



NIVI-notat 2009:5

Arena Innlandet – erfaringer og muligheter

Utarbeidet på oppdrag av Arena Innlandet

Magne Langset og Jørund K Nilsen

Innhold:

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	4
2 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODE	4
2.1 Innlandet – utviklingstrekk og samarbeidsbehov	4
2.2 Arena Innlandet	5
2.3 Tema, problemstillinger og metode	6
3 BEHOVET FOR SAMARBEID	8
3.1 Innlandsperspektivet	9
3.2 Viktige begrunnelser for samarbeid	10
4 ERFARINGER MED SAMARBEIDET – STYRKER OG SVAKHETER.....	11
4.1 Erfaringer med prosjekter	12
4.1.1 Betydning for fylkeskommunes ansvarsområder	12
4.1.2 Eksempler på vellykkede og mindre vellykkede prosjekter	14
4.1.3 Forhold som fremmer og hemmer vellykkede prosjekter	15
4.1.4 Betydningen av forvaltningsreformen for samarbeidet i Arena Innlandet	17
4.2 Erfaringer – utvikling av relasjoner	18
4.2.1 Styrking av de politiske relasjoner?	18
4.2.2 Styrking av de administrative relasjoner?	19
4.2.3 Arena Innlandet som regionsbyggende prosjekt?	20
4.2.4 Relasjonen til omgivelsene	20
4.3 Erfaringer – organisasjonsmodell og arbeidsformer	21
4.3.1 Ivaretar samarbeidsmodellen politisk samarbeidsbehov?	21
4.3.2 Forankring i fylkesting	22
4.3.3 Vurdering av arbeidsformer i samarbeidet	22
4.3.4 Endring i syn	23
4.4 Informantenes oppfatning om utviklingsretning og endringsstrategier	24
5 OPPSUMMERING OG VURDERINGER FRA NIVI	25
6 STRATEGI OG TILTAK FOR Å STYRKE ARENA INNLANDET	28

Sammendrag

Arena Innlandet (AI) er et felles samarbeidsorgan og en strategisk møteplass for Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Arena Innlandet ble etablert i 2004 og har et særlig politisk ansvar for å bidra til et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom de to fylkene med tanke på å utvikle en sterk innlandsregion. I denne rapporten presenterer NIVI Analyse erfaringene med samarbeidet basert på intervjuer med politikere og administrasjon i begge fylkeskommuner. Vi vil oppsummere undersøkelsen i følgende hovedpunkter:

Behovet for samarbeid

Vi innledet undersøkelsen med å reise problemstillingen om hvilke overordnede behov og begrunnelser AI tar utgangspunkt i. Det er bred enighet om at Oppland og Hedmark deler en rekke grunnleggende karakteristika som skiller innlandsfylkene fra omkringliggende fylker. Det framheves at innlandsperspektivet er lenger fremme i bevisstheten nå enn tidligere. Her er det imidlertid tydelige nyanser. Følelsen av felles identitet og samhørighet på tvers av fylkesgrensene er særlig sterk rundt Mjøsa, mens dette oppleves å være tilfelle i langt mindre utstrekning i delregionene i ytterkantene av Innlandet. Det er likevel bred enighet om at regionen har sterke felles interesser og utfordringer som best blir ivaretatt i et velutviklet samarbeid mellom fylkeskommunene.

Strategiske samarbeidsområder

Det gis klart uttrykk for at fokus for samarbeidet primært bør være viet ”utenrikspolitikken”, dvs interessepolitisk arbeid i vid forstand for å fremme Innlandets interesser overfor andre aktører. Arena Innlandet har prioritert samarbeidsområder der det er sterke felles interesser, f eks felles prioriteringer inn mot NTP og felles VRI søknad. Samarbeidet fremstår som vellykket på enkeltområder der nytten av felles prosjekter er umiddelbar stor, og der det er få interessemotsetninger. Samarbeidet har imidlertid ikke vært like vellykket i samarbeidsprosjekter som berører mer kontroversielle områder, ikke minst prosjekter som berører lokaliseringsspørsmål. Viktige initiativ har blitt møtt med motstand og delvis stoppet opp som følge av uenighet om fordelingen av funksjoner og arbeidsplasser. Skal samarbeidet utvikles videre til mer kontroversielle områder, må det være sterk politisk og administrativ forankring og støtte for det i fylkeskommunene. I den sammenhengen vil det være viktig at forventningene til hvilken rolle AI skal spille er avklart og at oppgavene/prosjektet organiseres deretter.

Politisk forankring

I intervjuaterialet fremkommer det som en hovedsvakhet ved samarbeidet at opposisjonen i liten grad er involvert i samarbeidet. Det er et tydelig uttrykt behov for en sterkere og bredere politisk forankring av samarbeidsinitiativ. Det framheves som særlig viktig at opposisjonen får en rolle i de faser hvor initiativ skapes og prosjekter ser dagens lys. Det foreslås at Arena Innlandet plenum utvides til å omfatte opposisjonene fra begge fylker. Det kan eksempelvis gjøres ved at gruppeleder for hvert av opposisjonspartiene i begge fylker blir med. Det vil innebære at den politiske deltagelsen vil øke fra dagens 10 medlemmer av AI plenum til 19.

Det fremgår av intervjuaterialet at dagens samarbeid har svak forankring i fylkestingene i så vel posisjon som opposisjon, og at det er behov for å gjennomføre tiltak som sterkere foranker samarbeidet blant fylkestingsmedlemmene. Dette behovet kan møtes med forholdsvis enkle tiltak, f eks ved at informasjon om møter, sakspapirer og referater fra Arena Innlandet blir distribuert konsekvent til alle fylkestingsrepresentanter og at det orienteres muntlig i fylkestingene. Det bør også ryddes i hva som bringes på dagsorden slik at temaer i de felles fylkestingssamlingene har mer strategisk og overordnet karakter.

Administrasjonens rolle

Et forhold som trekkes fram av mange informanter, er at samarbeidet lider under manglende administrativ kapasitet. Det pekes også på at det i for liten grad er utviklet rutiner og klare spilleregler for hvordan saker skal forberedes og tilrettelegges før behandling i AIs organer. Arena Innlandet vil være tjent med at det bygges opp en sterkere administrativ ressurs som har i oppgave å forberede og følge opp samarbeidsinitiativ. En styrking av sekretariatet må skje parallelt med at man gjennomtenker hvilken rolle sekretariatet skal ha og hvilken kompetanse som er ønskelig. Et styrket og mer permanent sekretariat vil kunne legge grunnlaget for å etablere faste rutiner for hvordan fagavdelingen involveres i forberedelsen av saker som skal til behandling i AI og en langt mer løpende oppfølging i etterkant. Vi tror også at det vil være enklere å avstemme de ulike fullmaktene til de to administrasjonene som følge av ulike politiske styringssystemer (formannskapsprinsipp i Oppland og parlamentarisme i Hedmark) innenfor rammen av et fast sekretariat.

Hvordan styrkingen av sekretariatet skal gjennomføres må drøftes ifht så vel ressursbehov, organisering og tilknytning til dagens administrasjoner. En styrket sekretariatsressurs må ikke innebære at det bygges opp en byråkratisk tilleggsstruktur.

Veien videre

Det er bred enighet om at samarbeidet bør videreføres, men det må gjøres endringer på flere områder for at samarbeidet skal fungere bedre enn i dag. På bakgrunn av intervjuaterialet danner det seg et klart inntrykk av at ønsket fokus for samarbeidet primært bør være viet ”utenrikspolitikken”, dvs det interessepolitiske arbeidet i vid forstand for å fremme Innlandets interesser overfor andre aktører. Med unntak av at mange peker på potensialet for felles løsninger på kollektivfeltet, er informantene lite opptatt av at samarbeidet skal omfatte felles tjenesteproduksjon. Ingen av informantene ga tilslutning til et perspektiv som innebærer at det overføres beslutningsmyndighet fra fylkeskommunene til Arena Innlandet.

Slik vi tolker det er Arena Innlandet det vi vil kalle en *pragmatisk allianse*. Utgangspunktet for denne samarbeidsstrategien er at den gir mulighet for at for et tettere samarbeid på områder der fylkeskommunene har felles utfordringer som gjør det ønskelig eller nødvendig å utvikle felles prosjekter som kan styrke regionen utad. Strategien innebærer at det etableres et tillitsbasert og forpliktende samarbeid basert på løpende prosesser, men med begrenset politisk organisasjonsbygging. Alliansen opprettes som et operativt støtteorgan for fylkeskommunene med ansvar for å utrede og fremme forslag til

samarbeidsinitiativ på områder der de to fylkeskommunene har en sterk felles interesse. Vi har et klart inntrykk av at det er bred enighet om at samarbeidet også i fortsettelsen skal ha en slik form.

På bakgrunn av intervjuaterialet skisseres fire hovedelementer i en strategiprosess for å videreutvikle AI:

- Forankring av viljeserklæring og strategi

Gjennom en diskusjon om og klargjøring av en felles viljeserklæring og samarbeidsstrategi, bør fylkekommunene utfordres til å utmeisle et uttrykt ønske og mål med hva man vil med Arena Innlandet.

- Avklaring av samarbeidsområder

Det neste spørsmålet som må avklares er hvilke satsingsområder og type prosjekter samarbeidet skal involvere seg i. Vurderinger om dette må ta utgangspunkt i en gjensidig forståelse av at et samarbeid vil styrke begge parter og det må være enkelt å identifisere felles interesser. Vinn-vinn scenarier vil derfor være viktig, om ikke i hvert enkelt prosjekt. Et velutviklet samarbeid kjennetegnes gjerne av at det er etablert en forståelse av at ”goder” må fordeles over tid. Områder som peker seg ut som viktige samarbeidsområder er:

- Verdiskapning og innovasjon
- Kompetanse, forskning og utvikling
- Samferdsel
- Infrastruktur

- Avklaring av politisk og administrativ organisering

Det tredje elementet som må avklares er valg av politisk, administrativ og faglig organisering av samarbeidet. Organisasjonens hovedformål er å fungere som en felles arena for samfunnsutviklende prosesser i innlandsregionen. Den skal ikke være et organ med myndighet til å overprøve de respektive fylkestingene. I videreutviklingen av samarbeidet er det imidlertid nødvendig å få et bredere engasjement fra politikere og tjenestemenn i alle leire - flere må få eierskap til arenaen og bruke den.

- Løpende evaluering og læring

Endelig vil det være viktig med jevnlige diskusjoner om resultater og behov for endringer i samarbeidets innretning. En skrittvis lærings- og erfaringsbasert tilnærming til samarbeidet gir fleksibilitet overfor fremtidige veivalg og anledning til å justere kurset underveis.

1 Innledning

Arena Innlandet er et felles samarbeidsorgan og strategisk møteplass for Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Arena Innlandet ble etablert i 2004 og har et særlig politisk ansvar for å bidra til et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom de to fylkene med tanke på å utvikle en sterk innlandsregion. Som grunnlag for å videreutvikle samarbeidet, ble det besluttet å gjennomføre en undersøkelse for å gjøre opp status i forhold til samarbeidets organisering og resultater så langt.

I denne rapporten presenterer NIVI Analyse erfaringene med samarbeidet basert på intervjuer med politikere og administrasjon i begge fylkeskommuner. Videre drøftes og beskrives mulige tiltak for styrke Arena Innlandet som samarbeidsarena. Som et vedlegg følger en kort beskrivelse av hvordan andre fylker har etablert politiske samhandlingsarenaer mellom fylkeskommunen, kommunene og andre berørte.

2 Bakgrunn, problemstillinger og metode

2.1 Innlandet – utviklingstrekk og samarbeidsbehov

Innlandet består av Hedmark og Oppland fylker som til sammen har 372 000 innbyggere fordelt på et samlet areal på 52 648 m². Befolkningen utgjør 8 % av landets samlede befolkning, mens den geografiske utstrekningen utgjør 16 % av Norges areal. De tre byregionene Hamar, Gjøvik og Lillehammer ved Mjøsa omfatter rundt halvparten av befolkningen. Politisk og administrativt er Innlandet inndelt i to fylkeskommuner, 10 regionråd og 48 kommuner.

Som region har Innlandet på mange områder hatt en svakere utvikling enn mange andre regioner i Norge, både mht befolkningsutvikling og næringsutvikling.

Innlandsfylkene har mange felles utfordringer og muligheter knyttet til politikkområder som befolkningsutvikling, bosetting, og næringsstruktur. Dette er viktige parametere i vurderinger og målinger av en regions attraktivitet og utvikling. Eksempler på andre sentrale områder er kompetanse, samferdsel og helse.

Oppland og Hedmark fylkeskommuner har tradisjoner for samarbeid på mange områder, også før Arena Innlandet ble etablert i 2004. Som eksempler kan nevnes at prosessen med å etablere Innlandsuniversitet ble startet i år 2000, det har vært et langvarig fokus på behovet for et sterkt samarbeid om kompetanseutvikling, prosjekt Mjøsbyen, og samarbeidet om kraftselskapet Eidsiva hvor begge fylkeskommuner oppnevner styrrrepresentanter etc.

Faktaboks 1: Befolknings- og næringsutvikling i Innlandet

Fra 2000-2008 økte folketallet i Norge med 5,8 prosent, mens Innlandet hadde en langt mer beskjeden vekst på ca. 1 prosent. Folketallet øker i byregionene ved Mjøsa og på Hadeland, mens det går nedover i de nordlige delene av innlandsfylkene. Også i Glåmdalsregionen går folketallet nedover. Hele 32 av Innlandets 48 kommuner har hatt befolkningsnedgang (Innlandsindeksen 2008).

Landbruket og skogsbruket har i tillegg til reiseliv, vært de dominerende næringsaktiviteter i Innlandet. I dag har alle regioner i Hedmark og Oppland en større andel arbeidsplasser knyttet til jordbruket og landbruket enn landsgjennomsnittet. Særlig gjelder dette de nordlige deler av regionen.

Industrien spiller omtrent samme betydning for sysselsettingen i Hedmark og Oppland som på landsbasis, men er i stor grad koncentrert til Gjøvikregionen, Hamrarregionen og Glåmdalsregionen. Fra 2000 til 2007 har antall arbeidsplasser i industrien gått ned med 14 prosent i Hedmark og 11 prosent i Oppland. I årene 2006 og 2007 økte industrisysselsettingen i Innlandet, men økningen var svakere enn på landsbasis. Det siste året har det ikke vært vekst i antall ansatte i industrien i Hedmark, mens veksten i Oppland har vært om lag som for landet under ett.

I alle regionene i Innlandet representerer privat tjenesteyting en mindre del av sysselsettingen enn på landsbasis. Privat tjenesteyting utgjør 29 prosent av samlet sysselsetting i Innlandet, mens den på landsbasis utgjør 36 prosent. Av innlandsregionene har Hamarregionen størst andel av sine arbeidsplasser innen private tjenester, med 32 prosent. Deretter følger Lillehammerregionen med 30 prosent. Lavest andel har Nord-Østerdalen med 23 prosent.

Generelt har Innlandet hatt en svakere næringsutvikling enn landet ellers siden begynnelsen av 1990-tallet. Denne utviklingen skyldes til dels en næringsstruktur med tungt innslag av næringer i generell sysselsettingsmessig tilbakegang og lite av næringer i generell sysselsettingsmessig vekst. Samtidig skal det framheves at det har vokst fram tunge miljøer med basis i nyskaping i primærnæringene som f eks innenfor bioenergi, bioteknologi, og næringsmiddel.

Kilde: Innlandsindeksen 2008, VRI-Innlandet – Hovedsøknad 2007

2.2 Arena Innlandet

For å styrke samarbeidet mellom fylkene den politiske ledelsen i fylkeskommunene i 2004 initiativ til å etablere en mer formalisert samarbeidsarena under navnet Arena Innlandet. Samarbeidet skal gi ramme for felles drøftinger og behandling av sentrale politiske saker som angår hele Innlandet. Samarbeidsarenaen har en tredelt målsetting. Den skal styrke:

- Samarbeidet fylkeskommunene imellom,
- Den regionale påvirkningskraften og
- Den regionale utviklingen i Innlandet.

Samarbeidet omfatter regelmessige møter mellom de politiske og administrative ledelsene i de to fylkene:

- Felles fylkesting 1 til 2 ganger per år.
- Arena Innlandet (AI) som består av fylkesrådet og fylkesordføreren i Hedmark og politisk ledergruppe i Oppland. Møtes 2 ganger per år.
- AI - utvidet som består av medlemmene i Arena Innlandet samt representanter for aktuelle eksterne partnere. Møtes fra tid til annen i utvidede møter, avhengig av hvilke saker som settes på dagsorden.

- AI - arbeidsutvalget (AU) som består av fylkesrådsleder i Hedmark, fylkesordfører i Oppland, administrativ ledelse i de to fylkene og sekretariatet for Arena innlandet. Møtes 6-10 gange per år.
- Administrasjonsledelsen holder egne saksforberedende møter og har ansvaret for den daglige oppfølgingen og framdriften mellom møtene i arbeidsutvalget. Lederansvar og sekretariat veksler annethvert år og følger fylkestingsperioden.

I perioden samarbeidet gjennom Arena Innlandet har eksistert har en rekke samarbeidsprosjekter på ulike områder sett dagens lys. Viktige områder er:

Faktaboks 2: Sentrale samhandlingsområder

<u>Felles uttaleleser</u> Fylkestingene har ved flere anledninger utarbeidet felles uttalelser på nasjonale utredninger og høringer, f eks i fht Nasjonal Transportplan og flere offentlige utredninger som Distriktskommisjonen.	<u>Næringsutvikling</u> Det er inngått en egen partnerskapsavtale mellom Arena Innlandet og Forum Innlandet, som representerer viktige nærings- og arbeidslivsorganisasjoner i innlandet. Partene skal med utgangspunkt i felles kapitler i de to fylkeskommunenes plandokumenter arbeide for økt innovasjon, næringsutvikling, kompetanseutvikling og internasjonalisering i Innlandet.
<u>Felles plankapitler i fylkesplanene</u> Det utarbeides felles kapitler i fylkesplan som omfatter Fjellregionperspektiver, Mjøsregionperspektivet og Nær-Oslo perspektivet.	Felles VRI-program (Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon) for Innlandet. Arbeid med felles søknad.
<u>Samferdsel/kollektiv</u> Samarbeidet har rettet stor oppmerksomhet mot kommunikasjons- og samferdselsspørsmål, bla i form av felles samferdselskonferanser og felles opptreden og uttalelse til NTP.	Utarbeidete Skog- og trestrategi for Innlandet, herunder en egen konferanse
Innenfor rammen av samarbeidet er det også etablert et felles interkommunalt samarbeid (etter kommunelovens § 27), kalt Felles Kjørekontor, med ansvar for samordning av offentlig betalt transport i innlandet.	<u>Universitet/høyskole</u> Ved årsskiftet 2005/2006 ble arbeidet med etableringen av et universitets- og kompetansefond for innlandet fullført. Det er også etablert et årlig felles arbeidsmøte med høgskolestyrene i innlandet med tanke på felles innsats for et innlandsuniversitet. Arbeidet med Innlandsuniversitetet har vært det største – og kanskje viktigste – samarbeidsprosjektet
<u>Kultur</u> Teater Innlandet - prosjektarbeid for etablering av et felles regionteater.	
<u>Felles filmsatsing</u>	

2.3 Tema, problemstillinger og metode

Arena Innlandet har vært preget av reformarbeidet for å etablere et sterkt folkevalgt regionalt nivå ("Forvaltningsreformen"). Dette har bl.a. kommet til uttrykk i felles fylkestingsvedtak i 2005 om å starte et prosjekt for en "gradvis utvikling i retning av målet om å utvikle dagens Hedmark og Oppland til en ny og sterk Region Innlandet". Det kommer også til uttrykk i ambisjonen fra felles fylkesting i april 2008 om forsøk med regioner med flere oppgaver og større ansvar enn det forvaltningsreformen innebærer. Initiativet fikk ikke tilslutning fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Generelt har prosessen med forvaltningsreformen avdekket et betydelig sprik mellom de ambisjoner og ønsker fylkeskommunene har hatt for utviklingen av et sterkt regionnivå, og de kompromisser regjeringen kunne enes om på dette området. Modellen med forsterkede fylkeskommuner innebærer kun oppgaveoverføringer på avgrensede områder og forutsetter ikke endringer i fylkesgrensene, men mer samarbeid på enkeltområder.

Som en konsekvens har fylkestingene i Hedmark og Oppland nå vendt fokus fra sammenslåing til tiltak for å utvikle den eksisterende samarbeidsarenaen mellom de to fylkene, jf vedtak fra felles fylkesting 20. juni 2007. Arbeidsutvalget i Arena Innlandet har derfor drøftet muligheter for styrke samarbeidsarenaen og pekt på følgende forbedringsområder:

- AI må gjøres kvalitativt og kvantitativt bedre.
- AI må oppgraderes som møtearena, og gjøres operativt kraftigere – oppfølging av vedtak.
- AI må gjøres politisk mer representativ (noe som for Hedmark har en prinsipiell tilleggsdimensjon, pga parlamentarisk modell).
- Behov for å tydeliggjøre AI overfor omverdenen
- Behov for å vurdere de konkrete resultatene av AI

For å få et godt grunnlag for å utforme tiltak som kan imøtekommne målsettingen, har ledelsen i AI sett det hensiktsmessig å oppsummere status og erfaringer med samarbeidet så langt.

Gjennomgangen av erfaringer baseres på telefonintervjuer med nøkkelpersoner som enten er direkte involvert i samarbeidet politisk eller administrativt, eller som har en relasjon til samarbeidet fra en opposisjonsposisjon. Det er tre hovedproblemstillinger som søkes besvart gjennom intervjuene:

1. Hvilket behov dekker samarbeidet gjennom AI?
2. Hvilke erfaringer har aktørene gjort seg om styrker og svakheter i samarbeidet innenfor rammen av Arena Innlandet?
3. Hvilke tiltak mener de involverte i AI bør gjennomføres for å styrke samarbeidet i tråd med de forbedringsområder som er identifisert?

Kartleggingen er i hovedsak gjennomført som telefonintervjuer. To informanter valgte å besvare spørsmålene skriftlig. Intervjuene ble gjennomført som såkalte semistrukturerte dybdeintervjuer med utgangspunkt i en intervjuguide. Intervjuguiden inneholder både faste spørsmål som ble stilt til alle og oppfølgende spørsmål for å kartlegge synspunkter og vurderinger nærmere. Intervjuguiden ble utarbeidet i samarbeid med administrasjonen i AI og følger som vedlegg til rapporten.

Intervjuene ble gjennomført i perioden august-oktober 2009. Det er i alt gjennomført 16 intervjuer (8 i hvert fylke).

Fra Oppland er følgende intervjuet:

- Politisk ledelse: 3 intervjuer, inkl. fylkesordfører
- Administrasjon: 2 intervjuer

- Opposisjon: 3 intervjuer

Fra Hedmark er følgende intervjuet:

- Politisk ledelse: 3 intervjuer, inkl. fylkesrådsleder og fylkesordfører
- Administrasjon: 3 intervjuer
- Opposisjon: 2 intervjuer

Resultatene av undersøkelsen er presentert som generelle hovedmønstre for hvordan informantene har besvart de ulike problemstillingene. Det vil bli lagt vekt på å få fram så vel likheter som ulikheter i holdninger og oppfatninger mellom informantgruppene (fylke, posisjon/opposisjon, politiker/administrasjon), men også internt innenfor den enkelte gruppe. Resultatene av undersøkelsen presenteres i kapittel 3, 4 og 5.

NIVI vil understreke at dette på langt nær er en grundig og fullskala evaluering av alt samarbeid som har foregått innenfor Arena Innlandet, heller ikke en "SWOT" analyse for Innlandet som kunne gi et faglig basert grunnlag for mulige fremtidige strategier og veivalg. I stor utstrekning baserer denne vurderingen seg på ulike typer *aktørvurderinger* om hvordan samarbeidet oppleves fra ulike posisjoner. Det er ikke utført egne analyser av de konkrete samarbeidsprosjekter som kunne bidra til å bekrefte eller avkrefte utsagnene og vurderingene som aktørene kommer med. Risikoen med å basere en evaluering på de involverte aktørers subjektive betraktninger er naturligvis at standpunkter blir farget av ståsted så vel politisk som administrativt ("where you stand depends on where you sit"). Å gjengi et balansert og nyansert bilde av informantenes betraktninger vil derfor i stor grad hvile på utrederen selv og det samlede inntrykk man sitter igjen med. Det samlede inntrykket vil likevel ikke bare hvile på utreders skjønn. En rekke av problemstillingene har nemlig imidlertid faste svaralternativer som gir mulighet for å analysere svarmaterialet gjennom en enkel frekvensanalyse. Frekvensene er antallet respondenter som har valgt hvert svaralternativ. De gir dermed et kvantitativt bilde av hovedmønsteret i svarmaterialet på de ulike problemstillingene.

3 Behovet for samarbeid

Den første hovedproblemstillingen informantene skulle ta stilling til var behovet for samarbeid mellom de to fylkeskommunene. Vi tar utgangspunkt i at legitimiteten til en samarbeidsordning hviler på at samarbeidet dekker et definert behov og at samarbeidet omfatter et samlet territorium preget av en viss grad av samhørighet og felles forståelse. Et territorium utgjør et politikkens "vi" som etablerer en geografisk grense for hvem som er bundet av en viss maktstruktur og hvem står utenfor. Innenfor territoriet skal det være mulig å definere noen felles interesser og få innbyggernes oppslutning og aksept for felles oppgaveløsning og omfordeling mellom grupper og områder¹. Kravet til samhørighet og oppslutning vil selvfølgelig være mindre i et samlet "samarbeidsterritorium" enn innenfor den enkelte samarbeidsenhets territorium. Vårt utgangspunkt er likevel at en samarbeidsordning vil ha få utsikter til å bli vellykket dersom det ikke eksisterer

¹ Gidlund J E (1998): Regionalisering och demokratisk legitimitet. Regionförbundet i Kalmar län.

et visst minimum av en fellesidentitet, samhörighet og solidaritet innenfor hele det territoriet som samarbeidsordningen omfatter.

3.1 Innlandsperspektivet

For å kartlegge informantenes oppfatning om graden av samhörighet og felles interesser mellom de to fylkene ble følgende spørsmål stilt:

Eksisterer det etter din oppfatning et sett av utfordringer som er felles for de to fylkene (Innlandsperspektivet)? Hva er kjernen i dette perspektivet?

Det er bred enighet om at Oppland og Hedmark deler en rekke grunnleggende karakteristika i forhold til geografi, topografi, befolkning og befolkningsutvikling, næringsgrunnlag, identitet og mentalitet. Dette er grunnleggende trekk som skiller innlandsfylkene fra fylkene både nordenfor, vestenfor og sydenfor. Det framheves at Oppland og Hedmark som eneste fylker mangler kyststripe, har et landskap preget av flatbygder, store dalfører og betydelige fjellområder, og ikke minst har en stor innsjø som binder fylkene sammen. Felles geografi har også gitt en lik næringsstruktur, på flere områder en felles infrastruktur og regionen har et felles bolig- og arbeidsmarked rundt Mjøsa. Det framheves videre at fylkene er store i utstrekning, men har en liten befolkning og til dels store avstander mellom ulike sentra. Det pekes også på at de to fylkene har felles historiske røtter og at det har vokst fram en felles mentalitet som er historisk og kulturelt betiget. Spesielt fremheves et særlig sterkt identitetsfellesskap rundt Mjøsa. Mange informanter framhever at innlandsperspektivet er lenger fremme i bevisstheten enn tidligere. Det kjempes nå for Innlandet i flere sammenhenger og man er langt mer villig til å se områder på tvers av fylkesgrensene mer i sammenheng.

På bakgrunn av fellestrekene, mener de fleste informantene at det er riktig at Hedmark og Oppland kan omtales under det felles begrepet ”Innlandet” Informantene er relativt samstemte i synet på at de grunnleggende fellestrekene som forener innlandet også reiser en del felles utfordringer. Sentrale utfordringer som påpekes er:

- At regionen er attraktiv som rekreasjonsregion, men ikke som en bosettingsregion
- Regionen befinner seg i ”Osloskyggen”, og har liten effekt av den dynamikken og utviklingen som preger Hovedstadsområdet.
- Felles bolig- og arbeidsmarked rundt Mjøsa som reiser utfordringer ifht infrastruktur, kollektivløsninger med mer.
- Lik infrastruktur. Begge er gjennomfartsfylker som både ”preger og plager oss”. Felles interesser ifht av både vei (E6) og bane.
- Begge fylker opplever befolningsnedgang i mange deler av fylket, utdanningsnivået er lavt i nasjonal sammenheng.
- Innlandet er ikke en universitetsregion. Har gode høyskoler, men savner sterkt og tydelig FoU miljø. Er omgitt av fylker/regioner med sterke FoU miljøer.
- Fylkene har en felles industriklynge og felles utfordringer knyttet til utvikling og kompetanseoppbygging.
- Fylkene har store fjellområder som reiser felles problemstillinger både ifht utvikling og forvaltning

Selv om de fleste informantene bekrefter at fellesskapet i struktur og utfordringer gjør det naturlig med et tett samarbeid mellom de to fylkene, blir dette bildet også problematisert. Representanter fra alle tre informantgrupper påpeker at innlandsperspektivet nok står sterkest i sentrum av regionen, dvs. i Mjøsområdet. I delregioner i ytterkanten av den samlede innlandsregionen (som Valdres, Glåmdalsregionen, Nord-Gudbrandsdal og Nord-Østerdal) vil mange oppleve at man har mer til felles med naboregioner i tilgrensende fylker og at man har vel så mye å hente på å utvikle samarbeid den veien, eller som en informant uttrykte det: *"Hvilken nytte har vi i Vestoppland av at funksjoner stables oppå hverandre på østsida av Mjøsa?"*

Flere påpeker også at samarbeid krever ressurser og oppmerksomhet og at man kanskje i for liten grad har gjennomført diskusjoner om ressurser og oppmerksomhet i større grad burde rettes mot samarbeid med andre fylker. En informant fra Oppland framhever at *"man kunne vende blikket til fylker som ikke er så like mht struktur og utfordringer men snarere komplementære. Det er ikke gitt at samarbeid mellom to like parter skaper nødvendig dynamikk. Hadde gjerne sett at vi samarbeidet mer nordover og vestover. Vi har mange felles interesser f eks ifht utvikling av reiseliv med fylkene vest for oss."* Tilsvarende synspunkter kommer også til uttrykk fra Hedmark hvor det bl a påpekes at det er forbausende lite fokus på samarbeid mot Akershus. Det er et gjennomgående synspunkt fra opposisjonen at man bør ha en friere holdning til hvem man samarbeider med.

3.2 Viktige begrunnelser for samarbeid

Som det fremgår over ser informantene i alle tre grupperinger behov for et samarbeid mellom Oppland og Hedmark, selv om synspunktene varierer mht hvor sterkt dette samarbeidet skal være kontra samarbeid mot andre fylker. Som oppfølging til denne problemstillingen ble følgende spørsmål presentert:

Hva mener du er de viktigste begrunnelsene at de to fylkene bør samarbeide tett?

- a) *Bedre oppgaveløsning (for oppgaver som må ses i større geografisk perspektiv f eks innenfor samferdsel, planlegging, næringsutvikling)?*
- b) *Effektivisering av tjenester?*
- c) *Øke påvirkningskraften overfor sentrale myndigheter?*
- d) *Alle tre eller to av de ovennevnte?*
- e) *Annet?*

Informantene kunne velge ett eller flere alternativer.

14 av 16 informanter framhever bedre oppgaveløsning som det viktigste argumentet for tett samarbeid. Nesten like mange (13 av 16) peker på økt påvirkningskraft overfor sentrale myndigheter. Dette gjelder særlig ifht områder som samferdsel (vei, jernbane, NTP) og fjellpolitikk. Flere påpeker i den forbindelse at styrken i det å stå samlet oppleves ofte som avgjørende for gjennomslag. Bare 3 av 16 mener effektivisering av tjenester er en viktig begrunnelse for et tett samarbeid mellom fylkene. Flere informanter påpeker at det har skjedd en dreining i samarbeidet over tid. Innledningsvis var fokuset primært på det interessepolitiske arbeidet overfor sentrale myndigheter, men senere har muligheten for å få til gode samarbeidsløsninger på ulike områder blitt sentralt.

I intervjuene gis varierende synspunkter avhengig av hvilken posisjon man har i samarbeidet. Informanter fra administrasjonen påpeker at økt samlet påvirkningskraft er det perspektivet som har vært mest vektlagt fra politisk hold. Men i det løpende faglige samarbeidet mellom de to fylkeskommunene er det egentlig drøftinger om bedre oppgaveløsning som er mest fremtredende.

Selv om stort flertall av respondentene gir uttrykk for at samarbeidet gir muligheter for å realisere gevinster mht bedre oppgaveløsning og økt påvirkningskraft, blir bildet noe modifisert når informantene blir spurta om samarbeidet ivaretar behov som fylkeskommunen ikke ville være i stand til ivareta alene.

Informantene ble stilt følgende spørsmål: *I hvilken grad opplever du at samarbeidet ivaretar behov som din fylkeskommune ikke/i mindre grad ville være i stand til å ivareta alene?* Svarfordelingen framgår av tabellen under:

I stor grad	2
I noen grad	11
I liten grad	3
Vet ikke	0

Kun 2 av informantene oppgir at samarbeidet gjennom AI i stor grad ivaretar behov som fylkeskommunen ikke er i stand til å ivareta alene. 11 gir uttrykk for at dette er tilfelle i noen grad. Mange kommenterer imidlertid at det er vanskelig å gi et gradert svar på problemstillingen. Det poengteres at fylkeskommunen i utgangspunktet kan klare oppgavene på egen hånd, men man når lenger og får bedre resultater gjennom samarbeidet. En av respondentene uttrykker dette slik: *"Fylkeskommunene er i stand til å ivareta sine oppgaver alene, men en velfungerende samarbeidsarena kan bidra med merverdi."*

Mange poengterer at Arena Innlandet primært har en viktig rolle som arena for drøftinger av felles interesse og samordning av synspunkter. Den viktigste funksjonen til samarbeidet er at det bidrar til å skape gjensidig forståelse for hverandres ståsted, og legger grunnlaget for at fylkestingene i neste omgang fatter vedtak for å fremme saker av felles interesse. Av informanter som har lang fartstid blir det vist til at samarbeidet før Arena Innlandet var løst og fragmentert og at man da sjeldent nådde fram f eks overfor sentrale samferdselsmyndigheter mht prioriteringer i NTP. Andre påpeker at samarbeidet også gir bedre tilgang til fagkompetanse som ikke begge fylkeskommuner besitter.

4 Erfaringer med samarbeidet – styrker og svakheter

Mens kapittel 3 hadde fokus på behovet og overordnede begrunnelser for samarbeid mellom de to fylkeskommunene, retter dette kapitlet rette søkelys på de konkrete erfaringer med Arena Innlandet. Fokus blir dermed i sterkere grad rettet mot de operative og funksjonelle sidene ved samarbeidet. Hva har samarbeidet produsert av konkrete resultater? Vi legger til grunn at samarbeidet innefor Arena Innlandet er uttrykk for en problemløsningsstrategi – at fylkeskommunenes

samarbeidsanstrengelser er motivert av en vilje om å oppnå bedre resultater og politikk innenfor de områder det samarbeides om. Vi legger også til grunn at en styrket problemløsingsevne i sin tur vil styrke fylkeskommunenes legitimitet og omdømme i innbyggernes og andre aktørers øyne. Erfaringene som etterspørres gjelder tre dimensjoner:

- Den første dimensjonen gjelder informantenes erfaringer med konkrete prosjekter og prosesser innenfor fylkeskommunens ansvarsområder. Hva har vært vellykkede prosesser og prosjekter og hva kjennetegner disse? Hva kjennetegner prosjekter/prosesser man ikke har lykkes med?
- Den andre dimensjonen er knyttet til erfaringer med relasjonene i samarbeidet. Har samarbeidet bidratt til styrke gjensidighet og tillit mellom fylkeskommunene? Hva med relasjonen til samarbeidet nære omgivelser som kommunene, næringslivet og ikke minst innbyggerne?
- Den tredje dimensjonen gjelder organiseringen av samarbeidsarenaen – hvilke erfaringer har informantene med måten samarbeidet er rigget til på, så vel politisk som administrativt?

Konkrete resultater, gode samarbeidsrelasjoner og en grad av institusjonalisering (politisk og organisatorisk organisering) som er tilpasset samarbeidets ambisjoner og intensjoner er etter vår oppfatning alle tre viktige uttrykk for et vellykket samarbeid. Problemstillingene som reises i 4.1, 4.2 og 4.3 er utformet for å måle disse dimensjonene.

4.1 Erfaringer med prosjekter

4.1.1 Betydning for fylkeskommunes ansvarsområder

Informantene ble stilt følgende spørsmål: *På hvilke av fylkeskommunens ansvarsområder mener du at samarbeidet gjennom AI har styrket oppgaveløsningen?* Følgende hovedalternativer ble gitt:

- regional utvikling/næringsutvikling
- regionalplanlegging/fylkesplanlegging
- kollektiv trafikk og veier
- videregående opplæring
- kultur
- kulturminnevern

Et flertall av informantene fra alle hovedkategorier svarer at samarbeidet har vært viktig for samferdselsområdet. Den største betydningen av samarbeidet er først og fremst knyttet til påvirkningsarbeidet overfor nasjonal myndigheter mht Nasjonal Transport Plan (NTP) og utbygging/vedlikehold av statlige veier og jernbane i regionen. Man har i dette arbeidet klart å prioritere og tenke felles for å sikre ressurser utenfra. Samarbeidet har også hatt betydning for fylkesveier, men dette blir i mindre grad framhevet. Mange peker på at samarbeidet legger til rette for felles løsninger innenfor kollektivtrafikken og at det er gjennomført flere satsinger på dette området. Det vises blant annet til opprettelsen av felles kjørekontor for samordning av offentlig betalt transport i innlandet, samordning av anbudsprosesser/kriterier, felles billetteringssystem og å se kollektivsatser i

sammenheng har vært temaer det har vært jobbet med. Det blir imidlertid påpekt at det er utfordrende å videreutvikle fellesløsninger på dette området, bl.a. fordi kollektivtransporten er ulikt organisert i de to fylkeskommunene (skilt ut som foretak i Hedmark, forvaltningsløsning i Oppland).

Informanter fra posisjonen og administrasjonen framhever videre at samarbeidet også har hatt stor betydning for regional utvikling og da særlig næringsutvikling. Det vises i den forbindelse til at det er inngått en egen partnerskapsavtale mellom Arena Innlandet og Forum Innlandet, som representerer viktige nærings- og arbeidslivsorganisasjoner og det er lagt betydelig arbeid i felles søknad om VRI program for innlandet. Samarbeidets betydning for utarbeidelse av skog- og trestrategi for Innlandet blir også nevnt.

Informanter fra posisjonen og administrasjonen framhever også at samarbeidet har båret frukter ifht fylkesplanarbeidet. Det er utarbeidet felles kapitler i fylkesplan som omfatter både Fjellregionperspektiver, Mjøsregionperspektivet og Nær-Oslo perspektivet.

Når det gjelder kultur er informantene mer ambivalente. Teater Innlandet blir av mange fremholdt som et viktig samarbeidsprosjekt (initiert av kulturstatsråden) for AI. Samtidig er mange kritiske, særlig i Oppland, på hvordan prosessen har blitt håndtert. Et område som informanter både fra Oppland og Hedmark trekker fram som veldig viktig er filmsatsingen i Innlandet. De to fylkeskommunene er sammen med kommuner i Lillehammerregionen eiere av filmproduksjonsselskapene Film 3 og Østnorsk filmsenter. Dette samarbeidet har flere ganger vært drøftet innenfor Arena Innlandet.

Videregående opplæring er et område som i liten grad har vært gjenstand for samarbeid gjennom Arena Innlandet. Flere informanter peker på at det her er gjort ulike politiske valg i de to fylkene som begrenser samarbeidsmuligheter. Feks er det fritt skolevalg i Oppland, men ikke i Hedmark. Videregående opplæring er veldig tjenestefokusert og strukturene ligger fast – man har vanskelig å tenke seg at man skal legge ned et tilbud ett sted for å forsterke tilbuddet et annet sted. Selv om videregående opplæring ikke har vært sentralt tema, er det likevel ikke riktig å si at det ikke samarbeides også på dette feltet. På fagavdelingsnivå er det mye kontakt og gjensidig informasjon. Det skal også tillegges at det samarbeides om fagskoletilbud.

De fleste informanter fra alle informantgrupper mener at samarbeidet har hatt minst betydning for kulturminnevernet. Også på dette området er det samarbeid mellom fagavdelingene, men temaet er sjeldent aldri tema for møtene i Arena Innlandet. En informant mener at dette området langt på vei lever sitt eget liv i fylkeskommunen.

Opposisjonen har en langt mer kritisk holdning til hva samarbeidet har utrettet på fylkeskommunens kjerneoppgaver. Eksempelvis mener det at arbeidet med å få på plass felles tekst i de to fylkesplanene om fjellpolitikk iflg. har marginal praktisk betydning. Det uttales at felles tekst i fylkesplan ikke kan være et mål i seg selv, verdiene av dette arbeidet må jo måles på faktiske resultater - som så langt har uteblitt.

Som nevnt peker informanter også innenfor denne gruppen at samarbeidet i en viss utstrekning har hatt betydning for arbeidet med NTP og prosessen for å bli enige om felles prioriteringer for vegutbygging i hele regionen (den såkalte

”Lottorekka”). Men det poengteres at disse prioriteringene ville man ha nådd fram til uansett. Denne prosessen var for øvrig kjennetegnet av bred involvering av hele det politiske miljø i begge fylker – i motsetning til andre initiativ fra AI i følge flere opposisjonsrepresentanter.

4.1.2 Eksempler på vellykkede og mindre vellykkede prosjekter

Informantene ble stilt følgende spørsmål: *Hva har vært vellykkede prosjekter, og hva kjennetegner prosjekter du mener AI har lykkes godt med?*

Et stort flertall av informantene fra både posisjonen og opposisjonen trekker fram NTP prosessen om felles prioriteringer for vegutbygging som vellykket og hvor AI spilte en viktig og konstruktiv rolle. En annen vellykket prosess er arbeidet med felles FoU-strategi og etableringen av et felles Regionalt forskningsfond. Som et resultat av forvaltningsreformen skal det skal etableres 5-7 forskingsfond i Norge. Samtlige forskningsfond skal, dekke minst to fylker. Fylkeskommunenes FoU strategier skal være styrende for fondenes prioriteringer og fondene skal organiseres med et faglig uavhengig styre for hvert fond. Dette arbeidet har vært sentralt for AI i 2008-2009.

Mange nevner også at prosessen med å etablere et felles Innlandsuniversitet har vært godt håndtert av fylkeskommunene gjennom AI samarbeidet. Det blir framhevet at et universitet lokalisert i innlandet vil være av stor betydning for å utvikle et framtidsrettet og konkurransedyktig samfunns- og næringsliv i regionen, og at det er viktig at fylkeskommunene aktivt støtter prosjektet. Fylkeskommunene har derfor understøttet prosjektet kontinuerlig siden prosessen startet i 2002, ikke minst for å finansiere de faglige satsingene (jf faktarute under). Ansvar for valg av organisering av et felles Innlandsuniversitet er likevel de statlige høyskolene sitt ansvar. I perioden intervjuene ble gjennomført var prosessen rundt etableringen av et innlandsuniversitet preget av mye støy og diskusjoner etter at et eksternt konsulentmiljø, på oppdrag av høyskolene, hadde kommet med anbefalinger om framtidig organisering og hva den enkelte høgskole skulle ha som hovedoppgaver. En av anbefalingene var at Hamar burde bli framtidig hovedsete for rektor, noe som naturlig nok avstedkom reaksjoner i oppland og særlig på Lillehammer.

Faktaboks 3: Innlandsuniversitet

I år 2000 fattet fylkestingene i i Hedmark og Oppland og de tre høgskolene i Innlandet vedtak om å sette i gang Prosjekt Innlandsuniversitet. November 2002 vedtok styrene for høgskolene samarbeidsavtalen, hvor det skulle arbeides videre med visjon for Innlandsuniversitetet. I samarbeidsavtalen av 2002 stod det bla: ”Innlandsuniversitetet er en moderne nettverksinstitusjon som tilbyr et nært og kompetent lærings- og studentmiljø. Her skapes ny kunnskap i dialog med studenter, fagmiljø og nærings- og samfunnsliv. Innlandsuniversitetet er:

- En attraktiv utdanningsinstitusjon nasjonalt og internasjonalt
- En drivkraft i regionens utvikling
- Et sentrum for innovasjon og forskning”

Til understøttelse av den faglige satsingen har fylkeskommunene påtatt seg arbeidet med å reise et fond (KUF-fondet) på 300 mill kr sammen med kommunene og næringslivet, fordelt med 1/3 på hver av de tre partene.

Eksempler på prosesser som av et mindre antall informanter nevnes som vellykkede er arbeidet med VRI-søknaden, Teater Innlandet og felles fylkesdelplaner.

Av prosjekter som man ikke har lykkes så godt med, trekkes prosessen med å opprette felles kjørekontor av informanter blant alle de tre gruppene. Selve prosessen fram til oppfattes som god, men at konstruksjonen falt sammen som følge av uklare styringsprinsipper, mangel på enhetlig ledelse og for mange aktører med ulikt utgangspunkt og organisering skulle inngå i samme struktur.

En prosess som vurderes markant forskjellig av hhv posisjon på den ene siden og opposisjon på den andre, er etableringen av Teater Innlandet. I denne prosessen mener informantene fra opposisjonen i Oppland at Arena Innlandet gjennomførte et løp som på ingen måte var forankret i fylkestinget. Det ble opplevd som veldig uheldig i en sak der fylkestinget var delt på midten. Fra opposisjons hold gis for øvrig uttrykk for at det ofte er vanskelig å se hva AI tilfører i de ulike prosjekter. *"Det er vanskelig å vise til noen prosjekter, da de i liten grad finnes. Det samarbeides om mye "småplukk", men ikke prosjekter på overordnet strategisk nivå."*

Enkelte informanter peker også på at samarbeidsinitiativ/prosjekter innenfor arenaen ofte er rettet mot sektorer og politikkområder hvor fylkeskommunene ikke har direkte styringsansvar. *"Vi spiller med kort vi ikke har eierskap til"* er en beskrivelse som gis av flere, og det henvises både til prosessen rundt etablering og styring av Sykehus Innlandet og til prosessen med å etablere et Innlandsuniversitet. Dette blir både tolket som en styrke og en svakhet ved samarbeidet. Styrken ligger i at det er viktig at de to fylkeskommunene går sammen i et aktivt påvirkningsarbeid overfor statlige etater for å ivareta innlandets interesser når det skal endringer og reformer innenfor respektive sektorer. Dette er en sentral del av fylkeskommunenes regionalpolitiske rolle, samtidig som felles mobilisering overfor statlige aktører kan være enklere å enes om enn samarbeidsinitiativ som direkte angår eget ansvarsområde og som kan innebære vanskelige prioriteringer og situasjoner preget av gi og ta. Svakheten ved dette er at det fort kan oppfattes som "spill for galleriet" ved at det investeres store ressurser i samarbeidsprosesser hvor de endelige beslutningene sitter ett annet sted. Fokus burde i følge disse informantene i større grad være på prosjekter/prosesser som fylkeskommunen har direkte eierskap til.

4.1.3 Forhold som fremmer og hemmer vellykkede prosjekter

Informantene framhevet en rekke faktorer som viktige forutsetninger for å realisere vellykkede samarbeidsprosjekter:

- Det må eksistere en velutviklet og gjensidig forståelse av at et samarbeid vil styrke begge parter. Det må være enkelt å identifisere felles interesser.
- Vellykkede prosjekter forutsetter vinn-vinn scenarier, men ikke nødvendigvis i hvert enkelt prosjekt. Det må utvikles en forståelse av at goder kan fordeles over tid.
- Behov for en overordnet "masterplan" hvor det gjøres avklaringer spesielt i forhold til lokaliseringspørsmål. Gjelder sykehus, høyskole, teater innlandet, filmprodusjon m.m.

- Den politiske interessen på toppnivå må være tydelig tilstede og det må være en sterk vilje til å formulere en felles målsetting.
- Behov for skikkelig forankring i toppledelsen - både politisk og administrativt.
- Prosesser må få et bredt eierskap i alle deler av det politiske miljø.
- Viktig å skape en felles forståelse av at det er viktigere å stå sammen enn å utkjempe kretskamper.
- Arbeidsutvalget til AI må være mer bevisst på å få fram viktige politiske drøftingssaker. I dag er det alt for mange orienteringssaker. Fører til at felles fylkesting blir oppfattet som politisk lite interessant.
- Man må ha et mest mulig felles utgangspunkt/like forutsetninger.

Av vesentlige forhold som motvirker realiseringen av felles prosjekter nevner informantene:

- Så vel vinn-vinn situasjoner som uenighet i de fleste prosjekter. Fare for at vi fokuserer på hva den andre får mer enn hva vi i fellesskap kan oppnå. Fokus må dreies fra ”minste felles multiplum” til ”største felles mulighet”!
- For stort fokus på oppbygging av institusjoner og deres beliggenhet, for lite fokus på nettverkstenkning og desentraliserte løsninger.
- AI har ikke tradisjoner som ”forhandlingsutvalg” med mandat og autoritet til å forhandle fram løsninger. Har ikke tilstrekkelig prestisje og forankring i et bredt nok miljø til det.
- Ulike valg av tilknytningsformer for ulike virksomheter kan virke begrensende for realisering av felles prosjekter på ulike områder.
- Får ikke nødvendig drahjelp fra omgivelsene – ikke alltid at enkeltkommuner/delregioner, media, næringsliv ser verdien av, eller seg selv tjent med, samarbeid over fylkesgrenser. Stortingsbenkene fra respektive fylker er mer opptatt av å ”hilse hjem” enn å støtte felles prosjekter på tvers av fylkesgrensene.
- Innlandet er stort – det er langt fra Jevnaker til Os og fra Kongsvinger til Lesja! Det er også tydelige forskjeller mellom delregioner i det enkelte fylke.
- Den ulike organiseringen så vel politisk (parlamentarisme i Hedmark og formannskapsprinsipp i Oppland) som administrativt, gjør det vanskelig å få til møtepunkter mht makt og myndighet. Administrasjonen møter med ulike fullmakter.

Faktaboks 4: Forskjeller på formannskapsprinsippet og parlamentarisme

Formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp skiller seg på tre måter:
--

- Det utøvende organet velges med proporsjonalt valg med formannskapsprinsipp, mens det velges med majoritetstal med parlamentarisme.
- Det utøvende organet sitter trygt i fire år med formannskapssystem, mens et by- eller fylkesråd må fratre hvis et flertall av de folkevalgte uttrykker mistillit til rådet.
- Administrasjonen ledes av en ansatt administrasjonssjef med formannskapssystem mens denne erstattes med et politisk valgt råd med parlamentarisk styring.

4.1.4 Betydningen av forvaltningsreformen for samarbeidet i Arena Innlandet

Fra 2010 får fylkeskommunene utvidet sitt ansvar med nye oppgaver innenfor ulike sektorområder.

Faktaboks 5: Nye oppgaver for fylkeskommunene fra 2010

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nåværende statlige veger som i dag er kategorisert som øvrige riksveger overføres i all hovedsak til fylkeskommunene. • Drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene overføres til fylkeskommunene. • Det skal etableres 5-7 forskingsfond i Norge. Samtlige forskningsfond skal, dekke minst to fylker. Fylkeskommunenes FoU strategier skal være styrende for fondenes prioriteringer. Regionale forskningsfond skal organiseres med et faglig uavhengig styre for hvert fond. Fylkeskommunene gis flertall i styret, samt styreleder. Innlandsfylkene har felles fond • Fylkeskommunene skal få større ansvar for oppnevning av styreledere og styremedlemmer til region-/ landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner fra 2010. • Fylkeskommunene får anledning til å utnevne to av de eksterne styremedlemmene til statlige høyskoler. | <ul style="list-style-type: none"> • Fylkeskommunene får ansvar for virkemidler knyttet til styrking av rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Fylkeskommunene overtar fylkesmannens rolle i verdiskapingsprogrammene og ansvar for oppnevning av en representant til Innovasjon Norges faglige møtearenaer. • Fylkeskommunene får ansvaret for oppgaver knyttet til bevaring av innlandsfisk/høstabare viltarter og jakt/fiske på disse artene samt oppgaver med å tilrettelegge og ivareta allment friluftsliv. • Fylkeskommunen blir vannregionmyndighet etter forskrift om vannforvaltning. Slik myndighet er nå lagt til ni av fylkesmannsembetene. • Fylkeskommunene vil eie 49 prosent av Innovasjon Norge og skal oppnevne minimum to representanter i de styrene for distriktskontorene. • I tillegg trådte ny plan og bygningslov i kraft fra juli 2009. Regionale planer kan gjøres juridisk bindende. |
|--|--|

Informantene ble stilt følgende spørsmål: *Vil de nye oppgavene etter din oppfatning styrke behovet for et tettere samarbeide gjennom AI?* Svarfordelingen framgår av tabellen under:

I stor grad	0
I noen grad	8
I liten grad	6
Vet ikke	2

Forvaltningsreformen og de nye fylkeskommunale oppgaver oppleves som mindre viktig for samarbeidet. Med unntak av opprettelsen av regionale forskningsfond og noe økt behov for samarbeid på vegsiden vil de fleste oppgavene bli løst av fylkeskommunene hver for seg.

Flere informanter framhever likevel at prosessen med forvaltningsreformen, forventningene som ble skapt underveis og det endelige resultatet, har hatt og får innvirkning på den videre utviklingen av samarbeidet. I en tidlig fase, da sentrale signaler pekte i retning av betydelig overføring av oppgaver til nyestablerte regioner, hadde forvaltningsreformen stor betydning. Flere informanter framhever at prosessen ”*brakte oss enda nærmere og løsningen med et sammenslått Innland fremstod som naturlig*”. Forvaltningsreformen og en mulig sammenslåing av fylkene ble derfor en stor og krevende sak i samarbeidet over flere år og mye energi ble lagt ned i dette arbeidet fra begge fylkeskommuners sin side.

Når utfallet av reformen ble klart; ”*forsterkede fylkeskommuner*” og ingen endringer i fylkesinndelingen, har engasjementet for Innlandet blitt synlig svekket. En informant sier at ”*vi befinner oss nå i et vakuum, har ikke klart å reorganisere oss etter forvaltningsreformen. Vi er blitt mer introverte med sterke fokus på egne behov*”. Som eksempel blir det pekt på at fylkeskommunene nå har valgt ulikt opplegg for regional planlegging (Oppland med forsøk med regional planstrategi - Hedmark ordinær fylkesplan).

Det er ulike oppfatninger om hvilke implikasjoner forvaltningsreformen bør ha for det videre samarbeidet. Synspunktene følger et tydelig posisjon vs. opposisjon mønster, mens administrasjonen gir uttrykk for mer ambivalente holdninger. Posisjonen framhever at det er viktig nå å få ny giv i samarbeidet. ”*Når storsamfunnet ikke ville reformen må vi nullstille og finne andre måter å jobbe oss sammen på for å bli en mer kraftfull enhet. Vi må løse oppgaven sjøl og være offensive.*”

Opposisjonen mener også at det er behov for å redefinere samarbeidet etter prosessen med forvaltningsreformen, men mener utfallet gir et tydelig signal om at store og sterke regioner ikke er ønskelig. Da bør man heller ikke fortsette å samarbeide med det som premiss. Samarbeidsstrategier og ressurser burde nå heller i langt større grad rettes mot samspillet og samhandlingen med småregionene (regionrådene). ”*Det er i delregionene at samarbeidet mellom næringsliv og offentlig myndigheter betyr noe i det daglige utviklingsarbeidet.*”. Fylkeskommunen kan spille en viktig rolle som tilrettelegger og bidragsyter i utviklingsarbeidet i regi av regionrådene.

4.2 Erfaringer – utvikling av relasjoner

4.2.1 Styrking av de politiske relasjoner?

Følgende spørsmål ble stilt: *I hvilken grad synes du at samarbeidet har bidratt til å styrke gjensidighet og tillit mellom det politiske lederskapet i de to fylkeskommunene?* Svarfordelingen framgår av tabellen under:

I stor grad	7
I noen grad	5

I liten grad	3
Vet ikke	1

Et flertall av informantene mener at samarbeidet i noen eller stor grad har bidratt til å styrke tilliten mellom det politiske lederskapet i de to fylkeskommunene. Informanter fra posisjonen framhever at man nå er langt tryggere på hverandre enn situasjonen før 2004. Den regionale konkurransen er langt mindre framtrædende og det felles møtepunktet som arenaen representerer, gir grobunn for gode løsninger. En informant beskriver dette som en positiv spiral: "*Tillit avføder felles prosjekter, vellykkede prosjekter/prosesser forstrekker gjensidig tillit*". Posisjonen understrekker imidlertid at det er nødvendig at større deler av det politiske miljø i begge fylkeskommuner blir involvert. "*Vi må unngå at opposisjonen føler seg overkjørt og blir motspillere i fht felles initiativer. I dag driver vi for mye alene og det er krevende å gjennomføre prosjekter når opposisjonen ikke medvirker*".

Opposisjonen inntar en skarpt kritisk holdning til dette spørsmålet. Det poengteres at et tett samarbeid mellom et begrenset politisk lederskap nok virker tillitsbyggende for involverte aktører, men slett ikke overfor politiske representanter utenfor "det gode selskap". Følgende sitat kan være representativt for opposisjonsinformantenes oppfatning av samarbeidet. "*Vi vet fint lite om det indre liv i AI. Svært lite kommer ut. Beslutninger blir tatt på bakrommet. Mange prosesser fremstår som forankret innad i Ap - og at det er tilstrekkelig. De når fram til minste felles multiplum som blir velsignet av en liten gruppe og deretter gjennomført. Arena Innlandet skal være et organ for strategiutvikling og tilrettelegging. Det er et arbeid som forutsetter at opposisjonen er med. Bred forankring er nødvendig, men i dag er den fravarende – det hele fremstår som et felles representantskap for AP i de to fylkene.*"

4.2.2 Styrking av de administrative relasjoner?

Følgende spørsmål ble stilt: *I hvilken grad synes du at samarbeidet har bidratt til å styrke det administrative samarbeidet mellom de to fylkeskommunene?* Svarfordelingen på dette spørsmålet er langt på vei sammenfallende med fordelingen på det forrige spørsmålet:

I stor grad	6
I noen grad	6
I liten grad	0
Vet ikke	4

Flere påpeker at det er åpenbart at en strukturert samarbeidsordning som AI nødvendigvis vil innebære et sterkt faglig-administrativt samarbeid enn om en slik ordning ikke fantes. Administrasjonen har jevnlige møter og det blir påpekt at den gjensidige tilliten utvikles om mulig enda sterkt fagadministrasjonen i mellom enn i det politiske miljø. På det politiske plan er det mest toppledelsen som involveres, mens i administrasjonen er det flere som blir trukket inn i sakene. Det pekes imidlertid på at de to fylkeskommunene har svært ulike tradisjoner og kulturer på både politisk og administrativt nivå. Ulike politiske styringsmodeller

innebærer at delegasjonen til administrasjonen er ulik. Informanter fra Oppland at de har inntrykk av at det er større tillit mellom politikere og adm. i Oppland enn i Hedmark. Dette er forhold som vanskelig gjør en kulturell tilnærming.

4.2.3 Arena Innlandet som regionsbyggende prosjekt?

I en fase av samarbeidet av Arena Innlandet stod regionetablering høyt på dagsorden. For å få fram synspunkter på om Arena Innlandet har hatt en rolle som regionsbyggende prosjekt spurte vi følgende spørsmål: *I hvilken grad synes du at samarbeidet i AI har bidratt til å utvikle felles identitet og kultur mellom de to fylkene?* Svarfordelingen framgår av tabellen under:

I stor grad	1
I noen grad	6
I liten grad	6
Vet ikke	3

Mange av informantene heller i negativ retning på dette spørsmålet. Det vektlegges at Arena Innlandet er langt fra godt nok kjent som organ og har heller ikke satt sitt tydelige stempel på bestemte saker som eventuelt kunne tilsi at samarbeidsorganet har hatt en slik funksjon. Det vises til at arena Innlandet er lite profilert i mediene. Iflg informanter fra Hedmark gjelder det særlig for mediene i Hedmark, mens de har inntrykk av at pressen i Oppland følger samarbeidet tettere.

Flere framhever imidlertid at selve Innlandsbegrepet i stadig større grad fester seg i folks bevissthet. For bare 5-6 år siden var Innlandsbegrepet diffus. Nå er det etablert og benyttes i en rekke sammenhenger, alt fra bruk i reklame (Innlandets billigste...) til benevnelse på organisatorisk enheter (NHO Innlandet, COOP Innlandet etc.). Det poengteres at det ligger mye regionbygging i begrepsbruk – kulturen bygges etter hvert. Men det vil selvfølgelig være slik at utviklingen av en innlandsidentitet vil favne mange lokale identiteter.

4.2.4 Relasjonen til omgivelsene

Nært koblet til spørsmålet om arena Innlandet kan ha en regionbyggende funksjon er spørsmålet om hvordan samarbeidet oppfattes av andre aktører. Informantene skulle ta stilling til følgende problemstilling: *Mener du at AI er en politisk arena som er godt kjent blant:*

- Befolkingen i de to fylkene*
- Næringslivet i de to fylkene*
- Kommunene i de to fylkene?*

I forhold til innbyggerne sier 16 av 16 at svaret er nei. Flere informanter (fra posisjonen og administrasjonen) tillegger imidlertid at dette heller aldri har vært noe mål. Arena Innlandet er ingen beslutningsarena, men et strategisk rettet samarbeid for å fremme felles løsninger der det er formålstjenlig. Det grunnleggende er at innbyggerne vet om de politiske organer i respektive fylkeskommune og viser interesse og oppslutning om det som foregår der, både ved valg og ellers.

I forhold til næringslivet mener et stort flertall av informantene at kjennskapen neppe er stor. Her skiller det imidlertid mellom små og mellomstore bedrifter, som de fleste ikke tror har kjennskap til AI, og større finans- og industrimiljøer, samt næringslivets hovedorganisasjon som forventes å ha god kjennskap til AI.

Når det gjelder kommunene mener også de fleste at Arena Innlandet samlet sett nok er lite kjent. Her vil det imidlertid være store variasjoner, både mht hvem i kommunen man spør, og hvilke kommuner man spør. De fleste gir uttrykk for at de tror ordførerne og rådmennene i kommunene kjenner til samarbeidet, men at det neppe gjelder den jevne kommunestyrerepresentant. Det er også et gjennomgående synspunkt at i de store kommunene rundt Mjøsa vil kunnskapen om samarbeidet være god, mens det motsatte er tilfelle for kommunene i ytterkantene av regionen samarbeidet omfatter.

4.3 Erfaringer – organisasjonsmodell og arbeidsformer

4.3.1 Ivaretar samarbeidsmodellen politisk samarbeidsbehov?

Følgende spørsmål ble stilt: *Mener du at dagens samarbeidsmodell for AI er hensiktsmessig for å ivareta det politiske samarbeidsbehovet mellom fylkene (i fht felles satsinger)?* Svarfordelingen framgår av tabellen under:

I stor grad	0
I noen grad	7
I liten grad	9
Vet ikke	0

En klar overvekt av informantene svarer negativt på dette spørsmålet. Opposisjonen svarer alle ”i liten grad”, mens blant administrasjonen og posisjonen svarer de fleste i ”noen grad”. Men også informanter som svarer ”i noen grad” peker på klare mangler.

Et gjennomgående synspunkt fra informanter som nærmere begrunner sitt svar (14 av 16) er at opposisjonen må involveres i samarbeidet på en helt annen måte enn i dag. Særlig sterk er kritikken fra opposisjonsrepresentantene fra Hedmark som beskriver arenaen som ”en lukket boks” og som en ”flertallets arena hvor beslutninger blir tatt på bakrommet” og hvor ”fylkestingene blir redusert til sandpåstrøgingsorgan”. En informant poengterer at ”AI må tørre å slippe inn folk så ser vi kanskje også betydningen av AI tydeligere!”. Kritikken fra Hedmark kan ha en sammenheng med den parlamentariske styringsformen i fylkeskommunen. Hensikten med parlamentarisme er å tydeliggjøre det politiske ansvaret og skillelinjene i politikken. Politikken får dermed et majoritetspreg Baksiden av medaljen er imidlertid at opposisjonspolitikerne opplever at de vandrer i skyggernes dal. At politiske initiativ og prosesser i tillegg er løftet over i en samarbeidsordning kan ytterligere bidra til opposisjonens følelse av avmakt

Men også informanter fra administrasjon og posisjon framhever at opposisjonen må involveres langt bedre. Det er ikke minst viktig for å få til en bedre og bredere

forståelse av betydningen for et godt og operativt samarbeid. Bred forankring av initiativ er avgjørende for at prosjekter i neste gang kan gjennomføres.

Noen informanter fra posisjonen og administrasjonen peker også på at Arena Innlandet slik samarbeidet i dag fremstår er svært ”topptungt”. Også fylkestingsmedlemmer tilhørende flertallspartiene opplever seg å være satt på siden av samarbeidet. Det meste av premisser og føringer blir lagt av arbeidsutvalget der hhv fylkesordfører i Oppland, fylkesrådsleder fra Hedmark og administrativ ledelse i begge fylker møter. Det påpekes at de mest sentrale politikere ikke har involvert og forankret saker godt nok i egen partigruppe i fylkestinget. Fra disse informantene legges det vekt på at rollen til den bredere samarbeidsarenaen (AI plenum) må styrkes.

4.3.2 Forankring i fylkesting

Følgende spørsmål ble stilt: *Mener du at samarbeidet om ulike oppgaver og initiativ er godt (nok) forankret i de respektive fylkesting?*

Det er et stort flertall som påpeker at forankringen av samarbeidet i fylkestinget er for svak. Kun en informant mener at forankringen er god nok. Et utvalg synspunkter som er representative for holdningene til flertallet av informantene er som følger:

”Noe er galt når det er kun 4 politikere som møter på arenaen, mens det sitter igjen 35 politikere i fylkestinget som ikke har noe forhold til dette. Vi vet det foregår flere samarbeidsprosjekter, men disse blir ikke alltid godskrevet AI. Men det er kanskje heller ikke nødvendig? ”

”I de tilfeller hvor det er forslag til omforent løsning fra AI er det ikke sikkerhet for at dette blir vedtatt i respektive fylkesting. Utfordring: Hvordan utvikle et organ som har gjennomgripende autoritet?”

”AI fremstår i stor grad som et lukket forum – det har ingen gjennomgripende forankring. Den menige fylkespolitiker har ingen kjennskap til hverken organiseringen eller hva Arena Innlandet driver med. Referater fra AI gis bare unntaksvis til fylkestingets medlemmer”

Flere informanter peker også på at det har skjedd en svekkelse av samarbeidets forankring i fylkestingene over tid. *”I første periode nøt samarbeidet stor grad av tillit fra respektive fylkesting og samarbeidet mellom henholdsvis den politiske ledelsen og opposisjonen i de to fylkene var bra. I denne perioden er fylkestingene mer spørrende til samarbeidsarenaen; det blir stilt spørsmål om behovet for så mange felles fylkesting og man opplever at det ofte er lite betydningsfulle orienteringssaker som preger agendaen. Fylkesordfører og fylkesrådsleder har en betydelig oppgave for å skape bedre oppslutning. Ingen tvil om at klimaet har endret seg.”*

4.3.3 Vurdering av arbeidsformer i samarbeidet

Følgende problemstilling ble stilt: *Hvordan opplever du organiseringen av arbeidet (politisk og administrativt) innenfor AI? Fungerer organiseringen og arbeidsformer? (sekretariat, ledelse, koordinering innad og mellom fylkeskommunene, oppfølging av vedtak, ressurser, rolleklarhet mv).* Svarfordelingen framgår av tabellen under:

Svært godt	0
Godt	4
Mindre godt	7
Vet ikke	5

Flest informanter (posisjonen og administrasjonen) mener at organiseringen av arbeidet fungerer mindre godt. "Vet ikke" gruppen er forholdsvis stor og den utgjøres av opposisjonsrepresentantene som fremholder at de har ingen forutsetning for å vurdere spørsmålet når de ikke er involvert i samarbeidet.

Et forhold som særlig trekkes fram er manglende administrativ kapasitet. Fra posisjonen blir det framholdt at *"Vi mangler en dedikert ressurs som kan følge opp administrativt på en skikkelig måte. Både i forhold til å forberede saker og å legge til rette for gode prosesser ved å bringe saker inn på de riktige arenaer og kvittere ut i etterkant. Sekretariatet gjør en god jobb i dag ut fra forutsetningene – men disse må endres"*. Dette bilde blir bekreftet av informanter fra administrasjonen. *"Sekretariatet fungerer langt på vei som et "transportorgan" i den forstand at det bringer saker til behandling i AI (arbeidsutvalg). Sakene blir ikke behandlet og forberedt av sekretariatet. Dette er et ressursspørsmål – de involverte arbeider fulltid på andre områder og har svært liten tid til rådighet for å arbeide mer operativt med AI sakene både i forkant og etterkant av møter"*.

Et annet forhold som også flere påpeker som problematisk ifht det administrative arbeidet, er de ulike politiske styringssystemene og de konsekvenser det har for administrasjonens fullmakter. Det blir påpekt at det kan være krevende å ha møter når fullmaktene er så ulike.

Det påpekes også at det mangler klare spilleregler for hvordan saker skal behandles og klareres før de går til politisk behandling i arbeidsutvalget til AI. *"Sakene behandles av fylkesrådmann og fylkesdirektør i forkant, men ofte mangler det en faglig vurdering og anbefaling. Ofte kommer det også opp nye momenter som det kun blir redegjort muntlig for. Det er generelt for dårlig kontakt mellom sekretariat/administrativ ledelse og fagavdelingene"*.

4.3.4 Endring i syn

Følgende spørsmål ble stilt: *Har du endret syn på samarbeidet innenfor AI i tiden du har vært involvert?* Svarfordelingen framgår av tabellen under:

Nei	7
Ja – blitt mer positiv	4
Ja – blitt mer negativ	5
Vet ikke	0

Sju av informantene sier at de ikke har endret syn på samarbeidet i den tiden man har hatt befatning med det. Flere i denne kategorien sier at de i utgangspunktet hadde en positiv holdning til samarbeidet og at det fortsatt gjelder. En sier det motsatte; at holdningen til samarbeidsordningen var negativ og at den fortsatt er det.

Fire informanter oppgir at de har blitt mer positive til samarbeidet. Det belegges gjerne med at de ser at samarbeidet gir resultater og at man som involvert også har fått et sterkere eierskap til samarbeidet.

Fem av informantene sier de har blitt mer negative til samarbeidet. 4 av de 5 gir uttrykk for de i utgangspunktet hadde en positiv holdning til samarbeid i sin alminnelighet, også Arena Innlandet, men at de har endret syn underveis. De poengterer at de har blitt mer negative i inneværende fylkestingsperiode.

4.4 Informantenes oppfatning om utviklingsretning og endringsstrategier

Informantene ble bedt å ta stilling til framtiden for samarbeidet ved å svare på følgende spørsmål: *På basis av dine erfaringer - hva mener du bør være den videre utvikling for AI?*

- a. *Som nå*
- b. *Avvikling*
- c. *Det må gjennomføres endringer*

To informanter (administrasjon og posisjon) mener at samarbeidet kan videreføres som i dag med mindre justeringer. Gitt ambisjonsnivået som er lagt for dagens samarbeid (drøftinger av saker av felles interesse) fremheves det at man skal være forsiktig med ytterligere å formalisere arenaen. En informant (opposisjon) mener at samarbeidet bør avvikles. Informanten sier at slik samarbeidet har utviklet seg bør man heller basere seg på et ad hoc samarbeid i saker hvor det er en felles sterk vilje til å samarbeide.

Tretten informanter mener at det må gjøres endringer i samarbeidet. Denne gruppen, som består av informanter fra både posisjon, opposisjon og administrasjon kan grovt deles i to hovedgrupper; åtte informanter legger vekt på at samarbeidet må styrkes på ulike måter (se spørsmål under), mens fem informanter mener det må gjøres endringer uten at det nødvendigvis innebærer en styrking av selve samarbeidsarenaen.

Informantene som ga uttrykk for det er behov for å gjøre endringer fikk følgende oppfølgingsspørsmål: *Dersom du mener at samarbeidet må endres – hva anser du som aktuelle utviklingsstrategier? Hva er viktigst å gjøre forandringar på?*

Følgende endringer ble hyppig nevnt som sentrale byggesteiner i en utviklingsstrategi for samarbeidet:

- **Klarere fokus:** Arenaen må ryddes og det må bli et tydeligere fokus på de viktige sakene – slik at dette blir viktig og spennende også for andre. Det må være substans i saken som behandles der, men samtidig viktig at ikke fylkespolitikken blir løftet vekk fra fylkestingene.
- **Endret politisk organisering ved at opposisjonen bringes inn.** Opposisjonen må få en formell rolle i samarbeidsorganene og på den måten bringes inn i en tidlig fase av drøftinger av felles initiativer.
- **Bredere forankring av saker og åpne holdninger overfor omverdenen.** Uten bred forankring i hele prosessen vil gjennomføringen mangle kraft. En åpenhetskultur må på plass.

- **Ikke myndighetsoverføring:** Ikke ønskelig at arenaen utvikles til en formell beslutningsarena. Politiske vedtak må forankres i fylkestingene.
- **Administrativ styrking:** Det må til en administrativ styrking. Må få på plass en administrativ leder som har AI som sitt arbeidsområde. Men det må ikke ”bygges opp et frittstående sekretariat på Moelv”. Det må dedikeres folk innenfor de respektive organisasjonen som kan jobbe med dette systematisk.
- **Synlighet:** AI må bli mer tydelig og det må bli mer framdrift i samarbeidsprosjektene.

5 Oppsummering og vurderinger fra NIVI

Behovet for samarbeid

Vi innledet undersøkelsen med å reise problemstillingen om hvilke overordnede behov og begrunnelser som samarbeidet innenfor AI tar utgangspunkt i. Det er bred enighet om at Oppland og Hedmark deler en rekke grunnleggende karakteristika som skiller innlandsfylkene fra omkringliggende fylker. Det framheves at innlandsperspektivet er lenger fremme i bevisstheten nå enn tidligere. Det kjempes nå for Innlandet i flere sammenhenger og man er langt mer villig til å se områder på tvers av fylkesgrensene mer i sammenheng. Selve Innlandsbegrepet har satt seg og bidrar til å understøtte bevisstheten om tilhørighet til det felles området som Oppland og Hedmark omfatter. Her er det imidlertid tydelige nyanser. Følelsen av felles identitet og samhørighet på tvers av fylkesgrensene er særlig sterkt rundt Mjøsa, mens dette oppleves å være tilfelle i langt mindre utstrekning i delregionene i ytterkantene av Innlandet.

Strategiske samarbeidsområder

Det er bred enighet om at regionen har sterke felles interesser og utfordringer som best blir ivaretatt i et velutviklet samarbeid mellom fylkeskommunene. Det gis klart uttrykk for at fokus for samarbeidet primært bør være viet ”utenrikspolitikken”, dvs interessepolitiske arbeid i vid forstand for å fremme Innlandets interesser overfor andre aktører. Arena Innlandet har prioritert samarbeidsområder der det er sterke felles interesser, f eks felles prioriteringer inn mot NTP og felles VRI-søknad. Samarbeidet fremstår som vellykket på enkeltområder der nytten av felles prosjekter er umiddelbar stor og der det er små interessemotsetninger. Samarbeidet har imidlertid ikke vært like vellykket i samarbeidsprosjekter som berører mer kontroversielle områder, f eks lokaliseringsspørsmål. Viktige initiativ har blitt møtt med motstand og delvis stoppet opp som følge av uenighet om fordelingen av funksjoner og arbeidsplasser. Skal samarbeidet utvikles videre til mer kontroversielle områder må det være sterkt politisk og administrativ forankring og støtte for det i fylkeskommunene. I den sammenhengen vil det være viktig at forventningene til hvilken rolle AI skal spille er avklaret og at oppgavene /prosjektet organiseres deretter.

I tillegg til å ha et fokus mot statlige aktører kan samarbeidet også tenkes å spille en viktig rolle mot regionrådene og kommunene. Det kan ligge interessante muligheter i at AI utvikler samarbeidsstrategier i forhold til regionrådene, for

eksempel ved bygging av sterkere linje for næring og innovasjon, utvikling av felles strategier for større områder som krysser fylkesgrensene, erfatingsutveksling mellom delregioner i det samlede Innlandet, etc. Vi vil framheve at en bevisst satsing på å utvikle relasjoner til og fremme satsinger på delregionene kan bidra til å styrke legitimiteten til Arena Innlandet fra alle deler av samarbeidsområdet.

Politisk forankring

I intervjuaterialet fremkommer det som en hovedsvakhet ved samarbeidet at opposisjonen ikke er involvert i samarbeidet. Det er et tydelig uttrykt behov for en sterkere og bredere politisk forankring av samarbeidsinitiativ, ikke minst at opposisjonen får en rolle i de faser hvor initiativ skapes og prosjekter ser dagens lys. Særlig opposisjonen fra Hedmark ga uttrykk for kritiske holdninger, noe som kan ha en sammenheng med den parlamentariske styringsformen i fylkeskommunen.

For å involvere opposisjonen må det gjøres endringer i dagens politiske styringsstruktur. Det innebærer avveininger. På den ene siden bør ikke det sentrale politiske styringsorganet være for stort av hensyn til at skal være et operativt og handlingsdyktig organ. På den annen side må organet ha god forankring i fylkestingene og sikre et minimum av deltagelse, også fra opposisjonen. Et forslag kan være at Arena Innlandet plenum (som i dag består av fylkesrådet og fylkesordføreren i Hedmark og politisk ledergruppe i Oppland) utvides til å omfatte opposisjonene fra begge fylker. Det kan eksempelvis gjøres ved at gruppeleder for hvert av opposisjonspartiene i begge fylker blir med. Det vil innebære at den politiske deltagelsen vil øke fra dagens 10 medlemmer av AI plenum til 19. Ett annet alternativ er at kun opposisjonsleder fra hver av fylkeskommunene deltar. Så lenge det politiske styringsorganet ikke får overført beslutningsmyndighet fra de respektive fylkesting kan vi ikke se at de ulike politiske styringsprinsippene i de to fylkeskommunene (formannskap vs parlamentarisme) er til hinder for et bredere sammensatt styringsorgan for AI.

For at samarbeidet skal lykkes er det en kritisk forutsetning at samarbeidsinitiativ forankres skikkelig i de respektive fylkesting. Det fremgår av intervjuaterialet at dagens samarbeid har svak forankring i fylkestingene i så vel posisjon som opposisjon. Etter vår oppfatning vil det derfor være behov for å gjennomføre tiltak som foranker samarbeidet også hos de jevne fylkestingsmedlemmer, ettersom samarbeidsorganene uansett vil være forbeholdt en engere krets. Dette behovet kan møtes med forholdsvis enkle tiltak som f eks ved at informasjon om møter, sakspapirer og referater fra Arena Innlandet blir distribuert konsekvent til alle fylkestingsrepresentanter. Men behovet kan også møtes gjennom en vitalisering av felles fylkesting som den felles politisk møteplassen mellom hhv ledelsen av Arena Innlandet og de to fylkestingene. Dette kan gjøres ved å rydde dagsorden og sørge for at temaene for de felles fylkestingssamlingene har mer strategisk og overordnet karakter. I tillegg kan jevnlige orienteringer på fylkestingene om AIs virksomhet og diskusjon av hvordan AI kan brukes som redskap for egen fylkeskommune vurderes, samt behandling av kommende års prioriteringer og orienteringer om forrige års resultater.

Administrasjonens rolle

Et forhold som trekkes fram av mange informanter er at samarbeidet lider under manglende administrativ kapasitet. Det pekes også på at det for liten grad er utviklet rutiner og klare spilleregler for hvordan saker skal forberedes og tilrettelegges før behandling av AIs organer. Som et eksempel pekes det på at noen ganger involveres fagavdelingene gjennom den ordinære linjestrukturen, mens andre ganger kan fagpersoner fra fagavdelingen involveres direkte uten at ledelsen på fagavdelingsnivå er informert.

Et operativt samarbeid forutsetter at det er satt av administrative ressurser til å forberede og fremme saker overfor samarbeidets politiske organer. Administrasjonens rolle i et slikt samarbeid vil kunne variere fra å ha en form for postkassefunksjon som kun mottar og viderebringer saker til behandling i samarbeidsorganene, til permanente sekretariater som har mulighet for å forberede saker grundig, herunder strukturere eventuelle motsetninger mellom samarbeidspartene, peke på faglig begrunnede løsninger og fremme forslag til videre prosess. Etter vår vurdering vil Arena Innlandet være tjent med at det bygges opp en sterkere administrativ ressurs som har i oppgave å forberede og følge opp samarbeidsinitiativ. Ikke minst er det aktuelt dersom fylkeskommunene mener at AI skal utvikle seg videre som en viktig samarbeidsallianse.² En styrking av sekretariatet må skje parallelt med at man gjennomtenker hvilken rolle sekretariatet skal ha og hvilken kompetanse som er ønskelig. Et styrket og mer permanent sekretariat vil kunne legge grunnlaget for å etablere faste rutiner for hvordan fagavdelingen involveres i forberedelsen av saker som skal til behandling i AI og en langt mer løpende oppfølging i etterkant. Vi tror også at det vil være enklere å avstemme de ulike fullmaktene til de to administrasjonene som følge av ulike politiske styringssystemer innenfor rammen av et fast sekretariat.

Hvordan styrkingen av sekretariatet skal gjennomføres må drøftes ifht så vel ressursbehov, organisering og tilknytning til dagens administrasjoner. En styrket sekretariatsressurs må ikke innebære at det bygges opp en byråkratisk tilleggsstruktur som lever sitt eget liv på Rudshøgda! (som en informant uttrykte det). Sekretariatet vil uansett måtte ha nær kontakt med den fagkunnskap som finnes i fylkeskommunenes administrasjoner og det må derfor legges til rette for en løsning hvor sekretariatet blir en integrert del av fylkeskommunenes administrasjoner.

Veien videre

Alternativet med å avvikle samarbeidet får liten oppslutning – også blant opposisjonen. Det er samtidig bred enighet om at det må gjøres endringer på flere områder for at samarbeidet skal fungere bedre enn i dag. På bakgrunn av intervjuaterialet danner det seg også et klart inntrykk av at ønsket fokus for samarbeidet primært bør være viet ”utenrikspolitikken”, dvs interessepolitiske arbeid i vid forstand for å fremme Innlandets interesser overfor andre aktører.

² I samarbeidsorganet for de trønderske fylkene, Trøndelagsrådet, pågår det også en diskusjon om det skal etableres en fast sekretariatsressurs. Det drøftes hvorvidt stillingen skal innebære en mer ”teknisk stilling” som har som funksjon å legge til rette for arbeidet og møtene gjennom bruk av administrative ressurser hos eierne, eller en ordning der sekretærstillingen er mer en ”diplomatstilling”, en som aktivt kan legge til rette for lobbyarbeidet, være synlig og kreativ. Nord-Trøndelag har parlamentarisme, mens Sør-Trøndelag har formannskapsmodellen.

Med unntak av at mange peker på potensialet for felles løsninger på kollektivfeltet er informantene lite opptatt av at samarbeidet skal omfatte felles tjenesteproduksjon. Ingen av informantene ga tilslutning til et perspektiv som innebærer at det overføres beslutningsmyndighet fra fylkeskommunene til Arena Innlandet.

Slik vi tolker det er Arena Innlandet det vi vil kalle en *pragmatisk allianse*. Utgangspunktet for denne samarbeidsstrategien er at den gir mulighet for at for et tettere samarbeid på områder der fylkeskommunene har felles utfordringer som gjør det ønskelig eller nødvendig å utvikle felles prosjekter som kan styrke regionen utad. Strategien innebærer at det etableres et tillitsbasert og forpliktende samarbeid basert på løpende prosesser innenfor et fast samarbeidsområde, men med begrenset politisk organisasjonsbygging over fylkeskommunene. Alliansen opprettes som et operativt støtteorgan for fylkeskommunene med ansvar for å utrede og fremme forslag til samarbeidsinitiativ på områder der de to fylkeskommunene har en sterk felles interesse. Vi har et klart inntrykk av at det er bred enighet om at samarbeidet også i fortsettelsen skal ha en slik form. Det er få som tar til orde for at samarbeidet skal ta steget videre til mer forpliktende samarbeidsformer i form av opprettelse av felles produksjons- eller utviklingsenheter. Utvikling i retning av samarbeid med myndighetsoversføring blir ikke ansett som verken aktuelt eller ønskelig.

6 **Strategi og tiltak for å styrke Arena Innlandet**

Hva skal så være begrunnelsen, ambisjonen og rollen være for et fremtidig Arena Innlandet? NIVI vil foreslå at AI igangsetter en prosess for å avklare disse problemstillingene og på denne måten rekonstituere samarbeidet. Gjennom en strategiprosess kan så vel samarbeidets formål som nye endringstiltak gis bred forankring. En god prosess kan også i seg selv bidra til at det utkristalliserer seg løsninger som samler oppslutning blant aktørene, noe som vil være svært viktig i gjennomføringen. På bakgrunn av undersøkelsen ser vi for oss at følgende fire hovedelementer kan inngå i en strategiprosess for å utvikle et fornyet Arena innlandet:

1. *Forankring av viljeserklæring og strategi*

I intervjuaterialet uttrykkes det ønske om en sterkere forankring og kunnskap om hensikten og ambisjonene for AI. Hva fylkeskommunene vil med Arena Innlandet bør forankres i en felles plattform i begge fylkesting. Dersom AI skal ha en rolle i strategisk utviklingsarbeid og utvikling av samarbeidet, må fylkeskommunene anse det som legitimt og ønskelig. Gjennom en diskusjon om og klargjøring av en felles viljeserklæring og samarbeidsstrategi vil fylkekommunene utfordres til å utmeisle et uttrykt ønske og mål med hva man vil med Arena Innlandet.

2. *Avklaring av samarbeidsområder*

Det neste elementet som må avklares er hvilke områder/saker som bør prioriteres innenfor rammen av Arena Innlandet. Her taler intervjuene sitt tydelige språk. AI bør primært være en arena for felles strategiutvikling for saker de to fylkene er tjent med å stå sammen om og hvor utgangspunktet er noenlunde likt. Det må eksistere en velutviklet og gjensidig forståelse av at et samarbeid vil styrke begge parter og det må være enkelt å identifisere felles interesser. Vinn-vinn scenarier vil derfor være viktig, men ikke i hvert enkelt prosjekt. Et velutviklet samarbeid kjennetegnes gjerne av at det er etablert en forståelse av at ”goder” må fordeles over tid. Områder som peker seg ut som viktige samarbeidsområder er:

- Verdiskapning og innovasjon
- Kompetanse, forskning og utvikling
- Samferdsel
- Infrastruktur

Som det er påpekt av informanter i undersøkelsen vil innsats på disse områdene innebære at fylkeskommunene gjennom samarbeidet langt på vei ”spiller med andres kort”. På den andre siden er fylkeskommunene tildelt en vesentlig rolle som regionalpolitiske utviklingsaktører. Det å drive påvirkningsarbeid overfor aktører som har det formelle ansvar på disse områdene vil være å ta denne rollen på alvor.

3. Avklaring av politisk og administrativ organisering

Det tredje elementet som må avklares er valg av politisk, administrativ og faglig organisering av samarbeidet. Organisasjonens hovedformål er å fungere som en felles arena for samfunnsutviklende prosesser i innlandsregionen. Den skal ikke være et organ med myndighet til å overprøve de respektive fylkestingene. I videreutviklingen av samarbeidet er det imidlertid nødvendig å få et bredere engasjement fra politikere og tjenestemenn i alle leire - flere må få eierskap til arenaen og bruke den. En rekke av de forholdene som i dag oppleves som problematiske ved samarbeidet må avklares, jf diskusjonen i kap.5.

Samarbeidet innenfor Arena Innlandet er i dag i liten grad formalisert gjennom felles grunnlagsdokumenter. Etter vår vurdering kan det være hensiktsmessig at en eventuell ny sammensetning av samarbeidsorganet og en endret og tydelig profil for samarbeidet ble forankret i felles vedtekter for samarbeidet. Vedtekten kunne både fremme en visjon og formål for samarbeidet og i tillegg regulere forhold som omfatter:

- Formell regulering (KL § 27?)
- Forholdet til fylkeskommunene
- Sammensetning av styringsorgan
- Lederverv og arbeidsutvalg
- Eksterne samarbeidsparter
- Oppgaver
- Sekretariat
- Finansiering

4. Læring og evaluering:

Endelig tror vi det kan være viktig med jevnlige diskusjoner om resultater og behov for endringer i samarbeidets innretning. En skrittvis lærings- og erfaringssbasert tilnærming til samarbeidet gir fleksibilitet overfor fremtidige veivalg og anledning til å justere kurSEN underveis.

Vedlegg 1: Eksempler på felles politiske arenaer i andre deler av landet

Nedenfor beskrives kort 4 samarbeidsorganer initiert av fylkeskommuner andre steder i landet.

Agderrådet

Agderrådet er et samarbeidsorgan for kommunene, fylkeskommunene, Universitetet i Agder, NHO og LO i Agder. Agderrådet skal arbeide for en sterk og samlet landsdel og strategien. "Felles mål for Sørlandet 2003-2010" angir mål for arbeidet. Agderrådet arbeider gjennom bruk av råd, utvalg og prosjekter som jobber særskilt med temaområder og enkeltsaker. De viktigste temaområdene Agderrådet berører er følgende:

- Bærekraftig utvikling
- Kompetanse
- Kommunikasjoner
- Kultur
- Internasjonalisering
- Markedsføring

I Agderrådets årsmøte skal alle kommuner i Agder-fylkene være representert med sine ordførere. Fra fylkeskommunene møter fylkesutvalgene. Arendal og Kristiansand kan i tillegg møte med varaordfører og opposisjonsleder. Leder og nestleder av KS Agder skal være medlemmer av rådet. Det velges personlige vararepresentanter for hvert medlem av rådet. I tillegg har følgende anledning til å møte med talerett, men uten stemmerett:

- Rådmennene i Arendal og Kristiansand
- En rådmann oppnevnt av KS Agders rådmannsutvalg
- De to fylkesrådmennene
- En representant for NHO Agder og en fra LO Agder
- Fylkesmennene i Aust-Agder og Vest-Agder
- Stortingsrepresentantene fra Agder-fylkene

Agderrådet har også et arbeidsutvalg på 11 medlemmer som består av følgende:

- Fylkesordfører og fylkesvaraordfører, Aust-Agder fylkeskommune
- Fylkesordfører og fylkesutvalgsmedlem Vest-Agder fylkeskommune
- Ordfører Kristiansand kommune
- Ordfører Arendal kommune
- 1 representant for hvert av de 5 regionrådene i fylkene

I tillegg har rådmenn/ fylkesrådmenn fra de ovennevnte kommuner og fylkeskommuner, NHO, LO og Universitetet i Agder talerett, men ikke

stemmerett. Underlagt rådet er det opprettet fire komiteer/råd: Universitetskomiteen, Kjevikrådet, Bedre stamveg på Sørlandet og likestillingsrådet.

Aust-Agder fylkeskommune har for tiden sekretariatsansvaret for Agderrådet.

Arbeidsutvalget har 4-5 møter i hvert år, og Agderrådet (som er plenum) har årsmøte hvert år. Ellers er det stor aktivitet i undergrupper rundt bl.a. Universitetet, Kjевik, stamvegene og likestillingsutvalg. Rådet er også involvert i større arenaer som den årlige konferansen "Felles mål for Sørlandet", som har offentlig sektor, næringsliv og akademia som målgrupper.

Buskerudtinget

I 2008 tok Buskerud fylkeskommune initiativ til å etablere Buskerudtinget. Buskerudtinget består av fylkets stortingsrepresentanter, fylkesutvalget og ordførerne i de 21 kommunene. I tillegg deltar representanter fra fylkesmannen og organisasjoner i Buskerud. Målet er å få til et samarbeid om viktige saker som har stor betydning for befolkningen i Buskerud.

Buskerudtinget møtes to ganger i året. Temaet på den første samlingen var Nasjonal Transportplan. På den andre samlingen i 2008 var temaet sykehusstruktur og omstillingsprogrammet for Helse Sør Øst. Temaet på den første samlingen i 2009 var det presset næringslivet og arbeidsplassene er utsatt for på grunn av den internasjonale finanskrisen. Den andre samlingen i 2009 skal være i slutten av oktober 2009.

Trøndelagsrådet

Trøndelagsrådet består av 13 medlemmer, fem medlemmer fra fylkestingene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag og tre medlemmer fra bystyret i Trondheim. Fylkesmannen i begge fylkene, ordføreren i Steinkjer kommune, samt to representanter oppnevnt av KS har møte- og talerett. Viktige innsatsområder for Trøndelagsrådet er:

- Verdiskapning og innovasjon
- Forskning og utvikling
- Trøndersk mat
- Energisatsning
- Infrastruktur
- Bo- og livskvalitet

Våren 2009 ble rådets vedtekter endret som innebærer at det ble etablert et arbeidsutvalg, bestående av fylkeskommunene, Trondheim kommune og Steinkjer kommune. Vedtektsendringene betyr at det blir gjennomført færre møter i Trøndelagsrådet, men at Arbeidsutvalget vil møtes relativt hyppig.

Fra 2010 vil Trøndelagsmøtet gjennomføres med deltagelse fra begge fylkestingene, formannskapet i Trondheim, alle ordførerne i Trøndelag, stortingsbenkene og representanter for partnerskap innen FoU, næringsliv med flere.

Fylkeskommunenes administrasjoner innehar sekretariatsansvaret for Trøndelagsrådet. Sekretariatet rulleres med intervall på to år og følger ledervervet. Trøndelagsrådet har diskutert spørsmålet om en egen sekretærstilling for rådet. Til

nå har sekretariatsfunksjonen gått på omgang mellom de to fylkeskommunene. Da saken ble drøftet i Trøndelagsrådets arbeidsutvalg i jun 2009, konkluderte utvalget med at stillingen bør vurderes å være en heltidsstilling og bør utlyst eksternt. Det skal tas stilling til saken vinteren 2010. To alternativer diskutes. Enten en teknisk stilling som har som funksjon å legge til rette for arbeidet/møtene i Trøndelagsrådet og Trøndelagsrådets Arbeidsutvalg, gjennom bruk av administrative ressurser hos eierne, omrent slik som i dag, eller en ordning der sekretærstillingen er mer en "diplomatstilling", en som aktivt kan legge til rette for lobbyarbeidet, være synlig og kreativ.

Vestlandsrådet

Vestlandsrådet er etablert av Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Rådet er organisert etter § 27 i kommuneloven. Vestlandsrådet skal særlig arbeide med interesseheving og politikkdrøfting om viktige politiske saker for Vestlandet, med sikte på å påvirke nasjonal og internasjonal politikk. Næringsutvikling, kultur og samferdsel er spesielt utpekte satsningsområder.

Vestlandsrådet består i alt av 20 personer, 5 fra hvert fylke. Representantene er valgt av og blant fylkestingets medlemmer. Ledelsen av rådet går på omgang mellom fylkeskommunene med om lag ett års intervall. Fylkesordfører er leder av rådet. Fylkesrådmannen i samme fylke har ansvar for å lede sekretariatet, og har også innstillingsretten til rådet.

Vestlandsrådet skal arbeide for å utvikle Vestlandsregionen gjennom m.a.:

- Fremme interessene til regionen.
- Felles satsing, utviklingsprosjekt og andre tiltak som tjener regionen.
- Arbeide for å kunne forvalte, heilt eller delvis, statlige oppgaver, ressurser og virkemiddelstyring.
- Nytes som konsultasjonsorgan om viktige politiske saker.
- Arbeide for å styrke det regionalpolitiske nivået.

Vestlandsrådet skal ikke erstatte fylkestinga, og det er sentralt å finne ei god arbeidsfordeling mellom rådet og fylkeskommunene.

I 2008 ble det avhold 5 møter i rådet. I 2009 er det planlagt 4 møter - alle i todagers samlinger.

Vedlegg 2: Intervjuguide for evaluering av Arena Innlandet

I. Bakgrunnsinformasjon:

1. Navn på informant.
2. Stilling og organisatorisk tilhørighet
3. Rolle i AI samarbeidet
4. Hvor lenge har du deltatt /vært knyttet til arbeidet i AI?
5. Hvilken kjennskap har du til AI
 - a. Kun overordnet basiskunnskap
 - b. Detaljert kunnskap om for eksempel AIs organisasjon, samarbeidsområder og enkelprosjekter/aktiviteter i AI

II. Behovet for samarbeid mellom de to fylkene

1. Eksisterer det etter din oppfatning et sett av utfordringer som er felles for de to fylkene (Innlandsperspektivet)? Hva er kjernen i dette perspektivet?
2. Utgangspunktet for samarbeidet mellom de to fylkene kan være forskjellig av hengig av ståsted, så vel fylkestilhørighet som posisjon i samarbeidet.

Hva mener du er de viktigste begrunnelsene at de to fylkene bør samarbeide tett?

- a. Bedre oppgaveløsning (for oppgaver som må ses i større geografisk perspektiv f eks innenfor samferdsel, planlegging, næringsutvikling)?
 - b. Effektivisering av tjenester?
 - c. Øke påvirkningskraften overfor sentrale myndigheter?
 - d. Alle tre eller to av de ovennevnte?
 - e. Annet?
3. I hvilken grad opplever du at samarbeidet ivaretar behov som din fylkeskommune ikke/i mindre grad ville være i stand til å ivareta alene.
 - a. I stor grad
 - b. I noen grad

- c. I liten grad
- d. Vet ikke

Oppfølgende – utdypende spørsmål i lys av besvarelsen ovenfor:

III. Erfaringer med samarbeidet – oppgaveområder og prosjekter

1. På hvilke av fylkeskommunens ansvarsområder mener du at samarbeidet gjennom AI har styrket oppgaveløsningen:
 - i. regional utvikling
 - ii. regionalplanlegging/fylkesplanlegging
 - iii. kollektiv trafikk og veier
 - iv. videregående opplæring
 - v. kultur
 - vi. kulturminnevern
2. Hva har vært vellykkede prosjekter, og hva kjennetegner prosjekter du mener AI har lykkes godt med?
3. Hva har ikke vært vellykkede prosjekter, og hva kjennetegner disse?
4. Fylkeskommunene får tilført nye oppgaver når forvalningsreformen trer i kraft 1.1.2010. Vil disse oppgaven etter din oppfatning styrke behovet for et tetter samarbeide gjennom AI?
 - a. I stor grad
 - b. I noen grad
 - c. I liten grad
 - d. Vet ikke

Kan du utdype ditt svar, konkretisere ev hvilke oppgaveområder og hvorfor disse utløser et forsterket samarbeidsbehov?

IV. Erfaringer med samarbeidet - relasjoner

- d. I hvilken grad synes du at samarbeidet har bidratt til å styrke gjensidighet og tillit mellom det politiske lederskapet i de to fylkeskommunene? Spørsmål til politikerne.
 - a. I stor grad
 - b. I noen grad
 - c. I liten grad
 - d. Vet ikke

Oppfølgende – utdypende spørsmål i lys av besvarelsen ovenfor:

- e. I hvilken grad synes du at samarbeidet har bidratt til å styrke det administrative samarbeidet mellom de to fylkeskommunene? Spørsmål til administrasjonen
 - a. I stor grad
 - b. I noen grad
 - c. I liten grad
 - d. Vet ikke

Oppfølgende – utdypende spørsmål i lys av besvarelsen ovenfor:

- f. I hvilken grad synes du at samarbeidet i AI har bidratt til å utvikle felles identitet og kultur mellom de to fylkene? Spørsmål til alle.
 - a. I stor grad
 - b. I noen grad
 - c. I liten grad
 - d. Vet ikke

Oppfølgende – utdypende spørsmål i lys av besvarelsen ovenfor:

- g. Mener du at AI er en politisk arena som er godt nok kjent blant:
 - a. Befolkningen i de to fylkene
 - b. Næringslivet i de to fylkene
 - c. Kommunene i de to fylkene?

V. Erfaringer med samarbeidet - organisasjonsmodell og arbeidsformer

1. Mener du at dagens samarbeidsmodell for AI er hensiktsmessig for å ivareta det *politiske* samarbeidsbehovet mellom fylkene (i hst felles satsinger)?
 - a. I stor grad
 - b. I noen grad
 - c. I liten grad
 - d. Vet ikke

Oppfølgende – utdypende spørsmål i lys av besvarelsen ovenfor:

2. Mener du at samarbeidet om ulike oppgaver og initiativ er godt (nok) forankret i de respektive fylkesting? Utdyp.

3. Hvordan opplever du organiseringen av arbeidet innenfor AI? Fungerer organiseringen og arbeidsformer? (sekretariat, ledelse, koordinering innad og mellom fylkeskommunene, oppfølging av vedtak, ressurser, rolleklarhet mv)
- Svært godt
 - Godt
 - Mindre godt
 - Vet ikke

Oppfølgende – utdypende spørsmål i lys av besvarelsen ovenfor:

VI. Endring i syn

4. Har du endret syn på samarbeidet innenfor AI i tiden du har vært involvert?
- Nei
 - Ja – blitt mer positiv
 - Ja – blitt mer negativ
 - Vet ikke

Oppfølgende – utdypende spørsmål i lys av besvarelsen ovenfor:

VI. Videreutvikling av samarbeidet

- På basis av dine erfaringer - hva mener du bør være den videre utvikling for AI?
 - Som nå
 - Avvikling
 - Endring av måten samarbeidet er organisert

Dersom a eller b kan du utdype/begrinne?
- Dersom du mener at samarbeidet må endres – hva anser du som aktuelle utviklingsstrategier? Hva er viktigst å gjøre forandringer på?
 - Klarere fokus:* Tydeligere avgrensing og fokus på hvilke oppgaver som behandles på AI - hvordan skal i så fall grensesnittet gjøres?
 - Endret politisk representasjon:* I så fall hvordan?
 - Administrativ styrking:* I så fall hvordan?
 - Oppgaveutvidelse:* Flere oppgaver/temaer legges inn under AI paraplyen – hvilke?
 - Fordypning:* Det overføres beslutningsmyndighet for fellesoppgaver til AI.
- Hvis du skulle foreslå tiltak for å styrke AIs synlighet overfor omverdenen – hva ville du foreslå?