



Vekstkraft gjennom regionale partnerskap?

Evaluering av partnerskapsavtalene i Nordland

NIVI-rapport 2011:2

**Utarbeidet på oppdrag av Nordland
fylkeskommune**

Innhold:

FORORD	1
SAMMENDRAG.....	2
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER	7
1.1 Partnerskapsavtalen: ”Vekstkraft gjennom regionale partnerskap”.....	7
1.2 Prosess for utviklingen av avtalen	7
1.3 Hovedaktørene og deres roller	8
1.4 Økonomiske rammer og fordeling av midlene	9
1.5 Formelle føringer og rapporteringssystem.....	10
1.6 Evalueringsens formål og problemstillinger	11
1.7 Metode	12
2 REGIONRÅDENE OG PARTNERSKAPSORGANISERINGEN	15
2.1 De syv regionrådene	15
2.2 Programbaserte og søknadsbaserte tildelinger.....	19
3 REGIONENES PRIORITERINGER OG RESSURSBRUK.....	20
3.1 Fylkesoversikt 2009 og 2010.....	21
3.2 Regionvise nøkkeltall for 2010.....	22
3.3 Støttetottakere	23
3.4 Prosjekter i gråsoner?.....	24
4 SAMSVAR MELLOM PLANER OG PRIORITERINGER?	26
4.1 Fylkesplanen og utviklingsprogrammets føringer	26
4.2 Satsningene i partnerskapsprogrammene 2009-2011	30
4.3 Gjennomgående perspektiver og målgrupper	32
4.4 Andre kjennetegn	33
4.5 Virkemiddelbruk og resultatområder.....	33
4.6 Resultater fra spørreundersøkelsen.....	34
4.7 Oppsummeringer og vurderinger.....	35
5 STYRKET NETTVERK OG SAMHANDLING?.....	37
5.1 Nettverk og samhandling innad i regionene	37
5.2 Partnerskapsstyrens kontakt med aktørene i regionen.....	38
5.3 Samhandling og dialog med fylkesnivået.....	41
5.4 Partnerskapsstyrens kontakt med fylkesnivået	42
5.5 Nettverk og samhandling over regiongrensene?.....	44
5.6 Oppsummering og vurderinger	44
6 FORHOLDET REGIONRÅD - PARTNERSKAPSSTYRER	46
6.1 Er partnerskapsstyrene riktig sammensatt?.....	46
6.2 Regionråd og partnerskapsstyrer – avklarte roller?	47
6.3 Behov for endring i ansvarsforhold?	49
6.4 Endret interesse og oppmerksomhet om utviklingsarbeid?	50
6.5 Oppsummering og vurderinger	51
7 GEVINSTER, UTFORDRINGER OG RESULTATER.....	53
7.1 Gevinster.....	53
7.2 Utfordringer	55

7.3	Resultater	58
7.4	Oppsummering og vurderinger	60
8	VIDEREFØRING AV AVTALEN?	62
9	KONKLUSJONER OG OPPFØLGINGSPUNKTER	65
9.1	Nordland ansvarliggjør partnerskapet	65
9.2	Avtalens tre målsettinger ser i hovedtrekk ut til å innfris	65
9.3	Oppfølgingspunkter	66
9.4	Ytterligere regionalisering - lokale midler inn i avtalen?	69
9.5	Også argumenter for en avvikling av avtalen	70

Forord

På oppdrag av Nordland fylkeskommune har NIVI Analyse evaluert partnerskapsavtalene med Nordlands syv regioner. Evalueringen har pågått i perioden januar-april 2011. NIVIs prosjektleder har vært Jørund K Nilsen, prosjektmedarbeider har vært Magne Langset og Geir Vinsand har bistått med kvalitetssikring.

Oslo 20. april 2011

Sammendrag

Partnerskapsavtalen ”Vekstkraft gjennom regionale partnerskap”

Nordland fylkeskommune har for perioden 2009-2011 inngått en avtale med fylkets syv regionråd som innebærer at 30 millioner kroner i regionale utviklingsmidler disponeres av regionene. Midlene skal gå til tilretteleggende utviklingsarbeid. Det er etablert partnerskapsstyrer med 7 representanter utgått fra partnerskapet i hver region.

Partnerskapsavtalene er ment å bedre forutsetningene for utviklingsarbeid og for å nå regionalpolitiske mål. Avtalens virkemidler er delegasjon av ressurser til regionene som har kjennskap til egen regions muligheter, og involvering av næringsliv, kulturliv og utdanning/FoU for å styrke bredden i utviklingskompetansen. Avtalen har tre hovedmålsettinger:

- Målrette og effektivisere det regionale utviklingsarbeidet (lokale analyser – lokale fortrinn)
- Styrke samhandlingen/samarbeidet horisontalt og vertikalt
- Gjennomføre overordnede strategier – ”Fra ord til handling” gjennom Utviklingsprogram Nordland.

Fylkeskommunen subsidierer hver region med kroner 400 000 årlig til administrativ støtte for regionenes arbeid. Regionene må følge Kommunal- og regionaldepartementets og fylkeskommunens retningslinjer for forvaltning av midlene.

Problemstillinger

Evalueringen skal ta for seg følgende temaer og problemstillinger:

1. Har den administrative organiseringen av partnerskapene i regionene gitt den nettverksbygging og det samvirke mellom aktørene som var forutsatt ved etableringen av ordningen?
2. Har de nye regionale partnerskapene styrket det regionale utviklingsarbeidet? I hvilken grad kan det oppstå interessemotsetninger mellom regionrådenes arbeidsområder og de regionale partnerskapene?
3. Er det samsvar mellom partnerskapenes mål og de tiltak/prosjekter som regionene har gitt støtte til?
4. Er det samsvar mellom regionale prosjekter/tiltak og prioriteringer i Utviklingsprogram Nordland (UPN) og fylkesplan for Nordland?
5. Anbefalinger for videre utvikling av de regionale partnerskapene

Partnerskapsarbeidet skal bl.a. evalueres i forhold til de nedfelte mål for avtalen. Evalueringen omfatter de to første årene av avtaleperioden, dvs 2009 og 2010.

Evalueringen baserer seg på dokumentanalyser, en bred spørreundersøkelse rettet mot involverte i arbeidet og telefonintervjuer med sentrale informanter.

Resultatene fra undersøkelsene

Nettverksbygging og samvirke?

Partnerskapsavtalen har styrket nettverk og samhandling innad i regionene og til en viss grad samhandling over regiongrensene. Avtalen har også virket til at regionene oppfatter dialogen og kontakten med fylkeskommunen som bedre enn tidligere.

Forholdet regionråd og partnerskapsstyrer

Det er noe ulike oppfatninger om partnerskapsstyret har en selvstendig og fristilt rolle i forhold til regionrådet eller om partnerskapsstyret er underlagt regionrådets føringer. Avtalen har bidratt til større oppmerksomhet om utviklingsarbeid og næringsutvikling i regionrådene. I noen grad har avtalen også styrket interessen blant regionrådenes medlemmer for å delta i utviklingsarbeid.

Samsvar mellom planer og virkemiddelbruk?

De regionale plandokumentene ser i hovedsak ut til å følge de overordnede føringer gitt i fylkesplan og UPN og de konkrete prosjektene ser i hovedsak ut til å følge hovedstrategiene gitt i regionale handlingsplaner. Regionale handlingsplaner reflekterer i mindre grad prosjekter rettet mot målgruppene kvinner, samisk befolkning og innvandrere som er omtalt i overordnede plandokumenter.

Gevinster, utfordringer og resultater

De tre viktigste gevinstene av avtalen er 1) utvikling av kommuneoverskridende perspektiver, 2) bedre involvering av næringsliv, kultur og utdanning/FoU, og 3) bedre samling om prioriteringer og regional mobilisering.

To hovedutfordringer fremheves: For svak forankring i kommunene og fortsatt for svak involvering av næringsliv, kultur, utdanning og FoU.

Undersøkelsen gir et klart inntrykk av at man ser resultater av arbeidet. Det pekes også på at arbeidet krever tid og tålmodighet og at flere resultater etter hvert vil komme.

Behov for klarere formelle rutiner

Regionene etterlyser klarere kommunikasjon fra fylkeskommunens side om hva som forventes av regionene når det gjelder rapportering og andre formelle forhold. For eksempel en manual for prosjektgjennomføring og milepæler med tidsangivelse.

Administrativ oppfølging

Det påpekes behov for økt administrasjonsstøtte fra dagens kr 400 000 årlig (1/2 årsverk). De administrative oppgavene knyttet til oppfølging og utvikling av

prosjekter er krevende og regionene ser behov for mer ressurser. Regionene peker også på behov for å styrke fylkeskommunens administrative kapasitet til å følge opp partnerskapene og bedre intern koordinering og informasjonsutveksling mellom avdelingene i fylkeskommunen. Det etterlyses også klarere retningslinjer for hvilke typer av prosjekter som fylkeskommunen kan støtte, og prosjekter som bør anses å være et regionalt anliggende.

Anbefalinger videre

I undersøkelsene gis klart uttrykk for at partnerskapsavtalen med fylkeskommunen bør videreføres i nåværende hovedform.

NIVIs konklusjoner og anbefalinger

Nordland fylkeskommune ansvarliggjør regionene

I motsetning til tradisjonelle partnerskap på fylkesnivå, der den formelle oppfølgingen av ressursbruk ligger igjen i fylkeskommunen, bygger Nordland fylkeskommune opp om de kommunedefinerte regionene. Representanter fra regionrådene og ikke-politiske interesser er sammen tildelt myndighet å prioritere ressursene.

Avtalens tre målsettinger ser i hovedtrekk ut til å innfris

Spesielt to av partnerskapsavtalens målsettinger ser ut til å innfris. Avtalen har bidratt til å målrette og effektivisere det regionale utviklingsarbeidet og å styrke samhandlingen og samarbeidet horisontalt mellom regionråd og andre interessegrupper og vertikalt mellom fylkeskommunen og regionråd. Avtalen innebærer overføring av ressurser til regionene og styrker deltakelsen og interessen for utviklingsarbeid. Avtalens krav til utvikling av regionale partnerskap og involvering av ikke-politiske medlemmer, aktiviserer flere parter og styrker oppfølgingen om felles målsettinger.

Når det gjelder den tredje målsettingen om å gjennomføre Utviklingsprogram Nordland, ligger mange av regionene på etterskudd når det gjelder igangsetting av prosjekter innenfor den tildelte rammen. Mange prosjekter er små beløpsmessig. Det er krevende å måle de endelige effektene av tilretteleggende midler og spesielt de mindre prosjekter. Selv om prosjekter vurderes som vellykkede fordi de innfrir prosjektplanens målsetting, innebærer ikke det nødvendigvis at innsatsen på sikt innebærer at målene for distrikts- og regionalpolitikken nås. Imidlertid gjelder dette tilretteleggende midler generelt. Fylkeskommunen bør ta ansvar for å utvikle et system for evaluering og resultatmåling med sikte på å avdekke om konkrete målsettinger nås i utviklingsarbeidet.

Involvering av kommunene

Det er en utfordring å involvere den enkelte kommune og sikre forankring av arbeidet i kommunestyrene utover kommunens toppledelse. For å styrke det lokale eierskapet i regionale utviklingsprosesser, bør det derfor iverksettes tiltak og rutiner for å informere og forankre regionenes utviklingsarbeid lokalt

Prosjekter i gråsoner

Flere prosjekter kan tematisk se ut til å være i en gråsoner mellom bedriftsrettet støtte og tilretteleggende utviklingsmidler, eller tematisk også ligge nært opp til utvikling av velferdstjenester. Hverken direkte bedriftstøtte eller utvikling av velferdstjenester ligger innenfor formålet med midlene. Det er regionenes ansvar å påse at reglene for forvaltningen av utviklingsmidlene følges opp og at prosjekter som kan være i en gråsoner, er grundig vurdert. Slike forhold bør komme tydelig fram av regionale saksdokumenter.

Avklaring av habilitet

Det er mange prosjekter som er tildelt regionrådene og andre formaliserte samarbeidsordninger. Forvaltningsloven gjelder for regionene og det har underveis i intervjuene blitt uttrykt behov for å avklare hvorvidt dagens praksis er i tråd med lovens bestemmelser om ugildhet.

Hvem er fylkeskommunens avtalepart?

Hvorvidt det er regionrådet eller partnerskapsstyret som er fylkeskommunens avtalepart framstår som uklart. Partnerskapsavtalen innebærer at regionrådene etter føringer fra fylkeskommunen har blitt supplert med partnerskapsstyrer som skal stå for forvaltningen av midlene. Men regionrådene er det juridiske bindeleddet og formell part i avtalen. Hvorvidt det er partnerskapsstyrene eller regionrådene som står ansvarlig for at ressursbruken og forvaltningen skjer etter lover og regelverk, fremkommer ikke med tydelighet. Vi ser behov for en nærmere drøfting og klargjøring av de formelle ansvarsforholdene.

Juridisk grunnlag for å delegere forvaltningsmyndighet til styrer organisert etter kommunelovens § 27

Regionrådene er organisert i medhold av kommunelovens § 27 eller lov om interkommunale selskaper. Samarbeidsorganer med disse tilknytningsformene kan som hovedregel ikke ivareta myndighetsoppgaver. Selv om tildeling av utviklingsmidler ikke er en lovpålagt oppgave, kan det stilles spørsmål om fylkeskommunen har anledning til å delegere forvaltningsmyndigheten til regionrådene/partnerskapsstyrene. Vi ser behov for en avklaring av spørsmålet. Dersom nåværende praksis bryter med forvaltningsmessige prinsipper, kan et alternativ være å opprette samarbeidsordninger etter andre bestemmelser i kommuneloven.

Ytterligere regionalisering - lokale midler inn i avtalen?

Fra regionenes side vurderes partnerskapsavtalene og resultatene for utviklingsarbeidet som positive og det er et stort flertall som ønsker en videreføring av avtalene. Ytterligere fylkeskommunale midler kan tilføres, men også utviklingsmidler som i dag forvaltes i kommunale næringsfond (om lag 20 mill kroner) og i kommunale/interkommunale selskaper, kan overføres til regionenes forvaltning. Ved siden av de generelle argumentene som begrunner partnerskapsavtalen, kan en slik modell ha følgende fordeler:

- Sterkere lokalt eierskap og ansvarliggjøring av kommunene i regionenes utviklingsarbeid – spleiselag mellom fylke og kommune

- Regionbygging og kommuneoverskridende perspektiver styrkes
- Færre utviklingsaktører og forenkling
- Samordning og felles prioritering av utviklingsressursene
- Profesjonalisering og utvikling av sterkere regionale fagmiljø.

Imidlertid kan modellen også ha ulemper. For eksempel vil en slik ordning innebære en sentralisering av ressurser og svekke hensynet til lokal kunnskap. For den enkelte kommune kan en konsekvens bli at det lokalt blir mindre midler til fordeling dersom tiltak i nabokommunen er mer støtteverdige i regionens øyne.

Også argumenter for en avvikling av avtalen

En konsekvens av partnerskapsavtalen er at betydelige ressurser til samfunnsutvikling delegeres til regionene og partnerskapsstyrer som ikke står direkte ansvarlig overfor innbyggerne gjennom direkte valg. Et alternativ er å legge ansvaret til kommunene, men med dagens kommunestruktur vil det innebære ”å smøre tynt utover” og ikke legge til rette for større satsinger. En tilbakeføring av forvaltningsansvaret for midlene til fylkeskommunen vil innebære at et direkte valgt organ har det politiske og administrative ansvar, noe som kan fremstå mer legitimt og mindre komplisert enn nåværende forvaltningssystem.

1 Innledning og problemstillinger

1.1 Partnerskapsavtalen: ”Vekstkraft gjennom regionale partnerskap”

Nordland fylkeskommune inngikk i 2008 partnerskapsavtalen ”Vekstkraft gjennom regionale partnerskap ” med fylkets syv regioner for perioden 2009-2011. I fylkestingssak 71/08 som ble behandlet sommeren 2008, heter det at etableringen av avtalen baseres på erkjennelsen av at en vellykket regional utvikling forutsetter bred medvirkning og samarbeid mellom alle de ulike aktørene som kan ha innflytelse på utviklingen. I fylkestingsaken heter det videre at erfaringene fra de tidligere partnerskapsavtalene i fylket i perioden 2004-2007 og forvaltningen av RDA-midlene påpekte behovet for mobilisering utenfor det tradisjonelle virkemiddelapparatet og behov for og horisontal og vertikal samordning.

I fylkestingsaken fremheves følgende tre målsettinger for partnerskapsavtalen ”Vekstkraft gjennom regionale partnerskap 2009 -2011”. Avtalen skal:

- Målrette og effektivisere det regionale utviklingsarbeidet (lokale analyser – lokale fortrinn)
- Styrke samhandlingen/samarbeidet horisontalt og vertikalt
- Gjennomføre overordnede strategier – ”Fra ord til handling” gjennom Utviklingsprogram Nordland.

Partnerskapsavtalen innebærer bl.a. at fylkeskommunen stiller til disposisjon til sammen 90 mill kroner (30 mill kr per år) til de 7 regionrådene med tilhørende regionale partnerskap i Nordland. Midlene blir fordelt til regionene etter en nøkkel basert bl.a. på antall innbyggere og skjønn. I tillegg bevilges kr 400 000 årlig til hver region for å dekke administrative kostnader.

1.2 Prosess for utviklingen av avtalen

I fylkestingssaken gjøres det rede for en omfattende høringsprosess i forkant av utviklingen av avtalen. Prosessen ble gjennomført i to faser. I første del ble det gjennomført regionale møter i samtlige 7 regioner. I andre del ble saken sendt ut på formell høring. Høringen viste bred tilslutning til partnerskapsmodellen. Imidlertid kom det bl.a. synspunkter på fordelingen av midlene mellom regionene og partnerskapsstyrets rolle og sammensetning.

I etterkant av at fylkeskommunen vedtok opplegget for partnerskapsavtalen, fulgte Nordland fylkeskommune opp saken i bl.a. møter og oppdragsbrev til samtlige regionråd i september 2008. Oppdragsbrevet ga føringer for prosessarbeidet videre fremover. Innen desember 2008 ble det lagt til grunn at det skulle foreligge et partnerskapsprogram (2009-2011) med handlingsdel (2009) som skal revideres/oppdateres årlig. Partnerskapsprogrammet skal være i tråd med fylkesplanens mål og strategier, samt støtte opp under Utviklingsprogram Nordland (2008-2011) hvor det fokuseres på resultatområdene: Kompetanse, innovasjon og entreprenørskap, regionbygging og infrastruktur.

Partnerskapsprogrammet skal innholde følgende punkter:

- muligheter og utfordringer (jf regionale analyser)
- hovedmål og resultatmål
- innsatsområder og strategier
- økonomi
- mulige samarbeidspartnere
- mulig organisasjonsstruktur

Det ble forutsatt fylkeskommunal deltakelse i gruppa/partnerskapet som jobbet ut utkast til regionalt partnerskapsprogram. Det ble også forutsatt involvering fra næringslivet, utdannings- og kompetansemiljøer, kulturinstitusjoner, politikere og andre som kan bidra til å styrke det regionale utviklingsarbeidet i den enkelte region.

1.3 Hovedaktørene og deres roller

I følge partnerskapsavtalen har de ulike aktørene følgende roller og oppgaver:

Nordland fylkeskommune

Utgangspunktet for partnerskapets arbeid er fylkeskommunens årlige tildelingsbrev som baserer seg på prioriteringer og satsninger i fylkesplanen og Utviklingsprogram Nordland. Fylkeskommunen er rådgiver og har en koordinerende funksjon i oppfølgingen av regionene. Fylkeskommunen har ansvaret for økonomiforvaltningen og skal rapportere til KRD og fylkestinget. Fylkeskommunen kan delta i regionenes møter.

Regionrådene

De 7 regionrådene er det juridiske bindeleddet mellom fylkeskommunen og partnerskapet – dvs. mottaker av tildelingsbrev fra Nordland fylkeskommune. Regionrådet oppnevner partnerskapet og partnerskapsstyret i tråd med føringene gitt i avtalen.

Regionale partnerskap

Partnerskapets sammensetning og størrelse varierer fra region til region, men skal ha representanter fra offentlig sektor, næringslivet, FoU/utdanning og kultur/frivillig sektor.

De regionale partnerskapene skal:

- bidra til å etablere felles arena for utviklingsarbeid i regionen
- være en pådriver og sikre god kobling mellom ulike regionale aktører
- drøfte regionale utfordringer og fortrinn

- utarbeide regional handlingsplan for bruken av partnerskapsmidlene
- følge opp vedtatt handlingsplan

Partnerskapsstyrer

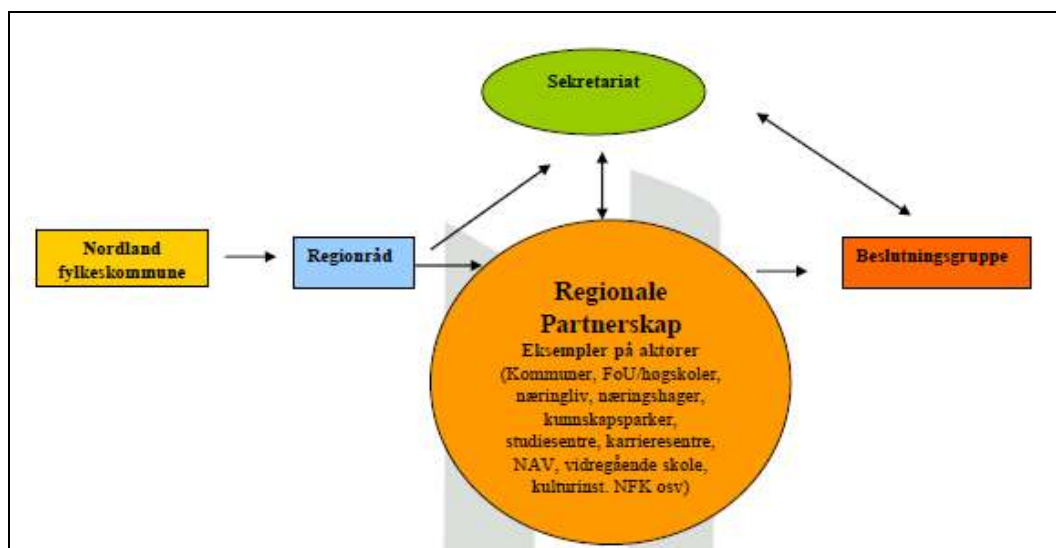
Det er etablert beslutningsorganer med 7 representanter utgått fra partnerskapet i hver region. Beslutningsorganene benevnes partnerskapsstyrer (programstyrer). I styrene skal det være politisk flertall med 4 representanter fra regionrådet og 3 representanter fra næringsliv, kultursektoren og utdanning/FoU. Styrene er gitt fullmakt til å fatte beslutninger på vegne av partnerskapet. Det betyr at partnerskapsstyrene initierer og vedtar regional handlingsplan utgått fra partnerskapet og forvalter og vedtar prioriterte tiltak og prosjekter.

Sekretariat

Partnerskapet skal besitte et sekretariat. Regionrådet kan selv ta denne funksjonen eller kjøpe tjenesten fra et annet organ. Det vanlige er at regionrådene ivaretar sekretariatsfunksjonen (med unntak av ett regionråd). Nordland fylkeskommune bevilger kr 400 000 årlig til hver region for å dekke administrative kostnader.

Hovedfunksjonen til sekretariatet er:

- å utføre de arbeidsoppgaver som partnerskapet/beslutningsgruppen vedtar
- økonomiforvaltning i samarbeid med Nordland fylkeskommune
- å tilrettelegge for regionale partnerskapsmøter
- å orientere regionrådet om det løpende arbeidet



Figur 1.1: Skisse av forvaltningsmodellen. Kilde: Nordland fylkeskommune.

1.4 Økonomiske rammer og fordeling av midlene

Den fylkeskommunale andelen av partnerskapsavtalen som totalt er på om lag 90 mill kroner over 3 år (30 mill kroner årlig). De fylkeskommunale midlene

finansieres over tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet (kap 551. post 60 tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling og post 61 næringsrettede midler til regional utvikling). I tillegg er det forutsatt lokal medfinansiering som i hovedregel skal være på 50% slik at samlede regionale prosjektstøtte er betydelig høyere. De 30 mill kroner årlig som delegeres til regionene utgjør en begrenset del av fylkeskommunens totale budsjett til regionalt utviklingsarbeid.



Figur 1.2: Fylkeskommunens samlede ressurser til regional og lokal utvikling. Kilde Nordland fylkeskommune.

1.5 Formelle føringer og rapporteringssystem

Fylkeskommunen og regionene må følge KRDs retningslinjer for forvaltning av midlene. Forvaltningen skal følge reglementet for økonomistyring i staten, bevilgningsreglementet, forvaltningsloven, offentlighetsloven, kommuneloven og lov om offentlige anskaffelser. Midlene skal også forvaltes i tråd med EØS-avtalens bestemmelser.

Det er fylkeskommunen som har ansvar for lovbestemte regnskapsfunksjoner og at statens bestemmelser om økonomistyring følges opp. Regionene er derfor anmodet om å følge rutiner som er satt for saksbehandling og effektivisering av tilsagn. Fylkeskommunen må innen 15. april hvert år gi en beskrivende rapport på bruken av midlene og fristen for regionenes rapportering til fylkeskommunen er 15. mars årlig. Departementet setter også krav om en statistikkrapportering innen begynnelsen av februar (Rapp 13.50).

Nordland fylkeskommune har også utarbeidet et intern mål- og resultatstyringssystem for prosjekter underlagt Utviklingsprogram Nordland (UPN). Rapporteringssystemet er bygd opp rundt resultatindikatorer knyttet til de fire resultatområdene i utviklingsplanen (kompetanse, innovasjon og

entreprenørskap, kompetanse og infrastruktur) Resultatene skal legges fram for fylkestinget i juni hvert år.

I fylkeskommunens tildelingsbrev til regionene gjøres følgende vilkår gjeldene:

- Tilsagn er gyldig i tilsagnsåret pluss ett kalenderår, med anledning til å forlenge tilsagn med ytterligere ett år.
- Som hovedregel skal prosjekter og tiltak ikke gis partnerskapsfinansiering utover 50 pst. For kvinne- og ungdomsrelaterte prosjekter kan det gis inntil 75 pst tilskudd.
- Tiltak og prosjekter kan samfinansieres med midler fra utdanningssektoren og samferdselssektoren selv om midlene er fylkeskommunale. Kommunale næringsfond kan også benyttes som del av egenfinansiering.
- Regionrådene må innen 15. mars hvert år sende fylkeskommunen rapport med revisorattestert regnskap for foregående år. Fylkeskommunens skjema for evaluering og måloppnåelse skal benyttes. Rapporteringen skal bl.a. inneholde en redegjørelse for hvordan tiltakene er i tråd med de fastsatte målene i handlingsplanen og i hvilken grad målene er nådd. Avvik skal rapporteres særskilt
- Midlene skal ikke benyttes til å finansiere investeringer i og/eller ordinær drift og vedlikehold av statlige, fylkeskommunale eller kommunale ordinære driftsoppgaver eller velferdsproduksjon samt offentlig og privat forvaltnings- eller forretningsvirksomhet.
- Midlene som inngår i partnerskapsavtalen skal gå til tilretteleggende utviklingstiltak.
- Midlene som stilles til rådighet innenfor ordningen må på være i tråd med statsstøtteregelverket innenfor EØS-avtalen.
- Fylkeskommunen forutsetter også at det gjennomføres årlige evalueringsmøter i regionene.

1.6 Evalueringens formål og problemstillinger

Evalueringen skal ta for seg følgende temaer og problemstillinger:

1. Har den administrative organiseringen av partnerskapene i regionene gitt den nettverksbygging og det samvirke mellom aktørene som var forutsatt ved etableringen av ordningen?
2. Har de nye regionale partnerskapene styrket det regionale utviklingsarbeidet? I hvilken grad kan det oppstå interessemotsetninger mellom regionrådenes arbeidsområder og de regionale partnerskapene?
3. Er det samsvar mellom partnerskapenes mål og de tiltak/prosjekter som regionene har gitt støtte til?

4. Er det samsvar mellom regionale prosjekter/tiltak og prioriteringer i Utviklingsprogram Nordland (UPN) og fylkesplan for Nordland?
5. Anbefalinger for videre utvikling av de regionale partnerskapene

Partnerskapsarbeidet skal bl.a. evalueres i forhold til de ambisjoner og intensjoner som kommer til uttrykk i ovennevnte fylkestingssak 71/08. Evalueringen omfatter de to første år av avtaleårene, dvs 2009 og 2010. Evalueringen omfatter ikke enkeltprosjekter og tar heller ikke for seg prosjekter og prosesser som er finansiert av RDA-midler.

1.7 Metode

Evalueringen baserer seg på dokumentanalyser, en bred spørreundersøkelse og telefonintervjuer med sentrale informanter. I tillegg er det gjennomført en presentasjon av foreløpige hovedfunn og diskusjon om disse på en samling i Bodø 21. mars 2011. På samlingen deltok politikere og administrasjon fra samtlige regioner, samt fylkeskommunen.

Dokumentanalysen

I evalueringsarbeidet er fylkeskommunens plandokumenter gjennomgått og analysert. Tilsvarende er tilsagnsbrev, fylkestingssaker og tidligere evalueringer av fylkeskommunens organisering av utviklingsarbeidet gjennomgått. Regionrådenes årlige rapporteringer om ressursbruk, prioriteringer og egne vurderinger av måloppnåelse er også gjennomgått og analysert sammen med regionenes handlingsprogrammer for treårsperioden og de årlige handlingsprogram.

Spørreundersøkelsen

I perioden 16. februar – 14. mars 2011 ble det i samarbeid med Respons AS gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse rettet mot samtlige medlemmer av de syv regionrådene i Nordland, ikke politiske medlemmer av partnerskapsstyrene (dvs representanter for næringsliv, kultur og utdanning/FoU) og regionrådenes/partnerskapsstyrenes administrasjon.

Hensikten med undersøkelsen var å få regionrådenes og partnerskapenes egne vurderinger av utviklingsarbeidet og avtalen med fylkeskommunen. Hovedtemaene for undersøkelsen var:

- Nettverk og samvirke mellom aktørene
- Forholdet mellom regionrådets ordinære organer og partnerskapsstyret
- Gevinster og utfordringer i utviklingsarbeidet
- Grad av samsvar mellom styringsdokumenter og ressursbruk
- Resultater av utviklingsarbeidet
- Anbefalinger for organisering av partnerskapet etter 2011

Svarprosenter

I alt 129 spørreskjemaer ble sendt ut. Av disse ble 72 besvart noe som gir en svarprosent på 56. Det ble gjennomført 3 purringer i løpet av undersøkelsesperioden. I tillegg sendte Nordland fylkeskommune ut egne e-poster med oppfordring til å delta i undersøkelsen.

Nedenfor gis en oversikt over hvor store andeler som har svart fra de ulike regionrådene

	Sør-Helgeland	Helgeland	Indre helgeland	Vesterålen	Ofoten	Lofoten	Salten	Totalt
Besvart	7	8	10	8	11	11	17	72
Ikke besvart	3	3	9	15	8	12	7	57
Antall spurte	10	11	19	23	19	23	24	129
Svarprosent	70 %	73 %	53 %	35 %	58 %	48 %	71 %	56 %

Tabell 1.1 Antall spurte og svarprosenter for regionene

Som det framgår ble det oppnådd høyest svarprosent i Helgeland, Salten og Sør-Helgeland som alle har over 70 % eller høyere svarprosent. Lavest svarprosent hadde Vesterålen med 35 % svar.

Det er også forskjeller når det gjelder svarprosenter mellom ulike typer av informanter (undergrupper).

Undergruppe	Antall spurte	Antall besvart	Svarprosent
Medlem av regionråd	92	42	46
Medlem av partnerskapsstyre	49	31	63
Ikke-politiske medlemmer partnerskapsstyre	21	17	81
Administrasjon for partnerskapene	12	12	100
Medlem av regionrådenes arbeidsutvalg	25	9	36

Tabell 1.2 Svarprosenter for undergrupper

Samtlige spurte fra partnerskapenes administrasjon har besvart undersøkelsen (ledere av regionrådenes administrasjon/prosjektledere). Ikke-politiske

medlemmer av partnerskapsstyrene (representanter for FoU/utdanning, næringsliv og kultur har også høy svarprosent, 81 %).

Svarprosenten er lavere når det gjelder politiske representanter, ikke minst gjelder dette medlemmene av regionrådenes arbeidsutvalg (36 %) ¹. Medlemmene av regionrådenes arbeidsutvalg er ordførere og andre ledende politikere som også er medlem av partnerskapsstyrene.

Til tross for et visst frafall, gir undersøkelsen data med rimelig god utsagnskraft for fylket samlet. Resultatene må tolkes innenfor feilmarginer på +/- 3 – 8 prosentpoeng for hovedfrekvensene.

Undergruppens besvarelse av spørreskjemaet er nærmere analysert. Imidlertid finner vi ingen større avvik i hvordan spørsmålene besvares.

Intervjuer

I etterkant av spørreundersøkelsen ble det gjennomført 19 telefonintervjuer med regionenes administrasjon, ledere av partnerskapsstyrene, ikke-politiske medlemmer av partnerskapsstyrene og Nordland fylkeskommune. Tema for intervjuene var de samme som spørreundersøkelsen, men intervjuene ga anledning til å gå dypere inne i de ulike problemstillinger og vurderinger av avtalen og regionenes utviklingsarbeid.

¹ Nordland fylkeskommune hadde i samme tidsperiode ute en undersøkelse som til en viss grad var rettet mot de samme respondenter som NIVIs undersøkelse. Det har kommet tilbakemeldinger på at enkelte har misforstått og trodd de har besvart NIVIs undersøkelse ved besvarelse av fylkeskommunens undersøkelse, og det kan være en forklaring på den noe lave svarprosenten.

2 Regionrådene og partnerskapsorganiseringen

2.1 De syv regionrådene

Nordland fylke har over lenger tid hatt en fast regionrådsstruktur med følgende syv regionråd:

- Sør-Helgeland Regionråd med 5 medlemskommuner
- Helgeland Regionråd med 7 medlemskommuner
- Indre Helgeland Regionråd med 6 medlemskommuner
- Salten Regionråd med 9 medlemskommuner
- Ofoten Regionråd med 5 medlemskommuner
- Lofotrådet med 6 medlemskommuner
- Vesterålen Regionråd med 6 medlemskommuner

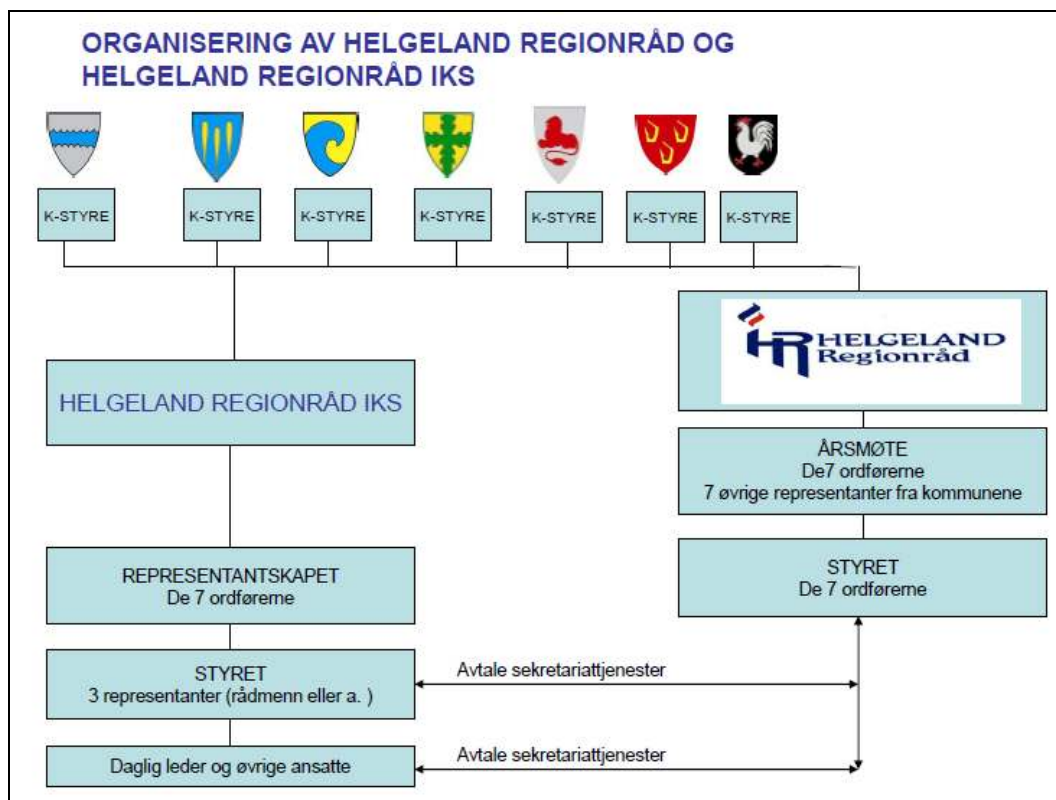
Sør-Helgeland regionråd

Sør-Helgeland regionråd er et samarbeidsorgan mellom kommunene Brønnøysund, Bindal, Sømna, Vega og Vevelstad. Regionen har om lag 13 000 innbyggere. Regionrådet er organisert med hjemmel i kommunelovens § 27. Regionen har ett politisk styringsnivå (regionrådet) som består av ordførerne. Regionråd har et fast sekretariat (ett årsverk).

Partnerskapet i Sør-Helgeland ble til ved at regionrådet inviterte representanter fra næringslivet, kulturlivet, kommunene og regionrådet til å delta i utviklingsarbeidet. Regionen har oppnevnt tre programområder (reiseliv/kultur, olje/gass/energi/industri og naturressurs) som alle har programstyrer bestående av 7-8 personer. Programområdene ledes av en programleder. De tre programlederne inngår i partnerskapsstyret som i tillegg består av 3 ordførere og 1 varaordfører. Regionrådets administrasjon er sekretariat for partnerskapsarbeidet.

Helgeland regionråd

Helgeland regionråd er et samarbeidsorgan mellom Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Rødøy, Træna og Vefsn. Regionen har om lag 27 500 innbyggere. Regionrådet består av to enheter, en politisk del som antagelig kan anses å være organisert etter kommunelovens § 27, og en administrativ del organisert etter lov om interkommunale selskaper. Ordførerne utgjør styret i den politiske delen av regionrådet. Årsmøtet til regionrådet består av ytterligere 7 representanter fra kommunene. Den administrative delen av regionrådet har et representantskap bestående av ordførerne og et styre bestående av 3 av rådmennene. Én av oppgavene til selskapet er gjennom avtale å bistå regionrådets politiske styre administrativt. Selskapet har om lag 1,5 årsverk i administrasjonen.



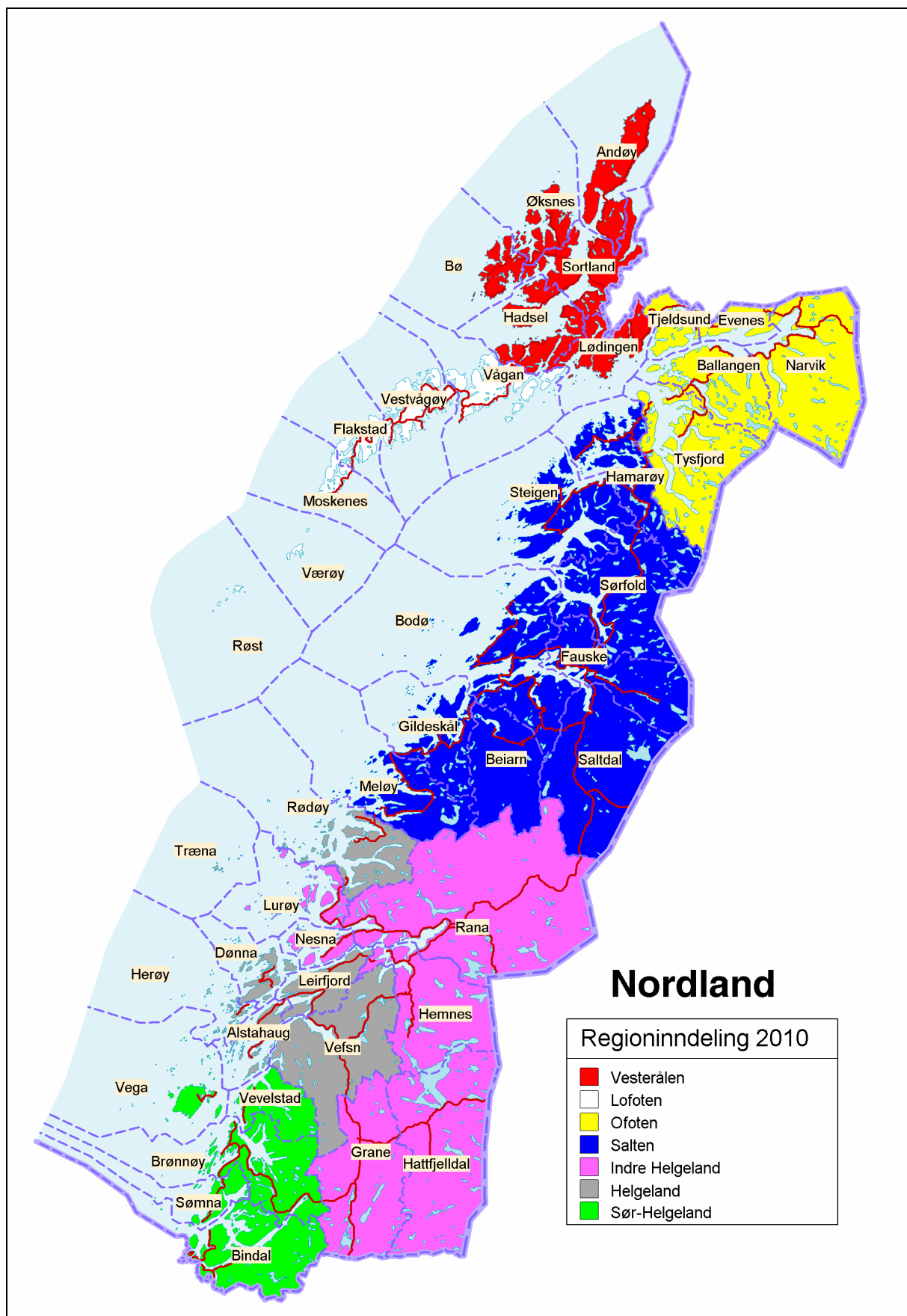
Figur 2.1: Organisasjonsmodell for Helgeland regionråd. Kilde: Helgeland regionråd.

Partnerskapet i Helgeland består av representanter fra næringsliv, kulturliv og kompetanseinstitusjoner. Regionen har oppnevnt tre faggrupper (kompetanse, kultur og næring). Fra 2010 er også fagområdet samfunn lagt inn. Regionens partnerskapsstyre består av 7 representanter: 4 ordførere og 3 representanter fra hhv kultur, kompetanse og næringslivet. Ansvar for sekretariatsfunksjonen ligger til Helgeland regionråd IKS.

Indre Helgeland regionråd

Indre Helgeland Regionråd er et samarbeidsorgan mellom Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Lurøy, Nesna og Rana kommuner. Regionen har om lag 36 500 innbyggere. Regionrådet er organisert etter kommunelovens § 27. Regionrådet er styre for samarbeidet og består av ordførerne og en annen politisk representant fra hver av kommunene. Regionrådet har også et arbeidsutvalg som består av ordførerne. Regionråd har et fast sekretariat (ett årsverk).

Indre Helgelands partnerskapsstyre skal også fungere som partnerskap. Partnerskapsstyret består av 2 ordførere, 1 varaordfører, 1 formannskapsmedlem og 3 representanter for næringsliv, kompetanse/FoU og kulturlivet. Indre Helgeland regionråd har engasjert Aktiv Næringservice AS (som er et heleid datterselskap av Rana Utviklingsselskap hvor de største eierne er offentlige eiere) til å ivareta sekretariatsfunksjonene for partnerskapet.



Salten regionråd

Salten Regionråd er et samarbeidsorgan mellom kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold. Regionen har om lag 77 500 innbyggere. Regionrådet er organisert med hjemmel i kommunelovens § 27. Regionrådet har to politiske styringsnivåer: Regionrådet og arbeidsutvalget. Regionrådet har 18 ordinære medlemmer. Disse er ordfører og en fra opposisjonen fra hver kommune. I tillegg møter rådmann/administrasjonssjef fra hver kommune med tale- og forslagsrett.

Arbeidsutvalget består av 5 medlemmer (3 ordførere, 1 opposisjonsleder og 1 rådmann). Arbeidsutvalget velges blant de som har møterett i regionrådet. Arbeidsutvalget forbereder saker for regionrådet og har ansettelsesmyndighet. Arbeidsutvalget kan uttale seg og fatte vedtak etter fullmakt fra Regionrådet. Både administrative og politiske medlemmer av arbeidsutvalget har stemmerett. Salten regionråd har et fast sekretariat (3 årsverk).

Partnerskap Salten består av deltakere fra kommunene, FoU og utdanning, kultur og frivillig sektor og næringslivet. Partnerskapsstyret for Salten har 7 medlemmer. 4 av medlemmene er de politiske representantene i regionrådets arbeidsutvalg. De øvrige 3 medlemmer kommer fra næringsliv, kultur/frivillig sektor og FoU/utdanning. Salten regionråd administrasjon er sekretariat for partnerskapet og programstyret.

Salten regionråd har vedtatt egne retningslinjer for partnerskap Salten. I retningslinjene heter det bl.a. at Partnerskap Salten er en integrert del av Salten Regionråds virksomhet, med regionrådet som høyeste myndighet. Det er partnerskapets som skal oppnevne partnerskapsstyret. Partnerskapets virksomhet skilles fra Regionrådets øvrige virksomhet med eget regnskap, årsrapport og møteprotokoller.

Ofoten regionråd

Ofoten regionråd er et politisk samarbeidsorgan for Ballangen, Evenes, Narvik, Tjeldsund og Tysfjord kommuner. Regionen har om lag 26 000 innbyggere. Regionrådet er organisert etter kommunelovens § 27. Regionrådet har 3 politiske styringsnivåer. Representantskapet består av kommunenes formannskap, hovedstyret består av ordfører, varaordfører og opposisjonspolitiker fra hver kommune. Arbeidsutvalget består av ordførerne. Regionrådet har et fast sekretariat (2 årsverk).

I Ofoten er det etablert et stort partnerskap bestående av kommunene, andre offentlige aktører, FoU, andre offentlige partnere, kultur og næringsliv. Partnerskapet skal gi overordnede styringssignaler bl.a. gjennom årlige stormøter. I partnerskapsstyret deltar fire ordførere og en representant fra hhv næringsliv, kultur og FoU. Ofoten regionråd er sekretariat for partnerskapsarbeidet.

Lofotrådet

Lofotrådet er et samarbeidsorgan for kommunene Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan kommuner. Regionen har om lag 23 500 innbyggere. Regionrådet er organisert etter kommunelovens § 27. Lofotrådet har to politiske nivåer. Regionrådet har 18 medlemmer (hhv ordfører, varaordfører og

opposisjonsleder fra hver kommune). Rådet har også et arbeidsutvalg bestående av 3 ordførere. Rådet har et fast sekretariat (1,5 årsverk).

Lofotrådet har utarbeidet egne retningslinjer for partnerskap. Partnerskapsstyret består av fire politikere og tre representanter for kultur, næringsliv og kompetanse. 2 av politikerne er ordførere og medlemmer av regionrådets arbeidsutvalg og 2 er varaordførere og medlemmer av regionrådet. Administrasjonen i Lofotrådet er sekretariat. For øvrig er ikke partnerskap og/eller andre organer omtalt i handlingsprogram eller handlingsplaner.

Vesterålen regionråd

Vesterålen regionråd er et samarbeidsorgan for kommunene Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes. Regionen har om lag 32 000 innbyggere. Regionrådet er organisert etter kommunelovens § 27. Regionen har to politiske nivåer. Regionrådet består av 18 medlemmer (Ordfører, varaordfører og en opposisjonspolitiker fra hver kommune). Regionrådets arbeidsutvalg består av de 6 ordførerne. Regionrådet har et fast sekretariat (2,5 årsverk).

Partnerskapsstyret består av 3 ordførere, 1 varaordfører og tre representanter for hhv kultur, næringsliv og utdanning/FoU. For øvrig er ikke partnerskap og/eller andre organer omtalt i handlingsprogram eller handlingsplaner. Administrasjonen i Vesterålen regionråd er sekretariat.

2.2 Programbaserte og søknadsbaserte tildelinger

Regionene har utviklet ulike arbeidsformer og prosesser for identifisering og utvikling av prosjekter. Flertallet av regionene praktiserer i hovedsak en programbasert ordning, dvs at midler tildeles etter forutgående prosesser i programråd og partnerskapsstyrer til prosjekter som identifiseres å være støtteverdig. Prosjektene skal tematisk ligge innenfor de vedtatte handlingsprogram og handlingsplaner. Tildelingen av støtte skjer dermed ikke etter formelle søknader i vanlig forstand, men f.eks gjennom enklere prosjektpresentasjoner. Når et prosjekt er identifisert og funnet støtteverdig, kan regionens apparat ofte delta som bidragsyter i form av for eksempel administrativ støtte, nettverk, regelverkshåndtering mv. Flere regioner praktiserer i tillegg et søknadsbasert system, dvs at visse deler av utviklingspotten reserveres for søknader underveis i programperioden. Begrunnelsen er at det ses på som ønskelig at det åpnes opp for en viss dynamikk og frie midler skal kunne fange opp gode ideer underveis i programperioden. En av regionene (Indre Helgeland) baserer seg på et søknadsbasert tildelingssystem. Imidlertid skal søknader som innvilges være innenfor regionens definerte satsningsområder.

3 Regionenes prioriteringer og ressursbruk

Nedenfor presenteres fylkesvis og regionvise oversikter over ressursbruken i 2009 og 2010 basert på Nordlands fylkeskommunes egne oversikter. Fylkeskommunens oversikt baserer seg på regionenes innrapporteringer. Fylkeskommunens rapportering skal følge Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer som bl.a. er gitt i årlige tilsagnsbrev til fylkeskommune. I regionenes rapportering framgår bl.a. prosjektnavn/-tema, hvem som har mottatt støtte, resultatområde i UPN, og tilsagnsbeløp fra regionene til det enkelte prosjekt.

Det må tas forbehold om at alle tilsagn er fanget opp da NIVI underveis i arbeidet har avdekket visse avvik mellom fylkeskommunens rapporteringer og informasjon fra den enkelte region. Feilkilder kan både ligge i at regioner har utelatt å innrapportere inn enkelte tilsagn eller manglende registrering i fylkeskommunen. Oversiktene er antagelig ikke fullstendige, men gir likevel et bilde av tilsagn og ressursbruk i regionene.

	Årlig tildeling mill kr	Totalt over 3 år mill kr
Sør-Helgeland	2	6
Helgeland	3,8, 3,55, 3,55	10,9
Indre Helgeland	5,05	15,15
Salten	8,7	26,1
Ofoten	3,4	10,2
Lofoten	3,1	9,3
Vesterålen	4,2	12,6

Tabell 3.1 Fordeling av de fylkeskommunale midlene. Mill kr. Kilde: Nordland fylkeskommune

3.1 Fylkesoversikt 2009 og 2010

Oversikten viser at det er gitt tilsagn på om lag 41 mill kroner i 2009 og 2010 av en samlet ramme på 60 mill kroner. Det innebærer at nærmere 20 mill kroner tilgjengelige midler er ubrukt og overført til 2011. Rapporteringen viser følgende nøkkeltall:

Samlet tilsagnsbeløp kr	41 046 330
Antall tilsagn	224
Gjennomsnittelig tilsagnsbeløp kr	91 500
Minste tilsagnsbeløp kr	6 500
Største tilsagnsbeløp kr	600 000
Resultatområde innovasjon og entreprenørskap, antall tilsagn	85 (38%)
Resultatområde kompetanse, antall tilsagn	78 (35%)
Resultatområde regionbygging, antall tilsagn	50 (22%)
Resultatområde infrastruktur, antall tilsagn	11 (5%)

Tabell 3.2: Nøkkeltall 2009-2010: Kilde: Nordland fylkeskommune

Det er gitt til sammen 224 tilsagn i partnerskapsavtalens to første år. Av disse er 38% definert å være innenfor resultatområdet innovasjon og entreprenørskap, 35% resultatområdet kompetanse, 22% resultatområdet regionbygging og resultatområdet infrastruktur 5%. Det er grunn til å understreke at det er et visst rom for tolkning det gjelder definisjon av resultatområde for enkeltprosjekter. Ulike fortolkninger og praksis lokalt kan gi noe ulik angivelse av resultatområder.

Gjennomsnittelig tilsagnsbeløp er kr 91 500, største tilsagn var på kr 600 000, mens minste tilsagn var på kr 6 500.

I 2010 ga samtlige regioner tilsagn, mens aktiviteten for 2009 var preget av at året var et oppstartsår og flere regioner ga ikke formelle tilsagn i det første året. Fra intervjuene fremgår det at mange av regionene har bruk en del tid på å utvikle arbeidsformer og rutiner og ikke minst gjøre ordningene kjent regionalt til mulige støttmottakere. Det har flere steder også tatt tid å få på plass administrative ressurser for å følge opp regionens arbeid.

3.2 Regionvise nøkkeltall for 2010

	Sum tilsagn mill kr	Antall	Snitt kr	Min kr	Maks kr	Tilsagn per resultatområde ²			
						I	K	R	IS
Sør-Helgeland	1,2	8	74 000	8 000	210 000	2	6	0	0
Helgeland	2,9	23	63 000	10 000	125 000	9	9	4	1
Indre Helgeland	4,9	38	64 000	12 500	150 000	14	17	3	4
Salten	9,1	25	162 000	12 500	600 000	11	7	7	0
Ofoten	3,0	19	80 000	12 000	150 000	3	5	11	0
Lofoten	5,0	28	89 000	6500	389 000	14	8	4	2
Vesterålen	7	30	117 000	15 000	250 000	8	12	9	1

Tabell 3.3: Regionvise nøkkeltall 2010. Kilde: Nordland fylkeskommune

Salten skiller seg ut med høyest gjennomsnittlig tilsagnsbeløp (162 000) som er over dobbelt så mye som gjennomsnittlig tilsagnsbeløp i regionene på Helgeland og Ofoten. Vesterålen har et gjennomsnittlig tilsagnsbeløp på kr 117 000, mens Lofoten ligger på 89 000 i gjennomsnitt. Flest tilsagn ga Indre Helgeland (38), mens Sør Helgeland ga færrest (8).

Oversikten viser videre at Lofoten og Vesterålen har gitt tilsagn utover rammen for 2010. Dette kan forklares ved at 2009 midler er overført til 2010. De øvrige regionene har i varierende grad utnyttet rammen som er stilt til regionenes disposisjon. Fra intervjuene pekes på følgende forklaringer på at ressursrammene ikke er utnyttet fullt ut:

- Regionene har ikke identifisert nok støtteverdige prosjekter
- Formelt tilsagn er foreløpig ikke gitt i påvente av for eksempel endelige prosjektplaner og/eller lokal medfinansiering

² I = Innovasjon og entreprenørskap

K= Kompetanse

R= regionbygging

IS= infrastruktur

- Høsten 2010 overførte fylkeskommunen om lag 27 millioner kroner i rest-RDA midler. Disse må benyttes innen juli 2011. De ordinære partnerskapsmidlene er stilt til disposisjon i 1 + 2 år og regionene har derfor prioritert å benytte ordinære RDA midler høsten 2010.

Når det gjelder resultatområder viser oversikten at 3 av regionene ikke har gitt tilsagn til infrastrukturprosjekter. Ofoten skiller seg ut når det gjelder tiltak definert som regionbygging med en stor andel regionprosjekter (11 av 19 prosjekter).

3.3 Støttemottakere

Gjennomgangen av prosjekter som er gitt tilsagn i 2009 og 2010 viser at hoveddelen av mottakere av prosjektstøtte er offentlige organer eller organer hvor det offentlige har en stor eierandel. Eksempler på støttemottakere er enkeltkommuner, regionråd, interkommunale styrever og selskaper og kommunalt hel- eller deleide nærings-/utviklingsselskaper. Også fylkeskommunale institusjoner og skoler mottar støtte. Til en visse grad mottar også lag, foreninger og interesseorganisasjoner tilsagn. Gjennomgangen viser også enkelte eksempler på at privat eide selskaper mottar støtte, men disse er klart mindretall. Det kan være to hovedårsaker til at offentlige aktører er viktigste støttemottakere. For det første skal ikke midlene kunne benyttes til direkte bedriftsrettet støtte og for det andre kan det være vanskelig å kombinere drift av næringsvirksomhet samtidig med tilretteleggende utviklingsarbeid som krever kapasitet og oppmerksomhet over tid og som går utover bedriftenes kjerneoppgaver.

Prosjektnavn	Støttemottaker
Utviklingsforum for regionale organisasjoner	Lofotrådet
Etablering og utvikling av næringsforeningen i Vågan	Vågan næringsforening AS
Etablering og utvikling av Flakstad næringsforum	Flakstad Næringforum
Etablering og utvikling av Vestvågøy næringsforening	Vestvågøy næringsforening
Etablering og utvikling av Moskenes næringsforening	Moskenes næringsforening
Kulturlandskap på Røst	Røst kommune
Lofoten- på egen kjøl	Lofoten folkehøgskole
Fornyning av Veiviseren til Lofotens historie	Museum i Lofoten
Reine Ord	Lofoten internasjonale litteraturfestival
Utarbeidelse av regionale kulturstrategier	Lofotrådet
Nettverk for kommunale kulturledere	Lofotrådet
Den verdifulle kystkulturen	Lofotrådet
Regionale strategier for fiskeriene og marine næringer	Lofotrådet
Tradisjonsbasert naturbruk	Vest-Lofoten vg. Skole
Sommeruniversitetet i Lofoten	Opus- Lofoten
Bachelorutdanning i film og tilgrensende visuelle fag	Nordland kunst- og filmfagskole
Samarbeid mellom næringsforeninger i Lofoten	Næringsforeninger i Lofoten
Matrelaterte prosjekter 2009-2011	Lofoten Mat BA
Etablering av ledernetverk	Museum i Lofoten
Reiselivsstatistikk	Destinastion Lofoten AS
Kvinnesatsing og nyskaping i Lofoten.	Lofoten Næringshage AS
Nærings og miljøretta prosjekter i landbruket 2010-11	Lofoten Forsøksring
Lofoten Cruise Nettverk	Lofoten Cruise Nettverk
Vågan kunstsenter	Vågan kommune
Utvikling av Leknes lufthavn	Vestvågøy kommune
Kvinnovasjon	Kunnskapsparken Bodø AS
Pilot Lofoten	Vest-Lofoten vg. Skole
Forprosjekt - Fagtilbud innen reiseliv	Aust-Lofoten vg. Skole

Boks 3.1: Eksempel på prosjekter og støttemottakere – Lofoten 2010: Kilde: Nordland fylkeskommune

3.4 Prosjekter i gråsoner?

Regelverket er klart på at regionene må følge forvaltningsloven, statsstøtteregelverket, at midlene ikke skal gå til bedriftsrettet støtte og at drift av velferdstjenester faller utenfor for mulige prosjekttiltak. Denne evalueringen omfatter ikke enkeltprosjekter og vi har ikke grunnlag for å konkludere med at tilsagn er gitt til prosjekter som faller utenfor regelverket.

Imidlertid skal det påpekes at flere private bedrifter er mottakere av støtte fra regionene og det kan se ut til at prosjektene kan være i en gråsone mellom bedriftsrettet støtte og tilretteleggende utviklingsmidler.

En gjennomgang av prosjektporteføljen avdekker at flere prosjekter tematisk er nær knyttet opp til utvikling av kompetanse knyttet til ordinære kommunale velferdsoppgaver. Det mest illustrerende eksempel kan være prosjektet Helgeland

helseplan fase 1 som bl.a. omfatter kommunehelsetjenesten og problemstillinger knyttet til samhandlingsreformen. Prosjektet finansieres ikke lenger av de ordinære partnerskapsmidlene.

Det er et stort antall prosjekter som er tildelt regionrådene eller andre samarbeidsordninger (for eksempel regionale kompetansekontorer og interkommunale selskaper). Det innebærer med andre ord at partnerskapsstyrene (som kan ses på som et formelt organ i regionrådet) tildeler midler til mororganet (regionrådet) til andre interkommunale organer. Politikerne i partnerskapsstyrene er medlemmer av regionrådenes styrende organer og også ofte styremedlemmer i øvrige interkommunale organer. Vi finner også flere eksempler på at institusjonene til de ikke-politiske medlemmene av partnerskapsstyrene mottar prosjektstøtte.

Vesterålen har på sine nettsider omtalt de ulike prosjekter som har fått støtte. Nedenfor er omtalen av 3 av prosjektene gjengitt:

- Prosjektet *Forvaltning av Matrikkelen og Eiendomsskatteloven* er tildelt støtte med kroner 100 000. Prosjekteier er Geomatikk IKT AS. Forprosjektet med forretningsplan skulle lage grunnlag for etablering av selskap som skulle være i funksjon fra april 2010. Selskapet skal utføre produksjon i første omgang knyttet til forvaltning av Matrikkelen og Eiendomsskatteloven.
- Prosjektet *Ny linse* er tildelt støtte med kroner 150 000. Prosjekteier er Norlense AS. Målet med prosjektet var å utvikle et lensesystem som er i stand til å konsentrere og ta opp oljesøl under alle strøm- og værforhold som en har i minst 80 prosent av året. Videre er det et mål at systemet skal kunne transporteres til skadestedet raskt nok til å hindre eller kontrollere eventuelle påslag på kysten. Tilsvarende effektivt lensesystem finnes ikke i markedet i dag.
- Prosjektet *Ny generasjon dyreskap* er støttet med kroner 350 000. Prosjekteier ST Påbygg AS v/ Steve Strøm AS. Fr EU og fra norske myndigheter har det de senere år vært økt fokus på dyrevern og dyrevelferd. Dette har bl.a. resultert i nye og strengere krav for dyretransport. Det finnes ikke dyreskap på det norske markedet som tilfredsstiller de nye kravene. Ved å kombinere kunnskapen i de to eierbedriftene, dvs Transportør Steve Strøm AS (Norges største dyretransportør) og TAM AS (Norges eldste bedrift på avanserte sandwich-konstruksjoner), vil ST Påbygg utvikle en ny generasjon dyreskap som er tilpasset og skal tilfredsstille norsk og internasjonalt regelverk.

Boks 3.2: Eksempler på prosjekter til bedrifter (Vesterålen). Kilde: Vesterålen regionråds nettsider

4 Samsvar mellom planer og prioriteringer?

Fylkesplanen for 2008-2011 er det overordnede strategiske styringsdokumentet for fylkeskommunen og øvrig offentlig virksomhet i Nordland. Utviklingsprogram Nordland 2008-2011 (UPN) er fylkesplanens handlingsprogram, og beskriver hvordan fylket skal gjennomføre fylkesplanens strategier. I partnerskapsavtalen med regionene ligger det til grunn at partnerskapsprogrammene og regionenes utviklingsarbeid skal være i tråd med fylkesplanens og UPNs resultatområder kompetanse, innovasjon og entreprenørskap, regionbygging og infrastruktur og definerte målgrupper.

Det er imidlertid understreket at regionene innenfor avtalen skal ha et visst handlingsrom til å prioritere ut fra lokale behov og forutsetninger og fylkesplanens spennvidde åpner også for dette.

De regionale partnerskapsprogrammene for avtaleperioden og de årlige handlingsplaner skal være styringsdokumentene for de løpende prioriteringer og den konkrete ressursbruk og i partnerskapet.

I dette kapitlet drøftes følgende to spørsmål:

- Er det samsvar mellom regionale prosjekter/tiltak og prioriteringer i Utviklingsprogram Nordland (UPN) og fylkesplan for Nordland?
- Er det samsvar mellom partnerskapenes mål og innsatsområder og de tiltak/prosjekter som regionene har gitt støtte til?



Figur 4.1: Sammenhengen mellom planer og ressursbruk

4.1 Fylkesplanen og utviklingsprogrammets føringer

Fylkesplanen

Fylkesplanen for 2008- 2011 er det overordnede strategiske styringsdokumentet for fylkeskommunen og øvrig offentlig virksomhet i Nordland. Fylkesplanen skal være et verktøy for å samordne offentlige aktørers innsats i det å utvikle Nordland. Ved en aktiv bruk av fylkesplanen og UPN, skal det skapes felles mobilisering rundt de viktige innsatsområdene og oppnå bedre resultater.

Fylkesplanen angir følgende overordnede mål:

- Få til felles innsats for felles framtid

- Å ta i bruk potensialet i Nordland
- Gode rammevilkår for næringslivet
- Opplevelser i Nordland kjennetegnes av kvalitet og mangfold
- Nordland skal være aktiv og synlig i nordområdesatsingen
- Skape sterke BAS-regioner
- Skape sterke småsamfunn

Fylkesplanen angir følgende gjennomgående perspektiver som skal ivaretas i utviklingsarbeidet

- Miljø og bærekraftig utvikling
- Nordland – et samfunn for alle
- Likestilling og mangfold
- Nordlands samiske befolkning
- Internasjonalisering
- Ungdom og unge voksne
- Folkehelse

Fylkesplanen angir følgende resultatområder (omtalt nærmere nedenfor)

- Kompetanse
- Innovasjon og entreprenørskap
- Regionbygging
- Infrastruktur.

Fylkeskommunens virkemiddelbruk for regional utvikling er underlagt nasjonale føringer gitt av KRD. I budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet for 2010 til Nordland fylkeskommune fremgår følgende hovedføringer for fylkeskommunens arbeid og bruk av regionale utviklingsmidler finansiert over statsbudsjettets kap. 13.50.

Departementet angir følgende tre hovedmål:

- Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
- Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning
- Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv

I KRDs angivelse av prioriteringer for 2010 heter det at hoveddelen av innsatsen skal skje gjennom tiltak som faller innenfor hovedmål 1. Næringsutvikling og vekstkraft i det distriktpolitiske virkeområdet skal videreutvikles, basert på lokale forutsetninger og ressurser. I tillegg vil departementet særlig prioritere tiltak under hovedmål 3. Kvinner, unge og innvandrere er prioriterte målgrupper.

Boks 4.1: Kommunal- og regionaldepartementets føringer for ressursbruken

Utviklingsprogram Nordland

Utviklingsprogram Nordland 2008-2011 (UPN) er fylkesplanens handlingsprogram, og beskriver hvordan fylket skal gjennomføre fylkesplanens strategier. Det heter at UPN skal være et verktøy for å samordne ulike aktørers innsats og skape en felles mobilisering rundt de viktige innsatsområdene i fylket. Programmet har en 4-årig ramme, men kan rulleres for å fange opp nye prosjekter. UPN har fokus på utviklingsarbeid. Det betyr at tiltak som karakteriseres som ordinær drift ikke skal synliggjøres gjennom utviklingsprogrammet.

UPN følger samme oppbygging som fylkesplan for Nordland. Utviklingsprosjektene er forankret i strategier knyttet til de 4 resultatområdene; kompetanse, innovasjon og entreprenørskap, regionbygging og infrastruktur. Prosjektene er også knyttet opp til de gjennomgående perspektiver i fylkesplanen, samtidig som alle prosjekt skal bidra til å oppnå de overordnede målene.

Mål- og resultatstyring

Det heter i UPN at et av de viktigste formålene med UPN er å mobilisere til felles innsats på de områdene fylket mener er strategisk viktige for å få til en god utvikling. Samtidig er det viktig å kunne vurdere om vi skaper de resultater og effekter fylket ønsker i forhold til fylkesplanens mål og strategier. Videre heter det i UPN at en forutsetning for dette arbeidet er å ha et godt planleggings- og styringsverktøy.

Nordland fylkeskommune har utarbeidet og tatt i bruk et mål- og resultatstyringssystem for prosjekter underlagt UPN. Rapporteringssystemet er bygd opp rundt resultatindikatorer knyttet til de fire resultatområdene.

De enkelte prosjektene legges inn i en database og prosjekteierne må rapportere/vurdere om og i hvor stor grad prosjektet har bidratt til utvikling i forhold til angitte indikatorer. Resultatene legges fram for Partnerskap Nordland og Fylkestinget i juni hvert år.

UPN beskriver følgende mål for resultatområdene med tilhørende strategier.

KOMPETANSE		INNOVASJON OG ENTREPRENØRSKAP	
Mål <i>Kompetansenivået må heves og ny kunnskap må utvikles og tas i bruk, i samsvar med den enkeltes og arbeidslivets behov.</i>		Mål <i>Å utvikle et framtidsrettet, nyskapende og lønnsomt næringsliv som gir attraktive arbeidsplasser og gode levevilkår. Dette skal skje gjennom å utnytte Nordlands ressurser og å styrke infrastruktur for innovasjon, entreprenørskap og FoU-virksomhet.</i>	
Strategier		Strategier	
1	Utvikle og forsterke samarbeidsnettverk og infrastruktur regionalt og på fylkesnivå som bidrar til en kunnskapsbasert regional utvikling.	1	Fremme kunnskapsbasert næringsutvikling gjennom å sikre tilgang på et sammenhengende utdanningstilbud og nye læremetoder i innovasjon og entreprenørskap.
2	Tilby fleksible opplæringstilbud som kan distribueres lokalt – dvs utvikling av skreddersydde, fleksible og modulbaserte opplæringstilbud basert på arbeidslivets og individuelle behov.	2	Fremme kulturbasert næringsutvikling, gjennom å tilrettelegge for lønnsomme, robuste og vekstkræftige bedrifter basert på ulike kulturformer.
3	Utvikle et forpliktende samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. For å sikre rekruttering og bidra til utvikling av framtidens arbeidsplasser, må samarbeid i nettverk og gjennom partnerskapsavtaler videreutvikles.	3	Bidra til økt aktivitet innen leting etter og utnyttelse av mineralske ressurser ved å foredle og presentere interessant geologisk informasjon for kommersielle aktører.
4	Tilby en samordnet tjeneste for karriereveiledning til ungdom og voksne.	4	Løfte fram miljø- og kulturaspektet i landbruksnæringen. Dette er en strategi som inviterer utviklingsmiljø og støtteapparat til å legge til rette for mobilisering og økt verdiskaping i lokal-samfunn og bedrifter.
5	Styrke videregående skoler som sentral aktør i regional utvikling – dvs kompetanseressursene må utnyttes på nye områder ut over tradisjonell undervisning. Samtidig må skolens rolle som nettverksbygger mellom lokalt nærings- og arbeidsliv, utdanningssystemene og forskningsmiljøene videreutvikles og forsterkes.	5	Styrke markedsorienteringen og nyskapingsperspektivet i reiselivsnæringen. Vi må ha et kundefokus innen områdene kompetanse, profilering og reisemålsutvikling og framstå som et helhetlig og attraktivt reisemål.
6	Utvikling av det internasjonale Nordland gjennom økt kompetanseoppbygging og kunnskapsutveksling over landegrensene – dvs språk og kulturforståelse, og profesjonaliseringsbehov på ulike områder (forskningsbasert kunnskap).	6	Fra ressurs til verdiskaping innen fiskeri- og havbruksnæringen – større grad av lokal videreforedeling. Det vil si å bidra til å fremme konkurransefordeler for Nordlands marine næringsmiljø gjennom å bidra til å legge forholdene til rette for samarbeid, kunnskapsoppbygging, erfaringsutveksling og næringsrelatert forskning.
7	Økt innsats for å sikre at flere ungdommer fullfører utdanningen. Desentralisert struktur i videregående opplæring skal sikre at så mange som mulig kan bo hjemme under opplæringen. For borteboere må innsatsen for bedre botilbud, og oppfølging økes. Rådgivings-/elevtjenesten må utvikles og styrkes og det må settes inn virkemidler for økt innsats rundt elever som står i fare for å falle utenfor.	7	Bidra til utvikling og forvaltning av det potensialet som ligger innen fornybar energi.
8	Styrke høyere utdanning og forskningsmiljøer. Styrke de lengre utdanningsløpene i form av flere mastergrader og doktorgrader. FOU-institusjonene må videreutvikles som miljøer for oppdragsforskning med nasjonal konkurransekraft med relevans for regionalt nærings- og samfunnsliv. Aktiv deltakelse i nasjonale og internasjonale nettverk er viktig for så vel høyskolene som forskningsinstitusjonene.	8	Arbeide for gode og forutsigbare rammebetingelser for prosessindustrien, samt støtte utviklingsarbeid med utgangspunkt i denne industrien.
9	Øke FoU-aktiviteten i næringslivet. Et innovativt og internasjonalt konkurransekraftig næringsliv forutsetter forskning og utviklingsvirksomhet i bedriftene selv. Det er viktig å videreutvikle offentlige virkemidler som stimulerer bedriftene, samt styrke samhandlingen mellom bedriftene og forskningsmiljøer regionalt, nasjonalt og internasjonalt.	9	Nye olje- og gassfelt på Nordlandssokkelen skal gi betydelige ringvirkninger i Nordland. Økt aktivitet gir også muligheter for næringsutvikling knyttet til miljøutfordringene.
		10	Bidra til etablering av lønnsomme arbeidsplasser og mer robust og bredere næringsstruktur i kommunene, slik at avhengigheten av en enkelt virksomhet/næring blir mindre. Bidra til økt satsing på vinter- og villmarksturisme.
		11	Videreutvikle næringsshagene, forskningsparkene og kunnskapsparkene i Nordland til gode miljøer for kompetanseutvikling og kommersialisering av forretningsideer.

Tabell 4.1: Mål for resultatområdene og tilhørende strategier. Kilde Nordland fylkeskommune

REGIONBYGGING		INFRASTRUKTUR	
Mål Gjennom samhandling skape robuste og bærekraftige regioner som danner grunnlag for økt verdiskaping og trivsel i Nordland.		Mål Å utvikle en effektiv og bærekraftig teknisk og fysisk infrastruktur som tilfredsstiller behovene til befolkningen og et konkurransedyktig næringsliv.	
Strategier		Strategier	
1	Etablere og utvikle institusjoner som kan håndtere regionale funksjoner for å fremme robuste regioner. Regionale partnerskap er en slik viktig institusjon.	1	Stimulere til effektive transportmuligheter tilpasset næringslivets behov, for å skape robuste regioner og økt verdiskaping. Tilstrebe økt bruk av miljøvennlige transportmidler.
2	Øke tilgjengeligheten for å gjøre det mulig for flere å få tilgang til regionale arbeidsmarkeder og servicefunksjoner. Tilgjengelighet økes gjennom utvikling av samferdsel, rutetilbud og infrastruktur. Videre spredning av bredbånd i fylket inngår som en del av strategien for økt tilgjengelighet.	2	Arbeide for en vesentlig standardforbedret E6 som gjennomgående landverts infrastruktur for nordområdene, samt en vesentlig standardforbedret land- og sjøverts infrastruktur for mer effektiv sjøtransport. Bidra til å tilrettelegge for godt fungerende øst-vestforbindelser som transportkorridorer ut og inn av landet.
3	Skape regional identitet gjennom et bredt spekter av kulturelle tilbud med lokal og regional forankring. Etablering av nye og bruk av eksisterende møteplasser for idrett og kultur står sentralt. I særlig grad må dette rettes inn mot barn og ungdom for å styrke de langsiktige aspekter ved regionbygging.	3	Etablere et miljøvennlig, bærekraftig, samordnet og helhetlig kollektivtraffikksystem, med spesielt fokus på byområder, transportkorridorer og dag- og ukependling.
4	For å sikre bosetting, verdiskaping og levedyktige lokalsamfunn, må det legges til rette for at ungdom skal bosette seg i Nordland etter endt utdanning. Ungdom bør i sterkere grad involveres i utvikling av regionale fortrinn. Medvirkning fra ungdommen kan skje på ulike arenaer i kommunen, både innenfor politikk, kultur og skole.	4	Kollektivtrafikken i Nordland skal gjennom eksisterende rutemønster samarbeide tettere med reiselivet på en slik måte at Nordland oppleves som et turistfylke.
5	Legge til rette for økt samarbeid om felles utfordringer og felles løsninger både i og utenfor regionale sentra. Partnerskapsavtaler bør få en mer framtrekkende plass i dette arbeidet, og det samiske perspektivet bør innarbeides i småsamfunns-satsingen.	5	Sikre næringsliv og befolkning god og ren vannforsyning i samsvar med internasjonale standarder og krav gjennom både nye og oppgraderte vannforsyningsanlegg.
6	Bysentrene i Nordland skal ta et spesielt ansvar overfor lokal-samfunn og nabokommuner for å bidra til vekst og utvikling i regionen. Bodøs rolle som fylkessenter må styrkes slik at byen i større grad kan ta på seg lands- og landsdelsdekkende oppgaver.	6	Ferskvannskildene er en ressurs som skal sikres mot ytre påvirkninger slik at de holder sin gode kvalitet.
7	Ivareta og forsterke Nordlands posisjon i nordområdene. Fokusområder er: stabilitet, bærekraftig ressursutnyttelse, miljøovervåking, reiseliv, samarbeid med andre regioner i et urfolksperspektiv.	7	Bidra til at det etableres infrastruktur som gir alle deler av fylket tilgang på bredbånd.
		8	Bidra til å etablere IKT-løsninger for å fremme en positiv utvikling av småsamfunn, spesielt redusere avstandsulempene disse har.
		9	Forvalte kraftrettighetene på en strategisk og best mulig måte, samt ivareta sikkerhets- og beredskapsaspektet.

Tabell 4.2: Mål for resultatområdene og tilhørende strategier. Kilde Nordland fylkeskommune

4.2 Satsningene i partnerskapsprogrammene 2009-2011

Med utgangspunkt i fylkesplanens/UPNs fire resultatområder er samtlige regioners programmer for partnerskapsperioden 2009-2011 gjennomgått med sikte på å kartlegge hvordan fylkesplanens resultatområder gjenspeiles i de regionale planene. Kartleggingen viser følgende:

- Kompetanse er med unntak av Sør-Helgeland, omtalt som et eget satsningsområde i seks regioner. I Sør-Helgeland program heter det at kompetanse ikke et eget programområde, men at kompetanse skal være overordnet for de definerte innsatsområdene.

- Næringsutvikling/nyskapning er også fremhevet som et eget satsningsområde i seks regioner, med unntak av Sør-Helgeland. Sør-Helgeland har tre programområder som alle omfatter tiltak for næringsutvikling.
- Regionbygging er med unntak for to regioner, ikke et særskilt satsningsområde. Imidlertid understrekes det gjennomgående i alle regioner at regionbygging er en forutsetning for måloppnåelse og/eller et hovedmål for partnerskapet
- Med unntak for Indre Helgeland, er ikke infrastruktur omtalt som et eget program eller satsningsområde. Infrastruktur er imidlertid omtalt som et underområde under programområdet næring for Helgeland. For øvrig er satsning på infrastruktur i liten grad nevnt i de øvrige regionenes satsinger.
- Kultur er framhevet som eget satsningsområde i fire av regionene. Innsats for kultur og kulturbasert utvikling er også omtalt under overskriften næringsutvikling i flere regioner. Kultur er ikke et av de fire satsningsområdene i fylkesplanen/UPN, men kultur og kulturbasert næringsutvikling er omtalt som delstrategier innenfor satsningsområdet regionbygging og innovasjon og entreprenørskap i fylkesplanen/UPN.
- Andre satsningsområder som fremheves er profil- og rekrutteringsprogram i Salten og reiselivsnæringen i Vesterålen.
- Sør-Helgeland har pekt ut satsningsområder med andre overskrifter enn UPN og de øvrige regionrådene. Disse er: Reiseliv, handel og kultur, olje, gass og mineraler og fiskeri/havbruk. Områdene berører alle områdene kompetanse, næring, kultur og infrastruktur.

Region /Satsning	Kompetanse	Innovasjon/entreprenørskap	Region-bygging	Infrastruktur	Annet
Salten	Ja	Ja	Ikke omtalt spesielt, men omtalt under bl.a. hovedmål	Ikke omtalt spesielt, men berørt under næringsutvikling	Profil- og rekrutteringsprogram
Lofoten	Ja	Ja	Ja	Ikke omtalt spesielt	Kultur
Helgeland	Ja	Ja	Ikke omtalt spesielt, men samhandling på hele Helgeland fremheves som en forutsetning for måloppnåelse	Ja, men underlagt programområ det næring	Kultur
Vesterålen	Ja	Ja	Ikke omtalt spesielt, men omtalt under næringsutvikling,	Ikke omtalt spesielt, men berørt noe	Kultur Reiselivs-næring
Ofoten	Ja	Ja	Ikke omtalt spesielt, men omtalt som et premiss for å lykkes i utviklingsarbeidet.	Ikke omtalt spesielt, men berørt noe	Kultur
Sør-Helgeland	Ikke omtalt spesielt, men skal være overordnet for alle de definerte satsningsområdene	Ikke omtalt spesielt, men inngår i regionens tre satsningsområder (se kategorien annet)	Ikke omtalt spesielt, men omtalt som et premiss for å lykkes i utviklingsarbeidet.	Ikke omtalt spesielt, men inngår i regionens tre satsningsområder (se kategorien annet)	Reiseliv, handel og kultur Olje, gass og mineraler Fiskeri, havbruk og mineraler
Indre Helgeland	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei

Tabell 4.3: Oppsummering av regionenes definerte programsatsninger

4.3 Gjennomgående perspektiver og målgrupper

En gjennomgang av partnerskapsprogrammene viser at fylkesplanens gjennomgående perspektiver knyttet til miljø, likestilling, internasjonalisering, den samiske befolkningen i liten grad er reflektert i de regionale

handlingsprogrammene. Handlingsprogrammene berører sjelden hvordan gjennomgående perspektiver skal ivaretas i utviklingsarbeidet slik fylkesplanen legger opp til.

Kommunal- og regionaldepartementet angir kvinner, unge og innvandrere som en viktig målgruppe for utviklingsarbeidet. Også fylkesplanen og UPN fremhever disse målgruppene, men mindre eksplisitt. I tillegg angis Nordlands samiske befolkning som en målgruppe i fylkesplan/UPN. Regionrådenes programdokumenter for perioden 2009-2011 omtaler i varierende grad spesielle målgrupper for sitt utviklingsarbeid, men et fellestrekk er at ungdom og unge voksne fremheves som en viktig målgruppe. Kvinner, innvandrere og samisk befolkning er i mindre grad omtalt i de regionale handlingsprogrammene.

4.4 Andre kjennetegn

Flere regioner viser til egenutviklede planer og strategier som rettesnor for partnerskapsarbeidet. F eks har Salten utarbeidet Salten strategier 2008-2011 hvor regionenes prioriteringer er nedfelt. Partnerskapets handlingsprogram bygger i stor grad på denne.

Partnerskapsprogrammene følger i stor grad fylkeskommunens mal gitt i oppdragsbrev høsten 2008. Det innebærer at programmene omtaler følgende punkter:

- Muligheter og utfordringer
- Hovedmål og resultatmål
- Innsatsområder og strategier
- Økonomi
- Mulige samarbeidspartnere
- Mulig organisasjonsstruktur.

De syv programmene er relativt ulike når det gjelder grad av konkretisering når det gjelder f eks satsninger og prioriteringer. De er også ulike når det gjelder omfang. Noen av regionrådene har i tillegg utarbeidet relativt omfattende analyser av næringsmessige utviklingstrekk og strategier. Kortest omfang har programmene for Ofoten og Salten, mens Lofoten og Helgeland har betydelig mer omfangsrike programmer.

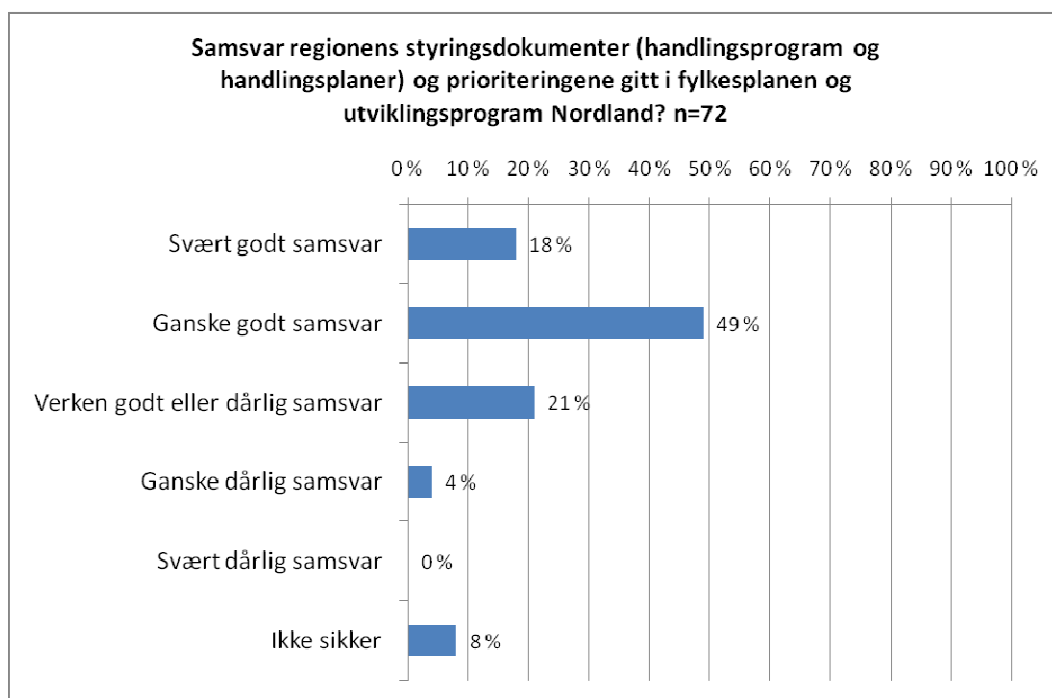
4.5 Virkemiddelbruk og resultatområder

Oversikten over tilsagn gitt i 2009 og 2010 viser bl.a. hvordan regionene kategoriserer sine prosjekter innenfor UPNs resultatområder. 38% er definert å være innenfor resultatområdene innovasjon og entreprenørskap, 35% kompetanse, 22% regionbygging og infrastruktur 5 %. Det er grunn til å understreke at det er et visst rom for tolkning når det gjelder definisjon av resultatområde for enkeltprosjekter.

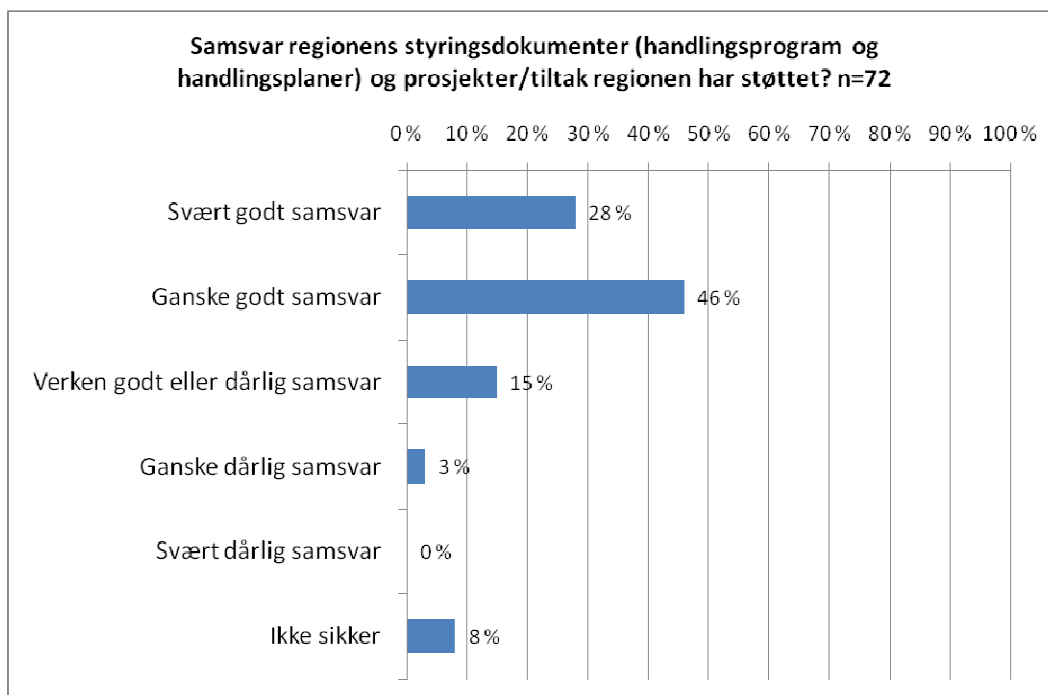
Tre av regionene har ikke gitt tilsagn til infrastrukturprosjekter. At andelen infrastrukturprosjekter er såpass lav samsvarer med de regionale programmer, da infrastruktur ikke er det mest fremtredende satsningsområde samlet sett. Ofoten skiller seg ut når det gjelder tiltak definert som regionbygging med en stor andel regionprosjekter (11 av 19 prosjekter). Ofoten har ikke angitt regionbygging som et eget satsningsområde. Kultur er definert som et resultatområde i fire regioner, imidlertid gir ikke fylkeskommunens rapporteringssystem mulighet til å angi enkeltprosjekter til å være innefor resultatområdet kultur.

4.6 Resultater fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen tar opp spørsmålene om grad av samsvar mellom regionenes styringsdokumenter og fylkesplan/UPN og mellom de tilsagn som er gitt og regionenes styringsdokumenter. Et stort flertall mener det er ganske godt eller svært godt samsvar mellom regionale styringsdokumenter og fylkesplanen (67%) og tilsvarende mellom regionale styringsdokumenter og konkrete tilsagn (74%).



Figur 4.2: Grad av samsvar mellom regionenes styringsdokumenter og fylkesplan/UPN



Figur 4.3: Vurdering av samsvar mellom tilsagn og regionenes styringsdokumenter

4.7 Oppsummeringer og vurderinger

Det er visse variasjoner mellom regionenes angivelse av satsningsområder og føringene gitt i fylkesplan og UPN. I seks av regionene er ikke infrastruktur omtalt særskilt. En viktig grunn til at infrastrukturprosjektene har en lav andel, kan ligge i at slike prosjekter ofte kan være kostnadskrevenende og gå utover rammen til den enkelte region. En annen forklaring kan være at retningslinjene for ordningen legger føringer på at midler ikke skal benyttes til å finansiere ordinære infrastrukturinvesteringer.

Regionbygging er med unntak for to regioner ikke et særskilt satsningsområde. Imidlertid understrekes det gjennomgående i alle regioner at regionbygging er en forutsetning for måloppnåelse og/eller et hovedmål for partnerskap. Kultur er framhevet som et eget satsningsområde i fire av regionene, selv om kultur ikke er et eget resultatområde i fylkesplan/UPN. Kompetanse og næringsutvikling/nyskapning er omtalt som eget resultatområde i seks regioner. Flere regioner har i tillegg utviklet satsningsområder med egne overskrifter. Det ser ut til at disse tar opp temaer og faller inn under de resultatområder fylkesplan og UPN angir.

Alt i alt ser ut til at de regionale plandokumentene i hovedsak ser ut til å følge de overordnede føringer gitt i fylkesplan og UPN. Fylkesplan og UPN favner vidt og gir stor spennvidde når innsatsområder skal utvikles. Resultatområdene er i stor grad de samme, selv om det brukes egne overskrifter for satsningene.

Det ser også ut til at de konkrete prosjekter i hovedsak følger hovedstrategiene gitt i regionale handlingsprogram. Andelen prosjekter innenfor de ulike resultatområder ser ut til å følge prioriteringer gitt i handlingsprogrammene.

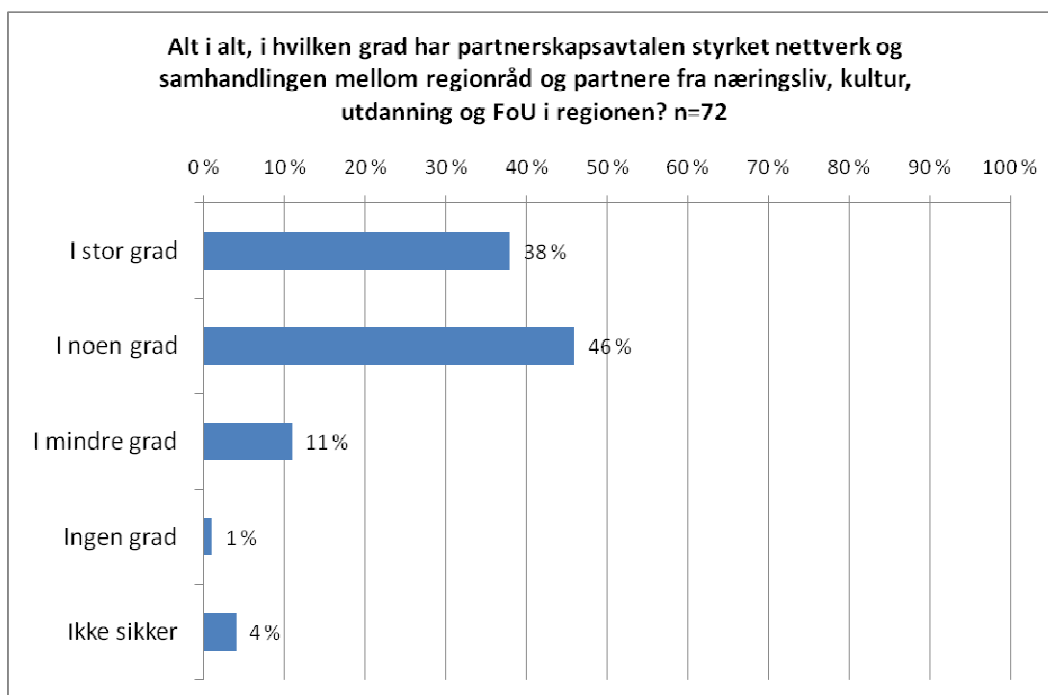
Resultatene fra spørreundersøkelsen viser en oppfatning om relativt godt samsvar mellom styringsdokumentene og konkret ressursbruk. I intervjuene fremholdes det at man opplever egne styringsdokumenter som bakenforliggende for alle prosjekter som igangsettes. Ingen har påpekt brudd mellom tilskudd og planer.

De regionale dokumentene reflekterer i mindre grad Kommunal- og regionaldepartementets og fylkesplanens gjennomgående perspektiver og angivelse av målgrupper. Handlingsprogrammene berører sjelden hvordan gjennomgående perspektiver skal ivaretas i utviklingsarbeidet slik fylkesplanen legger opp til. Kvinner, innvandrere og samisk befolkning er i liten grad omtalt.

5 Styrket nettverk og samhandling?

5.1 Nettverk og samhandling innad i regionene

Et viktig mål for partnerskapsavtalen er å styrke samhandlingen innad i regionene og utvikle nettverk mellom sektorer og fagmiljøer i utviklingsarbeidet. Partnerskapsavtalens tre viktigste verktøy for å stimulere til nettverksbygging og økt samvirke er 1) utvikling og aktivisering av brede regionale partnerskap og programråd, 2) etableringen av partnerskapsstyrer med deltakelse fra FoU, kulturliv og næringsliv og 3) utvikling av felles regionale programsatsninger. Spørsmålet om partnerskapsavtalen har styrket nettverk og samhandling er stilt i spørreundersøkelsen og i oppfølgende intervjuer.



Figur 5.1: Vurdering av om nettverk og samhandling i regionen er styrket

Et klart flertall på 84 % er positive til at partnerskapsavtalen i noen eller stor grad styrket nettverk og samhandling regionalt. Av disse svarer 38% at avtalen i stor grad har styrket nettverk og samvirke.

Intervjuene gir også et klart inntrykk av at partnerskapsavtalen har styrket nettverk og samhandling i regionene. Gjennomgangstonen fra intervjuene er at avtalen skaper treffpunkter og ”tvinger” ulike aktører og interesser til å samarbeide og utvikle kjennskap til hverandre. Ressursene som ligger i ordningen er attraktiv for alle parter og stimulerer til deltakelse. Flere påpeker at den ikke-politiske representasjonen i programstyrene forsterker tilfanget av bredde og ideer

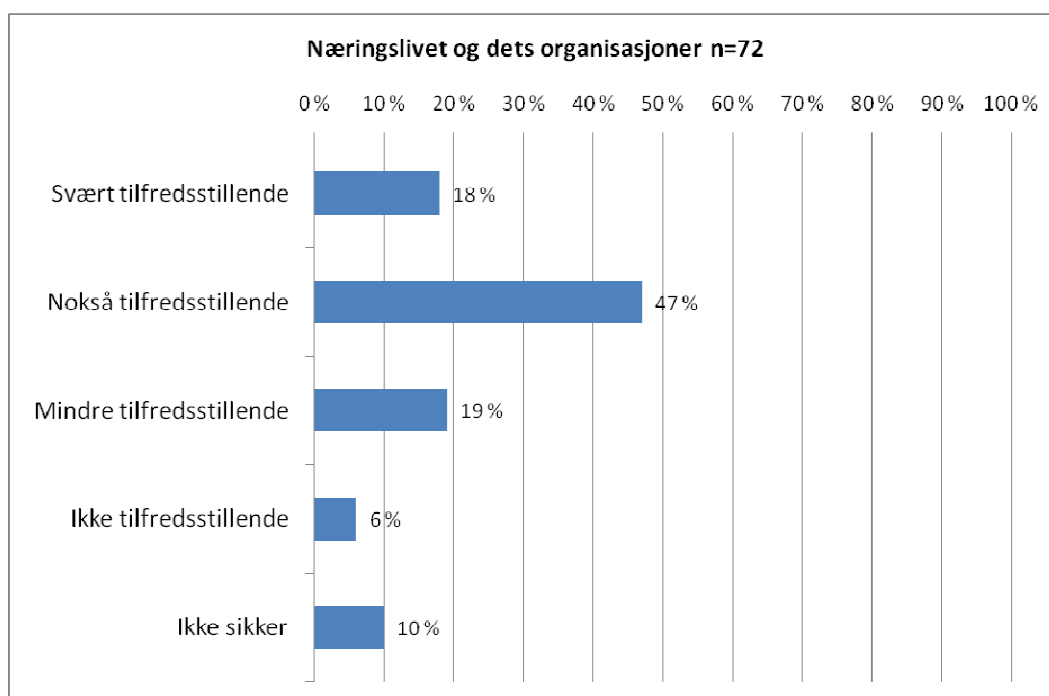
og nye kontakter. Også partnerskapskonferansene og de enkelte programråd fremheves som viktige for nettverksbygging og samhandling.

5.2 Partnerskapsstyrens kontakt med aktørene i regionen

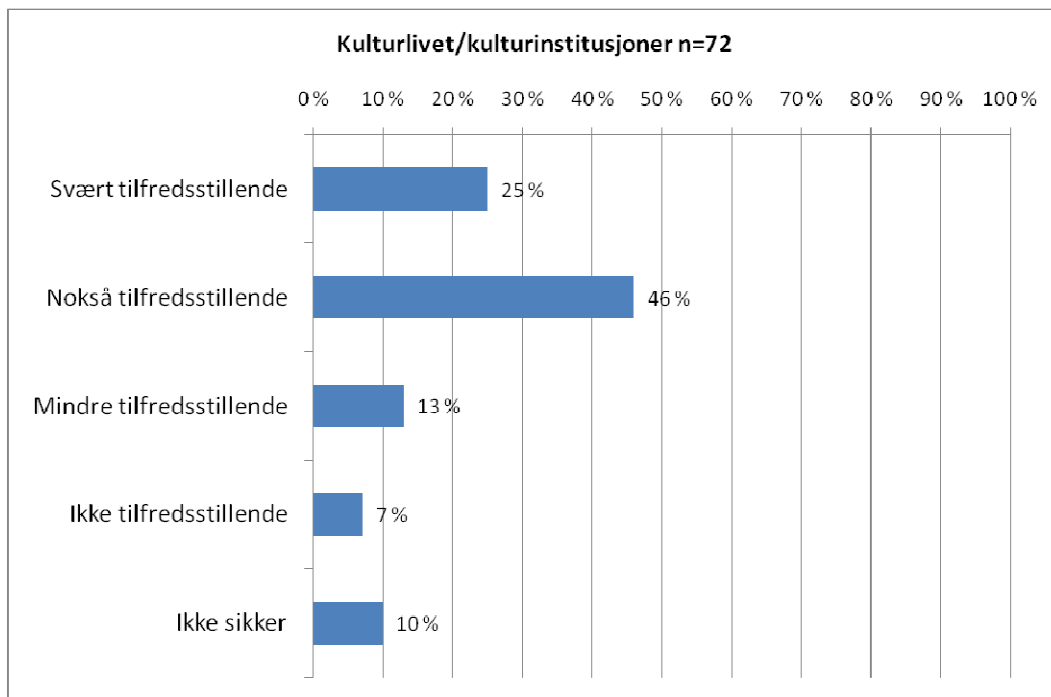
Partnerskapsavtalen legger det løpende ansvaret for utviklingsarbeidet til partnerskapsstyrene. Partnerskapsstyrenes kontakt med de ulike aktørene er derfor en indikator for hvorvidt avtalen styrker utvikling av nettverk og samhandling horisontalt. Spørsmålet er tatt opp i spørreundersøkelsen der følgende spørsmål ble stilt: ”Hvordan vil du vurdere partnerskapsstyrets (programstyrets) kontakt med følgende aktører (næringsliv, kulturliv, utdanning og FoU, frivillig sektor, regionrådet og enkeltkommuner)?” Svarene presenteres nedenfor:

Styrenes kontakt med de 3 hovedsamarbeidsgruppene – næringsliv, kultur og utdanning/FoU

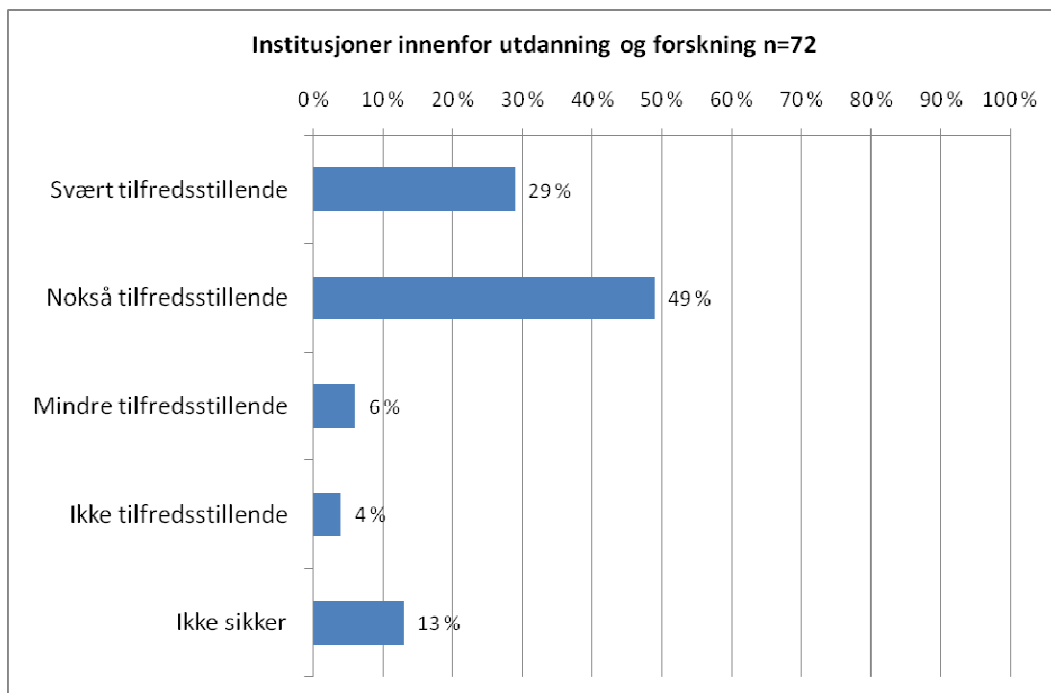
Et klart flertall mener partnerskapsstyrenes kontakt med næringsliv, kulturliv og utdanning/FoU er nokså eller svært tilfredsstillende. Mest positivt oppfattes kontakten med utdanning og FoU å være der 78 % er positive. Kontakten med kulturliv og næringsliv vurderes å være nokså eller svært tilfredsstillende av hhv 71 % og 65 %.



Figur 5.2: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med næringslivet og dets organisasjoner



Figur 5.3: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med kulturlivet/kulturinstitusjoner

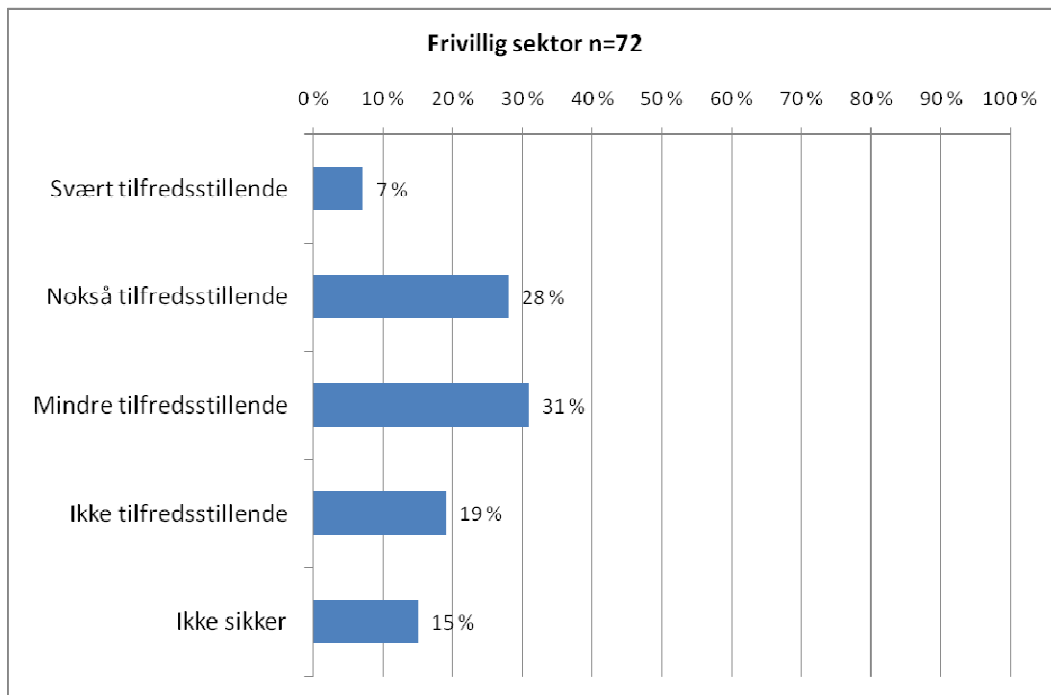


Figur 5.4 Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt institusjoner innenfor utdanning og forskning

Kontakten med frivillig sektor

I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om partnerskapsstyrets kontakt med ulike representanter for lag, foreninger mv. Andelen som svarer mindre eller ikke tilfredsstillende her samlet på 50 %. Andelen som svarer at kontakten er nokså eller svært tilfredsstillende er samlet på 25%. Sammenlignet med vurderingen av

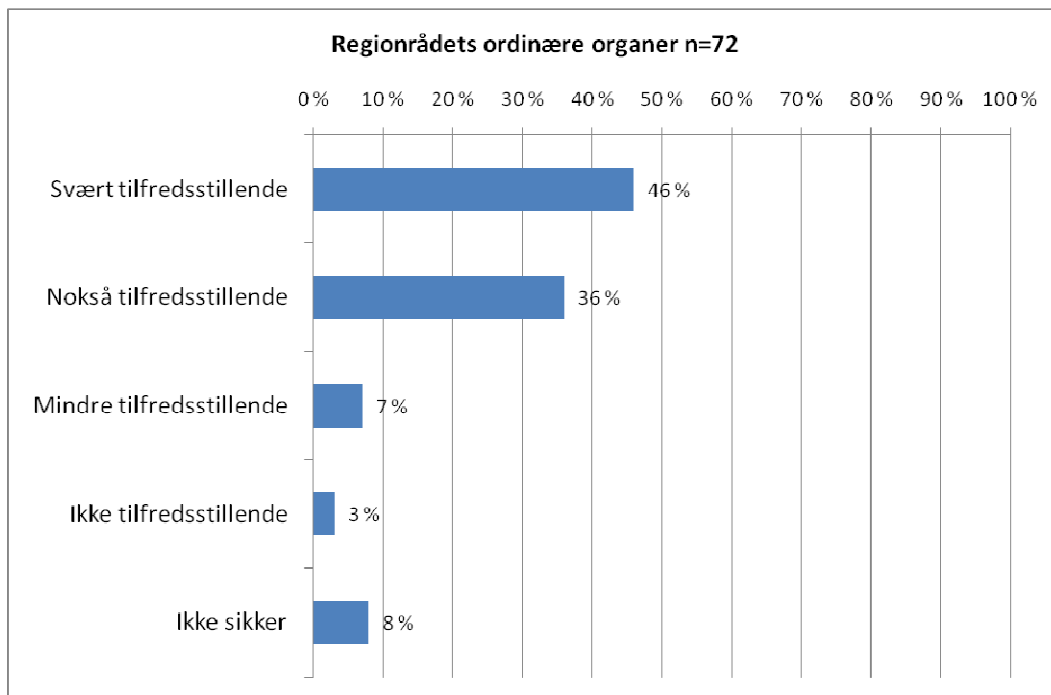
partnerskapsstyrenes kontakt med næring, kultur og utdanning/FoU er tilbakemeldingene mer negative. Andelen usikre er også noe høyere til dette spørsmålet.



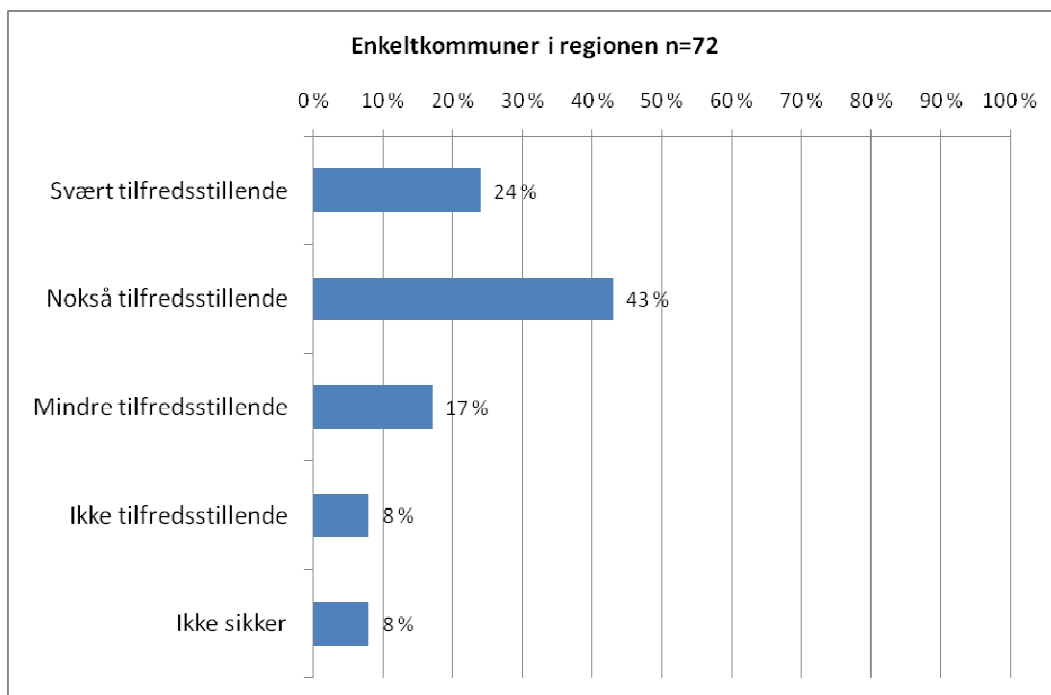
Figur 5.5: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med frivillig sektor

Kontakten med regionråd og kommunene

Hele 82 prosent mener partnerskapsstyret kontakt med regionrådets ordinære organer (regionrådets styre og arbeidsutvalg) er nokså eller svært tilfredsstillende. Når det gjelder kontakten med den enkelte kommune vurderes også denne å være god, 67% vurderer denne å være nokså eller svært tilfredsstillende. 25 % påpeker at kontakten med kommunene som mindre eller ikke tilfredsstillende.



Figur 5.6: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med regionrådets ordinære organer



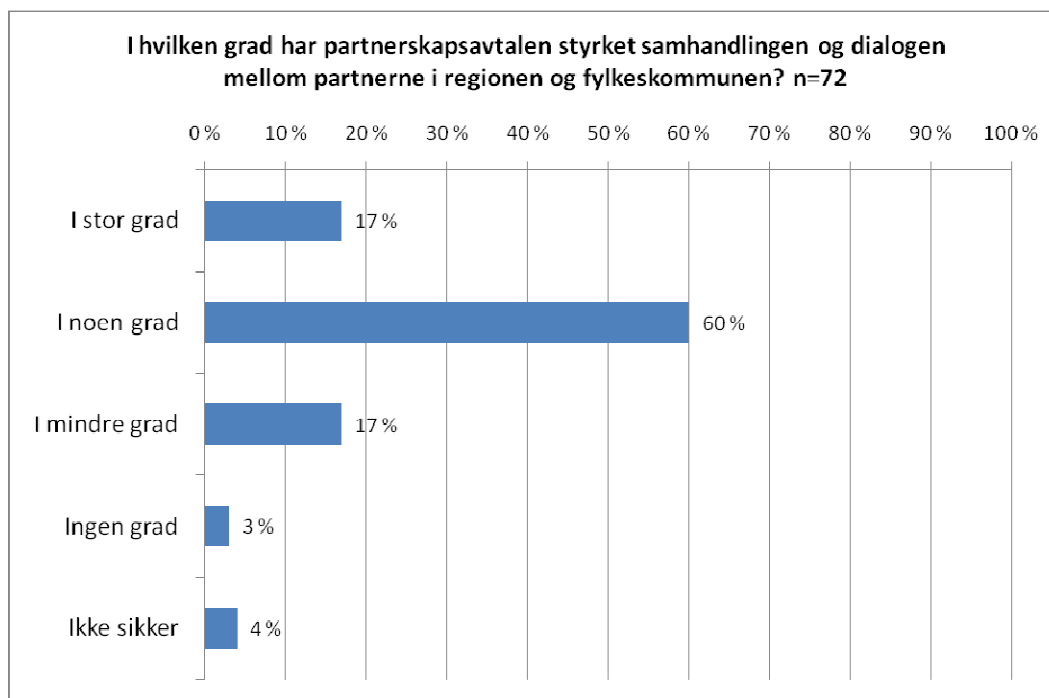
Figur 5.7: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med enkeltkommuner i regionen

5.3 Samhandling og dialog med fylkesnivået

Partnerskapsavtalen skal også styrke samarbeid og samhandling vertikalt mellom regionene og i første rekke fylkeskommunen. Fylkeskommunen har satt av ressurser og har en forpliktelse til å støtte opp om regionenes utviklingsarbeid og fylkeskommunen skal kunne delta i partnerskapsstyrenes møter som observatører.

Innovasjon Norge og fylkesmannens landbruksavdeling inngår også i utviklingspartnerskapet på fylkesnivå og et spørsmål er om vitaliseringen av regionenes har styrket deres dialog og samhandling med også disse institusjonene.

Et klart flertall (77 %) som mener at partnerskapsavtalen i noen eller stor grad har styrket samhandlingen og dialogen med fylkeskommunen. 20 % svarer at avtalen i mindre grad eller stor grad har styrket samhandlingen og dialogen.



Figur 5.8: Vurdering av samhandling og dialog mellom partnerne i regionen og fylkeskommunen

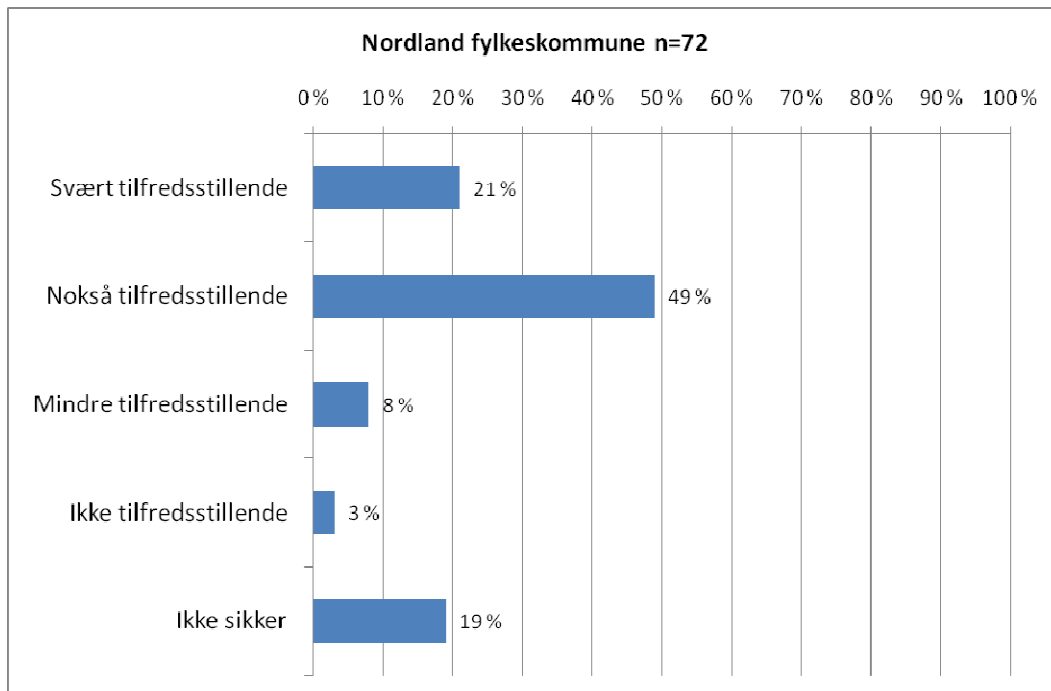
Intervjuene gir også et inntrykk av at partnerskapsavtalen har styrket den vertikale dimensjonen i dialog og samhandling. Imidlertid blir det påpekt fra flere at fylkeskommunens administrative ressurser virker noe knappe til å følge opp regionene. For eksempel er intensjonen med fylkeskommunal deltakelse i partnerskapsstyrenes kun til en viss grad blitt gjennomført. Det påpekes også at fylkeskommunens internt kan virke noe ukoordinert, dvs at utdanningsavdelingen og kulturavdelingen ikke alltid virker godt nok informert om hva partnerskapsavtalen innebærer. Det kan medføre noe uklare signaler fra fylkeskommunen avhengig av hvilken avdeling regionen forholder seg til.

5.4 Partnerskapsstyrens kontakt med fylkesnivået

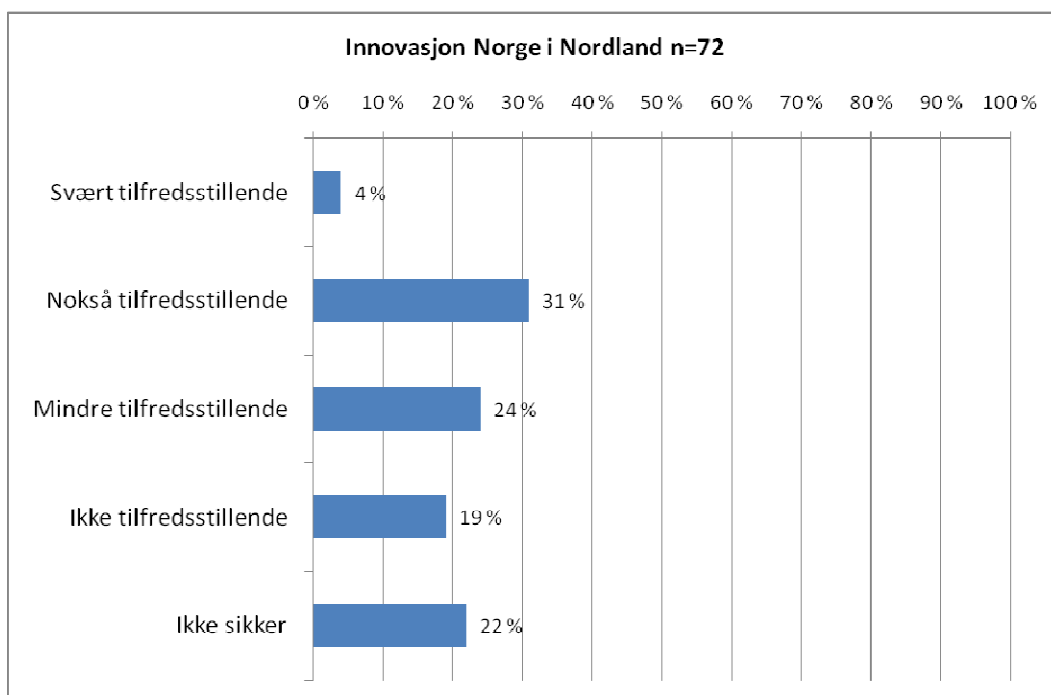
Spørsmålet om partnerskapsstyrenes kontakt med fylkesnivået er også dekket i spørreundersøkelsen. Følgende spørsmål ble stilt: "Hvordan vil du vurdere partnerskapsstyrets (programstyrets) kontakt med fylkeskommunen, Innovasjon Norge og fylkesmannens landbruksavdeling?"

Flest vurderer partnerskapsstyrets kontakt med fylkeskommunen som nokså eller svært tilfredsstillende (70%). Den sammenfaller med svarene gitt i foregående avsnitt. Andelen som er tilfreds med kontakten med Innovasjon Norge og

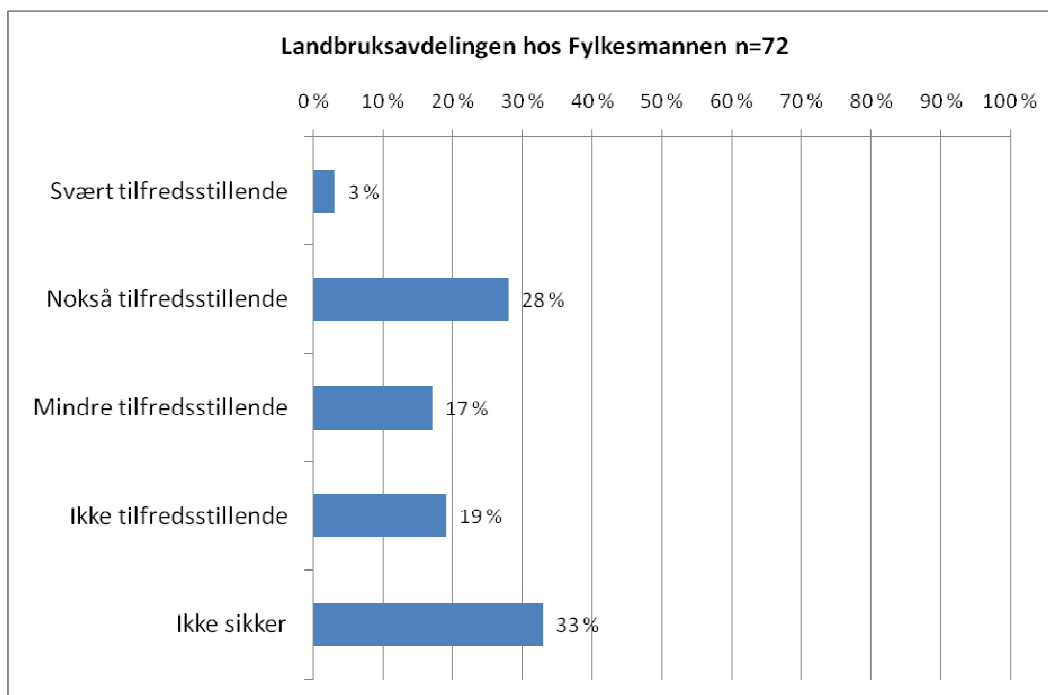
landbruksavdelingen er langt lavere (hhv 35% og 31%). Andelen usikre er relativt høy sammenlignet med tidligere spørsmål i dette kapitlet.



Figur 5.9: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med fylkeskommunen



Figur 5.10: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med Innovasjon Norge



Figur 5.11: Vurdering av partnerskapsstyrets kontakt med fylkesmannens landbruksavdeling

I intervjuene peker flere på at det ikke er spesielt nærliggende for regionene å ha direkte kontakt med Innovasjon Norge eller fylkesmannens landbruksavdeling. Innovasjon Norges oppgaver er rettet mot bedriftsrettet støtte og utvikling, mens regionenes ressurser skal gå til tilretteleggende tiltak. Det pekes også på at de tilretteleggende virkemidler og den kompetanse som ligger til landbruksavdelingen kanskje ikke så relevant for deler av fylket, med unntak av Helgeland som har en større andel landbruk. Imidlertid tar flere til orde for at fylkeskommunen bør legge til rette for en tettere dialog mellom regionene og Innovasjon Norge og landbruksavdelingen med sikte å utnytte den kompetanse som ligger i disse institusjonene.

5.5 Nettverk og samhandling over regiongrensene?

Fra intervjuene er tilbakemeldingen at partnerskapsavtalen bidrar til læring, erfaringsutveksling og nye kontakter over regiongrensene. Ikke minst vises det til at fylkeskommunen arrangerer samlinger for sekretariat/administrasjonen for de syv regionene to ganger årlig. Fylkeskommunen har så langt i avtaleperioden også gjennomført to samlinger for partnerskapsstyrene.

Fra de tre regionene på Helgeland, framheves i tillegg at partnerskapsavtalen og det nye regionale utviklingsansvaret har styrket det interregionale perspektiver som bl.a. har resultert i flere prosjekter som dekker samtlige tre regioner på Helgeland.

5.6 Oppsummering og vurderinger

Undersøkelsen og intervjuene gir et relativt klart bilde av at partnerskapsavtalen bidrar til å styrke nettverk og samhandling innad i regionen og mellom region og

fylkeskommunen. Avtalen bidrar også til nettverk, erfaringsoverføring og til en viss grad samhandling over regiongrensene (Helgeland).

Avtalen har også virket til at regionene har en grunn til å kontakte fylkeskommunen – terskelen for kontakt har blitt lavere. Fylkeskommunens innsats for å følge opp den enkelte region ser også ut til å ha gitt resultater selv om det både fra regionenes og fylkeskommunal side påpekes at det hadde vært ønskelig med noe større ressurser i dette arbeidet.

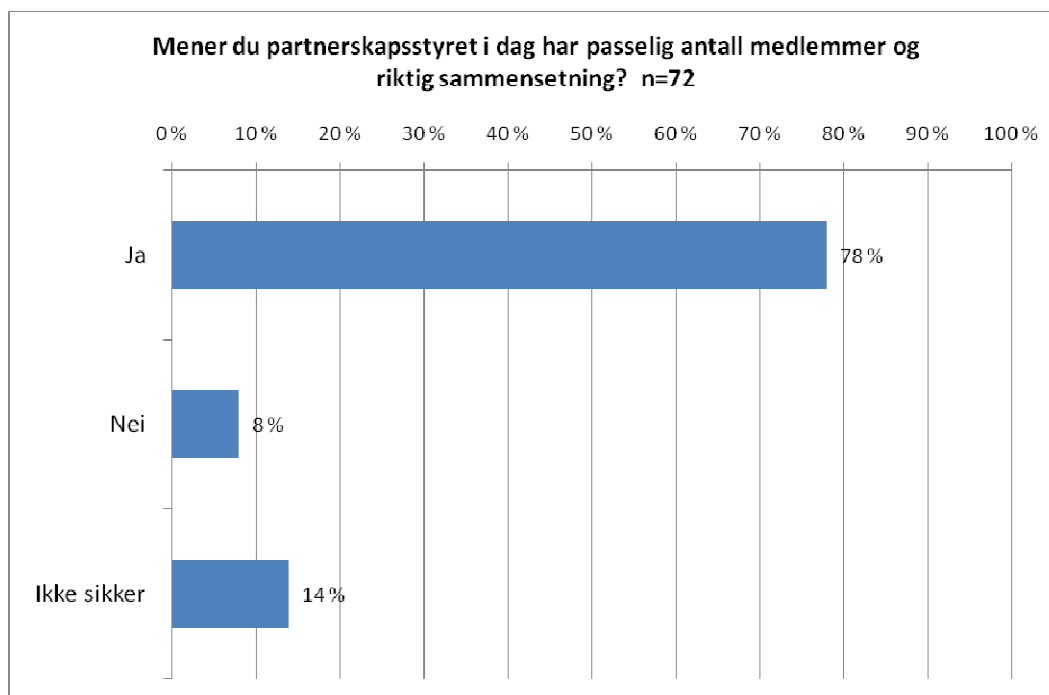
6 Forholdet regionråd - partnerskapsstyrer

Et av hovedspørsmålene i evalueringen er knyttet til forholdet mellom regionrådene og de regionale partnerskapene. I hvilken grad kan det oppstå interessemotsetninger mellom regionrådenes arbeidsområder og de regionale partnerskapene? Er forholdet mellom partnerskapsstyre og regionråd avklart? Ser de involverte behov for endringer?

I spørreundersøkelsen er det spurt om relasjonene mellom partnerskapsstyrene og regionrådene, sammensetningen av beslutningsgruppene og hvorvidt partnerskapsavtalen har endret interessen eller arbeidet i regionrådene.

6.1 Er partnerskapsstyrene riktig sammensatt?

Et klart flertall på 78 % mener partnerskapsstyrene har passelig antall medlemmer og riktig sammensetning. Det ser dermed ut til at et stort flertall ønsker å videreføre dagens modell med 4 politiske medlemmer og 3 ikke-politiske medlemmer i partnerskapsstyrene.



Figur 6.1: Vurdering av partnerskapsstyrets sammensetning

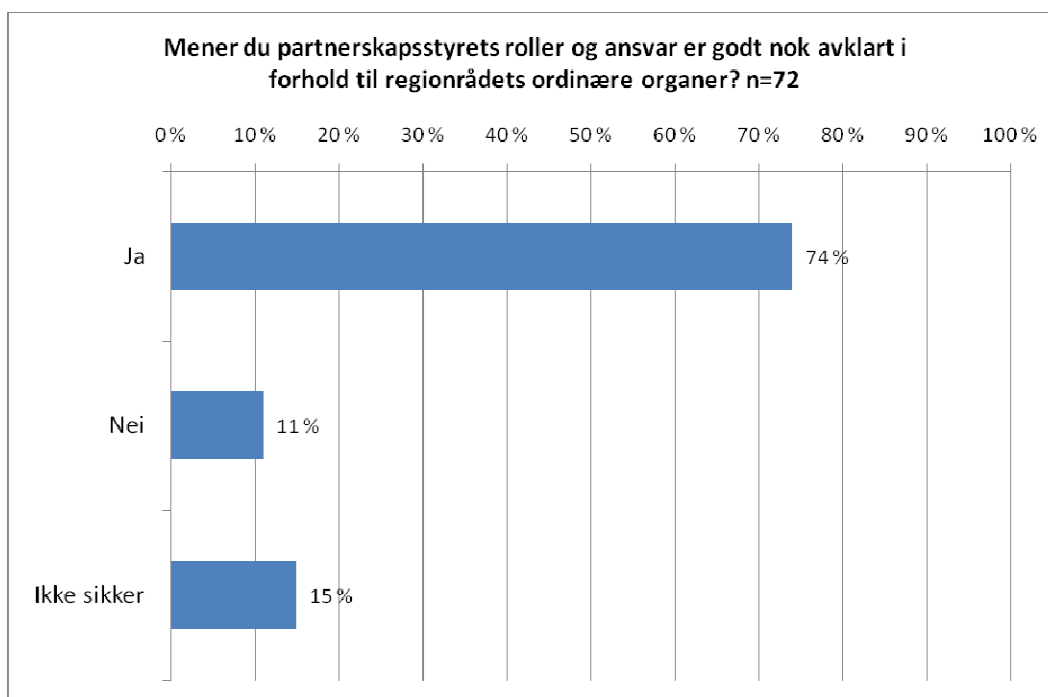
Personer som ikke mente partnerskapsstyrene har den rette representasjonen utdypet dette nærmere i følgende åpne svar (4 svar i alt):

- Få inn fagpersoner som kan se en god utviklingsidé og ikke så mange politikere og kunstnere.
- Mener det totalt er for mye byråkrati i partnerskapsavtalen. Tror ikke intensjonen med disse pengene var å skape et ledd til i kjeden.

- Partnerskapsstyret bør være det samme som regionrådets styre (arbeidsutvalg), kanskje supplert med en representant fra fylkeskommunen. Det er regionrådet og fylkeskommunen som sammen legger føringene for den regionale utviklingen. Derfor bør beslutningsmyndigheten over partnerskapsmidlene også ligge her. Innsatsområdene kan variere over tid. Det er derfor ikke nødvendig å ha med spesiell kompetanse i partnerskapsstyret slik som nå (næring, kultur, utdanning). Slik kompetanse kan partnerskapsstyret skaffe seg gjennom programråd/-styrer/underutvalg eller hos partnere i regionen. Etter min mening er det fylkeskommunen og regionrådet som bør/skal være hovedpartnere i Partnerskapet og som etablerer lokale partnerskap i regionen.
- Styret bør være rent politisk - fem medlemmer. I tillegg bør det være programråd (sammensatt med bakgrunn i funksjon og kompetanse) som gir råd til styret

6.2 Regionråd og partnerskapsstyrer – avklarte roller?

Et klart flertall på 74 % mener partnerskapsstyrets rolle og ansvar er godt nok avklart i forhold til regionrådets rolle og ansvar.



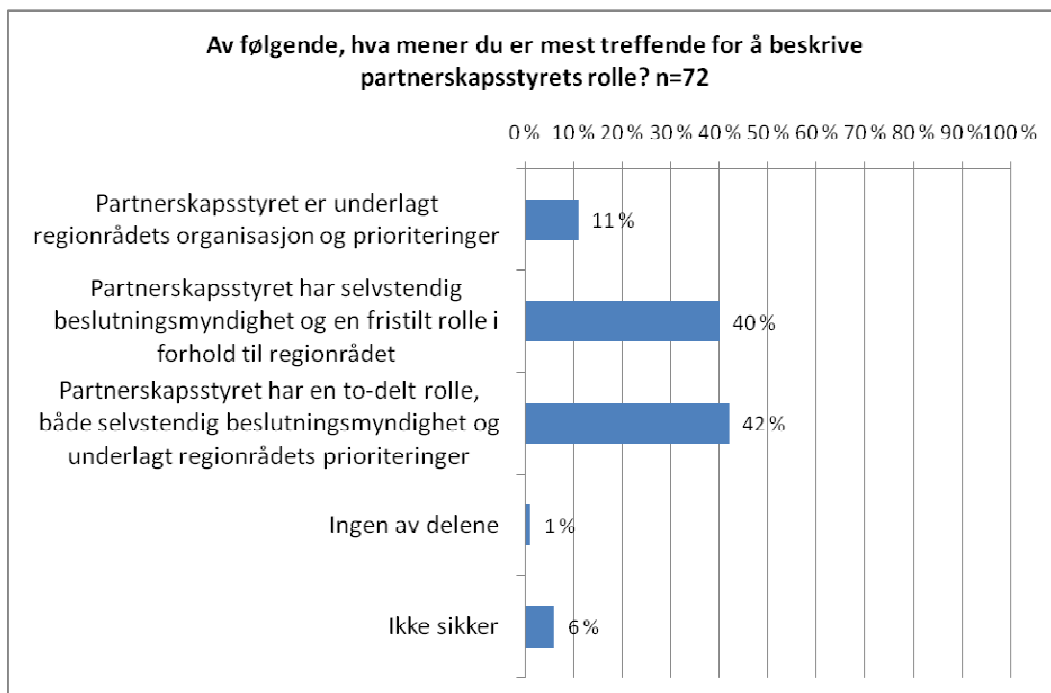
Figur 6.2: Vurdering av rolleklarhet

Personer som svarte nei fikk anledning til å utdype dette nærmere i åpne svar. 4 personer kommenterte uklarhetene i roller og ev behov for endringer. Eksempler som dekker ulike tema er gjengitt nedenfor:

- Er regionrådet overordnet styret i partnerskapet? Regionrådet bør være partner på lik linje med andre. I dag bidrar ikke regionrådet med ressurser til hverken utvikling, kontorhold eller prosjekt. Tvert i mot så har partnerskapet overtatt enkelte kostnader med tiltak satt i gang av regionrådet.

- Regionrådet har for tung representasjon inn i styret og har vansker med å skille Salten strategi satsingen og partnerskapssatsingen. Fou/næring har for liten reell påvirkning på prosessene. Satsingen bør bort fra regionrådet og legges til fou/næring med kommunene/Salten regionråd (som i bred forstand er infrastrukturtilretteleggere) som partnere, men de må ikke styre partnerskapet. Annet organ om kan mestre å få næring/fou sammen inn på banen er eksempelvis Kunnskapsparken, men det kan også finnes andre muligheter. Slik det er nå så mestrer vi ikke i tilfredsstillende grad å få næring/fou på banen, f eks har næring/fou meldt inn i partnerskapsstyret at i næringslivet i Salten vil at vi skal profilere "Bodø-regionen" nasjonalt. Imidlertid sier representantene fra kommunene at "vi har politisk besluttet at det skal være Salten regionen, så da blir det slik".
- I Salten er rollene på en måte avklart, men det er en følelse av at "styringsdokumentet" fra regionrådet ikke blir tatt seriøst fra fylkeskommunen og fra partnerskapsstyret. Det henger for mye igjen fra RDA-regime. Og når partnerskapsstyret ikke lenger er Arbeidsutvalget slik det opprinnelig var tenkt, blir det litt komplisert ved at regionrådets leder også leder partnerskapsstyret. Dersom AU er partnerskapsstyret skal sekretariatsleder ha innstillingsmyndighet i alle saker. Dersom partnerskapsstyret er eget "underutvalg", bør ikke AUs representanter (regionrådets leder) sitte i partnerskapsstyret.

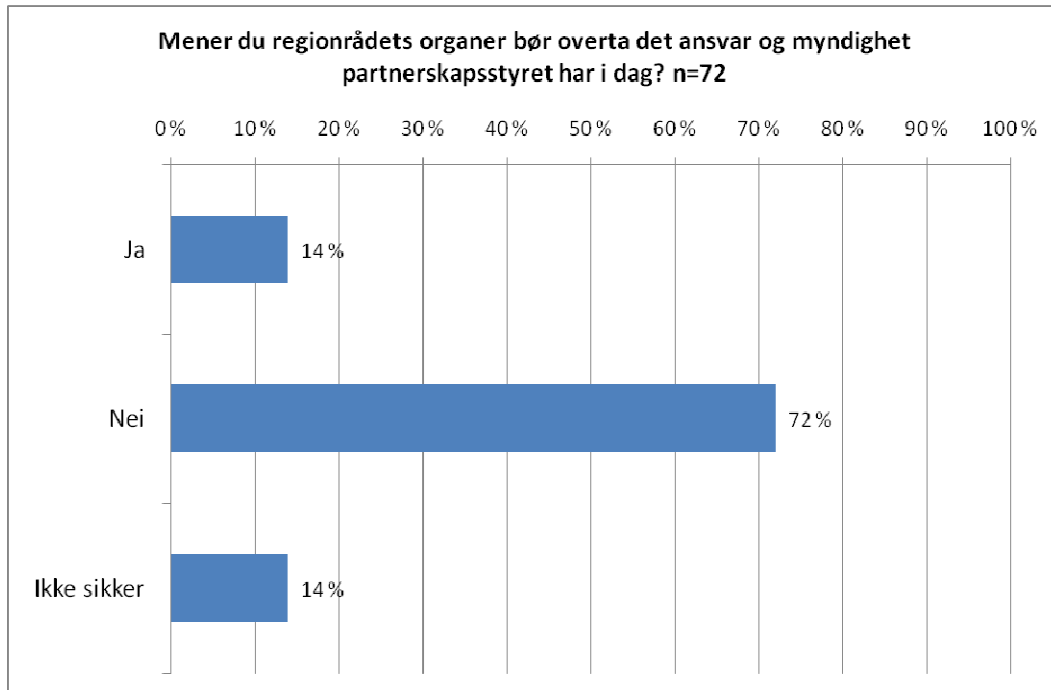
I undersøkelsen ble det fulgt opp med spørsmål om hvordan partnerskapsstyrets rolle kan defineres. Svarene viser at det til dels er ulike oppfatninger om rolle- og ansvarsforholdene. 42 % svarer at styret har to delt rolle - dels har styret selvstendig beslutningsmyndighet og dels er det underlagt regionrådets prioriteringer. 40 % svarer at partnerskapsstyret har en selvstendig og fristilt rolle i forhold til regionrådet. 11 % mener partnerskapsstyret er underlagt regionrådets organisasjon og prioriteringer. 1 % mener ingen av delene, og 6 % er ikke sikker.



Figur 6.3: Vurdering av partnerskapsstyrets formelle rolle

6.3 Behov for endring i ansvarsforhold?

I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om behov for at regionrådet overtar den myndighet som i dag er tillagt partnerskapsstyret. 72% svarer nei til å overføre myndighet til regionrådet.



Figur 6.4: Vurdering av om regionrådet bør overta myndighet

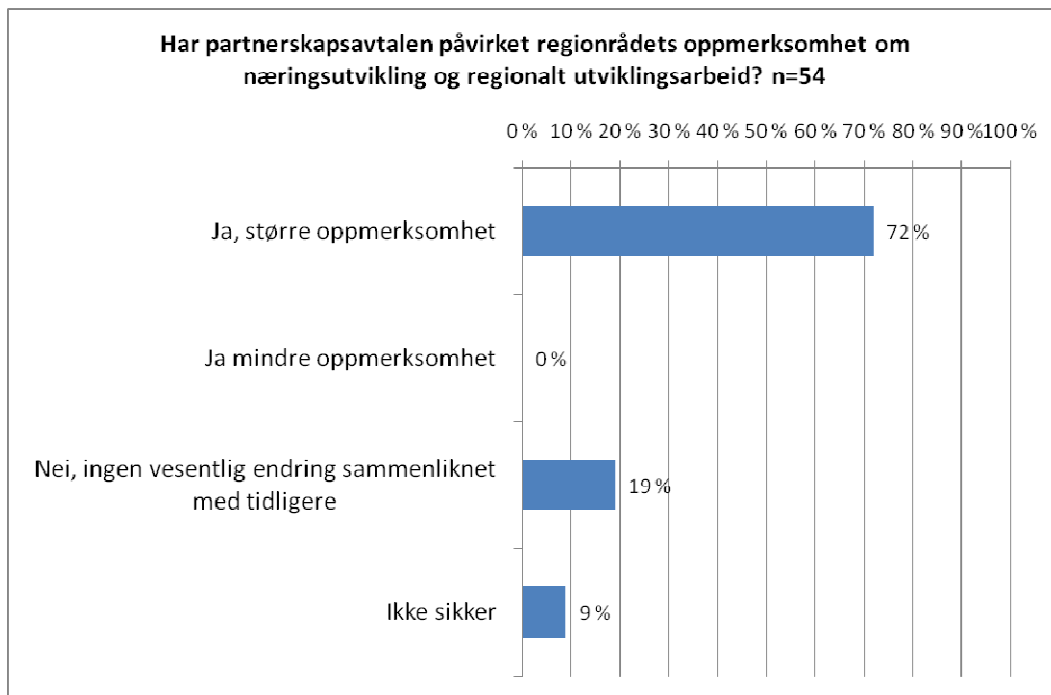
De respondenter som svarte ja til å overføre myndighet, fikk anledning til å begrunne dette nærmere. Følgende svar er representative for de temaer som er dekket (i alt ble det gitt kommentarer fra 9):

- Det er ordførerne som har den største kontakten med næringslivet
- Det er politiske beslutninger og bevilgninger som i hovedsak ligger bak partnerskapssystemet. Da burde den politiske styringen også vært sterkere.
- Jeg oppfattet at avstanden til regionrådet er for stor, partnerskapsstyret lever i for stor grad sitt eget liv på sidelinjen av regionrådet.
- Etter min mening har regionrådet det formelle ansvar og myndighet allerede i dag, men har delegert myndighet til partnerskapsstyrene. Hovedpartnerne fylkeskommunen og regionrådet har ansvaret for i fellesskap å lage strategier for den regionale utviklingen i regionen. Det som avtales mellom disse to partene må det være regionrådet og fylkeskommunene som har ansvaret for å sette ut i livet. Det betyr at partnerskapsavtalen mellom regionrådet og fylkeskommunen bør inneholde en fordeling av oppgaver og at regionrådet har den formelle myndighet til å forvalte oppgavene som regionrådene etter avtalen skal ta ansvaret for.

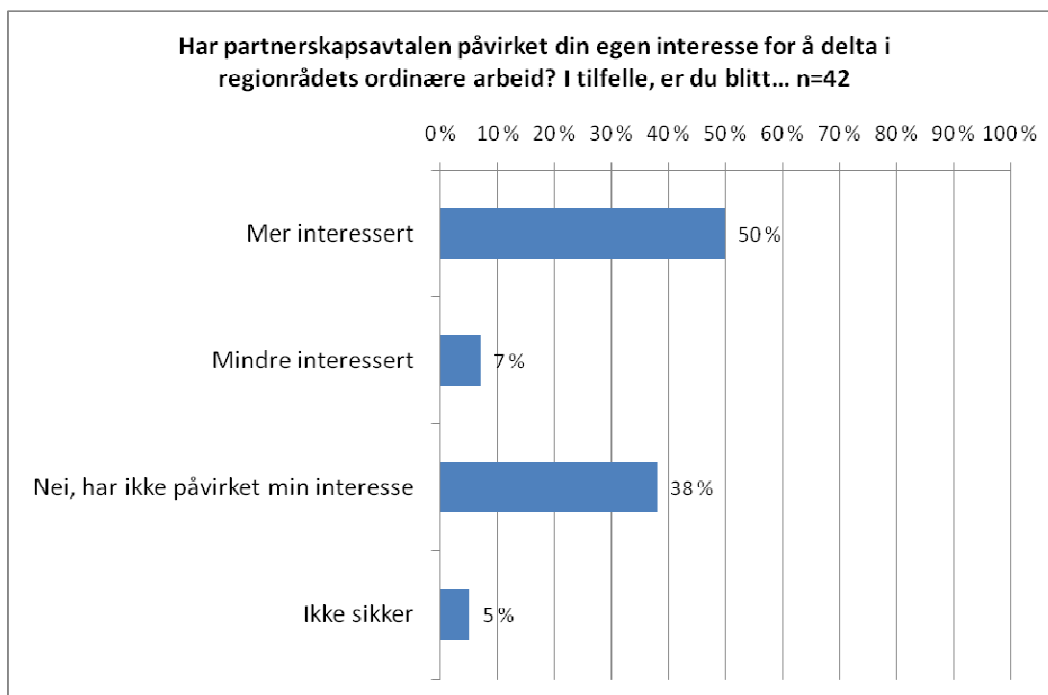
6.4 Endret interesse og oppmerksomhet om utviklingsarbeid?

Denne delen av undersøkelsen ble avsluttet med spørsmål om avtalen har endret regionrådets oppmerksomhet om utviklingsarbeid. Videre ble det spurt om partnerskapsavtalen har endret interessen for å delta i regionrådets organer.

72 % mener avtalen har bidratt til større oppmerksomhet om utviklingsarbeid og næringsutvikling. Ingen mener avtalen har redusert oppmerksomheten. Halvparten svarer at avtalen har bidratt til å styrke egen interesse av å delta i regionrådets arbeid, mens 38% svarer at avtalen ikke har påvirket egen interesse.



Figur 6.5: Vurdering av endret oppmerksomhet om utviklingsarbeid i regionrådet. Svar fra medlemmer av regionrådet og administrasjonen.



Figur 6.6: Vurdering av endret interesse for deltakelse i regionrådet. Svar fra medlemmer av regionrådet.

6.5 Oppsummering og vurderinger

Partnerskapsavtalen innebærer at regionrådene etter føringer fra fylkeskommunen har blitt supplert partnerskapsstyrer som har det endelige ord i forvaltningen av midlene som er delegert til regionrådene. Det er mao ikke regionrådene eller kommunene, men fylkeskommunen som har bestemt at regionrådene måtte opprette en ny enhet i egen organisasjon. Fylkeskommunen definerte også hva slag representasjon partnerskapsstyrene skulle ha, antall medlemmer og at det skal være kjønnsbalanse. Gitt forhistorien skulle man kanskje forvente at flere stilte seg kritiske til denne ordningen, men det virker ikke slik.

Et klart flertall på 78 % mener partnerskapsstyrene har passelig antall medlemmer og riktig sammensetning. Det ser dermed ut til at et stort flertall ønsker å videreføre dagens modell med fire politiske medlemmer og tre ikke-politiske medlemmer i partnerskapsstyrene. Om lag en like stor andel negative til å overføre beslutningsmyndigheten for midlene fra partnerskapsstyrene og til regionrådene.

I intervjuene fremholdes det at det var en betydelig motstand og skepsis til de fylkeskommunalt definerte partnerskapsstyrer i starten, men at erfaringene med egne styrer nå vurderes som gode, ikke minst fordi ikke-politiske medlemmer er representert og fordi styret er beslutningsdyktig.

Undersøkelsen viser også at 74 % mener partnerskapsstyrets rolle og ansvar er godt nok avklart i forhold til regionrådets rolle og ansvar. Imidlertid ser det ut til å være ulike oppfatninger om rolle- og ansvarsforholdene. Om lag 40 % svarer at styret dels har selvstendig beslutningsmyndighet og dels er det underlagt regionrådets prioriteringer, mens om lag 40 % svarer at partnerskapsstyret har en

selvstendig og fristilt rolle i regionrådet. Det kan se ut til at det er behov for en nærmere diskusjon og avklaring av de formelle ansvarsforholdene, herunder om det er partnerskapsstyrene eller regionrådene som formelt står ansvarlig for ressursbruken og at forvaltningen skjer etter de lover og regelverk som gjelder.

Fra intervjuene oppfatter vi imidlertid at problemstillingen i første rekke er av prinsipiell karakter og at det i praksis er slik at partnerskapsstyrene har visse friheter, men at de handler innenfor programplaner og handlingsplaner som også er forankret i regionrådet. Flere regionråd har iverksatt faste rutiner for informasjon om partnerskapets virksomhet, for eksempel ved at regionrådene holdes orientert om tilsagn og mulige prosjekter som en fast post i regionrådets møter.

Nærings- og regionalpolitikk er ofte regionrådenes viktigste arbeidsområde og både mål og ressursbruk gjenspeiler dette³. F eks har Salten regionråd som mandat å arbeide for å utvikle Salten-regionen, følge opp tiltak som skal styrke trivsel, vekst og bosetting i Salten, og det er regionrådet som har drevet fram arbeidet med Salten-strategiene. De øvrige regionrådene i Nordland (og i landet for øvrig) har tilsvarende også ambisjoner for å arbeide med nærings- og utviklingspolitikk ved siden av oppgaver som utvikling av velferdstjenester og interesseheving overfor omverdenen.

Man skulle dermed kunne stille spørsmål ved om delegasjonen av myndigheten til partnerskapsstyrene og ikke regionrådene, kunne svekke regionrådenes oppmerksomhet om utviklingsarbeid, men også denne antagelsen ser ut til å være uriktig. Over 70 % av medlemmene av regionrådene og regionrådenes administrasjon mener tvert i mot at avtalen har bidratt til større oppmerksomhet om utviklingsarbeid og næringsutvikling. Ingen mener avtalen har redusert oppmerksomheten. Avtalen ser også ut til i noen grad også å ha styrket medlemmenes interesse for å delta i regionrådets arbeid.

I intervjuene blir det fremholdt at involveringen og dialogen mellom partnerskapsstyre og regionråd er god, og at partnerskapsavtalen innebærer en desentralisering av ressurser som tidligere ikke var delegert til regionene. Med andre ord har avtalen også gitt regionrådene nye verktøy og oppgaver for å utøve regionalpolitisk arbeid som igjen har økt oppmerksomheten om temaet.

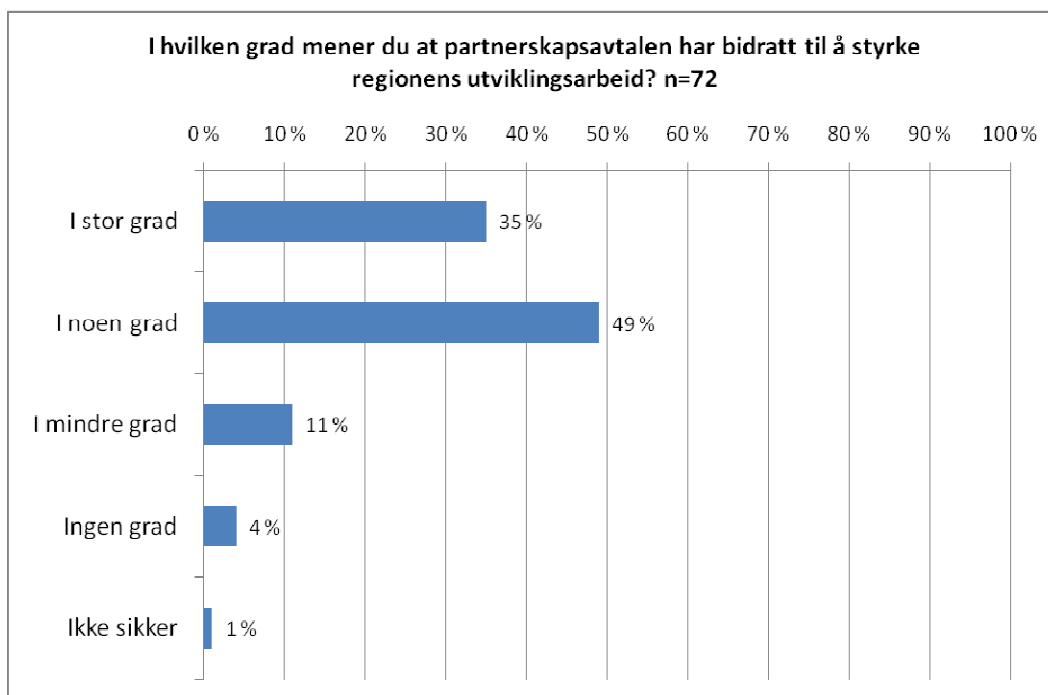
³ NIVI Analyses landsomfattende kartlegging av regionråd i 2007 (NIVI-rapport 2:2007) understøtter dette: Et klart flertall peker på næringsutvikling og regional utvikling som viktigste samarbeidsområder.

7 Gevinster, utfordringer og resultater

Partnerskapsavtalene er ment å bedre forutsetningene for utviklingsarbeid og nå regionalpolitiske mål. Avtalens virkemidler er delegasjon av ressurser til regionene som antas å ha god kjennskap til egen regions utfordringer/muligheter og involvering av næringsliv kulturliv og utdanning/FoU for å styrke og gi bredde i utviklingskompetansen. I spørreundersøkelsen og i oppfølgende intervjuer, har vi kartlagt deltakernes vurderinger av hvilke forhold som oppleves å gi de vesentligste gevinster i utviklingsarbeidet. Undersøkelsen tar også opp spørsmålet om de viktigste utfordringene i utviklingsarbeidet.

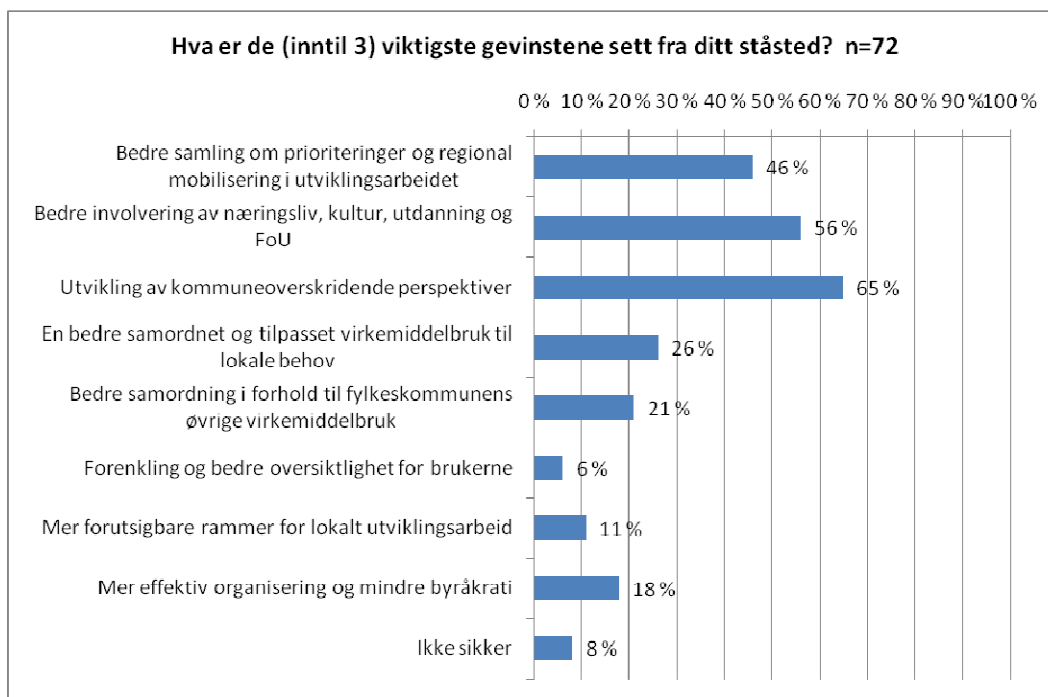
7.1 Gevinster

Et stort flertall på 84% svarer positivt på at avtalen har bidratt til å styrke utviklingsarbeidet i regionen.



Figur 7.1 Vurderinger av om avtalen har styrket regionalt utviklingsarbeid?

Spørsmålet ble fulgt opp gjennom spørsmål om angivelse av de tre viktigste gevinstene partnerskapsavtalen bidrar til. Av de mulige gevinstalternativene ble spesielt tre som fremhevet. Utvikling av kommuneoverskridende perspektiver angis oftest (65%), deretter følger bedre involvering av næringsliv, kultur og utdanning/FoU med 56% og bedre samling om prioriteringer og regional mobilisering med 46%.



Figur 7.2: Vurdering av viktigste gevinster

I undersøkelsen ble det gitt mulighet for åpne svar tilknyttet dette temaet. Det kom inn 18 svar med utfyllende kommentarer. Nedenfor gjengis et utvalg som representerer temaene som ble berørt:

- Samiske aktører er i sterkere grad inkludert i det regionale utviklingsarbeidet enn tidligere. Det gjelder spesielt samiske institusjoner som har fått økte muligheter til å utvikle felles prosjekter over kommunale og regionale grenser, selv om det ennå tar en del tid å utvikle konkrete prosjekter.
- Nærheten og forståelsen av lokale forhold og samfunn har bidratt til at partnerskapsstyret har fått prosjekter i gang som ellers vanskelig ville latt seg realisere, samt at grenseoverskridende tiltak og forståelse mellom aktører og kommuner er betydelig styrket.
- Jeg ser en stor gevinst i det å organisere oss slik vi gjør gjennom partnerskapsstyrene. På den måten får vi løftet blikket og tenkt utvikling og visjoner for hele regionen, ikke bare sett på hver enkelt kommune separat. Det er en stor gevinst for regional utvikling at vi gjennom partnerskapet får styrket samholdet mellom kommunene i regionen. Noe som jeg mener er at av flere gode positive konsekvenser av dette arbeidet.
- Partnerskapet har en blanding av ønskede utviklingsprosjekter og søkte prosjekter. Dette gir partnerskapet både mulighet til å styre prosjekter i ønsket retning og behov, samt at det åpner for initiativ tatt av ulike. Dette gir oss i partnerskapet oversikt over hva næring, kultur og utdanning jobber med og ønsker å jobbe videre med. Utfordringen er at partnerskapet har veldig få midler til rådighet i forhold til alle initierte prosjekter og søkte prosjekter som sendes inn.

- Er ikke redd for at fylkeskommunen skal detaljstyre, da det ikke har vært noen tegn til det. Har vært positivt samspill med fylkeskommunen.
- Det er personer fra alle kommunene som enes om felles prosjekt på tvers av kommunegrensene. Dette skaper mere samhandling og gir kommune innsikt i hverandres arbeid - og hvilken nytte dette kan ha for nabokommunene!
- Samarbeid og diskusjon skaper nye ideer og utvikling.

7.2 Utfordringer

Av mulige utfordringer er det to forhold som fremheves: For svak forankring i kommunene og for svak involvering av næringsliv, kultur, utdanning og FoU (begge 51%).



Figur 7.3: Vurdering av viktigste utfordringer

I undersøkelsen ble det gitt mulighet for åpne svar tilknyttet dette temaet. Det kom inn kommentarer fra 9. Nedenfor gjengis et utvalg som er dekkende for de temaer som ble berørt:

- Selv om de formelle strukturene er på plass og styrene både i regionråd og partnerskap kjenner sine roller, har det vist seg vanskelig å kommunisere

ansvarsforholdet ut til brukerne. Ordningen med prosessorientert tildelingssystem har vist seg krevende å forvalte og kommunisere til brukerne.

- Regionrådet/kommunene og andre partnere bør forplikte seg til å ta driftskostnadene og kostnader med å utvikle ordningen. Fylkeskommunen bør være klar på at de er rett adresse for prosjekt som i utgangspunktet bare har effekt/konsekvens for ett sted.
- Utfordringen er også å se sammenhenger mellom de midlene fylkeskommunen selv bruker og de midlene som partnerskapsstyrene rår over. Her trengs det en klarere oppgavefordeling og samarbeid mellom partnerskapsstyret/regionrådet og fylkeskommunen.
- Det som er utfordringene er at dette også blir en arena for de kommunale politikerne til å krangle internt, slik at de blir et organ i det kommunepolitiske spillet.
- Jeg mener at partnerskapet ikke er godt nok skolert som styre. Det er et problem at man i allokerer midler til for mange små prosjekter i stedet for å samle innsatsen mot større utfordringer. Styret er etter min mening heller ikke tro mot sine egne programsatsinger og tøyer i form mange tilfeller innholdet i programmene for at de ulike prosjektene skal kunne innvilges.
- Man kan alltid ønske seg større involvering både fra næringsliv og andre. I en region som dekker et areal større enn Rogaland fylke har det vist seg vanskelig å få representativ bredde for deltakelse i fagutvalg o.l.
- Den største utfordringen er kanskje at regionrådet ikke har nok (menneskelige)ressurser avsatt til partnerskapsstyret.
- For lite administrative ressurser i fylkeskommunen
- Regionrådsstyret bør delegerer noe beslutningsmyndighet til prosjektleder (administrasjon)

Regionrådenes årsrapporter for 2010 er gjennomgått og viser samlet følgende oppsummeringer:

Positive erfaringer

- Måloppnåelse ift handlingsplan er god
- Ordningen gir kunnskap – sektorer, geografi, kommuner
- Prosessarbeidet gir effekter innen integrasjon og samarbeid i regionen utover en tradisjonell sentralstyrt modell for støtte
- Effektene vil komme gjennom at det settes fokus på tverrfaglig samarbeid i regionen
- Ordningen svært populær og etterspurt
- Aktive styrer og administrasjon

Utfordringer

- Tar tid å endre adferd - fra søknadsbasert til programbasert
- Strøm av initiativ en utfordring - lite rom for å starte egne prosesser med bakgrunn i vedtatte planer
- Kapasitetsproblemer
- Behov for sterkere lokale bidrag i arbeidet – bredere eierskap og forpliktelse
- Lokale tiltak vs regionvise - prioriteringsutfordring
- Grenseoppgang prosjekter region og fylkeskommune
- Krevende å få nok aktivitet fra næringsliv, FoU og kultur
- Tatt tid å komme i gang – bygge samarbeid og administrasjon
- Mangel på motorer som kan dra lasset – f eks reiseliv

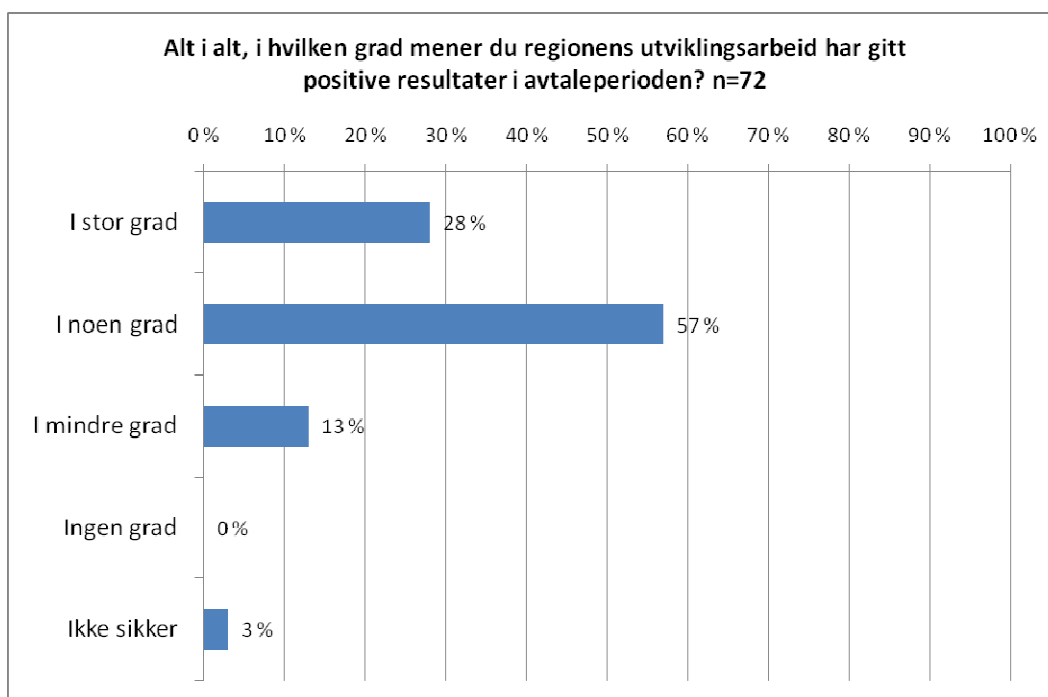
Boks 7.1: Oppsummeringer av hovedpunkter i årsrapportene

7.3 Resultater

Vurderinger av resultater så langt i avtaleperioden og forventninger om resultater på sikt var det tredje tema i denne delen av undersøkelsen.

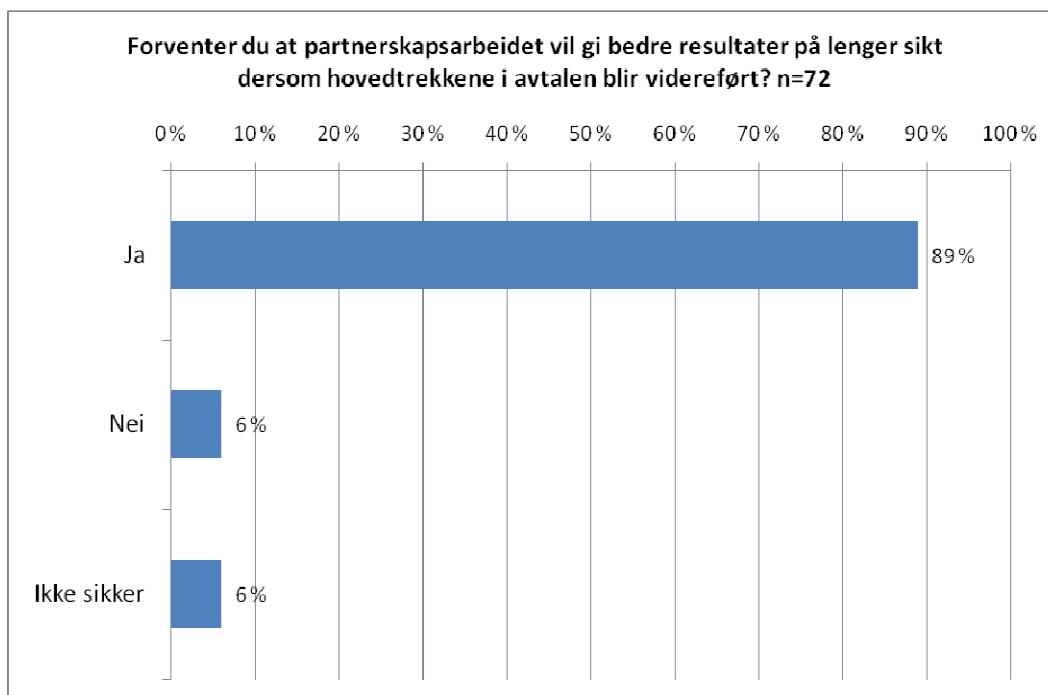
85% mener at utviklingsarbeidet så langt i noen eller stor grad har gitt resultater så langt. Temaet ble fulgt opp gjennom spørsmål om hvordan deltakerne vurderer resultatoppnåelse innefor de fire prioriterte resultatområder innenfor UPN. Oppsummert vurderes resultatene så langt mest positive for satsningen på regionbygging der en andel på 74 % er positive til at arbeidet har gitt resultater og av disse mener 38% at arbeidet har gitt stor grad av resultater. Deretter følger tiltak innenfor kompetanseutvikling med 79% (men en lavere andel av svært positive) og innovasjon og entreprenørskap med 65%. Når det gjelder prosjekter innenfor infrastruktur, er andelen negative og positive er om lag like stor.

Det er om lag 40 prosjekter som er ferdigstilt i 2009 og 2010 og i prosjektenes egnevaluering fremgår det at målene for prosjektet ofte er oppnådd.



Figur 7.4: Samlet vurdering av resultatoppnåelse så langt

I undersøkelsen ble det fulgt opp med spørsmål om forventninger på sikt. Forventningene til resultater på sikt er tydelige: 89 % svarer ja på at man forventer bedre resultater på sikt dersom hovedtrekkene i avtalen blir videreført.



Figur 7.5: Vurdering av forventinger om resultater på sikt?

Spørsmålet ble fulgt opp med mulighet for å begrunne hvorfor man mener regionen vil lykkes å få konkrete utviklingsresultater på lenger sikt? 36 av de 62 som svarte ja utdypet årsakene til dette. Nedenfor gjengis et utvalg svar som er dekker for de temaer som ble berørt:

- En vil etter hvert bli dyktigere og mer målrettet i arbeidet. Dvs. man ser hvilke tiltak og metoder som gir resultater.
- Arbeidsformen som har vært ny, vil bli mer rutine, og vi vil bruke mindre tid på diskusjon om hvordan vi gjør ting og kan konsentrere oss om å gjøre de riktige prioriteringene. Jeg har stor tro på denne måten å jobbe på.
- Det bygges tillit mellom offentlig og privat sektor i utviklingsarbeidet. Nærhet til beslutningstakerne.
- Slikt arbeid tar tid, og det må settes inn ressurser over tid. Noen prosjekter vil være bærekraftige, mens andre ikke.
- Store prosjekter trenger langsiktighet og modning. I dag er en i ferd med å bygge opp viktige strukturer i regionen og de langsiktige effekter kan bli store.
- Dette bør kjøres over en lengre periode for å se de beste resultatene. I begynnelsen gikk en del tid til å sette organisasjonen og strukturen, dermed tar det noe lengre tid før man ser effekten av arbeidet.
- En del av målene er langsiktige. Da bør også en del av tiltakene og resultatene være langsiktige. Uten videreføring tror jeg at partnerskapet vil oppfattes som useriøs satsing av NFK. Dette fordi det er brukt mye ressurser (menneskelige og til dels økonomiske) på å finne gode organisasjonsmodeller og struktur i partnerskapene. Slike prosjekter tar det alltid tid å etablere. Usikkerheten og

famlingen i partnerskapene er også over, slik at det først nå er mulig å se hvordan denne type organisering fungerer.

- Vi vil invitere sterke og viktige partnere inn i partnerskapssamarbeidet. Aktører som er med på å sette dagsorden og som betyr mye for utviklingen i regionen.

Undersøkelsen ga også mulighet for åpne svar og kommentarer fra dem som mente at arbeidet ikke vil gi resultater på sikt. Kun 1 av 4 kommenterte temaet med følgende utsagn:

- Det er for mye reising/møter. En del av partnerskap burde gå til næringsfond i kommunen

7.4 Oppsummering og vurderinger

Et stort flertall svarer positivt på at avtalen har bidratt til å styrke utviklingsarbeidet i regionen og de tre viktigste gevinstene i rekkefølge er 1) utvikling av kommuneoverskridende perspektiver 2) bedre involvering av næringsliv, kultur og utdanning/FoU og 3) bedre samling om prioriteringer og regional mobilisering. I de åpne svarene illustreres også eksempler med bedre involvering, grenseoverskridende perspektiver og bedre samling bak utviklingen av tiltak i regionene. Det ser dermed ut til at viktige målsettinger for partnerskapsavtalen er nådd i følge deltakerne i spørreundersøkelsen.

Også i intervjuene kommer det klart fram at avtalen etter en viss tid har tvunget fram felles perspektiver og fokus i utviklingsarbeidet. Det innebærer også prioriteringer og vedtak som ikke alltid er like populære, men nødvendig for å få fram de beste regionale prosjekter.

Når det gjelder utfordringer blir to forhold fremhevet i undersøkelsen. For svak forankring i kommunene og for svak involvering av næringsliv, kultur, utdanning og FoU. Det ser ut til at arbeidet med å forankre og skape legitimitet for utviklingsarbeidet i kommunene er en viktig oppgave framover. Regionrådene er indirekte valgte organer hvor ledende politikere er representert og den enkelte kommune er ofte ikke representert i partnerskapsstyrene. Arbeidet for å informere og forankre retningen og prioriteringene for utviklingsarbeidet og en grenseoverskridende tenkning vil derfor være en krevende oppgave slik det er for øvrig interkommunalt samarbeid.

Involvering av næringsliv, utdanning og kultur ser det også ut til å være et forbedringspotensial selv dette punktet også fremheves som et positivt resultat av avtalen.

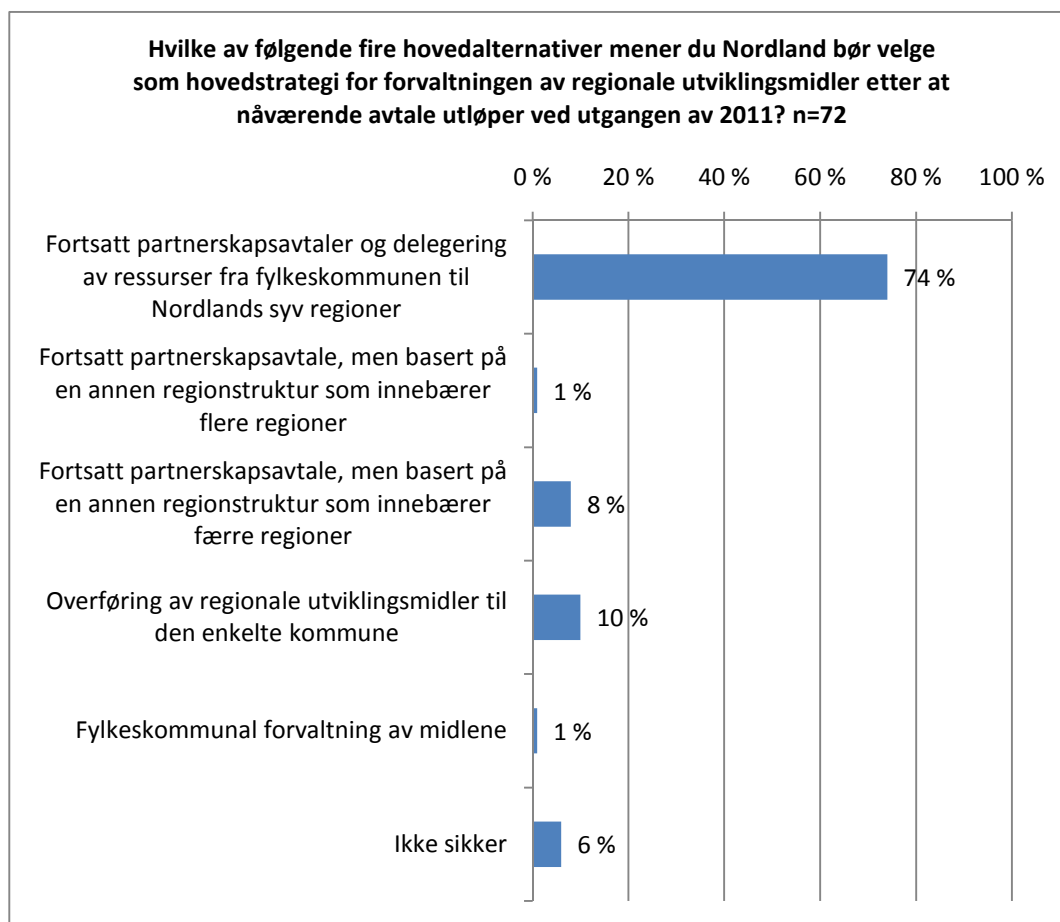
Undersøkelsen gir også klart inntrykk av at man ser resultater av arbeidet og at ytterligere resultater vil komme på sikt. Det pekes på at arbeidsformen gjennom partnerskap og resultatene fra arbeidet krever tid og tålmodighet og at flere resultater etter hvert vil komme.

En gjennomgang av de om lag 40 prosjektene som er avsluttet i 2009 og 2010 viser at prosjekteier mener målsettingene er nådd. Prosjektene har ofte et konkret og avgrenset mål for eksempel å utarbeide et forprosjekt, gjennomføre en

kulturfestival og eller kurs og samlinger. Måloppnåelse vurderes i lys av om prosjektet er gjennomført i tråd med planen.

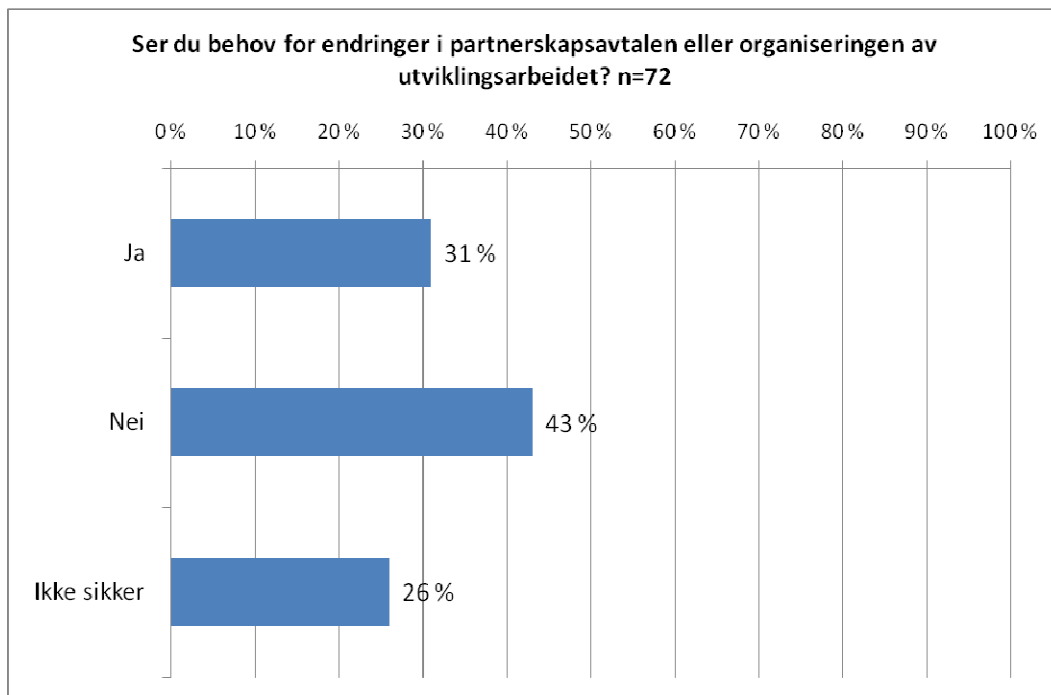
8 Videreføring av avtalen?

Partnerskapsavtalen går ut 2011 og Nordland fylkeskommune vil ta stilling til partnerskapsavtalen en ev videreføring i inneværende år. I undersøkelsen ble spørsmålet om videreføring opp. I lys av de overveiende positive tilbakemeldinger fra regionene til forutgående spørsmål, er det ikke overraskende at et klart flertall samlet sett mener avtalen bør videreføres fra 2112. 74% mener nåværende hovedstrategi bør videreføres. Få svarer at andre alternativer bør være en hovedstrategi.



Figur 8.1: Vurdering av hovedstrategi videre

Spørsmålet om hovedstrategi ble fulgt opp gjennom spørsmål om deltakerne så behov for visse justeringer i avtalen eller organiseringen innenfor nåværende grunnprinsipper. Flertallet på 43% svarer her nei på spørsmålet og mener det ikke er behov for endringer i avtalen eller organiseringen av arbeidet. 31% ser behov for endringer, mens en relativt stor andel på 26% ikke er sikre.



Figur 8.2: Behov for visse justeringer?

16 av dem som ser behov for endringer i avtalen, kommenterte dette nærmere. Eksempler på kommentarer som dekker ulike teamområder er følgende:

- Vi vil organisere arbeidet på en annen måte. Det er satt av for lite midler til å administrere ordningen.
- Tydeligere krav til prosedyrer, søknader, saksbehandling, rapporter
- Avtalene må ut av regionrådsforvaltningen og inn i næring/fou miljø.
- Flere av virkemidlene bør innlemmes i partnerskapsordningen
- Partnerskapet bør kunne benyttes som strategi for å bygge lokal tillit og oppslutning om regional utviklingsmyndighet. Skal Nordland Fylkeskommune ha troverdighet som regional utviklingsaktør må en større del av den reelle samordningen skje i regionene. Det betyr at partnerskapet ikke bare bør utstyres med økonomiske virkemidler, men også i sterkere grad med delegerte fullmakter.
- Klarere oppgavefordeling og tettere samarbeid/partnerskap mellom fylkeskommunen og regionrådene om bruk av utviklingsmidlene. At fylkeskommunen og regionrådene er samstemte i hva det skal brukes penger til. Et nei hos partnerskapet betyr også et nei hos fylkeskommunen og omvendt.
- Tettere samarbeid mellom fylkeskommunen og partnerskapsorganisasjonene for å utvikle en god praksis.
- Sterkere styring fra fylkeskommunen, mer strategisk tenkning rundt hva som skal prioriteres.

- Det burde fristilles midler til regionsoverbyggende prosjekter, slik at det var lettere for bruker å få tilgang på disse. Nå må bruker "søke" alle tre regioner i tilfeller der prosjektet er regionsovergripende.
- Jeg mener at fylkeskommunen må sterkere inn i styrene og stille klarere krav til forvaltning av midler. Kanskje må man i større grad være klar på forventninger man har til hvilke strategiske tiltak som bør støttes. Jeg er kanskje også av den oppfatning at det er for mye med sju regioner.
- Noen av regionene er uhensiktsmessig oppdelt og beløpene som fylkeskommunen deler ut blir små. På sikt bør fylkeskommunen derfor legge til rette for utviklingsarbeid i større regioner. Kanskje en tredeling: Helgeland, Salten, Nordfylke.

9 Konklusjoner og oppfølgingspunkter

9.1 Nordland ansvarliggjør partnerskapet

Nordland fylkeskommune har gått lenger enn de fleste andre fylkeskommuner når det gjelder delegering av ressurser, involvering og ansvarliggjøring av lokale og regionale partnere. Den vanligste partnerskapsformen innebærer at partnerskap ses på som en samhandlingsarena mellom selvstendige parter (partnerne). Den formelle oppfølgingen av ressursbruk ivaretas av det formelt ansvarlige organ, men ressursbruken skal ideelt sett være resultat av diskusjoner mellom partene i utviklingsarbeidet.

Overført til Nordland, ville en slik avtaleform betydd at fylkeskommunen sto for den endelige forvaltningen av samtlige midler etter innspill fra f eks kommunene, regionrådene og representanter for næringsliv, kultur og utdanning/FoU. Nordland fylkeskommune går imidlertid lenger og delegerer betydelige ressurser til regionene som er gitt fullmakter til å prioritere midlene. Med andre ord: Nordland fylkeskommune bygger opp om og utvikler de kommunedefinerte regionene. Representanter fra regionrådene og ikke-politiske interesser (partnerne) har sammen fått fullmakter til å prioritere og fatte vedtak om tildeling av midler.

9.2 Avtalens tre målsettinger ser i hovedtrekk ut til å innfris

En samlet oppsummering fra spørreundersøkelsen, intervjuene, samling med regionene i Bodø i mars 2011, gjennomgang av årsrapportene for 2010 og rapporteringen for avsluttede prosjekter gir et relativt klart bilde: Partnerskapsavtalene og resultatene av utviklingsarbeidet vurderes gjennomgående som positive, og det er et stort flertall som ønsker en videreføring av avtalene. Spesielt to av partnerskapsavtalens målsettinger ser ut til å innfris, dvs avtalen har bidratt til å målrette og effektivisere det regionale utviklingsarbeidet og å styrke samhandlingen/samarbeidet horisontalt og vertikalt.

To forhold kan framheves. For det første er overføring av ressurser til regionene et virkemiddel som styrker deltakelse og interesse for utviklingsarbeid. Uten ressurser mindre engasjement. For det andre bidrar avtalens formelle føringer når det gjelder krav til utvikling av regionale partnerskap, felles regionale programsatsninger, og involvering av ikke politiske medlemmer, til å aktivisere flere parter og til å styrke oppfølgingen av felles målsettinger. Avtalen ser også ut til å ha bedret kontakten mellom regionene og fylkeskommunen.

Når det gjelder den tredje målsettingen: ”Gjennomføre overordnede strategier - Fra ord til handling - gjennom Utviklingsprogram Nordland”, er tilbakemeldingen fra regionenes side relativt klar på at partnerskapsarbeidet har gitt - og i enda større grad vil gi - konkrete resultater over tid. Det pekes på at arbeidsformen gjennom partnerskap og resultatene fra arbeidet krever tid og tålmodighet og at flere resultater etter hvert vil komme.

Mange prosjekter er små beløpsmessig og flertallet av regioner har et gjennomsnittlig tilsagnsbeløp på godt under kr 100 000. Det er krevende å måle de endelige effektene av tilretteleggende midler, spesielt mindre prosjekter. Selv om prosjekter vurderes som vellykkede fordi de innfrir prosjektplanens målsetting, innebærer ikke det nødvendigvis at innsatsen på sikt innebærer at målene for distrikts- og regionalpolitikken nås⁴. Imidlertid gjelder dette tilretteleggende midler generelt, enten de er forvaltet av kommuner, regioner eller fylkeskommunen. I den sammenheng kan det vises til NIBR og Oxford Research evaluering av fylkeskommunenes virkemiddelbruk (2009) og effekter av tilretteleggende midler der det bl.a. heter at:

”Utfordringen for de tilretteleggende prosjekter er å kunne påvise (effekter). For de tilretteleggende prosjektene vil det i større grad være snakk om å tro at de virker snarere enn å kunne påvise det.”

Det bør også påpekes at regionene samlet sett ligger på etterskudd når det gjelder formelle tilsagn og igangsetting av prosjekter innenfor den tildelte rammen. En årsak er at 2009 var et oppstartsår og mange regioner brukte mye tid på å utvikle arbeidsformen og forsterke sin administrative kapasitet. Det er dermed en viss opphopning av ressurser i regionene. I tillegg har regionene høsten 2010 fått overført 27 mill kroner i rest-RDA midler som må benyttes innen juli 2011. 2011 blir dermed et krevende år aktivitetsmessig når det gjelder å identifisere og igangsette nye prosjekter, gitt at både restmidlene for 2009, RDA midlene og inneværende års bevilgninger skal disponeres.

9.3 Oppfølgingspunkter

Hvem er fylkeskommunens avtalepart?

Hvorvidt det er regionrådet eller partnerskapsstyret som er fylkeskommunens avtalepart, framstår som uklart. Partnerskapsavtalen innebærer at regionrådene etter føringer fra fylkeskommunen har blitt supplert med partnerskapsstyrer som skal stå for forvaltningen av midlene. Regionrådene er det juridiske bindeleddet og formell part i avtalen. Formelt kan det se ut til at partnerskapsstyrene er et utvalg underlagt regionrådene med delegerte fullmakter, men fylkeskommunen har lagt klare føringer for representasjonen. Imidlertid har flertallet av regionrådene ikke utarbeidet egne vedtekter for partnerskapsstyret og partnerskapsstyrets forhold til regionrådet.

Samtidig er det slik at partnerskapsstyrene er leder av partnerskapene. Det virker ikke som om regionrådet kan gå inn å overstyre beslutninger fattet i partnerskapsstyret, for eksempel slik et kommunestyre kan gjøre overfor alle utvalg og personer som har fått delegert myndighet. Hvorvidt det er partnerskapsstyrene eller regionrådene som formelt står ansvarlig for ressursbruken og at forvaltningen skjer etter lov- og regelverk fremkommer derfor ikke med tydelighet.

⁴ Hovedmålene for distrikts- og regionalpolitikken er i følge Kommunal- og regionaldepartementet, økt verdiskapning og sysselsetting, bedre rammebetingelser for næringsliv og befolkning og attraktive lokalsamfunn og regioner.

Vi ser behov for en nærmere drøfting og klargjøring av de formelle ansvarsforholdene.

Juridisk grunnlag for å delegere forvaltningsmyndighet til styrer organisert etter kommunelovens § 27

Seks av Nordlands regionråd er organisert etter kommunelovens § 27, mens Helgeland regionråd er organisert etter lov om interkommunale selskaper. I avsnittet ovenfor har vi pekt på at det virker uklart hvorvidt partnerskapsstyrene er et organ under regionrådet eller om partnerskapsstyrene formelt er selvstendige styrer. Dersom sistnevnte er tilfelle har styrene likhetstrekk med styrer organisert etter kommunelovens § 27. Imidlertid er vi ikke kjent med at opprettelsen av dem er behandlet i det enkelte kommunestyre slik kommuneloven krever.

Bestemmelsene i kommuneloven § 27 regulerer en samarbeidsordning hvor det opprettes et eget felles styre mellom flere kommuner for å løse felles oppgaver. Det er begrenset hvilken myndighet som kan legges til styret, jf. lovens uttrykk ”drift og organisering”. Som hovedregel faller utøvelse av offentlig myndighet utenfor de fullmakter som et interkommunalt styre kan få etter § 27 i kommuneloven og lov om interkommunale selskaper.

Selv om tildeling av tilretteleggende utviklingsmidler ikke er en lovpålagt oppgave, kan det reises spørsmål om fylkeskommunen har anledning til å delegere forvaltningsmyndigheten til regionrådene/partnerskapsstyrene.

I en uttalelse fra Justisdepartementets Lovavdeling, heter det at avgjørelser om en søknad om tilskudd etter en fast tilskuddsordning skal innvilges eller ikke, anses for å være bestemmende for parters rettigheter og plikter og dermed er et enkeltvedtak. Dette gjelder selv om tildelingen beror på forvaltningens skjønn, slik at vedkommende ikke har noe rettskrav på å få innvilget søknad (Justisdepartementets Lovavdeling, prinsipputtalelse av 18.10.2004). På den annen side en heter det i en vurdering fra KS advokatene (brev av 25. mars 2010 til Akershus fylkeskommune) at det er holdepunkter for at selskaper kan tildele økonomiske midler fra fylkeskommunen. Imidlertid påpekes det at det er noe tvilsomt om det er anledning til å gi et selskap myndighet til å fastsette generelle retningslinjer og regler for tildeling av midler. Etter KS advokatenes vurdering vil slike regler materielt sett være forskrifter.

Nordland er ikke alene om å delegere utviklingsmidler til interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven eller interkommunale selskaper. Dette er relativt vanlig, men omfanget i Nordland er større enn andre steder i landet. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for kommunelovens bestemmelser og regional- og distriktpolitikken, og det ville være oppklarende om departementet kunne avklart spørsmålet om forvaltningen av tilskuddene utgjør myndighetsutøvelse. Dersom nåværende praksis bryter forvaltningsmessige prinsipper, kan et alternativ være å opprette samarbeidsordninger etter andre bestemmelser i kommuneloven.

Involvering av kommunene

Det er en utfordring å sikre forankring og involvering av den enkelte kommune. Noen regioner har orienteringer om partnerskapsstyrets virksomhet på hvert

regionrådsmøte. Faste orienteringer kan gjennomføres i samtlige regionråd for å sikre at den enkelte kommunes representant er informert slik at også kommunestyrene kan informeres jevnlig. Andre tiltak kan være at partnerskapsstyrenes medlemmer informerer og mottar signaler fra kommunestyrene. Regionrådenes årlige fellessamlinger for kommunestyrene kan også ta opp partnerskapsarbeidet som tema.

Måling av resultater og effekter

I undersøkelsen gis et klart uttrykk for at man ser resultater av arbeidet og at ytterligere resultater vil komme på sikt. Det er imidlertid krevende å måle de endelige effektene av tilretteleggende midler. Fylkeskommunen kan ta ansvar for å utvikle et resultatmålingsopplegg med sikte på å avdekke om konkrete målsettinger nås i utviklingsarbeidet og hvorvidt og ev hvordan den regionale organisering gir merverdi som utløser effektene av tiltakene.

Prosjekter i gråsoner

Flere prosjekter kan tematisk se ut til å være i en gråsoner mellom bedriftsrettet støtte og tilretteleggende utviklingsmidler eller tematisk ligge nært opp til utvikling av velferdstjenester. Det er regionenes ansvar å påse at reglene for forvaltningen av utviklingsmidlene følges opp og at ev prosjekter som kan være i en gråsoner, er grundig vurdert. Slike forhold bør komme tydelig fram av saksdokumentene. Ved usikkerhet bør regionene forhøre seg med Innovasjon Norge og fylkeskommunen før endelig tilsagn gis.

Avklaring av habilitet

Det er mange prosjekter som er tildelt regionrådene og eller andre formaliserte samarbeidsordninger (for eksempel regionale kompetansekontorer og interkommunale selskaper). Det er også eksempler på at institusjonene til de ikke-politiske medlemmene av partnerskapsstyrene mottar prosjektstøtte. Forvaltningsloven gjelder for regionene og det har i intervjuene blitt uttrykt behov for å avklare hvorvidt dagens praksis er i tråd med lovens bestemmelser om ugildhet. I den sammenheng bør også de nye bestemmelsene i forvaltningslovens § 6e vurderes (trer i kraft fra 1. november 2011). Endringen innebærer bl.a. at inhabilitet automatisk vil inntre for tjenestemenn eller folkevalgte, som også er ledere eller medlemmer av styre i offentlig heleide selskaper, når saker hvor selskapet er part skal behandles i folkevalgte organer eller administrasjonen i kommunen.

Behov for klarere formelle rutiner

Underveis i evalueringen er det avdekket at enkelte prosjekter har mottatt sluttutbetaling selv om sluttrapportering ikke er sendt inn til fylkeskommunen. Det bryter med retningslinjene. Regionene etterlyser klarere kommunikasjon fra fylkeskommunen av hva som forventes av regionene når det gjelder rapportering og andre formelle forhold. For eksempel en manual for prosjektgjennomføring og milepæler med tidsangivelse. Rapporteringsrutinene framkommer ikke klart fram i nåværende tilsagnsbrev.

Administrativ oppfølging

Fra regionenes side påpekes behov for økt administrasjonsstøtte fra dagens kr 400 000 årlig (1/2 årsverk). Regionene peker på behov for å styrke fylkeskommunens administrative kapasitet til å følge opp partnerskapene og sikre fortløpende kontakt og dialog med regionene, herunder fylkeskommunal deltakelse i partnerskapsstyrenes møter. Regionene peker også på behov for bedre intern koordinering og informasjonsutveksling mellom avdelingene i fylkeskommunen og klarere retningslinjer for hvilke typer av prosjekter som fylkeskommunen kan støtte og prosjekter som bør anses å være et regionalt anliggende.

Regionoverskridende potter?

På Helgeland er praksis i dag slik at samtlige tre regioner deltar på fellesprosjekter. Det kan vurderes om saksbehandlingen ville vært enklere om midlene til regionoverskridende tiltak ikke ble fordelt den enkelte region i forkant.

Kontakt med Innovasjon Norge og Landbruksavdelingen

Mange påpeker at kontakten med Innovasjon Norge og fylkesmannens landbruksavdeling kunne vært bedre. Det tas til orde for at fylkeskommunen bør legge til rette for en tettere dialog mellom regionene og Innovasjon Norge og landbruksavdelingen med sikte å utnytte den kompetanse som ligger i disse institusjonene.

9.4 Ytterligere regionalisering - lokale midler inn i avtalen?

Fra regionenes side vurderes partnerskapsavtalene og resultatene for utviklingsarbeidet som positive og det er et stort flertall som ønsker en videreføring av avtalene. I utgangspunktet vil det innebære at fylkeskommunen fortsetter sin delegasjon av ressurser til regionene. Imidlertid kan en tenke seg en modell som går lenger i å bygge opp om regionene som utviklingsaktører i tråd med argumentasjonen for partnerskapsavtalen. I den sammenheng kan både ytterligere fylkeskommunale midler tilføres, men også utviklingsmidler som i dag forvaltes i kommunale næringsfond og kommunale/interkommunale selskaper kan overføres til regionenes forvaltning.

For 2011 har fylkeskommunen lagt opp til å fordele om lag 20 mill kroner til kommunene. 11 mil kroner er ordinære fondsmidler og fordeles til kommuner med under 20 000 innbyggere og kommuner som ikke har konsesjonskraftinntekter over kr 500 000. Det innebærer at 27 kommuner mottar ordinært tilskudd. 15 av disse kommunene mottar kroner 500 000 i tilskudd, mens 12 kommuner med noe mer positiv utvikling mottar kroner 300 000. I tillegg går 3 mill kroner går til 3 mill til de kommunene som er definert under fylkeskommunens småsamfunnssatsing (Lurøy, Rødøy, Træna, Hamarøy, Steigen og Tysfjord), og kr 5,7 mill til videreføring av entreprenørskapssatsinga (samtlige kommuner).

NIVI kan ikke se formelle hindringer for at disse midlene kan forvaltes av regionene, ikke minst dersom kommunene selv går med på dette. I Kommunal- og

regionaldepartementets tildelingsbrev for 2011 heter det bl.a. at: ”Departementet føreset at midlane til kommunale/regionale næringsfond blir tekne i bruk ved at midlane uavkorta blir tildelte kommunar eller regionråd”. Regionene vil ved en slik modell selv kunne ta hensyn til kommuner med særlige utfordringer og ta hensyn til de føringer som i dag søkes ivarettatt i fordelingen av midler.

Ved siden av de generelle argumentene som begrunner partnerskapsavtalen, kan en slik modell ha følgende fordeler:

- Sterkere lokalt eierskap og ansvarliggjøring av kommunene i regionenes utviklingsarbeid – spleiselag mellom fylke og kommune
- Regionbygging og kommuneoverskridende perspektiver styrkes og midler kan rettes inn mot tiltak man vurderer å ha best mulighet for å lykkes og/eller til områder man mener har størst behov for det.
- Færre utviklingsaktører og forenkling
- Samordning og felles prioritering av utviklingsressursene
- Profesjonalisering og utvikling av sterkere regionale fagmiljø. Kan unngå mulige habilitetskonflikter i lokal forvaltning.

Imidlertid kan modellen også ha ulemper. For eksempel vil en slik ordning innebære en sentralisering av ressurser og svekke hensynet til lokal kunnskap. For den enkelte kommune kan en konsekvens bli at det lokalt blir mindre midler til fordeling dersom prosjekter i nabokommunen anses som mer støtteverdige i regionens øyne.

9.5 Også argumenter for en avvikling av avtalen

Evalueringen finner liten støtte for å avvikle partnerskapsavtalen og å tilbakeføre ressursene til fylkeskommunen. Det kan likevel reises prinsipielle argumenter for en slik tilbakeføring.

En konsekvens av partnerskapsavtalen er at betydelige ressurser til samfunnsutvikling delegeres til regionene og partnerskapsstyrer som ikke står direkte ansvarlig overfor innbyggerne gjennom direkte valg. For å styrke den demokratiske innflytelsen kan et alternativ være å legge ansvaret til kommunene, men det synes lite aktuelt gitt kommunestrukturen i Nordland. Det vil innebære ”å smøre tynt utover” og ikke legge til rette for større og mer strategiske satsinger. En tilbakeføring av midlene vil innebære at den direkte valgte Nordland fylkeskommune har det politiske og administrative ansvar noe som kan fremstå mer legitimt og mindre komplisert enn nåværende forvaltningssystem.

Fylkeskommunen har større administrative ressurser og kapasitet enn den enkelte region og ville kunne tilføres ytterligere om lag 4 årsverk dersom administrasjonsbevilgningen regionalt overføres. Fylkeskommunen har også ansvaret for øvrige utviklingsmidler og sektorer som bør ses en helhetlig sammenheng og er deleiere i Innovasjon Norge.

Imidlertid kan en tilbakeføring til ordinært partnerskapsarbeid oppleves som partnerskap uten innflytelse for kommuner, regioner og næringsliv og kunne

svekke hovedgevinstene av avtalen: regional mobilisering, lokal tilpasning, regionbygging og entusiasme.