



NIVI notat 2008-2

Organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten - hovedstrategier og veivalg

Delnotat 1 i KS prosjektet: ”Med politikerne i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller”

Jørund K Nilsen og Geir Vinsand

Innhold:

1	INNLEDNING	1
2	TEMA OG PROBLEMSTILLINGER	2
3	ORGANISERINGEN AV UTVIKLINGSARBEIDET I SALTEN.....	3
3.1	Salten regionråd	3
3.2	Salten forvaltning IKS.....	4
3.3	DA Utviklingsprogram Bodø.....	4
3.4	Øvrige utviklingspartnere.....	4
3.5	Salten-strategiene	5
3.6	Partnerskapsavtale med fylkeskommunen	6
3.7	Oppsummering.....	9
4	STYRINGSMODELLEN I SALTEN – EGENSKAPER	12
5	ET MER SAMLET GREP OM UTVIKLINGSARBEIDET - TILTAKSMENY	14
6	MER RADIKALE ENDRINGSGREP – NY STYRINGSMODELL.....	16

1 Innledning

På oppdrag av KS gjennomfører NIVI Analyse FoU prosjektet: *"Med politikerne i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller"* Målsettingen med prosjektet er å bidra til kunnskap om de politiske prosessene så vel som konkretisering av konsekvensene når det gjelder sterkere og mer slagkraftige regionråd. Prosjektet starter opp høsten 2007 og går fram til våren 2009. Følgende regionråd deltar i prosjektet:

- Salten regionråd
- Knutepunkt Sørlandet
- Kongsbergregionen
- Vest-Finnmark Regionråd

Det er lagt til grunn at regionrådene på bakgrunn av NIVIs evalueringer og egne erfaringer, selv tar opp spørsmålene knyttet til styring, etablering og organisering av interkommunalt samarbeid underveis i prosjektet.

Prosjektet gjennomføres i tre faser:

1. Oppstart og innledende statusundersøkelse i 2007
2. Utvikling av prinsippnotater og faglige støtteaktiviteter i 2008 og 2009
3. Avsluttende statusundersøkelse med sluttrapportering i 2009

Våren 2008 utarbeidet NIVI Analyse en første statusrapport fra prosjektet (NIVI rapport 1-08 *Følgeevalueringssprosjektet: Med politikerne i front - effekter av robuste samarbeidsmodeller: Resultater fra første statusundersøkelse og innspill til oppfølging*¹). Rapporten gjengir resultatene fra en omfattende spørreundersøkelse rettet til regionrådene. Viktige temaer i undersøkelsen er gevinster og svakheter ved samarbeidet, samarbeidsomfang, organisering og endringsbehov. På bakgrunn av statusundersøkelsen, nettverkssamling med samtlige av regionrådene i februar 2008 og møter/kontakt med de enkelte regionråd, har NIVI i samarbeid med KS og det enkelte regionråd kommet fram til temaer for fire prinsippnotater til støtte for regionrådenes utviklingsarbeid. Notatene utgjør hoveddelen av prosjektets del 2.

De overordnede temaene for de fire notatene er følgende:

- Vest-Finnmark regionråd: Regionrådet har igangsatt en forstudie for å kartlegge konkrete områder hvor kommunene ev utvikle tjenestesamarbeid og hvordan disse kan organiseres. Med utgangspunkt i det pågående kartleggingsarbeid, vil NIVI bistå med et prinsippnotat som belyser viktige problemstillinger og temaer regionrådet og kommunene må ta stilling til ved etablering av interkommunalt samarbeid. I den sammenheng vil notatet

¹ Notatet kan lastes ned fra www.nivi.no

redegjøre for og drøfte kriterier for valg av oppgaver og ulike tilknytningsformers egenskaper

- Kongsbergregionen: For Kongsbergregionens del avtegner det seg behov for prinsipielle vurderinger knyttet til hva regionrådets framtidige roller og oppgaver kan være. I den sammenheng er det behov for å utvikle gode arbeidsformer og prosesser på politisk og administrativt nivå, herunder avklare forutsetninger for et sterkt regionsamarbeid og mulige strategivalg videre. NIVI vil bidra i Kongsbergregionen med å utarbeide et dokument som gir forslag til hvordan en strategiprosess kan legges opp mht mål, innhold og prosess.
- Knutepunkt Sørlandet (KnpS): I KnpS avtegner det seg behov for prinsipielle vurderinger med utgangspunkt i at KnpS styringsmodell som ble etablert høsten 2007 og det omfattende prosjektarbeid som er utført for utvikling av konkret samarbeid i regionen. KnpS kan i sitt strategiske utviklingsarbeid ta opp spørsmålet om hvordan det konkrete samarbeidet skal organiseres og hvilken rolle KnpS skal ha i utviklingen av og den politiske styringen av samarbeidet i regionen. NIVI vil utforme et prinsippnotat som synliggjør mulige veivalg.
- Salten regionråd: Våren 2008 vedtok regionrådet Salten-strategier fram til 2011. Høsten 2008 skal konkret handlingsprogram knyttet til strategiene utarbeides. For Saltens del avtegner det seg behov for prinsipielle vurderinger knyttet til organiseringen av utviklingsarbeidet, samhandlingsmodeller med fylkeskommunen og forholdet mellom regionrådet og andre (inter)kommunale enheter i regionen.

Tema for dette delnotatet tar for seg Salten regionråd og sistnevnte problemstillinger.

2 Tema og problemstillinger

Salten regionråd arbeider for å utvikle Salten-regionen. Gjennom egne initiativ og i samarbeid med (inter)kommunale selskaper, kommunene og regionale partnere tar regionrådet initiativ og følger opp tiltak som skal styrke trivsel, vekst og bosetting i hele regionen. Våren 2008 vedtok kommunene og regionrådet Salten-strategier fram til 2011. Strategien skal gi retning og angi hovedoppgaver for regionrådets virksomhet, men skal også definere regionens felles ambisjoner de neste 3 årene.

Samtidig med utviklingen av Salten-strategiene har Nordland fylkeskommune tatt initiativet til ny partnerskapsmodell mellom Nordland fylkeskommune og de 7 regionrådene i fylket ("Vekstkraft gjennom regionale partnerskap."). Modellen innebærer at det etableres partnerskap knyttet til regionrådene og en egen beslutningsgruppe for fordelingen av ressursene. I 3 år framover skal Salten tilføres 8,7 mill kroner årlig. Høsten 2008 skal det utvikles konkrete handlingsprogrammer knyttet til Salten-strategiene og fylkeskommunens initiativ.

Ved siden av Salten regionråd og fylkeskommunen, involverer utviklingsarbeidet i Salten en rekke aktører på fylkes-, interkommunalt og kommunalt nivå. Antallet aktører med et mandat for utviklingsarbeid krever klarhet i roller og oppgaver og koordinering, for å forhindre konkurrerende perspektiver, interessekonflikter, tidkrevende prosesser, dobbeltarbeid og -kompetanse og for å medvirke til et samlet utviklingsgrep for Salten.

I Salten-strategiene understrekes betydningen av koordinering. I strategien heter det at det over tid er fare for at ”vi” arbeider for mye parallelt og uten god koordinering. Strategien peker også på at det etableres en ny utviklingsadministrasjon i regionen i lys av programmet ”Vekstkraft gjennom regionale partnerskap”.

I NIVIs statusundersøkelse i Salten regionråd vinteren 2008 pekes det på behov for å utvikle Salten regionråd slik at regionrådet fremstår mer tydelig i forhold til kommunene og regionale samarbeidspartnere². I undersøkelsen ble det også pekt på behov for styrket og mer formalisert samarbeid med Nordland fylkeskommune

I lys av oppfølgingen av Salten-strategiene og ovennevnte statusundersøkelse, drøfter NIVI fordeler og ulemper ved nåværende organisering og mulige tiltak for å møte ulempene. Notatet gir ikke en konkret anbefaling av om og hvordan Salten regionråd og utviklingsarbeidets organisering eventuelt bør endres, men illustrerer viktige hensyn og mulige konsekvenser av de valg regionrådet står overfor i utviklingsarbeidet fremover.

3 Organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten

Nedenfor gjøres det kort rede for organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten, herunder viktige regionale aktører. For nærmere omtale av regionrådet og andre aktører, se NIVI-rapport 2008-1 og www.salten.no.

3.1 Salten regionråd

Salten regionråds målsettinger er knyttet til utviklingsarbeid for hele regionen, interessehevding og påvirkning, profilering og utvikling av interkommunalt tjenestetilbud. Salten regionråd utvikler og følger opp Salten-strategiene.

I kommende treårs-periode ligger det an til at regionrådet selv vil disponere i overkant av 850 000 kr årlig i utviklingsmidler. Midlene vil i kommende år bli brukt til gjennomføring av Salten-strategiene/partnerskapsavtalen med fylkeskommunen (omtalt nærmere nedenfor).

Regionrådet er eiere av aksjeselskapet Salten Invest AS som er et investeringselskap med en kapitalbase på 30 millioner kroner. Selskapet kan

² Undersøkelsen ble besvart av regionrådets medlemmer, formannskapsmedlemmer i kommunene, rådmenn og sekretariatsledere. I alt 44 svar som ga en svarprosent på 59 (NIVI rapport 1-2008).

investere i oppstart/gründerselskap i Salten som kan resultere i nye arbeidsplasser i regionen.

3.2 Salten forvaltning IKS

Kommunene i Salten eier selskapet Salten forvaltning IKS. Salten Forvaltning IKS skal være et selskap med høy kompetanse innen behandling av avfall og skal til enhver tid være pådriver og utvikler av gode løsninger innen avfallsbehandling. Selskapet har etablert flere datterselskaper. Kommunene oppnevner representantskapet. Med unntak av Bodø og Fauske har kommunene valgt inn de samme personer i representantskapet som i regionrådet.

Av årsmeldingen til selskapet fremgår det at Salten Forvaltning IKS også har en rolle i regionalt utviklingsarbeid og er tilrettelegger og pådriver for interkommunalt samarbeid i regionen. I årsmeldingen for 2007 fremgår bl.a. omtale av profileringsstøtte for Salten Brann IKS og IKT samarbeid. I 2008 ble det avsatt om lag 2,9 mill kroner av selskapets overskudd til fond for interkommunalt samarbeid. Tiltak over 500 000 behandles av representantskapet, men tiltak under 500 000 behandles av styret.

3.3 DA Utviklingsprogram Bodø

DA Bodø er en ordning der Nordland fylkeskommune får overført om lag 133 mill kroner per 7 år for å gjennomføre utviklingstiltak i Bodø. Kompensasjonen gis fordi næringslivet i Bodø har høyere arbeidsgiveravgift enn ellers i Nordland. Ressurser fra ordningen kan kun gå til søkere fra Bodø. Tilskudd kan gå tre hovedområder: Bedrifts og bransjerettede tiltak, infrastruktur- og byutviklingstiltak og realisering av Universitetet i Bodø, kulturhus og Bodø nasjonal havn.

Programmet er organisert med et programråd, et programstyre og et sekretariat. I tillegg har fylkeskommunen og Innovasjon Norge viktige roller og oppgaver.

3.4 Øvrige utviklingspartnere

Ved siden av kommunene og de tre ovennevnte er følgende aktører engasjert i utviklingsarbeidet i Salten, jf. Salten-strategiene 2008-2011.

- Team Bodø KF – Bodø kommunes næringssselskap
- Meløy næringsutvikling
- Fauna – Fauske næringsforum
- Saltdal industri og næringshage
- Sjøfossen næringssselskap (Beiarn og Gildeskål)
- Næringsmedarbeiderne i Nord-Salten kommunene

I tillegg tildeler Nordlands fylkeskommune årlig ressurser til kommunale næringsfond. Regionalt er også følgende aktører sentrale partnere for Saltens

utvikling og regionrådets arbeid: Fylkeskommunen, KS Nordland, FoU sektoren, frivillige organisasjoner og organisasjonene i arbeidslivet, kulturinstitusjoner, og statlige regionale partnere som Innovasjon Norge, SIVA, NAV, Statens vegvesen, Kystverket, Fiskeradministrasjonen og fylkesmannsembetet

3.5 Salten-strategiene

Salten Regionråd har de siste valgperiodene utviklet en egen strategiplan knyttet til det regionale samarbeidet. Nye Salten-strategier for perioden 2008-2011 er vedtatt i kommunene og Salten Regionråd etter at det har vært gjennomført en prosess i regionrådet, kommunene og på Salten-tinget 2008.

På Salten regionråds nettsider heter det at arbeidet med de nye Salten-strategiene har vist at det skjer store endringer i behovene for regionalt samarbeid, samtidig som forutsetningen for å løse oppgaver i fellesskap er endret. Bl.a. har følgende forhold gjort det nødvendig å fornye regionens strategiske samarbeidsplattform:

- Behovet for flere innbyggere og bedre tilgang på arbeidskraft
- DA satsningen i Bodø
- Ny partnerskapsordning mellom Salten og Nordland fylkeskommune

Hovedpunktene i strategien er som følger:

Overordnede mål for perioden 2008-2011

- Salten skal være i front nasjonalt mht. velfungerende regionalt samarbeid
- Salten Regionråd skal være et effektivt redskap for kommunene, fylkeskommunen og staten sitt behov for regional helhetstenkning
- Salten-strategiene definerer regionens felles ambisjoner, og vi skal måles på gjennomføringen av disse - at vi gjør det vi sier vi skal gjøre!

Hovedsatsningen

- Profil- og rekrutteringsprogram nasjonalt og internasjonalt
- Salten Kompetanse
- Satsing på lærlinger og trainee-ordninger
- Videreutvikle næringssamarbeidet i regionen

Andre viktige regionale utviklingsoppgaver

- Bli enige om framtidig prioriteringer innenfor samferdselssektoren
- Frisk i Salten
- Gjennomføre vedtatt handlingsplan for kultursamarbeidet

Andre viktige regionale oppgaver i Salten regionråd

- Være arena for kommunenes behov for å finne fram til gode interkommunale løsninger for sin tjenesteproduksjon
- Bidra til økt fokus på miljøspørsmål, innenfor samferdsel, offentlig planlegging, kraftproduksjon og utbygging/drift av kommunale anlegg
- Drive aktivt påvirkningsarbeid for å sikre regionens og den enkelte kommunes interesser i nasjonale spørsmål og landsdelsspørsmål
- I all sin virksomhet er det viktig at Regionrådet er et åpent og tillitsfullt samarbeidsorgan for kommunene i Salten, som inviterer til samarbeid og gode kompromisser

Handlingsprogram og organisering av partnerskap Salten

Høsten 2008 skal Salten-strategiene konkretiseres i handlingsplaner. Handlingsplanene skal utmeisle konkrete satsninger og prosjekter og si peke på konkret oppfølgingsansvar.

3.6 Partnerskapsavtale med fylkeskommunen

Nordland fylkeskommune vedtok i juni 2008 fylkestingssak om ny partnerskapsmodell mellom Nordland fylkeskommune og de 7 regionrådene i fylket ("Vekstkraft gjennom regionale partnerskap").

I saken heter det at bakgrunnen for etableringen av en ny partnerskapsmodell ligger i erkjennelsen av at en vellykket regional utvikling forutsetter bred medvirkning og samarbeid mellom alle de ulike aktørene som kan ha innflytelse på denne utviklingen. Erfaringene fra arbeidet med partnerskapsavtalene i perioden 2004-2007 og den regionale forvaltningen av RDA-midlene (regional differensiert arbeidsgiveravgift), har gitt fylkeskommunen et verdifullt grunnlag for videreutvikling av partnerskapskonseptet.

Fylkeskommunen ønsker nå å etablere regionale partnerskap i de enkelte regionene, hvor partnerskapet skal ha en bred representasjon fra regionale offentlige organer, næringsliv, kompetanse-/FoU-institusjoner og kultursektoren. For Saltens del innebærer ordningen fordeling av om lag 8,7 millioner kroner årlig i tre år. De nye regionale partnerskapene vil formelt bli etablert fra og med 1. januar 2009.

Fylkeskommunen har i løpet sommeren/høsten 2008 igangsatt et prosessarbeid i de enkelte regionene for å utforme og konkretisere innholdet i de regionale partnerskapene. Selv om det legges til grunn en hovedmodell for partnerskapsarbeidet, vil det være behov for å foreta regionale tilpasninger.

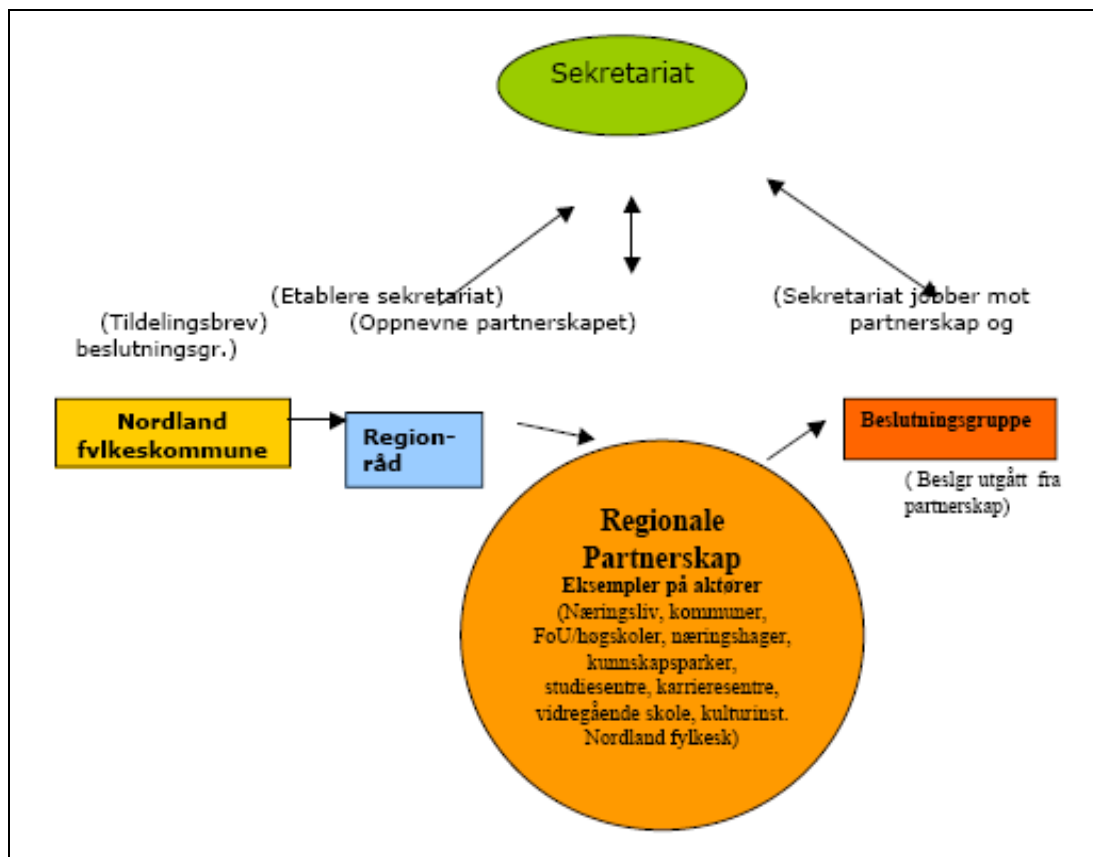
Forslaget til ny partnerskapsavtale var på høring våren 2008. I høringen markerte regionrådene behovet for fleksibilitet. De nye regionale partnerskapene bør tilpasses de ulike regionale forutsetningene både mht form, innhold og organisering. Salten Regionråd ønsket å organisere partnerskapet etter modell av Innovasjonsprogram Salten, med Salten-strategiene for 2008-2011 som grunnlag for samarbeidet. Salten Regionråd ønsket videre at regionrådet skal vedta

handlingsplanen, ikke beslutningsgruppen, og at det utformes egne vedtekter for ”Regionalt Partnerskap Salten”.

Nordland fylkeskommune konkluderer med at forvaltningen av midlene i de enkelte regioner skal bygge på beslutninger fattes av partnerskapet. I og med at regionene skal forvalte offentlige virkemidler, finner fylkeskommunen det naturlig og riktig at beslutningsgruppen har politisk flertall og at disse velges regionalt.

Den nye partnerskapsmodellen skisseres slik av Nordland fylkeskommune:

Figur 3.1: Skisse av partnerskapsmodellen



I modellen har aktørene følgende roller og oppgaver:

Nordland fylkeskommune

Fylkeskommunen stiller til disposisjon et beløp til hver region. Utgangspunktet for partnerskapets arbeid vil være fylkeskommunens årlige tildelingsbrev som baserer seg på prioriteringer og satsninger i fylkesplanen og Utviklingsprogram Nordland. Fylkeskommunen skal:

- være en rådgiver for regionalt utviklingsarbeid overfor partnerskapet
- ha en koordinerende funksjon og følge opp regionene (tilrettelegge for nettverksamlinger og fellesmøter)
- være teknisk forvalter av de økonomiske midlene (utbetaling, kontroll etc)

- rapportere på måloppnåelse til KRD og fylkestinget på bruken av midlene

Regionrådet

Regionrådet vil være det juridiske bindeleddet mellom fylkeskommunen og partnerskapet – dvs. mottaker av tildelingsbrev fra Nordland fylkeskommune. Det blir opp til regionrådet selv å vurdere hvorvidt de tar sekretariatsfunksjonen eller kjøper tjenesten eksternt. Regionrådet skal videre:

- oppnevne partnerskapet i samråd med Nordland fylkeskommune
- oppnevne beslutningsgruppen som utgår fra partnerskapet – etter føringer gitt i tildelingsbrev fra fylkeskommunen

Regionale partnerskap

I fylkestingssaken heter det at partnerskapets sammensetning og størrelse vil kunne variere fra region til region, men skal ha representanter fra offentlig sektor, næringslivet, FoU/utdanning og kultur/frivillig sektor. Partnerskapet velger selv leder og nestleder. Partnerskapet skal fungere som en felles utviklingsarena, samtidig som det besitter et sett av virkemidler som forvaltes av fellesskapet og som innrettes mot strategisk viktige saksområder for regionen. Tiltak som iverksettes via partnerskapet skal være regionoverbyggende (ikke spre like beløp ut til kommunene) og i tråd med fylkesplanens strategier og resultatområder: kompetanse, innovasjon – og entreprenørskap, regionbygging og infrastruktur (ikke samferdsel). Partnerskapet drøfter regionale utfordringer og fortrinn. Med utgangspunkt i disse drøftingene vedtas en handlingsplan for regionen – med resultatmål, tiltak, økonomi og samarbeidspartnere. Fellespotten som regionen får til disposisjon vil gå inn som grunnfinansiering mens partnerskapets deltakere eller de som søker om støtte må framskaffe den øvrige regionale medfinansieringen.

De regionale partnerskapene skal:

- bidra til å etablere felles arena for utviklingsarbeid i regionen
- være en pådriver og sikre god kobling mellom ulike regionale aktører
- drøfte regionale utfordringer og fortrinn
- utarbeide regional handlingsplan for bruken av partnerskapsmidlene
- følge opp vedtatt handlingsplan

Beslutningsgruppe

Det etableres et beslutningsorgan med 5-7 representanter utgått fra partnerskapet. Det skal være politisk flertall (fra regionen) i beslutningsgruppene. Beslutningsorganet gis fullmakt til å fatte beslutninger på vegne av partnerskapet. Det betyr at beslutningsgruppen:

- initierer og vedtar regional handlingsplan utgått fra partnerskapet

- forvalter og vedtar prioriterte tiltak og prosjekter

Sekretariat

Partnerskapet må besitte et sekretariat. Regionrådet kan selv ta denne funksjonen eller kjøpe tjenesten fra et annet organ. Nordland fylkeskommune vil foreslå at det avsettes egne økonomiske midler til administrasjon. Hovedfunksjonen til sekretariatet vil være:

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

Prosess høsten 2008

Nordland fylkeskommune har fulgt opp saken i bl.a. møter og oppdragsbrev til samtlige regionråd i september 2008. Oppdragsbrevet gir føringer for prosessarbeidet videre fremover.

Innen 1. desember 2008 skal det foreligge et partnerskapsprogram (2009-2011) med handlingsdel (2009) som revideres/oppdateres årlig. Partnerskapsprogrammet skal være i tråd med fylkesplanens mål og strategier, samt støtte opp under Utviklingsprogram Nordland (2008-2011) hvor det fokuseres på resultatområdene: kompetanse, innovasjon og entreprenørskap, regionbygging og infrastruktur.

Partnerskapsprogrammet skal innholde følgende punkter:

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

Det forutsettes fylkeskommunal deltakelse gruppa/partnerskapet som jobber ut utkast til regionalt partnerskapsprogram.

Når det gjelder gjennomføring av planprosessene i regionen, forutsettes det involvering fra både næringslivet, utdannings- og kompetansemiljøer, kulturinstitusjoner, politikere og eventuelt andre som kan bidra til å styrke det regionale utviklingsarbeidet i den enkelte region. Regionrådet har ansvaret for å plukke ut aktuelle personer, samt markedsføre og tilrettelegge for møter i regionen.

3.7 Oppsummering

Mange aktører på ulike geografiske og politiske nivåer

Salten kjennetegnes av at svært mange aktører har oppgaver knyttet til lokal og regional utvikling. Det er et stort antall deltakere både i det brede og

tilretteleggende utviklingsarbeidet i regionen, men også i innsatsen knyttet til næringsutvikling og arbeidet opp mot enkeltbedrifter og grundere.

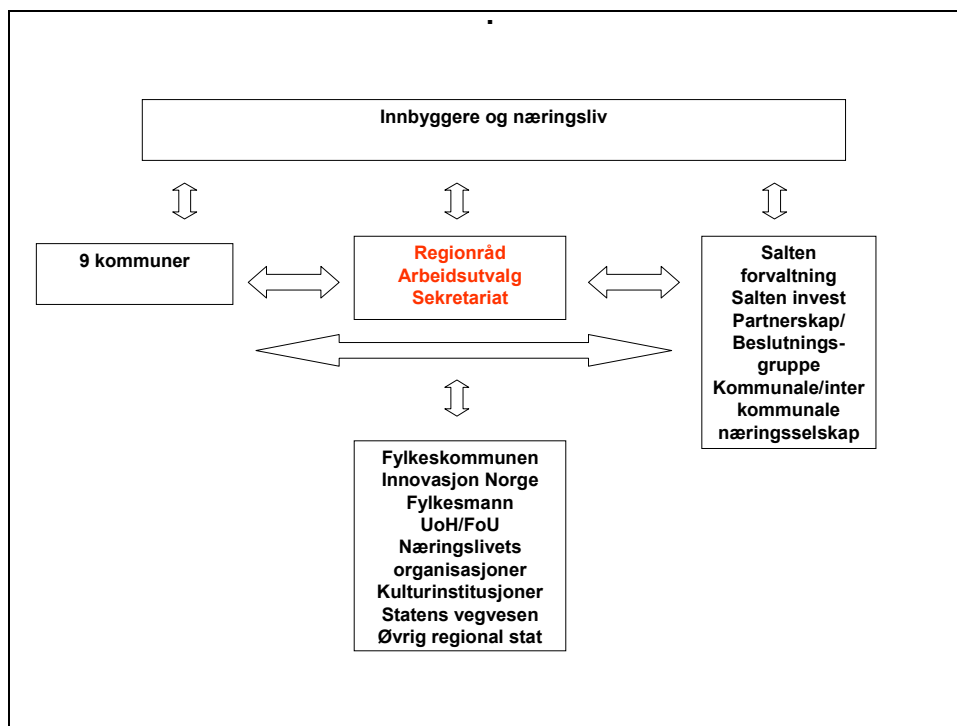
Kommunene har ansvar for egne lokalsamfunns vekst, trivsel og utvikling. Gjennom eksempel planlegging, kultur, friluft og idrett, miljø, infrastrukturtiltak, landbruk og næringsutvikling er kommunene lokalsamfunnsutviklere. Når det gjelder det bedriftsrettede utviklingsarbeidet har flere kommuner egne næringsavdelinger og mange har kommunale næringsfond som skal støtte opp om kommunenes arbeid overfor næringslivet.

Flere kommuner har etablert kommunale selskaper for næringsutvikling og ett av selskapene er felles mellom to kommuner (Beiarn og Gildeskål).

På Salten nivå har både regionrådet, Salten forvaltning IKS, og Salten Invest AS ansvar/virkemidler for regional- og næringsutvikling.

På fylkesnivå er svært mange parter viktige deltakere i utviklingsarbeidet for Salten. Innenfor regionalt utviklingsarbeid har fylkeskommunen kompetanse og virkemidler som dekker avgjørende faktorer for Saltens-utvikling. Ved siden av heldekkende satsninger for fylket forankret i fylkesplanen og Utviklingsprogram Nordland, har fylkeskommunen etablert en rekke enkeltprosjekter som er rettet mot Salten. Fra 2010 ser det til at fylkeskommunen blir en enda viktigere utviklingsaktør, fordi fylkeskommunen får ansvaret for bl.a. øvrige riksveger inkludert fergestrekninger, eierskap til Innovasjon Norge, regionale forskningsfond og sterkere rettslige virkinger av fylkesplanen.

Figur 3.2: Skisse av de viktigste aktørene i utviklingsarbeidet



Forskjeller i ressurser og virkemidler

Det er betydelige forskjeller mellom utviklingsaktørenes ressurser og virkemidler.

Salten regionråd har en egen administrasjon på 3 medarbeidere, men har begrensede konkrete virkemidler for utvikling. I kommende treårsperiode er det lagt opp til om lag 850 000 i ressurser for oppfølging av Salten-strategiene fra regionrådets side.

Salten forvaltning IKS har en administrasjon med egne ressurser for utviklingstiltak i regionen. Selskapet har et betydelig overskudd og i 2008 er det satt av lag 2,9 mill kroner til utvikling av interkommunalt samarbeid.

Salten Invest AS har en kapitalbase på 30 millioner kroner og har en person ansatt i administrasjonen. Selskapet kan investere i oppstart/gründerselskap i Salten som kan resultere i nye arbeidsplasser i regionen.

Bodø kommune har høyere arbeidsgiveravgift enn de øvrige kommunene og mottar dermed betydelige beløp knyttet til tilretteleggende og bedriftsrettede utviklingstiltak.

Fylkeskommunen har desidert flest virkemidler og størst ressurser både knyttet til tilretteleggende og direkte støttetiltak for næringslive (via Innovasjon Norge), kompetanse, planverktøy og tunge tjenesteoppgaver som veg, kultur og opplæring.

Plan- og styringsdokumenter

Utviklingsaktørene i Salten er underlagt ulike styrings- og plandokumenter. Kommuneplanene legger rammene for kommunale tiltak og utviklingsarbeid. De ulike selskapene i regionen har egne retningslinjer, vedtekter og strategiske styringsdokumenter.

Salten-strategien skal styre innsatsen til regionrådet, men skal også omfatte øvrige utviklingsaktører som arbeider for Salten-samfunnet. Regionrådet forutsetter bl.a. at hovedstrategien ”Profilering, rekruttering og kompetanse” vil legge viktige premisser for partnerskapsavtalen med fylkeskommunen.

Imidlertid fremstår det ikke like klart i fylkeskommunens dokumenter når det gjelder hvilke strategier som skal gjelde for partnerskapet mellom Salten og fylkeskommunen og hvem som har ansvaret for å utarbeide disse. Salten regionråd uttaler i forbindelse med saken at utviklingsarbeidet må bygge på prosesser og strategier som allerede foreligger. Salten-strategiene med tilhørende handlingsprogram bør være styringsdokumentet for utviklingsarbeidet i regionen. I fylkeskommunens brev om saken heter det at partnerskapsprogrammet skal være i tråd med fylkesplanens mål og strategier, samt støtte opp under Utviklingsprogram Nordland (2008-2011). Videre heter det at det er partnerskapet som skal drøfte regionale utfordringer og fortrinn. Med utgangspunkt i disse drøftingene vedtar partnerskapet en handlingsplan for regionen – med resultatmål, tiltak, økonomi og samarbeidspartnere.

4 Styringsmodellen i Salten – egenskaper

Begrepet styringsmodell brukes som betegnelse på det samlede systemet for interkommunalt samarbeid. Systemet består av tre aktører og forholdet mellom disse, dels regionrådet, dels de konkrete interkommunale ordningene og dels kommunene som eiere. I tillegg er organiseringen av samarbeidet med fylkeskommunen mv en del av styringssystemet. Det er særlig regionrådets rolle som avgjør hvilken styringsmodell som etableres, herunder særlig spørsmålet om det etableres et felles politisk styringsorgan og om regionrådet har beslutningsmyndighet over egne oppgaver.

I Salten er organiseringen av det interkommunale samarbeidet og forholdet mellom kommuner, regionråd, interkommunale ordninger og omgivelsene organisert etter en tradisjonell styringsmodell. Virkemidler og ressurser er i stor grad lagt til konkrete interkommunale ordninger, mens regionrådet skal være en initierende og overordnet politisk overbygning for samarbeidet i Salten.

Kapitel drøfter mulige fordeler og ulemper ved dagens organisering og styring av utviklingsarbeidet i Salten.

Mulige fordeler ved nåværende modell

Organiseringen i Salten innebærer til en viss grad at lokale utfordringer tilsvares av et lokale utviklingsapparater. Salten er en region med lange avstander og besto i 2002³ av to ABS-regioner (Bodø og Gildeskål, og Fauske, Sørfold og Saltdal). De øvrige fire kommunene er ikke integrert i andre ABS-regioner. Dette mønsteret kan ha endret seg i retning av en større ABS-region rundt Bodø og et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde rundt Meløy sør i regionen. Utfordringene er også forskjellige innad i Salten-regionen. I tillegg er de statlige/fylkeskommunale rammebetingelser for utviklingsarbeidet ulike, for eksempel DA Bodø, småsamfunnsatsning og kommunale næringsfond til mindre kommuner. Det kan være en fordel at det lokale utviklingsapparatet i hovedsak er organisert kommunevis fordi kommunene kan ha kunnskap og mulighet for tilpasning til lokale behov.

Utviklingsarbeidet i Salten involverer og engasjerer mange aktører. Flere aktører kan hindre maktkonsentrasjon og sentralisering. Flere aktører kan også styrke tilfanget av ideer, arbeidsmåter og innovasjon i utviklingsarbeidet. En annen fordel kan være at det kan oppstå konkurranse innad i Salten som kan stimulere til tiltaksløst og motivasjon og bedre løsninger.

Fordi antall aktører er mange i utviklingsarbeidet, åpner organiseringen for bred deltakelse og rekruttering til kommunale/interkommunale styrever, råd og arenaer.

Modellen kan styrke sektorkompetansen fordi flere utviklingsaktører har begrensede mandat, geografisk avgrensing og/eller arbeidsoppgaver. Modellen

³ NIBR-rapport 2002:20 Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner

åpner opp for riktig sammensetning av styrene i forhold til sektorpolitiske, -faglige og geografiske utfordringer.

Oppgave- og rollefordelingen er i stor grad innarbeidet og kan derfor være velkjent for de involverte.

Boks 4.1 Eksempler på Salten regionråds egne vurderinger knyttet til utviklingsapparatet

- Salten regionråds målsettinger er knyttet til utviklingsarbeid for hele regionen herunder interessehevding og profilering
- Flertallet i den gjennomførte statusundersøkelsen fra vinteren 2008 mener Salten regionråd skal framstå lang tydeligere overfor omverdenen.
- I Salten-strategiene understrekes betydningen av koordinering. I strategien heter det at det over tid er fare for at ”vi” arbeider for mye parallelt og uten god koordinering. Det pekes på at ny partnerskapsmodell kan gi en ytterligere utviklingsadministrasjon i regionen.
- Utviklingsarbeidet må bygge på prosesser og strategier som allerede foreligger. Salten-strategiene med tilhørende handlingsprogram bør være styringsdokumentet for utviklingsarbeidet i regionen
- Organiseringen av partnerskapsavtalen med fylkeskommunen bør følge prinsippene fra Innovasjonsprogram Salten (RDA), men slik at de regionale partnerne blir klarere definert og også får en klarere definert rolle. Regionrådet mener handlingsplanen skal vedtas av Regionrådet og ikke av beslutningsgruppen.
- Når det gjelder organiseringen av partnerskapsavtalen vil det være naturlig at sekretærfunksjonen knyttes til Regionrådets sekretariat. Dette fordi en slik ordning vil styrke Regionrådet sin regionale utviklingsrolle, men også fordi vi har gode erfaringer med dette fra Innovasjonsprogram Salten.

Mulige ulemper ved nåværende modell

I Salten kan omfanget av aktører som har en utviklingsrolle gi lite helhetlig styring og retning for utviklingsarbeidet. Modellen innebærer at kommunestyre, fylkesting, regionråd og ulike selskapsstyrer, partnerskap og beslutningsgrupper må samordne politiske prioriteringer og innsats. Det kan være krevende.

Modellen kan bidra til rollekonflikter dersom de samme personer er medlem av styre og råd som kan ha ulike prioriteringer og interesser i samme sak. Modellen kan bidra til uklare og oversiktlige ansvarsforhold.

Modellen kan legge til rette for konkurrerende interesser og perspektiver og innsats mellom aktørene som samlet blir suboptimalt for regionens utvikling samlet.

Organiseringen kan bidra til lite samordnet opptreden som kan svekke Saltens mobiliserings- og interessehevdingsarbeid overfor eksterne aktører som nasjonal og regional stat og fylkeskommunen.

I Salten er regionrådet en av mange utviklingsaktører som alle har en plass i den offentlige debatten og overfor innbyggere og næringsliv. En videreføring kan

vanskeliggjøre arbeidet for å utvikle Salten regionråd slik at regionrådet fremstår langt mer tydelig i forhold til næringsliv, kommunene og regionale samarbeidspartnere.

Modellen kan være uoversiktlig for kommunestyrene og kommunenes administrasjon og svekke en samordnet kommunikasjon og rapportering.

Saltens organisering kan svekke muligheten for å utvikle sterkere kompetanseenheter i regionen gjennom samling av fagressurser. Modellen kan også bidra til at det utvikles doble kompetansemiljøer og dobbeltarbeid og svekke styring og dimensjonering av faglige og administrative ressurser.

Modellen kan være prosessuelt krevende og krever omfattende politisk og administrativ samordning som er tidkrevende.

5 Et mer samlet grep om utviklingsarbeidet - tiltaksmeny

Innenfor nåværende styringsmodell og organisering av utviklingsarbeidet i Salten peker vi nedenfor på ulike tiltak som kan bidra til et mer samlet grep om regionens utviklingsarbeid uten at nåværende rollefordeling og organisering endres radikalt mye.

Utvikling, forankring og oppfølging av styringsdokumenter

Salten regionråd har utviklet Salten-strategiene som også er behandlet i kommunestyrene. Salten-strategien bør være et tydelig og styrende dokument for den samlede innsatsen i regionen. I den sammenheng er utviklingen av et tilhørende handlingsprogram med konkrete anvisninger av satsningsområder, målsettinger og ansvarsforhold en oppgave regionrådet selv må ta ansvaret for. Det må forutsettes at strategien følges av kommunene, regionrådet og de kommunalt eide selskapene. Et kommunestyrt utviklingsarbeid bør innebære en forskjell og legge premisser for fylkeskommunens, FoU og statlige aktørers innsats i Salten innenfor, men også utenfor partnerskapsavtalen ”Vestkraft gjennom regionale partnerskap”.

Regionrådet bør med jevne mellomrom følge opp handlingsplanene og strategien med sikte på resultatoppfølging og eventuelle tilpasninger av retningen på utviklingsarbeidet. Hovedspørsmål bør diskuteres i samråd med kommunene gjennom faste arenaer som for eksempel Salten-tinget.

Fylkeskommunene har et sterkt virkemiddelapparat av stor betydning for Salten, men som fortsatt er organisert og ivaretatt av fylkeskommunen. Regionrådet bør på vegne av kommunene ivareta felles interesser for Salten-samfunnet og utrustes med mandat til å føre dialogen med fylkeskommunen.

Gjennomgående representasjon

Det kan utvikles som hovedregel om at representanter i styre og utvalg skal være representert i regionrådet. Det innebærer at alle styremedlemmer som er politisk oppnevnt skal ha plass i regionrådet.

En slik ordning kan sikre informasjonsflyt mellom de ulike styre og råd i utviklingsarbeidet. Regionrådet vil ha forutsetninger for å kunne være informert, gi signaler og legger til rette for koordinert innsats i utviklingsarbeidet.

Styrking av sekretariatet

Regionrådets sekretariat kan styrkes ved at ressurser som i dag er knyttet til utviklingsoppgaver samles i regionrådets administrasjon og underlegges en felles ledelse.

Justeringer i virkemiddelapparatet

Spesielt to endringer i virkemiddelapparatet kan være aktuelt for å samle og tydeliggjøre regionrådets hovedansvar i Salten ansvar for utvikling.

For det første kan nåværende ordning der Salten forvaltnings overskudd fordeles av representantskap og styre endres slik at regionrådet overtar ansvaret for hvilke konkrete tiltak som skal stimuleres. Representantskapet i Salten forvaltning vil vedta rammen for utdeling, mens regionrådet ivaretar beslutningene om konkrete tiltak. Ordningen vil være i tråd bestemmelsene om utdeling i § 29 i lov om interkommunale selskaper.

For det andre kan ordning med en egen beslutningsgruppe knyttet til forvaltningen av de fylkeskommunale midlene utvikles. I stedet vil regionrådet (eventuelt arbeidsutvalget) ivareta oppgavene til beslutningsgruppen. Regionrådet/arbeidsutvalget kan utvides med ikke politiske representanter fra partnerskap ved behandling av tiltak og prosjekter.

Mulige fordeler ved gjennomføring av tiltakene

Et sterkere formalisering av ansvar, ressurser og kompetanse til regionrådet for Salten kan ha egenskaper som møter de mulige ulemper nåværende utviklingsmodell har og som påpekes av Salten regionråd (jf boks 4.1). Avhengig av hvilke og hvor mange av ovennevnte tiltak som iverksettes kan utviklingsretningen ha følgende fordeler:

- Tydeliggjøre Salten regionråd i forhold til omverdenen
- Forenkle kommunikasjonen overfor kommunene og styrke kommunenes oversikt.
- Innebærer ikke ytterligere overføring av oppgaver og myndighet fra kommunene fordi den tar utgangspunkt i allerede interkommunale ordninger.
- Bidra til å gi tyngde og helhetlig styring og koordinering av utviklingsinnsatsen
- Avklare roller

- Bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- Styrke interessen for regionrådet som politisk arena fordi regionrådet får tydeliggjort ansvar og vil forvalte flere ressurser og kompetanse.
- Skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker. Effektivisere saksbehandlingen.
- Bidra til en samordnet opptreden som styrker mobiliserings- og interessehevdingsarbeid overfor eksterne aktører som nasjonal og regional stat og fylkeskommunen.

Mulige ulemper ved gjennomføring av tiltakene

Avhengig av hvilke og hvor mange av ovennevnte tiltak som iverksettes kan utviklingsretningen også ha følgende mulige ulemper:

- Regionrådet vil kunne styrkes på bekostning av andre aktører.
- Noe mindre mangfold av konkurrerende perspektiver, arbeidsmåter og ideer
- Endring og omstilling i innarbeidet forvaltning

6 Mer radikale endringsgrep – ny styringsmodell

Organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten kan endres utover ovennevnte, slik at nåværende ordninger og enheter som dekker deler eller hele Salten i utviklingsarbeidet legges til regionrådet. Regionrådet blir det dermed det eneste organ med helhetlig utviklingsansvar for Salten og kan benevnes ”Regionstyret for Salten”. Politisk, administrativt og faglig ansvar samles i regionstyret. En slik endring innebærer en styringsmodell organisert etter samkommuneprinsipper som innebærer at utviklingsoppgavene samles under ett felles politisk styringsorgan. Det er kommunestyrene som vedtar vedtektene for regionstyret, som utpeker representanter til styret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. Kommunene har også ansvar for finansiering av regionstyret. Regionstyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Politikerne i regionstyret forholder seg til en permanent administrasjon.

Endringen kan innebære bl.a. følgende:

- Salten Invest AS: Aksjeselskapet nedlegges og oppgaver, virkemidler og ressurser overføres til regionstyret.
- Nåværende kommunale og interkommunale næringsapparater, fond mv kan overføres til regionstyret.

- Regionstyret forvalter eventuelle ytterligere satsninger initiert av ulike KRD, fylkeskommunen, Innovasjon Norge eller andre på vegne av Salten samfunnet

I tillegg vil regionstyret gjennom strategier og styringsdokumenter kunne legge føringer for utviklingsarbeid i Salten, forvalte midler og selv organisere partnerskapsavtalen med fylkeskommunen, samt fordele overskudd fra Salten forvaltning IKS, jf drøftingen i kapittel 5..

Modellen er mer radikal enn de mulige endringer som er drøftet ovenfor og vil dermed ha følgende mulige egenskaper i tillegg til som er omtalt i kapittel 5.

Mulige fordeler

- Forenkling for innbyggerne, næringslivet, interesseorganisasjoner, fylkeskommunen, regional stat, FoU og andre partnere som vil forholde seg til en utviklingssektor for Salten.
- Styrke fagmiljøer og kompetansen og forhindre dobbeltkompetanse og dobbeltarbeid i regionen. Legge til rette for tilpasset dimensjonering og styring av faglige og administrative ressurser.
- Gi mulighet for desentraliseringsgevinster gjennom overføring av ytterligere ressurser fra f eks Innovasjon Norge (ref Innovasjon Norges kommuneprogram) og fra fylkeskommunen til regionrådet.

Mulige ulemper

- Svekke sektor- og lokalt geografisk kompetanse og dermed ivareta lokale behov og utfordringer på en dårligere måte
- Færre deltakere og redusert mulighet til å bli representert i styrer og råd (dersom representasjon til regionrådet ikke utvides og interkommunale organer legges til regionrådet)