

SAK 03/20 SATS PÅ HALLINGDAL (REGIONAL OMSTILLING)

Saksopplysning

Bakgrunn

Viken fylkeskommune og Regionrådet for Hallingdal, på administrativt nivå, har hatt drøftingar om det kan vera aktuelt for kommunar i Hallingdal eller Hallingdal som region å vurdere programmet «[regional omstilling](#)».

Kva er programmet regional omstilling

Ordninga er ei statleg ordning underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Kap. 553 Regional- og distriktsutvilgning, post. 65 Omstilling).

Programmet Regional omstilling er ei ekstraordinær innsats der:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet finansierer ordninga
- Fylkeskommunen er oppdragsgjevar
- Innovasjon Norge er rådgjevar og kvalitetssikrar for dei nasjonale omstillingsprogramma

Regional omstilling er i utgangspunktet ein ekstraordinær innsats for kommunar eller regionar der det lokale næringslivet forvitrar eller forsvinn, og mange arbeidsplassar går tapt.

Kriteria for at staten kan vurdere å bidra med ekstraordinære midlar er:

- Reduksjonen i den direkte sysselsettinga i hjørnesteinsbedrifta/næringa bør vera «meget betydelig» over ein 3-års periode
- Reduksjonen bør som hovudregel utgjera minst 15 prosent av den totale sysselsettinga.
- I absolutte tal bør nedlegginga som eit minimum ligge på 150 personar. I heilt særskilte tilfelle bør det kunne vurderast om ein kan gå noko lågare på små og isolerte stadar.

Men det skal og vera ei vurdering i forhold til «komplett situasjonsbilde».

I en totalvurdering av situasjonen i området skal det imidlertid også legges vekt på reduksjonen i den indirekte sysselsettingen, den generelle arbeidsledigheten og mulighetene for pendling innenfor den aktuelle bo- og arbeidsmarkedsregionen. I tillegg kan det også være aktuelt å ta i betraktning trygdebudsjettets størrelse, andel yrkesaktive i kommunen og kommuneøkonomi for å få et mest mulig komplett bilde av tilstanden i lokalsamfunnet.

Ordninga «Regional omstilling» skal bidra til vekst og verdiskaping. Målet for omstillingsarbeidet er:

- Skapa nye og sikre eksisterande arbeidsplassar
- Auke konkurransekraft i eksisterande og nye bedrifter
- Auke utviklingsevna i næringslivet og kommunen

Omstillingsarbeid er m.a. eit fylkeskommunalt ansvar, der oppgåvene til fylkeskommunen m.a. er:

- Prioritere kva områder som skal få omstillingsstatus
- Prioritere midlar til omstillingsarbeid (frå fylkeskommunen og be om statlege midlar)

Frå tid til annan oppstår det situasjonar der storleiken på dei endringar som utløyser omstillingsbehovet aukar og/eller der fleire faktorar spelar inn samstundes. Dette kan føre til at virkemiddelapparatet, Innovasjon Norge, fylkeskommunen og kommunane gjennom tildelt ramme frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikkje har ressursar til å hjelpe til i tilstrekkeleg grad. I slike situasjonar kan det være nødvendig med en ekstrainsats frå staten.

Det er fylkeskommunen som etter søknad avgjer om et område skal få omstillingsstatus, og fastset kor lenge området skal ha slik status. Omstillingsområder får midlar frå

fylkeskommunen i ein periode på fleire år. Pengane skal gå til omstillings- og nyskapsarbeid, med definerte rammer og krav til resultat.

Kommunar/regionar som har status som omstillingsområder, får overført midlar frå fylkeskommunen over ein periode på inntil 6 år. Omstillingsmidlane kan konkret nyttast til administrasjon av omstillingsorganisasjonen, tilretteleggjande prosjekt og bedriftsretta prosjekt. Midlane skal primært nyttast til prosjekt i tidleg fase, forstudie og forprosjekt, og er eit supplement til dei ordinære verkemidlane. Bruken av omstillingsmidlane skal vera med å klargjera og utgreie prosjekta som eit grunnlag for seinare gjennomføring i hovudprosjekt.

Det skal etablerast ein omstillingsorganisasjon der ressursane blir prioritert. Innovasjon Norge og fylkeskommunen deltek i omstillingsorganisasjonen.

Arbeidet skal organiserast i 4 fasar: [Avklaringsfasen](#), [Strategi- og forankringsfasen](#), [Gjennomføringsfasen](#) og [Avslutningsfasen](#).

[Innovasjon Norge](#) (IN) er nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. IN følger opp, gir råd og rettleiing og deltek i styret for omstillingsarbeidet.

I 2020 er det [18 omstillingsområde i Norge](#).

Innleiande møter

Regionrådet for Hallingdal fekk i møte 24.4.2020 presentert hovudtrekka i kva regionale omstillingsprogram kan vera/innehalde. Regionrådet fatta interesse for ordninga og det vart vedteke å arbeide vidare med avklaringar. Dagleg leiar fekk m.a. i oppdrag å klargjera reiselivsnæringa sitt syn på eventuell deltaking i eit omstillingsprogram. Det vart helde digitalt møte 8.5.2020 der destinasjonsselskapa ved dagleg leiar og styreleiar var invitert. Alle destinasjonsselskapa deltok med totalt 10 representantar. Viken fylkeskommune ved Bente Bjerknes, avdelingssjef utvikling og tverrfaglig samordning, og Janne Buhaug, avdelingssjef distrikts- og regional næringsutvikling deltok i møte.

I etterkant av møte vart det sendt brev til destinasjonsselskapa med oppmoding om attendemelding på vidare arbeid «Sats på Hallingdal», vedlagt brev dat. 8.5.2020 og presentasjon.

Fem av destinasjonsselskapa har svara positivt på vidare arbeid, Visit Gol AS skal handsame saka i styremøte 27.5. Hemsedal Turisttrafikklag har lagt inn ein føresetnad: «*at vi som næringslivsaktører kobles direkte inn i prosessene og at det også allokeres midler til disposisjon for såkalte "Bedriftsrettede prosjekter"*» som beskrevet her:

<https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/om-omstilling2/>»

Vurdering

Grunnlaget for at Hallingdal som region eller kommunar i Hallingdal skal søke om regional omstilling vil ut frå to hovudtilnærmingar:

- Utvikle eit meir variert og robust næringsliv
- Koronasituasjonen som ein heilt ekstraordinær situasjon, der Hallingdal som region er eit av områda som er hardest ramma i Norge, i forhold til næringslivet.

Regionar som er einsidig spesialisert i ein eller få næringar er generelt meir sårbare for endringar i rammevilkår og ytre «sjokk» enn regionar med meir allsidig næringsstrukturer. I ulike planar og rapportar er det peika på at Hallingdal har ein noko einsidig næringsstruktur som gjer regionen sårbar. Koronakrisa syner og at Hallingdal er i ein heilt spesiell situasjon.

Årsaka til dette er fyrst og fremst Hallingdal som ein av dei største reiselivsregionane i landet og som opplevde full nedstenging i den viktigaste perioden for store delar av reiselivet. Det er alt for tidleg å seie noko om dei langsiktige konsekvensane for næringslivet i Hallingdal. Men det kan ikkje vera stor tvil om at sysselsettinga i ei av hovudnæringane i Hallingdal vil oppleve reduksjonar og store endringar som, vil kunne bli langsiktige. Det er og viktig å vurdere det «komplett situasjonsbilde». Og ein pandemi som Covid-19 er det lite truleg at var med i vurderingane av aktuelle kriterier, for å vurdere regional omstilling. Å avvente situasjonen 2 – 3 år for å sjå korleis det går, vil etter dagleg leiar sitt syn vera ein dårleg strategi. Det er i den fasen Hallingdal er i no det bør takast gode og konstruktive grep. «Sats på Hallingdal» skal på ingen måte bygge ned næringar som i høgste grad har livets rett og som er bærebjelkar for Hallingdal, det skal leggst vekt på:

- Skapa nye og sikre eksisterande arbeidsplassar
- Auke konkurransekraft i eksisterande og nye bedrifter
- Auke utviklingsevna i næringslivet og kommunen

For å lykkast må dette vera prosessar der næringa er sterkt delaktige. Det vil og vera kommunane og næringslivet sjølv som definerer mykje av arbeidet, og med det bruk av midlar. Kor mykje midlar som som event. blir stilt til disposisjon vil til ein viss grad vera avhengig av kor "gode" me er til å synleggjera/definere. Det kan sjølvsagt ikkje lovast bort peng ein ikkje har, men det vil vera opplagt at bedriftsretta prosjekt må vera ein del av prioriteringane og arbeidet.

Om eit eventuelt program skal omhandle nokre kommunar eller Hallingdal som region vil kunne vera ei drøfting. Etter dagleg leiar sitt syn bør omstillingsområde omfatte Hallingdal, ut frå tre hovudargument:

- Hallingdal er ein tydeleg bu- og arbeidsmarknadsregion, der næringslivet direkte og indirekte er sterkt avhengig av kvarandre
- Reiselivsnæringa i Hallingdal har sett i gang prosessar for å bli definert som ein berekraftig reiselivsregion
- Dersom t.d. 2 eller 3 kommunar blir med i eit regionalt omstillingsprogram vil det kunne skapa svært store utfordringar for det regionale samarbeidet. Innsats, tiltak og samarbeid vil bli svært ulikt og fokus blir endra. Dagleg leiar vil på det sterkast rå til at programmet omhandlar Hallingdal som region. Dette er også utgangspunktet for attendemeldingane frå reiselivsnæringa.

«Sats på Hallingdal» skal på ingen måte bygge ned næringar som i høgste grad har livets rett og som er bærebjelkar for Hallingdal, det skal leggst vekt på:

- Skapa nye og sikre eksisterande arbeidsplassar
- Auke konkurransekraft i eksisterande og nye bedrifter
- Auke utviklingsevna i næringslivet og kommunen

Dersom programmet regional omstilling skal ha noko for seg må sjølvsagt dette vera noko som m.a. næringslivet vil vera med på og der m.a. reiselivet er ein naturleg og avgjerande aktør. For å lykkast må det vera prosessar der næringa er sterkt delaktige. Det vil og vera kommunane og næringslivet sjølv som definerer mykje av arbeidet, og med det bruk av midlar. Dersom «Sats på Hallingdal» blir ein realitet vil det sjølvsagt bli eit viktig element i Strategisk plan for Hallingdal.

Regionrådet for Hallingdal handsama saka 29.5.2020, sak 27/20.

Innstilling frå Regionrådet:

Hallingtinget vurderer «Sats på Hallingdal» som eit svært relevant program for Hallingdal som region. Med bakgrunn i drøfting i Hallingtinget ber Hallingtinget Regionrådet for Hallingdal i nær dialog med Viken fylkeskommune arbeide vidare med søknad.

Forslag til vedtak

Hallingtinget vurderer «Sats på Hallingdal» som eit svært relevant program for Hallingdal som region. Med bakgrunn i drøfting i Hallingtinget ber Hallingtinget Regionrådet for Hallingdal i nær dialog med Viken fylkeskommune arbeide vidare med søknad.

Hallingdal 3.6.2020

Jan Olav Helling
Dagleg leiar

Vedlegg

1. Brev dat. 8.5.2020 til destinasjonsselskapa i Hallingdal
2. Presentasjon Regionrådet for Hallingdal og Viken fylkeskommunen møte 8.5.2020
3. Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling
4. Utdrag forslag til statsbudsjett 2020 KMD, post 65 Omstilling



Regionrådet for
HALLINGDAL
Torpomoen, 3579 Torpo
T: 32 08 51 40
W: regionraadet.no
@: navn@hallingdal.no

Destinasjonsselskapa i Hallingdal

Dykkar referanse:

Vår referanse: kag/20/0505/891

Hallingdal, 8.5.2020

«SATS PÅ HALLINGDAL», regional omstilling

Syner til digitalt møte i dag. Takk for at det sette av tid, me håpar det var nyttig informasjon og at de fekk svar på ein del spørsmål. Vedlagt presentasjonar.

Som sagt; Regionrådet for Hallingdal ynskjer å gå vidare i arbeidet med å avklare om eit regionalt omstillingsprogram kan vera aktuelt for Hallingdal, under føresetnad at m.a. reiselivsnæringa stiller seg positive til satsinga.

Som det vart poengtert i møte, «Sats på Hallingdal» skal legge vekt på m.a.:

- Skapa nye og sikre eksisterande arbeidsplassar
- Auke konkurransekraft i eksisterande og nye bedrifter
- Auke utviklingsevna i næringslivet og kommunen

Det er i stor grad eit nettverkssamarbeid, men der kommunane/regionen vil sita med ansvaret for gjennomføringa. Og det er eit arbeid og prosessar som blir styrt regionalt/lokalt og som blir tilpassa våre behov.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet finansierar ordninga, fylkeskommunen er oppdragsgjevar og Innovasjon Norge er rådgjevar. For at Hallingdal skal nå fram overfor Viken og KMD er det sjølvstendig ei styrke med eit samstemt Hallingdal.

Å stille seg positiv til å gå vidare med prosessen må sjølvstendig vera ut frå ei oppfatning at dette er ei rett og langsiktig satsing. I tillegg til dei direkte effektane av programmet vil kommunane og næringslivet i Hallingdal også kunne få mange positive gevinstar, som i stor grad blir opp til oss sjølve å utvikle/utnytte.

Regionrådet for Hallingdal ynskjer å drøfte saka vidare på sitt møte 29.mai. Ut frå det er det ynskjeleg med ei attendemelding frå den einskilte destinasjon innan 20.5.2020. Det er ikkje nødvendig med lange svar, men kort og godt om de stiller dykk positive til eit vidare arbeid. Dersom det er spørsmål kontakt underteikna eller Janne Buhaug; 41546856/jannebu@viken.no.

Beste helsing
Regionrådet for Hallingdal

Knut Arne Gurigard (sign)
Dagleg leiar

Vedlegg: Presentasjonar 8.5.2020

Kopi: Viken fylkeskommune

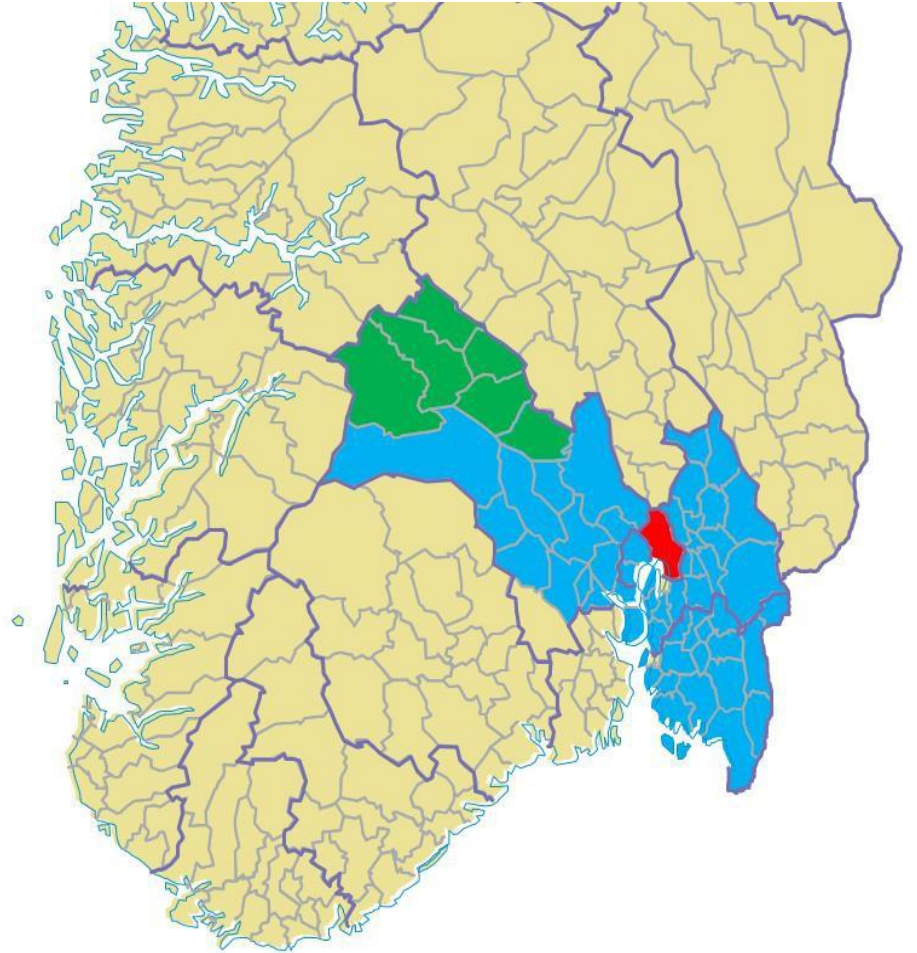
REGIONAL OMSTILLING? MØTE 8.5.2020

BAKGRUNN

- Viken fylkeskommune tok initiativ overfor Regionrådet for Hallingdal
- Regionråde for Hallingdal drøfta saka i regionrådsmøte 24.4.2020
- Ynskje om vidare vurdering, m.a. drøfting med reiselivsnæringa

Agenda:

- Kort innleiing Regionrådet for Hallingdal ved Knut Arne Gurigard
- Orientering om programmet ved Bente Bjerknes; avdelingssjef utvikling og tverrfaglig samordning, Viken fylkeskommune
- Spørsmål/drøfting



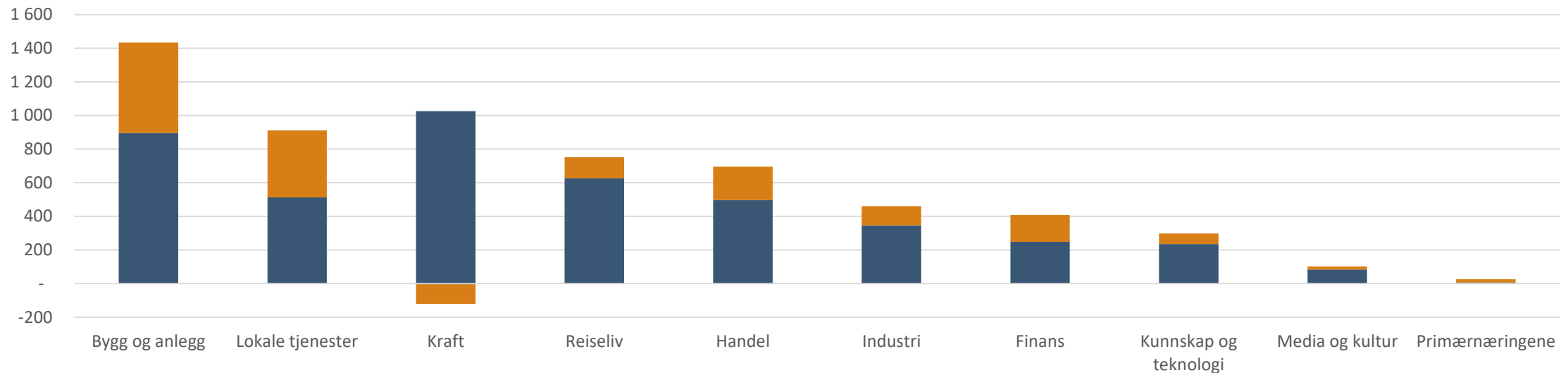
Avgjørende for fremtidig vekst og utvikling i Hallingdal

- Ny infrastruktur inn i fremtiden
- Innovativ handel, reiseliv og bygg og anlegg
- Bærekraftig reiseliv
- Økt variasjon i næringslivet
- Skape nye typer arbeidsplasser med høyere verdiskaping
- Kompetent arbeidskraft
- Beholde og trekke til seg ungdom med kompetanse og virketrang
- Næringsutvikling forankret i Hallingdal



Bygg og anlegg er den største næringen målt i verdiskaping og en næring i vekst i Hallingdal

Verdiskaping fordelt på næringer i millioner kroner. Kilde: Menon (2018)



■ 2012 ■ Endring til 2017

Hallingdal



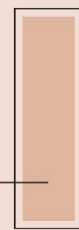
2,3

milliarder

Tilreisende til Hallingdal
i 2018 la igjen
2,3 milliarder kroner

Hallingdal er
både en vinter
og sommer-
destinasjon

1 742 636
tilreisende



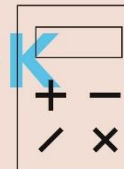
Sommer



Vinter

1 842 337
tilreisende

NOK



2 200

Antall sysselsatte i
reiselivsnæringen



Reiselivet står for mer
enn 30 % av
verdiskapingen i Hallingdal

3,6

millioner

Kommersielle
gjestedøgn



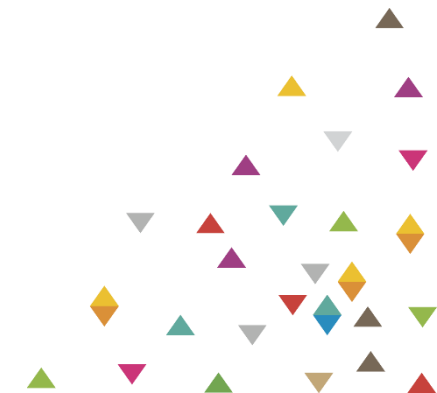
Hallingdal har sett et skifte fra høyfjellshotell til
camping og hytter



TILNÆRMING

I eit eventuelt regionalt omstillingsprogram vil me legge vekt på:

- Skapa nye og sikre eksisterande arbeidsplassar
- Auke konkurransekraft i eksisterande og nye bedrifter
- Auke utviklingsevna i næringslivet og Hallingdal/kommunane





Omstilling

Hva er det?

Bente Bjerknes, avdelingsdirektør fylkesrådsleders kontor utvikling og tverrfaglig samordning

Reiselivet 08.05.20

Viken viser vei.

viken.no

Regional omstilling – et ekstraordinært virkemiddel

Regional omstilling er en ekstraordinær innsats for kommuner eller regioner hvor det lokale næringslivet forvitrer eller forsvinner, og mange arbeidsplasser går tapt.

Målet for omstillingsarbeidet er:

- Skape nye og sikre eksisterende arbeidsplasser
- Øke konkurransekraft i eksisterende og nye bedrifter
- Øke utviklingsevnen i næringslivet og kommunen

Omstillingsarbeid – et fylkeskommunalt ansvar

Oppgaver for fylkeskommunene er:

- Prioritere hvilke områder som skal få omstillingsstatus
- Prioritere midler til omstillingsarbeid (fra fk, og be om statlige midler)

Fra tid til annen oppstår det situasjoner hvor størrelsen på de endringer som utløser omstillingsbehovet øker og/eller hvor flere faktorer spiller inn samtidig. Dette kan føre til at virkemiddelapparatet, Innovasjon Norge, fylkeskommunen og kommunene gjennom tildelt ramme fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke har ressurser til å bistå i tilstrekkelig grad. I slike situasjoner kan det være nødvendig med en ekstrainsats fra staten.

Hvem får omstillingsstatus?

- Det er fylkeskommunen som etter søknad avgjør om et område skal få omstillingsstatus, og fastsetter hvor lenge området skal ha slik status. Omstillingsområder får midler fra fylkeskommunen i en periode på flere år. Pengene skal gå til omstillings- og nyskappingsarbeid, og definerte rammer og krav til resultater. Bortfall av arbeidsplasser og omstillingsbehov er kriterier.

Kriterier for statlig ekstrainnsats

- Reduksjonen i den direkte sysselsettingen i hjørnesteinsbedriften/næringen bør være meget betydelig over en 3-års periode
- Reduksjonen bør som hovedregel utgjøre minst 15 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen.
- I absolutte tall bør nedleggelsen som et minimum ligge på 150 personer. I helt særskilte tilfeller bør det imidlertid vurderes om en kan gå noe lavere på små og isolerte steder.



Viken

Velg fylke

- ☒ Viken
- ☐ Vestland
- ☐ Vestfold og Telemark
- ☐ Trøndelag
- ☐ Troms og Finnmark
- ☐ Rogaland
- ☐ Oslo
- ☐ Nordland
- ☐ Møre og Romsdal
- ☐ Innlandet
- ☐ Agder

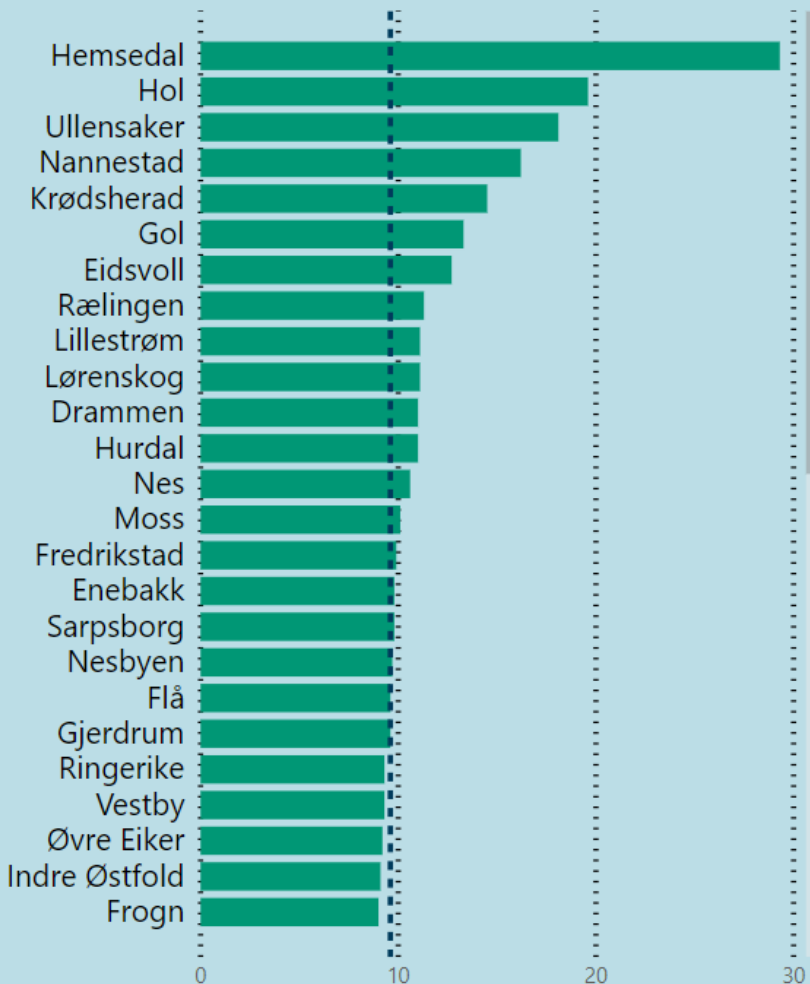
Arbeidsledighet gjelder personer som har registrert seg som helt arbeidsledige hos NAV og oppgis som andel av arbeidsstyrken.

Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidsledige.

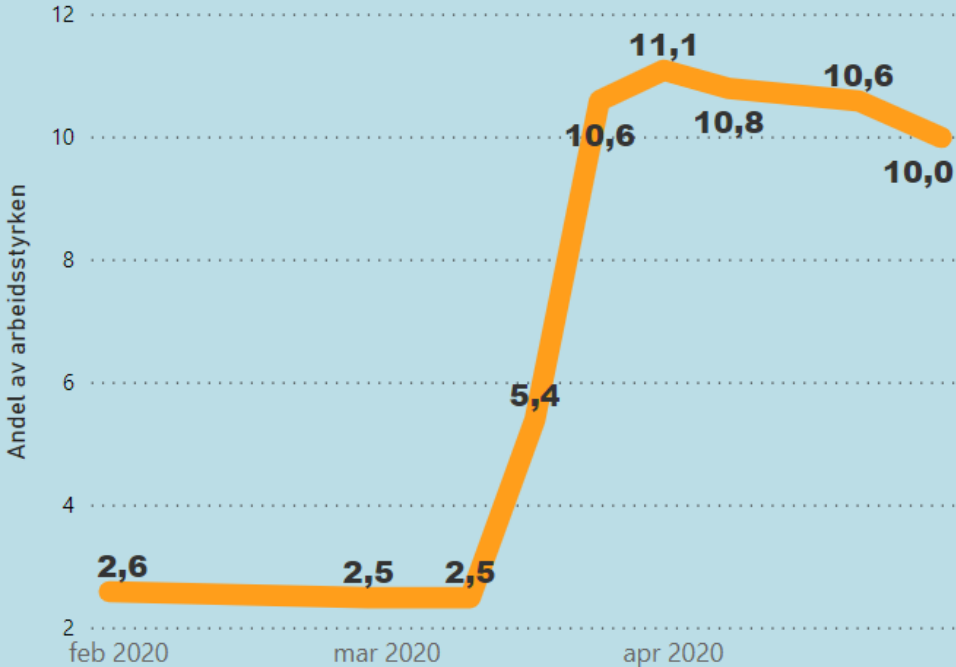
Arbeidsledigheten i Norge var 9,6 prosent i slutten av april 2020, og er markert med stiplede linje i kommunediagrammet.

Kilde: NAV

Arbeidsledighet i slutten av april 2020



Arbeidsledighet i fylket



Andel helt arbeidsledige

10,0

Antall helt arbeidsledige

63431

Andel delvis arbeidsledige

5,3

Omstilling = ekstraordinær innsats

Erstatter ingen av de andre virkemidlene

- Omstillingsmidlene er en tidsbegrenset ekstraordinær innsats til utvikling.
- Omstillingsmidlene kan konkret brukes til administrasjon av omstillingsorganisasjonen, tilretteleggende prosjekter og bedriftsrettede prosjekter.
 - Midlene skal derfor primært brukes til prosjekter i tidlig fase, forstudie og forprosjekt, og er et supplement til de ordinære virkemidlene. Bruken av omstillingsmidlene skal være med å klargjøre og utrede prosjektene som et grunnlag for senere gjennomføring i hovedprosjekt.
- Det etableres en omstillingsorganisasjon, og ressursene prioriteres der. Innovasjons Norge og fylkeskommunen deltar.
- Mer om omstillingsarbeid; <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/om-omstilling2/>

Steg i en omstillingsprosess



Regional omstilling

Forside

1. Avklaringsfasen

2. Strategi- og forankringsfasen

3. Gjennomføringsfasen

4. Avslutningsfasen

Verktøy, veiledere og maler

Regioner i omstilling

Hva er Regional omstilling?

Aktuelt

<https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/12.-avklaring/>

Omstilling vs vanlig utviklingsarbeid

- Ekstraordinært arbeid ut over det vanlige med ekstra ressurser
- Ressurser sees i sammenheng for å maksimalisere effekt
- Samspill mellom offentlige og private aktører er viktig – solide partnerskap



Takk for meg!

Kap. 553 Regional- og distriktsutvikling

(i 1 000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2018	Saldert budsjett 2019	Forslag 2020
60	Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse, <i>kan nyttes under post 63 og 65</i>	142 000	47 000	
61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling			763 307
62	Kompetansepiloter, <i>kan overføres</i>			16 411
63	Interreg og Arktis 2030	51 300	52 736	101 404
65	Omstilling	112 000	79 856	66 000
74	Klynger og innovasjon	249 844	281 089	215 954
76	Nordisk og europeisk samarbeid, <i>kan overføres</i>	53 747	30 870	30 870
	Sum kap. 0553	608 891	491 551	1 193 946

Post 60 Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse, kan nyttes under post 63 og 65

Posten foreslås innlemmet i fylkeskommunenes rammetilskudd fra 2020, jf. Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*. Tilskudd til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse har hatt som mål å mobilisere til samarbeid mellom bedrifter i næringsmiljø, og bedre koblinger mellom bedrifter og relevante utdanningsmiljøer for å møte næringslivets behov for kunnskap og relevant arbeidskraft. Posten innlemmes i fylkeskommunens rammetilskudd sammen med kap. 550, post 64 Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn. For å ivareta dagens geografiske fordeling, vil midlene i 2020 bli gitt en særskilt fordeling (tabell c). Midlene vil bygge opp under fylkeskommunenes ansvar for nærings- og samfunnsutvikling.

I perioden 2018–2020 er det varslet at de årlige rammene til de tre nordligste fylkeskommunene fra kap. 553, post 60 økes med 3 mill. kroner, som en oppfølging av nordområdestrategien. Dette ivaretas i den særskilte fordelingen for 2020, og regjeringen legger til grunn at det vil være opp til de berørte fylkeskommunene å vurdere disse hensynene.

Rapport

Det ble gitt tilsagn for om lag 133 mill. kroner fra fylkeskommunene i 2018. De høyest prioriterte områdene var: forskningsbasert innovasjon (FOR-

REGION) (20 pst.), tiltak for å fremme bedrifts-samarbeid og klynger (19 pst.), fremme tilgang på kompetanse (12 pst.), inkubasjon (10 pst.) og tilrettelegging for utdanning og kompetanse for næringslivet (5 pst.).

Post 61 Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling

Som en del av regionreformen får fylkeskommunene et større oppdragsgiveransvar for mobiliserende og kvalifiserende næringspolitiske virkemidler i regi av Innovasjon Norge og Siva. Tidligere kap. 550, post 62 Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene legges også inn i denne posten. Med denne endringen er oppdragsgiveransvaret for en stor del av de distriktsrettede næringsvirkemidlene overført fra staten til fylkeskommunene.

Boks 6.2 gir oversikt over virkemidlene.

Mål for ordningen

Posten omfatter bevilgninger til fylkeskommunene til finansiering av virkemidler for å mobilisere og utvikle et verdiskapende næringsliv i distrikt og regioner. Målgruppen er bedrifter og entreprenører i hele landet.

Kriterier for måloppnåelse

Kriterier for måloppnåelse er vekst i verdiskaping, omsetning, sysselsetting og nyskaping i distrikt

Departementet arbeider med en forskrift for ordningen. Målet er at forskrift skal tre i kraft 1. januar 2020.

Rapport

For rapportering for 2018 se budsjettproposisjonen for Utenriksdepartementet, kap. 118, post 70 Nordområdetiltak, samarbeid med Russland og atomsikkerhet.

Sekretariat for Regionalt nordområdeforum i Vadsø

Regionalt nordområdeforum er en politisk dialogarena. Forumets faste medlemmer er den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, de nordnorske fylkeskommunene og Sametinget. Formålet med forumet er å bedre dialogen og forståelsen mellom nasjonalt og regionalt nivå om problemstillinger som er særlig relevante for utviklingen i nord. Forumet skal bidra til å bedre samordningen mellom nordområdepolitikken og annen nasjonal og regional innsats i Nord-Norge.

Stortinget har sluttet seg til at det skal etableres et sekretariat for forumet i Vadsø. Sekretariatet skal blant annet forberede og følge opp møtene i Regionalt nordområdeforum, fremstille fagnotater på oppdrag fra Regionalt nordområdeforum og utarbeide forslag til strategier for arbeidet.

For å sikre formålet til Regionalt nordområdeforum, vil departementet drøfte utforming av sekretariatsfunksjonen med forumets medlemmer.

Budsjettforslag

Det foreslås en bevilgning på 101,4 mill. kroner på posten i 2020.

Av dette skal 54,4 mill. kroner dekke Interreg-programmene ØKS, Sverige-Norge, Botnia-Atlantica, Nord og Kolarctic. Den nasjonale bevilgningen utløser minst 50 pst. medfinansiering. Fylkeskommunene har anledning til å bevilge egne midler til programmene utover dette, dersom de ønsker å prioritere det. Forslaget innebærer at den norske statlige finansieringsandelen av Interreg-programmene videreføres på samme nivå som i 2019.

Det settes av 45,5 mill. kroner til Arktis 2030. Inntil 5 pst. av bevilgningen kan nyttes til å forvalte ordningen. Det foreslås 1,5 mill. kroner for å dekke sekretariat for Regionalt nordområdeforum

i Vadsø, lagt til Troms og Finnmark fylkeskommune.

Departementet tildeler midlene til fylkeskommunene som tilskudd uten krav om tilbakebetaling, jf. forslag til romertallsvedtak. Det innebærer at fylkeskommunene kan disponere midlene uavhengig av bevilgningsår.

Post 65 Omstilling

Mål for ordningen

Ordningen skal styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner eller regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen.

Kriterier for måloppnåelse

Det viktigste kriteriet for måloppnåelse er antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet. Det andre kriteriet er et styrket næringsgrunnlag, slik at kommunene og regionene framstår mer robuste og har en mer variert næringsstruktur. Det tredje kriteriet er styrket utviklingsevne i området i løpet av omstillingsperioden.

Tildelingskriterier

Departementet legger fylkeskommunenes innspill om kommuner og regioner som opplever stor reduksjon i antall sysselsatte i hjørnesteinsbedrifter/-næringer til grunn for fylkesfordelingen av rammen. Fylkeskommunene skal legge de følgende kriteriene til grunn ved tildeling til omstillingskommuner: a) omfanget av reduksjonen i sysselsettingen i kommunene og regionene, b) muligheten for pendling til andre arbeidsmarkeder, c) den generelle arbeidsledigheten i kommunene og regionene og d) eventuelle andre forhold som kan ha betydning.

Fra tid til annen oppstår det situasjoner med større endringer, som kan føre til at virkemiddelapparatet, Innovasjon Norge, fylkeskommunen og kommunene ikke har ressurser til å bidra i tilstrekkelig grad. I slike situasjoner kan det være nødvendig med en ekstraordinær statlig innsats. Det viktigste kriteriet for statlig ekstrainsats er omfanget av reduksjonen i sysselsettingen i kommunen/regionen. Dette gjelder både reduksjonen i absolutte tall og den prosentvise nedgangen av den totale sysselsettingen. Videre vil det legges vekt på reduksjonen i den indirekte sysselsettingen, mulighetene for pendling innenfor den aktuelle bo- og arbeids-

markedsregionen og den generelle arbeidsledigheten i kommunen/regionen.

Oppfølging og kontroll

Det er fylkeskommunene som har ansvar for omstillingsarbeid i eget fylke. Midlene forvaltes av fylkeskommunene og Innovasjon Norge.

Rapport

I saldert budsjett for 2018 ble det bevilget 112 mill. kroner til omstillingsarbeid, hvorav 10 mill. kroner i ekstraordinære statlige omstillingsmidler til Andøy kommune. Det ble gitt tilsagn om 104 mill. kroner i 2018, via fylkeskommuner, kommuner og regionråd.

For 2019 er det bevilget 79,9 mill. kroner til omstillingsarbeid, hvorav 15 mill. kroner i ekstraordinære statlige omstillingsmidler til Andøy kommune.

For 2018 er det hentet inn informasjon fra 26 omstillingskommuner/regioner. Hovedresultatene er 480 nye arbeidsplasser, 157 sikrede arbeidsplasser og 103 nye bedrifter. Innovasjon Norge har registrert resultater fra prosjekter hvor omstillingsorganisasjonen har bidratt finansielt eller på annen måte. Omstillingsorganisasjonene trekker i tillegg fram følgende resultater som sentrale: Nettverksbygging mellom bedrifter, og mellom bedrifter og det offentlige, og kompetanseheving i næringslivet.

Omstillingsprogrammene evalueres etter endt omstillingsperiode. I 2018 ble det gjennomført sluttevalueringer av programmene i Vestre Toten, Hurum, Elverum-regionen og Meløy. Evalueringene viser at resultatene som oftest kommer i sluttfasen av et omstillingsløp på inntil seks år. Det viser at det er viktig å ha et langsiktig perspektiv på omstillingsarbeidet.

Hovedmålet for omstillingsprogrammet i Meløy kommune var å bidra til etablering av 400 nye arbeidsplasser og 6 500 innbyggere i Meløy kommune. Det var en klar oppfatning at dette var et ambisiøst måltall, og måltallet for nye arbeidsplasser ble nedjustert underveis i programmet. Bakgrunnen for omstillingsprogrammet var at ca. 650 industriarbeidsplasser forsvant da REC Wafer Norway Glomfjord ble lagt ned. Dette utgjorde om lag 20 pst. av arbeidsplassene i kommunen. Omfanget av arbeidsplasser som ble borte, medførte at kommunen fikk innvilget ekstraordinære statlige omstillingsmidler.

Programmet ble gjennomført i perioden 2012–2018 med et budsjett på om lag 108 mill. kroner.

Finansieringen var delt mellom departementet (50 mill. kroner), Nordland fylkeskommune (25 mill. kroner), kommunen (28 mill. kroner) og finansinntekter (5 mill. kroner).

Totalt ble det etablert ca. 310 arbeidsplasser i omstillingsperioden. Meløy har dermed ikke nådd sin opprinnelige målsetting. Evaluatør mener likevel at resultatet er godt, gitt ressursinnsatsen. De mener også at det er rimelig å hevde at programmet har hatt vesentlig betydning for utviklingen i kommunen.

Om lag 190 av de nye arbeidsplassene har kommet innenfor ny industrivirksomhet, og etableringen av Norwegian Crystals utgjør ca. 150 arbeidsplasser. Om lag 80 av de nye arbeidsplassene er knyttet til eksisterende bedrifter og om lag 40 arbeidsplasser har kommet innenfor reiseliv.

Meløy Utvikling KF er vedtatt videreført. Evaluatør påpeker at en videreføring av dette selskapet er et svært godt og viktig resultat av omstillingsarbeidet, ettersom det innebærer en oppgradert utviklingssevne i kommunen.

Innovasjon Norge hadde 7,7 mill. kroner i gjennomføringskostnader i 2018. I tillegg disponerte Innovasjon Norge 7,3 mill. kroner til evalueringer, støtte til enkeltprosjekt og utvikling av verktøy og metoder.

Budsjettforslag

Norsk økonomi er inne i sitt tredje år med konjunkturoppgang. Veksten er sterk, stadig flere kommer i jobb, og den registrerte arbeidsledigheten har ikke vært lavere på ti år, jf. Prop. 114 S (2018–2019) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2019*. På bakgrunn av dette og innspill fra fylkeskommunene foreslås det en bevilgning på 66,0 mill. kroner i 2020.

Regjeringen har så langt bidratt med 60 mill. kroner til omstillingsarbeidet i Andøy. Det settes ikke av særskilte midler til Andøy kommune i budsjettet for 2020, men Regjeringen vil bidra med ytterligere 35 mill. kroner til omstilling i Andøy kommune i årene som kommer. Regjeringen legger til grunn at også Nordland fylkeskommune bidrar med ressurser til omstillingsarbeidet.

Innovasjon Norge kan på oppdrag fra fylkeskommunene hjelpe omstillingsprosjekt i hele landet med råd, virkemidler, veiledning og kvalitets-sikring. En andel av bevilgningen går derfor til Innovasjon Norge til gjennomføring av evalueringer og lignende, samt administrasjons- og gjennomføringskostnader.

Departementet tildeler midlene til fylkeskommunene som tilskudd uten krav om tilbakebetaling, jf. forslag til romertallsvedtak. Det innebærer at fylkeskommunene kan disponere midlene uavhengig av bevilgningsår.

Post 74 Klynger og innovasjon

Posten omfatter det nasjonale klyngeprogrammet Norwegian Innovation Clusters, Innovasjonspartnerskap og Bioøkonomiordningen i Innovasjon Norge, og Forskningsbasert innovasjon i regionene (FORREGION) i Forskningsrådet. Til og med 2019 ble Bedriftsnettverk og Inkubasjonsprogrammet finansiert på posten. Oppdragsgiveransvaret for disse ordningene er overført til fylkeskommunene fra 2020, se omtale under kap. 553, post 61. Rapportering fra 2018 for disse ordningene følger under.

Norwegian Innovation Clusters

Klyngeprogrammet er et samarbeid mellom Norges Forskningsråd, Siva og Innovasjon Norge, og driftes av Innovasjon Norge. Programmet består av tre typer klynger: Arena, Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Global Centres of Expertise (GCE).

Norwegian Innovation Clusters skal øke innovasjonsevnen og verdiskapingen til de bedriftene som deltar i klyngesamarbeidet, forsterke klyngenes rolle som tilrettelegger for fornyelse og vekst i næringslivet, og øke klyngenes bidrag til å utvikle attraktive innovasjonsøkosystemer regionalt og nasjonalt.

Kriterier for måloppnåelse i klyngeprogrammet er verdiskaping i deltakerbedriftene, innovasjonsevne, utvikling av samarbeid og ringvirkninger regionalt.

Norwegian Innovation Clusters tar opp de beste prosjektene i en nasjonal konkurranse, etter en vurdering av 1) klyngens ambisjoner og mål, 2) klyngens ressursgrunnlag, 3) potensial for økt verdiskaping som kan utløses gjennom samarbeid, 4) en godt strukturert og realiserbar gjennomføringsplan for å initiere, forsterke og akselerere samarbeidsaktiviteter, 5) klyngens rolle i utviklingen av et innovasjonsøkosystem i regionen, og opp mot regionale og nasjonale satsinger.

Rapport

Norwegian Innovation Clusters ga tilskudd til prosjekter for 150,5 mill. kroner fra posten, av totalt 182,8 mill. kroner i tilsagn fra departementene

som finansierer ordningen. Fordeling mellom modulene i klyngeprogrammet var: Arena 33,5 mill. kroner, NCE 29 mill. kroner og GCE 13,8 mill. kroner.

Klyngeprogrammet ble evaluert av Samfunnsøkonomisk analyse i 2017 og Innovasjon Norge har i 2018 arbeidet med videreutvikling av klyngeprogrammet basert på evalueringens resultater og anbefalinger. Videreutviklingen tar tak i problemstillinger knyttet til utvikling av kompetansetilbud, regionalt samarbeid, internasjonalt samarbeid, digitalisering og klyngene som omstillingsmotor. Det ble i 2018 gjennomført en nasjonal utlysning hvor det ble tatt opp tre nye NCE-prosjekter og syv nye Arena-prosjekter. I tillegg ble tre Arena-prosjekter finansiert av andre, med regionale midler eller bedriftenes egne midler.

Innovasjon Norge implementerte i 2018 et rapporteringssystem for bærekraftig innovasjon i klyngene. Effektindikatorer for klyngenes medlemsbedrifter viser at klyngene de første tre årene har en mervekst sammenlignet med kontrollgruppen på 5,6 prosentpoeng for salgsinntekter, 2 prosentpoeng i verdiskaping og 5,1 prosentpoeng på antall årsverk, men minus 1,5 prosentpoeng på produktivitet.

Bedrifter i klyngene bruker i større grad SkatteFunn enn bedrifter som ikke er med i klynger. Det kan indikere at innovasjonsaktiviteten går opp.

Innovasjonspartnerskap

Innovasjonspartnerskap forvaltes av Innovasjon Norge. Målet med innovasjonspartnerskap er økt produktivitet, reduserte kostnader og økt kvalitet i tilbud og tjenester i offentlig sektor, og nye markedsmuligheter for næringslivet som treffer langsiktige og strategiske behov i det offentlige.

Innovasjonspartnerskap blir evaluert og kriterier for måloppnåelse er under utvikling. Aktuelle kriterier er ny innsikt, kompetanse og praksis hos offentlig og privat sektor, koordinering av offentlige behov, kommersialisering og spredning av innovative løsninger, og å løse utfordringer ved innovasjonssamarbeid mellom offentlig og privat sektor.

Innovasjonspartnerskap vurderer prosjekter i nasjonal konkurranse utfra kriteriene 1) effekt av prosjektene, 2) relevans for utlysningen, 3) gjennomføringsevne.

Rapport

Ordningen Innovasjonspartnerskap ble initiert i 2017, og så langt har 14 offentlig-private innova-

Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling



Om rapporten

Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling

Oppdragsgiver

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektperiode

Oktober 2017 - januar 2018

Prosjektteam

André Flatnes, Jon P Knudsen og Vegard S Knutsen

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et internasjonalt analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning, samt velferd og forvaltning.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland, Latvia og Polen.

Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Denne utredningen gir først en beskrivelse av hvordan rolle- og ansvarsfordelingen mellom de sentrale aktørene i dagens omstillingsprogrammer fungerer. Med de sentrale aktørene forstår vi Kommunal- og moderniseringsdepartementet, de involverte fylkeskommunene, Innovasjon Norge og kommunene som er tildelt omstillingsstatus. Derneft undersøkes muligheter og utfordringer knyttet til «avtalebaserte modeller», som en mulig alternativ måte å organisere omstillingsinnsats på. Utredningen er forankret i Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt.

Utredningen er gjennomført av senioranalytiker André Flatnes, senioranalytiker Jon P. Knudsen og analytiker Vegard Solhjem Knutsen. Fagdirektør Ole Magnus Aurdal har vært ansvarlig for utredningsoppdraget fra oppdragsgivers side. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 15. januar 2018

André Flatnes

André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Sammendrag	5
2.	Metodebeskrivelse	7
2.1	Utredningens formål	7
2.2	Datakilder	7
2.2.1	Del 1: Rolle- og ansvarsfordeling i regional omstilling	7
2.2.2	Del 2: Avtalebaserte modeller	8
3.	Rolle- og ansvarsfordeling i regional omstilling	9
3.1	Regional omstilling som virkemiddel	9
3.1.1	Målsettinger ved et omstillingsprogram	11
3.1.2	Rolleforståelse og forventninger til rolleutøvelsen	12
3.1.3	Faseinndelingen i et omstillingsprogram	14
3.1.4	Programgjennomføring	15
3.1.5	Innovasjon Norges verktøykasse for omstillingsprogrammer	17
3.2	Aktørene i omstillingsarbeidet	19
3.2.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	19
3.2.2	Fylkeskommunen	20
3.2.3	Innovasjon Norge	22
3.2.4	Kommunen	24
3.3	Koordinering med eksterne aktører	26
4.	Avtalebaserte modeller	29
4.1	Erfaringer fra arbeid med byutvikling	30
4.2	Bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og byvekstavtaler	30
4.3	Beskrivelse av avtaler og avtalelignende måter å koordinere på	33
4.3.1	Hvem er forpliktet og hvordan?	33
4.3.2	Hvor detaljert regulerer avtalen partene?	34
4.3.3	Roller og autoritetsforhold	35
4.3.4	Er partene knyttet tydeligere sammen?	36
4.3.5	Ressurser og forutsetninger	37
4.3.6	Belønnings- og sanksjonsmuligheter	37
4.3.7	Kompetanse	38
5.	Oxford Researchs vurdering	40
5.1	Omstillingsprogrammer som virkemiddel	40
5.2	Avtalebaserte modeller i omstillingsprogrammer	42

1. Sammendrag

I *Meld. St. 18 Berekraftige byar og sterke distrikt* pekes det på at regioner som har en bredde i næringslivet har større evne til omstilling, og at mindre arbeidsmarkeder har dårligere forutsetning for vekst og utvikling enn større arbeidsmarkeder. I kommuner med akutte omstillingsbehov legger regjeringa vekt på samordnet innsats mellom ulike aktører og forvaltningsnivå. Disse forutsetningene for vellykket omstilling peker frem mot større omstillingsregioner, der flere aktører, ressurser og virkemidler samordnes for å sikre kraft i omstillingsarbeidet og på den måten tilrettelegge for god effekt. Én koordinerende offentlig aktør og avtaler med andre aktører kan være en funksjonell organisering av en slik forsterket innsats. Organiseringen kan sikre og styrke gjennomføringen av programmer, gjennom forankring av deltakelse og innsats blant avtalepartene.

Regional omstilling fungerer godt slik virkemiddelet anvendes i dag, gitt ambisjonsnivået og ressursinnsatsen. Virkemiddelet er i all hovedsak preget av god rolleforståelse, uten urealistiske eller feilaktige forventninger til hva andre aktørtyper skal og kan bidra med. Det er arbeidet aktivt fra KMD og Innovasjon Norges side for å institusjonalisere og tilgjengeliggjøre kompetanse knyttet til virkemiddelet regional omstilling. Dette kommer til syne ikke minst gjennom nettstedet regionalomstilling.no, som inneholder informasjon og verktøy for bruk i omstillingsarbeid. Det er utviklet en omfattende «verktøykasse» som omstillingsprogrammer kan benytte seg av. Verktøykassen inneholder ressurser og konsepter for programstyring, teknisk gjennomføring og konkret utviklingsinnsats. Kompetansedeling og utvikling av verktøy har foregått parallelt med en profesjonalisering og strukturering av virkemiddelet fra Innovasjon Norges og også fylkeskommunene og KMDs side, der føringene for omstillingskommunene er blitt klarere. Ved å anvende de ulike verktøyene unngår man at de enkelte programmene alle må gjennom den samme prøvingen og feilingen, men i stedet kan rigges og gjennomføres basert på opparbeidet kunnskap innen satsingen som helhet.

Innovasjon Norge og fylkeskommunen besitter i hovedsak god og relevant kompetanse for utøvelse av rollen som medspillere for omstillingsprogrammer. Datainnhenting i forbindelse med denne utredningen har ikke frembragt informasjon om at aktører har bestemte krav og forventninger til andre aktørers kompetanse, hvilket kan tolkes som at det ikke oppleves at aktører har betydelige kompetansemangler. Innovasjon Norges personell beskrives som svært kompetente både når det gjelder næringsutvikling og gjennomføring av omstillingsprogrammer som sådan. Også fylkeskommunenes personell beskrives som viktige sparringspartnere og veiledere for programmene, særlig når det gjelder formaliteter knyttet til anvendelse av offentlige midler. Når det gjelder kompetansen innen næringsutvikling, omstillingsarbeid og prosjektgjennomføring er det imidlertid betydelig variasjon blant de involverte personene fra fylkeskommunene. I enkelte fylker har fylkeskommunen en noe tilbaketrukket og formell rolle, mens den i andre fylker er mer proaktiv og fremoverlent i sin veiledning av omstillingsstyret og programmet. I tilfeller der fylkeskommunen er proaktiv i sin veilederrolle er samspillet mellom observatørene fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen særlig velfungerende.

Når det gjelder omstillingskommunenes kompetanse innen omstillingsarbeid så synes denne å ha blitt betydelig styrket de senere årene, hvilket må tilskrives Intro-kursene. Gjennom disse kursene tilføres kommuneorganisasjonen, programledelsen og omstillingsstyret betydelig kompetanse om omstillingsprogrammer, hvilket tilrettelegger for god programgjennomføring.

Omstillingsarbeid kan likevel tenkes gjennomført på en annen måte enn i dag, ved at det offentlige tilrettelegger for en bredere og mer slagkraftig omstillingsinnsats enn den som ligger i dagens omstillingsprogrammer. En større offentlig omstillingsinnsats, der innsats innenfor flere sektorer prioriteres og koordineres, kan potensielt gi større effekt i form av en varig og reell omstilling av en kommune eller en region. Selve omstillingsprogrammet kan da betraktes som næringsutviklingsmodulen i en større offentlig omstillingsinnsats. De sentrale, deltakende aktørene i omstillingsarbeid i dag, det vil si KMD, fylkeskommunen, Innovasjon Norge og kommunen, kan tenkes å ha økte forpliktelser i form av å bistå med andre typer virkemidler inn i en slik omstillingsinnsats. Videre kan dagens modell for virkemiddelet regional omstilling forsterkes gjennom å koordinere innsatsen i programmet med innsats fra andre aktørtyper innenfor andre sektorer enn næringsutvikling. Denne utredningen dokumenterer at det per i dag i liten grad forekommer en slik koordinering. Imidlertid kan en lang rekke aktører og ressurstyper tenkes å kunne forsterke omstillingsarbeidet i en kommune eller en region, alt avhengig av det aktuelle omstillingsområdets utfordringer og behov.

Avtaler brukes i dag blant annet som verktøy for å tilpasse areal- og transportpolitikken i større byområder. Erfaringene med slike avtaler er så langt begrensede, men det synes som om de er egnet til å kople politikkområder mellom nivåer og sektorer på en måte som skaper rask og koordinert politikimplementering. Det er usikkert hvordan avtaler vil fungere som styringsform i omstillingsprosesser. Innføring av avtaler i omstillingssammenheng er ikke bare et spørsmål om tekniske løsninger, men også om politiske ambisjoner og ønsker. Grovt sett kan vi operere med tre måter å styre og koordinere omstillingsarbeidet på.

Det første alternativet er styring gjennom partnerskap innenfor den ordinære styringskjeden. Dette alternativet representerer formelt et nullalternativ, men det er flere måter det kan rustes opp på. For det første kan en tenke seg å operere med et 'byttegode' i modellen der operatørene, fremst Innovasjon Norge, kan merittere ved å levere gode omstillingsresultater. Dette fordrer en resetting av målet for ordningen spesielt, men også regional- og distriktspolitikken generelt, til å kunne levere på omstilling for økt lokalt/regionalt bidrag til nasjonal verdiskaping. Videre kan en også tenke seg økt stimulans til regional variasjon i aktørsammensetningen ved omstillinger. Problemet her er å skape autoritet i forhold til aktører som ikke er en del av styringskjeden.

Det andre alternativet er styring gjennom avtaler, hvilket i denne sammenhengen vil si politiske avtaler. Avtaler kan ses på som forsterkede partnerskapsløsninger, og kan brukes der man ønsker raskere og mer presis måloppnåelse enn det er mulig gjennom den ordinære styringskjeden. Avtaler fordrer definerte byttegoder for å fungere. En utfordring ved avtaler vil være at de kan skape ubalanse i etablerte styringskjeder ved å knytte seg tettere opp mot enkelte parter fremfor andre.

Et tredje alternativ innebærer desentralisering av ansvaret til fylkeskommunene. Regional samordning og sektorstyring kan være et alternativ til sentral samordning og styring. Regionreformen har som mål å skape større og sterkere fylkeskommuner. Det vil da være nærliggende å gi fylkeskommunene økt ansvar for å definere og gjennomføre omstillingsprosesser. Dette fordrer i så fall at planautoriteten til fylkene styrkes. Slik desentralisering kan skje både med og uten avtaler som verktøy.

2. Metodebeskrivelse

Dette kapittelet inneholder en kort beskrivelse av formålet med utredningen, det lister opp de datakildene som er benyttet og det gir leseren en veiledning for rapportens videre innhold.

2.1 Utredningens formål

Utredningens formål er todelt. Den gir først en beskrivelse av hvordan rolle- og ansvarsfordelingen mellom de sentrale aktørene i dagens omstillingsprogrammer fungerer. Med de sentrale aktørene forstår vi Kommunal- og moderniseringsdepartementet, de involverte fylkeskommunene, Innovasjon Norge og kommunene som er tildelt omstillingsstatus. Dernest undersøkes muligheter og utfordringer knyttet til «avtalebasererte modeller», som en mulig alternativ måte å organisere omstillingsinnsats på.

2.2 Datakilder

2.2.1 Del 1: Rolle- og ansvarsfordeling i regional omstilling

Følgende aktører er intervjuet i forbindelse med utredningens del 1:

Tabell 1: Informanter – Del 1: Rolle- og ansvarsfordeling

Navn	Institusjon og rolle
Ole Magnus Aurdal, Kristin Nakken og Ingrid Wik	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Anne Helgesen og Johannes Skaar	Innovasjon Norge
Ketil Lundgaard og Mona Skaret	Innovasjon Norge
Ingrid Mathisen	Innovasjon Norge Finnmark
Trond Erik Dekko Andersen	Innovasjon Norge Nordland
Arnstein Kirste	Innovasjon Norge Trøndelag
Rune Fromreide	Innovasjon Norge Sogn og Fjordane
Tore Østgård	Troms fylkeskommune
Øyvind Visnes	Nordland fylkeskommune
Arild Egge	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Jan Heggheim	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Bjørn Iversen	Vestre Toten Omstilling, programleder
Leif Waarum	Vestre Toten Omstilling, leder av omstillingsstyret
Tor Erling Inderdal	Lierne Omstilling, programleder
Sigurd Stormo	Meløy Omstilling, leder av omstillingsstyret
Kenneth Stålsett	Sør-Varanger Omstilling, programleder
Svein Sundquist	Sør-Varanger Omstilling, leder av omstillingsstyret
Kilde: Oxford Research AS	

Følgende dokumenter er gjennomgått i forbindelse med utredningens del 1:

- Meld. St. 18 (2016-2017): Berekraftige byar og sterke distrikt

- Oslo Economics (2017, utkast) Evaluering av regional omstilling
- Oxford Research (2016) Attraktivitet og verdiskaping. Tilretteleggende tiltak i omstillingsprogrammer
- Oxford Research (2014) Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer
- Innovasjon Norge (2013) Program for helhetlig omstilling. Fagrapport.
- SNF (2009) Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet
- Nettsiden regionalomstilling.no
- Diverse midtveis- og sluttevalueringer av omstillingsprogrammer
- Publikasjonen Tilbakeblikk (årlige utgivelser 2013-16)

2.2.2 Del 2: Avtalebaserte modeller

Følgende aktører er intervjuet i forbindelse med utredningens del 2:

Tabell 2: Informanter – Del 2: Avtalebaserte modeller

Navn	Institusjon og rolle
Tore Leite	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Ketil Lundgaard og Mona Skaret	Innovasjon Norge
Hans Silborn	Vegdirektoratet
Theis Juel Theisen	Akershus fylkeskommune
Gottfried Heinzerling	Rogaland fylkeskommune
Håkon Rasmussen	Hordaland fylkeskommune
Gry Halvorsen	Møre og Romsdal fylkeskommune
Ellen-Christine Koren	Oslo kommune
Anne Irene Fagerbakke	Bergen kommune
Gunn Jorunn Aasland	Stavanger kommune
Jan Erik Lindjord	Kristiansand kommune
Kilde: Oxford Research AS	

Følgende dokumenter har vært sentrale i utredningen:

- Byvekstavtale mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Radaberg kommuner og Staten 2017-2023
- Byvekstavtale mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og staten 2017-2023
- Bymiljøavtale mellom Trondheim, Sør-Trøndelag fylkeskommune og staten 2016-2023
- Bymiljøavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten 2017-2023
- Silborn (2017) Orientering om bymiljøavtaler, belønningsavtaler, byutviklingsavtaler, byvekstavtaler, byutredninger, bypakker m.m. Notat fra Statens vegvesen, Vegdirektoratet.
- Orienteringssak Arbeidet med byutviklingsavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommunen og staten. Akershus fylkeskommune
- Tønnesen, A. og Christiansen, P. (2017) Fra bompengepakker til bymiljø- og byvekstavtaler. Samferdsel.toi.no

3. Rolle- og ansvarsfordeling i regional omstilling

Begrepet «omstilling» brukes i dag i noe ulike betydninger, og det kan være hensiktsmessig å klargjøre begrepsbruken i forbindelse med dette oppdraget.

1. For det første benyttes begrepet om endringen som inntreffer for Norges økonomi totalt sett, der oljevirksomheten fases ut og andre næringer overtar.
2. For det andre benyttes begrepet om kommuner og regioner der en hjørnesteinsbedrift forsvinner, og det er behov for å skape et stort antall nye arbeidsplasser for å forhindre høy arbeidsledighet og en potensiell kraftig nedgang i folketallet og en negativ spiral for kommunen/regionen som helhet.
3. For det tredje benyttes begrepet omstilling om kommuner og regioner som opplever gradvis nedgang i befolkning og arbeidsplasser, men uten at arbeidsledigheten er høy.

Det er dermed viktig å være bevisst hvilken definisjon av «omstilling» som legges til grunn. Oxford Research oppfatter at den første definisjonen ikke er relevant i denne sammenhengen, men at det er aktiviteten gjennom virkemiddelet regional omstilling (finansiert over post 553.65 – Omstillingsprogrammer ved akutte endringer i arbeidsmarkedet) som skal adresseres i utredningen. Innen dette virkemiddelet kan det skilles mellom de statlig finansierte programmene og de ordinære programmene utvalgt av fylkeskommuner. De statlig finansierte programmene adresserer gjerne mer kritiske situasjoner og innebærer større finansielle ressurser enn de ordinære programmene.

3.1 Regional omstilling som virkemiddel

Omstillingsstatus tildeles kommuner, grupperinger av kommuner eller regioner hvor det lokale næringslivet forvitrer eller blir kraftig bygget ned, og mange arbeidsplasser går tapt. Kommuner og regioner som innvilges omstillingsstatus kjennetegnes ved at de mangler den dynamikk som er nødvendig for at de skal tilpasse seg nye rammebetingelser og gjennomføre en økonomisk omstilling. Omstillingsarbeidet skal bidra til å skape en slik dynamikk i et samfunn preget av krise eller forvitring.

Regional omstilling er et landsdekkende, ekstraordinært og tidsavgrenset offentlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktpolitikken. Bevilgningen kan gis til områder som står overfor spesielt store omstillingsproblemer som følge av en negativ utvikling i antall arbeidsplasser og folketall. Områder som ikke er del av en regional bo- og arbeidsmarkedsregion, med et avgrenset arbeidsmarked og ensidig nærings- og sysselsettingsgrunnlag, er mest sårbare for endringer i internasjonale og nasjonale rammevilkår og har en særlig stor utfordring når det gjelder omstilling og nyskaping.

Virkemiddelet beskrives av flere informanter som «reparerende». Dette viser i første rekke til at virkemiddelet kommer til anvendelse i områder som opplever utfordringer og et behov for å adressere disse. Dette står i kontrast til andre virkemidler i Innovasjon Norge, der tilsagn gis på grunnlag verdiskapingspotensial, innovasjonshøyde, etc. Imidlertid skal virkemiddelet regional omstilling ikke bare «reparere», men bidra til økt utviklingsaktivitet i omstillingsområder også etter avsluttet program, gjennom en styrking av utviklingsevnen både i næringslivet og i kommuneorganisasjonen.

Det kan identifiseres tre hovedtyper bakenforliggende utfordringer som har ledet frem til omstillingsstatus:

- Hjørnesteinsbedriften avviker eller sentrale bedrifter nedskalerer
- Varige strukturendringer og befolkningsnedgang
- Ensidig næringsstruktur i kommunen innebærer stor sårbarhet

Disse utfordringene kan lede frem mot omstillingsstatus på litt ulike måter. Ved avvikling av drift kan omstillingslovens bestemmelser komme i virksomhet. Denne loven pålegger at bedrifter med minst 30 ansatte rapporterer til fylkeskommunen ved en avvikling av driften. En slik innrapportering kan innebære at det settes i gang en prosess som leder frem mot omstillingsstatus, gjerne etter møter mellom kommunen, fylkeskommunen og eventuelt også KMD. I tillegg kan omstillingsstatus tildeles som følge av de enkelte fylkeskommuners årlige innspill til KMD om kommuner som har omstillingsutfordringer. Innspillene kan omfatte kommuner som kjennetegnes av alle de tre hovedtypene av bakenforliggende utfordringer nevnt over.

Det er stor variasjon i utfordringer og tilgjengelige ressurser blant omstillingsprogrammene. Innova-sjon Norges nettside for regional omstilling lister opp 26 omstillingsprogrammer som gjennomføres per tid. Enkelte av disse gjennomføres i kommuner som for eksempel har opplevd strukturelle endringer i fiskerinæringen og medfølgende befolkningsnedgang, mens andre har tapt hundrevis av arbeidsplasser gjennom avvikling av enkeltbedrifter. Budsjettene i de aktuelle programmene varierer fra omtrent 10 til 100 millioner kroner for programperioden som helhet. I de minste programmene kan det, etter Oxford Researchs vurdering, hevdes at formålet ikke er å «omstille» næringslivet, i betydning å skape markant endring av næringslivet. Kanskje er det mer presist å snakke om utviklingsprogrammer i slike tilfeller, ettersom det arbeides med konkrete bedrifter for å bidra til vekst og utvikling i eksisterende næringsliv, men uten å forårsake en omfattende endring av næringslivet som helhet. I de største programmene, inkludert de ekstraordinære, statlig finansierte programmene som blant andre Sør-Varanger, Lierne og Meløy, er derimot målsettingen å substituere avvirket næringsvirksomhet med noe nytt.

Fylkeskommunene har ansvaret for omstillingsarbeid i eget fylke, og avgjør hvilke kommuner eller grupperinger av kommuner som skal gis omstillingsstatus. Fylkeskommunene får overført midler fra KMD basert på en forutgående, årlig dialog om omstillingsbehovene i fylket, og reelt sett vil det være en klar sammenheng mellom kommunene som er innmeldt med omstillingsbehov og kommunene som innvilges omstillingsstatus. Oppgavene til fylkeskommunen er å prioritere områder som skal få midler til omstillingsarbeidet og avgjøre hvor mye midler disse i så tilfelle skal få.

Noen kommuner har i særlig grad vært utsatt for utfordringer ved at en stor andel av arbeidsplassene har gått tapt på kort tid. I tilfeller hvor omfanget av de endringer som utløser omstillingsbehovet øker eller hvor flere faktorer spiller inn samtidig, kan det nasjonale virkemiddelapparatet kobles inn. I slike

tilfeller bidrar både staten og fylkeskommunene til omstillingsarbeid i kommunene. Kriteriene for at staten skal bidra med ekstraordinære midler er ifølge KMD¹:

- Reduksjonen i den direkte sysselsettingen i hjørnesteinsbedriften/næringen bør være meget betydelig over en 3-års periode.
- Reduksjonen bør som hovedregel utgjøre minst 15 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen.
- I absolutte tall bør nedleggelsen som et minimum ligge på 150 personer. I helt særskilte tilfeller bør det imidlertid vurderes om en kan gå noe lavere på små og isolerte steder.

Kommuner som har status som omstillingsområder, får overført midler fra fylkeskommunen over en periode på inntil seks år. Disse midlene kan kombineres med midler fra kommunen og eventuelt fra næringslivet og fylkeskommunen (egne midler). Størrelsen på bidraget fra kommune og næringsliv blir bestemt av den enkelte fylkeskommune. En vanlig modell er at fylkeskommunen bidrar med 75 prosent av budsjettet, mens kommunen bidrar med de resterende 25 prosent. Enkelte fylkeskommuner krever ikke kommunal medfinansiering, og enkelte fylkeskommuner supplerer de overførte midlene fra KMD med egne midler. I de statlig finansierte programmene kommer det største bidraget fra KMD, mens fylkeskommune og kommune medfinansierer programmet. Programmet i Sør-Varanger har, som et eksempel, et budsjett på totalt 60 millioner kroner, hvorav 40 fra KMD, 10 fra fylkeskommunen og 10 fra kommunen. Programmet i Lierne har også et budsjett på totalt 60 millioner kroner, hvorav 30 fra KMD, 15 fra fylkeskommunen og 15 fra kommunen, mens programmet i Meløy har et totalt budsjett på 100 millioner kroner, hvorav 50 fra KMD, 25 fra fylkeskommunen og 25 fra kommunen.

Buskerud fylkeskommune hadde to omstillingsområder (Rollag og Ringeriksregionen) da de i 2013 meldte inn Hurum som en kommune med omstillingsbehov, uten at beløpet tilført fra KMD ble økt sammenlignet med året før. Fylkeskommunen valgte da å benytte egne midler til omstilling, slik at antall omstillingsområder ble økt med ett uten at tilsagnsbeløpet til det enkelte omstillingsprogram ble redusert. Dette illustrerer den fleksibiliteten som ligger i fylkeskommunens prioriteringer mellom antall områder, totalt budsjett til omstilling og tildelingsbeløp til det enkelte program.

Omstillingsmidlene er en tidsbegrenset ekstraordinær innsats til utvikling av nye prosjekter innen omstillings- og nyskappingsarbeid. Midlene skal derfor primært brukes til prosjekter i tidlig fase, forstudie og forprosjekt, og er et supplement til de ordinære virkemidlene. Bruken av omstillingsmidlene skal være med å klargjøre og utrede prosjektene som et grunnlag for senere gjennomføring i hovedprosjekt.

3.1.1 Målsettinger ved et omstillingsprogram

Et omstillingsprogram skal bidra til nye lønnsomme arbeidsplasser, økt verdiskaping i næringslivet og en styrket utviklingsevne for de stedene som mottar støtten. En hovedutfordring i omstillingsarbeid

¹ Regjeringen.no (2014) <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/regional-omstilling/id2345466/>

er å skape en bred lokal forståelse, mobilisering og forankring som kan resultere i positive omstillingsprosesser i det aktuelle området.

Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid i Innovasjon Norge har formulert målsettinger for satsingen som helhet. Målsettingene er knyttet til arbeidsplasser, næringslivets sammensetting og bygging av kompetanse for å sikre bærekraft i oppfølgingen av omstillingsprogrammet. Følgende målsettinger er formulert:

- Bidra til etablering av nye arbeidsplasser, eventuelt sikring av eksisterende arbeidsplasser
- Et mer robust næringsliv (diversifisering), dvs. mindre ensidig og mindre sårbart for konjunkturer og negativ utvikling i enkelt næringer
- Styrket utviklingskompetanse i kommunens administrasjon og næringsliv

Disse generelle målsettingene reflekteres gjerne i de enkelte programmenes egenformulerte målsettinger. Omstillingsprogrammene har gjerne målsettinger for antall arbeidsplasser som skal etableres eller sikres. Enkelte programmer har i tillegg særlige sektorer som innsatsområder, og eventuelt målformuleringer angående kommunens attraktivitet og befolkningsutvikling.

Undersøkelser gjennomført av Innovasjon Norge viser at det i programmene er et stort fokus på å bidra til å skape arbeidsplasser og sikring av arbeidsplasser. I tillegg rettes mer av arbeidet i omstillingsområdene mot nettverksbygging og tilrettelegging for samarbeidskonstellasjoner i næringslivet. Kompetansetiltak overfor næringslivet er også sentralt.

3.1.2 Rolleforståelse og forventninger til rolleutøvelsen

Det er de senere årene arbeidet aktivt fra KMD og Innovasjon Norges side for å institusjonalisere og tilgjengeliggjøre kompetanse knyttet til virkemiddelet regional omstilling. Dette kommer til syne ikke minst gjennom nettstedet regionalomstilling.no, som inneholder informasjon og verktøy for bruk i omstillingsarbeid. I tillegg finnes det personer i Innovasjon Norge, fylkeskommunene og KMD med omfattende erfaring med virkemiddelet. Kompetansedeling og utvikling av verktøy har foregått parallelt med en profesjonalisering og strukturering av virkemiddelet fra Innovasjon Norges og også fylkeskommunene og KMDs side, der føringene for omstillingskommunene er blitt klarere.

Informanter rapporterer at de opplever at Innovasjon Norge og fylkeskommunen i hovedsak besitter god og relevant kompetanse for utøvelse av rollen som medspillere for omstillingsprogrammer. Datinnhenting har ikke frembragt informasjon om at aktører har bestemte krav og forventninger til andre aktørers kompetanse, hvilket kan tolkes som at det ikke oppleves at aktører har betydelige kompetansemangler. Innovasjon Norges personell beskrives som svært kompetente både når det gjelder næringsutvikling og gjennomføring av omstillingsprogrammer som sådan. Også fylkeskommunenes personell beskrives som viktige sparringspartnere og veiledere for programmene, særlig når det gjelder formaliteter knyttet til anvendelse av offentlige midler. Når det gjelder kompetansen innen næringsutvikling, omstillingsarbeid og prosjektgjennomføring er det imidlertid betydelig variasjon blant de involverte personene fra fylkeskommunene. I enkelte fylker har fylkeskommunen en noe tilbaketrukket

og formell rolle, mens den i andre fylker er mer proaktiv og fremoverlent i sin veiledning av omstillingsstyret og programmet. I tilfeller der fylkeskommunen er proaktiv i sin veilederrolle, rapporteres det at samspillet mellom observatørene fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen er særlig velfungerende.

Når det gjelder omstillingskommunenes kompetanse innen omstillingsarbeid så synes denne å ha blitt betydelig styrket de senere årene, hvilket må tilskrives Intro-kursene som gjennomføres i strategi- og forankringsfasen og tidlig i gjennomføringsfasen. Gjennom disse kursene tilføres kommuneorganisasjonen, programledelsen og omstillingsstyret betydelig kompetanse om omstillingsprogrammer, hvilket tilrettelegger for god programgjennomføring. Kompetanseprofilen til programleder vil variere mellom omstillingsprogrammer, og det er Oxford Research vurdering, basert på innsikt i en lang rekke programmer, at denne har betydning for innholdet i den enkelte program. For eksempel er det en tendens til at programledere med begrenset næringsutviklingskompetanse vektlegger tilretteleggende prosjekter i sterkere grad enn programledere med omfattende næringsutviklingskompetanse. Innsikten i disse programmene viser også at styre- og utviklingskompetanse i omstillingsstyrene, og da særlig for posisjonen som leder av omstillingsstyret, er avgjørende for at omstillingsstyret kan ta den strategiske funksjonen som det er tiltenkt.

I sum er virkemiddelet i all hovedsak preget av god rolleforståelse, uten urealistiske eller feilaktige forventninger til hva andre aktørtyper skal og kan bidra med. Imidlertid er det et par unntak, knyttet til nye omstillingskommuner og uerfarne fylkeskommuner.

Enkelte potensielle omstillingskommuner opplever at KMD og fylkeskommunens kriterier for å innvilge omstillingsstatus er strengere enn antatt fra kommunens side. Kommunene kan oppleve nærings- og befolkningssituasjonen i egen kommune som svært utfordrende eller til og med kritisk, og av den grunn ha høye forventninger til bistand fra statlig og regionalt hold. Forventningene kan være urealistiske både hva gjelder omfanget av økonomisk støtte og graden av frihet kommunene har til å disponere over midlene. KMD vektlegger å være tydelig i dialogen med kommuner som ønsker omstillingsstatus i form av tildeling av ekstraordinære, statlige midler. KMD viser da til de etablerte kriteriene og muligheten for å utvise skjønn blant annet knyttet til omfanget av pendlingsmuligheter i det potensielle omstillingsområdet, og viser til vurderingene som er foretatt i tidligere tilfeller der det er innvilget slike midler.

En annen svakhet knyttet til rolleforståelse og -utøvelse finnes blant fylkeskommuner som har liten erfaring med omstillingsprogrammer. Mens enkelte fylkeskommuner gjerne har minst et par-tre programmer operative til enhver tid, er det andre som kan oppleve perioder uten operative programmer. Når dette i tillegg kombineres med endringer på personellsiden i fylkeskommunen, forsvinner denne kompetansen. Følgelig er det betydelig variasjon mellom fylkeskommunene i rolleutøvelsen, og enkelte informanter påpeker behovet for å forplikte de ulike aktørene, inkludert fylkeskommunen, til å ta det ansvaret de er tildelt i henhold til rollefordelingen i omstillingsprogrammer.

Informanter rapporterer også om noe begrepsforvirring knyttet til virkemiddelet regional omstilling på den ene siden og behovet for omstilling av den norske oljeindustrien på den andre siden. Særlig på politisk, fylkeskommunalt nivå kan innsikten i virkemiddelet være begrenset, og forventningene til

effektene av et omstillingsprogram kan være urealistiske. I tillegg oppleves det i noen tilfeller at det er manglende forståelse for nødvendigheten av å arbeide langsiktig i omstillingsprosesser.

3.1.3 Faseinndelingen i et omstillingsprogram²

Innovasjon Norge har definert fire faser som omstillingsprogrammer bør følge. Hver fase har klare oppgaver og leveranser, og en avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale aktører. Fasene beskrives kort i det følgende.

1. Avklaringsfasen

Iverksettelsen av en avklaringsfase for et mulig omstillingsprogram kan komme i stand som følge av fylkeskommunens overvåkning av egne kommuner eller på initiativ fra kommunen. Avklaringsfasen er fylkeskommunens ansvar, og gjennomføres i samarbeid med kommunen. En sentral aktivitet er utarbeidelse av en samfunnsmessig konsekvensanalyse for det potensielle omstillingsområdet. Analysen skal dokumentere situasjonen for næringslivet og sysselsettingen i det aktuelle området, inkludert nærings- og sysselsettingsutvikling de seneste ti årene, samt gi en prognose for utviklingen de kommende ti år. Dokumentasjonen skal også omfatte relevante demografiske forhold som flyttemønstre, utdanning og pendling, og inneholde en framskriving av kommunens økonomi. Konsekvensanalysen og søknaden fra kommunen er grunnlaget for fylkeskommunens søknad til KMD om omstillingsmidler for området. Avklaringsfasen gjennomføres normalt innenfor en tidsramme på to til tre måneder. Innovasjon Norge har ingen formell rolle i denne fasen, men er i enkelte fylker likevel koblet på som samarbeidspartner.

2. Strategi- og forankringsfasen

Strategi- og forankringsfasen, som gjerne har en varighet på seks til åtte måneder, begynner med fylkeskommunens tildeling av omstillingsstatus og bevilgning av midler. Innovasjon Norge tilbyr INTRO-kurs for prosjektorganisasjonen i strategi- og forankringsfasen. Kurset gir viktig kunnskap om omstillingsprosesser generelt og om gjennomføring av strategi- og forankringsfasen spesielt.

Kommunen er ansvarlig for denne fasen, som gjennomføres som et prosjekt, ofte med ekstern prosjektleder. Utarbeidelse av styringsdokumenter er en viktig aktivitet i strategi- og forankringsfasen. Som kunnskapsgrunnlag for omstillingsarbeidet utarbeides det en utviklingsanalyse, som identifiserer områdets konkurransefortrinn og utviklingsmuligheter, og inneholder forslag til konkrete utviklings tiltak. På grunnlag av utviklingsanalysen utarbeides det en omstillingsplan, samt handlingsplan for omstillingsprogrammets første gjennomføringsår. Kommunen behandler og vedtar omstillingsplanen og handlingsplanen og sender søknad om omstillingsmidler, vedlagt vedtatt omstillingsplan og handlingsplan, til fylkeskommunen. En annen oppgave i denne fasen er mobilisering av næringslivet og forankring av målsettinger og strategier.

² regionalomstilling.no er en viktig kilde for dette delkapittelet

3. Gjennomføringsfasen

Gjennomføringsfasen, som kan vare inntil seks år, starter med fylkeskommunens tilsagn om midler til omstillingsprogrammet. I denne fasen delegeres selve omstillingsarbeidet til en omstillingsorganisasjon, organisatorisk lokalisert i kommunen eller i en ekstern organisasjon, som etableres med programlederressurser og et omstillingsstyre. I gjennomføringsfasen realiseres omstillingsplanen ved å gjennomføre tiltakene i de årlige handlingsplanene.

Ved oppstarten av gjennomføringsfasen holder Innovasjon Norge INTRO-kurs, der blant annet involverte aktørers rolle og oppgaver blir gjennomgått. Som en kontroll av programmets funksjon, innretting og fremdrift gjennomfører Innovasjon Norge årlige programstatusvurderinger. Dette er en egenvurdering av omstillingsarbeidet, og innebærer blant annet et heldags arbeidsmøte for programledelsen og omstillingsstyret, under ledelse av en ekstern prosessleder. Programstatusvurderingen leder til innspill til forbedringstiltak.

I denne fasen gir fylkeskommunen tilsagn om årlige omstillingsmidler, basert på en vurdering av omstillings- og handlingsplan. Innovasjon Norge gir råd og veiledning i nært samarbeid med fylkeskommunen, og vurderer og rapporterer fremdrift og resultater i omstillingsarbeidet.

Kommunen behandler årsrapport og vedtar forslag til ny handlingsplan fra omstillingsorganisasjonen, den søker årlig om omstillingsmidler fra fylkeskommunen, og den bevilger egenandel (eventuelt) til omstillingsarbeidet. I tillegg vurderer den løpende omstillingsstyrets arbeid og sammensetning.

4. Avslutningsfasen

Avslutningsfasen innebærer forberedelse av utviklingsarbeid i tiden etter omstillingsprogrammet, der omstillingsområdet ikke mottar ekstra midler fra fylkeskommunen. Arbeidet organiseres som et prosjekt, og klargjør organisering, finansiering og forankring av utviklingsarbeidet, der det bygges videre på kompetansen som er etablert gjennom omstillingsarbeidet. Det er kommunens politikere og administrasjon som har ansvaret for videreføring av omstillingsarbeidet etter at omstillingsperioden er avsluttet. Videreføringen må skje i nært samarbeid med andre offentlige virkemiddelaktører og det lokale næringslivet.

Omstillingsorganisasjonen skal utarbeide en sluttrapport for omstillingsarbeidet. Innovasjon Norge vil også selv, i samarbeid med fylkeskommunen, gjennomføre en sluttevaluering av programmet.

3.1.4 Programgjennomføring

Omstillingsprogrammets «innretting» viser til de tiltakene og aktivitetene som gjennomføres med ressursene i programmet, i innsatsen for å nå programmets formulerte målsettinger. Ikke minst handler dette om balansen mellom tilretteleggende og bedriftsrettede tiltak, som i all hovedsak er en funksjon av næringsgrunnlaget i omstillingsområdet. Virkemiddelet åpner for en kombinasjon av bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter.

De bedriftsrettede tiltakene har til felles at de involverer næringslivet direkte, enten ved at programmet inviterer bedrifter til å lansere prosjekter som støtter opp under målsettingene og dermed kan motta tilsagn fra programmet, eller ved at programmet proaktivt igangsetter tiltak som næringslivet involveres i (for eksempel etablering av nettverk og samarbeidsarenaer).

Næringslivets utviklingspotensial (evne og vilje til vekst og utvikling) avgjør i stor grad programmenes innretning,³ samtidig som næringsutviklingskompetansen i omstillingsorganisasjonen også synes å ha betydning.⁴ I kommuner med vekstkraftig næringsliv er det grunnlag for søknadsbaserte omstillingsprogrammer, det vil si ordninger der kommunens næringsliv kan søke om støtte til gjennomføring av prosjekter i egen bedrift, jf. PLP-metodikken. Dette innebærer en strategi som går ut på å stimulere «underskogen» av næringsutviklingsinitiativer, og således generere et stort antall prosesser og utløse merverdi som i sum resulterer i etablering av arbeidsplasser som ellers ikke ville eksistert.

Forvaltning av omstillingsmidlene

Omstillingsmidler er en tidsbegrenset ekstraordinær innsats til utvikling av nye prosjekter, og et supplement til de ordinære virkemidlene. Omstillingsmidlene kan brukes til administrasjon av omstillingsorganisasjonen, tilretteleggende prosjekter og bedriftsrettede prosjekter.

Tilretteleggende prosjekter: Samfunns- og infrastrukturtiltak kan finansieres dersom de har stor betydning for en vellykket omstilling. Eksempler på slike prosjekter er lokal mobilisering, bygdeutvikling, kompetanseutvikling og utvikling av nettverk mellom bedrifter.

Bedriftsrettede prosjekter: Midlene skal primært brukes til prosjekter i tidlig fase (forstudie og forprosjekt), for å avklare potensial for hovedprosjekter. Midlene kan også gis til nyetableringer og i eksisterende bedrifter til fysiske investeringer, ekstraordinære etableringskostnader, markedsundersøkelser, prosess- og produktutvikling, kompetanseheving og konsulenthjelp.

Kilde: regionalomstilling.no

Omstillingsprogrammer gjennomfører også ulike typer tilretteleggende tiltak, som ikke er tiltenkt å resultere i konkrete arbeidsplasser i bestemte bedrifter, men på mer overordnet sett tilrettelegge for en mer attraktiv kommune å bo og drive næringsvirksomhet i. Det finnes et bredt spekter av tiltak innen denne kategorien. Begrepet bolyst benyttes gjerne som en sekkepost for ulike typer tiltak rettet mot å styrke kommunens attraktivitet som bosted. Ofte handler slike tiltak om å få i gang sosial aktivitet eller tilrettelegge for sosiale tilbud. Med stedsutvikling refereres det gjerne til fysisk utbedring av sentrumsområder i kommune, eller eventuelt oppgradering av et havneanlegg, eller lignende. Enkelte programmer har arbeidet mot samferdselsmyndigheter for å utbedre veitraséer, eventuelt for å plassere nye traséer der det er hensiktsmessig for kommunen. Det er også arbeidet blant annet med å sikre tilstrekkelig antall boliger i kommunen, slik at dette ikke utgjør en hemsko for utviklingen.

I et intervensjonslogisk perspektiv er det sentrale spørsmålet om tiltakene som iverksettes bidrar til å «korrigere» situasjonen som lå til grunn for omstillingsprogrammet. Oxford Research og andre analy-

³ Oxford Research (2014) Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer.

⁴ Dette synliggjøres i blant annet evalueringer av omstillingsprogrammer i Flakstad (Oxford Research, 2014 og 2017) og Rollag (Oxford Research, 2014).

semiljøers erfaring er at det er nødvendig å arbeide «med» næringslivet for å nå overordnede målsettinger om etablerte eller sikrede arbeidsplasser og et mer robust næringsliv. Slike målsettinger kan ikke nås gjennom tilretteleggende prosjekter alene. Imidlertid kan tilretteleggende tiltak være svært viktige som et supplement til bedriftsrettede tiltak. For eksempel kan fravær av boliger i en kommune være en betydelig flaskehals for en kommunes utvikling, og offentlige tiltak for å fjerne denne flaskehalsen kan derfor være av stor betydning. Innovasjon Norge utformet i 2013 en rapport om såkalt «Helhetlig omstilling», der det argumenteres for at bedriftsrettede og tilretteleggende tiltak må ses i sammenheng. Det argumenteres for at omstillingsbehovene i kommuner og regioner ikke kan avgrensnes til «ren» næringsutvikling med fokus kun på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og arbeidsplassvekst. Helhetlig omstilling tar hensyn til relevante faktorer som hemmer og fremmer arbeidsplassvekst og attraktivitet i alle faser av omstillingsperioden.⁵

3.1.5 Innovasjon Norges verktøykasse for omstillingsprogrammer

Innovasjon Norge har utviklet en omfattende «verktøykasse» som omstillingsprogrammer kan benytte seg av. Verktøykassen inneholder ressurser og konsepter for programstyring, teknisk gjennomføring og konkret utviklingsinnsats. Flere av verktøyene innebærer mulighet for medfinansiering fra Innovasjon Norge.

Verktøykassen og nettsiden regionalomstilling.no, som har blitt utviklet de senere årene, innebærer en betydelig forbedring av kompetansedelingen innen virkemiddelet. Ved å anvende de ulike verktøyene unngår man at de enkelte programmene alle må gjennom den samme prøvingen og feilingen, men i stedet kan rigges og gjennomføres basert på opparbeidet kunnskap innen satsingen som helhet. Flere av verktøyene innebærer bruk av eksterne konsulenter med spisskompetanse innen omstillingsarbeid og næringsutvikling. Disse konsulentene har rammeavtaler med Innovasjon Norge. Verktøyene kan klassifiseres som følger (kategoriene er ikke klart avgrensede og gjensidig utelukkende):

- **Program- og prosjektledelse**
Dette er verktøy som benyttes for å styre programmet som helhet og enkeltprosjekter i programrets portefølje. De omfatter kompetansetilførsel (INTRO-kurs for strategi- og forankringsfasen og for gjennomføringsfasen), strategiarbeid (styreseminar), veiledere for utforming av styringsdokumenter (utviklingsanalyse, omstillingsplan og handlingsplan) og prosjektgjennomføring (PLP-kurs og prosjektlederrapporten).
- **Næringsutvikling**
Dette er konsepter som omstillingsprogrammer kan benytte i omstillingsarbeidet, enten for å tilrettelegge for næringsutvikling og attraktivitet (Næringsvennlig region og Omdømmebygging) eller i arbeid direkte med næringslivet (SMB-utvikling og Kompetanseprogram for handels- og service-næringen).

⁵ Innovasjon Norge (2013) Program for helhetlig omstilling. Fagrapport.

- Evaluering og videreføring

Dette er verktøy som bidrar til god gjennomføring og videreføring av omstillingsprogrammer. Programstatusvurderinger gjennomføres årlig for å identifisere forbedringsmuligheter i programmers organisering og innretting, mens sluttevalueringer skal gi en avsluttende vurdering av programmet og trekke frem læringspunkter for kommunens videre utviklingsarbeid og for andre omstillingsprogrammer. Konseptet Videreføring av omstillingsarbeid brukes av programmet og kommunen i fellesskap for å avgjøre hvordan kommunen kan bevare den opparbeidede kompetansen og fortsette innsatsen innen næringsutvikling.

De seneste tre-fire årene er det gjennomført flere tiltak for å styrke fylkeskommunenes kompetanse særlig knyttet til avklaringsfasen i omstillingsprogrammer. Det er utviklet et Panda-verktøy spesifikt for omstillingsprogrammer (modulen Panda RO), med formål å fremskaffe informasjon som belyser potensielle omstillingsområders situasjon og framtidsutsikter. Dataene kan gi informasjon om behovene for å iverksette offentlige tiltak, for eksempel i form av et omstillingsprogram. Verktøyet er utviklet av Sintef på oppdrag fra Innovasjon Norge og Pandagruppen, og beregner samfunnsmessige konsekvenser av bortfall av arbeidsplasser. Dette gjelder både reduksjon i absolutte tall og den prosentvise nedgangen av den totale sysselsettingen. Verktøyet kan potensielt utvikles til å fungere som et porteføljestyringsverktøy. Det er under utvikling moduler for fase 2 og fase 3 i omstillingsprogrammer.

Det er også arbeidet med et Intro-kurs for fylkeskommunene. Dette kurset skal tilføre fylkeskommunene kompetanse knyttet til deres rolle i omstillingsprogrammer. Utviklingen av Intro-kurs for fylkeskommunene er fremdeles i tidlig fase. Kontaktkonferansen er en møteplass som samler personer fra KMD, fylkeskommunene og Innovasjon Norge for erfaringsutveksling og læring.

Omstillingsprogrammer har tilgang til verktøyet Næringsvennlig kommune, som gjennomføres av kommuneorganisasjonen i omstillingskommuner med formål å bli en bedre samarbeidspartner for det lokale næringslivet. For tiden er det under utvikling et verktøy kalt Næringsvennlig region, som har et videre geografisk nedslagsfelt enn Næringsvennlig kommune. Verktøyet er utviklet av Innovasjon Norges omstillingsteam, i samarbeid med KMD, fylkeskommuner, Siva, Distriktssenteret, regioner og Sintef, og vil være tilgjengelig for omstillingsområder (eventuelt etter avslutning av programmer, by-regionprogrammer og regioner med internt samarbeid om næringsutvikling. Konseptet piloteres i omstillingsprogrammene i Indre Fosen og Gratangen, i samarbeid med omkringliggende kommuner.

Årsaken til at noen kommuner ikke benytter Innovasjon Norges måte å drive omstillingsarbeid på, i betydning nyttiggjør seg næringsutviklingsverktøyene i verktøykassen, kan være at de ikke har et næringsgrunnlag (eller kun i noen grad har et næringsgrunnlag) å anvende verktøyene på. Undersøkelser viser at det lokale næringslivets engasjement er helt avgjørende for et vellykket omstillingsprogram.⁶

⁶ SNF (2009) Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet

3.2 Aktørene i omstillingsarbeidet

De sentrale aktørene involvert i virkemiddelet regional omstilling er Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fylkeskommunene, Innovasjon Norge og kommunene. Internt i det enkelte omstillingsprogram er det en rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen(e), omstillingsstyret og programledelsen.

3.2.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet bevilger midler til fylkeskommunene basert på en forutgående dialog der omstillingsutfordringer i det enkelte fylkes ulike kommuner og regioner blir beskrevet. Dialogen omfatter både eksisterende og potensielle nye omstillingsområder.

KMD ber årlig om innspill fra fylkeskommunene om kommuner og regioner som opplever stor reduksjon i antall sysselsatte i hjørnesteinsbedrifter/-næringer. Fra og med budsjettåret 2017 etablerte KMD en ny målstruktur for programkategori 13.50 *Distrikts- og regionalpolitikk*. Som følge av dette ble også kapittel- og poststrukturen endret. Blant annet ble det etablert en egen post for midler til regional omstilling, hvilket kan forstås som en synliggjøring og oppgradering av dette virkemiddelet. Kapittel 553 post 65 *Omstillingsprogrammer ved akutte endringer i arbeidsmarkedet* skal bidra til å realisere hovedmål 2 *Omstillingsdyktige regioner* og delmål 2.3 *Nye arbeidsplasser i områder rammet av vesentlig reduksjon i sysselsetting*.⁷

Som del av beslutningsgrunnlaget må fylkeskommunene dokumentere utviklingen for næringslivet og sysselsettingen i det aktuelle området. Verktøyet PANDA for Regional omstilling kan benyttes for å fremskaffe slik dokumentasjon. Det er kun for potensielle nye omstillingsområder det kreves slik detaljert dokumentasjon.

Ved vurdering av hvor mye midler som skal tildeles den enkelte fylkeskommune, legger KMD vekt på omfanget av reduksjonen i sysselsettingen i kommunen regionen. Det varierer mellom periodene i et omstillingsprogram hvor mye midler som er nødvendig, med størst behov i gjennomføringsfasen og mindre behov i strategi- og forankringsfasen og i avslutningsfasen.

KMD fastsetter rammen for kapittel 553 post 65. I 2017 var den totale bevilgningen over posten 130 millioner kroner. Av disse ble 95 millioner kroner tildelt fylkeskommunene, basert på deres innmeldte omstillingsbehov. I tillegg ble 20 millioner kroner tildelt omstillingsprogrammet i Sør-Varanger kommune, som ekstraordinære, statlige omstillingsmidler. Innovasjon Norge ble tildelt 15 millioner kroner for å ivareta funksjonen som Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid.⁸ Bevilget beløp til fylkeskommunene har vært relativt stabilt over flere år, hvilket indikerer en vedvarende stabil prioritering av virkemiddelet som del av den regionale utviklingspolitikken.

KMD kan tildele ekstraordinære, statlige omstillingsmidler, når KMDs kriterier for omstilling er møtt. De aktuelle omstillingskommunene søker da direkte til KMD. Dette er aktuelt når omstillingsbehovet

⁷ Brev fra KMD til fylkeskommunene angående innspill om ekstraordinære omstillingsutfordringer i fylkene, 28.03.2017.

⁸ Fordeling av bevilgning på programkategori 13.50 i 2017.

er særlig stort. Et sentralt kriterium for å få innvilget ekstraordinære, statlige midler er bortfall av 15 prosent av arbeidsplassene i kommunen, men det brukes også skjønn blant annet knyttet til grad av integrering i en større bo- og arbeidsmarkedsregion. Eksempelvis møtte ikke Sør-Varanger kravet om bortfall av 15 prosent av arbeidsplassene, men ettersom kommunen ikke er integrert i en bo- og arbeidsmarkedsregion, ble ekstraordinære, statlige omstillingsmidler likevel innvilget.

Mens andre programmer får årlige bevilgninger, får de statlig finansierte programmene tildelt midler for hele omstillingsperioden gjennom en enkelt tildeling eller som to eller tre tildelinger. Hensikten med dette er å gi omstillingskommunene større fleksibilitet i arbeidet. Per tid er det fire slike programmer, i Sør-Varanger, Andøy, Meløy og Lierne kommuner. Disse programmene har i hovedsak større budsjetter enn øvrige omstillingsprogrammer.

Utover å innhente opplysninger om omstillingsbehov og påfølgende tildelingen av midler til fylkeskommunene og som ekstraordinære, statlige omstillingsmidler, har KMD løpende kontakt med Innovasjon Norge som Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. Innovasjon Norge og KMD samarbeider tett for å utvikle virkemiddelet regional omstilling. Fra Innovasjon Norge mottar KMD rapporter om resultater og effekter av omstillingsarbeid. Aktiviteter i programmene rapporteres dessuten gjennom regionalforvaltning.no. KMD, fylkeskommunene og Innovasjon Norge møtes også gjennom Kontaktkonferansen, som adresserer problemstillinger innen regional omstilling som er relevante for alle disse tre aktørene.

KMD er tidvis i direkte kontakt med enkeltprogrammer, og da gjerne i tidlig fase i programmene. Kontakten er mer regelmessig med de ekstraordinære, statlig finansierte programmene, som rapporterer årlig direkte til KMD.

3.2.2 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for en helhetlig regional utviklingspolitikk. Fylkeskommunen fastsetter kriteriene for å få omstillingsstatus og identifiserer regionale omstillingsbehov. Det er videre fylkeskommunen som gjennomfører en samfunnsmessig konsekvensanalyse for å avklare om et område oppfyller kriteriene.

Fylkeskommunen behandler også søknader om omstillingsmidler, tildeler områder omstillingsstatus og fastlegger antall år et område skal ha slik status. Fylkeskommunen har vanligvis en observatør i styret for omstillingsarbeidet. I de tilfellene der det innvilges et statlig, ekstraordinært omstillingsprogram har gjerne fylkeskommunen en proaktiv rolle i dialogen med KMD, som medspiller for den aktuelle kommunen.

Fylkeskommunene beslutter hvilke kommuner/regioner som skal tildeles omstillingsstatus, og er ansvarlig for gjennomføring av konsekvensutredninger i forkant av en slik beslutning (avklaringsfasen). Konsekvensutredningen kan kjøpes inn av et eksternt analysebyrå, eller den kan utarbeides av fylkeskommunen selv. Troms fylkeskommune, som et eksempel, har investert i å tilegne seg denne kompetansen i egen organisasjon, og har i 2017 utarbeidet konsekvensutredninger for de nye omstillingskommunene Dyrøy og Kvænangen. Troms fylkeskommune var pilotfylkeskommune for Panda RO, og ble kurset i dette verktøyet.

Fylkeskommunen foretar også årlig tildeling av midler til omstillingsprogrammer. Slike midler kan være både regionale utviklingsmidler og fylkeskommunens egne midler. Fylkeskommunen vurderer omstillings- og handlingsplan. I tillegg fungerer fylkeskommunen som en medspiller for programmene, blant annet som observatør i styringsgruppen.

Fylkeskommunene vektlegger å samarbeide tett med Innovasjon Norge, for å nyttiggjøre seg deres kompetanse. Samarbeidet reguleres av en oppdragsavtale. Mens Innovasjon Norges personell på feltet er fagekspert, har fylkeskommunens involverte personell ofte omstilling som en mindre del av sitt arbeidsfelt. For fylkeskommuner med lite aktivitet på omstillingsfeltet blir samarbeidet med Innovasjon Norge særlig viktig. Fylkeskommunen har i enkelte fylker en noe mindre aktiv rådgiverposisjon enn Innovasjon Norge, hvilket gjerne reflekterer fylkeskommunens erfaring og kompetanse på feltet. Mens fylkeskommunens rolle i avklaringsfasen er tydelig definert, kan rolleutøvelsen etter dette i enkelte tilfeller være mer formell og tilbakelemt. Kompetansen og erfaringen til observatøren fra fylkeskommunen, og samspillet og «arbeidsfordelingen» med Innovasjon Norge, vil ha betydning for rolleutøvelsen. Fylkeskommuners involvering og rolleutøvelse i ulike omstillingsprogrammer avhenger av den individuelle kompetansen til fylkeskommunens observatør.

Det er fylkeskommunene som bestiller og følger opp konsekvensanalysene. Hvordan de gjør det er opp til den enkelte fylkeskommunen, og det er avdekket store sprik i praksisen. Det er arbeidet med planer om et INTRO-kurs for fylkeskommunene, for å styrke deres arbeid i avklaringsfasen og bidra til at de blir gode bestillere av konsekvensanalyser. Viktige oppgaver er å kvalitetssikre utvelgelsen av hvilke kommuner som skal få omstillingsstatus, blant annet ved bruk av Panda som verktøy for gjennomføring av konsekvensanalysen. Panda RO er et viktig og nyttig redskap i dialogen mellom KMD og fylkeskommunene om behovet for tildeling av omstillingsmidler.

Innovasjon Norge arbeider med å kvalitetssikre det operative strategi- og prosjektarbeidet i landets omstillingskommuner. Det er ambisjoner om å arbeide tettere opp mot fylkeskommunene i det avklarende «diagnosearbeidet» i forkant av tildeling av omstillingsstatus. Det var konklusjonen på Kontaktkonferansen 2014, for landets fylkeskommuner, KMD og Innovasjon Norge.

Det er betydelige variasjoner i fylkeskommunenes forståelse av omstillingsarbeid og i deres rolleutøvelse. Enkelte fylkeskommuner har i perioder ikke hatt aktive omstillingsprogrammer, og det er betydelig risiko for at kompetansen innen omstillingsarbeid forvitrer i slike situasjoner. Omstillingskompetansen er i stor grad erfaringsbasert, og er ikke institusjonalisert i fylkeskommunene. I situasjoner det fylkeskommuner med manglende kompetanse og erfaring igjen iverksetter nye omstillingsprogrammer, kan Innovasjon Norge og andre fylkeskommuner ta en aktiv rolle som medspiller og kompetansetilbyder. Dette har de senere årene vært tilfelle i Sør-Trøndelag, Telemark og Østfold fylkeskommuner.

Fylkeskommunene varierer når det gjelder antall personer som involveres i omstillingsarbeid. Fra enkelte hold og i enkelte fylker argumenteres det for at fylkeskommunen involverer et stort antall personer i oppfølgingen av omstillingsprogrammer, og at dette er kompliserende for øvrige aktører. I andre fylkeskommuner er ansvaret for oppfølgingen konsentrert hos én enkelt person.

3.2.3 Innovasjon Norge

Innovasjon Norge har rollen som Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. I *Meld. St. 13 (2012–2013) Ta heile Noreg i bruk* omtales Innovasjon Norges rolle og ansvar innenfor virkemiddelet regional omstilling: «*Innovasjon Norge skal kvalitetssikre dei lokale prosessane og dei einskilde prosjekta og medverke til at den offentlege innsatsen i næringsutviklingsarbeidet er målretta og forretningsorientert.*»

På vegne av fylkeskommunen kvalitetssikrer Innovasjon Norge bruken av offentlige midler i omstillingsarbeid. Innovasjon Norge har lang erfaring som veileder, pådriver og rådgiver overfor omstillingsprogrammer. Denne rollen har Innovasjon Norge hatt siden 1992. Innovasjon Norge er gitt rollen som Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid av Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2004. Dette innebærer å følge opp, gir råd og veiledning i omstillingsprosessen, og sitte som observatører i styret for omstillingsarbeidet i de aktuelle kommunene.

Innovasjon Norges rolle er knyttet opp mot den omfattende erfaringen som finnes i organisasjonen og da særlig blant personene i omstillingsteamet. Innovasjon Norges representant i det enkelte omstillingsstyre er både observatør, rådgiver og pådriver for hensiktsmessig gjennomføring og tilrettelegging for god resultatoppnåelse. Innovasjon Norge tilbyr kunnskap om:

- Virkemiddelet regional omstilling
- Regelverk og forvaltningspraksis
- Strategier og arbeidsmåter for god innretting og fremdrift
- Verktøykassen for regional omstilling
- Innovasjon Norges ordinære portefølje av virkemidler

Innovasjon Norge gir en uttalelse i forbindelse med årlige søknader fra programmer til fylkeskommuner, men ikke (som hovedregel) i forbindelse med innmelding av nye, potensielle omstillingsområder til KMD. Innovasjon Norges rolle i forbindelse med avklaringsfasen i programmer er dermed ofte marginal.

Innovasjon Norge arbeider for å forbedre virkemiddelet, basert på erfaringen som innhentes. Innovasjon Norge har utviklet en rekke verktøy, som kurs, veiledere, prosessbeskrivelser og maler, som er tilgjengelige for omstillingsprogrammene. Enkelte verktøy betegnes som obligatoriske å benytte, mens programmene selv avgjør om de ønsker å benytte andre verktøy. For flere av verktøyene gjelder at Innovasjon Norge tilbyr medfinansiering når disse benyttes.

Det har vært gjennomført store utviklingsprosjekter i Innovasjon Norge rettet mot det strategiske og operative arbeidet med regional omstilling.

Observatørene fra Innovasjon Norge oppfattes i hovedsak som viktige ressurser og bidragsytere i omstillingsprogrammene, og er gjerne mer proaktive enn begrepet «observatør» skulle tilsi. I programmer som har fungert sub-optimalt har Innovasjon Norge tatt grep og vært konstruktiv og proaktiv, selv om en slik rolleutøvelse går ut over rollen som observatør. Den sentrale funksjonen er den lø-

pende rådgivningen i og mellom styringsgruppemøter, som bidragsytere til en god programgjennomføring. Observatøren har gjerne evnen til å heve blikket utover detaljene i styringsgruppens arbeid, og på den måten styrke det strategiske arbeidet. Omstillingsprogrammer etterspør en aktiv deltakelse fra Innovasjon Norges observatør, særlig i den noe utfordrende og kritiske tidlige fasen i et omstillingsprogram. Verktøyet programstatusvurdering, som benyttes i årlige seanser og fokuserer på forbedringsmuligheter i programmers organisering og gjennomføring, beskrives som et svært viktig verktøy i den strategiske veiledningen av programmer.

Rollefordelingen mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunen beskrives av informanter som avklart og god. I det løpende arbeidet som observatører i omstillingsstyrer er de to aktørene svært samstemte, med unntak av at Innovasjon Norge er særlig tydelig på at fokus må være på næringsutvikling. Personer i omstillingsstyrer og programledelse kan nok ha utfordringer med å skille Innovasjon Norges og fylkeskommunens formelle roller i gjennomføringsfasen av programmer, ettersom de reelt sett er svært samstemte i utøvelsen av observatørrollen.

Enkelte informanter, fra omstillingsprogrammer og fra fylkeskommuner, mener Innovasjon Norge har et noe for ensidig fokus på å skape nye arbeidsplasser, mens mer tilretteleggende og samfunnsutviklende tiltak nedvurderes.

Informanter trekker frem at observatørrollen krever omfattende kompetanse og erfaring, og finthøvelse i balanseringen mellom en nøytral aktør og en proaktiv veileder for det enkelte program.

Enkelte informanter trekker frem at Innovasjon Norges ordinære virkemiddelportefølje i liten grad benyttes for å forsterke arbeidet i programmene, og at arbeidsdelingen mellom omstillingsprogrammer og den ordinære virkemiddelporteføljen kan være noe uklar. Omstillingsprogrammer skal fokusere på forstudier og forprosjekter, men gjennomfører reelt sett også hovedprosjekter. I slike tilfeller kan det være mulig å benytte de ordinære virkemidlene til Innovasjon Norge, og på dette feltet er det et forbedringspotensial. Flere informanter peker på at omstillingsprogrammer i for liten grad har en mobiliserende rolle overfor Innovasjon Norges ordinære virkemiddelportefølje, hvilket kan ha sammenheng med at omstillingsvirkemiddelet er lite integrert med den øvrige virksomheten ved Innovasjon Norges distriktskontorer. De øvrige virkemidlene kan med fordel benyttes mer aktivt for å forsterke effekten av omstillingsarbeidet, og Innovasjon Norge kan potensielt være mer proaktive med å koble aktiviteter innen rammen av programmet med de muligheter som ligger i Innovasjon Norges virkemiddelportefølje. Det synes imidlertid å være variasjon mellom ulike omstillingsprogrammer, der enkelte programledere i sterkere grad enn andre prioriterer å være en rådgiver og kompetanseressurs i bedrifters utarbeidelse av søknader til Innovasjon Norge.

Funksjonen som Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid utføres av Innovasjon Norge på oppdrag fra KMD. Oppdraget har et budsjett på om lag 15 millioner kroner årlig og utøves av seks personellressurser (om lag fire årsverk). Det er dermed å betrakte som et lite oppdrag, sammenlignet med mange andre programmer og ordninger i Innovasjon Norge. Det er et litt spesielt oppdrag for Innovasjon Norge, ettersom fylkeskommunene og KMD selekterer og finansierer programmene, mens Innovasjon Norge bidrar med kompetanse og verktøy, og er uten instruksjonsmyn-

dighet. Styringsmekanismene oppleves derfor som noe krevende i Innovasjon Norge. Regional omstilling er plassert i linjen til divisjon for vekstbedrifter og klynger, men er lite integrert i den øvrige virksomheten i divisjonen eller ved distriktskontorene.

Innovasjon Norge opplever å få gode tilbakemeldinger på egen rolleutøvelse, innen de rammer som er satt for virkemiddelet. Innovasjon Norge har gode forutsetninger for å utøve funksjonen på en god måte, ettersom næringsutvikling, som er Innovasjon Norges kjernekompetanse, er sentral i denne. Samtidig er porteføljen av prosjekter innenfor et omstillingsprogram svært ulik Innovasjon Norges øvrige prosjektportefølje. Arbeidet med regional omstilling skiller seg fra andre virkemidler, blant annet når det gjelder rekruttering av aktører til virkemiddelet. Omstilling tildeles aktører med utfordringer, mens andre virkemidler tildeles på grunnlag av innovasjons- og vekstpotensial. Innovasjon Norge har en svært begrenset rolle i prosessen frem mot innvilgelse av omstillingsstatus (avklaringsfasen), og har dessuten ikke gode data for effektene av omstillingsprogrammer.

Innovasjon Norge hadde i 2015 en budsjetttramme (anvendt) på 14,8 millioner kroner til arbeidet med regional omstilling. Det ble bevilget 5,5 millioner kroner fordelt på 29 tilsagn direkte til omstillingsprogrammene, mens 6,6 millioner kroner gikk til rådgivning og oppfølging. 2,7 millioner kroner gikk til utviklings- og kompetansetiltak, som omfatter sluttevaluering av omstillingsprogrammer, Introkurs, programstatusvurderinger, Omstillingskonferansen og Tilbakeblikk (årlig virksomhetsbrosjyre).

Aktiviteter 2015	Beløp MNOK
Tilskudd (29 tilsagn)	5,5
Rådgivning og oppfølging	6,6
Utviklings- og kompetansetiltak	2,7
Totalt	14,8

Kilde: Innovasjon Norges årlige rapportering til oppdragsgiverne 2015. Side 228.

De 29 tilsagnene direkte til omstillingsprogrammene fordelte seg på følgende verktøy:

Tilsagn 2015 – Type verktøy	Antall tilsagn
SMB-utvikling	9
Kompetanseprogram for handels- og servicebedrifter	2
Næringsvennlig kommune	6
Utviklingsanalyse i nye omstillingsområder	2
Videreføring av omstillingsarbeid	2
Styreseminar for revisjon og rullering av omstillings- og handlingsplan	7
Utvikling av en egen modul i analyseverktøyet Panda (tilsagn til Panda-gruppen)	1
Totalt	29

Kilde: Innovasjon Norges årlige rapportering til oppdragsgiverne 2015. Side 228.

3.2.4 Kommunen

Kommunen er eier av omstillingsprogrammet, og er ansvarlig for den tildelte omstillingsbevilgningen. Det anbefales av Innovasjon Norge og KMD at kommunen selv bevilger midler og setter av ressurser

til omstillingsarbeidet, men praksis varierer mellom fylkene. Enkelte fylkeskommuner, som for eksempel Buskerud, krever ikke kommunal medfinansiering av innvilgede programmer. Kommunen søker årlig om omstillingsmidler fra fylkeskommunen, bevilger egenandel (eventuelt) og følger opp omstillingsarbeidet. Som eier vedtar kommunen strategier og mål for omstillingsarbeidet. Vurdering av styrets arbeid og sammensetning er også kommunens ansvar å ivareta.

Kommunen skal oppnevne en prosjektorganisasjon til strategi- og forankringsfasen, som får i oppdrag å gjennomføre en strategisk utviklingsanalyse og utarbeide forslag til omstillingsplan og handlingsplan for første gjennomføringsår. I gjennomføringsfasen delegerer kommunen omstillingsarbeidet til et omstillingsstyre, som igjen engasjerer en prosjektledelse for å ivareta det daglige arbeidet. Omstillingsorganisasjonen disponerer omstillingsmidlene og realiserer omstillingsplanen ved å gjennomføre tiltak i tråd med årlige handlingsplaner. Kommunen behandler årsrapporten og forslag til årlige handlingsplaner fra omstillingsorganisasjonen.

Selv om kommunen delegerer omstillingsarbeidet til en egen organisasjon, som kan være for eksempel et AS eller KF eller et prosjekt innen kommuneorganisasjonen, bør kommunen ta en aktiv del i omstillingsarbeidet. Omstillingsarbeidet bør koordineres med tiltak i kommuneorganisasjonen, og kommunen bør også være representert i omstillingsstyret. I flere programmer der programledelsen er lokalisert i en ekstern organisasjon, har den reelle forankringen av programmet vært svak på både administrativt og politisk nivå i kommunen. En slik tilbaketrukket rolle for kommunen kan betraktes som et uttrykk for en svak rolleforståelse fra kommunens side.

I mange omstillingsprogrammer er funksjonen som leder av omstillingsstyret ivaretatt av ordføreren. Særlig synes dette viktig for programmene etablert på grunnlag av et «sjokk», det vil si en enkelthendelse (avvikling eller nedbemanning i hjørnesteinsbedrift) der et stort antall arbeidsplasser blir borte på kort tid, og det oppleves at kommunen er i en krisesituasjon. I slike sammenhenger er koordineringsbehovet særlig stort, og programinnsatsen får en betydelig posisjon og synlighet som reparerende virkemiddel.

Kommunen kan og bør også ta en aktiv rolle som eier av delprosjekter i programmets portefølje. Dette kan være prosjekter som Næringsvennlig kommune/region, samt andre tilretteleggende prosjekter for eksempel relatert til omdømmearbeid eller boligsituasjonen. I tillegg er det oppgaver som tilligger kommunen som med fordel kan adresseres i forbindelse med et omstillingsprogram. Slike oppgaver kan være for eksempel oppdatering av næringsplan og arealplan.

Omstillingsorganisasjonen har ansvar for gjennomføringen av omstillingsarbeidet. Lederen skal utarbeide utkast til årlige handlingsplaner, samt sikre at disse forankres på en god måte. Videre skal organisasjonen koordinere og følge opp de vedtatte planene og rapportere på måloppnåelse. I årsrapporten skal det hvert år redegjøres for hvordan og i hvilken grad målene i handlingsplanen for det aktuelle året er oppnådd.

Det er en viktig oppgave for omstillingsorganisasjonen å engasjere og involvere næringslivet og andre relevante lokale aktører i omstillingsarbeidet. Lederen for omstillingsarbeidet bør være synlig ute hos virksomhetene og innbyggerne i kommunen, og følge opp enkeltprosjektene aktivt ved å engasjere seg og være tilstede. Lederen for omstillingsarbeidet skal utarbeide nødvendige beslutningsgrunnlag til

styret. Organisasjonen er for de fleste programmers tilfelle bemannet med ett, og i noen tilfeller to, årsverk. En del av kapasiteten vil være bundet opp til administrativt arbeid (regnskap, rapportering, etc.), hvilket begrenser tidsressursene som er tilgjengelig for å følge opp bedrifter og prosjekter. Omstillingsprogrammer og deres programledelse må vurderes basert på disse begrensningene.

Omstillingsprogrammer varierer noe i deres rolleutøvelse blant annet når det gjelder balansen mellom bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter. Det er også variasjoner i arbeidsformen, der enkelte har fokus på og benytter mye ressurser på å sikre en god administrativ gjennomføring og god porteføljestyring, mens andre er mer aksjonsrettede og bruker mer ressurser i den direkte kontakten med næringslivet.

Omstillingsstyret har ansvar for å oppnå resultater og for at omstillingsmidlene forvaltes i tråd med omstillingsplanen. Det er lederen av omstillingsarbeidet sammen med styret som profilerer omstillingsarbeidet utad. De representerer også eierne i strategiske diskusjoner. Sammensetningen av styret er derfor svært viktig.

- Bør bestå av fem til syv medlemmer, pluss observatører
- Næringslivet skal være representert i styret
- Fylkeskommunen og Innovasjon Norge skal være observatører i styret for omstillingsarbeidet
- Det skal være minst 40% av begge kjønn i styret

Hovedfokus i styrets arbeid skal være å utfordre aktørene til å ta ansvar, etterprøve strategier og tiltak og bidra til at det blir trykk og retning i omstillingsprosessen.

For å sikre effektivitet i omstillingsarbeidet kan styret opprette et «arbeidsutvalg» bestående av lederen for omstillingsarbeidet, styreleder og nestleder i styret. Arbeidsutvalget har fullmakter til å innvilge mindre prosjektsøknader.

3.3 Koordinering med eksterne aktører

Aktørbildet vil typisk være mer komplekst i de store programmene enn de små. I de små programmene er de sentrale aktørene kommunen selv, det vil si politisk og administrativ ledelse, samt programledelsen, som enten er del av kommuneorganisasjonen eller er organisatorisk lokalisert i et utviklingsselskap. I tillegg vil fylkeskommunen og Innovasjon Norge delta i programmets omstillingsstyre som ressurser, og det vil arbeides for å mobilisere næringsliv og organisasjonsliv i programmet.

I de store programmene vil det også være behov for å koble på NAV. NAV var involvert i tidlig fase i programmet i Meløy, og tilbød kurs og kompetansetilførsel på individnivå. Generelt sett vil NAV primært kunne ta en rolle i programmer forårsaket av avvikling av en hjørnesteinsbedrift, hvilket vil innebære en betydelig økning i arbeidsledigheten i den aktuelle kommunen, i det minste på kort sikt. På Karmøy ble et stort antall arbeidsplasser avvirket som følge av nedskalering av Hydro-anlegget, men kommunens integrering i Haugesund bo- og arbeidsmarkedsregion innebar at den frigjorte arbeidskraften raskt ble absorbert inn i nye stillinger. Den økte arbeidsledigheten ble dermed kortvarig,

og omstillingsprogrammet i kommunen ble avsluttet etter kun tre år.⁹ I Lierne kommune ble det innvilget et statlig omstillingsprogram som følge av at hjørnesteinsbedriften Lierne bakeri ble avviklet. Dette innebar bortfall av et relativt sett betydelig antall arbeidsplasser, men en stor andel av de ansatte var ikke permanent bosatte i kommunen. Avvikling av et stort antall arbeidsplasser innebærer med andre ord ikke nødvendigvis en stor utfordring i form av økt arbeidsledighet over tid. I Lierne er det mangel på arbeidskraft, og det arbeides aktivt med rekrutteringstiltak for å bedre tilgangen på kompetent arbeidskraft.

I kommuner der omstillingsprogrammene er forårsaket av at industrikonsern som Hydro og Elkem avvikler sin stedlige virksomhet, har disse industriaktørene bidratt finansielt og på andre måter til omstillingsarbeidet. Det samme er tilfellet der Forsvaret er aktøren som avvikler virksomhet og dermed skaper et behov for omstilling. Da Orkla Foods avviklet sin virksomhet i Lierne kommune fikk kommunen overta bygningsmassen for en symbolsk sum, samtidig som industrikonsernet bevilget 4,5 millioner kroner til omstillingsarbeidet. Midlene fra industriaktørene og Forsvaret vil da typisk koordineres med omstillingsmidlene i programmet, enten ved at de tilføres programmet eller ved at det er en avtalt arbeidsdeling mellom to parallelle satsinger. For eksempel kan to ulike satsinger legge ulike strategier til grunn, for eksempel endogen vekst og akkvisisjon.

Utdanningsinstitusjoner på ulike nivåer kan være en involvert aktørtype i enkelte programmer. Det synes imidlertid som disse, i den begrensede grad de er involvert i omstillingsprogrammer, fungerer som leverandører og partnere i prosjekter initiert av programmet, og ikke som ressurser og pådrivere i programmet som helhet. Enkelte omstillingsprogrammer, som Sør-Varanger og Ringeriksregionen, har en relativt stor andel av sin virksomhet knyttet opp til kompetansehevingsprosjekter, der utdanningsinstitusjoner er viktige samarbeidspartnere.

Et fåtall omstillingsprogrammer har fungert i nært samspill med tunge kompetansemiljøer. Et eksempel på dette er programmet i Vestre Toten, som har samarbeidet tett med Sintef Raufoss. Sintef var engasjert som programleder i programmets tidlige fase, og bidro gjennom hele omstillingsperioden med kompetanse blant annet innen gjennomføring av utviklingsprosjekter i næringslivet.

Internt i kommunene er det i enkelte tilfeller en koordinering av programmet med kommunens egne ressurser til næringsutvikling, og da i fremste rekke det kommunale næringsfondet og eventuelt kraftfond og gründerfond. I enkelte tilfeller forvaltes fondsmidlene av omstillingsprogrammet, som gir tilsagn basert på søknader. I andre tilfeller benyttes det kommunale næringsfondet som kommunens medfinansiering av omstillingsprogrammet. I enkelte fylker er det imidlertid presisert at omstillingsprogrammer og det kommunale næringsfondet skal holdes adskilt, og at fondet forvaltes av kommuneorganisasjonen.

Reelt sett synes det å være svært få tilfeller der omstillingsarbeid er koordinert med innsats fra andre institusjoner eller ordninger. I Lierne ble det imidlertid benyttet ressurser på utbyggelse av bredbånd, og Nord-Trøndelag fylkeskommune bevilget midler til veiutbygging, som en innsats koordinert med omstillingsprogrammet. Fra programmets side fremholdes det at investeringen i samferdsel ikke ville blitt gjennomført nå (men muligens på et senere tidspunkt) uten omstillingsprogrammet. Samordning

⁹ Oxford Research (2014) Evaluering av omstillingsprogrammet på Karmøy

av innsats fra flere aktører og på flere områder kan med rimelighet forventes å medføre synergieffekter i mange tilfeller.

Fylkeskommunen og Innovasjon Norge vil i varierende grad bidra med supplerende midler til kommuner som har omstillingsstatus. Fylkeskommunen kan for eksempel bidra med midler til ulike type bolystiltak, som i det minste avstemmes med aktiviteten i omstillingsprogrammet.

En vanlig utfordring for mange omstillingsprogrammer er tilgangen på boliger, som dermed fungerer som en flaskehals i arbeidet med å skape arbeidsplasser og å styrke tilflyttingen til kommunen. Det er et forhold helt eller delvis utenfor programmets kontroll, slik at adressering av utfordringen gjennom koordinert innsats med kommunen og entreprenører kan tilrettelegge for forbedret resultat av omstillingsprogrammet. Husbanken trekkes frem av enkelte informanter som en aktør som potensielt kan kobles på omstillingsarbeid.

Enkelte informanter peker på at det for noen omstillingsområders del kunne vært hensiktsmessig å koordinere programinnsatsen med innsats for å forbedre kommunikasjon/flytilbud (myndigheter på samferdselsområdet) eller med tettsteds-/sentrumsutvikling (Vegvesenet).

4. Avtalebaserte modeller

Det er flere årsaker til at offentlige myndigheter samhandler med andre offentlige og ikke-offentlige aktører. Samarbeid, samstyring eller nettverksstyring ses gjerne som en styringsform tilpasset komplekse, usikre og konfliktfylte politikkområder¹⁰. Regionalt omstillingsarbeid er et eksempel på et komplekst og grenseoverskridende felt, hvor ulike former for samarbeid har blitt tatt i bruk både i Norge og i andre land¹¹. En fellesnevner med regionalt omstillingsarbeid er at ingen enkelt aktør kan løse utfordringene på egenhånd, aktørene er gjensidig avhengig av hverandre og samarbeidet bærer preg av å være en ikke-hierarkisk prosess bestående av mer eller mindre autonome aktører¹².

Samstyring kan variere fra løse koblinger mellom likeverdige parter, til mer formaliserte samarbeid med større grad av tydelig definert ansvar- og oppgavefordeling og regelstyring. Bruk av avtalebaserte modeller kan i så måte sies å innebære en dreining mot det siste, det vil si større grad av institusjonalisering og formalisering. Men grad av formalisering vil også avhenge av avtalens utforming og innhold. Sentrale spørsmål som inngår i denne delen av kartleggingen er dermed hvilke transaksjonskostnader som oppstår i utarbeidelse av forpliktende avtaler, skal avtalene være incentivdrevet eller sanksjonsdrevet og i så tilfelle hvilke sanksjonsmuligheter finnes dersom parter ikke oppfyller avtalevilkårene. Videre, skal avtalene kun regulerer samarbeid mellom forvaltningsnivåer eller skal ulike sektorer, virkemiddelapparatet, NAV, private aktører og eventuelle aktører fra organisasjonslivet også inviteres? Spørsmål om hvordan avtalen bør utformes og hvem som bør inkluderes, blir sentralt å utforske i denne delen. Vi ønsker også å se på forhold som berører legitimitet og aktørstyrke hos deltakende parter.

Del B av oppdraget skal med denne bakgrunnen beskrive avtalebaserte modeller som kan være relevante som verktøy for samordning av et større antall aktører i og rundt omstillingsprogrammer, samt gi en vurdering av mulighetene som finnes i avtalebaserte løsninger. Kartleggingen ser nærmere på avtaleinstituttet innen samferdsel, by- og arealplanlegging og vil belyse prinsipielle spørsmål knyttet til denne arbeidsformen. Vi har gjort et utvalg av kommuner og fylker for å beskrive organisering, arbeidsformer og forventninger om resultater og erfaringer fra arbeidet med bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og byvekstavtaler, som er eksempler på avtaler som styringsinstrument. Det ligger imidlertid en utfordring i at de nye avtalemodellene i få tilfeller har fått tid til å virke, det er dermed begrenset med erfaringsmaterialet. Per i dag er det to bymiljøavtaler og to byvekstavtaler som er underskrevet og tidlig i iverksettingsfasen. Andre steder er partene i en forhandlingsfase om byvekstavtale. Det har vært mulig å avdekke informasjon om innhold og forventninger, samt innledende erfaringer og forventninger partene har gjort seg.

¹⁰ Oxford Research (2014) Kommunalt samarbeid på næringsfeltet: En litteraturstudie med praktiske råd.

¹¹ Klijn (2008) Governance and governance networks in Europe.

¹² Røiseland og Vabo (2008) Styring og samstyring – governance på norsk

4.1 Erfaringer fra arbeid med byutvikling

I *Meld. St. 18 Berekraftige byar og sterke distrikt* heter det at «departementet skal vurdere bruk av avtaler mellom sektorstyresmakter og lokale/regionale styresmakter på stader med særskilde omstillingsutfordringar». Videre heter det at man skal vurderer avtaler mellom forvaltningsnivå for å fremme en koordinert offentlig innsats i områder med omstillingsbehov. Det er ikke nærmere presisert hva avtalene skal innebære, men meldingen viser konkret til byvekstavtaler som et eksempel hvor gjensidig forpliktende avtaler mellom sektorer og styringsnivåer er i bruk.

I regionale planer som fastsetter utbyggingsmønster, senterstruktur og hovedtrekk i transportsystemet er det sentralt at innsatsen samordnes. I flere tilfeller har en opplevd at stat, fylkeskommuner og kommuner ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp eksisterende regionale planer. Avtalebaserte verktøy slik som byvekstavtalene har dermed blitt sett som et alternativ for å sikre bedre oppfølging¹³. En annen utfordring har vært at ulike plantyper over tid har kommet i et konkurranseforhold til hverandre. Allerede et tiår etter at fylkeskommunene ble regional planmyndighet, kunne det påvises at fylkesplanene verken hadde virkemidler eller autoritet til å samordne tunge sektormyndigheter¹⁴. Med årene har denne tendensen forsterket seg, og særlig innenfor areal- og transportplanleggingen har en derfor søkt alternative plan- og samordningsmodeller.

Informantene rapporterer om at avtalene som styringsverktøyet har bidratt til å samle og styrke kompetanse, og det er knyttet forventninger til at avtalene ytterligere vil bidra til å styrke kompetansen fremover. Dette relateres til at styringsformen har ført til etableringen av et mer strukturert samarbeid som gjør at man jobber tettere sammen nå, enn det som har vært tilfelle tidligere. Samarbeidet styrkes allerede i utredningsfasen og får slik sett umiddelbare virkninger. Det ligger betydelig utredningsarbeid til grunn for forhandlinger. Det skaper organisatoriske endringer med hensyn til kompetansebruk og kompetanseoppbygging frem mot et felles utredningsprogram.

Det etableres både en politisk og administrativ styringsgruppe. I disse settes representanter fra Vegvesenet, Jernbaneverket, fylkeskommunen og kommunene sammen, og man «rigger» egen organisasjon i forberedelsesarbeidet. Informantene beretter om en administrativ profesjonalisering som følger av at avtalene skal inngås.

4.2 Bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og byvekstavtaler

Klimaforliket (St. Meld. 21 (2011-2012)) slår fast at fremtidig vekst i persontransport skal tas med gange, sykling og kollektivtransport, fremfor personbiltransport¹⁵. Dette er gjerne omtalt som nullvekstmålet. Nullvekstmålet har resultert i en rekke avtaler mellom staten, fylket og kommuner i utvalgte byområder. Bymiljø-, byutvikling- og byvekstavtaler er eksempler på slike, hvor hensikten med avtalene er å legge til rette for et bredt samarbeid over forvaltningsnivåer om finansiering, tiltak og

¹³ St. Meld. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt, s. 6 og 69.

¹⁴ From, J. & Stava, P. (1985) *Regional planlegging – Kunsten å ro uten årer* (Oslo: NordREFO).

¹⁵ St. Meld 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk. Klima- og miljødepartementet

virkemidler for å nå målet om nullvekst¹⁶. Avtaleinstituttet er ikke et nytt styringsinstrument innenfor samferdselsfeltet. Nytt er imidlertid at de to forvaltningsområdene samferdsel og arealplanlegging forsøkes koblet tettere sammen gjennom det nyeste tilskuddet på avtalestammen; byvekstavtaler. For å gi en forståelse for konteksten og bruk av avtaler på feltet gis en kort gjennomgang av historikk og status.

Bypakkene ble introdusert i Nasjonal transportplan (NTP) 2006-2019 og bygger på de tidligere bom- eller transportpakkene som var etablert for å finansiere veiprosjekter. Bypakkene er tiltakspakker som imidlertid gikk lenger enn bompengepakken ved at de var orientert rundt infrastrukturtiltak rettet mot kollektivtransport, gående og syklende. Bypakkene består av tiltak og prosjekter som avtalepartene blir enig om at skal prioriteres, eksempelvis utbygging av gang- og sykkelveier eller revidert parkeringspolitikk. Bompenger inngår som en sentral del av finansieringen av bypakkene, sammen med midler fra staten¹⁷.

Allerede i 2004 ble «Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byene», etablert, med det formål å øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Ordningen har endret form over tid og har i dag nullvekst som målsetting, og betydelig økning av midler. Belønningsavtaler finnes i de ni byregionene Oslo/Akershus, Bergen, Trondheim, Nord-Jæren, Kristiansand, Grenland, Buskerudbyen, Nedre Glomma og Tromsø¹⁸. Belønningsavtaler inngås primært for fire år av gangen, men midlene bevilges for ett år av gangen over statsbudsjettet¹⁹. Det er meningen belønningsordningen integreres i byvekstavtalene.

For de ni byregionene har det vært mulig å inngå *bymiljøavtaler*. Bymiljøavtalene ble presentert i NTP 2014-2023. En viktig foranledning var Klimaforliket, hvor det ble anerkjent et behov for en mer samkjørt politikk på tvers av forvaltningsnivåer for å nå målet om nullvekst. NTP angir føringer for hvordan avtalene skal innrettes og fremhevet bymiljøavtalene som en ny arbeidsform der staten, fylket og kommunene skal oppfattes som likeverdige parter, og partene sammen skal definere og forplikte seg til å følge opp felles mål som er fastsatt i avtalene²⁰. Det var Samferdselsdepartementet som var ansvarlig departement fra statens side, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet var ikke part i dette samarbeidet. Fra Vegdirektoratets side nevnes bymiljøavtaler som regjeringens viktigste verktøy for å nå målet om nullvekst. Det har blitt inngått to bymiljøavtaler; Trondheim i september 2016 og Oslo/Akershus i juni 2017.

Videre ble såkalte *byutviklingsavtaler* lansert av regjeringen gjennom KMD i 2015. Formålet var å sikre bedre styring av arealbruken og bedre samordning mellom arealbruk og transport. Byutviklingsavtalene skulle fremme en sammenheng mellom arealpolitikk og samferdselsinvesteringer og slik sett koble to politikkfelt med behov for helhetlig koordinering tettere sammen. KMD tok initiativ til samtaler

¹⁶ Silborn (2017) Orientering om bymiljøavtaler, belønningsavtaler, byutviklingsavtaler, byvekstavtaler, byutredninger, bypakker m.m. Notat fra Statens vegvesen, Vegdirektoratet.

¹⁷ Tønnesen, A. og Christiansen, P. (2017) Fra bompengepakker til bymiljø- og byvekstavtaler. Samferdsel.toi.no

¹⁸ Silborn (2017)

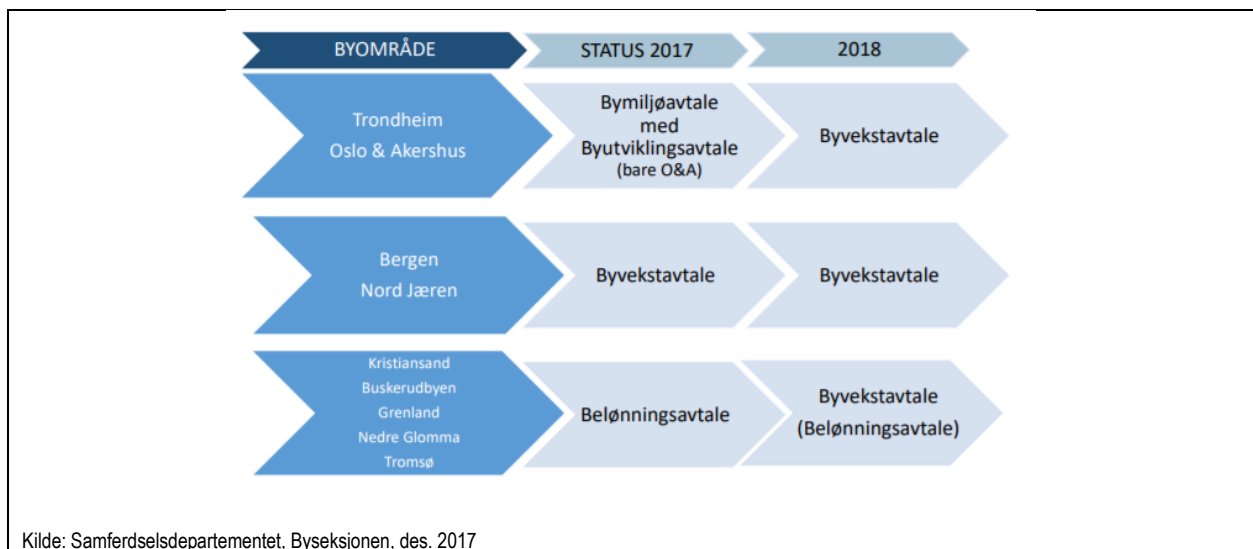
¹⁹ Samferdselsdepartementet (2013) Retningslinjer for belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byene

²⁰ Tønnesen, A. og Christiansen, P. (2017)

om byutviklingsavtaler med de fire største byregionene²¹. Det har resultert i at Oslo og Akershus inngikk byutviklingsavtale i 2017, som kobles på bymiljøavtalen inngått samme året.

Dermed eksisterte de tre avtaleformene belønningsordningen, bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler parallelt. De to første var styrt av SD og den siste av KMD²². I dialog mellom de to departementene ble det i 2016 besluttet at man for å samordne areal- og transportpolitikken i større grad, skulle slå sammen bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler til byvekstavtaler. I første omgang gjelder det for byområdene Nord-Jæren og Bergen, som i dag begge har signert byvekstavtale. For Trondheim vil den inngåtte bymiljøavtalen reforhandles til en byvekstavtale. For Oslo og Akershus vil arealforpliktelsene i den inngåtte bymiljøavtalen følges opp gjennom en byutviklingsavtale²³. Målsettingen er at samtlige av de ni storbyregionene på sikt skal inngå byvekstavtaler.

Figur 1: Avtaler og status



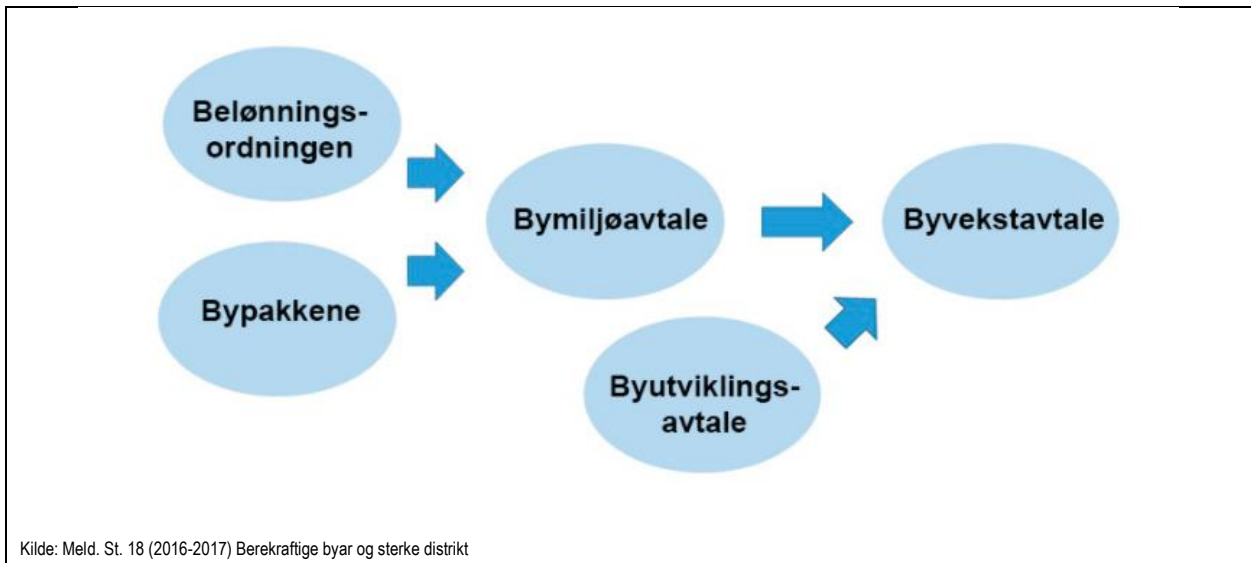
Byvekstavtalene vokse frem fra et behov om å se målene om nullvekst i personbilbruk og arealplanlegging i sammenheng. Initiativet kom fra en opplevelse av at koordineringen mellom de to områdene areal og transport ikke var god nok. Byvekststavgatene skal sørge for at man i større grad ser den totale virkemiddelbruken fra stat, fylke og kommune i sammenheng og gi mulighet for å samle ulike fagmiljøer og kompetanse. I figuren nedenfor vises utviklingen på feltet fra de første ordningene til den nyeste byutviklingsavtalen, som er ment å være fremtidig arbeidsform.

²¹ Silborn (2017)

²² Tønnesen, A. og Christiansen, P. (2017) o

²³<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/byutviklingsavtaler2/id2454599/>

Figur 2: Avtaler samferdsel og by- og arealutvikling



4.3 Beskrivelse av avtaler og avtaleliggende måter å koordinere på

Ovenfor er det gitt en oversikt over avtalemangfoldet. I det videre vil vi gå nærmere inn på hvordan avtaler som styringsinstrument oppleves av partene selv. Av størst interesse i denne sammenhengen er byvekstavtalene, ettersom disse skal være fremtidig arbeidsform. Videre nevner Stortingsmeldingen *Berekraftige byar og sterke distrikt* (side 69) byvekstavtaler som en mulig inspirasjonskilde for en modell for koordinering av offentlig innsats i områder med omstillingsbehov. Diskusjonene som følger bygger på dokumentanalyse av avtalene og intervjuer med sentrale aktører i KMD, Statens vegvesen, fylkeskommuner og kommuner.

4.3.1 Hvem er forpliktet og hvordan?

Både bymiljø- og byvekstavtaler er forpliktende avtaler inngått mellom stat, fylkeskommune og kommuner. I byvekstavtalen for Nord-Jæren inngår staten ved Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet, Rogaland fylkeskommune og Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommuner. Avtalen gjelder for årene 2017-2023, men skal reforhandles allerede i 2018 i forbindelse med at ny Nasjonal transportplan skal vedtas. I byvekstavtalen for Bergen inngår samme avtaleparter, men unntak av at det er Bergen kommune alene uten omkringliggende kommuner som inngår i samarbeidet. Avtaleperioden er her også 2017-2023. Byvekstavtalene skal revideres hvert fjerde år. I avtalen for Bergen nevnes at ved revidering vil det bli vurdert om avtalen skal utvides til å gjelde flere kommuner.

Videre er det inngått bymiljøavtale mellom staten, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune og mellom staten, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune, med avtaleperiode 2016 og 2017-2023. Både byvekstavtalen i Bergen og bymiljøavtalene i Trondheim og Oslo er geografisk avgrenset til å gjelde disse kommunene.

Målsettingen i avtalene (både bymiljøavtaler og byvekstavtaler) er at veksten i persontransport i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykling og gange, det vil si nullvekstmålet. Bymiljøavtalene og byvekstavtalene er dermed ikke grunnleggende ulike, da partene forplikter seg til å nå samme overordnet målsetting og det i begge avtaleformene beskrives tiltakspakker og finansiering. En vesentlig forskjell på de to avtaleformene er at KMD er ansvarlig for byutviklingsavtalene, mens SD var ansvarlig for bymiljøavtalene. En informant fra en av fylkeskommunene peker på at SD var først ute som førende part med bymiljøavtaler, mens KMD kom inn med et parallelt løp med byutviklingsavtaler. Det var uklart hvordan disse to forholdt seg til hverandre, og etter hvert fikk man en sammenlåsning av de to. SD oppleves av informantene som en dominant part da store deler av midlene stammer fra SD. Et annet poeng som trekkes fram i intervjumaterialet er at SD oppleves som en mer erfaren avtalepart enn KMD, og at det oppleves kompliserende for lokale partnere å forholde seg til til statlige aktører med noe ulikt grep om egen rolle. Informanter peker videre på at dette er noe som kan gå seg til etterhvert som avtaleinstituttet blir mer etablert.

Byvekstavtalene er et eksempel på sektorsamordning og er ment å sørge for at arealplanlegging kommer sterkere frem enn tilfellet var i de tidligere bymiljøavtalene. Arealdelen var ikke utelukket fra bymiljøavtalene, hvor det i avtalene både for Oslo og Trondheim er vist til arealdelen i kommuneplanene og at «avtalepartene forplikter seg, gjennom bymiljøavtalen, til å bidra aktivt til at innholdet i planen blir realisert». Bymiljøavtalene omtales som en første generasjon avtale, hvor en i noen grad oppnådde en integrering av arealdelen, men at målet nå er å fremforhandle byvekstavtaler i de ni største storbyområdene.

4.3.2 Hvor detaljert regulerer avtalen partene?

Avtalepartene forplikter seg til å nå nullvekstmålet, hvilket innebærer å arbeide for å realisere fortetting og utvikling av arealer som ligger nær kollektiv transportinfrastruktur i byområdene. Både bymiljøavtaler og byvekstavtaler inneholder beskrivelser av prosjekter, tiltakstyper, finansiering og sammenheng med relevante regionale- og kommunale planer.

Regionale arealplaner og belønningsmidlene inngår som en del av byvekstavtalene. Videre inneholder avtalene indikatorer for måling av resultater, styringssystem og rapporteringsopplegg. Avtalene er politiske og oppleves ikke av informantene som detaljregulerende. Avtalene innebærer videre en forpliktelse til å avsette midler som skal brukes til typer av tiltak. Det er videre sentralt at byvekstavtalene skal legges til grunn og bygge på det som vedtas i regional areal- og transportplan.

Avtalene oppleves av informantene som strenge i betydning at man forplikter seg til måloppnåelse og at den definerer tydelig investeringsprogrammet og hva staten skal bidra med av midler. Avtalene oppfattes som en arbeidsform som setter premisser for samarbeid og fremdrift, og som sikrer langsiktighet.

Til grunn for styringen i begge avtaleformene ligger prinsippet om porteføljestyring gjennom en styringsgruppe. Slik det er definert i byvekstavtalene innebærer det at «tiltakene prioriteres på grunnlag av en helhetlig vurdering basert på bidrag til måloppfyllelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring». Det skal sikre at behov og tiltak prioriteres på en hensiktsmessig måte underveis i avtaleperioden.

De nye byvekstavtalene kan slik sett forstås som en konkretisering av det regionale planverket- og arbeidsform for oppfølgingen og styring. Informantene virker å være enig i at avtalene ikke må forstås som detaljerte og mener at porteføljestyringsprinsippet bidrar til at partene ikke «låser seg» i for stor grad, men at det er rom for prioriteringer og endring underveis. Informanten opplever likevel avtalene som omfattende og det viktigste er at en har fått finansiering av de største tiltakene, eksempelvis Bussveien i Stavanger og byggetrinn 4 på bybanen i Bergen, med betydelig beløp også avsatt til andre tiltak som nevnes i avtalene.

4.3.3 Roller og autoritetsforhold

Det ligger ingen *formelle* endringer eller forskyvninger i rolle- og ansvarfordelingen mellom styringsnivåene gjennom avtalemodellene utover selve avtalene. Avtalene som sådan er politiske, ikke juridiske. Det er det ordinære ansvarsforhold mellom stat, fylke og kommune som gjelder. Kommunene er lokal planmyndighet og fylket regional, etter plan og bygningsloven, mens KMD er ansvarlig for at nasjonale planer blir fulgt opp i regionale- og kommunale planer. SD er ansvarlig for riksvei og jernbane.

En informant fra KMD opplyser at intensjonene med byvekstavtalene ikke er å endre på den regulære styringskjeden, men å legge til rette for et tettere samarbeid hvor eventuelle konflikter kan nøstes opp i på et tidlig tidspunkt i planprosessen. I avtalene inngår et styringssystem som sørger for at partene møtes på regelmessig basis. Styringssystemet er ment å bidra til å redusere risikoen for at prosesser stopper opp gjennom den regulære styringskjeden, med innsigelser, høringsuttalelser, detaljreguleringsplaner, osv. Argumentet er videre at samstyringselementet (governance) som slike avtaler kan sies å bygge på, ikke erstatter eksisterende styringssystemer, men snarere kommer som et tillegg, slik en informant formulerer det.

Styringssystemet i avtalene består av en styringsgruppe som ledes av vegdirektøren og som i tillegg består av ledende representanter fra Jernbaneverket, fylket og kommunene(er). I Bergen fremgår det av avtalen at fylkesordfører og byråd for byutvikling deltar. For øvrig heter det at «styringsgruppen har videre hovedansvar for god styring og koordinering, basert på prinsipper om mål- og resultatstyring [...] Arbeidet i styringsgruppen skal gi grunnlag for Stortingets, departementets og lokale myndigheters behov for styring og kontroll» Som nevnt ovenfor ligger videre porteføljestyring til grunn for prioriteringer underveis.

Avtalemodellen representerer altså ingen formell endring i roller og ansvar, men en må spørre seg om modellen innebærer *reelle* endringer i roller og ansvar. Oslos byplansjef, Ellen de Vibe uttalte nylig i Plan: «I Oslo kommune har vi lenge vært mot regionalt planforum (...), fordi vi heller vil kjøre prosessene med de statlige organene ut fra våre egne behov.»²⁴ I utgangspunktet kan ulike former for samarbeid mellom styringsnivåer, slik som avtalemodeller, legge til rette for en bedre horisontal samordning og i realiteten et mer likestilt forhold mellom partene. Både bymiljøavtaler og byvekstavtaler er tidlig i iverksettingsfasen, det gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt avtalene har bidratt til endring

²⁴ JF Nystad (intervjuer)(2017) Status for norsk planlegging, og veien videre. Plan 2017/6, s. 11-12.

av aktørstyrke og autoritetsforhold. Informantene peker likevel på at avtalene innebærer en tydeliggjøring av ansvarsforhold og at partene er knyttet tettere sammen gjennom forhandlinger og styringsgruppen, noe som kan tolkes i retning av en opplevelse av mindre hierarkisk relasjon.

Likevel trekkes det frem perspektiver i intervjuene som peker tydelig i motsatt retning. Avtalene kommer i stand gjennom forhandlinger mellom partene, men datamaterialet peker mot at en regionalt har opplevd at forhandlingsrommet har vært begrenset. I en forhandling mellom stat, fylkeskommune og kommune, der det inngår store statlige investeringsmidler, så vil parten som forhandler på statens vegne gjerne ha et tydelig mandat om hva som kan forhandles om, hvilket setter fylkeskommune og kommune i en svakere posisjon. Informasjonen fra intervjuene peker på at det var liten mulighet til å forhandle om størrelsen på midlene og i begrenset grad også når det gjaldt innretning. På den annen side trekker enkelte av informantene fram at sterke bykommuner, med store egne fagressurser, kan mestre slike forhandlinger, samtidig som det rettes en advarsel mot å bruke modellen inn mot kommuner som ikke har slike ressurser.

Det er mye som tyder på at man fra fylkeskommunalt og kommunalt hold opplevde styrkeforholdet i forhandlingene som ujevnt, og at forhandlingsrommet var begrenset. Dette får dels støtte fra informanter på statlig nivå. Imidlertid nyanseres dette av at både fylkeskommuner og kommuner uttrykker forståelse for at staten ønsker en tett oppfølging når man bevilger betydelige midler.

4.3.4 Er partene knyttet tydeligere sammen?

Når det gjelder hvorvidt partene er knyttet tydeligere sammen nå enn hva tilfellet var før avtalene, virker informantene å være enig om at det er tilfellet. Både fra informanter på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå uttrykkes en forventning om at avtalene skal bidra til tettere samhandling mellom forvaltningsnivåer. Samtidig ligger det forventninger om at samordning mellom sektorene samferdsel og areal blir styrket.

Avtalene kommer i stand gjennom forhandling mellom partene, og allerede i forhandlingsfasen starter samarbeidet. Eksempelvis påpeker en informant fra en kommune hvor byvekstavtale fremdeles er et stykke fra å realiseres, at de på et tidlig tidspunkt har etablert en tett diskusjon med statlige etater og fylkeskommunen på en mer ordinær basis. I tillegg er det sikret en kontinuerlig samarbeidsplattform gjennom styringsgruppen. Dette kan i seg selv bidra til at det skapes en større forståelse for partenes ulike posisjoner.

Noen informanter trekker frem at samarbeid i seg selv ikke er noe nytt på feltet. Man opplever å ha samarbeidet tett tidligere på tvers av kommuner, eksempelvis gjennom regional areal- og transportplan og over forvaltningsnivåer, blant annet gjennom bypakker og belønningsordningen. Slik sett er heller ikke nye parter trukket inn i samarbeidet, noe en kan se for seg at kan være relevant på omstillingsfeltet.

Den største endringen i aktørkonstellasjonen er at KMD har kommet inn som en vesentlig aktør gjennom byvekstavtalene. I hvilken grad man merker at KMD har kommet inn i overgangen fra bymiljøavtaler til byvekst varierer. En kommune hvor byvekstavtale er signert opplever KMD som en «ikke fullt så toneangivende aktør», mens en annen kommune uttrykker interesse for i hvilken grad KMD kan bidra som kvalitetssikrer og bidra til å få arealpolitikken inn i den politiske bevisstheten.

En tredje kommune opplever KMD som mindre dreven i aktørrollen enn SD, og peker på KMDs færre virkemidler og kortere fartstid for å forklare dette nærmere. I denne sammenhengen er det også relevant å peke på at endringer i regional planautoritet som følge av regionreformen, kan bidra til å endre premissene for aktørrelasjonene i tiden som kommer.

4.3.5 Ressurser og forutsetninger

Overordnet beskriver partene på alle forvaltningsnivåer at utformingen av avtalene er tids- og ressurskrevende. Selve forhandlingsprosessen krever betydelige personressurser, og i tillegg gjennomføres ressurskrevende utredningsarbeid. Videre må partene (kanskje spesielt fylkeskommune og kommune i dette tilfellet) regne med å inngå tildels store kompromisser. Forhandlingene oppleves som særlig krevende i de tilfeller hvor flere kommuner deltar som forhandlingspart.

Videre trekkes det frem visse forutsetninger for at avtalebaserte løsninger skal kunne komme på plass som styringsverktøy. Blant annet kreves det at partene har en felles problem- og løsningsforståelse. Dette må ligge til grunn for at partene skal ha en interesse av og motivasjon for å sette av ressurser og å innlede forhandlinger. Alle parter må ha en klar formening om hva en kan tjene på at en slik samarbeidsform etableres.

I forbindelse med byvekstavtalene virker det å eksistere en bred enighet om å slutte seg til nullvekstmålet. Samtidig er det åpenbart at størrelsen på midlene har gitt et tydelig incentiv om å gå til forhandlingsbordet. Det må her også pekes på at tilgang til midlene er gjort betinget av lokal og regional tilslutning til et nasjonalt politisk mål. Det er et åpent spørsmål hvordan avtalemодellen vil fungere dersom incentivene var færre og målet et annet.

Når KMD først kom på banen med byutviklingsavtalene som skulle sikre at arealpolitikken og samferdselspolitikken ble sett i sammenheng, var det med betydelig mindre midler å tilby. Flere informanter peker dessuten på at det var uklart hva de nye avtalene egentlig innebar. Videre var det uklart hvordan de nye avtalene forholdt seg til de eksisterende bymiljøavtalene. Samlet bidro det til at motivasjonen i fylkeskommuner og kommuner ikke på samme vis var tilstede, i henhold til informanter. Videre nevner flere tillit som en viktig forutsetning for et vellykket samarbeid.

4.3.6 Belønnings- og sanksjonsmuligheter

Både bymiljø- og byvekstavtaler kan betraktes som finansieringsavtaler og er dermed i seg selv en avtale om belønning. Gjennom avtalene forplikter partene seg til å arbeide for et felles mål hvor gulroten for fylkeskommuner og kommuner er medfinansiering fra staten. Gjennom avtalene er man videre forpliktet til å følge opp på tiltakssiden for å sikre måloppnåelse og det er definert tydelige indikatorer som resultatene skal måles etter.

Tilsvarende ligger en «trussel» om at midler kan holdes tilbake dersom partene ikke oppfyller forpliktelsene. I byvekstavtalen for Nord-Jæren er det formulert på følgende måte: «Partene kan si opp avtalen og unnlate å bevilge midler dersom partene i vesentlig grad unnlater å følge opp sine forpliktelser». Lignende formuleringer finnes i bymiljøavtalene. Dette må sies å være en rund formulering og avtalene beskriver ikke sanksjonsmulighetene i videre detalj. Informantene synes i liten grad å fokusere på

sanksjonsmuligheter, og oppfatter det nok ikke som en sentral del av det å inngå avtale. Mye tyder videre på at partene ikke har opplevd dette som en reell problemstilling og i liten grad har reflektert over eventuelle konflikter og håndtering av disse.

4.3.7 Kompetanse

Informantene rapporterer at avtalene som styringsverktøyet har bidratt til å samle og styrke kompetanse, og det er knyttet forventninger til at avtalene ytterligere vil bidra til å styrke kompetansen fremover. Dette relateres til at styringsformen har ført til etableringen av et mer strukturert samarbeid som gjør at man jobber tettere sammen nå, enn det som har vært tilfelle. Samarbeidet styrkes allerede i utredningsfasen og får slik sett umiddelbare virkninger. Det ligger betydelig utredningsarbeid til grunn for forhandlinger. Det skaper organisatoriske endringer med hensyn til kompetansebruk og kompetanseoppbygging frem mot et felles utredningsprogram.

Det etableres både en politisk og en administrativ styringsgruppe. I disse settes representanter fra Vegvesenet, Jernbaneverket, fylkeskommune og kommune sammen, og man «rigger» egen organisasjon i forberedelsesarbeidet. Informantene beretter om en administrativ profesjonalisering som følger av at avtalene skal inngås.

Videre opplever informantene at samarbeidet har bidratt til større oppmerksomhet om byer både i SD og underliggende etater. Byvekstavtalen bidrar til at samferdselssektoren må forholde seg til planverktøyene på en tydeligere måte enn tidligere. SD har etablert egen byseksjon for å samle kompetanse på byutvikling. I Statens vegvesen er det også bygget opp organisasjon om byer, og i jernbaneverket er det etablert egen prosjektorganisasjon i forbindelse med avtalene.

Forhandlinger krever et felles kunnskapsgrunnlag innen gruppen som forhandler og skal styre. Det krever tilgang på fagkompetanse fra egne virksomheter og at utredninger settes i gang. Det har bidratt til at mer personellressurser i samferdselssektoren er satt av til byutvikling. Man får by- og arealutvikling på agendaen og det oppfattes av informantene som et bidrag til styrket kompetanse. Videre oppfatter man at ulike sektorer bringer inn detaljkunnskap om sine områder. Fra et tidlig tidspunkt skapes en tettere diskusjon mellom statlige etater, fylket og kommuner, og det er etablert regelmessige møteplasser hvor ulike fagkunnskap bringes til torgs. Det bidrar også til økt kunnskap og erfaringer fra andre byområder.

Videre opplever informantene at samarbeidet har bidratt til større oppmerksomhet om byer både i samferdselsdepartementet og tilhørende etater. Byvekstavtalen bidrar til at samferdselssektoren må forholde seg til planverktøyene på en tydeligere måte, hvilket skaper et større fokus på regionale arealplaner. Samferdselsdepartementet har etablert en egen byseksjon for å samle kompetanse på byutvikling. I Statens vegvesen er det også bygget opp en organisasjon på feltet, og i Jernbaneverket er det etablert en egen prosjektorganisasjon i forbindelse med avtalene.

Forhandlinger krever et felles kunnskapsgrunnlag innen gruppen som forhandler og skal styre. Det krever tilgang på fagkompetanse fra egne virksomheter og at utredninger settes i gang. Det har bidratt til at mer personellressurser i samferdselssektoren er satt av til byutvikling. Man får by- og arealutvikling på agendaen og det oppfattes som et bidrag til styrket kompetanse. Videre oppfatter man at ulike

sektorer bringer inn detaljkunnskap om sine områder. Fra et tidlig tidspunkt skapes en tettere diskusjon mellom statlige etater, fylkeskommuner og kommuner, og det er etablert regelmessige møteplasser hvor fagkunnskap samordnes. Det bidrar også til økt kunnskap og erfaringer fra andre byområder.

5. Oxford Researchs vurdering

Dette kapittelet inneholder en vurdering fra Oxford Research knyttet hensiktsmessigheten i og forutsetningene for å benytte avtalebaserte modeller i forbindelse med omstillingsprogrammer.

5.1 Omstillingsprogrammer som virkemiddel

Blant annet i forbindelse med *Meld. St. 18 Berekraftige byar og sterke distrikt* pekes det på at regioner som har en bredde i næringslivet har større evne til omstilling. Omstillingsevnen påvirkes også av forhold som infrastruktur og graden av kompetansearbeidsplasser i næringsmiljøet.

En av forutsetningene for vekst og utvikling i en region er næringslivets evne til å utvikle, tiltrekke seg og gjøre seg nytte av kompetent arbeidskraft. Mindre arbeidsmarkeder har dårligere forutsetning for vekst og utvikling enn større arbeidsmarkeder. Det følger av dette resonnementet at mindre og perifere arbeidsmarkeder, alt annet likt, trenger større politisk innsats enn sentrale arbeidsmarkeder med større variasjonsbredde i næringslivet. I kommuner med akutte omstillingsbehov legger regjeringa vekt på samordnet innsats mellom ulike aktører og forvaltningsnivå. Disse forutsetningene for vellykket omstilling peker frem mot større omstillingsregioner, der flere aktører, ressurser og virkemidler samordnes for å sikre kraft i omstillingsarbeidet og på den måten tilrettelegge for god effekt. Én koordinerende offentlig aktør og avtaler med andre aktører kan være en funksjonell organisering av en slik forsterket innsats. Organiseringen kan sikre og styrke gjennomføringen av programmer, gjennom forankring av deltakelse og innsats blant avtalepartene.

Vekstkraften i næringslivet i et område er en sentral faktor for resultater og effekter av omstillingsprogrammer, målt i vekstskaping og nye arbeidsplasser. Følgelig kan det argumenteres for å konsentrere ressursinnsatsen i områder med en viss vekstkraft, eller eventuelt etablere større omstillingsområder der næringslivet har en større utstrekning og utviklingsevne. Historiske erfaringer fra Mo i Rana, Kongsberg, Halden og Horten, samt nyere erfaringer fra Vestre Toten kan i så måte trekkes fram.

I de minste omstillingsprogrammene, som for eksempel Rollag og Træna, eksisterer det kun et lite antall næringsaktører for programmet å samarbeide med, og ressursene i omstillingsprogrammene er også svært begrenset.²⁵ Effekter i form av for eksempel nye arbeidsplasser vil være begrenset i slike små programmer, og det kan vanskelig hevdes at kommunene er «omstilt» etter endt programgjennomføring. De strukturelle utfordringene vil høyst sannsynlig være gjeldende også etter omstillingsprogrammene. Det kan også innvendes at mange lokalsamfunn som er gjenstand for mindre omstillingsprogram, er så perifert beliggende at de ikke umiddelbart kan tilordnes en større omstillingsregion. Dermed blir spørsmålet om geografisk nivå på omstillingsinnsatsen til syvende og siste et politisk spørsmål om hvor finmasket den geografiske regional- og distriktspolitikken skal utformes. Imidlertid vil et omstillingsprogram i de fleste tilfeller ha lavere ambisjoner enn å korrigere strukturelle utfordringer i en kommune. Programmene kan kanskje mer presist betegnes som næringsutviklingsprogrammer, der det arbeides med prosjekter i og på tvers av bedrifter for å sikre noen eksisterende arbeidsplasser og skape noen nye arbeidsplasser. I tillegg arbeides det i dagens programmer med å styrke

²⁵ Oxford Research (2014) Evaluering av omstillingsprogrammet i Rollag og Oxford Research (2017) Evaluering av Utviklingsprosjekt Træna.

kommuners omdømme og attraksjon, gjennom ulike typer «bolyst-tiltak», her forstått som tiltak for å styrke kommunens attraksjon som bokommune. Den nasjonale ressursinnsatsen mot slike 'myke' tiltak har likevel gjennomgått en betydelig relativ reduksjon de senere årene til fordel for virkemidler med mer eksplisitt bedriftssikte.²⁶ Arbeidet med bedriftene bidrar også implisitt til å styrke utviklingskompetansen og øke robustheten (forstått som redusert sårbarhet) i næringslivet, som er de øvrige målsettingene for et omstillingsprogram. For en liten kommune kan ti til tjue nye, private arbeidsplasser være svært vesentlig. Oxford Research erfarer at vekstkraft i næringslivet er en viktig faktor for resultater og effekter av et omstillingsprogram, samtidig som utviklingskompetansen i omstillingsorganisasjonen også har stor betydning for realiseringen av det eksisterende potensialet.²⁷ Omstillingsprogrammer med begrenset ressursinnsats kan også gi viktige bidrag til å bremse, og til og med snu, en nedadgående befolkningsutvikling.²⁸

En justering av virkemiddelet i favør av større områder med sterkere vekstkraft, med økte budsjetter for et lavere antall programmer, og eventuelt koordinering av ressurser fra flere institusjoner og ordninger, kan med rimelighet forventes å gi en større avkastning i form av arbeidsplasser og en mer grunnleggende omstilling av næringsstrukturen. Samtidig kan det påpekes at virkemiddelet til dels har vært legitimert av sentrale distriktpolitiske målsettinger som å opprettholde bosettingen i distriktene. Slik det har vært anvendt, har det vært målrettet mot de kommuner og grupperinger av kommuner, ofte med begrenset befolkning og næringsliv, som har opplevd bortfall av befolkning og arbeidsplasser, med sikte på å avhjelpe situasjonen. Så mens for eksempel Innovasjon Norges portefølje av virkemidler som hovedregel retter seg mot de beste søknadene i en nasjonal konkurranse, er virkemiddelet regional omstilling forbeholdt kommuner som opplever utfordringer i næringslivet. Dette er en vesentlig annerledes tilnærming enn å søke å maksimere effekten av et tilsagn.

Det sentrale spørsmålet når det gjelder omstillingsprogrammer og en mulig regionalisering, ressurskonsentrasjon og bruk av avtalebaserte modeller, er hva man ønsker å bruke virkemiddelet til. Regional omstilling fungerer godt slik virkemiddelet anvendes i dag, gitt ambisjonsnivået og ressursinnsatsen. Spørsmålet er om innretting av omstillingsarbeid bør foretas på en annen måte enn i dag, det vil si om det offentlige bør tilrettelegge for en bredere og mer slagkraftig omstillingsinnsats enn den som ligger i dagens omstillingsprogrammer. Oxford Research oppfatter at dette spørsmålet henger tett sammen med spørsmålet om hva man ønsker at omstillingsprogrammer skal bidra til. En større offentlig omstillingsinnsats, der innsats innenfor flere sektorer prioriteres og koordineres, kan potensielt gi større effekt i form av en varig og reell omstilling av en kommune eller en region.

Det offentlige kan tenkes å tilnærme seg tematikken «omstilling» på en annen måte enn slik man gjør i dag. Formålet kan fremdeles være å sikre spredt bosetting og å støtte opp under bærekraftige lokalsamfunn. Forskjellen er at midler konsentreres og koordineres for økt effekt, ved at flere aktører og virkemidler koordineres og eventuelt også ved å konsentrere KMDs midler til omstilling (kapittel 553 post 65) til færre programmer. Selve omstillingsprogrammet kan da betraktes som næringsutviklingsmodulen i en større offentlig omstillingsinnsats. De sentrale, deltakende aktørene i omstillingsarbeid i

²⁶ Knudsen, JP (2018) Towards a new spatial perspective – Norwegian politics at the cross-roads. Forthcoming.

²⁷ Oxford Research (2017) Evaluering av omstillingsprogrammet i Flakstad.

²⁸ Oxford Research (2017) Evaluering av omstillingsprogrammet i Askvoll.

dag, det vil si KMD, fylkeskommunen, Innovasjon Norge og kommunen, kan tenkes å ha økte forpliktelser i form av å bistå med andre typer virkemidler inn i en slik omstillingsinnsats. Særlig de tre førstnevnte har programmer og virkemidler som man kan ha en ambisjon om i sterkere grad å koordinere med selve omstillingsprogrammene. En slik koordinering kan organiseres i form av avtaler, der disse aktørene forplikter seg til å bidra med supplerende virkemidler.

Videre kan dagens modell for virkemiddelet regional omstilling forsterkes gjennom å koordinere innsatsen i programmet med innsats fra andre aktørtyper innenfor andre sektorer enn næringsutvikling. Denne utredningen dokumenterer at det per i dag i liten grad forekommer en slik koordinering. Imidlertid kan en lang rekke aktører og ressurstyper tenkes å kunne forsterke omstillingsarbeidet i en kommune eller en region, alt avhengig av det aktuelle omstillingsområdets utfordringer og behov. Blant annet kan innsats på følgende felt og med følgende aktører være aktuelt:

- Satsing på kompetanseheving – mulige samarbeidsaktører er UoH-sektoren, fagskoler og NAV
- Bedring av boligsituasjonen – mulig samarbeidsaktør er Husbanken
- Satsing på infrastrukturtiltak som for eksempel utbedring av havnefasiliteter – mulige samarbeidsaktører er aktører på samferdselsfeltet og fylkeskommunens virkemiddel «kommunale grunnlagsinvesteringer»
- Satsing på tettsteds- og sentrumsutvikling – mulige samarbeidspartnere kan være Statens vegvesen og KMD-programmer som «tettstedsutvikling»

En mulig alternativ organisering av ekstraordinært omstillingsarbeid kan være å bruke fylkeskommunens oppdragsbrev til Innovasjon Norge som en bestilling av forsterket fokus og innsats i enkeltkommuner eller regioner. Man kan da benytte Innovasjon Norge virkemidler og personell i denne innsatsen, og dermed unngå kostnaden ved å etablere et program med en omfattende struktur (omstillingsstyre og programledelse), og man kan også unngå konsulentbruken som følger med flere av verktøyene innen regional omstilling. En slik tilnærming kan utgjøre en effektiv struktur for å kanalisere økte ressurser til utvalgte områder.

5.2 Avtalebaserte modeller i omstillingsprogrammer

På samme måte som med regionalt omstillingsarbeid eksisterer det i byutviklingsfeltet mange aktører. Feltet er dessuten kjennetegnet av behov for samarbeid og koordinering. Man kan samarbeide uten formelle avtaler, eksempelvis gjennom mer uformell nettverksstyring, men avtalebaserte modeller bringer i teorien med seg større grad av formalisering som gjensidig forplikter avtalepartene i større grad.

Det er for tidlig for partene å gi tilbakemeldinger på erfaringer om resultat. Det gis imidlertid tilbake meldinger om intensjon, forventninger og erfaringer så langt. Erfaringer så langt kan ikke knyttes til konkrete resultater, men de erfaringene en har gjort seg gjennom prosessen så langt. Oxford Research har undersøkt flere byutviklingsavtaler og byvekstavtaler. Avtalene kjennetegnes av at de er rundt formulert, og de oppleves ikke som et strengt styringsregime i formell forstand. Derimot er de bundet opp mot klart formulerte politiske mål og en betydelig økonomisk belønning ved tilslutning. Det er på mange måter snakk om finansielle avtaler hvor prinsippet om porteføljestyling ligger til grunn for

hvordan det skal prioriteres underveis i avtaleperioden. Styringen foregår gjennom en styringsgruppe, som sikrer kontinuerlig dialog og knytter partene tettere sammen.

Feltet vi har undersøkt i forbindelse med avtalebaserte modeller skiller seg betydelig fra regional omstilling. Blant annet gjelder dette følgende forhold:

- Omfang – budsjettene er vesentlig mindre i omstillingsprogrammer
- Tidshorisont – regional omstilling har en midlertidig tidshorisont, mens samferdsel og arealutvikling, transportmønstre og miljø har en svært lang tidshorisont.
- Målformuleringene er ulike. Selv om tidshorisonten er kort, har omstillingsprogrammene gjerne en omtrentlig målforståelse, i det minste for målsettinger som ikke er direkte relatert til å skape nye arbeidsplasser. Motsatt har avtalene knyttet til byområdene lang horisont, men svært presise målformuleringer i form av nullvekst i trafikkarbeid. Slik sett er rimelig at styringen av dem også er strammere rigget.
- Byvekstavtalene omfatter de største byområdene i landet, mens regionale omstillingsmidler gjerne er rettet mot mindre kommuner og regioner. Disse har helt annen kompetanse, planleggingskapasitet og styringskapasitet.
- Aktørkonstellasjonene er ulike. Innenfor omstillingsarbeidet eksisterer det ganske faste aktørkonstellasjoner med KMD, Innovasjon Norge, fylkeskommuner og kommuner i definerte roller. Der som det ønskes en bredere aktørkonstellasjon kan avtalebaserte modeller utgjøre en aktuell styringsstruktur.
- Byutvikling er også et felt der både de lokale partene (byene med omland) og de sentrale departementene ønsker å oppnå noe, og kan bruke løfte om ressurser som byttemodell mot lokal tilpasning til nasjonale klima- og planmål. Omstillingsfeltet er mer preget av et asymmetrisk klientforhold der den sentrale nytten ved omstillingen er svakere tematisert enn den lokale. En måte å endre på dette på, kan være å i sterkere grad definere omstilling som et middel til å bedre slike samfunns evne til å bidra til den nasjonale verdiskapingen.

Slik virkemiddelet i dag er utformet har den relativt fast aktørkonstellasjon bestående av fire parter, KMD, Innovasjon Norge, fylkeskommunen og de(n) aktuelle kommune(r). Disse suppleres med andre aktører etter behov og tilgjengelige kompetanse regionalt og lokalt. Arbeidet ledes av et omstillingsstyre, men bærer ellers preg av å ligge nær opp mot partnerskapsmodellen i form, rett nok med fastere roller enn vanlig er i denne.

Når det gjelder fremtidige utfordringer kan vi peke på noen spørsmål ved aktørenes roller:

- Departementets rolle er i dag overordnet og særlig knyttet til bevilgning og kontroll, i tillegg til utvikling av virkemiddelet. En kunne tenke seg at denne rolle delvis kunne delegeres til de nye fylkeskommunene, og at departementets rolle ble begrenset ytterligere. Alternativt kunne en tenke seg at departementet brukte enten Innovasjon Norge eller Distriktssenteret som en slags ytre etat for å styre bruken av virkemiddelet.
- Innovasjon Norges rolle er i dag å arbeide operativt med virkemiddelet og å danne kjernen i den operative «task force» for omstilling. Det kan vurderes om det er hensiktsmessig å kople Innova-

sjon Norges bedriftsperspektiv tettere mot andre aktører som enten har ansvar for relevant infrastruktur eller tjenestesektorer som supplerer Innovasjon Norge, så som NAV, samferdselsmyndigheter og utdanningsaktører. Det er allerede i dag eksempler på bruk av slike aktører, men da mer sporadisk enn regelmessig. Det er relevant å kople slike aktører fastere inn i arbeidet, særlig dersom omstillingsvirkemiddelet nasjonalt skal breies ut til å sikte mer helhetlig enn tilfellet er i dag.

- Fylkeskommunens rolle er å behandle søknader om omstillingsstatus, følge arbeidet og rapportere. Vi peker i denne rapporten på at fylkeskommunenes kompetanse på feltet er varierende. Som følge av regionreformen vil fylkeskommunenes staber gjennomgående bli større. Dette gir grunnlag for å tiltro dem økt kompetanse til å håndtere også slike oppgaver. Dersom avtalebaserte modeller skulle bli aktuelle innenfor omstillingsarbeidet, vil vi i så fall anbefale at fylkeskommunene og ikke departementet blir ledende avtalepart. Dette vil også være ryddig i forhold til å bekrefte og underbygge den forsterkede trenivåmodell for forvaltning som regionreformen legger opp til uten at dette berører overkommuneproblemet.
- Kommunen(e) er lokal part i omstillingsarbeidet. Kommunenes ressurser og forutsetninger for å inngå i aktørkonstellasjonene vil være svært varierende. Hensynet til mindre kommuner er et argument mot å gjøre programmer avtalebasert, siden mindre kommuner vil kunne ha utfordringer med å fungere som en fullverdig avtalepart.

Går vi videre og ser på hvilke mer prinsipielle perspektiver vi kan anlegge på omstillingsarbeidet, kan vi se at det berører vante problemstillinger knyttet til koordinering og sektorsamordning. Når samfunn skal omstilles, vil en gjerne ha kontroll over så mange faktorer som mulig. Samtidig vet vi at sektorovergripende innsats hemmes av at politikktutforming, som styringen av innsatsen, skjer sektorisert, nasjonalt som regionalt. På nasjonalt nivå er vår særegne styringsmodell med ministersuverenitet og svake koordineringsdepartementer, med unntak av Finansdepartementet, en del av forklaringen. På regionalt nivå er mangelen på regional planautoritet en tilsvarende utfordring. Manglende evne til å samle og koordinere ulike typer ressurser på tvers av sektorer vil dermed kunne være en utfordring. Omstillingsoppgavene vil gjerne også så være så lokale i karakter at de bare i begrenset grad kaller på ekstraordinær nasjonal oppmerksomhet for å samle ressursinnsatsen på tvers av eksisterende sektorlogikker. Vi kan grovt sett tenke oss tre måter å angripe dette på:

Bruk av eksisterende styringskjeder

Dette kan i systemforstand forstås som et nullalternativ. Man bygger videre på de eksisterende aktørrollene og forsøker å bøte på disse. Det kan f.eks. innebære å etablere et tydeligere 'byttegode' mellom partene, ved å kople omstillingssuksess inn som en av faktorene i de regional- og distriktpolitiske mål som da mer eksplisitt enn i dag ville være koplet til, og legitimert ved, sitt bidrag til nasjonal verdiskaping. Dette er et arbeid som ikke fordrer endringer i styringssystemet som sådan, men heller en endret beskrivelse av og argumentasjon rundt regional- og distriktpolitikkens rolle. En kunne tenke seg dette bakt inn i virkemiddeltilgangen ved å formulere sentrale krav om lokale/-regionale analyser av omstillingssamfunnenes potensielle bidrag til nasjonal verdiskaping for å utløse omstillingsinnsats.

En forbedring av eksisterende styringsmodell kunne også innebære mindre justeringer i og optimalisering av styringsmodeller der det stimuleres til større regional og lokal variasjon i bruk av aktører.

Problemet er likevel at det innenfor dagens styringsmodeller er vanskelig å se hvordan dette kan gi særlig større effekt, med mindre det inngås nasjonale rammeavtaler med spesielt viktige aktører for medvirkning. En kunne også tenke seg at en i større grad enn hva som er tilfelle i dag, åpner for privat medvirkning i omstillingsarbeidet. Dette kunne da ikke bare omfatte selskaper på vei ut, slik som i dag, men gjerne sterke, etablerte aktører med potensial for vekst og nyetableringer eller lokale og regionale finansielle aktører.

Bruk av avtalemodeller

Avtaler kan ses på som en sterkere ramme om forpliktende medvirkning enn hva som ligger i den eksisterende styringskjeden. Slike avtaler kan prinsipelt tenkes i to former, politiske og juridiske avtaler.

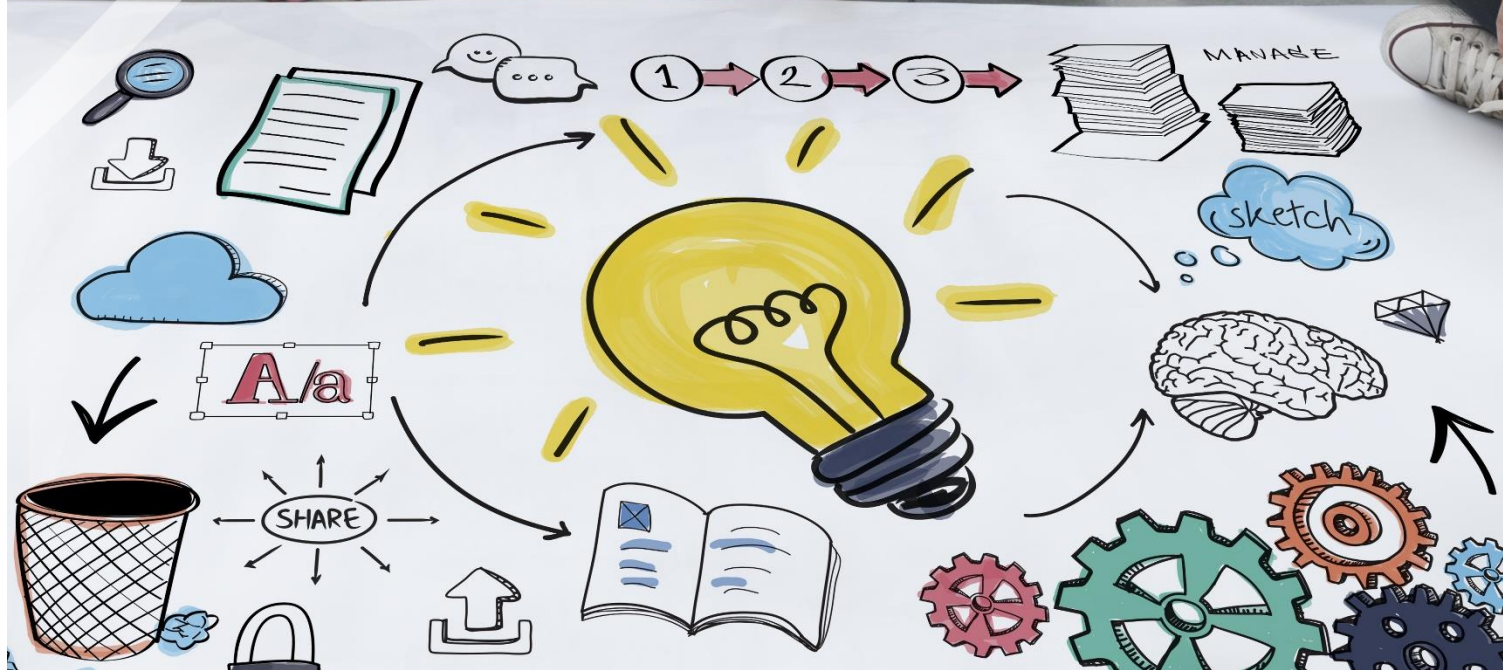
Dagens avtaler, slik de er skissert i konkurransegrunnlaget, er politiske avtaler. De springer ut av interesser hos ulike parter for å kople ressursinnsats mot politiske mål. De er dermed avhengige av at det fattes politiske beslutninger i tråd med avtalene, og at det foretas bevilgninger i tråd med dem. Svikter noen av betingelsene, faller også avtalene sammen. I omstillingssammenheng kan avtaler være tjenlige for å kompensere for utilstrekkelighet i det ordinære styringssystemet med hensyn på å oppnå ønskede mål. Det vil i avtalesammenheng også være viktig å identifisere viktige byttegoder, slik vi beskrev under det forrige punktet, for å sannsynliggjøre at parter som ikke står innenfor det regionalpolitiske styringsfeltet, skulle inngå avtaler av verdi for omstillingsarbeidet.

Juridiske avtaler vil være sterkere enn politiske avtaler. Juridiske avtaler er styringsverktøy som vanligvis ikke brukes på utviklingsoppgaver.

Regionalisering av ansvaret

Fylkeskommunen var opprinnelig tenkt som et politisk nivå med stor autoritet til å planlegge og koordinere virksomhet mellom nivåer og sektorer. Erfaringene har i så måte ikke stått i forhold til forventningene.²⁹ Det er likevel ikke til hinder for å tenke gjennom tanken en gang til. Kan regionale oppgaver gis økt trykk og styrke, samt styres og koordineres bedre, gjennom å regionaliseres? Det ligger i mandatet for Ekspertutvalget for regionreformen å undersøke mulighetene for økt oppgaveoverføring til fylkeskommunene. Det er mange grunner for at svaret med hensyn til omstillingsutfordringene på dette spørsmålet skal være ja. Det er likevel også gode grunner til så tvil om et regionalt nivå, om enn forsterket, vil ha autoritet til å samordne sektorinnsats som vanskelig lar seg samordne nasjonalt. Uansett, vil svaret om hvor en kan gå på dette feltet, ikke bare være faglig. Det vil i høy grad avhenge av politisk behandling. Vi har likevel i denne sammenhengen gitt flere argumenter for at en regionalisering av omstillingsarbeidet både kan være et alternativ til avtalemodeller og en mulighet for å organisere avtaleinstituttet på.

²⁹ From & Stava, op.cit.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
http://oxfordresearch.lv
info@oxfordresearch.lv