sammenheng med de tilgjengelige administrative ressursene og de øvrige prioriteringer og styringssignaler som departementene gir. Disse generelle og lite forpliktende styringssignalene kan forstås som et uttrykk for at grensegangen mellom statlig styring og regional handlefrihet er vanskelig for departementene, noe de også gir uttrykk for i intervjuene. Gitt departementenes ansvar og vanskelighetene med å få RUP til å fungere, gir likevel undersøkelsen grunn til å etterlyse en sterkere vekt på forberedelser, tilrettelegging og tydelighet fra departementenes side i forhold til arbeidet på regionalt nivå.

5.3 SAMORDNING AV VIRKEMIDLER OG PROSESSER PÅ REGIONALT NIVÅ

Samordning av virkemidler

Av regionalmeldingen framgår det at samarbeid mellom flere finansieringskilder om felles mål skulle gi et mer helhetlig utviklingsarbeid i fylkene, hvor flere økonomiske virkemidler blir sett i sammenheng. Av St. prp. nr. 1 (1998–99) framgår det videre at RUP omfatter virkemidler fra nærings-, landbruks-, fiskeri- og arbeidsmarkedspolitikken. Undersøkelsen viser imidlertid at dette har begrenset gyldighet i de tre undersøkte fylkene. Midler tatt inn i RUP begrenser seg langt på vei til midler fra de distriktpolitiske tilskuddsordningene bevilget fra KRD. Midlene forvaltes av fylkeskommunen og SND. FMLA er den eneste av de regionale statsetatene som gjennom BU-midler bidrar med finansiering av tiltak i RUP i samtlige tre fylker. Fiskeridirektoratets regionkontorer disponerer ikke egne midler til regionale utviklingstiltak, mens sentrale retningslinjer legger begrensninger på bruk av tiltaksmidler fra Aetat.

Riktignok viser undersøkelsen at både Aetat i Nordland og i Oppland er åpen for å se deler av sine midler i sammenheng med RUP. I Nordland skjer dette ved at Aetat ser enkelte av sine ordninger i sammenheng med satsingsområder i RUP, mens Aetat i Oppland bidrar i enkeltprosjekter via forsøksmidler fra sentralt nivå. For etatene på utdanningsfeltet foregår også en eventuell RUP-finansiering gjennom forsøksmidler fra sentralt nivå. Samlet sett kan dette tyde på at RUP ikke har noen innflytelse av betydning i forhold til de regionale statsetatens basisbevilgninger.

Poenget med at RUP i hovedsak begrenser seg til midler fra de distriktpolitiske tilskuddsordningene bevilget fra KRD, kan illustreres ved å se på de fylkesvise forskjellene. I og med at de tre fylkene har ulik distriktpolitisk status, varierer størrelsen på de tilgjengelige distriktpolitiske midlene, og denne variasjonen bestemmer dermed omfanget av midler som inngår i finansieringen av RUP. I programmene for år 2000 viser undersøkelsen at RUP i Nordland fylke inkluderer ca. åtte ganger så mye midler som RUP i Rogaland. Dette mønsteret viser seg for øvrig også ved antallet ansatte i plan- og næringsfunksjonene i fylkeskommunen, der Nordland har flest og Rogaland færrest. Følgelig har man i Nordland fylke, både i kraft av økonomi og personell, hatt den sterkeste ressursmessige basisen for RUP-arbeidet, mens forutsetningene særlig i Rogaland i så måte har vært ganske annerledes.

Et annet forhold knyttet til de økonomiske virkemidlene er ellers at ca. 80–90 prosent av de midlene som inngår i RUP, og som RUP skal legge føringer på, er søknadsbaserte. For disse midlene er det egne prosedyrer for søknadsbehandling, som tar utgangspunkt i gjeldende retningslinjer for den enkelte ord-

ning. RUP vil dermed være en av flere faktorer som legges til grunn ved fordeling av disse midlene. Andre faktorer er bl.a. tildelingskriterier og kvalitet og innhold i søknadene. Sist men ikke minst vil fordelingen være avhengig av etterspørselen. Det er dermed grunn til å anta at RUP i begrenset grad vil ha mulighet til å påvirke retningen på de søknadsbaserte midlene, noe som igjen later til å svekke RUPs bidrag til samordning.

SND er en sentral aktør i det regionale utviklingsarbeidet. Av regionalmeldingen framgikk det at RUP skulle gi føringer for bruken av virkemidlene som SNDs distriktskontorer disponerer. Undersøkelsen viser imidlertid at RUP i begrenset grad blir brukt som prioriteringsgrunnlag for de bedriftsrettede virkemidlene innen SND. Dette begrunnes dels med at etterspørselen etter midler spiller inn på virkemiddelbruken, og dels med at RUP er for generelle slik at de framstår mer som strategiske dokumenter enn programmer som skal ligge til grunn for mer konkrete prioriteringer. «Kompetanseheving» og «innovasjon» er eksempler på slike generelle satsingsområder i RUP som kan romme en rekke typer søknader om støtte. Den mest tydelige føringen som RUP legger på SNDs virkemiddelbruk, knytter seg dermed til den muligheten fylkeskommunene har for å overføre inntil 20 prosent mellom tilretteleggende virkemidler (forvaltes av fylkeskommunene) og bedriftsrettede virkemidler (forvaltes av SND). I samtlige tre fylker viser undersøkelsen at fylkeskommunene har overført midler fra de bedriftsrettede til de tilretteleggende midlene gjennom RUP.

SNDs distriktskontorer legger til grunn at det er føringene fra SND sentralt som veier tyngst i samband med de prioriteringene som blir foretatt på regionalt nivå. Fordi de regionale føringene gjennom RUP er så vidt generelle, blir dette imidlertid ikke sett på som noe problem fra SNDs side. Det forhold at føringene i RUP er for generelle til å kunne fungere som prioriteringsgrunnlag for SNDs virkemiddelbruk, er for øvrig i samsvar med andre undersøkelser som er gjennomført om RUPs betydning for SNDs virksomhet i fylkene.⁷² Sett under ett indikerer dette at RUP ikke har den posisjonen som er forutsatt i forhold til SNDs virksomhet i fylkene, og at RUP heller ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å ivareta en slik funksjon slik de framstår i dag.

Samordning av prosesser

Av regionalmeldingen framgår det at en intensjon med RUP er å bidra til en best mulig samordning og forenkling av planprosessene på fylkesnivået. RUP skulle dermed ikke komme i tillegg til eksisterende

⁷² «SND – Målhierarki og styringssystem», Delrapport 3 i evalueringen av SND 2000, Tecnopolis Group, STEP og Albatross Consulting, «Evalueringsrapport av regionale utviklingsprogram i Norge», Nordregio R2000:5, Mariussen Å., Gjertsen A., Røiseland A., Sanderson H., Persson L.O.

planprosesser, men virke integrerende i forhold til de øvrige planene. I undersøkelsen er det en gjennomgående oppfatning blant aktørene på regionalt nivå at RUP-arbeidet foreløpig ikke har bidratt til noen forenkling og samordning av planprosessene, slik intensjonene var. Av regionalmeldingen gikk det heller ikke klart fram hvordan en slik forenkling av planprosessene skulle skje, og undersøkelsen viser at det ved introduksjonen av RUP var noe usikkerhet både på sentralt og regionalt nivå om hvilken plassering og rolle RUP skulle ha i forhold til de øvrige planene i fylkesplansystemet.

Selv om de fleste av aktørene oppfatter RUP som en forlengelse av fylkesplanene, er det en bred oppfatning at RUP foreløpig ikke er tilstrekkelig konkretisert til å fungere som et handlingsprogram. Følgelig bærer også RUP preg av å være en overordnet plan, noe som har skapt en viss uklarhet mellom RUP og SNP. Dette kan tyde på at forholdet mellom RUP og øvrige plansystemer på fylkesnivå var for lite gjennomarbeidet ved introduksjonen av RUP i 1997. Det synes å være mange av de samme aktørene som deltar i de ulike planprosessene, og dette representerer en fare for plantretthet blant viktige aktører på regionalt nivå. Da RUP ble introdusert ble det dessuten vektlagt at brukerne skulle involveres i prosessen med å utarbeide programmene. Dette skulle sikre at næringslivets behov ble reflektert i målene og satsingsområdene i RUP. I de undersøkte fylkene foregår imidlertid disse prosessene i liten grad gjennom RUP, men i forbindelse med det overordnede fylkesplanarbeidet, eller i arbeidet med SNP, hvor næringslivet er bredt representert. Dermed er det vanskelig å se at RUP som planverktøy har tilført noe nytt når det gjelder å involvere næringslivet. På denne bakgrunn kan det synes nødvendig med en større tydelighet fra sentralt nivå om hvilke plansystemer man ønsker på regionalt nivå, og hvordan koblingene mellom de ulike planene bør være.

Undersøkelsen viser at ansvar for gjennomføring av prosjekter i liten grad er konkretisert i RUP-dokumentene. Ofte er gjennomføringsansvaret synliggjort i forhold til overordnede satsingsområder, og ikke enkelttiltak. Der ansvaret er tydeliggjort for enkelttiltak, er ofte flere aktører oppført som gjennomføringsansvarlige, uten at hovedansvarlig er konkretisert. Ut fra RUP-dokumentene framstår fylkeskommunen som den mest aktive parten i gjennomføringsfasen, mens deltakelsen fra de øvrige aktørene, slik som de regionale statsetatene, synes å være mer uklar og varierende.

Gjennomgangen av RUP-dokumentene viser videre at finansieringen i liten grad er konkretisert i forhold til enkeltprosjekter. Ved starten av året er det usikkert hvor store midler som totalt vil inngå i RUP, noe som betyr at finansieringsplaner og eventuelle avtaler knyttet til enkelttiltak ofte må avklares underveis og utformes senere. Usikkerheten rundt fi-

nansieringen er for det første knyttet til at denne ofte er basert på foreløpige budsjettall, noe som synes å ha sammenheng med at budsjettrutinene innen enkelte sektorer og i forhold til ulike ordninger varierer og er lite koordinerte. For det andre fungerer RUP som søknad om midler fra enkelte ordninger. Det betyr at endelig tildeling først er avklart på et senere tidspunkt.

Svakhete ved konkretiseringen av gjennomføringsansvar og finansiering reflekteres i arbeidsprosessen rundt RUP. I intervjuene med aktørene på regionalt nivå framgår det at hovedinnsatsen i RUP-arbeidet foregår i utarbeidelsesfasen, der de ulike aktørene møtes og drøfter mål, satsingsområder og mulige prosjekter. I gjennomføringsfasen blir imidlertid programarbeidet mindre tydelig, og det later til at de ulike prosjektene gjennomføres uten noen nær og forpliktende kobling til RUP. Følgelig er det også en bred oppfatning at RUP i liten grad fungerer som et styrende handlingsprogram, men snarere som en type oversikt over mål, midler og tiltak i det regionale utviklingsarbeidet.

Disse svakhete kan også ses i sammenheng med at det er lagt liten vekt på å følge opp RUP. Av regionalmeldingen framgår det at RUP skal være etterprøvbare ved at de skal inneholde realistiske mål som er så konkrete at det i etterkant er mulig å vurdere om de er oppnådd. Dette er fulgt opp av KRD i styringsdialogen med fylkeskommunene, der departementet både gjennom tildelingsbrevene og årskonferanser har fokusert på etterprøvbarehet og læring som sentrale elementer i RUP-arbeidet. Som antydning tidligere viser imidlertid undersøkelsen at målene og strategiene i RUP er vage og vidtfavnende, og at de i liten grad operasjonaliserer målene i fylkesplanene og i SNP. Rapporteringen i RUP-arbeidet er dessuten lite omfattende og begrenser seg til kortfattede oversikter over aktiviteter og bruk av midler. Undersøkelsen viser dermed at det på regionalt nivå i liten utstrekning fokuseres på aktiviteter som oppfølging, læring og rapportering slik regionalmeldingen forutsatte. Dessuten synes det som om fylkene i liten grad har tilrettelagt for etterprøving av mål og resultater i RUP. Sett i lys av at RUP også framstår som lite konkrete i forhold til gjennomføring og finansiering, bidrar dette til at sammenhengene i RUP mellom regionale forutsetninger, program/målsettinger og iverksetting/oppfølging blir utydelige. Samlet sett kan dette bidra til å svekke mulighetene for at RUP kan utgjøre et reelt styringsverktøy for det regionale utviklingsarbeidet.

Undersøkelsen viser videre at det synes som om KRD og fylkeskommunene har gjensidige forventninger til hverandre når det gjelder oppfølgingen av RUP. Dette kommer til uttrykk ved at KRD venter på innspill fra fylkeskommunene i samband med resultatrapportering og evaluering for det enkelte fylke. Samtidig etterlyser fylkeskommunene på sin side en nærmere beskrivelse fra KRD av hvordan rappor-

teringen skal utføres, og hvordan det kan utvikles klarere resultatindikatorer og evalueringskriterier. Dette indikerer uklare ansvars- og rolleforhold mellom sentralt og regionalt nivå i oppfølgingen av RUP, og i forhold til oppfølgingens karakter og innhold. Samtidig viser det et behov for sterkere tydeliggjøring av forventninger og behov i forholdet mellom fylkeskommunene og KRD. I samtlige tre fylker gis det for øvrig også uttrykk for at manglende kunnskaper om resultatene av RUP bidrar til usikkerhet om nytten av innsatsen som legges ned. I neste omgang vil dette kunne bidra til svekket interesse og motivasjon fra aktørenes side når det gjelder deltakelse i RUP-arbeidet.

5.4 BEGRENSNINGER VED MULIGHETENE FOR SAMORDNING I DET REGIONALE UTVIKLINGSARBEIDET

Undersøkelsen viser at RUP har en for svak posisjon til å påvirke de aktivitetene og ressursene som kanaliseres til det regionale utviklingsarbeidet i fylkene. Dette kommer både av at RUP er for lite konkrete og dermed for lite forpliktende for de regionale aktørene, og av at bredden av virkemidler er begrenset. Et nærliggende spørsmål blir da om de nødvendige forutsetningene er til stede for å sikre mer samordning og forpliktende deltakelse og dermed mer konkrete programmer som på en tydeligere måte supplerer det øvrige planverket. Dels kan det synes som om det i for liten grad ligger tilstrekkelige incitamenter i RUP til at disse skal kunne fungere. Dels synes det som om det innenfor den enkelte sektor og etat er for sterke sektorvise begrensninger og for få incitamenter til å skape en mer aktiv og samordnet innsats i det regionale utviklingsarbeidet. På bakgrunn av undersøkelsen kan det dermed synes som om RUP primært er et redskap til bruk for fylkeskommunen og i noen grad regionale virkemiddelaktører som FMLA og SND når de skal prioritere prosjekter og virkemidler av distriktspolitisk karakter. De øvrige regionale statsetatene har en mer tilbaketrukket rolle i forhold til RUP, noe som også synes å gjelde næringslivsrepresentantene LO og NHO. Samtidig som det synes å være et varierende engasjement fra de enkelte aktørene i RUP-arbeidet, viser undersøkelsen at det er lite motstand mot selve RUP-konseptet. Dette kan tolkes som at etatene foreløpig opplever RUP som for lite relevant i forhold til egen sektor og virksomhet.

En samordning i tråd med målsettingene i St. meld. nr. 31 (1996–97) forutsetter at de regionale statsetatene har den nødvendige grad av frihet og fullmakter fra overordnet departement/direktorat til å samordne sin innsats med regionale planer, aktører og prosesser. Tidligere er det vist at det fra sentralt nivå gis generelle og tvetydige signaler om de regionale statsetatenes deltakelse i det regionale utvik-

lingsarbeidet. Denne tvetydigheten reflekteres også i oppfatningene blant aktørene på regionalt nivå. På den ene siden blir det fra etatenes side uttrykt tilfredshet med de mulighetene som finnes for å kunne foreta regionale tilpasninger av sektorinnsatsen. På den annen side kommer det fram, både gjennom intervjuene og i RUP-dokumentene, at sentrale retningslinjer og føringer innen egen sektor og på det distriktspolitiske området legger begrensninger på etatenes deltakelse på prosjekt- og tiltaksnivå. Et unntak synes å være FMLA, som ikke gir uttrykk for slike begrensninger, og som er involvert i RUP-arbeidet på prosjektnivå i samtlige tre fylker. De øvrige etatene poengterer imidlertid at trass i at det finnes et visst fortolkningsrom, er det en forutsetning at initiativ og tiltak i RUP føyer seg inn i de nasjonale, sektorvise føringene. Dessuten gir de regionale statsetatene uttrykk for at de ofte har begrenset kapasitet og personellressurser til å bidra i det regionale utviklingsarbeidet i tillegg til de faste løpende oppgavene. Ovennevnte begrensninger og føringer på de regionale statsetatenes konkrete bidrag i gjennomføringen og finansieringen av RUP, gir også en indikasjon på at det er de sentrale føringene som får sterkest gjennomslag i den konkrete realiseringen av programmene. Dette viser med tydelighet at det er vanskelig å finne en god balanse mellom nasjonale føringer og behov i det regionale utviklingsarbeidet, og at dette både er krevende og utfordrende for det regionale nivået.

De regionale statsetatenes begrensninger i forhold til å delta i RUP synes likevel å være tydeligere knyttet til mulighetene for å gi finansielle bidrag, enn for bidrag i form av kunnskap og sektorkompetanse. De regionale aktørene gir i den sammenheng uttrykk for at kompetanse ikke blir vurdert som et like viktig bidrag som finansiell medvirkning. Dette bidrar til å skape et skille mellom gruppen av aktører som har regionale utviklingsmidler til rådighet, slik som FMLA og SND, og de som hovedsakelig kan bidra med kompetanse, slik som Fiskeridirektoratets regionkontorer og aktører fra utdanningssektoren.

Tidligere er det vist at sektordepartementene har gjort lite for å legge til rette for RUP på regionalt nivå. Gjennom undersøkelsen kommer det også fram at flere regionale aktører har erfart at KRD selv legger begrensninger på handlefriheten regionalt, både gjennom retningslinjene for enkeltordninger, slik som de tilretteleggende midlene for næringsutvikling, og gjennom den generelle styringsdialogen. I lys av intensjonene med RUP og KRDs rolle som initiativtaker til RUP, kan dette være uheldig i forhold til betingelsene for utviklingsarbeidet regionalt, men også i lys av at øvrige sektors motivasjon for å bidra som forutsatt kan svekkes.

En sammenligning av de undersøkte fylkene tyder også på at distriktspolitisk status og erfaringer med tverrsektorielt samarbeid påvirker mulighetene for samordning i det regionale utviklingsarbeidet. På

grunnlag av undersøkelsen synes det som om RUP-arbeidet har fungert bedre i Nordland og Oppland fylke enn i Rogaland fylke. Dette gjenspeiles både ved at RUP-dokumentene i Nordland og Oppland synes å være mer forpliktende, og ved at holdningene til RUP-prosessen gjennomgående er mer positiv i Nordland og Oppland enn i Rogaland. Dessuten er det indikasjoner på at Nordland fylke har kommet lengst med igangsettelse av konkrete prosjekter med rot i RUP-arbeidet. Både Nordland og Oppland fylker har tradisjon for tverrsektorielt regionalt utviklingsarbeid, henholdsvis ved frifylkeforsøket og ved Opplandsmodellen. Rogaland fylke på sin side har ikke denne typen erfaringer og har dermed antakelig hatt andre forutsetninger enn Oppland og Nordland for å lykkes med RUP-arbeidet. Videre er det store forskjeller mellom fylkene når det gjelder distriktpolitisk status, der Nordland har den høyeste statusen og Rogaland den laveste. Som vist ovenfor, betyr dette at Nordland har vært det fylket som har hatt mest distriktpolitiske midler og dermed mest midler totalt sett i RUP, mens Rogaland peker seg ut i den motsatte retningen.

I tillegg til forskjeller i distriktpolitisk status mellom fylkene er det også relevant å se på slike forskjeller innen fylkene. Med unntak av Bodø har alle kommunene i Nordland høy prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler, mens det både i Oppland og Rogaland er deler av fylkene som enten har lav prioritet eller ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Spesielt i Rogaland indikerer undersøkelsen at det har vært vanskelig å finne et felles

fokus for deltakerne i samarbeidet, blant annet ved at mange synes at RUP har orientert seg for mye mot distriktene i forhold til behovet for tiltak i mer sentrale strøk. I Nordland fylke, med en langt mer enhetlig distriktpolitisk profil, er de interne spenningsene mindre framtreddende, og prosessen rundt RUP-arbeidet har følgelig vært mer samlende. I lys av at fylkene har så ulike forutsetninger for RUP-arbeidet, er det et spørsmål om det er hensiktsmessig med det samme planverktøyet i fylker med så ulike tradisjoner, virkemidler og ressurser.

Sammenhengen som er antydnet mellom RUP-arbeidet på den ene siden og faktorer med bakgrunn i distriktpolitisk status på den andre, gir dessuten grunn til å reise spørsmål ved om RUP langt på vei fungerer mer som distriktpolitiske utviklingsprogrammer enn som regionale utviklingsprogrammer. I fylker med varierende eller lav distriktpolitisk status kan dette innebære en fare for at andre regionale behov enn de rent distriktpolitiske i for liten grad blir fanget opp i RUP-arbeidet. Selv om hovedvekten på det distriktpolitiske innholdet er forståelig tatt i betraktning hvordan programmene finansieres i de tre fylkene, står dette likevel i motsetning til intensjonene med RUP, jf. St. meld. nr. 31 (1996–97), der det het at RUP skulle fremme regional utvikling og baseres på helhetlig tenkning regionalt. På generelt grunnlag gir også undersøkelsen grunn til å reise spørsmål ved om det er mulig å oppnå sterkere koblinger mellom regionale planer og virkemidler uten videre fullmakter for bruk av virkemidler på regionalt nivå.

Vedlegg 1**Forkortelser:**

AAD – Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Aetat – Arbeidsmarkedssetaten
BU-midler – Bygdeutviklingsmidler
FID – Fiskeridepartementet
FMLA – Fylkesmannens landbruksavdeling
INTERREG – EUs grenseregionale samarbeid
KRD – Kommunal- og regionaldepartementet
KS – Kommunenes sentralforbund
KUF – Kirke-, utdannings- og forsknings-
departementet

LD Landbruksdepartementet
LO – Landsorganisasjonen
MD – Miljøverndepartementet
NHD – Nærings- og handelsdepartementet
NHO – Næringslivets handelsorganisasjon
RUP – Regionale utviklingsprogram
SD – Samferdselsdepartementet
SND – Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
SNP – Strategisk næringsplan
SU – Statens utdanningskontor