Jørgen Amdam

Framtidige utfordringar for regionalt utviklingsarbeid

INNHALD

Utfordringar for regionar – arbeidsoppgåver 3
Arbeidsmarknaden 5
Kommunikasjonar 7
Regional kultur og identitet 8
Breitt engasjement i regionale utviklingsprosessar 9
Regionalpolitikk og ulike regionale utfordringar 11
Offentleg systemutvikling - utfordringar for arbeidsmåtar, plansystem og verkemiddel 12
Segmentering 13
Regional planlegging 14
Partnerskap 17
Verkemiddel 21
Utvikling av sosial kapital – kolaborasjon 25
Tilvisingar: 26

FORORD

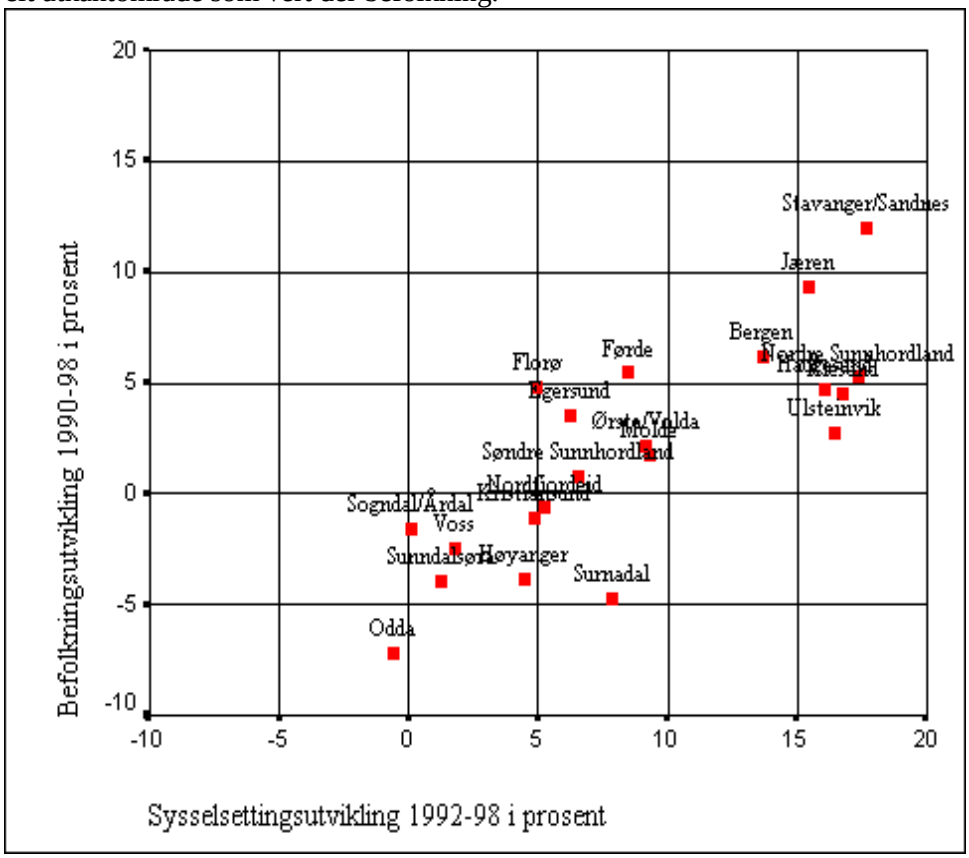
Dette notatet er ei argumentliste som byggjer på foredrag halden i Loen den 11.10. i år på ”Konferanse om fylkesplanlegging og regionale utviklingsprogram”, der eg forsøkte å oppsummere og kommentere tema som var oppe. På oppmoding frå fleire av deltakarane, mellom ann a frå Regionalpolitisk avdeling i KRD, har eg skreve ut kommentarar til stordias som eg brukte. Desse er teken med som eigne figurar eller integrert i teksten.

Jørgen Amdam
Volda 2000-10-21

Framtidige utfordringar for regionalt utviklingsarbeid

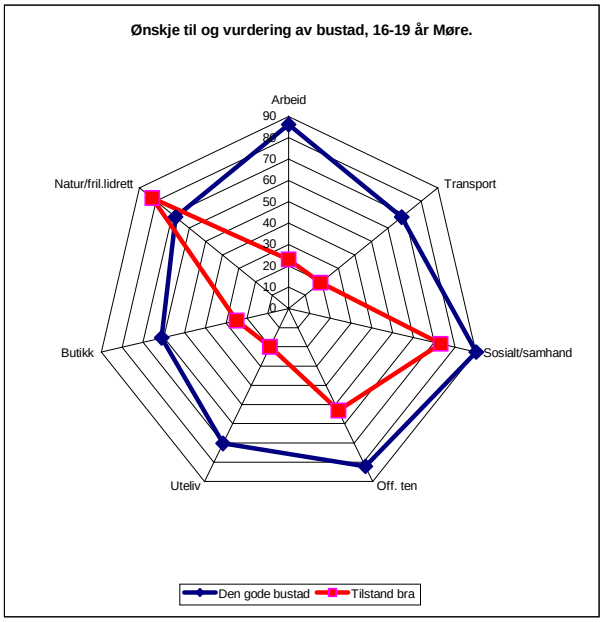
Utfordringar for regionar – arbeidsoppgåver

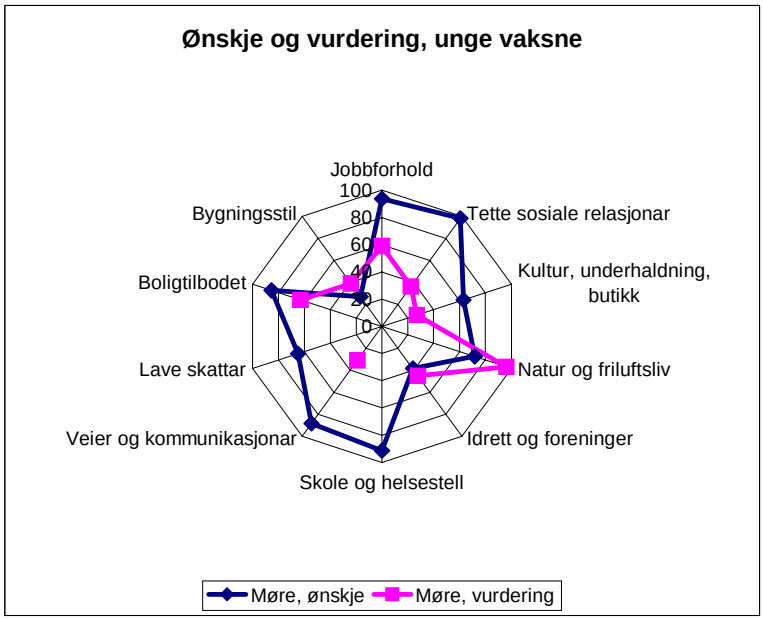
I arbeidet med landsdelsstudien for Vestlandet vart det raskt klart at utviklingsmoglegheitene på kysten var heilt annsleis enn i indre fjordstrøk, like eins at dei folkerike områda i og mellom Bergen og Stavanger hadde langt meir positive utviklingspotensiale, men også andre utfordringar, enn til dømes Kristiansund og Nordmøre (Amdam m.fl. 2000a). På trass av om lag dei same naturgitte tilhøva på Sunnmøre og i Romsdal/Nordmøre – kvifor er det vekst i sør og stagnasjon i nord? I analysearbeidet og i scenarioskrivinga måtte vi i take omsyn til natur, næringsliv og befolkning, men også kulturelle og sosiale ulikskapar som i regional utviklingsteori får ei stadig større betydning. Like eins måtte vi revidere gamle oppfatningar som at greier ein å skaffe arbeidsplassar til eit utkantområde som vert der befolkning.



Kva er det som gjer at Ulsteinregionen i lag med mange andre regionar på Vestlandet har hatt sterk vekst i sysselsettinga på 1990-talet, men stagnasjon i folketal? Kva er det som gjer at Ulsteinregionen med ei befolkning på 26.000 innbyggjarar har desse tilhøva:

- 40% sysselsetting innan industri; skipsbygging, utstyr, fiskeforedling m.m.
- 17% vekst sysselsetting 92-98
- 3 % vekst folketal 90-98
- 8 kvinner per 10 menn 30-39 år i 1998, mot 9 i 1990.
- Siste store øysamfunn utan heildøgnssamband





I høve til vanlege sysselsettingskriterier er regionen ein suksess, i forhold til sosiale kriterier ein problemregion med relativt svak folketilvekst, manglande rekruttering av kvinner, stor misstrivsel mellom ungdom og unge vaksne (Amdam m.fl. 2000b) og mange med utflyttingsplanar. Det er ikkje nok å skape arbeidsplassar, ein må også skape samfunn som desse og familiane deira ønskjer å leve i. Då må ein gripe fatt i kva ungdom og unge vaksne ønskjer og forventar frå bustaden, og det som bustaden greier å levere, jamfør figurane nedanfor henta frå Amdam m.fl. (2000b).
Spesielt mellom ungdom er det eit stekt missforhold mellom det arbeidet dei ønskjer og det dei vurderer at området kan gi. Industrien i Ulsteinregionen er svært moderne og med stor og avansert bruk av IKT m.m. – det som vert kalla symbolanalytiske tenester og som mange unge søkjer seg til, likevel fungerer ikkje dette tilfredsstillande. Har dette noko med at området er underutvikla med servicearbeidsplassar, kommunikasjonane er dårlege (ferjer) osv. eller at industrien har eit ”image” i samfunnet som ikkje svarar til verkelegheita, at den har kvinnefientlege haldningar og ikkje greier/vil rekruttere velutdanna kvinner?

ARBEIDSLIV I FRAMTIDA

Rutiniserte produksjonstenester

Storskala internasjonal masseproduksjon

Fleksibel spesialisering, nisje, høg kompetanse

Persontenester og omsorg

Blanding offentleg og privat - hushaldbasert

Symbolanalytiske tenester - informasjonshandtering

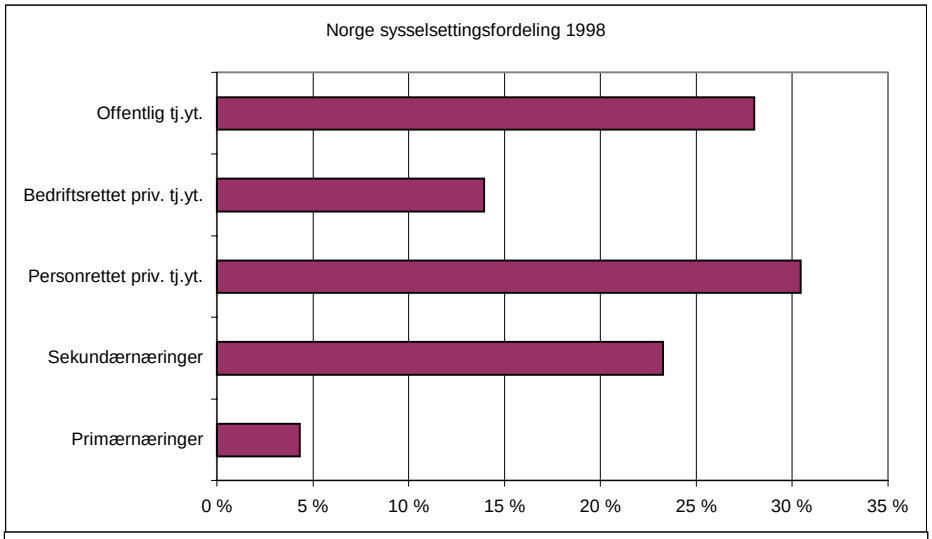
Dei internasjonale - konsulentane - styring - internett - spesialkompetanse

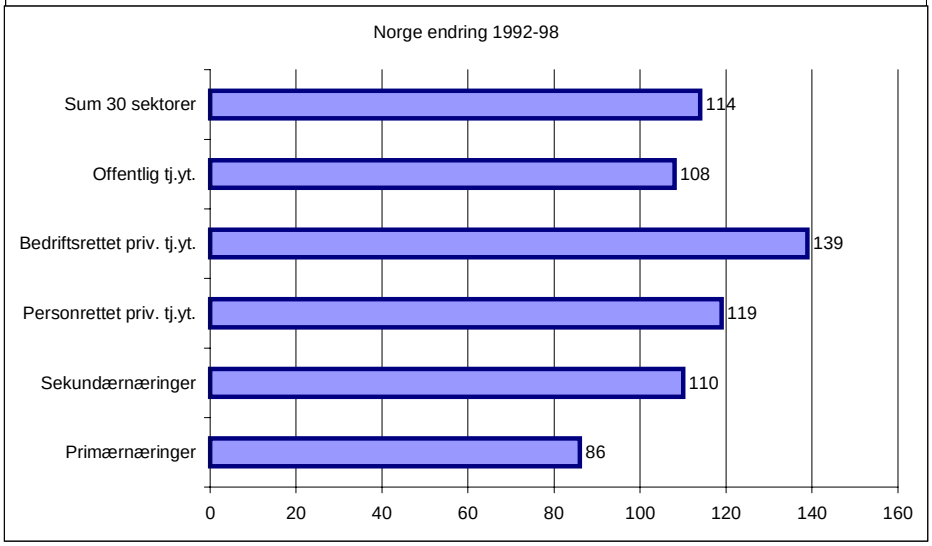
Som så mange andre område på Vestlandet har regionen og næringslivet der greidd å omstille seg til å vere fleksibel, retta inn mot nisjer, det maritime klusteret den er del av har høg kompetanse med m.a. verdens fremste skipsarkitektar, utstyrsutviklarar og – produsentar m.m. Dette har oppkjøpet frå først Vickers og så Rolls Royce klart dokumentert – m.a. ved at desse

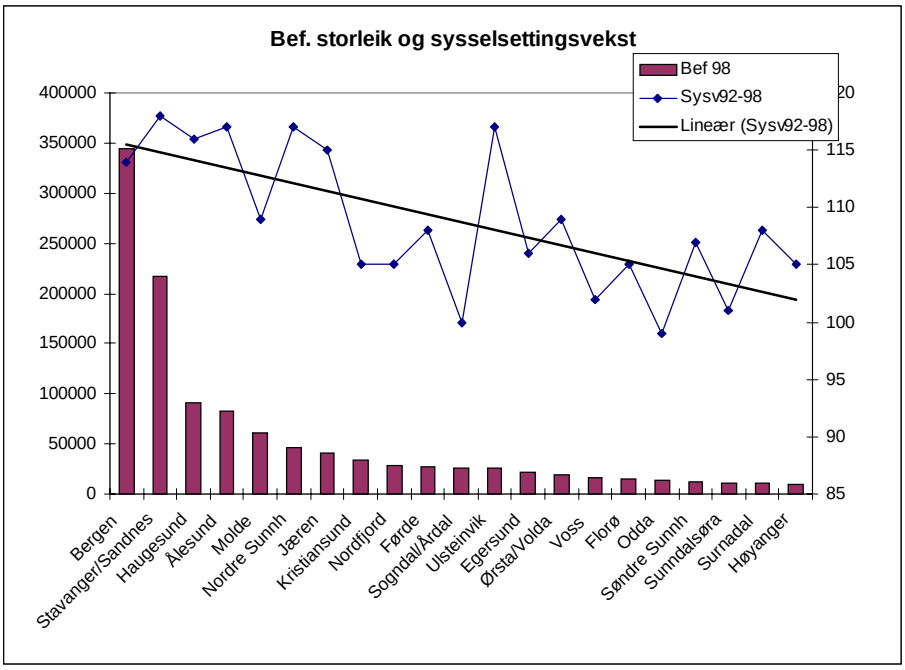
internasjonale aktørane har valgt å legge hovudkvarter for si verdensomfattande maritim verksemd til Ulsteinvik. Om ein berre greier å rekruttere og vidareutvikle kompetansemiljøa like raskt som andre konkurrerande regionar i utlandet, er dette framtidsnæringar fordi båtar og utstyr til dei vil det alltid vere behov for. Kva må til for å kunne rekruttere høgt kvalifiserte folk til eit slikt område? Er ein slikt, for nasjonen Noreg, framtidsregion dømd til å misslukkast på grunn av overordna politikk og folk sine ønskjer og behov fordi folk rett og slett ikkje vil bu der – sjølv om naturen er aldri så pen?

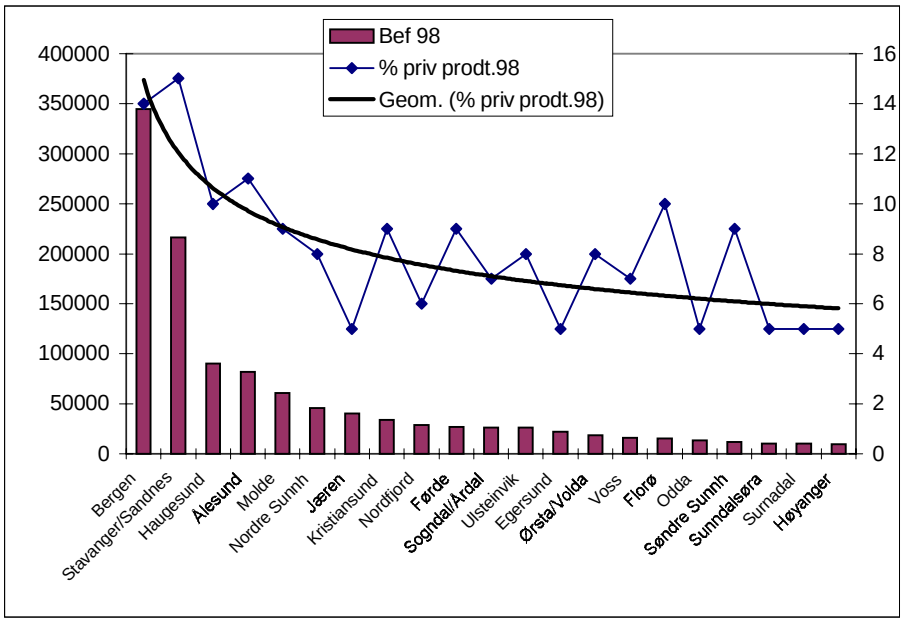
Arbeidsmarknaden

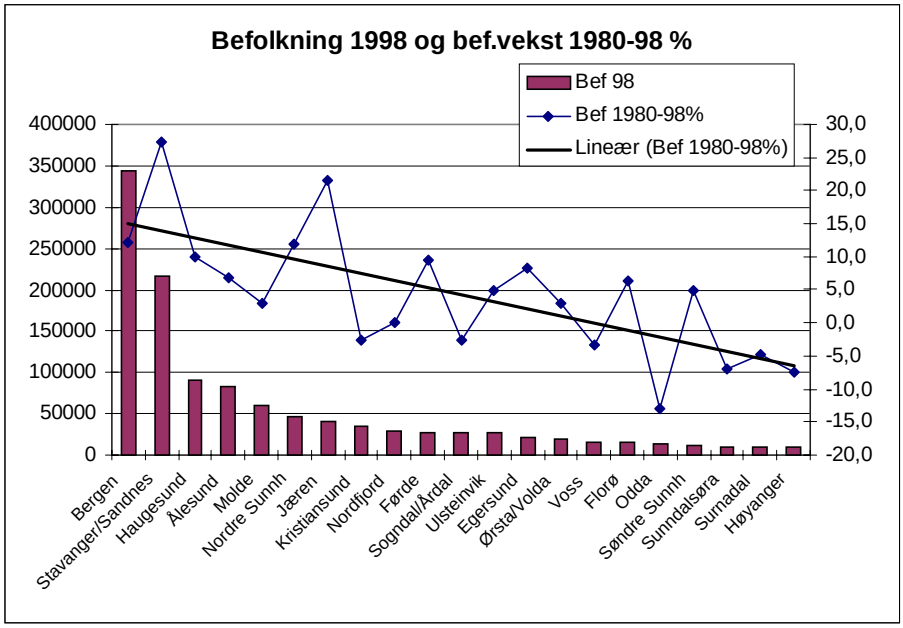
1990-åra er prega av ei sterk omstilling på arbeidsmarknaden. Som figurane viser vaks sysselsettinga med 14% frå 1992 til 1998. Spesielt var veksten sterk innan bedriftsretta privat tenesteyting med 39%. Utfordringa her er at det aller meste av denne veksten har skjedd i Oslo-området. I 1998 var 26% av sysselsettinga i Oslo og Asker/Bærum innan bedriftsretta privat tenesteyting mot berre 16% i Trondheim, 15% i Stavanger/Sandnes, 14% i Bergen og berre 8% i Ulsteinvik.
Sterk tilbakegang i primærnæringane, ein ujamn vekst i sekundærnæringane og spesielt at dei minste regionane i storleik har lavare relativ sysselsetting og lavare vekst i servicenæringane har ført til at på Vestlandet er det klar samanheng mellom regionstorleik målt i folketal og sysselsettingsvekst. Ulsteinregionen er faktisk eit unntak her med langt større sysselsettingsvekst enn det regionstorleiken skulle tilseie – spesielt stor vekst innan industri.



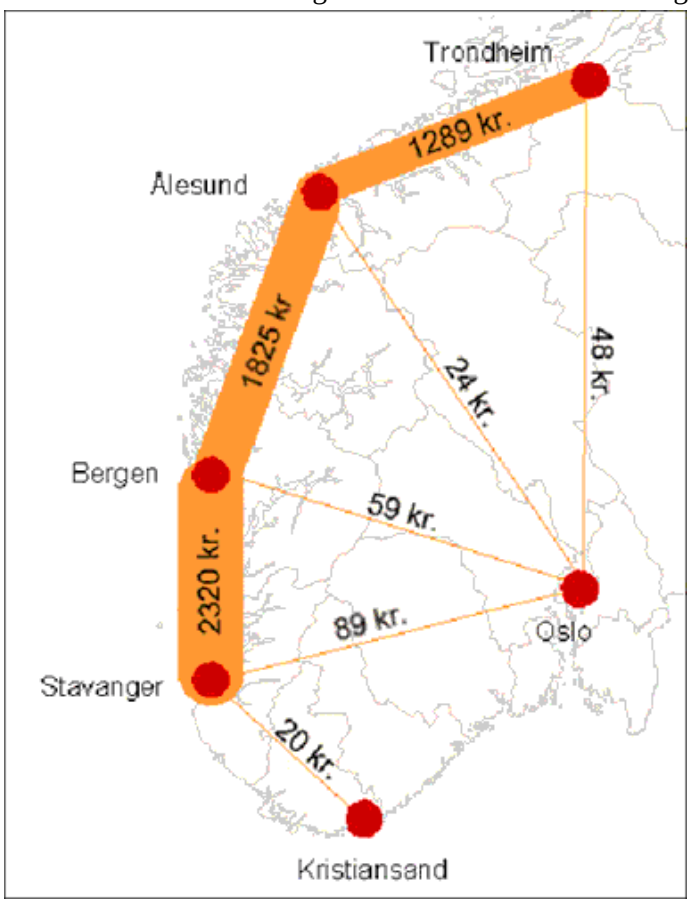



Bef. storleik og sysselsettingsvekst
Bef 98
Sysv92-98
Lineær (Sysv92-98)
400000
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
120
115
110
105
100
95
90
85
Bergen
Stavanger/Sandnes
Haugesund
Ålesund
Molde
Nordre Sunnh
Jæren
Kristiansund
Nordfjord
Førde
Sogndal/Årdal
Ulsteinvik
Egersund
Ørsta/Volda
Voss
Florø
Odda
Søndre Sunnh
Sunndalsøra
Surnadal
Høyanger


Bef 98
% priv prodt.98
Geom. (% priv prodt.98)
400000
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
16
14
12
10
8
6
4
2
0
Bergen
Stavanger/Sandnes
Haugesund
Ålesund
Molde
Nordre Sunnh
Jæren
Kristiansund
Nordfjord
Førde
Sogndal/Årdal
Ulsteinvik
Egersund
Ørsta/Volda
Voss
Florø
Odda
Søndre Sunnh
Sunndalsøra
Surnadal
Høyanger


Befolkning 1998 og bef.vekst 1980-98 %
Bef 98
Bef 1980-98%
Lineær (Bef 1980-98%)
400000
350000
300000
250000
200000
150000
100000
50000
0
30,0
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
-5,0
-10,0
-15,0
-20,0
Bergen
Stavanger/Sandnes
Haugesund
Ålesund
Molde
Nordre Sunnh
Jæren
Kristiansund
Nordfjord
Førde
Sogndal/Årdal
Ulsteinvik
Egersund
Ørsta/Volda
Voss
Florø
Odda
Søndre Sunnh
Sunndalsøra
Surnadal
Høyanger

På den andre sida har regionar som Sogndal/Årdal, Molde, Kristiansund, Nordfjord, Voss og Odda mindre vekst enn det regionstorleiken skulle tilseie. Det typiske trekket på Vestlandet er mange og små regionar og mange av dei har store problem med å skape vekst i sysselsetting, spesielt innan tenestenæringar.
Spesielt er utfordringane svært store knytt til bedriftsretta privat tenesteyting. Alle regionar på Vestlandet har høgre sysselsetting innan sekundærnæringar enn landsgjennomsnittet. Faktisk – i ein europeisk samanheng er det berre Vestlandet og Sørlandet som kan kallast industrielle regionar i dag, med unntak av punkt som Grenland m.m. Til dømes voks industrisysselsettinga med 14% på Vestlandet frå 1992 til 1998, mot berre 7% for "Rest-Noreg". Vestlandet hadde i 1998 32% av industrisysselsettinga i Noreg, mot 26% av totalsysselsettinga.
Wicken (1997) meinar dette kan henge saman med at industrien på Vestlandet er utvikla "nedanfrå" gjennom tette samspel mellom produsentar og kundar og bygd på handverktradisjon. Med unntak av dei einsidige industristadane er industrien utvikla i tett relasjon til lokale, regionale og etter kvart nasjonale og internasjonale marknader. Medan mykje av anna industri i Noreg er "engelsk" ved at ein har "planta inn fabrikkar" og endra det sosiale og kulturelle miljøet til eit meir klassedelt samfunn, er vestlandsindustrien trygt integrert i den egalitære kulturen på Vestlandet med lite klasseskille og lite arbeidslivkonfliktar. Resultatet er i alle fall at industripolitikk i høgste grad må knyttast til den breie samfunns- og regionalpolitikk på Vestlandet.
På den andre sida heng ikkje Vestlandet med i utviklinga innan privat, bedriftsretta tenesteyting. Vestlandet produserer og Austlandet yter service til denne industrien – er ei faktisk beskriving av situasjonen. Sjølv byregionar som Stavanger og Bergen greier ikkje å utvikle slik tenesteyting i tilstrekkeleg omfang i forhold til næringslivet på Vestlandet. Er det slik at for å få vidare utvikling av både industrielle kluster og av regionale samfunn bør ein satse på å vidareutvikle det bedriftsretta tenestetilbudet i byar og tettstadar på Vestlandet, fordi det er berre der slike funksjonar kan ligge?



Figuren ovanfor viser samanhengen mellom regionstorleik og befolkningsvekst i perioden 1980 til 1998. Trass stor sysselsettingsvekst i Ulsteinregionen, har ikkje befolkninga auka meir enn det regionstorleiken tilseier. Det er tydeleg at om ein ønskjer større vekst, så må bu- og arbeidsmarknadsregionane gjerast større og på Vestlandet er dette fortsatt mogleg ved kommunikasjonsforbetring.

Kommunikasjonar

Kan dette ha noko å gjere med kommunikasjonar? Er det slik at medan Austlandet og Midt-Noreg har gode kommunikasjonar som bind område saman til store bu- og arbeidsmarknadsområde så skaper fjordar og fjell barrierar på Vestlandet som fører til små regionar og som må

ha svært sterk sysselssettingsvekst innan tradisjonelle næringar ”for å stå stille”? Er det tilfeldig at ferjene fører til dyre transportar ut over brennstoff sør-nord (sjå figur for kostnad med tungtransport ut over drivstoff m.m. – kjelde SAVOS og Amdam m.fl. 2000a), medan tilsvarande kostnader til Oslo er svært lave? Er det tilfeldig at mest alle kommunikasjonssystem for Vestlandet er sentrert rundt Oslo?
Er det slik at relativt dårleg og kostbart nord-sør samband og gode samband mellom Oslo og ulike fragmenterte regionar på Vestlandet, gjer det lettare å yte service til industrien og næringslivet på Vestlandet frå Oslo enn frå t.d. Bergen eller Stavanger? I tilfelle vil kommunikasjonsforbetringar vere mellom dei viktigaste tiltaka for å kunne utløyse potensiale på Vestlandet – kommunikasjonar som kan føre til større bu- og arbeidsmarknadsregionar og til lettare ferdsel mellom byane og omland – noko som kan avlaste Oslo-området.

Regional kultur og identitet

Internasjonal forsking viser, i følgje oppsummeringar gjort av m.a. Jan-Evert Nilsson (1998), Storper (1997), Putman (1993) m.fl. at det er store variasjonar mellom regionar som ”objektivt” sett burde vere like. I tillegg til ”objektive” forhold naturressursar, geografisk plassering, transport, m.m. er sosiale og kulturelle forhold viktige. Samfunn som er opne og egalitære og der det er stor grad av samtale og tillit mellom alle grupper av aktørar har jamt over ei langt meir positiv utvikling enn samfunn med eit høgt konfliktnivå, med klasseskille, med ”jantelov” m.m.

Det regionale næringslivet

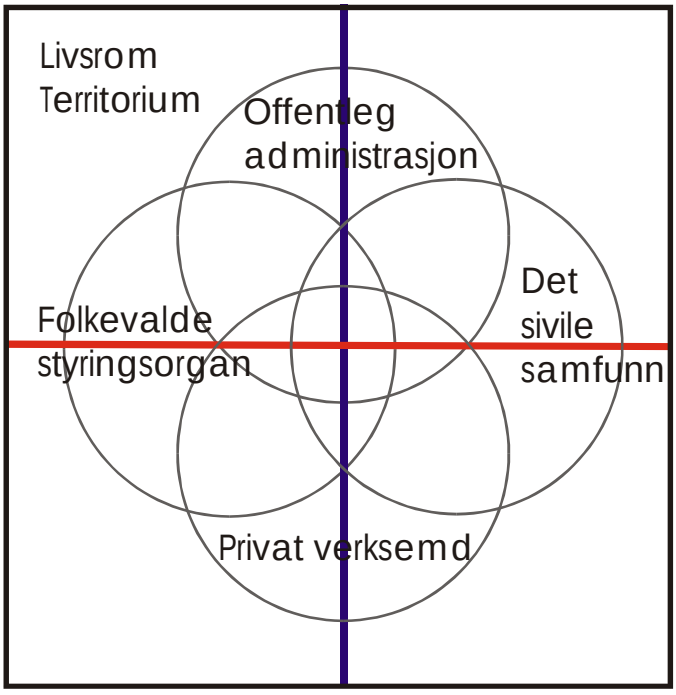
- Lærande regionar – ope samarbeid og kunnskapsflyt mellom foretak og andre aktørar ”Silicon Valley”
- Opne samfunn, godt fungerande politisk, frivillige aktivitetar - mange aktivitetar og relasjonar – mange samarbeidande entreprenørar
- Stagnerande regionar - lukka kunnskapssystem ”hemmeleg”, sektorisert, lite samarbeid,
- Lukka samfunn - hierarki og kontroll - ”Jantelov” - aktørar ”seg sjølv nok” – lite kollektivt og individuelt entreprenørskap

Dei mest dynamiske næringssamfunna er faktisk prega av svært stor openheit – ja det å dele nye oppfinningar m.m. med konkurrentar vert faktisk sett på som ei ”forsikringsordning” (Nilsson 1998) ved at dei kan kome på noko endå betre som dei igjen vil dele med oss – noko som sjølvsagt krev gjensidig tillit og dialog mellom aktørar. ”Talk and Trust” seier Storper (1997) er dei viktigaste ”instrumenta” i næringsutvikling. Nilsson (1998) peikar i si oppsummering på at hans eigne og andre sine studier knytt til ulike typer dynamiske og mindre dynamiske regionar at:

- *Regionen si historie betyr meir for dens utvikling enn den førte nasjonale og regionale politikken.* Ein landsdel som Vestlandet med historisk tett kontakt mellom sjøbasert og landbasert verksemd, så vil

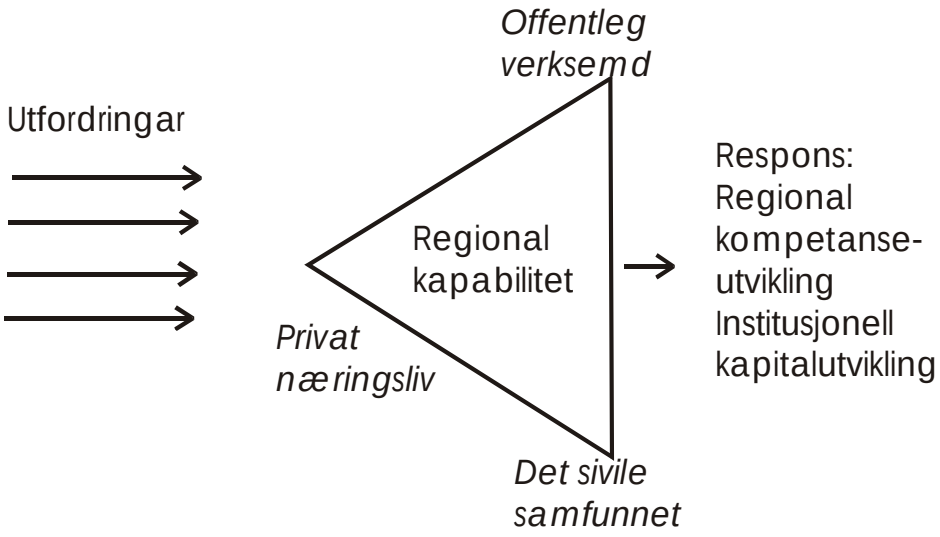
dette prege utviklinga også i framtida. Den tause kunnskapen er så stor at området har klare komparative fordelar framfor område som manglar slik kontakt og kunnskap. Regionar med historisk sett har vist stor evne til å møte utfordringar og å omstille seg, til truleg også vise det same i framtida – og motsatt.

- *Utviklinga gjenspeglar den regionale kulturen.* Som Wicken meinar han at den regionale kulturen og sosiale strukturen "heng igjen" og pregar utviklinga. Om det er stort klasseskille, krevst det generasjonar for å dempe denne, og før det skjer vil lokalt entreprenørskap og eigenbasert regional næringsutvikling vere klart mindre enn i meir sosialt og kulturelt velfungerande område. I slike regionar er truleg berre akkvisisjon mogleg strategi på kort sikt, som til dømes har vore vellukka i Irland.
- *Menneske som flyttar til/tilbake til regionen har ei avgjerande betydning for dynamikken i regionen.* "Heimfødingar" er bunden av sosiale og kulturelle band og hemningar som gjer at initiativ som ikkje mest alle er samde om er dødfødde eller ein "tører ikkje" å setje i gang. Dei som ikkje er bundne på slike måtar har langt større rom for handling, i tillegg til at dei er berarar av kunnskap utanfrå som dei ser kan brukast til fornying. Dei kan også lettare "emigrere" om satsingar er misslukka – dvs. at den sosiale risikoen er langt lavare enn for dei som veit at dei skal fortsette å leve i samfunnet. Om det flyttar mange unge til eit område, representerer dette i seg sjølv eit dynamisk element, noko som ein spesielt ser i universitetsbyar.
- *Framgangsrike regionale strategiar er lokale og sterkt fokuserte – sams visjonar og handlingar hjå sentrale aktørar i regionen.* Samstundes ser ein at om endringsprosessar ikkje får tilslutning hjå sentrale aktørar i samfunnet – om desse aktivt kjempar mot endring – så vil dei fleste endringsforsøk gå i vasken. Derfor er det svært viktig å få oppslutning frå flest mogleg av dei som er meiningsdannarar i samfunnet – ikkje berre i næringslivet.



Breitt engasjement i regionale utviklingsprosessar

Regional utvikling og omstilling krev derfor breie prosessar som engasjerer alle lag i samfunnet. Som Friedmann (1992) peikar på må dette engasjere næringslivet, offentlege (statlege) organ, politisk aktivitet så vel som det sivile samfunnet. Om næringslivet, lokale og regionale politiske organ og statlege etatar er for eit tiltak så hjelper dette ikkje om det sivile samfunnet i form av frivillige organisasjonar og aksjonar, hushalda m.m. aktivt kjempar i mot. I neste omgang vil det kunne få store politiske følgjer m.m. og omgjering av vedtak.



Korleis skape livskraftige samfunn i distrikta?

- **Næringsliv** – spesielt stimulere nyskaping og serviceutvikling bygd på regional tradisjon
- **Det sivile samfunn** – spesielt skape trivsel og utfordrande arbeid/aktivitet – sosiale nettverk
- **Offentleg verksemd** – etablere velfungerande infrastruktur, produksjon og forvaltning
- **Politisk verksemd** – fokusere brei samfunnsutvikling og skape oppslutning om berande verdiar og strategiar

Ei forutsetning for spesielt eigenbasert regional utvikling er faktisk utvikling av sams haldningar, sams erkjenning, sams strategiar m.m. – at ein samarbeidar i staden for å kjempe mot kvarandre. Og slike relasjonar og samarbeid kan berre utviklast lokalt og regionalt, aktørar utanfrå kan berre hjelpe til og ”smøre” slike prosessar, dei kan ikkje erstattast gjennom ”vedtak” eller ”kommando” – det fører berre til aktiv motstand og ”sabotasje”. På den andre sida kan aktørar utanfrå og utanfor fungere godt og samlande som ”fiendar”.
Dette betyr at regional utvikling, med unntak av innplanting og allokering av store tiltak som ”fabrikk”, ”offentleg institusjon” m.m. i høgste grad er regionale prosessar som må leiast og stimulerast lokalt – nasjonal politikk og verkemiddel kan maksimalt berre vere ”smørremiddel” og stimulans i slike prosessar – eller fungere som ”krise- og erkjenningsskaparar” då med rolla som ”fiende”. Dette betyr også at det aller viktigaste er å utvikle den regionale ”kapabiliteten” eller evnen til å møte utfordringar – noko ein berre kan gjere ved å stimulere samarbeidet i heile samfunnet.

Figuren ”Det perfekte samfunnet” oppsummerar det som synes å vere dominerande krav til samfunnet, spesielt mellom velutdanna unge og som til dømes har skapt vekst i område som East Anglia, North Carolina m.m. gjennom

å flytte til områda – ofte utan arbeid (Nilsson 1998). Dei kunnskapsrike er i dag så ettertrakta at jobbane i stor grad flyttar etter dei, eller dei skaper sine eigne arbeidsplassar. Mellom dei mest attraktive områda er såkalla ”urbanisert landsbygd”, dvs. område utan industriell tradisjon (engelske med klasseskille) prega av vakkert natur- og kulturlandskap, pene og tradisjonsrike byar – gjerne universitetsbyar som Cambridge i East Anglia, gode fritidsmoglegheiter, lav kriminalitet m.m. Det synes å vere eit grunnleggande krav at det er mogleg å nå storbymiljø med breie kultur- og opplevingstilbod innan 2 til 3 timers reisetid, også fordi ein del av desse er ”fjernarbeidarar”, men ofte vil besøke ”basisarbeidsplassen” ein til to dagar i veka.

”Det perfekte samfunnet”

- Behageleg stad å leve og arbeide – godt klima
- Vakkert landskap
- Nærleik til urbane område – 1-2 timar til skjeldne butikkar, restaurantar, kulturaktivitetar
- Tryggleik – åpne og tette sosiale relasjonar
- Friluftsaktivitetar året rundt – golf, hest, …
- Variert næringsliv – arbeid for alle grupper
- Aktivt sivilt samfunn
- God offentleg service
- God infrastruktur og kommunikasjonar
- Gode bustadområde
- Varierte bustadtilbod
- Attraktivt livsmiljø

Regionalpolitikk og ulike regionale utfordringar

For Vestlandet sitt vedkomande betyr dette at om ein kan ruste opp Stavanger, Haugesund, Bergen, Førde, Ålesund og Molde/Kristiansund som avanserte utdannings-, arbeids-, kultur- og opplevingsstader og samtidig forbetre kommunikasjonane mellom sentrum og omland, vil det også ligge godt til rette for å kunne stimulere vekst i fjordområda – fordi desse har mange av dei karakteristiske trekka til det ein kan kalle attraktive livsmiljø om berre kommunikasjonane fungerte betre. På tilsvarande vis burde mange av fjordbygdene som i dag har stagnasjon vere attraktive for pensjonistar m.m. ved god tilrettelegging, på same måten som ein ser at Sørlandet har slik tiltrekkingskraft i dag.

I prinsippet betyr dette at ein kan dele utfordringane innan distriktspolitikken inn i tre område:

a. **Byområda med landsdels- og regionfunksjonar**. Utfordringa er å ruste desse opp innan tenester slik at dei kan fungere som attraktive stader for omlandet sitt innan utdanning, forsking, kultur, oppleving, handel m.m. Spesielt er det viktig å utvikle bedriftsretta privat tenesteyting i forhold til næringslivet i omlandet og arbeide systematisk med å utvikle funksjonar som kan styrke kluster og næringsmiljø i landsdelen/regionen og som berre kan utviklast i byområda. Sett på spissen betyr dette at byar som Bergen, Kristiansand, Stavanger, Trondheim, Tromsø, Ålesund m.m. må take kampen opp mot Oslo-

området og utlandet om å etablere og stimulere foretak innan bedriftsretta privat tenesteyting og at ein bør bruke offentlege virkemiddel i slike område for å få dette til – til dømes FoU-midlar, styring av utdanningsmidlar, veksthus og næringsparkar, etablerarstøtte m.m.

b. **Potensielle utviklingsområde – urbanisert landsbygd**. Område som ligg eller som gjennom kommunikasjonsforbetring kan ligge 2 til 3 timers reiseavstand frå større byområde – område som vert opplevd som attraktive og som har rimeleg god senterstruktur og servicetilbod. På Vestlandet ligg det meste av områda med vekst innan industri i dette området. I dette området er det svært viktig å stimulere utvikling av livskvaliteten i breitt, spesielt å stimulere og aktivisere det sivile samfunnet, samtidig som ein må vidareutvikle fritidsaktivitetar, offentleg og privat service, bustadområde og bustadtilbod og spesielt kommunikasjonar til dei større byområda. For all del må ein unngå "nattstenging". Med slik tilrettelegging bør slike område vere sjølvutviklande, spesielt på Vestlandet – men dette er avhengig av at det vert utvikla eit aktivt samspel mellom "byen" og "landsbygda" med arbeidsdeling.

c. **Uttynningsområde**. Område som ligg utanfor 2 til 3 timers reiseavstand frå større byområde og område som vert opplevd som lite attraktive av andre grunnar (natur, konflikt, industrielle omstillingsutfordringar, forurensingar m.m.). På Vestlandet har ein heile regionar som oppfyller slike kriterium, sjølv om det er teknisk mogleg å bringe dei til gruppe b. gjennom kommunikasjonsforbetringar. Meir typisk er det at innan det som tilsynelatande er samanhengande bu- og arbeidsmarknadsregionar er det fjordarmar eller dalar med så lange reiseavstandar og dårlege kommunikasjonstilbod at områda er i ferd med å avfolkast. Til dømes område som Dalsfjorden i Volda kommune og delar av Hjørundfjorden i Ørsta har ei halveringstid for befolkning på ca. 25 år. I Nord-Norge og i indre Austlandsområdet er denne typen område nok langt fleire enn på Vestlandet. Om ein ønskjer trendendring i slike område må ein bruke langt sterkare og kostnadskrevjande verkemiddel enn vanlege stimuleringstiltak.

Offentleg systemutvikling - utfordringar for arbeidsmåtar, plansystem og verkemiddel

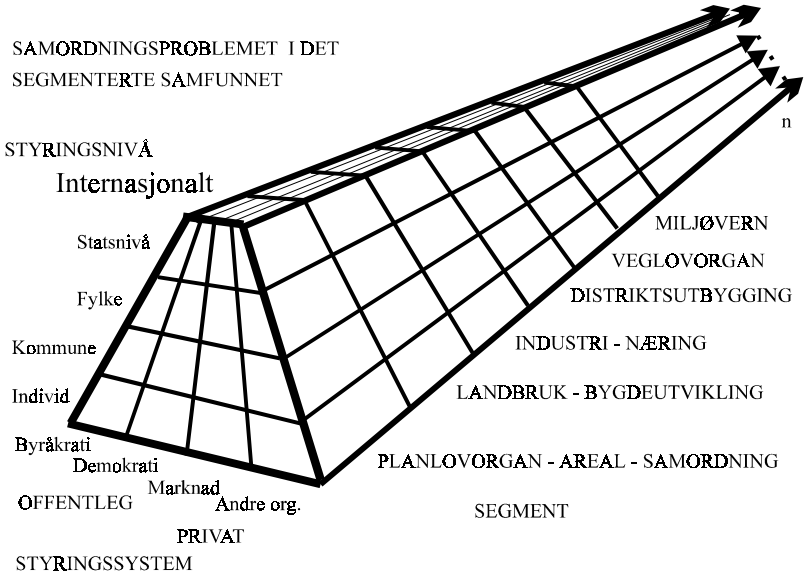
I si analyse av det engelske systemet for nærings- og kompetanseutvikling konkluderte Bennett and McCoshan (1993) med at hovudutfordringane var knytt til den sterke fragmenteringa og sektorinndelinga av offentlege verkemiddelapparat og verkemiddel. Dette førte til ei sterk fragmentering og til at alle kasta seg over det som var enkelt, mens ingen greip fatt i dei vanskelege og kompliserte utfordringane. For å få forbetringar peika dei på:

- Auka lokal utviklingskapasitet krev heilskapleg satsing innan utdannings-, forskings-, nærings- og arbeidsmarknads-politikk
- Krev nedbygging av domeneforsvar og sektorar - nytenking og ressursfrigjering
- Sektorisering utan områdevis samarbeid fører til systemsvikt - krev aktive lokale lærings- og samarbeidsprosessar leia nedanfrå (Partnerskap)

- Strategiar: aktivt utviklingsarbeid, nettverksbygging, interaktiv læring - kontakt og samarbeid mellom mennesker som berarar av kunnskap og kompetanse

Gjennom ein brei dokumentasjon viser dei at om ein skal stimulere næringsutvikling, entreprenørskap og utvikling av human kapital, er det mest effektive å stimulere aktørane sjølv gjennom å få dei til å etablere partnerskap og samarbeid, ved å styrke relasjonar, ved å etablere og vidareutvikle arenaer m.m. Slike samarbeid må vere knytt til avgrensa geografiske område. Dette betyr at lokal og regional satsing er det mest effektive og at offentlege verkemiddelsystem må arbeide på slike måtar at ein får til lokalt og regionalt samarbeid.

Politikk som sektorsamordning - kunnskaps- og målkonflikt



Segmentering

Ei hovudutfordring er den måten som vi har organisert samfunnet vårt på og som kan illustrerast med denne ”kista”. Som i England er store delar av det offentlege verkemiddelsystemet som har regionale effektar organisert vertikalt og knytt til bestemte segment. Innan slike sektorar er det også ei sterk verkemiddeloppdeling der ein ”kastar pengar etter konkrete problem” slik at ein for kvar utfordring får små og fragmenterte ressursar. Same problem kan også verte ”forfulgt” av mange sektorar, kvar med si lille ”potte” av verkemiddel. Det var denne utfordringa som frifylka Aust-Agder og Nordland tok opp og med stort hell (Amdam 1996a).

Dei to frifylka etablerte i forsøksperioden eit offentleg planleggingssamarbeid både innan strategiutvikling, handlingsprogram og sams programsatsing som var betre enn i samanlikna fylke og som ein kan finne spor av i seinare nasjonal utvikling av strategisk næringsplanlegging og regionale utviklingsprogram (RUP). Dei utvikla også ein sams bruk av ”frie midlar” på måtar som klart er intendert med dei regionale samordningsmidlane.

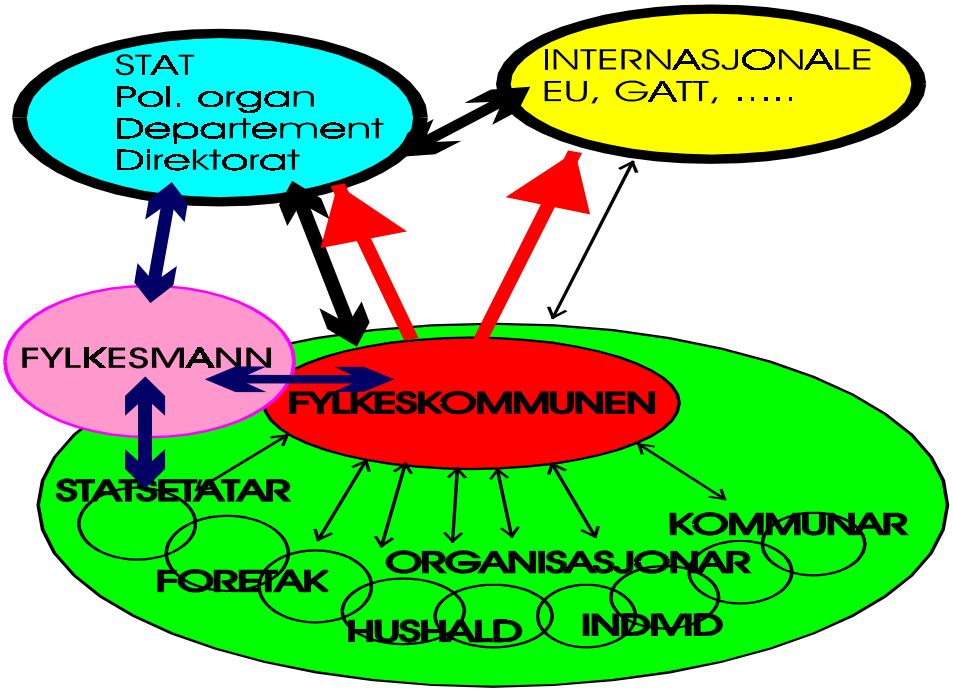
Vesentlege årsaker til forbetringane var etter evalueringa å dømme (Amdam 1996a) det sams strategiske leiingsansvaret som fylkesutvala og

etatsjefskollegia (sams for regional stat og fylkeskommunen innan regional utvikling) i begge fylka hadde teke i løpet av forsøka. Staten hadde etablert eit betydeleg forventningspress til fylka i desse forsøka fordi dei grip inn i nasjonalt viktige politikkområde m.a. ved å omfatte delegering av AMO- og BIO-midlar til fylkeskommunen. Dette forventningspresset i lag med «frie midlar» som dei skaffa seg ved å "frigjere" ein liten del av sektormidlane (anslagsvis 10%), var medverkande til dei vellukka resultata i dei to fylka, men det meste av æra hadde sjølvsagt aktørane i dei to fylka.
Det sentrale med dei "frie midlane" var at dei kunne brukast innan område som var viktige for å få til regional utvikling og utan at ein trengde å vurdere om "sektorregelverk" passa. Dette gav ein stor handlefridom og også moglegheit for innsats innan sektorar som mangla eigne utviklingsmidlar på regionalt nivå. Desse midlane kunne også "sambrukast" med sektormidlar slik at ein kunne "løfte meire" og også "gjere noko i tillegg" som sikre betre resultat.
Vi ser altså at både utanlandsk og nasjonal erfaring peikar klart på at for å få systemforbetring og meir effektiv bruk av offentlege verkemiddel må ein få endring:

- Frå sektortenking/likskap/fordeling til utvikling av område – regionar – ut frå deira særskilte behov og utfordringar
- Frå styring frå toppen til dialog med lokale og regionale aktørar – private og offentlege - for partnerskap i utviklingsarbeidet
- Frå domenekamp til samarbeid basert på samtale og tillit

Regional planlegging

Dette krev systemutvikling innan regional planlegging. Ei vanleg vurdering i dag er at fylkesplanlegginga fungerer dårleg fordi det er få verkemidlar knytt til den (Amdam R. mfl. 1998). I staden er viktig verkemiddelbruk knytt til statleg sektorplanlegging som transportplan, helseplan, utdanningsplan m.m. Innan

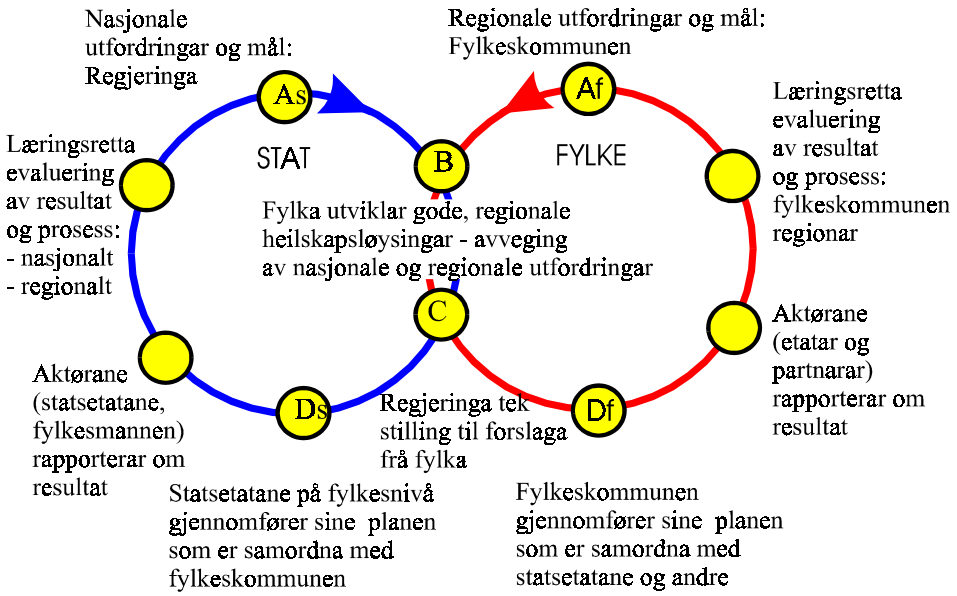


FYLKESKOMMUNEN SOM TALSMANN:
- må vere representativ - kunne uttale seg.
- krev nettverk, arenabygging, deltaking, gjensidige læreprosessar, tillit.
- klarlegging gjennom f.eks. planleggings-prosessar, strategiske og operative.

næringsutvikling er det sett i gang eigen strategisk næringsplanlegging og med eigne regionale utviklingsprogram – men desse også med laus kopling til både fylkesplanlegginga og til verkemiddelbruken i mange fylke. Sogn og Fjordane fylkeskommune sin sterke integrasjon av desse planinstrumenta er truleg unntaket.
I samanheng med regional utvikling er det svært viktig å tenke prosessar i staden for planar. Ein må ha ei regional planlegging som:

- Får fram **kunnskap** om tilhøva i området og delar av området – kva som er sterke og svake sider, moglegheiter og truslar – og kva som det er viktig å gjere noko med (satsingsområde)
- Får til **erkjenning** mellom sentrale aktørar om at dette er viktig og må gjerast noko med – kunnskap er passiv, aktørane må forstå med seg sjølv kva konsekvensane vert om ein ikkje får til endringar
- Utvikle og skape oppslutning om **sams strategiar**. Som vist ovanfor er det betre utvikling i område der sentrale aktørar sluttar opp om mål, strategiar og tiltak – enn dersom det er konflikt og aktørane går i ulike retningar.
- Utvikle **partnerskap** om gjennomføring av sams aktivitetar og avtalar om arbeidsdeling og ansvar.
- Koplar saman tiltak med **virkemiddel** slik at ein kan få konkret og relevant handling
- **Evaluerer** prosessar og tiltak slik at ein lærer kva som fungerer og ikkje fungerer.

FYLKESPLANLEGGINGSPROSESSEN SETT FRÅ NASJONALT NIVÅ:



Som politisk/administrativ arena på regionalt nivå bør fylkeskommunen ha ei sentral rolle i slike prosessar dels som initiativtakar og nettverksbyggar internt, dels om "talsmann" eksternt. Som vist framanfor krev regionale utviklingsprosessar at det er eit aktivt samspel mellom mange ulike typer aktørar på regionalt nivå, avhengig av utfordring og tiltak. Politiske organ har tradisjonelt hatt rolla som bindeledd mellom aktørar lokalt og regionalt og har frå formannsskapslova vart innført fungert som arenaer for kollektivt entreprenørskap og for samfunnsutvikling. Dette er ei politisk rolle som bør styrkast, ikkje reduserast. Dette krev sams læreprosessar mellom aktørar, og den regionale planlegginga kan nettopp ha størst effekt som ein slik sams arena der

langsiktige utfordringar og strategiar vert tekne opp så tidleg at ein greier å utvikle sams haldningar og mål og ei god arbeidsdeling mellom aktørar.

Mellomnivået si rolle – mellom basten og veden skjer veksten

- Har nærleik både til lokale samfunn og foretak og til staten
- Må vite kvar skoen trykker lokalt – kontinuerleg klarlegge behov og utfordringar
- Må utvikle strategiar og tiltak i samarbeid med andre regionale aktørar
- Må vere representativ
- Fungere som kontaktledd med regional stat og med statsnivået – "lære" desse opp gjennom sams kunnskapsprosessar
- Forhandle på vegne av regionen med omsyn til virkemiddelmengde og –bruk
- Må vere den sentrale regionale politisk og proaktiv samfunns-utviklingsaktøren

KRD/REGA si rolle

- Overvaking av regional utvikling breitt og spesifikt – utfordringar – samanlikning - kunnskapsutvikling
- Dialog med andre dep/dir – få regional utvikling på kartet, kunnskapsutvikling og alliansebygging i kontinuerlege læreprosessar – utvikle mandat og sams planar og strategiar
- Dialog og samarbeid med FK/reg. nivå om utviklingsprosessar, utfordringar m.m. ut frå ulike perspektiv og roller
- Forhandlingar på vegne av staten med FK/reg. nivå om sams innsats og verkemiddel for å møte utfordringar
- Partnerskapsbygging på ulike nivå

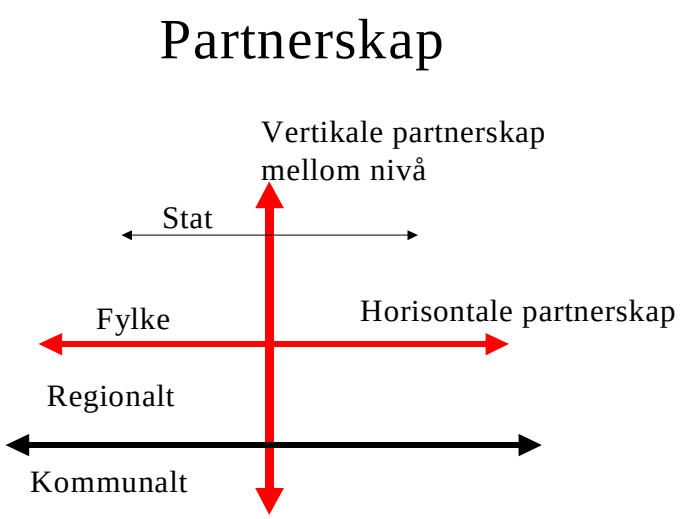
På tilsvarande vis må det utviklast ei god arbeidsdeling mellom fylkesnivået og statsnivået der statsnivået har tilsvarande overvakings- og erkjenningsansvar. For å vidareutvikle den regionale planlegginga bør ein grundig vurdere:

- Forenkling av planleggingssystemet der aangsiktig fylkesplan og andre strategiske planar som strategisk næringsplan vert samordna i ein sams prosess og eitt dokument slik som i Sogn og Fjordane.
- Samordna handlingsplanlegginga knytt til fylkesplanens handlingsprogram og regionale utviklingsprogram (RUP) til eit sams samfunnsutviklande program som omfattar alle sentrale offentlege verkemiddel som er relevante for regional utvikling.

- Utvikle lærings- og forhandlingsprosessar mellom fylkes- og statsnivået som knytter saman nasjonale og regionale kunnskap, erkjenning, strategiar og handlingar til verkemiddelbruk.
- Overføring av ansvar for fylkesplanlegging til KRD. I dei aller fleste fylka er utfordringane knytt til regional utvikling langt større enn dei som er knytt til miljø og arealbruk. Det er også ressurskrevjande å ha parallelle prosessar. Ei overføring til KRD vil også knytte fylkesplanlegginga mykje nærare til verkemiddelbruken og til regionalpolitikk som er områderetta.

Partnerskap

Slike erfaringar som dei nemnde ovanfor kan ein sjå i forhold til ideelle krav til partnerskap. Med utgangspunkt i iverksettingsteori er partnerskap i regional utvikling eit *organisatoriske instrument for iverksetting av tiltak i situasjonar der ein regional aktør - fylkeskommunen - ikkje er i stand til å nå vedtatte målsettingar utan nært samarbeid med andre aktørar i same region* (Glosvik og Amdam 1997). Slike partnerskap kan vere vertikale og/eller horisontale.



PARTNERSKAP

Frå sak- til sak-samarbeid til REELL/FORMELL SAMHANDLING
på kort og lang sikt - AVTALEFESTA:

- ARBEIDSDELING
- DIALOG
- GJENSIDIG AKSEPT AV ROLLER
- SAMS OVERORDNA MÅL - OPPFATNING OG UTFORDRINGAR - SATSINGSOMRÅDE:
  - FAKTAFORANKRING
  - INTERESSEFELLESSKAP
  - PARKERTE VERDI- OG PERSONKONFLIKTER
- SAMS PLANLEGGING - PLAN SOM AVTALEGRUNNLAG

PARTNERSKAPSTRATEGI:

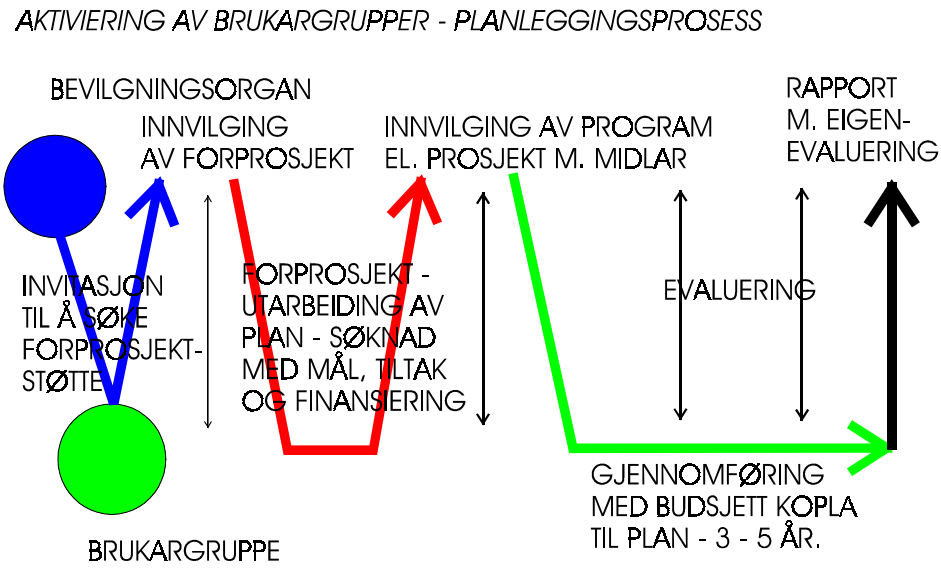
LANGSIKTIG ETABLERING OG FORSTERKING AV NETTVERK OG RELASJONAR – ARENAER, PROSESSAR

TAKTIKK:

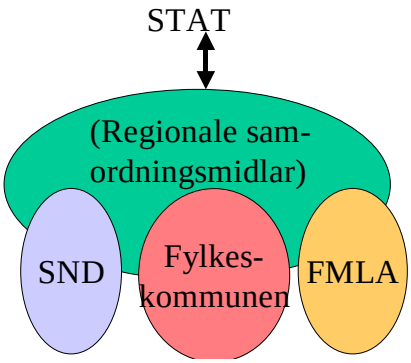
PRAKTISK SAMARBEID OM PLANLEGGING, PROGRAM- OG PROSJEKTUTVIKLING - OG I KONKRETE SAKER - MED RYDDIGE SAMARBEIDSFORHOLD

FRÅ:	TIL:
REAKTIV	PROAKTIV
KOMMANDO	DIALOG/FORHANDLING
	SAMTALE
DOMENEKAMP	FRIVILLIG ARBEIDSDELING
SAKSAVTALAR	SAMARBEIDS- OG INTENSJONS-AVTALAR
SKAPSIS	GJENSIDIG TILLIT

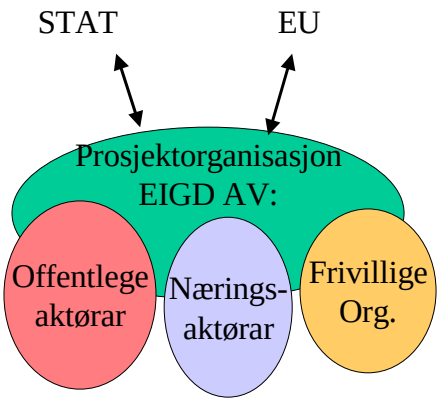
Vertikale er det for eksempel når fylkeskommunen og kommunar samarbeidar med grunnlag i ein inngått partnerskapsavtale, td. om fylkesdelplanlegging eller om ein helseinstitusjon med både fylkeskommunale og kommunale oppgåver. Om staten ved t.d. KRD og fylkeskommune X inngår ein avtale om ansvar, mål, strategiar og verkemidlar i regionalt utviklingsarbeid, så er dette eit vertikalt partnerskap. Horisontale partnerskap har ein til dømes når fylkeskommunen samarbeider med SND og andre statsetater ut frå ein bindande avtale eller sams plan som vert oppfatta som ein bindande avtale.
I regional utvikling har det offentlege kontroll over relativt få av dei faktorane som faktisk er avgjerande, ein treng alliansar og samarbeid med andre aktørar i næringslivet og i det sivile samfunnet.
Her må ein ver merksam på at strategisk og taktisk partnerskap har ulik karakter. *Strategiske partnerskap* er mest knytt til å ha sams lære- og planleggingsprosessar på ein slik måte at ein utviklar sams kunnskap, erkjenning, mål, strategiar, arbeidsdeling m.m. – altså samarbeid på eit overordna og relasjonsorientert plan.
Taktisk partnerskap er knytt til konkrete tiltak, til planlegging, finansiering og gjennomføring av handlingar m.m. der aktørane gjerne har særskilde interesser. Offentleg-private partnerskap kan vere middel for å stimulere til eller omprioritering av privat eller offentleg aktivitet (t.d. delt finansiering), men også til kontroll – styring, td. at det offentlege betalar meirkostnader for ei dyrare men for samfunnet betre bedriftsutbygging.
I til dømes Irland er det vanleg at slike gjennomførings-orienterte partnerskap er organisert med grunnlag i tre partar; næringslivet, frivillige organisasjonar og offentlege aktørar og som i lag dannar prosjektorganisasjonar som dei er sams eigarar av (Amdam 1996b). Gjennom dialogorienterte planleggingsprosessar med statlege eller EU-aktørar som finansieringskjelder som illustrert på figuren, vert det utvikla planar for handlingsgjennomføring som partnerskapet tek på seg ansvar for å gjennomføre mot å få støtte avgrensa oppover til 50% av totalkostnadene. Prosessen fungerer ofte slik at ein først går ut med invitasjon til å søke forprosjektmidlar. Desse midlane sit laust, dei skal finansiere vidare arbeid og kan omfatte arbeid med å utvikle partnerskap og sjølve prosjektsøknaden. Krava til innhald, partnerskapsavtalar, tiltak m.m. er derimot strenge i sjølve søknaden og ofte fulgt opp med ekstern vurdering og eigne forhandlingar om tilpassing og vidareutvikling av søknader, avtalar, planar m.m. i ein eigen prosess knytt til dei prosjekta som er mest aktuelle og interessante. Planen som skal gjennomførast er derfor ein ”sams plan” forankra både hjå partnarane og dei som gir finansiering.



Norske ”partnerskap”



Irske regionale partnerskap



Område: 50. – 100.000 innbyggjarar

I denne samanhengen er det interessant å sjå nærare på "gjennomføringspartnerskapa" som i Irland er kopla mellom private og offentlege på regionalt nivå, for regional utvikling ofte knytt til område med om lag 100.000 innbyggjarar (OECD: Turok, I. 2000). Til samanlikning er dei "norske partnerskapa" knytt til dei regionale samordningsmidlane i det vesentlege offentlege og mellom stat og fylkeskommune (Amdam 2000b). I OECD-evalueringa (Turok 2000) vert det peika på styrken til slike organisasjonar (sitat):

(i) *Their practical problem-solving approach, needs-driven agenda and action-orientation have resulted in the provision of new and enhanced services and facilities which have been of direct assistance to many poor and unemployed people. Through local consultation and practical knowledge of conditions on the ground they have identified gaps in existing service provision which they have sought to fill, either directly or by activating other bodies. Their independence from the main functional authorities has often added to the quality and credibility of their services among local people.*

(ii) They have brokered multi-sector networks that have improved the flow of knowledge and information between organisations and helped better to co-ordinate their employment and social programmes. They have brought together within the same committees and working groups individuals and agencies that previously had little direct contact with each other. There has been mutual learning and improved understanding all round. This has helped to tailor some national programmes and services better to local conditions.

(iii) They have given local communities a more direct say in the way certain policies are made and resources allocated. In effect, they have provided a platform to enable disadvantaged groups and communities to articulate their needs more coherently and directly to the relevant functional authorities. They have also strengthened the capacity of community groups to organise services, apply for funding and learn from experience elsewhere. These are important foundations for efforts to address the isolation, marginalisation, powerlessness and political exclusion experienced by many disadvantaged communities.

(iv) These changes have helped to introduce new ways of thinking into parts of the public sector, starting a process that may contribute to bringing about an organisational culture that is more responsive to individual and local circumstances, and more dynamic and developmental in approach. Senior officials in government departments and agencies have been exposed to attitudes, pressures and modes of operation that they may have been detached from before.

(v) The partnerships have responded to changing needs and circumstances by broadening the agenda of local development from supply side measures aimed at reducing long-term unemployment to a wider range of economic and social concerns. The area-based approach means taking places seriously and addressing the issues they face in the round, i.e. 'joined-up' or integrated policy-making. In some places this has extended to scope of partnership activity to transport, environment and economic development issues. Each of these may have a direct effect on the level of local employment opportunities and on peoples' access to them. The partnerships have also identified and acted upon new themes, such as school absenteeism and early leaving.

(vi) Some of their initiatives have been new and innovative, and some of the lessons have been applied more widely in Ireland with beneficial effects. They may even have been influential further afield, given the level of

international interest there has been in the Irish experience. Much of the creativity appears to have emerged from bringing diverse interests together around a problem-solving agenda with few institutional constraints and preconceptions, and a relatively flexible package of resources.

Denne proaktive måten å arbeide på, å etablere og trekke i trådar og fange opp aktivitetar (som edderkoppen med sitt nett?) er på mange måtar ei "idealoppfatning" av proaktive aktørar. Samstundes vert det peika på at dei finansielle ressursane er små samanlikna med mange av dei andre offentlege partnerane dei samarbeider med og at mange av desse partnerskapsorganisasjonane manglar strategisk tenking – noko som kan skuldast at dei er "nestenpermanente prosjektorganisasjonar", dvs. at dei berre eksisterer så lenge dei greier å utvikle og finansiere prosjekt og si eiga verksemd. Organisasjonane framstår av den grunn som "svoltne" og aktivt pågåande for å etablere partnerskap og prosjekt som kan få fram søknader til m.a. EU-systemet. Det framstår eit behov for å utvikle proaktive system med brei deltaking som både er strategiske og operativt "svoltne" samstundes – noko som kanskje kan vere vanskeleg å få til i same organisasjon.

Verkemiddel

Utvikling av verkemiddel er kompleks i det moderne samfunnet, der ein i prinsippet ser for seg å ha eit verkemiddel for kvart problem. Dette fører til stor grad av kompleksitet ut frå dimensjonar som nedanfor:

Virkemiddeldimensjonar

- Nivå – stat, fylke, kommune
- Territorium (region) – Funksjon
- Typar: Økonomi, organisasjon, prosess …
- Arbeidsmåte:
  - Reaktiv – andre tek initiativet enn avgjerdsnivået – dette er forvaltning på avstand
  - Proaktiv – avgjerdsnivået må involvere seg i sakskomplekset på ein aktiv måte
- Planlegging:
  - Instrumentell – regelorientert, enkle "tekniske" sakskompleks, lett å etterprøve – egna for forvaltning og administrativ delegering
  - Kommunikativ – krev samarbeid, samtale, tillit mellom aktørar/nivå – skjønn – utviklings- og endringsarbeid - krev politisk legitimitet og engasjement
- Ansvarlege aktørar:
  - Private (foretak – hushald/person) – Offentlege (politiske – adm.)
  - Ein – fleire
- Organisering - partnerskap
- Arbeidsmåte og aktørar – oppsummering:
  - Enkle saker – ein ansvarleg aktør, avgrensa sak, klare behov og utfordringar, lett beskriv- og etterprøvbar – ofte egna for reaktiv sakshandsaming – retningslinjer ovanfrå og ned
  - Komplekse saker – mange ansvarlege aktørar, komplekse prosessar og saker, mangel på initiativ frå andre – krev proaktive og kommunikative arbeidsformer – samarbeid og mobilisering på nivå og nedanfrå og opp

I ein regional samanheng er det spesielt forholdet mellom verkemiddel som er innretta mot å løyse funksjonelle (sektorvise) utfordringar og territorielle (regionale) utfordringar som er dei sentrale og der alle offentlege styringssystem slit med å finne gode løysingar (Bennett R. J. og A. McCoshan 1993, Friedmann & Weaver 1979, Healey, P. 1997, Storper, M.1997, Stöhr W. 1990).

Statlege styringssystem er som regel innretta mot å tenke funksjonelt og vertikalt – ovanfrå og ned – med fordeling av ressursar ut frå budsjett m.m.

LINEÆR – INSTRUMENTELL PLANLEGGING

Utfordring – konkret, målbar, forutseibar

Målformulering – kvantitativ

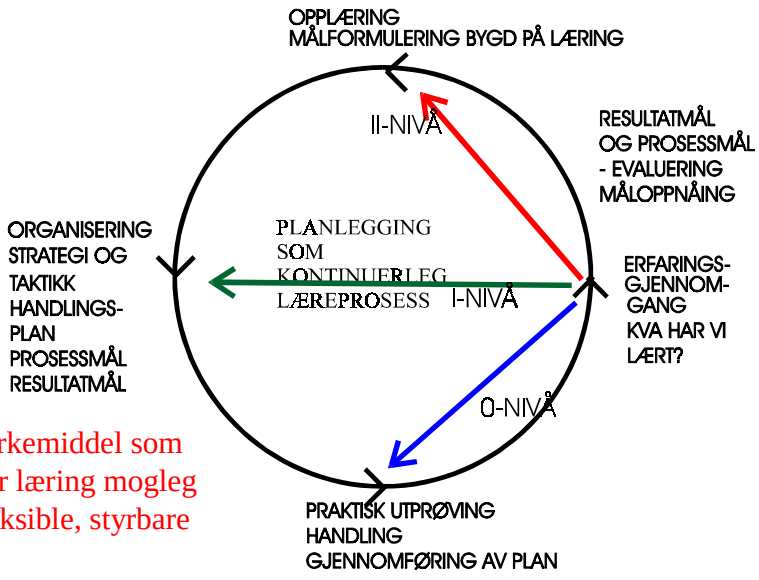
Innsats – respons, bygd på kunnskap om årsak-verknad

Resultat – måling av måloppfylling

Enkle og målretta virkemiddel som er innretta mot territoriell og/eller sektoriell utfordring

Arbeidsmåten er ofte instrumentell – ein identifiserer ei utfordring som er klart beskrivbar, utviklar mål for korleis tilstanden bør vere, finne fram til løysingar som kan gi ei slik måloppfylling med tilhøyrande økonomiske og organisatoriske ressursar og iverkset dette. Ei forutsetning for at dette kan fungere er at ein har klare mål og god kunnskap om samanhengen mellom verkemiddelinnsats og resultat. I enkle situasjonar som til dømes om ein ønskjer å redusere bakterieinnhald eller andre klart målbare forurensingar i drikkevatn kan ein nok gjere dette analytisk og instrumentelt frå toppen – og det er truleg mest effektivt å gjere det slik.

Politikk (og planlegging) som læringssirkel og -nivå



Verkemiddel som gjer læring mogleg
Fleksible, styrbare

Som vi har sett framanfor er utfordringane knytt til nasjonale, regionale og lokale utviklingsprosessar komplekse og vanskelege. Måla er skjelden heilt klare og sidan dette til vanleg er politiske spørsmål, er det også politiske og interessemessige konflikter knytt til slike utfordringar. Sidan ein ofte har ei blanding av nye og gamle utfordringar er kunnskapane om årsak og verknad oftast mangelfull eller motstridande. Utfordringane framstår som komplekse og vanskeleg handterbare, spesielt om ein forsøker å løyse dei på eit høgare nivå enn der utfordringane faktisk er – fordi dette ofte føre til lite ansvarleggjering av aktørar, overforbruk av ressursar og missforståing av korleis situasjon og utfordringar eigentleg er. I staden må ein stimulere sams læreprosessar der ein prøver ut og i fellesskap utviklar nye organisasjonsformer, nye tiltak, vurderer effektar og også vidareutviklar haldningar og mål til større grad av realisme.

Offentlege verkemiddel og arbeidsmåtar

- OMFORDELING – mellom grupper og område ut frå objektive og målbare kriterier – døme bostøtte, barnetrygd, alderstrygd – styring frå toppen
- REAKTIVE – grupper og område for høve til å søke om støtte med grunnlag i kriterier og reglar som må vere oppfylt, ”bank” – døme SND
- PROAKTIVE – offentlege aktørar engasjerer seg direkte i utviklingsarbeid, gjerne i partnerskap med andre private og offentlege aktørar – krev nærleik, fullmakter, midlar, forhandlingar og avtalar og sams planar/strategiar som styrer middelbruk og tiltak

Den stadig aukande litteraturen om ”dynamiske, lærande, fleksible” regionar (Isaksen 1997, Isaksen og Spilling 1996, Storper 1997, Stöhr 1990, Hansen og Selstad 1999) og tilsvarande komplekse utviklingsprosessar har til felles at positive utviklingsprosessar er nært knytt til sams læreprosessar mellom regionale, ansvarleggjorde aktørar som faktisk har makt og myndigheit til å gjere noko med forholda. Også offentlege aktørar må vere proaktive og dette krev at dei har fullmakt til og midlar til å engasjere seg i slike samarbeid. Dette krev delegering av ansvar og av verkemidlar til aktørar som faktisk er i ein slik posisjon. For lokale utfordringar må offentlege aktørar på lokalnivået (kommunen) ha det offentlege hovudansvaret, på regionalt og fylkesnivå fylkeskommunen og regionale statsetatar og for landsdels- og nasjonale utfordringar statsnivået. I tillegg må det sjølvsagt også vere ein god vertikal kommunikasjon mellom nivå slik at offentlege aktørar får fullmakter og ressursar som samsvarar med utfordringane dei har. Til dømes ser ein at samarbeidet knytt til dei regionale samordningsmidlane vert hindra av at partnerane manglar fullmakter og midlar slik at dei er forhindra frå å delta i sams aktivitetar (Amdam 2000b). I ein regional samanheng fører dette til slike krav til læringsorienterte verkemiddel:

- Som er fleksible og kan skreddersyast i forhold til regionale utfordringar og behov
- Som er effektive sett i forhold til å løyse særskilte regionale utfordringar og behov

- Som stimulerer samarbeid og partnerskap mellom aktørar – samtale og tillit – ”kolaborasjon”
- Som stimulerer til både langsiktig og kortsiktig innsats
- Som kan skape resultat som kan tilbakeførast til innsatsen – kvalitativt/kvantitativt

Døme på kopling mellom utfordring og verkemiddel

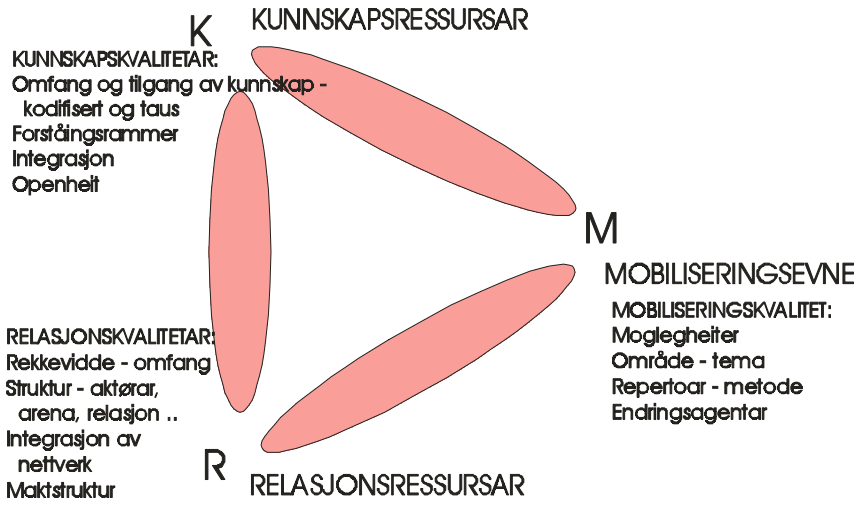
VERKEMIDDEL UTFORDRING	FUNKSJONELLE Den sektoriserte stat – hierarki – sektorutvikling Vertikal samordning	TERRITORIELLE Regional politikk Områdeutvikling Horisontal samhandling
ENKEL Avgrensa, konkrete behov. - Betre drikkevatn	Instrumentelle virkem. Ovanfrå – ned Lokkemiddel Regelverk	Tilpassing av virke-middel til situasjon Organisering Partnerskap Finansiering
KOMPLEKS Uavgrensa, mange aktørar, sektorar, mål. Uklar kunnskap. - Næringsutvikling	Læringsorientert omstilling – ad hoc Omstillingsprogram Omorganisering Sektorsamordning frå toppen	Læringsorientert regional utvikling Involvering, sams Visjonar, strategiar Eigar- og partner-skaputvikling

Slike forhold fører til at ein kan skissere visse verkemiddelprinsipp knytt til om utfordringane er enkle eller kompliserte og om dei er innanfor eit funksjonsområde eller går på tvers, dvs. omfattar mange offentlege sektorar eller offentlege og private aktørar.
Det typiske området for toppstyrte statlege verkemiddel er dei konkrete og avgrensa behova som lar seg kvantifisere og som ein har årsak-verkningskunnskap om, og som det derfor er lett å rapportere om. I meir komplekse samanhengar som til dømes organisatorisk og områdevis omstillingsarbeid ser ein at også staten må velje andre meir proaktive og regionalt og/eller tverrsektorielt organiserte endringsprosessar som til dømes ved omstillingsarbeid i Mo i Rana – og gjerne då også med oppretting av eigne tidsavgrensa prosjektorganisasjonar med breie fullmakter.
Det ein ofte gløymer i slike samanhengar er at politiske organ som kommunar og fylkeskommunar nettopp har vekst fram som svar på slike tverrsektorielle og komplekse utfordringar på lokalt og regionalt nivå. Politiske organ si kanskje viktigaste rolle er å representere eit territorialt heilskapssyn på tvers av sektorar og som ”hestehandlar” mellom ulike og konfliktfylte interesser. Det er derfor nærliggande å bruke slike organ også som hovudaktørar i offentleg regional utviklingspolitikk. Tilsvarande kan desse ”nære” aktørane også vere viktige samarbeidspartar med private aktørar i ”instrumentelle” situasjonar når det krevst at ein skal lage spesielt tilpassa planar eller finansieringspakkar – men her kan også lokale og regionale administrative organ fylle tilsvarande rolle (døme SND).
Arbeidsdelinga kan vere at statsnivået skal take seg av nasjonale omfordeling m.m. mellom grupper og område knytt til klart målbare behov og utfordringar. På den andre sida må lokale og regionale offentlege aktørar, spesielt politiske

organ, få tilsvarande ansvar for utfordringar som er spesielle for deira territorium og for arbeid som krev medansvar frå aktørar – på same måten som ein på statsnivå har partnerskap om lønnsoppgjør, økonomisk utvikling m.m. på nasjonsnivå.

Utvikling av sosial kapital – kolaborasjon

I faglitteraturen om regional utvikling og planlegging finn ein i dag at merksemda er retta inn mot samarbeid, mobilisering, nettverksbygging m.m. mellom aktørar eller det som Patsy Healey (1997) kallar kolaborasjon eller involverande partnerskap med arbeids- og ansvarsdeling mellom aktørar. I tillegg til å utvikle infrastruktur og økonomisk kapital, er ein også oppteken av rolla til og korleis ein kan utvikle sosial kapital.



DIMENSJONANE TIL INSTITUSJONELL KAPITAL

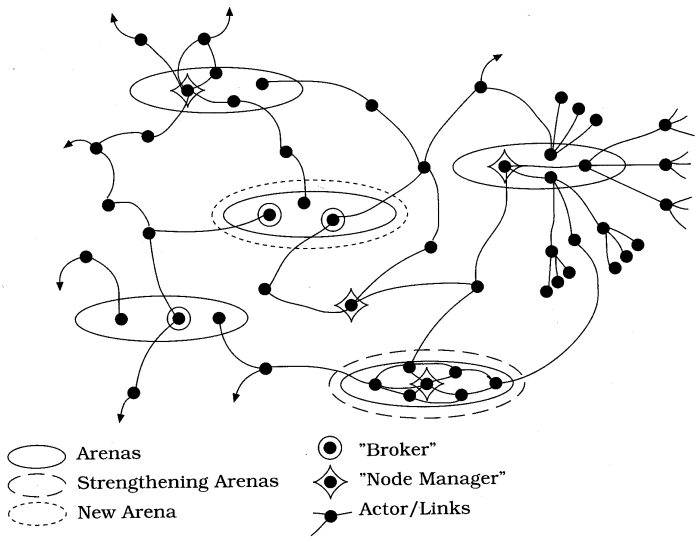


FIGURE 4. Webs of relations and governance arenas.

Healey et.al. (1999) definerer sosial kapital som på figuren nedanfor, som ei kopling mellom kunnskapsressursar (både formelle og tause) i eit område, relasjonsressursane som er kva nettverk, arenaer, aktive deltakarar m.m. som fins i eit område og spesielt mobiliseringsevnen til området, dvs. korleis ein kan bruke kunnskap og relasjonar både internt og eksternt for å oppnå utvikling og endring. Dette krev arenaer – både styrking av eksisterande og nye, det krev "mellommenn" (brokers), aktører som aktiviserer arenaer og aktørar med sine linkar til andre.

Den store utfordringa her er at slike prosessar er mest umogleg å styre frå toppen, i staden må ein aktivisere lokale og regionale aktørar eller plante inn nye aktørar for å få endring. Sams strategiutvikling som skal føre til sams handling krev at deltakarane har fullmakter og midlar til å kunne delta i gjennomføring av planar og tiltak. Om slike manglar, vert aktørane fort uinteressante for dei andre deltakarane. Tilsvarande er kravet at samarbeidet er reelt, at det er mogleg å forhandle seg fram til mål, strategiar og handlingar, og at ikkje ein part "saboterar" eller overprøver avtalar. Dette krev at aktørar som har overordna "eigarar", må ha fullmakter frå og undervegs drøfte moglege løysingar med desse.

Strategiutvikling gjennom inkluderande argumentasjon

- Kollaborasjon - maktdeling - multikulturell verden - identitetsskaping gjennom sosiale relasjonar
- Legge vekt på praktisk bevisstheit og lokal (tacit) kunnskap så vel som teknisk og vitskapleg kunnskap
- Semje om problem, politikk og gjennomføring skapt gjennom sosiale relasjonar mellom interessentar
- Bygge institusjonell kapasitet gjennom nettverk
- Dei med makt kan lett kontrollere slike prosessar - krev likestilling

Tilvisingar:

Amdam J. (1996a): *Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland*. Forskingsrapport nr. 20. Møreforsking og Høgskulen i Volda. Volda.

Amdam J. (1996b): *Reaktiv eller proaktiv regionalpolitikk? Komparativ analyse av regionalt utviklingsarbeid og planlegging i Irland og Noreg*. Forskingsrapport nr. 11. Møreforsking og Høgskulen i Volda. Volda.

Amdam J. (1998) *Regionale utviklingsprogram og partnerskap mellom private og offentlege utviklingsaktørar. Krav og forventningar på Nordvestlandet*. Notat 6/98. Møreforsking og Høgskulen i Volda. Volda.

Amdam, J. (2000): *Struktur og strategi for regional kunnskapsproduksjon og innovasjon.* I Gammelsæter (red): *Innovasjonspolitikk, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir Akademisk forlag, Trondheim.

Amdam, J. , F. O. Båtevik, E. Leknes og J.M. Steineke (2000a): *Framtid for Vestlandet? Scenario for Vestlandet 2000 – 2020.* Forskingsrapport nr. 43. Møreforsking og Høgskulen i Volda.

Amdam J. (2000b): *Vurdering av regionale samordningsmidlar*. Forskingsrapport nr. 42. Møreforsking og Høgskulen i Volda.
Amdam, J. …. (2000c):
Amdam, R. P. (2000): *Kvalifikasjon av ledere i regionene.* I Gammelsæter (red): *Innovasjonspolitikk, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir Akademisk forlag, Trondheim.
Amdam, R. J. Amdam, T. Holsen og H. Vike (1998): *Å samordne gjennom samtale. Prinsipielle og praktiske kommentarar til rundskriv om fylkesplanlegging for perioden 2000 – 2003*. Arbeidsrapport nr. 49. Møreforsking og Høgskulen i Volda
Bennett R. J. og A. McCoshan 1993: *Enterprise and Human Resource Development: Local Capacity Building.* Paul Chapman Publishing Ltd. London.
DKNVS, 1999: *Norges muligheter for verdiskaping innen havbruk.* www.ntnu.no/ntva/rapport.
Friedmann, J. 1992: *Empowerment. The Politics of Alternative Development.* Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell Publishers.
Friedmann & Weaver (1979): *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning.* London.
Glosvik Ø. og J. Amdam (1997): *Programarbeid og partnerskap i praksis - erfaringar frå Sogn og Fjordane. Møreforsking Volda.* Vestlandsforsking - rapport nr. 5/97. Sogndal.
Hansen, J. Chr. og T. Selstad. (1999): *Regional Omstilling – strukturbestemt eller styrbar?* Universitetsforlaget. Oslo.
Healey, P. (1997): *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan Press Ltd. London.
Healey, P., A. Madanapour and C. Magalhaes (1999): Institutional Capasity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects. In M. Sotarauta (ed.) *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces?* Futura vol. 18. No. 3/1999. p. 117 - 137.
Hervik, A, E. Nesset og Ø. Opdal (1998): *Utviklingen i maritime næringer i Møre og Romsdal*. Rapport nr. 9805. Møreforsking Molde.
Isaksen, A. og O. R. Spilling (1996): *Regional utvikling og små bedrifter*. Høyskoleforlaget. Oslo.
Isaksen, A. (1997) (red): *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk.* Høyskoleforlaget. Kristiansand.
Mønnesland, J. (2000): *Høgskolenes betydning som økonomisk aktivitet*. Kap. 2. I Sæther et al (2000).
Nilsson, J-E. (1998): *Blomstrande näringsliv. Krafter och motkrafter bakom förändringar i europeiska och amerikanska regioner*. ISBN 08-7082-630-7. IVA. Stockholm.
Putman, R.D. (1993): *Making Democrasy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
Rokkan, S. (1987): Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk. I Rokkan, S.: *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget, Oslo. (Opprinneleg trykt på engelsk i 1967).
Selstad, T. (1999): *Østlandets framtid – oslodominert eller polysentrisk? Scenarier 1996 – 2015*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 08/1999. Lillehammer
Storper, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy.* The Guilford Press. New York. London
Stöhr W. (red.) 1990: *Global Challange and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. The United Nations University. Mansell. London og New York.
Teigen, H. (1999): *Regional økonomi og politikk.* Universitetsforlaget. Oslo.
Turok, I. (2000): LOCAL PARTNERSHIPS IN IRELAND. Report for the OECD. Glasgow University.
Törnquist, T. 1997: *Människa, teknik och territorium.* NordREFO. 1997:4. Stockholm.
Veggeland, N. 1996: *Regionenes Europa. Innføring i teori og praksis.* Spartakus forlag as. Oslo.
Wicken, O. 1997: Regionenes industrialisering – et historisk perspektiv. I Isaksen, A. 1997 (red.) s. 80-111.