

**Utkantsatsingen og Regionale
Utviklingsprogram:**
**En analyse av utkantsatsingens integrering i
Regionale Utviklingsprogram (RUP)**


RF-2000/023

Vår referanse: 720/834838	Forfatter	Versjonsnr. / dato: Vers. 1/ 15 januar 2000
Ant. sider: 63	Faglig kvalitetssikrer: Arild Farsund	Gradering: Åpen
ISBN: 82-490-0024-2	Oppdragsgiver(e): Agderforskning, Kommunal- og Regionaldepartementet	Åpen fra (dato):
	Prosjektittel: Utkantsatsingen og Regionale Utviklingsprogram: En analyse av utkantsatsingens integrering i Regionale Utviklingsprogram (RUP)	
<p>Emne: Denne rapporten ser nærmere på hvordan utkantsatsingen er blitt integrert de regionale utviklingsprogrammene for fylkeskommunene tilhørende de kommunene som inngår i pilotkommuneprogrammet for utkantsatsingen: Finnmark, Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Troms. Utkantsatsingen består av flere hovedelementer, hvor ett hovedelement er at fylkeskommunene gjennom regionale utviklingsprogram utformer egne utkantstrategier.</p> <p>Analysen tar utgangspunkt i og videreutvikler kriteriene Nordlandsforskning har utarbeidet for evalueringen av program for næringsutvikling og regionale utviklingsprogram. Analysen retter seg imidlertid eksplisitt mot utkantsatsingen, i hvilken grad denne er integrert i de regionale utviklingsprogrammene, og mer spesifikt mot <i>innholdet</i> i utkantsatsingen.</p> <p>Rapporten problematiserer først målsettingene for utkantsatsingen med utgangspunkt i nasjonale mål for distrikts- og regionalpolitikken og den funksjon regionale utviklingsprogram er tiltenkt som planverktøy. Videre ser rapporten på hvordan de overordnede statlige målsettingene kommer til uttrykk i de regionale utviklingsprogrammene. Deretter drøftes og begrunnes valgene av analysekriterier for de regionale utviklingsprogrammene, og programmene analyseres fylke for fylke. Avslutningsvis pekes det på forskjeller og likheter mellom de ulike fylkene, forbedringsmuligheter i forhold til utkantsatsingen, og utkantsatsingens kobling til den brede distriktspolitikken.</p>		
Emne-ord: Regionale utviklingsprogram (RUP), utkantsatsingen, distriktspolitikk		

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001


Prosjektleder

Oluf Langhelle


for RF - samfunnsutvikling
Gottfried Heinzerling

Innhold

SAMMENDRAG	i
FORORD	1
1 INNLEDNING	2
2 DE REGIONALE UTVIKLINGSPROGRAMMENE OG UTKANTSATSINGEN	3
3 STATLIGE MÅLSETTINGER FOR DISTRIKTS- OG REGIONALPOLITIKKEN	5
4 STALIGE MÅLSETTINGER OG FYLKESKOMMUNENS HANDLINGSROM	8
5 EVALUERINGS- OG ANALYSEKRITERIER FOR REGIONALE UTVIKLINGSPROGRAM	11
6 FYLKESKOMMUNALE TOLKNINGER AV OVERORDNEDE STATLIGE MÅLSETTINGER	16
7 REGIONALE UTVIKLINGSPROGRAM FOR 1999	21
7.1 RUPen for Finnmark	22
7.2 RUPen for Hedmark	26
7.3 RUPen for Nordland	30
7.4 RUPen for Nord-Trøndelag	35
7.5 RUPen for Oppland	40
7.6 RUPen for Rogaland	43
7.7 RUPen for Sogn og Fjordane	47
7.8 RUPen for Troms	51
8 EN KORT SAMMENLIKNING AV RUP'ENE FOR 1999	56
9 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	58
10 LITTERATUR	61

Sammendrag

Denne rapporten ser nærmere på hvordan utkantsatsingen er blitt integrert de regionale utviklingsprogrammene for fylkeskommunene tilhørende de kommunene som inngår i pilotkommuneprogrammet for utkantsatsingen: Finnmark, Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Troms. Utkantsatsingen består av flere hovedelementer, hvor ett hovedelement er at fylkeskommunene gjennom regionale utviklingsprogram utformer egne utkantstrategier.

Analysen tar utgangspunkt i de kriterier Nordlandsforskning har utarbeidet for evalueringen av program for næringsutvikling og regionale utviklingsprogram. Analysen retter seg imidlertid eksplisitt mot utkantsatsingen, i hvilken grad denne er integrert i de regionale utviklingsprogrammene, og mer spesifikt mot *innholdet* i utkantsatsingen. Videre problematiseres målsettingene for utkantsatsingen som sådan med utgangspunkt i nasjonale mål for distrikts- og regionalpolitikken og den funksjon regionale utviklingsprogram er tiltenkt som planverktøy.

Regionale utviklingsprogram (RUP) har som mål å kombinere “instrumentell” og “kommunikativ” rasjonalitet samtidig som en oppnår en god konsistens i programmene med hensyn til klare og konsistente sammenhenger mellom målsettinger, problemforståelse, analyser og tiltak. Dette kan imidlertid problematiseres på ulike nivåer og rapporten tar for seg følgende tre nivåer:

- (1) Statsnivå: Sammenhengen og konsistensen mellom de mer overordnede målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken generelt og målene for utkantsatsingen spesielt.
- (2) Sammenhengen mellom stat-fylke: Sammenhengen og konsistensen mellom overordnede statlige målsettinger for distrikts- og regionalpolitikken og fylkeskommunale målsettinger slik disse kommer til uttrykk gjennom regionale utviklingsprogram.
- (3) Fylkesnivå: Sammenhengen og konsistensen “internt” i de regionale utviklingsprogrammene.

Punkt (1), (2) og (3) behandles hver for seg i rapporten. Under punkt (1) argumenteres det for at det er en innbakt spenning i den statlige målstrukturen knyttet til utkantsatsingen. Målsettingene for utkantsatsingen, synes å ligge nærmere

målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken slik de er formulert i St. meld. nr. 31 (1996-97:7), enn slik de er formulert i Voksenåserklæringen. De overordnede målene for utkantsatsingen er formulert som følger:

- Å bidra til at utkantkommunene blir bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet.
- At fylkeskommunene og staten, gjennom forbedring av egne arbeidsmetoder skal bli dyktigere medspillere for kommunene gjennom utkantprosjektet.

At den enkelte kommune som målsetting for den langsiktige planleggingen bør kunne legge til grunn at folketallet skal opprettholdes, synes vanskelig å forene med målsettingen for utkantkommunene om å bli bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet. Videre synes målsettingene for utkantsatsingen å være underkommunisert. Selv om St prp nr 1 (1998-99) og tildelingsbrevet av 05.01.99 refererer målsettingene for utkantsatsingen, er det bare 2 av de 8 regionale utviklingsprogrammene som gjennomgås her (Hedmark og Troms) som eksplisitt knytter utkantstrategien til de offisielle målsettingene for utkantsatsingen.

Under punkt (2) fremgår det at de ulike fylkeskommunene operasjonaliserer de overordnede statlige målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken forskjellig. For det første er RUPene i varierende grad forankret i de eksplisitte overordnede nasjonale målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken. For det andre synes de fleste RUPene å være sterkere forankret i fylkesplanene enn i de overordnede nasjonale målsettingene. For det tredje er det stor avstand mellom regjeringen målsetting om å opprettholde folketallet i alle kommuner og de målsettingene som kommer til uttrykk i RUPene. Selv om de fleste fylkeskommunene formulerer målsettinger og vektlegger det å opprettholde “hovedtrekkene i bosettingsmønsteret”, “stabile bosettingsmønster”, “balansert bosettingsmønster”, “levedyktige regioner”, eller “robuste regioner”, er det vesentlige forskjeller og vektlegningen av dette varierer. Forskjellene gjenspeiler her til en viss grad spenningene i det statlige målstrukturen. Hedmark og Oppland synes å danne ytterpunktene.

Under punkt (3) drøftes og utvikles et sett av evalueringskriterier som brukes i gjennomgangen av de regionale utviklingsprogrammene fylke for fylke. Av analysen fremgår det at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene både med hensyn til RUPene og i forhold til utkantsatsingen. Både regionale utviklingsprogram og utkantsatsingen bærer preg av fremdeles å være under utvikling. I rapporten pekes det på følgende *mulige forbedringstiltak* i forhold til utkantsatsingen i RUPene med utgangspunkt i evalueringskriteriene:

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

Det er et stort forbedringspotensiale med hensyn til formuleringen av målsettinger, målstrukturer og målhierarkier. Dette gjelder ikke bare i forhold til *forankring* i overordnede nasjonale målsettinger og øvrig planverk i fylkeskommunene, men gjelder spesielt i forhold til det å videreutvikle målstrukturer og målhierarkier i RUPene generelt og for utkantsatsingen spesielt.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

RUPene inneholder problembeskrivelser/analyser av varierende kvalitet. Mye arbeid er imidlertid på gang på dette området. Den største utfordringen her i forhold til utkantsatsingen synes imidlertid å ligge i *koblingen mellom næringsanalyser og demografiske analyser*. De fleste problembeskrivelsene/analysene greier i liten grad å finne “grensesnittet” mellom de to typene av analyser.

3. *Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?*

RUPene gir i varierende grad eksplisitt uttrykk for prioriteringer. Til dels henger dette sammen med mangelen på målhierarkier, men det ville være ønskelig om prioriteringene i RUPene ble mer eksplisitte og synliggjorte.

4. *Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?*

Konsistensen i RUPene med hensyn til utkantsatsingen henger sammen med punktene 1, 2 og 3. Forbedringer i tråd med forslagene gitt under 1, 2 og 3 ville kunne bedre konsistensen betraktelig i de regionale utviklingsprogrammene.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

Det er vanskelig ut fra RUPene å få et reelt inntrykk av hvordan samordningsprosessene har forløpt. Godkjenningsbrevene fra KRD tyder imidlertid på at samarbeidet mellom fylkeskommunen og SND har vært konfliktfylt i noen fylker, og en rekke fylker fikk ikke godkjent den foreslåtte omdisponeringen mellom kapittel 2425 post 51 og kapittel 551.51. Den formelle beskrivelsen av gjennomførings- og oppfølgingsansvar i RUPene varierer like fullt og kan utvilsomt bli bedre og også presenteres mer systematisk. Det største forbedringspotensialet knytter seg likevel til utarbeidelsen av resultat og effektmål for tiltakene- og satsingene.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

En effekt- eller resultat evaluering av enten utkantsatsingen eller enkeltprosjekter er til en viss grad avhengig av at de overstående punktene er på plass. De fleste fylkeskommunene har ambisjoner om i det minste å evaluere enkeltprosjekter, og noen har ambisjoner om å evaluere utkantsatsingen og utkantstrategiene.

Avslutningsvis knyttes utkantsatsingen opp til noen av de problemstillinger og dilemma en står overfor i distrikts- og regionalpolitikken og som i varierende grad er kommet til uttrykk i gjennomgangen av RUPene: det fylkeskommunale handlingsrommet; forskjeller mellom fylkene med hensyn til hvor omfattende/sentral utkantproblematikken er; avgrensning av den spesifikke utkantsatsingen; koblingen mellom utkantsatsingen og den brede distriktpolitikken; og KRDs forsøk på å styrke samordningsfunksjon den sektorovergripende distriktpolitikken.

Forord

Denne rapporten er en del av evalueringen av utkantsatsingen som RF – Rogalandsforskning gjennomfører i samarbeid med Agderforskning på oppdrag fra Kommunal- og Regionaldepartementet. Undertegnede vil takke Arild Farsund, Jan Einar Reiersen, Anne K. Ryntveit, James Karlsen og Knut Senneseth for kommentarer og innspill til rapporten.

Stavanger, 01.02.2000

Oluf Langhelle

1. Innledning

Regionale Utviklingsprogram (RUP) ble introdusert som et nytt planleggingsverktøy i Stortingsmelding nr. 31 (1996-97), *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Regionale utviklingsprogram beskrives her som et verktøy for bedre målretting og tilpassing av virkemidler til de planer, strategier og utfordringer fylkene står ovenfor.

I det følgende skal vi se nærmere på de regionale utviklingsprogrammene for fylkeskommunene tilhørende de kommunene som inngår i pilotkommune programmet: Finnmark, Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Troms. Utkantsatsingen består av flere hovedelementer, hvor ett hovedelement er at fylkeskommunene gjennom regionale utviklingsprogram utformer egne utkantstrategier.

Nordlandsforskning har gjennom en rekke arbeider tatt for seg forløperen til de regionale utviklingsprogrammene; regionale program for næringsutvikling 1996 og 1997 (Sollund, Hollup og Mariussen 1997, Sollund, Gjertsen og Mariussen 1998), og de regionale utviklingsprogrammene for 1998 (Gjertsen, 1998). Den påfølgende analysen tar utgangspunkt i de kriterier Nordlandsforskning har utarbeidet for evalueringen av program for næringsutvikling og regionale utviklingsprogram. Fokus i denne analysen vil imidlertid rette seg mer eksplisitt mot utkantsatsingen, i hvilken grad denne er integrert i de regionale utviklingsprogrammene, og mer spesifikt mot *innholdet* i utkantsatsingen.

I neste avsnitt beskrives og problematiseres først målsettingene for utkantsatsingen som sådan med utgangspunkt i nasjonale mål for distrikts- og regionalpolitikken og den funksjon regionale utviklingsprogram er tiltenkt som planverktøy. Videre drøftes og begrunnes valgene av analysekriterier for de regionale utviklingsprogrammene. Deretter gjennomføres selve analysen av de regionale utviklingsprogrammene for 1999 fylke for fylke, med enkelte kommentarer til programmene for 1998. Avslutningsvis vil forskjeller og likheter mellom de ulike fylkene bli drøftet med spesielt fokus på utkantsatsingen og forbedringsmuligheter i forhold til utkantsatsingen.

2. De regionale utviklingsprogrammene og utkantsatsingen

For å forstå hvilken rolle og funksjon de regionale utviklingsprogrammene er tiltenkt i utkantsatsingen er det nødvendig å kort si noe om de regionale utviklingsprogrammene. Formålet med regionale utviklingsprogram er i stortingsmelding nr. 31 (1996-97) beskrevet som følger:

Formålet med regionale utviklingsprogram er å få til ein meir effektiv politikk med meir forpliktande koplingar mellom planar forankra i utfordringane og vilkåra for kvar region, og bruk av verkemiddel. Mål og strategiar er formulerte på fylkesnivå, men i tråd med nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken (St. meld. nr. 31, 1996-97:8).

For å sikre samsvar med nasjonale mål må de regionale utviklingsprogrammene godkjennes av Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD). Videre heter det at ut fra “eksisterande planar (fylkesplan, strategisk næringsplan) skal fylkeskommunane i samråd med dei aktuelle partane (nærings- og arbeidsliv, kommunar og statlige sektorstyresmakter) lage årlege program for korleis verkemidla konkret skal nyttast i fylket” (St. meld. nr. 31, 1996-97:8).

I rundskriv T-2/98 *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*, beskrives regionale utviklingsprogram som en mulighet for fylkesnivået til å koble statens økonomiske virkemidler innen flere politikkområder til egne utviklingsstrategier i fylkesplan/strategisk næringsplan. Også her understrekes det at dette arbeidet skal bygge på nasjonale føringer. I tillegg skal programmet knytte sammen følgende forhold:

- regionale analyser av næringslivets faktiske utfordringer og muligheter
- regionale mål og strategier for nærings- og arbeidslivspolitikken, *med særskilte utkantstrategier for aktuelle deler av fylket*¹
- hovedtyper av tiltak, der ressursene kan hentes inn fra ulike virkemidler og budsjettkapitler (Rundskriv T-2/98).

Det regionale utviklingsprogrammet skal i tillegg til å konkretisere kvinnesatsingen i fylket, utarbeides i nært samarbeid med regionale statsetater, SND og næringslivets organisasjoner. Gjertsen (1998) knytter på denne bakgrunn to ulike planperspektiver til regionale utviklingsprogram. På den ene siden er regionale utviklingsprogram et forsøk på å etablere en rasjonell og instrumentell prosess, hvor siktemålet er “klare og

¹ Min utheving.

konsistente sammenhenger mellom målsettinger, tiltak og iverksetting”. I dette perspektivet er regionale utviklingsprogram et “teknokratisk” verktøy for implementering av regional politikk, med fokus på “problemforståelse, analyse og handling” (Gjertsen, 1998:3).

På den andre siden bygger også regionale utviklingsprogram på det perspektiv at planlegging og påfølgende handling skal bygge på samordning og partnerskapsorganisering, dvs. “et forpliktende samarbeid med utgangspunkt i omforente målsettinger”. Det sentrale her er “kommunikativ rasjonalitet”, dvs. gjensidig forståelse gjennom samhandling og argumentasjon (Gjertsen, 1998:4). I dette perspektivet er ikke regionale utviklingsprogram bare et handlingsprogram for iverksetting av allerede gitte overordnede politiske målsettinger, men også en “potensiell arena for politikktutforming, interesseavveining, kompromiss og konflikt” (Gjertsen, 1998:4). Det å koble disse to perspektivene – den iverksettingsorienterte “instrumentelle” rasjonaliteten og den partnerskapsorienterte “kommunikative” rasjonaliteten – stiller en ifølge Gjertsen (1998) overfor følgende utfordringer:

Det regionale utviklingsprogrammet skal håndtere et mulig iverksettingsproblem, og unngå å kun ende opp som politisk symbolmanipulering. *Samtidig* må programmet håndtere et klassisk samordningsproblem; partnere med ulike innfallsvinkler til regional utvikling skal integrere sine aktiviteter og samarbeide om felles mål. I begge tilfeller vil hovedutfordringen være å oppnå en god konsistens i programmene – en sammenheng mellom aktørinteresser, målformuleringer og iverksetting av tiltak (Gjertsen, 1998:4).

Disse utfordringene for regionale utviklingsprogram – å kombinere “instrumentell” og “kommunikativ” rasjonalitet samtidig som en oppnår en god konsistens i programmene med hensyn til klare og konsistente sammenhenger mellom målsettinger, problemforståelse, analyser og tiltak – kan imidlertid problematiseres på ulike nivåer. I det følgende vil vi derfor rette søkelyset mot følgende tre nivåer:

- (4) Statsnivå: For det første skal vi problematisere sammenhengen og konsistensen mellom de mer overordnede målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken generelt og målene for utkantsatsingen spesielt.
- (5) Sammenhengen mellom stat-fylke: For det andre skal vi problematisere sammenhengen og konsistensen mellom overordnede statlige målsettinger for distrikts- og regionalpolitikken og fylkeskommunale målsettinger slik disse kommer til uttrykk gjennom regionale utviklingsprogram.
- (6) Fylkesnivå: For det tredje skal vi problematisere sammenhengen og konsistensen “internt” i de regionale utviklingsprogrammene.

Punkt (1), (2) og (3) vil bli behandlet for seg. Først skal vi derfor først rette søkelyset mot de overordnede målsettingene for den statlige distrikts- og regional politikken og målene for utkantsatsingen.

3. Statlige målsettinger for distrikts- og regional politikken

Den overordnede målsettingen for distrikts- og regionalpolitikken er formulert som følger i Stortingsmelding 31 (1996-97:7): *Målet for distrikts- og regionalpolitikken er å halde oppe hovuddraga i busetingsmønsteret og å utvikle robuste regionar i alle delar av landet.*” Denne målsettingen består således av to hovedkomponenter, en knyttet til bosettingsmønster og en til robuste regioner. Det fastslås i meldingen at regionale senter i distriktene har klart seg godt de siste årene, og at de regionale sentraene har fanget opp viktige deler av utflytterne fra utkantkommunene. Senter/region strategien har dermed vært med på å stabilisere bosetningen (St. meld. nr. 31, 1996-97:7:16). Den distriktpolitiske innsatsen bør derfor konsentreres mer om utkantene:

Regjeringa meiner at meir av den distriktpolitiske innsatsen må konsentreras til dei delane av landet som er særleg utsette for nedgang og marginalisering av folkesetnaden, område som ligg utanfor rimelig pendlingsomland til dei lokale og regionale sentra (St. meld. nr. 31, 1996-97:10).

Følgende er en videre konkretisering av denne delen av den overordnede målsettingen:

Med dei store problema det no er i utkantane, må meir av ressursane konsentreras om å fremme utviklinga i slike område. For å få meir effekt av innsatsen vil ein satse på:

- ei betre målretting og regional tilpassing av verkemidla.
- særskilde satsingar for å sikre sysselsetting og velferdstilbod i utkantområde med stor nedgang i folketallet (St. meld. 31, 1996-97:7).

Denne presiseringen innebærer med andre ord en forskyvning fra senter/region strategien til utkant, selv om senter/region strategien fremdeles utgjør den andre hovedkomponenten i den overordnede målsettingen gjennom formuleringen “robuste regionar”. Men selv denne konkretiseringen sier lite om hva det i realiteten innebærer at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes. Hva som regnes som “hovedtrekkene” er med andre ord et tolknings spørsmål. Konkretiseringen slik den er formulert synes å åpne for at en nedgang i folketallet i enkelte utkantkommuner *kan være* i samsvar med den overordnede målsettingen.

Stortingsmelding 31 var et produkt av Arbeiderpartiregjeringen ledet av Thorbjørn Jagland. Innstillingen fra Kommunalkomiteen (Innst.Snr.242, 1996-97) viser imidlertid

at det var uenighet om hva den overordnede målsettingen skulle være. Medlemmene fra Senterpartiet fremmet her forslag om at målet for distrikts- og regionalpolitikken burde være “å legge til rette for at folketallet kan opprettholdes i alle kommuner”. Voksenåserklæringen av 14. oktober 1997 som dannet grunnlaget for Sentrumsregjeringen ledet av Kjell Magne Bondevik opprettholdt den overordnede målsettingen, men ga en til grunn en noe annerledes tolkning:

En stabil bosetting er en viktig forutsetning for å kunne realisere viktige samfunns mål knyttet til ressursutnyttelse, miljø, velferd og trivsel. Den enkelte kommune bør derfor, som en målsetting for den langsiktige planlegging, kunne legge til grunn at folketallet skal opprettholdes ... For å motvirke den økende sentraliseringen og gradvis snu flyttestrømmen vil en sentrumsregjering legge opp til en politikk i tråd med en slik strategi for stabil bosetting (Voksenåserklæringen, 1997:23)².

Ser en nærmere på de erklærte målsettingene som i utgangspunktet lå til grunn for utkantsatsingen, synes disse å ligge nærmere målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken slik de er formulert i St. meld. nr. 31 (1996-97:7), enn slik de er formulert i Voksenåserklæringen. De overordnede målene for utkantsatsingen var i utgangspunktet formulert som følger:

- Å bidra til at utkantkommunene blir bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet.
- At fylkeskommunene og staten, gjennom forbedring av egne arbeidsmetoder skal bli dyktigere medspillere for kommunene gjennom utkantprosjektet.

Ser en på de distrikts- og regionalpolitiske redegjørelsene gitt til Stortinget av henholdsvis Kommunal- og regionalminister Ragnild Queseth Haarstad (1998) og Odd Roger Enoksen (1999), er det et slående trekk at utkantsatsingen i liten grad vektlegges. Haarstad nevner utkantsatsingen en gang, hvor hun uttaler at regjeringen har “styrket den spesielle utkantsatsingen”. Enoksen nevner også utkantsatsingen en gang, og da i forbindelse med at en “vil nedsette referansegrupper av ungdom som kan bidra med råd til både departementer, fylkeskommuner og kommuner”. Ingen av dem nevner målsettingene for utkantsatsingen.

Heller ikke Rundskriv T-2/98 om *Nasjonale mål og interesser i fylkes og kommuneplanleggingen*, datert august 1998 gjengir målsettingene for utkantsatsingen. Utkantsatsingen nevnes en gang, og da i forbindelse med at de regionale utviklingsprogrammene skal inneholde “særskilte utkantstrategier for aktuelle deler av fylket”. Utkantsatsingen er dermed ikke fremtredende verken i de formulerte nasjonale

2 Min utheving.

mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen, eller i de distrikts- og regionalpolitiske redegjørelsene³.

Ragnild Queseth Haarstad (1998) la i sin redegjørelse vekt på å få til et mer “helhetlig og samordnende hovedgrep i distriktpolitikken”. Dette rettet seg i hovedsak mot den brede distriktpolitikken. I St. meld. nr. 31 (1996-97:6) ble den brede og smale distriktpolitikken definert, og viktigheten av den brede distriktpolitikken understreket:

Den distriktpolitiske effekten av innsatsen på andre politikkområder er omfattende. Det er vanlig å kalle denne samla innsatsen for den breie distrikts- og regionalpolitikken, medan dei distriktpolitiske verkemidla over kommunal- og arbeidsdepartementet sitt budsjett vert kalla den smale distrikts- og regionalpolitikken. Det er liten tvil om at det er den breie distrikts- og regionalpolitikken og den generelle økonomiske politikken som har mest å seie for å utvikle levkåra og tryggje busettingsmønsteret i alle delar av landet. For å få størst mogleg effekt er det viktig å sjå innsatsen innanfor dei ulike sektorane i samanheng.

Dette samordningsperspektivet er fremtredende også i Voksenåserklæringen, og Haarstad (1998) betegnet dette som regjeringens viktigste tiltak i distriktpolitikken: “Vårt hovedgrep i distriktpolitikken dreier seg i enkleste forstand om bedre *samordning* – og en bred innsats på *alle de områder som har betydning* for den regionale utviklingen i landet vårt”. Og videre: “Jeg ser det helhetlige og samordnende hovedgrepet som det viktigste i regjeringens opplegg for å styrke distriktpolitikken”. Utredningsinstruksen for distriktsmessige konsekvensutredning, et eget statssekretær utvalg for distrikts- og regionalpolitikk, samarbeid på satsingsområdet IT og utdanning, “den spesielle utkantsatsingen” og bedre styring av statlige investeringer i sentrale strøk nevnes som de viktigste igangsatte samordningstiltakene.

Ser en utkantsatsingen i lys av Oddbjørn Bukves (1998) klassifisering av fire ulike aspekter ved regionalpolitikk som politikkområde, kan satsingen i varierende grad knyttes til alle disse aspektene. Primært synes utkantsatsingen å være et forsøk (initiert ovenfra) på å stimulere til innovasjon og utvikling nedenfra, eller med andre ord å utløse “regional handlingsevne og utviklingskraft”. Men utkantsatsingen har også et klart element av “romlig fordelingspolitikk”, og kan til en viss grad også ses som et “tiltak og verkemiddel for territoriell utjamning”. For det tredje er utkantsatsingen

3 Det må imidlertid tilføres at utkantsatsingen er kort presentert på ODIN (<http://odin.dep.no/krd/info/utkantkommune/>), og noe mer utførlig beskrevet i St prp nr 1(1998-99) for Kommunal- og regionaldepartementet.

gjennom integreringen i regionale utviklingsprogram en del av det Bukve kaller den institusjonaliserte romlige samordningen.

Utkantsatsingen retter seg også i noen grad mot det fjerde aspektet i Bukves modell, hvor “regionalpolitikk” fremstår som et biprodukt – som “romlege konsekvensar av offentlig sektorpolitikk” (Bukve, 1998:121). Vektlegging av interdepartementalt samarbeid, fylkeskommunen som medspiller og økt vektlegging av samordning, er forsøk på å komme i inngrep også med den brede distriktpolitikken i forhold til utkantkommunene. Det er imidlertid liten tvil om at den brede distriktpolitikken er den som er minst synlig i utkantsatsingen.

Likeledes er det liten tvil om at målsettingene slik de er formulert for utkantsatsingen samsvarer bedre med konkretiseringene av den overordnede målsettingen for distrikts- og regionalpolitikken i Stortingsmelding 31 enn konkretiseringene i Voksenåserklæringen. At den enkelte kommune som målsetting for den langsiktige planleggingen bør kunne legge til grunn at folketallet skal opprettholdes, synes vanskelig å forene med målsettingen for utkantkommunene om å bli bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet.

Det ligger således en innbakt spenning i den statlige målstrukturen knyttet til utkantsatsingen. Dette ble forsøkt rettet opp ved et forslag om å legge inn en målsetting om at utkantsatsingen i sterkere grad skulle “bidra til å stabilisere folketallet i kommunene”. Denne målsettingen ble imidlertid ikke godkjent innad i KRD. Som det vil fremgå av analysen av de regionale utviklingsprogrammene, synes målsettingene for utkantsatsingen også å være underkommunisert. Selv om St prp nr 1 (1998-99) og tildelingsbrevet av 05.01.99 refererer målsettingene for utkantsatsingen, er det bare 2 av de 8 regionale utviklingsprogrammene som gjennomgås her (Hedmark og Troms) som eksplisitt knytter utkantstrategien til de offisielle målsettingene for utkantsatsingen.

4. Statlige målsettinger og fylkeskommunenes handlingsrom

Forholdet mellom stat-fylke-kommune er regulert gjennom kommuneloven. I Kommunelovens §1 heter det: “Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor

rammen av en bærekraftig utvikling” (Andresen, 1995:14). Kommunelovens §1 er i hovedsak en politisk programerklæring uten selvstendig rettslig betydning utover det som også i dag følger av den etablerte forståelse av det kommunale selvstyres formål og rammer (Andresen 1995, Bernt 1997). I dette ligger det at kommunene og fylkeskommunene er “selvstendige offentligrettslige rettssubjekter” bare underlagt statlig kontroll og instruksjonsmyndighet så langt det er selvstendig hjemmel i lov for dette (Bernt, 1997:10).

Kommunelovens §5, 1. ledd, gir imidlertid fylkeskommunen en viktig rolle i det å samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket. Her heter det: “Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en fylkesplan. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket” (Andresen 1995, Bernt 1997). De regionale utviklingsprogrammene spiller en sentral rolle i denne sammenheng ved at de regionale utviklingsprogrammene skal være forankret i og operasjonalisere fylkesplanen og strategisk næringsplan (Amdam, 1998).

Kommunelovens §5, 2. ledd er også relevant i forhold til den innbygde spenningen i den statlige målstrukturen knyttet til utkantsatsingen. Her heter det: “Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på *en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen*, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette fremgår av økonomiplanen” (Andresen 1995, Bernt 1997)⁴. Hva en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen er avhenger til dels av politisk ståsted. Men målsettingene for utkantsatsingen synes i det minste å være et forsøk på å legge realistiske målsettinger til grunn for utkantsatsingen i tråd med Kommunelovens §5, 2. ledd.

Spørsmålet om statlig styring vs. desentralisering til fylkes og kommunenivå har de senere årene gått i retning av økt selvstyre for kommuner og fylkeskommuner (Naustdalslid, 1994). St. meld. nr. 31 setter også de regionale utviklingsprogrammene inn i et slikt perspektiv: “Regionale utviklingsprogram opnar for tettare dialog mellom forvaltningsnivåa og meir handlefridom for det regionale og lokale nivået til å formulere eigne mål og strategiar” (St. meld. nr. 31, 1996-97:40). Hvor stor grad av

4 Min utheving.

frihet dette i realiteten innebærer er imidlertid noe usikkert. St. meld. nr. 31 fortsetter med følgende: “Måla og strategiane må likevel liggje innanfor dei nasjonale hovudmåla og dei nasjonale strategiane for regional utvikling” (St. meld. nr. 31, 1996-97:40).

Handlingsrommet for det regionale og lokale nivået er dermed som for de statlige målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken et tolkningsspørsmål. Mens den innebygde spenningen i den statlige målstrukturen kan sies å gi fylkeskommunen et forholdsvis stort handlingsrom i formuleringen av egne målsettinger, trekker den årlige godkjenningssprosessen i motsatt retning. Som Jørgen Amdam (1998:31) konkluderer: “Korleis fylkesnivået skal få større handlefridom er uklart. Den årlige godkjenningssprosessen på statsnivå kan faktisk føre til større grad av sentralisering”.

Statsråd Enoksens (1999) *Distriktpolitisk redegjørelse* synes imidlertid å bekrefte inntrykket av økt selvstyre for kommuner og fylkeskommuner: “De tradisjonelle distriktpolitiske ordningene forvaltes nå ut fra fylkenes egne mål og strategier, og ikke gjennom detaljstyring fra staten.” Videre gir Enoksen klart uttrykk for at ambisjonen er å øke handlingsrommet for regional politikktutvikling: “Regjeringens ambisjon er å øke handlingsrommet for regional politikktutvikling. Dette betyr ikke at vi skal slutte med gjennomgående nasjonal politikk. Vi bør imidlertid se nærmere på om utvalgte deler av statssektorenes virkemidler i større grad kan forvaltes i henhold til regionale mål og strategier”.

Før vi går videre og ser på hvordan de nasjonale målene fortolkes og operasjonaliseres på fylkesnivå i de regionale utviklingsprogrammene skal vi kort presentere og drøfte de evalueringskriteriene som anvendes i analysen av de regionale utviklingsprogrammene, med utgangspunkt i Sollund, Hollup og Mariussen (1997), Sollund, Gjertsen og Mariussen (1998), og Gjertsen (1998). I likhet med disse evalueringene er det også i vår sammenheng tale om *ex ante* evaluering, hvor hensikten er å analysere kvaliteten og gjennomførbarheten av planleggingsforslag (Lindström og Nilsson 1996, Sollund, Gjertsen og Mariussen 1998)⁵.

5 Vi vil imidlertid som en del av evalueringen av utkantsatsingen foreta en *resultatevaluering* av utkantsatsingen i løpet av år 2001-2002. I det følgende rettes imidlertid søkelyset utelukkende mot de regionale utviklingsprogrammene ikke deres mulige resultater.

5. Evaluerings- og analysekriterier for regionale utviklingsprogram

Sollund, Gjertsen og Mariussen (1998) tar i sin analyse utgangspunkt i det årlige tildelingsbrevet fra departementet for å analysere av de regionale programmene for næringsutvikling. I det følgende legges det årlige tildelingsbrevet også her til grunn for analysen av de regionale utviklingsprogrammene, med hovedvekt på de regionale utviklingsprogrammene for 1999 og utkantsatsingen spesielt. Tildelingsbrevet av 14.03.1997 for regionale program for næringsutvikling (1997) gav en rekke retningslinjer for utformingen av programmene (Sollund, Gjertsen og Mariussen 1998:9). Tildelingsbrevet datert 12/1997 gjengir de samme punktene:

I vurderingen av programmet vil departementet legge vekt på at disse forholdene er ivaretatt:

1. Programmet må klargjøre tilknytningen til fylkesplan, strategisk næringsplan eller andre overordnede politiske styringsdokument. De fylkeskommunene som velger å søke om omdisponeringer, kan koble denne delen av programmet til søknad om omdisponeringer.
2. Målene i programmet skal være så konkrete at det i etterkant er mulig å vurdere om de er oppnådd.
3. Det skal være en klar og synlig kopling mellom mål og aktivitet. Det vil si at det skal komme klart frem hvilket problem aktiviteten eller tiltaket skal påvirke eller endre, og hvordan dette bidrar til måloppnåelse (programkonsistens).
4. Programmet skal tydeliggjøre fylkeskommunens og andre involverte aktørers ansvar og tilknytningsforhold til ulike prosjekt i programmet. Programmet skal gjøre klart hvem som har finansieringsansvar, operatøransvar og oppfølgingsansvar.
5. Programmet bør klargjøre forhold til andre sektorer og tydeliggjøre sektorsamarbeid der dette er aktuelt.
6. Fylkeskommunen har ansvar for evaluering av programarbeidet. Programmet skal derfor ha et opplegg for evaluering eller andre måter å hente ut resultater på.

Med utgangspunkt i tildelingsbrevet retter Sollund, Gjertsen og Mariussen (1998) søkelyset mot følgende hovedpunkter i de regionale programmene for næringsutvikling: Oppbygning, planforankring, problemforståelse, målsettinger, overføring mellom kapittel 2425 og kapittel 551 og evaluering. I tillegg ser de nærmere på prioritering, transparens og konsistens i programmene. Gjertsen (1998) bruker noe annerledes kriterier i sin gjennomgang av de regionale utviklingsprogrammene. Her rettes søkelyset mot i hvilken grad nasjonale føringer følges opp i regionale utviklingsprogrammene, planforankring, partnerskaps- og samordningsaspektet, styringssignaler overfor SND og

brukermedvirkning. I tillegg oppsummeres programmene gjennom fokus på konsistens, etterprøving og helhet.

I tildelingsbrevet for 1998 (datert 12/1997) er det en klar forankring i Stortingsmelding 31 (1996-97). Interessant i denne sammenheng er at tildelingsbrevet foruten behovet for en egen politikk for utkantområder og regionale utviklingsprogram, også nevner bidrag til utvikling av mer funksjonelle regioner som en egen delstrategi: “*Bidrag til utvikling av mer funksjonelle regioner* blir viktigere både når det gjelder å demme opp for flyttingen fra mindre sentrale strøk til mer sentrale strøk, og for å utvikle mer funksjonelle nærings- og arbeidsmarkeder.” I det foreløpige tildelingsbrevet datert 10/1998 er det ingen referanser til denne delstrategien, og heller ikke i det endelige tildelingsbrevet datert 05.01.1999. Den første av målsettingene for utkantsatsingen nevnes imidlertid i tildelingsbrevet for 1998 (datert 12/1997), og fire hovedelementer beskrives.

I det foreløpige tildelingsbrevet datert 10/1998 ble det innført en ny praksis hvor foreløpige tildelingsbrev sendes ut umiddelbart etter at forslag til statsbudsjett er lagt fram i begynnelsen av oktober. Dette tildelingsbrevet inneholder “de viktige nye prioriteringer og indikative rammer for fordelingen av midlene mellom fylkeskommuner, SND og KRD sentralt på de forskjellige postene”. I dette tildelingsbrevet ble følgende prioriteringer for distrikts- og regionalpolitikken lagt til grunn:

Innenfor den brede regionalpolitikken, men også innenfor den ordinære regional- og distriktpolitikken, er det fire innsatsområder som vil bli prioritert:

- Personorienterte tiltak som påvirker flytting og befolkningsutviklingen generelt.
- Tilrettelegge for nye arbeidsplasser som er attraktive for dagens ungdom.
- Redusere avstandsulemper av betydning for både enkeltpersoner og bedrifter som kan gi attraktive arbeidsplasser.
- Iverksette et arbeid med profilering og lokalsamfunnsutvikling som synliggjør distriktenes kvaliteter som bostedsalternativ.

Kvinner, ungdom og mulige tilbakeflyttere eller innflyttere ble beskrevet som de viktigste målgruppene for de distriktpolitiske tiltakene. Fylkeskommunene ble derfor bedt om “å synliggjøre hvilken effekt tiltakene i de regionale utviklingsprogrammene vil ha på disse gruppene”. I tråd med den nye regjeringens hovedgrep i distriktpolitikken - bedre samordning – varslet også tildelingsbrevet om opprettelsen av en ny post rettet mot regionale samordningstiltak:

For å nå de distriktpolitiske målene er det nødvendig med en bredere samordnet offentlig innsats på tvers av sektorgrenser og forvaltningsområder. Som en konkret oppfølging av samordningsambisjonen foreslår departementet å avsette 154 mill kr til en ny post: Kap 551.58: Regionale samordningstiltak. Midlene vil inntil videre bli håndtert sentralt i KR D, og fordeles etter søknad, som en del av fylkeskommunenes forslag til Regionale utviklingsprogrammer (RUP).

Prioriteringskriteriene for behandling av innkomne forslag ga videre retningslinjer for departementets målsettinger med de regionale samordningstiltakene:

Viktige prioriteringskriterier mellom innkomne forslag til tiltak vil være:

1. Sannsynliggjort regional effekt
2. Kobling til innsatsområder i fylkesplan, RUP eller andre strategiske planer/programmer som tydeliggjør tiltakets regional begrunnelse og strategiske betydning.
3. Forholdet til nasjonale føringer i distriktpolitikken og berørt sektorpolitikk.

Heller ikke det foreløpige tildelingsbrevet nevnte imidlertid målsettingene for utkantsatsingen. Den forventede strukturen i de regionale utviklingsprogrammene derimot, ble grundig beskrevet med vekt på tre stikkord: konsistens, helhet og etterprøving. Disse ble nærmere beskrevet som følger:

Konsistens skal sikre logisk sammenheng mellom problemanalyse, regionale mål/strategier og innsatsområder. Det skal framgå hvordan handlingene kan bidra til å realisere målene. Prioritering av ressursinnsatsen innenfor en strategi eller innsatsområde skal omtales. I tillegg skal det framgå hvordan ressursinnsatsen vil bli fordelt på de viktigste innsatsområdene. Det er viktig at det utformes mål som skal nås i det inneværende året, med resultatindikatorer som kan følges opp i etterprøvinga.

Helhet er nødvendig for å vise hvordan ressursene fra ulike sektorer kan bidra til å nå målene. Det skal framgå hvordan etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene. Utviklingsprogrammet skal gi en oversikt om hva som er samarbeidstemaer for sektorene, hvordan gjennomføringsansvaret er plassert og hvilke oppgaver som aktørene håndterer på egen hånd.

Etterprøving skal gi oversikt over de mål som er satt og vise hvordan resultatene kan dokumenteres. Det skal rapporteres om gjennomføringen av programmet i 1998, hvilke aktiviteter som er gjennomført og erfaringer med prosessen. Tilsvarende krav settes til rapporteringen av 99-programmet.

I det endelige tildelingsbrevet datert 05.01.1999 gjør Kommunal- og regionaldepartementet rede for tilsagns- og budsjetttrammer for 1999, mål og krav for de ulike virkemidlene, samt endringer i tilsagnsrammene etter Stortingets behandling av statsbudsjettet for 1999. Videre understrekes det at prioriteringene er utarbeidet i tråd med regjeringens tiltredelseserklæring og den distriktpolitiske redegjørelsen holdt i Stortinget 30.4.98.

I likhet med det foreløpige tildelingsbrevet utgjør kvinner, ungdom og inn- og tilbakeflyttere de viktigste målgruppene for de distriktpolitiske virkemidlene. Dette er forankret i følgende problembeskrivelse fra departementets side:

Bakgrunnen for fokus på disse gruppene er de demografiske forhold som gjør at vi vil få nedgang i folketallet i mange distriktskommuner selv uten nettoflytting, og at de siste store ungdomskullene med tilknytning til distriktene er i ferd med å avslutte sin utdanning og etablere seg. Dersom det ikke settes inn tilstrekkelige, treffsikre tiltak nå, er det fare for at viktige deler av vårt bosettingsmønster

blir varig endret i løpet av få år. Kvinner og ungdom er derfor viktige som potensielle tilbakeflytter/innflyttere til distriktene.

På denne bakgrunn forutsetter departementet at alle fylkeskommuner innarbeider utkantsatsingen i de regionale utviklingsprogrammene for 1999. Dette er også en forutsetning for tildeling av midler fra utkantkommunesatsingen. Videre legger Departementet vekt på at de årlige regionale utviklingsprogrammene skal være basert på "langsiktede mål og strategier i fylkesplaner eller strategiske næringsplaner", og at virkemiddelbruken nedfelt i regionale utviklingsprogram er "i tråd med gjeldende nasjonale retningslinjer for aktørene som deltar i samarbeidet; Jfr rundskriv T-2/98 og T-3/98 fra Miljøverndepartementet om fylkesplanarbeidet." I motsetning til det foreløpige tildelingsbrevet beskrives også målsettingene for utkantsatsingen:

Satsingen på å utvikle en egen politikk for utkantkommuner med sterk nedgang i folketallet videreføres. Målet med satsingen er å legge til rette for at utkantkommunene blir bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet. En sentral målsetning er at staten og fylkeskommunene, gjennom forbedring av egne arbeidsmetoder, blir dyktigere medspillere for kommunene.

Beskrivelsen av hovedelementene i utkantsatsingen avviker imidlertid noe fra det opprinnelige programmet. I tildelingsbrevet heter det at arbeidet vil bli konsentrert om fire hovedelementer:

- Økt prioritet til utkantkommuner gjennom de ordinære distriktpolitiske virkemidlene, særlig kommunale næringsfond.
- Synliggjøring og gjennomføring av tiltak ovenfor utkantkommuner i de regionale utviklingsprogrammene.
- Videreføre pilotkommunesatsingen hvor det gis støtte til utvalgte kommuner som tar tak i uttynningsproblemene på utradisjonelle måter.
- Informasjonsformidling og erfaringsutveksling.

Sammenliknet med målsettingene utarbeidet for utkantsatsingen er det hovedelement 2, *Samarbeid med andre departementer* som ikke nevnes i tildelingsbrevet. Hovedelement 3, *Fylkeskommunens rolle som medspiller* er knyttet til de regionale utviklingsprogrammene og også et tettere samarbeid med KRD:

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å samarbeide tett med fylkeskommunene i arbeidet opp mot utkantkommunene. Departementet ser det som vesentlig at fylkeskommunene spiller en sentral og koordinerende rolle i utkantsatsingen innen de aktuelle fylkene. Når det gjelder rapportering på fylkeskommunens arbeid vises det til tilsagnsbrevene.

Avgrensningen av utkantsatsingen i forhold til både målgrupper og virkemidler er imidlertid noe flytende. Siden problemforståelsen er såpass nært knyttet til kvinner, ungdom og innflyttere/tilbakeflyttere er det lett å se både ungdoms- og kvinnesatsingen som en del av utkantsatsingen. Videre forutsetter KRD at "alle de distriktpolitiske virkemidlene kan inngå i utkantkommunesatsingen, bedriftsrettede, tilretteleggende,

etablererstipend, m.m.” Utkantsatsingen kan på den bakgrunn være vanskelig å holde atskilt fra andre målgrupper og virkemidler i analysen av de regionale utviklingsprogrammene.

Til tross for dette vil den påfølgende analysen av regionale utviklingsprogram begrense seg til den eksplisitte utkantsatsingen. Mens evalueringskriteriene til Nordlandsforskning/KRD retter seg mot hele RUPen, rettes søkelyset her mot Utkantsatsingen spesielt. På denne bakgrunn vil følgende kriterier bli lagt til grunn for den videre analysen av de regionale utviklingsprogrammene:

- 1. Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*
- 2. Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*
- 3. Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?*
- 4. Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?*
- 5. Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*
- 6. Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

Av disse kriteriene er det punkt 5 som er mest problematisk ut fra en ren dokumentanalyse. Det er vanskelig ut fra RUPene å få et inntrykk av hvordan de samordningsprosessene reellt har forløpt. Hovedvekten her vil derfor bli lagt på spesifisering av gjennomførings- og oppfølgingsansvar, og i hvilken grad det spesifiseres resultat- og/eller effektmål for innsatsområder og tiltak.

Før vi med utgangspunkt i disse kriteriene ser nærmere på de enkelte RUPene skal vi imidlertid først ta for oss det andre nivået beskrevet innledningsvis: sammenhengen og konsistensen mellom statlige målsettinger for distrikts- og regional politikken og fylkeskommunale målsettinger slik disse kommer til uttrykk i de regionale utviklingsprogrammene. Med andre ord: hvordan operasjonaliserer de ulike fylkeskommunene (Finnmark, Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Troms) de overordnede statlige målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken?

6. Fylkeskommunale tolkninger av overordnede statlige målsettinger

Finnmark: Finnmark fylkeskommune utarbeidet to RUPer for 1999. En for Finnmark generelt, og en for de fire kommunene i Indre Finnmark som har deltatt i Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark (Guovdageaidnu-Kautokeino, Kárásjokha-Karasjok, Deatnu-Tana og Porsanger). Målsettingene i den generelle RUPen for Finnmark er forankret i Fylkesplan for Finnmark 1996-99. Ingen av de overordnede nasjonale målsettingene beskrives i RUPen, og betegnende nok er de overordnede målsettingene heller ikke knyttet til opprettholdelse av verken bosettingsmønsteret i Finnmark eller folketallet i den enkelte kommune. De overordnede målsettingene for RUPen beskrives som følger:

Fylkestinget har vedtatt følgende visjon for Fylkesplan for Finnmark 1996-99: "Bosetting og utvikling under trygghet". Hovedmålet for fylkesplanens innsatsområde *Kompetanse, sysselsetting og verdiskapning* er "Å bedre betingelsene for lønnsomhet, verdiskapning, og sysselsetting basert på en bærekraftig utvikling og konkurransedyktige rammebetingelser." Delmålene er:

- Økt kompetanse, forskning og utvikling
- Et konkurransedyktig og variert næringsliv
- Økt sysselsetting
- Infrastruktur og kommunikasjon tilpasset næringslivet og lokalsamfunnets behov

Innen innsatsområdet Internasjonale forhold er et delmål:

- Å utvikle næringsvirksomhet i Finnmark og Nordvest-Russland gjennom satsing i Barentsregionen.

RUPen for Indre Finnmark inneholder de samme overordnede målsettingene. I tillegg er følgende målsettinger formulert for Indre Finnmark spesielt:

Målet med det vider omstillingsarbeidet er å styrke og utvide næringsgrunnlaget i de samiske bosettingsområdene på generell basis. På denne bakgrunn står man overfor tre hovedutfordringer:

1. Øke verdiskapningen og styrke næringsutviklingen og dermed bedre grunnlaget for bosetting og sysselsetting i indre Finnmark.
2. Generell styrking av utdanningstilbudene, spesielt mulighetene for voksenopplæring på alle nivå.
3. Sikre levekår og inntektsgrunnlag i en overgangsfase for den delen av befolkningen som berøres av omstillingen i reindriftsnæringen.

Selv om de overordnede målsettingene for RUPen heller ikke her eksplisitt er knyttet til opprettholdelse av bosettingsmønster eller folketall, nevnes likevel de overordnede målene for Samisk Næringsråd i avsnitt fire, *Forholdet til andre planer*. Det overordnede målet her er "Sterke og levende samfunn med stabil bosetting og allsidig

nærings- og samfunnsliv”. Dette er imidlertid ikke formulert som en overordnet målsetting for RUPen som sådan.

Hedmark: De overordnede målsettingene for RUPen i Hedmark er forankret i Fylkesplan for Hedmark 1997-2000(04), hvor den overordnede visjonen er “Livskvalitet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling”. Dette igjen er operasjonalisert i følgende langsiktige mål:

Det skal være godt å bo i Hedmark – i stabile og trygge lokalsamfunn med et miljø som fremmer identitet, toleranse og samhørighet.

Utviklingen i fylket skal bygge på en bærekraftig utnyttning av ressursene, som også sikrer grunnlaget for livskvalitet for nålevende og kommende generasjoner.

Enkeltmennesket skal i et fellesskap ha mulighet til å utvikle og bruke sin kompetanse og skapende evner.

Den enkelte skal ta ansvar for egen situasjon og ha omsorg for medmennesker, men også ha tilgang på til et fullverdig omsorgs- og velferdstilbud som gir trygghet i hverdagen.

Fylkesplanen inneholder imidlertid et punkt om at de mål og tiltak som fylkesplanen omfatter skal bygge på en forutsetning om at befolkningen i fylket opprettholdes på nåværende nivå. Dette er imidlertid ikke en del av den overordnede målstrukturen gjengitt i RUPen. Denne målstrukturen er ikke knyttet til opprettholdelse av verken hovedtrekkene i bosettingsmønsteret eller folketallet i de enkelte kommuner, selv om den overordnede målsettingen for den statlige distrikts- og regionalpolitikken nevnes i RUPen (punkt 5.1.3). Som det vil fremgå av RUP analysen er også Hedmark en av to fylkeskommuner som eksplisitt har integrert målsettingene for utkantsatsingen i RUPen.

Nordland: Kapittel 3 i RUPen for Nordland, “Programmets kobling mot nasjonale mål og retningslinjer – forholdet til Fylkesplanen” skisserer følgende målstruktur for RUPen:

Overordnet mål i fylkesplanen:

Øke livskvaliteten for Nordlands befolkning.

Hovedmål:

- Lønnet arbeid for alle.
- Service-, miljø- og kulturtilbudet skal være målrettet mot behovene for befolkningen i Nordland.
- Opprettholde et balansert bosettingsmønster i Nordland både i og mellom regionene.
- Nordlands ressurser skal forvaltes ut fra prinsippene om økologisk forsvarlig utnyttning.

I tillegg refereres målsettingene fra St. meld. nr. 31 (1996-97) om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å utvikle robuste regioner i alle deler av landet.

Nord-Trøndelag: Nord-Trøndelag har som delvis foreslått av Amdam (1998) foruten en årlig RUP utarbeidet en strategisk del for arbeidet med regional utvikling for en 4-års periode (1999-2002). Denne inngår som et sentralt element også i fylkesplanens næringspolitiske mål og strategier og danner grunnlaget for RUPen for 1999. Den strategiske delen munner ut i følgende mål/visjoner for regional utvikling i Nord-Trøndelag: “Nord-Trøndelag skal framstå som attraktivt for næring og bosetting.” Videre skisseres tre målbare delmål:

- | | |
|--|--------------------------------|
| • Økt verdiskapning/lønnsomhet | Målt ved rating |
| • Økt antall lønnsomme etableringer | Målt ved registre |
| • En balansert befolknings sammensetning | Målt ved befolkningsstatistikk |

Overordnede nasjonale målsettinger er ikke eksplisitt referert i den strategiske delen. RUPen for 1999 refererer imidlertid den overordnede målsettingen i Fylkesplanen som er å “Sikre livskvaliteten for innbyggerne i Nord-Trøndelag”. Det første av Hovedmål/Strategiske utfordringer er å “Bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret”.

Oppland: RUPen for Oppland refererer til den overordnede målet for distrikts- og regionalpolitikken i St. meld. nr. 31 (1996-97) samt hovedmålene fra St prp nr. 8 (1992-93), *Landbruk i utvikling*. Videre beskrives visjonen for nærings- og sysselsettingspolitikken i Fylkesplanen, som er en “positiv utvikling i alle deler av fylket, der økt verdiskapning og sysselsetting i privat og offentlig sektor bidrar til samfunnsmessig velferd”. Dette spesifiseres nærmere gjennom tre ulike målsettinger:

- Næringspolitikk: Økt verdiskapning og sysselsetting i alle fylkets regioner.
- Distriktpolitikk: Større arbeidsplass tilbud i distriktskommunene og likeverdige yrkes- og karrieremuligheter for begge kjønn, slik at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan bevares.
- Sysselsettingspolitikk: Et meningsfylt og inntektsgivende arbeid for hver enkelt. Den registrerte arbeidsledigheten skal ikke overstige 3% i 1999. På sikt er målet 2% registrert ledighet (dvs. full sysselsetting).

I tillegg formuleres det 4 målsettinger for de satsingsområdene RUPen beskriver. Foruten *Utkantprogram i Oppland* og *PILOT kommune – Vågå*, er det spesifisert egne målsettinger for *Distriktssatsing* og *Bygdemobiliseringsprogrammet i Oppland*. Disse sistnevnte målene er formulert som følger:

DISTRIKTSSATSING

Mål: Opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og legge grunnlag for levende bygger.

BYGDEMobiliseringsprogrammet i Oppland

Mål: Målet med programmet er å gjøre bygdefolk bedre i stand til å ta ansvar for egen situasjon og framtid. Delmålene er å gjøre bygdeutvikling til en del av den lokale næringspolitikken og å utvikle lokale nyskappings- og etablerernivå.

RUPen synes således å være godt forankret i de overordnede nasjonale målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken.

Rogaland: RUPen for Rogaland beskriver signalene for regjeringens regionalpolitikk, både den overordnede målsettingen i St. meld. nr. 31 (1996-97), og Haarstads (1998) redegjørelse, hvor den overordnede målsettingen er tolket til å opprettholde folketallet i den enkelte kommune. RUPen er likevel forankret i gjeldende fylkesplan for Rogaland hvor hovedmålet for regionalpolitikken er beskrevet på følgende måte:

Hovedmålet er å få en helhetlig regionalpolitikk som sikrer utvikling av levedyktige regioner i alle deler av fylket; en balansert befolkningssammensetning og likeverdige levekår, velferds- og sysselsettingstilbud i alle kommuner. Utviklingen må baseres på en bærekraftig ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger og vern av natur- og kulturverdier.

Målsettingen er i likhet med Nordland forankret både i strategien om å utvikle funksjonelle regioner og en moderert utgave av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret formulert som “en balansert befolkningssammensetning”. I tillegg er det formulert egne målsettinger for næringsutvikling, sysselsetting, Strategisk Næringsplan, Strategisk Næringsplan for Dalane, Ryfylke og Haugalandet, Fylkesplan for reiselivet og Strategi og plan for Bygdeutviklingsmidlene.

Sogn og Fjordane: Det overordnede målet i Fylkesplanen for Sogn og Fjordane er ganske enkelt “Livskvalitet i Sogn og Fjordane”. RUPen for Sogn og Fjordane er likevel den som har den mest komplekse målstrukturen. Den overordnede målsettingen operasjonaliseres videre i RUPen gjennom målsettingene for de ulike programsatsingene: *Program for utvikling av bu- og arbeidsområde*, *Program for næringsutvikling*, *Program for informasjonsteknologi*. I tillegg er Sogn og Fjordane den eneste av de fylkeskommunene vi ser på som har integrert et *Miljøpolitisk program* (i det som i Sogn og Fjordane betegnes Fylkesplanprogram og ikke RUP).

Program for utvikling av bu- og arbeidsområde består av 2 programmer, "Tettstadutvikling" og "Levedyktige bygder". Disse programmene er forankret i følgende overordnede målsetting:

Programmål:

Uttflyttinga frå fylket skal reduserast ved å utvikle funksjonelle bu- og arbeidsområde, gjennom eit robust busetnadsmønster med attraktive tettstader og bygder som basis for å oppretthalde og skape arbeidsplassar, skape gode og trygge levekår for alle innbyggjarar.

For *Program for næringsutvikling* er følgende målsettinger formulert:

Hovudmål: Trygge og attraktive arbeidsplassar

Delmål 1 Kompetanseutvikling og god tilgang på nøkkelpersonell

Delmål 2 Fylket sine konkurransefordeler vert nytta på ein offensiv måte

Delmål 3 Stimulere til nyskaping

Delmål 4 Auka internasjonalisering

Gjennomgående for RUPen for Sogn og Fjordane er likevel at den primært er forankret i Fylkesplanen og i liten grad i eksplisitte overordnede nasjonale målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken.

Troms: RUPen for Troms ha en noe annerledes oppbygging en de andre RUPene i den forstand at RUPen mangler et eksplisitt målhierarki, og verken beskriver overordnede nasjonale føringer distrikts- og regionalpolitikken eller overordnede målsettinger i Fylkesplanen. Unntakene er en beskrivelse av *Strategiske føringer på SND Troms virkemiddelbruk 1999* som til en hvis grad inneholder en beskrivelse av målsettinger, og *Distriktsstrategien* som gjengir beskrivelsen av "en egen politikk for utkantkommuner" fra St prp nr 1 (1998-99). Ut over dette er det lite og ingenting om målsettinger. RUPen for Troms er derfor i hovedsak en aktivitetsbeskrivelse hvor tiltakene ikke er satt inn i en større sammenheng eller knyttet til eksplisitte målsettinger.

Oppsummering: Ser en overstående RUPer for 1999 i sammenheng er det en rekke interessante forskjeller og likheter. For det første er RUPene i varierende grad forankret i de eksplisitte overordnede nasjonale målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken, med Oppland og Troms som ytterpunktene.

For det andre synes de fleste RUPene å være sterkere forankret i fylkesplanene enn i de overordnede nasjonale målsettingene. De fleste fylkesplanene er imidlertid av "eldre"

dato og i ferd med å revideres. Slikt sett kan en forvente at de nye fylkesplanene vil bli sterkere forankret i den gjeldende statlige målstrukturen enn det eksisterende fylkesplaner synes å være i dag.

For det tredje er det stor avstand mellom regjeringens målsetting om å opprettholde folketallet i alle kommuner og de målsettingene som kommer til uttrykk i RUPene. Selv om de fleste fylkeskommunene formulerer målsettinger og vektlegger det å opprettholde “hovedtrekkene i bosettingsmønsteret”, “stabile bosettingsmønster”, “balansert bosettingsmønster”, “levedyktige regioner”, eller “robuste regioner”, er det vesentlige forskjeller og vektleggingen av dette varierer. Forskjellene gjenspeiler her til en viss grad spenningene i det statlige målstrukturen. Hedmark og Oppland synes å danne ytterpunktene. Hedmark er den fylkeskommunen som er sterkest forankret i målsettingene for Utkantsatsingen, og Oppland synes mer forankret i målsettingen om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i alle kommuner.

Forskjellene mellom de ulike RUPene bør likevel ikke overdrives. På den ene siden er det større likhetstrekk mellom RUPene hvis en tar høyde for den implisitte og ikke eksplisitte målstrukturen. Kvinner, ungdom, og tilbakeflyttere er sentrale målgrupper i alle RUPene. Det overstående analyse derfor først og fremst viser er at *ambisjonsnivået* slik det kommer til uttrykk gjennom eksplisitte målformuleringer varierer mellom fylkeskommunene.

Dette kan også skyldes at utkantproblematikken varierer i styrke mellom ulike fylkeskommuner, og at relevansen av Utkantsatsingen dermed varierer mellom de ulike fylkene. Rogaland og Finnmark utgjør kanskje ytterpunktene i denne sammenheng. Som den påfølgende analysen vil vise er dette til en viss grad tilfelle. Men utkantproblematikken synes likevel relevant for samtlige av de fylkeskommunene vi her ser på. Spørsmålet er derfor hva som forklarer disse forskjellene, noe vi skal komme tilbake til under sammenlikning av de forskjellige RUPene.

7. Regionale utviklingsprogram for 1999

I det følgende vil de regionale utviklingsprogrammene bli gjennomgått fylke for fylke i tråd med evalueringskriteriene formulert under punkt 6. RUPene for 1998 vil bare bli trukket inn i den grad det er forhold som er av betydning også for 1999 RUPene. Videre

vil analysen bære preg av det er Utkantsatsingen og integreringen av denne som står i fokus for analysen. Analysen vil også trekke inn KRDs vurdering av de ulike RUPene slik dette er formidlet gjennom tilsagnsbrevene.

Forholdet mellom overordnede statlige målsettinger og fylkeskommunale målsettinger er i stor grad besvart i overstående. Det videre fokus på målsettinger vil derfor knytte seg til de fylkeskommunale målsettingene for Utkantsatsingen, og i hvilken grad målsettingene som skisseres i RUPene enten eksplisitt eller implisitt er i samsvar med Utkantsatsingens målsettinger slik disse er formulert av KRD.

Videre vil fokus rettes mot analysedelen eller problemforståelsen i RUPene. I hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?

Deretter vil fokus rettes mot de prioriteringer som gjenspeiler seg i RUPene. Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?

Til slutt rettes fokus mot Utkantsatsingen ved hjelp av KRDs egne evalueringskriterier for RUPene: konsistens, helhet og evaluering, i følgende tilpassede form: Konsistens - I hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen? Helhet - I hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene? Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene for Utkantsatsingen)?

7.1 RUPen for Finnmark

1. Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?

Det foreligger to som nevnt to RUPer for Finnmark i 1999. I det følgende vil hovedvekten bli lagt på RUPen for Finnmark som helhet. Indre Finnmark skiller seg fra resten av Finnmark ved at en har en forholdsvis stabil bosetting sammenliknet med

resten av fylket. Utkantsatsingen er derfor bare behandlet i RUPen for Finnmark som helhet.

RUPen for Finnmark inneholder en kort beskrivelse av regionale utviklingsprogram, organiseringen av RUP prosessen, de overordnede målsettingene og forholdet til andre planer. Selv om Utkantsatsingen ikke er direkte integrert i den overordnede målstrukturen viser følgende sitat problemene med å holde Utkantsatsingen atskilt fra øvrige tiltak i RUPen for Finnmark:

Begrepet utkant er relativt. Finnmark kan kalles en utkant i Norge, og alt arbeid med regional utvikling i fylket kan kalles en utkantstrategi. Enkelte kommuner i fylket kan defineres ut som utkant, eller deler av en kommune kan kalles utkant. I Finnmark kan hele fylkesdelplanen Handlingsplan for Kyst-Finnmark 1997-99 defineres som en utkantstrategi, fordi bakgrunnen for utarbeiding av denne planen var nettopp "utkantutfordringer". Oppfølging av denne planen er derfor en viktig del av utkantsatsingen i fylket.

Utkantstrategien for Finnmark bygger videre på Handlingsplan for Kyst-Finnmark 1997-99, og kommunene Loppa, Måsøy, Hasvik, Kvalsund, Nordkapp, Gamvik, Lebesby og Berlevåg er definert som spesielle "utkantkommuner" på bakgrunn av spesielt stor fraflytting siste fem- og tiårsperiode. Det er imidlertid ikke definert spesielle målsettinger for disse utkantkommunene og målsettingene for utkantsatsingen gjengis heller ikke i RUPen.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt "passer" denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

Analysedelen i RUPen svarer meget godt til den problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen. Finnmark som helhet har en ganske ung befolkning og folketallet vil øke fremover med en nettoflytting lik null. Situasjonen i de definerte utkantkommunene er imidlertid annerledes. Her er alderssammensetningen slik at flere må flytte inn enn ut for at folketallet skal opprettholdes. I tillegg påpekes det at unge flytter mest, og særlig unge kvinner. Ungdom, kvinner og inn- og tilbakeflyttere blir dermed naturlige målgrupper for utkantsatsingen.

Analysedelen gir imidlertid, bortsett fra reduksjoner innen post- og telekommunikasjoner, statlig tjenesteyting samt effektivisering og rasjonalisering i landbruket, få forklaringer på hvorfor situasjonen er annerledes i disse kommunene. I det hele tatt vektlegges betydningen av offentlig sektor sterkt i RUPen: "Når tyngden av arbeidsplasser er i offentlig sektor, betyr det at utviklingen framover i Finnmark i stor grad er avhengig av at det offentliges aktivitet ikke bygges ned. Dette gjelder både

statlig og kommunal sektor. Staten har i denne sammenheng et særlig ansvar for å gi rammebetingelser som finnmarkssamfunnet kan leve med”.

Analysedelen inneholder imidlertid også en ganske omfattende analyse av de utfordringene næringslivet står overfor i fylket. Ulike sektorer som fiskeri og havbruk, reiseliv, jordbruk, reindrift, petroleum og informasjonsteknologi behandles i egne avsnitt hvor problemer og utfordringer belyses. Disse problemene og utfordringene er imidlertid i liten grad knyttet til utkantproblematikken, og det er derfor vanskelig å se sammenhengen mellom problemene og utfordringene i næringslivet og de definerte “utkantkommunene” med mindre hele Finnmark defineres som utkant.

3. Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenheng?

Innsatsområdene i RUPen er gruppert under fem stikkord: kompetanse, nyskaping, infrastruktur, utkantstrategien og internasjonalisering. Hvert innsatsområde beskriver en rekke strategier og tiltak hvor de fleste strategiene og tiltakene innen kompetanse, nyskaping og infrastruktur også er relevant for utkantsatsingen. RUPen prioriterer også eksplisitt utkantkommunene innenfor disse satsningsområdene:

Områder som karakteriseres av sterk befolkningsnedgang, lav befolkningstetthet og lange avstander til et større regionalt senter, skal fortsatt prioriteres i virkemiddelbruken. Dette gjelder både for virkemidlene i fylkeskommunen, i SND og ved tildeling/påfylling av kommunale næringsfond. Det skal satses spesielt på kvinner, ungdom og mulige tilbakeflyttere eller innflyttere.

Stedsutvikling og tilrettelegging av kompetansereformen nevnes som større tiltak som “klart er en del av utkantsatsingen”, selv om det omfatter hele fylket. Utkantsatsingen er utvilsomt høyt prioritert i RUPen, selv om andelen av totalbudsjettet som går over kapittel 550 post 60 utgjør en mindre del av det totale budsjettet.

De strategier og tiltak som skisseres under den spesielle utkantstrategien er dels en videreføring av tiltak finansiert over kapittel 550 post 60 satt i gang med utgangspunkt i RUPen for 1998,. Disse tiltakene er: (a) tiltaksnett, (b) lokalsamfunn og trivsel, (c) etablering av kompetansenett, (d) startpakke/etablereropplæring og (e) bedriftsutviklingsprogram. Av disse synes imidlertid bare (b) og (c) være forbeholdt de definerte utkantkommunene. Tiltaksnettet er en møteplass på Internett for alle kommunene og startpakke/etablereropplæring gjennomføres i både Øst- og Vest Finnmark. Bedriftsutviklingsprogrammet synes fra 1999 av å bli forbeholdt kvinner i

Vest Finnmark. Strategien “Utvikle småskala næringsvirksomhet, med vekt på kvinnesatsing” inneholder nå følgende tiltak:

- Videreføre etablereropplæring i kystkommunene
- Videreutvikle kompetansenett for kvinner
- Utvikle et program for oppfølging av kvinnelige deltakere på etablereropplæring
- Etablere nye nettverk for lokalsamfunnsutvikling og trivsel
- Bedriftsutviklingsprogrammet for kvinner i Vest-Finnmark.

I tillegg understrekes det at det er behov for bredere satsing på “profilering og lokalsamfunnsutvikling som styrker og synliggjør kommunenes kvaliteter som bostedsalternativ”. Her skal det satses på “stedsutviklingsprosjekter der særlig kvinner og ungdom mobiliseres, og profilerings- og rekrutteringstiltak som retter seg mot mulige tilflyttere/tilbakeflyttere”. Mulige elementer i slike prosjekter kan inneholde:

- skape arena for samarbeid og kompetanseheving
- kompetanseheving for kvinner innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- profilering av kommunene og regionen
- rekrutteringstiltak

Samarbeid mellom flere aktører enten mellom eller innen kommunen vil bli vektlagt, og prosjekter i de åtte “utkantkommunene” skal prioriteres.

RUPen for Finnmark har også under punktet “Annen utkantsatsing” med ett punkt om å følge opp pilotprosjektet i Gamvik kommune, “både med tanke på en positiv utvikling i denne kommunen, og for å kunne bruke erfaringene fra dette prosjektet i de andre kommunene i fylket”.

Finnmark søkte om 2 millioner fra kapittel 550 post 60 og fikk innvilget 1.5 millioner fra KRD.

4. Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?

At RUPen ikke spesifiserer eksplisitte målsettinger for utkantsatsingen skaper problemer for konsistensen i programmet. Selv om de implisitte eller underliggende målsettingene og begrunnelsene for de ulike strategiene og tiltakene reduserer dette problemet noe, er det vanskelig å finne konsistens i programmet når de eksplisitte målsettingene mangler. Hva skal tiltakene overfor utkantkommunene føre til? Hvilke mål skal en sette for utviklingen i disse kommunene? Slike spørsmål besvares ikke i

RUPen. KRDs tilbakemelding er imidlertid at “det er godt samsvar mellom de utfordringer programmet peker på og de strategier og tiltak som er skissert i programmet”.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

RUPen for 1999 gir en god oversikt over gjennomførings- og oppfølgingsansvar. For alle tiltak er det spesifisert hvem som har ansvaret for oppfølging og gjennomføring. Problemet er også her at målene for de ulike satsingene i liten grad er spesifisert. Som KRd også peker på er det ikke utarbeidet indikatorer for å måle aktiviteten, og det er svært vanskelig ut fra RUPen slik den nå foreligger å si noe om effekten av de ulike tiltakene, og likeledes å kunne si noe om hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

RUPen for 1999 har et eget punkt om “Evaluering av 1998-programmet”. Dette er imidlertid mer en beskrivelse av status for de ulike tiltakene, hvilke som er gjennomført, i ferd med å gjennomføres eller skrinlagt. Det er med andre ord ingen evaluering av verken enkeltprosjekter eller samlede effekter av RUPen eller utkantsatsingen. Det er heller ingenting som peker i retning av at en slik evaluering er på trappene eller under planlegging.

7.2 RUPen for Hedmark

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

RUPen for Hedmark gjengir i sin helhet de overordnede statlige målsettingene for utkantsatsingen, og innsatsområder, strategier og tiltak er knyttet til disse målsettingene.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

RUPen inneholder en ganske omfattende sosio-økonomisk analysedel som til dels bygger på en rapport utarbeidet av Østlandsforskning på oppdrag fra Hedmark og Oppland om flytting og befolkningsutvikling i de to kommunene. Denne analysen viser at problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen i høyeste grad er relevant for Hedmark. Kun Hamar, Elverum, Løten og Tynset har hatt en positiv befolkningsutvikling i perioden 1990-96. Samtlige av de øvrige kommunene har hatt nedgang.

Videre er alderssammensetningen slik i Hedmark at en opprettholdelse av folketallet vil kreve stor netto innflytting. Hedmark har en relativt gammel befolkning sammenliknet med landet som helhet. Andelen over 67 år er relativt stor og andelen under 13 relativt liten. Alle regioner i Hedmark har en vekstkraft under landsgjennomsnittet. I tillegg konkluderer rapporten fra Østlandsforskning med at regionsentrene bare i begrenset grad fungerer som lokale oppdemningsentra i sine regioner.

Som KRD påpeker, mangler imidlertid RUPen en grundig analyse av de problemer og utfordringer næringslivet står overfor. Sysselsettingsutviklingen i de forskjellige næringene viser at sysselsettingen særlig er redusert innen jordbruk, skogbruk, trelast og bygg og anlegg. Men KRD stiller spørsmålsteget ved "i hvilken grad den sosioøkonomiske analysen er et tilstrekkelig grunnlag for å fange opp utfordringene for næringslivet i Hedmark", og påpeker at det også er "behov for næringslivsanalyser med tydelig fokus på næringslivets konkrete utfordringer".

Det bør imidlertid fremheves at RUPen skisserer en rekke planlagte utredningstiltak som på sikt vil kunne danne utgangspunktet for mer presise strategier og tiltak. SINTEF er engasjert for å analysere de viktigste utviklingstrekkene i de ulike regionene i fylket. NIBR er kontaktet i forbindelse med et forskningsprosjekt knyttet til stedsidentitet – flytting, og fylkeskommunen er i dialog med Høgskolen i Hedmark om analyser av kvinners bosettingspreferanser og kartlegging av suksessfaktorer for region- og grendesenterutvikling. Om dette vil fange opp utfordringene næringslivet står overfor gjenstår å se.

- 3. Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?*

Utkantsatsingen må sies å være høyt prioritert i Hedmark. Med utgangspunkt i den sosioøkonomiske analysen er kvinner, ungdom, tilflyttere/tilbakeflyttere og nyskapning

som valgt ut som målgrupper/målområder for alle programområdene, og prosjekter som ivaretar et eller flere av disse elementene skal prioriteres ved utmåling av støtte.

I motsetning til Finnmark ligger det imidlertid ingen eksplisitte føringer i RUPen på at utkantkommunene skal prioriteres foran andre kommuner innenfor de ulike programområdene. Likevel kan det hevdes å ligge en implisitt prioritering av utkantkommunene ved at målgruppene kvinner, ungdom tilflyttere/tilbakeflyttere er særlig relevante målgrupper for disse kommunene. Hvor sterkt utkantkommunene og utkantsatsingen skal prioriteres i forhold til andre satsinger kunne likevel med fordel kommet tydeligere frem i RUPen.

RUPen skisserer fire programområder med stikkordene fysisk infrastruktur, kompetanseutvikling, samarbeid/nettverk og utkantsatsing. Disse programområdene retter seg mot de samme målgruppene, og for hvert programområde er det spesifisert mål, strategier og eksempler på aktuelle tiltak. Som for Finnmarks RUPen påpekes det at “grensesnittet mellom programområdene er stort”. Samtlige av satsningsområdene er helt klart relevante også for utkantkommunene og utkantsatsingen.

På bakgrunn av målsettingene for utkantsatsingen skisseres tre hovedstrategier i utkantsatsingen:

- Samfunnsbygging, med tilgang på off. service, boliger, stedsutvikling og lederutvikling-samfunnsledelse
- Næringsutvikling med fokus på utdanning/kompetanseheving, privat tjenesteyting og jobbskaping, samt
- Personorientering med særskilt fokus rettet mot ungdom, kvinner, tilbakeflytting og personrettede virkemidler

De prioriterte innsatsområdene i forhold til den spesifikke utkantsatsingen er følgende:

- Oppfølging av PILOT-prosjektet Engerdal
- Initiere evt. fellesprosjekter mellom utkantregioner
- Samordning av utviklingsaktører for å sikre optimal ressursutnyttelse i plan- og prosjektsammenheng
- Evaluering av virkemiddelbruk for å sikre optimal måloppnåelse
- Kunnskaps-/erfaringsformidling vedrørende utkantsatsingen
- Bindeledd mellom KRD, fylkeskommunen og regionene/kommunene

De konkrete tiltakene det søkes støtte til er:

Innsatsområde	Beløp
Prosjektledelse:	500.000,-
Samfunnsbygging: Prosjekt rettet mot samlokaliseringsproblematikk/ service/grendesenterutvikling	250.000,-
Næringsutvikling: Videreføre arbeidet med utvikling av ressursentre i regionene i Hedmark, samt stimuleringstiltak for jobbskaping	250.000,-
Personorientering: Samarbeidsprosjekt skole	150.000,-
Mobiliseringstiltak	150.000,-
Sum prosjektkostnader 1999	1.300.000,-

Hedmark fikk innvilget 1.100.000,- til gjennomføringen av utkantstrategien for 1999.

4. *Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?*

KRD gav i sitt brev til Hedmark ingen kommentarer til konsistensen i programmet. Konsistensen synes imidlertid å være meget god i forhold til utkantsatsingen. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om ikke målstrukturen burde vært videre spesifisert og konkretisert utover de overordnede målsettingene for utkantsatsingen. Men utkantsatsingen inneholder helt klart de fleste av de målsettinger, prioriteringer og strategier KRD har formulert i forhold utkantsatsingen.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

Som KRD påpeker er ansvars plasseringen for gjennomføringen av eksemplene på tiltak “klarlagt”, men sammenliknet med Finnmark er dette ikke gjennomført i samme grad og heller ikke like oversiktlig. Videre påpekes det av KRD at det ikke fremgår om de samarbeidende aktørene har noen rolle i gjennomføringen av utkantsatsingen. Av den grunn fremgår det ikke klart hvilke oppgaver de ulike aktørene skal håndtere på egen hånd.

Det påpekes i RUPen og av KRD at det ikke er utviklet resultatindikatorer for programområdene. Dette er en åpenbar svakhet og KRD anbefaler foruten at det utarbeides en overordnet tidsplan for gjennomføringen av de ulike tiltakene, at rapporteringen videreutvikles langs to dimensjoner:

- a) vurdere om prosjektene bidro til måloppnåelse i hht satsingen, og
- b) at vurderingen av måloppnåelse igjen ble knyttet til en vurdering av strategiene i fylkesplanen/strategisk næringsplan.

Dette må likevel klart sies å være noe Hedmark fylkeskommune arbeider aktivt med. Følgende krav stilles til søknader innenfor de ulike programmene for 1999: "Av søknaden skal prosjektets målsetting fremgå. I tillegg skal en kunne angi målindikatorer, slik at det er mulig å foreta en vurdering av det enkelte prosjekt samt nytteverdien av prosjektet. Dette vil videre danne grunnlaget for en vurdering av prosjektets måloppnåelse." Som et ledd i dette har Hedmark fylkeskommune utarbeidet et enkel rapporteringsmal. Denne malen virker imidlertid å være noe tynn i forhold til de krav fylkeskommunen retter til søknadene.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

Et av de prioriterte innsatsområdene i RUPen i forhold til den spesifikke utkantsatsingen er "evaluering av virkemiddelbruk for å sikre optimal måloppnåelse". I tillegg arbeides det med å utarbeide et mål- og resultatstyringssystem som helt klart kan ses fra et evalueringsperspektiv:

Fra Hedmark fylkeskommunes side er det ønskelig å arbeide videre med å utvikle et mål- og resultatstyringssystem som i sterkere grad kan virke lærende i forhold til hvilke tiltak/prosjekter som har ønsket effekt. Et slikt system vil videre bidra til å sikre en mest mulig effektiv og målrettet bruk av de tilgjengelige distriktpolitiske virkemidlene.

Avhengig av i hvilken grad en lykkes i å utarbeide og implementere et slikt system, vil de planlagte tiltakene i Hedmark på sikt utvilsomt kunne legge til rette for en evaluering av både enkeltprosjekter og utkantsatsingen.

7.3 RUPen for Nordland

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

Målsettingene for utkantsatsingen i Nordland er primært forankret i St. meld. nr. 31 (1996-97). RUPen gir en kort beskrivelse av meldingens påpeking av behovet for å utvikle en politikk for utkantområdene og understreker videre:

Regjeringen ønsker en forsterket innsats i disse områdene for å få til en mer balansert befolknings sammensetning. Servicenivået og levestandarden må holdes på et høyt nivå. I tillegg til en forsterket innsats for å skape mer lønnsomme arbeidsplasser må den distriktpolitiske innsatsen

rette seg mot praktiske løsninger på utfordringer innenfor velferd og tjenestetilbudet til befolkningen. En vil arbeide for å utvikle ulike typer virkemidler som retter seg mot dette området.

Formålet med støtten til utkantkommuner beskrives på følgende måte:

Formålet med satsingen er å legge til rette for omstilling og nyskaping i kommuner som strir med stor befolkningsnedgang og uttynning. I denne sammenhengen er det viktig å få frem utradisjonelle løsninger og virkemiddelbruk rettet mot utvikling av privat og offentlig service, infrastruktur og bedrifter i utkantkommunene.

Selv disse målsettingene ikke eksplisitt er forankret i de offisielle målsettingene for utkantsatsingen gjør likevel forankringen i St. meld. nr. 31 (1996-97) at det er en viss grad av overlapping. Utkantstrategien er ikke innarbeidet i vedtatt fylkesplan/strategisk næringsplan.

- 2. Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt "passer" denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

Problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen samsvarer i høy grad med analysedelen i RUPen. Mange kommuner i Nordland er preget av utflytting, og folkemengden i fylket er nå på det laveste nivået de siste 30 årene. En stor del av nettoutflyttingen finner sted i aldersgruppen 16-29 år. 14 kommuner i fylket har hatt en befolkningsnedgang på over 10% i perioden 1988-98, mens 9 kommuner har hatt en befolkningsøkning.

Selv om det fremgår av den ene tabellen som presenteres (Tabell 3), kommenteres ikke alderssammensetningen spesielt i analysedelen. Det fremgår derfor ikke klart og vektlegges heller ikke om alderssammensetningen er slik at en opprettholdelse av folketallet vil kreve stor netto innflytting. Det påpekes likevel at det de siste 10 årene har vært en sentralisering innad i fylket og at Nordland ikke greier å opprettholde sin befolkningsandel i forhold til resten av landet.

Analysedelen inneholder også en gjennomgang av utfordringene i ulike næringer: landbruk, fiskeri, fiskeflåten, fiskeindustrien, havbruksnæringen, annen industri, reiseliv, petroleum, energi og mineralske ressurser. I tillegg gjennomgås generelle trekk ved næringslivet i Nordland som knytter seg til lav foredlingsgrad, manglende markedskontakt, svak bedriftsstruktur/lite markedsrett, lav lønnsomhet og lite hjemmemarked.

Sammenliknet med Finnmark knyttes næringsaspektet i større grad til utkantproblematikken og sammenhengen mellom disse er derfor noe bedre ivaretatt i

Nordlands RUPen. Det påpekes at den manglende rekrutteringen av kvinner til utkantkommunene skyldes kvinners endrede tilknytting til utdanning og arbeidsliv. Det er i hovedsak kommunesektoren som rekrutterer arbeidskraft med høyere utdanning i utkantkommunene. I motsetning til Finnmark som vektlegger betydningen av å opprettholde sysselsettingen i offentlig sektor, knyttes utfordringen i Nordland hovedsakelig til privat sektor:

Kvinner som gikk inn i de nye jobbene i forbindelse med økningen i offentlig sektor på 70- og 80-tallet er fortsatt yrkesaktive. Dette fører til at det er få yrkesmuligheter for dagens nyutdannede i denne sektoren. En stor utfordring ligger derfor i å øke antall arbeidsplasser og bedre sysselsettingsvilkårene for kvinner i privat sektor. Dette sammen med å øke kvinners deltakelse i politikk og lokalsamfunnsutvikling er sentrale mål rettet mot kvinner i distriktene.

Koblingen til ungdomsproblematikken er imidlertid ikke like godt ivaretatt i analysedelen.

3. *Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?*

RUPen for Nordland gir ingen eksplisitte føringer på at utkantkommunene skal prioriteres i forhold til andre kommuner. RUPen spesifiserer fem strategier og tolv innsatsområder. De fem strategiene er (1) økt markedsorientering og internasjonalisering i alle deler av næringslivet, (2) styrke Nordlands miljøprofil som konkurransefortrinn, (3) styrke næringsutvikling basert på omstilling og nyskaping, (4) styrke næringslivets infrastruktur og (5) styrke rammebetingelsene for næringsutvikling og bosetting.

Under den siste strategien er følgende to innsatsområder spesifisert: (a) kommunale-omstillings- og utviklingstiltak og (b) regionalprogram/utkantstrategier. Det første av disse innsatsområdene har sitt utgangspunkt i at kun 18 av fylkets 45 kommuner har utviklet strategisk del for kommuneplanen, og bare 27 kommuner har kommuneplanens arealdel på plass. Satsningen retter seg mot hele fylket, men har som målsetting å øke deltakelse og innflytelse fra ungdom og kvinner.

Satsingsområdet regionalprogram/utkantstrategier har følgende definerte formål:

Skape en kunnskapsbasis for utvikling av en regionalpolitikk for Nordland. Både utviklingsarbeidet og gjennomføringen må skje gjennom et felles løft (partnerskap) med alle relevante aktører (statsetater, fylkeskom., kommuner og næringslivets organisasjoner). En viktig del av dette arbeidet vil bli å definere og utvikle en politikk for utkantområdene som medvirker til å sikre velferds- og levekårene i typiske utkantområder.

Mulige prosjekter for satsingen beskrives som:

Forskning og utredning på de tre områdene uttynning, omstilling i næringslivet og regionale analyser. Kunnskapsformidling gjennom seminarer og konferanser. Frifylkeprosjekt. Rullere strategisk næringsplan.

Kjøp av vertskap og basismarkedsføring i Nordland Reiseliv.

Nettno fadder

Nettnoposten

Nettnokonferanser

Utvide samarbeidsrammen – oppfølging frifylket

Reiseliv: Vertskaps- og informasjonsoppgaver

Basismarkedsføring (profilering)

Produktkoordinering og utviklingsoppgaver.

Målgruppen defineres til fylkeskommunen, regionale samarbeidsparter, kommuner, KRD, reiselivet i fylket. Geografisk område spesifiseres til hele fylket samt utkantkommuner i Nordland.

I tillegg til overstående strategier og innsatsområder inneholder RUPen en egen beskrivelse av søknadsbaserte virkemidler. Her er det to prosjekter som knytter seg til utkantsatsingen. Det ene er tiltaksarbeid som retter seg spesielt mot kvinner men også ungdom. Målgruppen gjelder imidlertid hele fylket. Det andre tiltaket er den spesielle støtten til utkantkommuner. Formålet med satsingen beskrives på følgende måte:

Formålet med satsingen er å legge til rette for omstilling og nyskaping i kommuner som strir med stor befolkningsnedgang og uttynning. I denne sammenheng er det viktig å få frem utradisjonelle løsninger og virkemiddelbruk rettet mot utvikling av privat og offentlig service, infrastruktur og bedrifter i utkantkommunene.

Mulige prosjekter beskrives som:

Kommunerettede pilotprosjekt. Omstilling i utkantkommuner. Omstillingsrettet kommuneplanlegging. Erfaringsformidling og nettverksprosjekt mellom kommuner med uttynningsproblemer. Kompetanse og forskningsprosjekt. Legge til rette for nytenkning i bruken av virkemidlene. Sette småskala- og kombinasjonskulturen i sentrum.

Målgruppen spesifiseres til kommuner, organisasjoner, forsknings- og kompetansemiljø, nettverk og andre, og gjelder for hele fylket.

I tillegg har Nordland en egen tilskuddsordning til utkantbutikker. Ordningen har som formål “å opprettholde grunnleggende servicefunksjoner for på den måten bidra til å bevare bosettingen i spredt bebodde strøk”.

Nordland søkte om 4.2 millioner fra kapittel 550 post 60 og fikk innvilget 3.1 millioner.

4. *Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?*

KRD ga i sitt svarbrev uttrykk for at det er “stor grad av sammenheng i de ulike delene av programmet. Lenken mål/strategi/innsatsområde/tiltak er ubrutt, og delene utfyller hverandre på en god måte”. KRD var imidlertid mer skeptisk til selve utkantsatsingen og særlig beskrivelsen av strategiene:

Strategibeskrivelsen bærer preg av å være en tilstandsbeskrivelse, og sier lite om strategier fylkeskommunen har lagt når det gjelder satsing overfor sine utkantområder. Ungdom og kvinner må vises spesiell oppmerksomhet i arbeidet opp mot utkantene. Hvilken strategi fylkeskommunen har overfor disse gruppene går også dårlig fram.

KRD nektet derfor å utløse rammebevilgningen før Nordland kom med en videre utdyping av utkantsatsingen:

Kommunal- og regionaldepartementet har satt en ramme på 3.1 mill. kr til Nordland fylkeskommune. Før rammen utløses, ber vi om en tilbakemelding på hvordan fylkeskommunen mer konkret har tenkt å bruke den tildelte rammen, i denne sammenheng også en beskrivelse av hvordan kvinner og ungdom vil bli ivaretatt.

Når strategiene som KRD påpeker er til dels mangelfulle og RUPen samtidig mangler en klar prioritering av utkantsatsingen i forhold til andre satsinger er KRDs reaksjon forståelig. Det må imidlertid sies til Nordlands forsvar kvinneperspektivet er bedre integrert i flere av de andre strategi og innsatsområdene. Videre forsknings- og utredningsarbeid for å få bedre grep om utkantsatsingen synes også å spille en vesentlig rolle i RUPen. Nordland synes å se utkantsatsingen som en naturlig videreføring av “Bygdepolitisk program”. Det er også mange likhetspunkter mellom disse satsingene. RUPen kunne likevel med fordel inneholdt en kort beskrivelse av dette programmet og relevansen for utkantsatsingen.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

RUPen gir en god beskrivelse av hvem som har gjennomførings- og oppfølgingsansvar. Videre beskrives gjennomgående målsettinger, forventede resultater og resultatindikatorer for de enkelte innsatsområdene. RUPen synes således å være et godt utgangspunkt for å evaluere både strategier, innsatsområder og måloppnåelse. KRD er også positive til bruken av indikatorer men legger til at disse “varierer en god del mht brukbarhet og noen synes å overlappes hverandre”. De forventede resultater og resultatindikatorer for utkantsatsingen bekrefter imidlertid at videre forsknings- og utredningsarbeid gjennom analyser av “regionale årsakssammenhenger” og “mer

presise analysemodeller”, for dermed å få et bedre grep om utkantsproblematikken, kanskje er den viktigste strategien i utkantsatsingen slik den fremkommer i RUPen.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

Det fremgår ikke av RUPen at det er planlagt en evaluering av utkantsatsingen spesielt, og RUPen for 1999 inneholder heller ingen evaluering av foregående RUP. Mål og resultater oppsummeres imidlertid i den årlige fylkesplanmeldingen og resultatmeldingen. Evalueringen av “Bygdepolitisk Program” ble avsluttet i 1998 (Gjertsen og Magnussen, 1998). Utkantsatsingen i Nordland bærer også preg av å være i en tidlig fase, men vektleggingen av målsettinger, forventede resultater og resultatindikatorer tyder på at evaluering av deler eller hele utkantsatsingen vil bli en viktig del også av dette satsingsområdet etter hvert som innholdet blir mer og bedre utviklet.

7.4 RUPen for Nord-Trøndelag

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

Nord-Trøndelag har som allerede nevnt utarbeidet en strategisk del for arbeidet med regional utvikling for en 4-års periode (1999-2002) i tillegg til den årlige RUPen. Ingen av disse gjengir imidlertid de overordnede målsettingene for utkantsatsingen. Målsettingene som gjengis i RUPen er heller ikke målsettingene fra den fireårige strategiske delen, men derimot målsettingene fra Fylkesplanen.

Ut over de generelle målsettingene er det ikke formulert egne overordnede målsettinger for utkantsatsingen spesielt, men følgende kan tolkes som målsettinger for utkantsatsingen: “De viktigste utfordringer for fylkets typiske utkantskommuner (Indre Namdalskommunene, Meråker, Leka, Fosnes, Verran og Flatanger) er de konkurranseulemper for næringsliv som avstandsulemper gir og opprettholdelsen av viktige servicetilbud.”

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt "passer" denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

Analysedelen som presenteres i den fireårige strategiske delen beskriver den regionale utviklingen i forhold til sysselsetting, befolkningsutvikling og utdanning. Beskrivelsen gir et bilde som er i godt samsvar med problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen. Det fremgår av analysen at Indre Namdal står i en særstilling i fylket. Det er bare Indre Namdal som i perioden 1992-1996 har hatt en nedgang i sysselsettingen. Mens fylket som helhet har hatt en positiv befolkningsutvikling i perioden 1980-1997 (ca. 1% over 1980-nivået), har Fosenregionen, Ytre Namdal og Indre Namdal hatt betydelig tilbakegang i folketallet. Også her står imidlertid Indre Namdal i en særstilling med en tilbakegang på over 10% i forhold til 1980, noe som resulterte i en egen fylkesdelplan og spesiell status for Indre Namdal:

Situasjonen i Indre Namdal er vurdert så vidt alvorlig m.h.t. folketall og befolkningsutvikling at fylkeskommunen i 1997 vedtok en egen fylkesdelplan for denne regionen, samtidig som Kommunal- og regionaldepartementet samme år ga regionen status som pilotregion for en særskilt innsats i regionalpolitikken.

Samtidig er det store forskjeller i befolkningsutviklingen mellom ulike kommuner. Alderssammensetningen er imidlertid ikke redegjort spesielt for i analysedelen, men det påpekes at utviklingen er "på linje med fylkene nord for oss". Det fremgår også at det er igangsatt et eget prosjekt gjennom fylkesplanarbeidet som skal analysere sammensetningen av befolkningen i forhold til kjønn/alder. Relevansen av problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen fremkommer imidlertid med tydelighet i "Fylkesdelplan for Indre Namdal" (1997), hvor det dokumenteres klare alders- og kjønnskjevheter i regionen som gir en naturlig "vekstsvikt" i folketallet med en nettoflytting lik null.

Sammenliknet med de foregående RUPene er "næringsanalysen" som presenteres i den strategiske delen av RUPen spesiell. I stedet for å presentere en gjennomgang av de ulike *næringene* i fylket tar analysen utgangspunkt i de ulike *regionene* i fylket. Analysen er basert på gruppearbeider i regionale planseminarer og et spørreskjema besvart av de personene som har vært engasjert i prosessen. Analysen tar for seg Midtre Namdal, Ytre Namdal, Indre Namdal, Frostating og Fosen og forsøker å beskrive fortrinn og utviklingspotensiale og gi viktige føringer for utviklingen av verdiskapning i de ulike regionene. Analysen avsluttes med en oversikt over fylkets sterke sider, muligheter/utfordringer og utviklingspotensiale.

Som også påpekes av KRD er imidlertid analysen i liten grad koblet til problemstillingene knyttet til kvinner, ungdom, tilbakeflyttere/innflyttere og utkantproblematikken. Selv om det kan ses som en styrke at de ulike regionene behandles for seg ville likevel en sterkere kobling mellom den regionale næringsanalysen og målgruppene/utkantsatsingen helt klart ha styrket grunnlaget for å utvikle strategier og tiltak i forhold til utkantproblematikken. I tillegg bærer analysen preg av å være for generell, og KRD understreker med rette at “det er behov for en konkretisering av disse utfordringene og mulige strategier”.

3. Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPen? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?

Det fremgår ikke klart hvordan utkantsatsingen er prioritert i forhold til andre innsatsområder. Avsnitt 4.3 “Viktige prioriteringer” lister opp regionale samordningstiltak, utkantkommunesatsing, tilretteleggingsprofil, distriktskvinnenes år og de syv innsatsområdene spesifisert i den strategiske delen av RUPen. Siden dette omfatter alle innsatsområder vil det som KRD påpeker utfra foreliggende dokument være “en stor utfordring for fylkeskommunen å prioritere mellom de mange strategiene” når alle satsningsområdene i realiteten er prioritert.

Det må imidlertid påpekes at RUPen beskriver kvinner, ungdom, tilbakeflyttere/innflyttere som målgrupper for alle tiltak: “De nevnte målgrupper er for øvrig for alle tiltak viktige med hensyn til effekter. Det forutsettes at alle tiltak vurderer hvilken betydning tiltaket har hatt i forhold til disse målgruppene”. Således kan det som for Hedmark hevdes å ligge en implisitt prioritering av utkantkommunene i Nord-Trøndelag ved at målgruppene er særlig relevante for disse kommunene. Hvor sterkt utkantkommunene og utkantsatsingen skal prioriteres i forhold til andre satsinger kunne likevel som for Hedmark med fordel kommet tydeligere frem i RUPen.

Utkantkommunesatsingen i RUPen beskrives skisserer tre tiltak rettet mot interkommunalt samarbeid, utvikling av nye kystnæringer og ungdom i utkantkommuner. Interkommunalt samarbeid er en del a “Pilotprosjektet Indre Namdal” og er en utredning om sterkere interkommunalt samarbeid med relevans også for andre kommuner i fylket. Utvikling av nye kystnæringer retter seg mot å realisere det næringspotensiale som ligger i å utvikle ny næringsvirksomhet for kommunene langs

kysten. Ungdom i utkantkommuner er “en viktig målgruppe for en rekke tiltak i programmet”. Tre tiltakselementer trekkes fram i forbindelse med prosjektet:

Kontakten/partnerskapet skole/næringsliv, arbeidsmulighetene på hjemstedet

Det sosiale tilbudet på hjemstedet

Mulighetene for jobb for partner i etablererfasen

Av andre tiltak som listes opp under innsatsområdet “Utkantsatsing/reduksjon av avstandsulemper” er: (1) Tiltaket “Pilotprosjekt Indre Namdal” med følgende aktiviteter: Kunnskap og kompetanse, ungdom til regionene, kulturmøteplasser, verdiskapning på basis av naturressurser, samordning og forbedring av kommunale tjenester. (2) Tiltaket “kommunikasjon/avstandsulemper. Her er ingen aktiviteter ført opp. (3) Tiltaket “Transportveiene i kystregionen med følgende aktiviteter: Avdekke konsekvenser, flaskehals i forhold til næringsutvikling, evaluering av prøvedrift daglig hurtigbåtforbindelse Leka, fergetilbudene Jøa og Leka og Riksveg 769/Ferje. (4) Tiltaket “Næringsutvikling i utkantene” med følgende tiltak: Sauehold i rovdyrrområder: Tapsundersøkelser på sau på grunn av rovdyr/sykdom/driftsforhold med videre i Overhalla/høylandet. Etablere kreative møteplasser med definert innhold. Skjellnæringen.

Nord-Trøndelag søkte om 2 millioner fra kapittel 550 post 60 og fikk innvilget 1.2 millioner.

4. Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?

I sin kommentar til konsistensen i RUPen for 1999 konkluderer KRD med at det ikke er en “klar og synliggjort sammenheng mellom analysens oppsummering og de strategiske innsatsområdene som er valgt for kommende fireårs periode. I omtalen av innsatsområdene kunne en derfor med fordel vist til noen av de konkrete utfordringene fylket står overfor.” Men også manglende spesifisering av målsettinger og usikkerhet om prioriteringen av utkantsatsingen gjør det vanskelig å finne en god konsistens i programmet med hensyn til utkantsatsingen.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

RUPen gir en god beskrivelse av hvem som har gjennomførings- og oppfølgingsansvar. Målsettingene for de enkelte tiltak og aktiviteter er derimot ikke spesifisert i tilstrekkelig grad. Selv om det knyttes resultatindikatorer for de enkelte aktivitetene er disse for generelle og i liten grad knyttet til effekter. Dette er imidlertid begrunnet i RUPen:

For hvert enkelt aktivitet er det satt en resultatforventning. Resultatforventningen eller resultatmålet om en vil, er et uttrykk for hva en forventer skal utføres for den aktuelle aktiviteten. I og med at programmet gjelder for 1 år brukes mål for aktiviteten i stedet for effektmål da effekter vil være vanskelige å måle etter 1 år.

Effektmålene knytter seg dermed først og fremst til den strategisk delen av RUPen og de tre målbare delmålene utviklet der:

- Økt verdiskapning/lønnsomhet Målt ved rating
- Økt antall lønnsomme etableringer Målt ved registre
- En balansert befolkningssammensetning Målt ved befolkningsstatistikk

Det kan imidlertid innvendes at det burde være mulig å utvikle effektmål også i forhold til enkeltprosjekter i tråd med KRDs anbefalinger. Ønsket om at rapporteringen videreutvikles langs to dimensjoner (vurdere om prosjektene bidro til måloppnåelse i hht satsingen, og at vurderingen av måloppnåelse igjen ble knyttet til en vurdering av strategiene i fylkesplanen/strategisk næringsplan), er imidlertid ikke formidlet i godkjenningbrevet til Nord-Trøndelag.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

Som KRD påpeker inneholder RUPen for 1999 ingen evaluering av fjorårets program. Det gis utover effektmålene heller ingen signaler om at utkantsatsingen eller enkeltprosjekter skal evalueres. Det ligger imidlertid inne en rapportering av effekter i forhold til målgruppene kvinner og ungdom:

I og med at særlig kvinner og ungdom er viktige målgrupper for de virkemidler som brukes for å realisere det regionale utviklingsprogrammet, skal det for det enkelte tiltaks vedkommende også gis en vurdering om den betydning tiltaket har hatt i forhold til de mål som er satt for kvinner og ungdom i fylkesplanen, det strategiske regionale utviklingsprogrammet og i nasjonale dokumenter.

Dette er imidlertid mer aktivitetsindikatorer enn effektindikatorer i forhold til målsettinger, i.e. om tiltaket har truffet målgruppen og hvor mange i målgruppene som

har deltatt. Således er det et godt stykke igjen både med hensyn til målsettinger og tilhørende effektmål før utkantsatsingen kan evalueres i RUP sammenheng.

7.5 RUPen for Oppland

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

RUPen for Oppland er ikke hundre prosent forankret i målsettingene for utkantsatsingen, men de formulerte målsettingene er ikke langt unna. Særlig *Bygdemobiliseringsprogrammet i Oppland* ligger svært nær den første overordnede målsettingen for utkantsatsingen:

Mål: Målet med programmet er å gjøre bygdefolk bedre i stand til å ta ansvar for egen situasjon og framtid. Delmålene er å gjøre bygdeutvikling til en del av den lokale næringspolitikken og å utvikle lokale nyskappings- og etablerernivå.

I tillegg er målsettingene for *Utkantprogram i Oppland og PILOT kommune – Vågå, Distriktssatsing* samt *Innlandsoffensiven* nært knyttet til målsettingene for utkantsatsingen. I tillegg er det en rekke andre programområder med målsettinger nært opp til utkantsatsingen.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

RUPen inneholder en relativt kort beskrivelse av situasjonen i Oppland. Det påpekes at et “generelt og overordnet trusselbilde i Oppland er fraflyttingen fra distriktskommunene, som utgjør et stort flertall av kommunene i Oppland. De siste 15 årene har dette vært et vedvarende og økende problem, som til stadighet settes øverst på den politiske dagsorden”. Truslene beskrives bl.a. som en sentralisering av bosettingen og fraflytting fra distriktskommunene, lav kvinneandel og at de eldre utgjør en stadig større andel av befolkningen i distriktene.

Oversikten over befolkningsutvikling, kjønn og alder i fylkets kommuner viser at en rekke kommuner har hatt sterkere befolkningsnedgang og har en skjevare befolknings sammensetning enn andre kommuner. 6 av 26 kommuner har hatt en befolkningsvekst i perioden 1990-1998. Problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen samsvarer således i høy grad med analysedelen i RUPen.

RUPen for Oppland er imidlertid svakere på næringsanalysen. Det er elementer av næringsanalyse i situasjonsbeskrivelsen av Oppland og i presentasjonen av de ulike programområdene. RUPen tar likevel ikke for seg utviklingen verken i ulike regioner eller næringer. Primært kjennetegnes beskrivelsen av målsettinger og strategier uten en solid forankring i en næringsanalyse. Det påpekes at utkantkommunene har en mer ensidig næringsstruktur og lavere utdanningsnivå enn de andre kommunene, og kvinnesatsingen behandles i et eget avsnitt, men ut over dette er det få tilløp til koblinger mellom næringer, målgrupper og utkantproblematikken. Ungdomsproblematikken vies som KRD også påpeker liten oppmerksomhet i programmet.

3. Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?

Det fremgår klart av RUPen at utkantsatsingen er et prioritert område for fylkeskommunen. Utkantkommunene vil få “ekstra fokus gjennom en sterkere prioritering av de distriktpolitiske virkemidlene i 1999. Dette gjelder både gjennom særskilte distrikts/utkantsatsinger, men omfatter også tiltak innenfor de prioriterte programområdene”. Utkantsatsingen er således en integrert del av alle programområdene. Kvinner, ungdom, tilbakeflyttere og innflyttere betegnes som de viktigste målgruppene for tiltakene i distrikts- og regionalpolitikken.

Distriktsatsing, utkantsatsing, bygdemobiliseringsprogrammet, pilotkommune Vågå og satsing i sentrale områder inngår i det som overordnet betegnes “utvikling i alle regioner i fylket”. Distriktsatsingen har som mål å “opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og legge grunnlag for levende bygder”. Målgruppen er utkantområder “som opplever stor fraflytting, lav kvinneandel i arbeidslivet og svak næringsstruktur”.

Alle kommuner i Oppland var invitert til å søke på Bygdemobiliseringsprogrammet. Målet med programmet er å gjøre bygdefolk bedre i stand til å ta ansvar for egen situasjon og framtid. Fem prosjekter i henholdsvis Lesja/Dovre, Gausdal, Vestre Slidre, Snertingdal (Gjøvik) og Hadeland (Gran, Lunner og Jevnaker) ble plukket ut. Prosjektene er ikke nærmere beskrevet i RUPen.

Den spesifikke utkantsatsingen gjennom utkantprogrammet omfatter i første omgang de tre kommunene som har hatt størst befolkningsnedgang: Ringebu, Skjåk og Etnedal.

Målsettingen er å “øke tilflyttingen (å bremse fraflyttingen) ved å legge til rette for omstilling i lokalsamfunnene, aktivt hjelpe fram en etablererkultur”. Temaene for prosjektene er velferd, tjenestetilbud, møteplasser og kompetanseheving/næringsliv. Ut over dette er prosjektene ikke videre beskrevet i RUPen.

Pilotprosjektet i Vågå i regi av KRD er beskrevet med følgende målsetting:

Legge grunnlag for videre utvikling i Vågå ved å stoppe og snu den negative folketallsutviklingen.

- Å videreutvikle rammevilkår og livskvalitet slik at Vågå blir mer attraktivt for ungdom å bo å arbeide i.
- Å vitalisere kommunens planprosesser ved hjelp av aktiv deltakelse og eierskap fra brukerne.

Ut over dette er heller ikke pilotprosjektet nærmere beskrevet i RUPen.

Oppland søkte om 900.000,- fra kapittel 550 post 60 og fikk innvilget 800.000,-.

4. Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?

KRDs oppfatning av konsistensen i RUPen er at de skisserte utfordringene i det store og hele er godt ivaretatt og fulgt opp i programområdene som skisseres. Opplands RUPen synes å være god i forhold til målsettinger og prioriteringer, men mindre god i forhold til problemanalyse og strategier med hensyn til utkantsatsingen enn de foregående RUPene. De konkrete tiltakene blir dermed vanskeligere å bedømme i forhold til konsistenskriteriet.

5. Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?

RUPen beskriver hvem som er hovedansvarlig for gjennomføringen av de enkelte programområder, prosjekter og tiltak. Det er likevel ikke utarbeidet verken resultatindikatorer eller effektindikatorer på grunnlag av de spesifiserte målsettingene. KRD påpeker i godkjenningsbrevet at Oppland ikke har gitt rapport for 1998, og ber om at dette “oversendes snarest”. Ønsket om at rapporteringen videreutvikles langs to dimensjoner (vurdere om prosjektene bidro til måloppnåelse i hht satsingen, og at vurderingen av måloppnåelse igjen ble knyttet til en vurdering av strategiene i fylkesplanen/strategisk næringsplan), er formidlet også i godkjenningsbrevet til Oppland.

Oppland fylkeskommune hadde i 1998 som målsetting å utarbeide et mål- og resultatvurderingssystem. Dette fikk en ikke gjennomført og en har i stedet etablert et enkelt system bestående av antall søknader, budsjett pr. programområde, skjema ved tildeling, saksbehandling og evaluering. En understreker i RUPen at dette “ikke vil bli noen fullgod løsning”, men systemet er tenkt forbedret hvert år framover i samarbeid med andre fylkeskommuner.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

Det er ikke foretatt en systematisk evaluering av verken enkeltprosjekter eller utkantsatsingen. Men det understrekes i RUPen at arbeidet med å styrke mål- og resultatvurderingssystem vil bli prioritert i 1999. Videre påpekes det at det vil være naturlig å se evalueringen i forbindelse med for eksempel fylkesplan revisjoner. I forbindelse med evaluering, mål- og resultatvurderingssystem er det “nødvendig med en systematisk og forskningsmessig tilnærming”, og det kan bli aktuelt å knytte seg til kompetansemiljøer som for eksempel Østlandsforskning.

7.6 RUPen for Rogaland

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

RUPen for Rogaland er forankret i gjeldende Fylkesplan hvor hovedmålsettingen er “å få en helhetlig regionalpolitikk som sikrer utvikling av levedyktige regioner i alle deler av fylket; en balansert befolkningssammensetning og likeverdige levekår, velferds- og sysselsettingstilbud i alle kommuner.” Målsettingen kan dermed sies å rette seg eksplisitt mot det den problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen. De overordnede målsettingene for utkantsatsingen er imidlertid ikke gjengitt i RUPen. I stedet er det formulert en rekke “utfordringer” med utgangspunkt i situasjonsanalysen som kan ses som målsettinger for utkantsatsingen:

1. Å opprettholde bosettingsmønsteret i fylket
 - Utfordringen blir å stimulere til vekst i østre deler av Rogaland og spesielt arbeide for at kvinner og ungdom blir boende i distriktene. ...
4. Rekruttering av kompetent arbeidskraft til alle deler av fylket
7. Styrking av lokale sentra ved bl. a. å utvikle kulturtilbudet

I kap. 8 “Mål og Strategier”, er det også formulert to målsettinger rettet mot yngre kvinner og ungdom. Den første er å “legge til rette for en økning i antall yngre kvinner i distrikts-Rogaland”. Den andre er å “fremme tiltak som bidrar til at ungdom finner det attraktivt å bosette seg i distriktskommunene etter endt utdanning”.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

Det synes å være godt samsvar mellom problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen og analysedelen i RUPen for Rogaland. Sentraliseringen av befolkningen har pågått med varierende styrke over flere år, og trenden i Rogaland er en sentralisering mot byene Eigersund, Sandnes, Stavanger og Haugesund. 9 kommuner har opplevd negativ nettoflytting, med et markert skille mellom de østlige og vestlige deler av fylket.

Selv om Rogaland som helhet har en naturlig tilvekst dobbelt så stor som landsgjennomsnittet har en rekke kommuner i Rogaland hatt en negativ utvikling i alderssammensetningen: “For første gang på lang tid fødes ikke nok barn i distriktene til å opprettholde folketallet, uten netto innflyttingsvekst. Overvekt av eldre og underskudd på ungdom og spesielt kvinner fører til ‘forgubbing’. Kommunene Sokndal, Hjelmeland, Kvitsøy, Suldal, Sauda, Utsira og Vindafjord viser tegn til forgubbing”.

RUPen inneholder aspekter av en næringsanalyse hvor avhengigheten av oljenæringen fremstår som det sentrale problemet. Ut over dette tar RUPen verken for seg andre næringer eller næringene i de ulike regionene i fylket. Av den grunn er det forholdsvis liten kobling mellom næringsanalysen og utkantproblematikken. Det som nevnes spesifikt er forskjeller i utdanningsnivået mellom kommunene, og et ønske om å få til en utjevning av kompetansenivået i fylket.

Fylkeskommunen fikk tildelt 400.000,- “ekstra” i 1998 for å gjennomføre en egen undersøkelse av “Flyttestrømmer og utviklingsmuligheter i Rogaland”. Dette arbeidet er ventet slutført august 1999. Denne undersøkelsen er ment å danne grunnlag for å formulere strategier og handling overfor “periferikommuner”, kvinner ungdom og ulikheter i næringsstruktur, og danne grunnlaget for “konkrete og begrunnede prosjektforslag”. Dette arbeidet vil sannsynligvis få stor betydning for RUPen for 2000.

3. *Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenheng?*

En svakhet med RUPen for Rogaland er at det ikke fremgår av utfordringene som skisseres hvilke som er høyest prioritert og hvordan utkantsatsingen skal prioriteres i forhold til andre satsinger. Det er derfor usikkert hvor høyt prioritert utkantsatsingen er i RUPen, og i hvilken grad utkantsatsingen skal prioriteres av fylkeskommunen. På bakgrunn av utfordringene spesifiseres 8 satsingsområder, hvor det ene er utkantsatsingen. Videre spesifiseres 9 målsettinger hvor 2 av målsettingene retter seg spesifikt mot kvinner og ungdom. Disse målsettingene knyttes henholdsvis til følgende strategier:

Mål nr. 8 Å legge til rette for en økning i antall yngre kvinner i distrikts-Rogaland.

Strategier:

- A. Å etablere flere arbeidsplasser for kvinner i distriktene.
- B. Å legge til rette for et godt offentlig og privat tjenestetilbud.
- C. Å fremme likestillingsarbeidet i distrikts-Rogaland.

Mål nr. 9 Å fremme tiltak som bidrar til at ungdom finner det attraktivt å bosette seg i distriktkommunene etter endt utdanning.

Strategier:

- A. Å stimulere identitetsskapende og aktivitetsfremmende kulturtiltak.
- B. Øke interessen blant ungdom for å etablere bedrifter i distriktene.

I oversikten over satsingsområdene relateres imidlertid utkantsatsingen til 7 av de 9 målsettingene. KRD kommenterer dette på følgende måte:

Utkantsatsingen i Rogaland fremstår som generell og tett integrert i fylkets mål og strategier for regional utvikling. Av den grunn er det noe uklart hva som inngår i den særskilte utkantsatsingen. Det vil for oss være nyttig at fylket klargjør bedre utkantsatsingen så raskt som mulig ovenfor departementet. ... Da det fremstår som noe uklart om og i tilfelle hvor stort beløp fylkeskommunen søker om til gjennomføring av utkantsatsingen i 1999, utsettes det å ta stilling til hvilken ramme som kan stilles til disposisjon til nærmere avklaring er gitt av Rogaland fylkeskommune.

I lys av at alle de distriktpolitiske virkemidlene kan inngå i utkantsatsingen og likeledes kvinner og ungdom som målgruppe, er uklarhetene knyttet til hva som inngår i den "særskilte" utkantsatsingen like fullt forståelige.

4. *Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?*

Ifølge KRD synes RUPen "konsistent og logisk ut fra de forholdsvis stikkordsmessige henvisningene som er gitt til utfordringer/mål/innsatsområder". Utkantsatsingen knyttes

også til en rekke av de beskrevne tiltakene. Med utgangspunkt i utkantsatsingen er det derfor uklarhetene omkring prioriteringen av utkantsatsingen i forhold til andre satsinger og den mangelfulle næringsanalysen (både i forhold til regioner og næringer) som skaper problemer i forhold til konsistens.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

Ifølge KR D er helhetsperspektivet godt ivaretatt: “Når det gjelder helhet, dvs. samhandling mellom ulike sektorer for å nå felles mål, viser framstillingen at dette kravet er godt ivaretatt”. RUPen beskriver imidlertid ikke hvem er hovedansvarlig for gjennomføringen av de enkelte programområder, prosjekter og tiltak, men det spesifiseres hvem som er “aktører” under de ulike tiltakene. Ønsket om at rapporteringen videreutvikles langs to dimensjoner (vurdere om prosjektene bidro til måloppnåelse i hht. satsingen, og at vurderingen av måloppnåelse igjen ble knyttet til en vurdering av strategiene i fylkesplanen/strategisk næringsplan), er ikke formidlet i godkjenningbrevet til Rogaland. Det er heller ikke utarbeidet resultatindikatorer eller effektindikatorer på grunnlag av de spesifiserte målsettingene som beskrives.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

Evaluering og utarbeidelse av resultatindikatorer og effektindikatorer står imidlertid sentralt i RUPen. *Prossessen* knyttet til utarbeidelsen av RUPen for 1998 evalueres i RUPen for 1999, og det legges opp til en lignende evaluering av prosessene knyttet til RUPen for 1999. Videre legges det opp til en bred evaluering av ulike aspekter ved RUPen: om den har fungert som føring på de ulike deltakernes aktiviteter, samsvar mellom bruk av midler og prioriteringer, evaluering av prosjekter og om RUPen har fungert koordinerende.

Videre understrekes det at direkte resultatmåling bør knyttes til de enkelte prosjektene, men at en i tillegg må ha måleindikatorer for å kontrollere om utviklingen har gått i riktig retning: “Det bør derfor utarbeides tall over fireårsperioder for alle regioner i Rogaland for flyttemønster, sysselsetting og arbeidsplassutvikling”. Det fremgår imidlertid ikke om dette er tenkt utarbeidet i forbindelse med neste RUP.

7.7 RUPen for Sogn og Fjordane

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

Utkantstrategien i RUPen for Sogn og Fjordane er ikke helt enkel å identifisere med utgangspunkt i de statlige målsettingene. De statlige målsettingene for utkantsatsingen er ikke gjengitt, og hva utkantsatsingen er og inneholder er ikke spesifisert i særlig grad. Det programområdet som ligger tettest opp til utkantsatsingen er “Levedyktige bygder”. Målene her er formulert som følger:

Hovudmål: Å fokusere på samspelet mellom utkantar og sentra i Sogn og Fjordane gjennom:

- å utnytte vidareutvikle erfaringar frå “Bygdeutviklingsprogrammet”
- å analysere samspelet mellom ulike bygdesamfunn i utvalde prøveområde
- å prøve ut konkrete verkemiddel for å utvikle samspelet innan dei same prøveområda.

Delmål: 1) Mobilisere lokale krefter til utvikling av attraktive lokalsamfunn og bygdelag med overlevingsevne

2) Utvikle lokale nyskappings- og etableringsmiljø i samspel bygd/tettstad.

Målgruppene er imidlertid både bygder, tettsteder og kommuner og programmet retter seg mot hele fylket. Innretningen på utkantsatsingen i Sogn og Fjordane er derfor spesiell i det at den retter seg særlig mot samspillet mellom utkant/senter. Selv om dette synes å avvike fra den statlige innretningen på utkantsatsingen i forhold til målsettinger, har innretningen likevel en solid forankring i analysedelen som gis.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

Samlet sett har Sogn og Fjordane hatt en jevn og positiv befolkningsutvikling de siste årene. Mens Flora, Førde og Sogndal har hatt en solid vekst i folketallet har derimot mange kommuner hatt en til dels sterk nedgang i folketallet. Det er også store regionale forskjeller. Sunnfjord har hatt stor befolkningsvekst, Indre Sogn stagnerer, mens befolkningstallet i Nordfjord og Ytre Sogn/Dalsfjorden går ned.

Fremskrivninger av folketallet basert på historiske trender, fødsels- og dødsrater og nettoflytting viser at folketallet vil samlet for fylket vil øke svakt, men lavere enn landet for øvrig. Det fremgår imidlertid ikke i klartekst om alderssammensetningen er slik i enkelte kommuner at en opprettholdelse av folketallet vil kreve stor netto innflytting. Det påpekes imidlertid at kjønnsbalansen i Sogn og Fjordane som helhet (dvs. antall

kvinner pr. 100 menn 20-39 år) er lavere enn for landet for øvrig (95). Nettoflyttingen er negativ, men høye fødselstall gir likevel fødselsoverskudd i fylket. Ungdom, og særlig unge kvinner flytter ut av fylket.

“Uttynningskommuner” blir i RUPen definert som kommuner med nedgang i folketallet i perioden 1992-1997 på 1% eller mer, med 90 eller færre kvinner pr. 100 menn mellom 20-39 år i gjennomsnitt for perioden 1992-1997, og hvor aldersgruppen 67 år og over utgjør 16% eller mer av befolkningen i 1997. Selje, Hornindal, Bremanger, Gloppen, Askvoll, Gaular, Solund, Hyllestad, Gulen, Høyanger og Årdal (Årdal grunnet særskilt negativ befolkningsutvikling og kjønnsbalanse) faller i denne kategorien. Nytt for 1998 er imidlertid at også tettstedene i Sogn og Fjordane opplever befolkningsnedgang.

På denne bakgrunn synes problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen i høy grad å være relevant også for Sogn og Fjordane. Men i motsetning til Hedmark hvor region/senterstrukturen bare i begrenset grad fungerer som lokal oppdemming for fraflytting, tilskriver RUPen for Sogn og Fjordane region/senter strategien en avgjørende betydning også for utkantsatsingen:

Utvikling av bu- og arbeidsregionar er hovudstrategien i fylkesplanen for å møte utfordringane i busettings- og sysselsettingsutviklinga. Folketalsutviklinga og pendlingstala syner at tettstader med differensiert arbeidsplassstilbod er viktig for busettinga i omlandskommunane. Veksten i sentra har konsolidert folketalet i omkringliggande kommunar. Den sterkt veksende arbeidsmarknaden i sentra har gjort det mogleg for folk å bli buande eller etablere seg trass i at tradisjonelle næringer er i tilbakegang. Ikkje minst er det viktig at arbeidsplassane som blir tilbydde, er attraktive og relevante i høve dei utdanningane som yngre i dag har ... Samfunnutviklinga tilseier at oppbygging av tettstader/senter på ulike nivå og utvikle samspelet mellom senter og omland kanskje er det viktigaste verkemidlet ein har for å sikre busettinga i utkantstroka ... Med dene bakgrunnen er fylkesplanprogrammet Utvikling av bu- og arbeidsområde, med programområda Tettstadutvikling og Levedyktige bygger utvikla.

Denne problemforståelsen underbygges også i høy grad av næringsanalysen i RUPen. I det hele tatt er koblingen mellom næringsanalysen og den demografiske analysen langt bedre ivaretatt i RUPen for Sogn og Fjordane enn i de øvrige RUPene. Det påvises klare sammenhenger mellom utviklingen i folketallet og utviklingen i næringsstrukturen i de enkelte kommuner, og det påvises klare sprik mellom utdanningsvalg og arbeidskraftsbehovet i fylket. RUPen er imidlertid svakere på utfordringer og mulige strategier *innenfor* de ulike næringene i fylkets regioner og fylket som helhet.

3. *Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenheng?*

Den spesielle innretningen på utkantsatsingen i Sogn og Fjordane gjør spørsmålet om prioritering vanskeligere å besvare. Innenfor den analyse- og problemforståelse som ligger til grunn synes det imidlertid rimelig å konkludere at utkantsatsingen, vel og merke slik den er utformet, er høyt prioritert. Det må likevel påpekes at Sogn og Fjordane er det fylket som søker om minst penger over kapittel 550 post 60. Det vektlegges heller ikke i RUPen at Askvoll er valgt ut som pilotkommune i utkantsatsingen. Fylkestinget vedtok nylig en ungdomsplan for Sogn og Fjordane (16.06.98). Satsing på ungdom er satt "i ei særstilling for 1999 og åra framover". Kvinner er nevnt som prioriterte målgrupper i andre programområder som for eksempel "Program for næringsutvikling".

I tillegg til målsettingene for programområdet "Levedyktige bygder" skisseres mulige programindikatorer, måleindikatorer og evalueringsopplegg. Prosjektet hadde "oppstartkonferanse" mars 1998 med invitasjon til kommunene om å søke på prosjektet. 5 søknader kom inn og 3 prosjekter ble valgt ut. RUPen inneholder imidlertid ingen beskrivelse av disse prosjektene.

Programindikatorer for "Levedyktige bygder" beskrives på følgende måte:

Det politiske problemet vi gjennom programmet vil løyse, er forlketallsutviklinga i bygdene, og einskilde velferdsproblem i sentra. Det eigentlege målet er såleis å sette fokus på samspelet mellom bygd og tettstad. Ut frå dette vil målet for programområdet vera nådd dersom ein debatt om samspelet oppstår. Uttrykt i meir konkrete aktivitetar som følgje av programmet vil dette kunne formulerast slik: I deltakande bygder/bygdesentra skal det i programperioden vera gjennomført eller satt i gang aktivitetar, tiltak og prosessar som peikar i retning av levedyktige bygder i konstruktivt samspel mellom bygd, tettstad og nærmaste regionsenter.

Av andre tiltak enn "Levende bygder" nevnes "Bygdeutviklingsprogrammet" og "Ungt entreprenørskap" som prioriterte prosjekter. Det fremgår imidlertid ikke klart om dette er en del av utkantsatsingen eller ikke.

4. *Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?*

Ut fra den spesielle innretningen på utkantsatsingen er det god sammenheng mellom målsettinger og problemforståelse for utkantsatsingen. Det er mer uklart hvordan prioritert denne satsingen er, og siden tiltakene nesten ikke beskrives i det hele tatt er det vanskelig å si om tiltakene er i overensstemmelse med målsettinger, problemforståelse og prioriteringer. Strategiene er imidlertid uten tvil i samsvar med

målsettingene og problemforståelsen som ligger bak utkantsatsingen i RUPen, og strategibeskrivelsen i RUPen er såpass interessant og forskjellig fra de andre RUPene at den fortjener å bli gjengitt mer eller mindre i sin helhet:

5.7 STRATEGIAR OG ARBEIDSFORMER

I fylkesplanen er det skissert to ulike strategiar for å oppretthalde folketal og busetnadsmønster i fylket. Vi kan kalle desse for *mobiliseringsstrategien* og *oppdemmingsstrategien*.

Mobiliseringsstrategien si målsetting er å utnytte dei små lokalsamfunna sine konkurransefortrinn knytt til identitet, oversikt og medverknad. Dersom ein lukkast med å få alle gode krefter i ei bygd til å spele på lag, kan ein realisere nærings- og nærmiljøprosjekt som i neste omgang kan skape arbeidsplassar, optimisme og tilflytting. Vektlegging av livskvalitet som knyter seg til bygdene sine fortrinn, kan stimulere tilbakeflytting til mindre bygdesamfunn.

Oppdemmingsstrategien si målsetting er å utvikle attraktive sentra som i tillegg til tradisjonell vare- og tenesteproduksjon, kan gje fylket sine innbyggjarar tilbod om kompetansebasert og høgt spesialisert service. Oppdemmingsstrategien aksepterer at det føregår ei viss naturleg sentralisering i fylket for å hindre utflytting til enda større sentra.

Samspelet mellom desse strategiane er i liten grad sett under debatt.

Av disse strategiene er det “Mobiliseringsstrategien” som i utgangspunktet synes å ligge nærmest utkantsatsingen. Det interessante er likevel RUPens fokus nettopp på samspillet mellom disse strategiene, noe som gjør at begge kan ses som en del av utkantsatsingen i Sogn og Fjordane.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

Samtlige av programområdene beskriver hvem som er ansvarlig for gjennomføring og oppfølging. Programområdene har også egne programgrupper og det gis en oversikt over samarbeidspartnere i de enkelte programmene. Siden de enkelte tiltakene i liten grad er inkludert i RUPen fremgår det ikke hvordan gjennomføring- og oppfølgingsansvar er fordelt for de enkelte tiltak, men de enkelte programlederne er ansvarlig for å følge opp aktivitetene innenfor eget programområde, i forhold til rapportering, resultatvurdering og læring samt neste års plan for programområdet.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

Det gis ingen evaluering av RUPen for 1998 i 1999 RUPen. Det ligger imidlertid inne klare føringer for en fremtidig evaluering av utkantsatsingen, både av enkeltprosjekter og samlede effekter. Det påpekes likevel at samlede effekter på folketallet er langsiktige og neppe vil komme innenfor programperioden. Følgende måleindikatorer ses i et slikt langsiktig perspektiv:

Stabilt folketal, eller vekst, er ein rimelig sikker indikator på at ei bygd er liv laga. Positive effektar av ulike tiltak vil kunne registrerast gjennom talet på nyetablerte familiar, nyfødde og barn i barnehagar og skular, og endringar i alders- og kjønnsfordeling. Særleg er talet på yngre kvinner, 19-39 år, viktig.

Av mer umiddelbare indikatorer som kan si noe om utviklingen i løpet av programperioden nevnes følgende:

Kulturtiltak og trivsels-fremjande aktivitetar kan i denne samanheng vera like viktige uttrykk for at bygda er levedyktig som meir næringsretta tiltak. Mangfald i organisasjonslivet reknar vi som ein god indikator på overlevingsevne. Målbare døme er:

- nyetableringar i bygdene basert på vare- og/eller tenesteleveransar til tettstaden
- nærmiljøtiltak som fremjar oppleving, trivsel og bukvalitetar
- miljøtiltak som fremjar biologisk mangfald, aukar gjenbruk og reduserer ureining
- endringar i utdanningsnivået i bygda
- haldningar til eige lokalsamfunn, til distriktet og til nærmaste tettstad
- vekst i antal kvinnebønder og ungdom som slår seg til i bygda.

RUPen for Sogn og Fjordane er således mer fokusert og bevisst på indikatorer enn de fleste andre RUPene, selv om det ennå er et stykke å gå.

7.8 RUPen for Troms

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

RUPen for Troms har om allerede påpekt en noe annerledes oppbygging enn de andre RUPene i den forstand at den mangler et eksplisitt målhierarki og verken beskriver overordnede nasjonale føringer distrikts- og regionalpolitikken eller overordnede målsettinger i Fylkesplanen. Fylkeskommunen har imidlertid utarbeidet *Distriktsstrategien* i forbindelse med RUPen for 1999. Her gjengis beskrivelsen av “en egen politikk for utkantkommuner” fra St prp nr 1 (1998-99). Men dette settes ikke inn i

den eksisterende målstrukturen i Fylkesplan eller andre planer, og målsettingene verken kommenteres eller relateres eksplisitt til *Distriktsstrategien*.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt "passer" denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

RUPen for Troms inneholder en omfattende problembeskrivelse/analyse av Troms fylke som viser at problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen i aller høyeste grad er relevant for Troms. Hele 17 av 25 kommuner har hatt en betydelig nedgang i folketallet i perioden 1987-1997, og fremskrivninger viser at 16 av 25 kommuner vil komme i en situasjon med sterk nedgang i folketallet. På grunn av vedvarende alders spesifikk nettoutflytting er alderssammensetningen i mange kommuner preget av en høy eldreandel og stort kvinneunderskudd. Mange kommuner vil derfor "få nedgang i folketallet selv om de ikke har netto utflytting". Det er særlig kyst- og fjordkommunene som er rammet av den pågående "uttynningsprosessen". Disse kommunene preges av spredt bosetting, lange avstander til senterfunksjoner og små og ensidige arbeidsmarkedsregioner.

RUPen inneholder også en omfattende næringsanalyse. Analysen beskriver sterke og svake sider i en rekke næringer samt ulike regioner i Troms. Dette følges opp av en videre gjennomgang av muligheter og trusler innenfor enkelte av disse områdene og næringene: Samferdsel, fiskeri- og havbruksnæringen, landbruk, reiseliv og IKT satsing i Troms. Koblingen mellom næringsanalysen og den demografiske analysen er noe bedre ivaretatt i RUPen for Troms enn de fleste øvrige RUPene. Ungdomsproblematikken er som KRD også påpeker imidlertid vektlagt i liten grad i analysedelen.

3. *Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenhengen?*

RUPen for Troms definerer 9 satsingsområder. I tillegg kommer det Troms har valgt å kalle *Distriktssatsingen* (i.e. utkantsatsingen) samt regionale samordningstiltak. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om hvor høyt utkantsatsingen prioriteres i forhold til satsingsområdene. Dette går ikke eksplisitt frem av RUPen, men det synes som Troms fylkeskommune ser situasjonen på samme måte som Finnmark fylkeskommune: det er vanskelig å holde utkantsatsingen atskilt fra den øvrige distriktspolitikken. Utkant

er relativt, og for Troms del er det et bevisst valg at en bruker betegnelsen distriktssatsing i stedet for utkantsatsing.

Et uttrykk for dette er at en ønsker å se utkantproblematikken i lys av den “store” og ikke den “lille” distriktspolitikken: “På bakgrunn av de analysene som plan- og næringsetaten har gjennomført mht. demografi og næringsutvikling, er vi av den oppfatning at de utfordringene som Troms fylke og Nord-Norge som landsdel står ovenfor, er av en slik karakter at dette bør diskuteres i lys av den store distriktspolitikken”.

Med 16-17 kommuner som målgruppe i Troms er følgende utsagn også forståelig: “Dersom det skal ha noen mening å videreføre dette arbeidet [utkantsatsingen] må de økonomiske rammene til dette arbeidet derfor økes betydelig”. Det er også nettopp hva fylkeskommunen forsøker å gjøre gjennom innretningen på utkantsatsingen ved at fylkeskommunen ønsker å finansiere prosjekter knyttet til kapittel 551 post 51 med midler fra kapittel 550 post 60. Dette begrunnes på følgende måte:

Omfanget av søknad om tilskudd over Kap 550 post 60 er samtidig et uttrykk for at Troms fylkeskommune forsøker å utnytte andre virkemidler enn virkemiddelrammen over Kap 551 post 51, bl.a. ut fra den erkjennelse at det ikke er mulig å bidra til at ønskede tiltak/prosjekter blir igangsatt/videreført innenfor den rammen som KR D stiller til disposisjon over Kap 551 post 51. Det betyr også at tiltak/prosjekt som vi søker delfinansiert over Kap 550 post 60 inngår i ett av de totalt 9 innsatsområdene vi har definert.

Følgende innsatsområder/prosjekter blir knyttet til utkantsatsingen gjennom finansiering over kapittel 550 post 60:

Handlingsprogram fiskeri og havbruk, jfr. prosjekt 1

Handlingsprogram landbruk, jfr. prosjekt 2

Handlingsprogram bygdeutvikling, jfr. Prosjekt 3

Andel av Geologisk fylkesprogram, jfr. Prosjekt 4

Prosjekt 5 – Iverksettelsesprosjekt for økt realisering av tiltak utviklet gjennom lokal mobilisering i 14 Troms-kommuner

Prosjekt 6 – rekrutteringsprosjekter i Midt-Troms

Prosjekt 7 – Mobilisering av ungdom i Indre Sør-Troms

Prosjekt 8 – Kvinneprosjekt i samarbeid med Sametinget

Prosjekt 9 – Integreert steds- og næringsutvikling i Dyrøy kommune

Prosjekt 10 – “Prosjekt kystfart”.

I beskrivelsen av *Distriktssatsingen* skisseres en “differensiert tilnærming til virkemiddelbrukens geografiske nedslagsfelt”. Men det påpekes at fylkeskommunen “finner det vanskelig å være helt spesifikke i valg av kommuner i forbindelse med

beskrivelse av alle delstrategier/tiltak i distriktsstrategien. Dette skyldes bl.a. at det innenfor sektorer som fiskeri og landbruk er trukket opp en del problemstillinger som ikke kan relateres til bestemte kommuner i utgangspunktet”. Videre understrekes det at “kjønnsperspektivet innenfor de ulike tiltak tilstrebes”.

Det som minner mest om en distinkt utkantsatsing er imidlertid en egen delstrategi for de fire kommunene med størst befolkningsnedgang i perioden 1986-1996, Bjarkøy, Dyrøy, Ibestad og Tranøy. Denne strategien beskrives som en “oppfølgingsstrategi”, med vekt på “organisatoriske grep i egen virksomhet for å oppnå økt fokus på disse kommunenes situasjon”. Delelementer i denne oppfølgingsstrategien beskrives på følgende måte:

- Fortsatt vektlegging av en helhetlig strategi for oppfølging og tilrettelegging for nyetablering. Samarbeids- og samordningsprosjekter og videreutvikling av strategier for å få til særlig vekt på etablerere i distriktskommuner vil bli fokusert, jfr. Kapittel 5.4 – Etablererstipendordningen.
- Innsats rettet mot oppfølging/veiledning i forbindelse med det kvinneretta arbeidet.
- Øke innsatsen på oppfølging/veiledning i forbindelse med kommunens utvikling av den sosioøkonomiske delen av kommuneplanarbeidet.
- Tranøy og Dyrøy kommune deltar begge i lokale mobiliseringsprosjekter, og gjennom disse prosjektene vil vi gi kommunene oppfølgings- og veiledningsbistand.
- Gjennomføring av kontaktmønster mellom kommunene og fylkeskommunen, der vi også vil forsøke å trekke inn regionale statsetater.
- Prioritere kommunene mht. bistand i forbindelse med planleggings-/utrednings- og utbyggingsprosjekt.
- Prioritere kommunene mht. veiledning i forhold til det øvrige virkemiddelapparatet.

Troms fylkeskommune søkte om 10.438 millioner kroner fra kapittel 550 post 60. KRD innvilget en ramme på 2.7 millioner.

4. Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?

KRD gir i sitt svarbrev til Troms fylkeskommune følgende vurdering av konsistensen i programmet:

Slikt regionalt utviklingsprogram for 1998/1999 er bygd opp, er det vanskelig å se kobling mellom problemanalysen, de regionale mål/strategier, og de mange tiltakene. Dette tror vi først og fremst skyldes at programmet i hovedsak gjengir en aktivitetsbeskrivelse uten å sette tiltakene inn i en større sammenheng. En vektlegging av sammenhengen bør kunne skje på bekostning av en forholdsvis detaljert oversikt over enkeltprosjekter.

KRDs kommentar synes treffende. Når målsettinger/målstruktur og til dels strategier mangler, er det vanskelig å se konsistensen i programmet. I forhold til utkantsatsingen er det noe bedre, men også her skaper mangelen på målsettinger/målstruktur problemer

for konsistensen. Dett synes å henge sammen med Troms fylkeskommune vegring mot KRDs innretning på utkantsatsingen, og ønsket om å knytte utkantsatsingen til den “store” distriktspolitikken. Men også målsettingene for den “store” distriktspolitikken mangler i RUPen.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

Selv om det for enkelte av tiltakene påpekes hvem som har gjennomførings- og oppfølgingsansvar er dette ikke systematisk gjennomført. KRD er også kritiske til helheten i RUPen for Troms:

Vi vil understreke at utviklingsprogrammet skal representere en omforenet plan mellom så vel statssektorer, næringsliv og fylkeskommunene om hvordan ressursene på best mulig måte skal anvendes for å nå regionale mål og strategier. Videreutvikling av koblingen mellom aktører og virkemidler opp mot innsatsområdene vil være viktig når det gjelder fremtidige regionale utviklingsprogram i Troms.

I tillegg til at det mangler målsettinger/målstruktur og til dels overordnede strategier er det heller ikke utarbeidet resultat- eller effektmål for de ulike tiltakene eller satsingene. Hvordan ressursene fra ulike sektorer skal bidra til å nå målene er derfor ikke enkelt å avgjøre ut fra RUPen. Ønsket om at rapporteringen videreutvikles langs to dimensjoner (vurdere om prosjektene bidro til måloppnåelse i hht satsingen, og at vurderingen av måloppnåelse igjen ble knyttet til en vurdering av strategiene i fylkesplanen/strategisk næringsplan), er formidlet i godkjenningsbrevet til Troms.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

RUPen inneholder en omfattende gjennomgang og beskrivelse av planlagt og faktisk forbruk og “resultater” innenfor de ulike innsatsområdene i RUPen for 1998. Som for 1999 RUPen ses heller ikke dette i lys av målsettinger/målstruktur, strategier, resultat- eller effektmål for de ulike tiltakene og satsingene. Det signaliseres heller ikke i RUPen om utkantsatsingen skal evalueres eller om det skal utarbeides resultat- eller effektmål for tiltak og satsinger i evalueringsøyemed.

8. En kort sammenlikning av RUPene for 1999

Som overstående gjennomgang av utkantsatsingen i de regionale utviklingsprogrammene viser, er det store forskjeller mellom fylkeskommunene både med hensyn til RUPene og i forhold til utkantsatsingen langs alle de dimensjonene det her har vært fokusert på. Både regionale utviklingsprogram og utkantsatsingen bærer preg av fremdeles å være under utvikling. I stedet for å gi en oppsummering av likheter og forskjeller rettes søkelyset i det følgende mot *mulige forbedringstiltak* i forhold til utkantsatsingen i RUPene og de dimensjonene som det her har vært fokusert på:

1. *Målsettinger – hvilke målsettinger formuleres for Utkantsatsingen i RUPene? I hvilken grad er Utkantsatsingen i RUPene enten implisitt eller eksplisitt forankret i de statlige målsettingene for Utkantsatsingen?*

Det er utvilsomt et stort forbedringspotensiale med hensyn til formuleringen av målsettinger, målstrukturer og målhierarkier i RUPene. Dette gjelder ikke bare i forhold til *forankring* i overordnede nasjonale målsettinger og øvrig planverk i fylkeskommunene, men gjelder spesielt i forhold til det å videreutvikle målstrukturer og målhierarkier i RUPene generelt og for utkantsatsingen spesielt.

2. *Problemforståelse - i hvilken grad er det samsvar mellom analysedelen eller problemforståelsen og den problemforståelsen som ligger til grunn for Utkantsatsingen? Hvor godt “passer” denne problemforståelsen med de utfordringer og spesielle problemer fylkene står overfor?*

RUPene inneholder problembeskrivelser/analyser av varierende kvalitet. Mye arbeid er imidlertid på gang på dette området. Den største utfordringen her i forhold til utkantsatsingen synes imidlertid å ligge i *koblingen mellom næringsanalyser og demografiske analyser*. De fleste problembeskrivelsene/analysene greier i liten grad å finne “grensesnittet” mellom de to typene av analyser. Noen RUPer synes å legge størst vekt på demografiske forhold, andre legger større vekt på næringsanalyser. Gjennomgående i kommentarene fra KRD er imidlertid etterlysningen av en forankring i Stortingsmelding nr. 41 (1997-98), *Næringspolitikk inn i det 21. århundre*. Ellers er det et stort forbedringspotensiale i treffsikkerheten både med hensyn til næringsanalyser og demografiske analyser.

3. *Prioritering av Utkantsatsingen – hvilke prioriteringer gjenspeiler seg i RUPene? Hvilke satsingsområder spesifiseres? Hvilke strategier og tiltak beskrives og hvor sentral er Utkantsatsingen i den større sammenheng?*

RUPene gir i varierende grad eksplisitt uttrykk for prioriteringer. Til dels henger dette sammen med mangelen på målhierarkier, men det ville være ønskelig om prioriteringene i RUPene ble mer eksplisitte og synliggjorte. Satsingsområdene varierer fra fylke til fylke men det er også mange likhetstrekk. Gjennomgående er imidlertid at strategiene kunne vært bedre forankret i problembeskrivelser/analyser, og i forhold til utkantsatsingen særlig i koblingen mellom næringsanalyser og demografiske analyser.

4. *Konsistens - i hvilken grad er det sammenheng mellom målsettinger, problemforståelse, prioriteringer, strategier og tiltak med hensyn til Utkantsatsingen?*

Konsistensen i RUPene med hensyn til utkantsatsingen henger sammen med punktene 1, 2 og 3. Forbedringer i tråd med forslagene gitt under 1, 2 og 3 ville kunne bedre konsistensen betraktelig i de regionale utviklingsprogrammene.

5. *Helhet – i hvilken grad spesifiseres gjennomførings- og oppfølgingsansvar og hvilke oppgaver som aktørene kan håndtere på egen hånd? I hvilken grad fremgår det hvordan de ulike etatenes kompetanse og virkemidler kan realisere målene?*

Helhetskriteriet er som allerede nevnt det kriteriet som er vanskeligst å evaluere ut fra en dokumentanalyse. Det er vanskelig ut fra RUPene å få et reellt inntrykk av hvordan samordningsprosessene har forløpt. Godkjenningsbrevene fra KRD tyder imidlertid på at samarbeidet mellom fylkeskommunen og SND har vært konfliktfylt i noen fylker, og en rekke fylker fikk ikke godkjent den foreslåtte omdisponeringen mellom kapittel 2425 post 51 og kapittel 551.51.

Den formelle beskrivelsen av gjennomførings- og oppfølgingsansvar i RUPene varierer like fullt og kan utvilsomt bli bedre og også presenteres mer systematisk. Det største forbedringspotensialet knytter seg likevel til utarbeidelsen av resultat og effektmål for tiltakene og satsingene. Dette synes helt nødvendig for å kunne si noe om hvordan ressurser fra ulike sektorer skal bidra og bidrar til å nå målsettingene. KRDs påpeking om å videreutvikle rapporteringen langs to dimensjoner (vurdere om prosjektene bidro til måloppnåelse i hht. satsingen, og at vurderingen av måloppnåelse igjen ble knyttet til en vurdering av strategiene i fylkesplanen/strategisk næringsplan) burde således bli gjenstand for en spesiell oppfølging også fra KRDs side hvor en kunne initiere samarbeidsprosjekter og erfaringsformidling mellom fylkeskommunene. Som

overstående analyse viser har noen fylkeskommuner kommet et godt stykke på vei i dette arbeidet og andre fylkeskommuner kunne med fordel nyte godt av dette arbeidet.

6. *Evaluering - har det vært, eller er det planlagt en systematisk evaluering av Utkantsatsingen, enten av enkeltprosjekter eller samlede effekter (i forhold til de overordnede målsettingene som beskrives for Utkantsatsingen)?*

En effekt- eller resultat evaluering av enten utkantsatsingen eller enkeltprosjekter er til en viss grad avhengig av at de overstående punktene er på plass. De fleste fylkeskommunene har ambisjoner om i det minste å evaluere enkeltprosjekter, og noen har ambisjoner om å evaluere utkantsatsingen og utkantstrategiene. Også evalueringer av selve RUP prosessene knyttet til utarbeidelsen av RUPen og ulike aspekter ved RUPen - om den har fungert koordinerende og førende på de ulike deltakernes aktiviteter, samsvar mellom bruk av midler og prioriteringer, osv. - kunne med fordel vært gjennomført.

9. Oppsummering og konklusjoner

Den overstående analysen har forsøkt å si noe om utkantsatsingens integreringen i de regionale utviklingsprogrammene. Avslutningsvis kan det imidlertid være på sin plass å knytte opp til noen av de problemstillinger og dilemma en står overfor i distrikts- og regionalpolitikken og som i varierende grad er kommet til uttrykk i gjennomgangen av RUPene. Tar en RUPene som et mål på det fylkeskommunale handlingsrom indikerer variasjonene med hensyn til målsettinger, prioriteringer, strategier og tiltak at handlingsrommet er ganske stort. Selv om også Fylkesplanene godkjennes av Kongen i statsråd synes Fylkesplanene å utgjøre den viktigste forankringen for de regionale utviklingsprogrammene.

Variasjonene indikerer også at problemene og utfordringene er forskjellig fra fylke til fylke, selv om problemforståelsen som ligger til grunn for utkantsatsingen synes å gjelde alle fylkene vi her har sett på. Det er imidlertid også forskjeller mellom fylkene med hensyn til hvor omfattende/sentral utkantproblematikken er (for eksempel mellom Rogaland og Finnmark), hvordan problemene fortolkes og hvilke strategier som vurderes som mest hensiktsmessige. Sogn og Fjordanes vektlegging av senter/region strategien er interessant i denne sammenheng, og burde ha stor relevans også for andre

fylker. Er det slik at utkantsatsingen går på bekostning av senter/region strategien? Og er det i så tilfelle en ønskelig utvikling?

Et annet forhold er problemene knyttet til det å avgrense den spesifikke utkantsatsingen fra andre virkemidler og satsinger. Her synes KRD å gi noe ulike signaler til fylkeskommunene. På den ene siden forutsetter KRD at “alle de distriktpolitiske virkemidlene kan inngå i utkantsatsingen, bedriftsrettede, tilretteleggende, Etablererstipend, m.m.” På den andre siden er kommentarene og reaksjonene til de fylkeskommunene som inkluderer dette i utkantsatsingen (særlig Rogaland og Troms) at det blir uklart hva som inngår i den *særskilte* utkantsatsingen. Her synes det som om kanskje KRD også burde klargjøre hva som inngår nettopp i denne satsingen. I den forbindelse burde også målsettingene for utkantsatsingen problematiseres i forhold til andre overordnede målsettinger i distrikts- og regionalpolitikken, og konkretiseres i forhold til innhold og operasjonalisering.

Helt til slutt gjenstår imidlertid det store spørsmålet: forholdet mellom den “brede” og den “smale” distriktpolitikken. Troms og Finnmark er kanskje de fylkeskommunene som (også i tråd med regjeringen) klart gir uttrykk for at det er den “store” distriktpolitikken som er den viktigste, og av den grunn også synes mest skeptiske til utkantsatsingen. Det er imidlertid verdt å understreke at utkantsatsingen kun utgjør en av distriktpolitikken. I tråd med regjeringens vektlegging av den brede distriktpolitikken er det iverksatt en rekke tiltak for å styrke KRDs samordningsfunksjon. Disse tiltakene har interessant nok klare paralleller til Miljøverndepartementet og den sektorovergripende miljøpolitikken.

Siden St. meld. 46 (1988-89) har det vært en erklært målsetting at miljøpolitikken skal være sektorovergripende. I dette ligger det på den ene siden koordinering gjennom *horisontal integrering*. Overført på distriktpolitikken medfører dette koordinering av distriktpolitikken gjennom:

- a) Styrking av KRDs koordineringsfunksjon overfor andre departementer og nivåer i forvaltningen (intern organisering)
- b) Nye planleggingsrutiner (statsbudsjettet, etc.)
- c) Konsekvensutredninger i forhold til distriktpolitiske konsekvenser
- d) Statssekretærgruppe(r) for distriktpolitikken
- e) Interdepartementale arbeidsgrupper

En rekke av disse tiltakene er som vi har sett allerede iverksatt. “Effektstudien” som nylig ble lansert av KRD med sikte på å klargjøre “effekter av ulike sektorvirkemidler på distriktpolitiske målsettinger” kan videre ses som et ledd i en strategi for å få et bedre grep om den brede distriktpolitikken. *Sektorintegrering* eller en horisontal integrering (med utgangspunkt i miljøpolitikken) vil imidlertid også innebære at sektordepartementene gjøres ansvarlige for distriktpolitikken innenfor egen sektor. Parallelt til sektorvise miljøhandlingsplaner kan en se for seg at KRDs samordningsfunksjon og vektlegging av distriktpolitikken på sikt kan resultere i utarbeidelsen av sektorvise distriktshandlingsplaner.

På den annen side forsøkes miljøpolitikken koordinert gjennom *vertikal integrering*. Dette forsøkes gjennomført gjennom et målhierarki som grunnlag for planlegging på alle nivåer – stat – fylke – kommuner gjennom etter følgende modell: Mål – Overvåking – Gjennomføring av tiltak – Etterprøving. Igjen innebærer dette en delegering av ansvar for distriktpolitikken, i dette tilfellet til fylkeskommuner og kommuner. Videre at samordningen gjennomføres horisontalt også i fylkeskommuner og kommuner. Den nye posten til regionale samordningstiltak og integreringen av utkantstrategier i RUPene kan ses i dette perspektivet.

En sektorovergripende politikk innebærer imidlertid at det er samsvar mellom overordnede politiske målsettinger, sektorintegrering og resultater. Først da kan en snakke om en *helhetlig* sektorovergripende politikk. Igjen sammenliknet med miljøpolitikken er det flere problemer knyttet til å realisere en sektorovergripende distriktpolitikk: Hva er egentlig målsettingene? (jmf. Utkantsatsingen, Voksenåserklæringen, Innst.S.nr.242, 1996-97). Hvordan skal målsettingene i distriktpolitikken operasjonaliseres? (jmf. miljøpolitikkenes kvantifiserbare målsettinger). I hvilken grad finner en målsettingene igjen i sektordepartementenes målhierarkier? (jmf. sektorvise miljøhandlingsplaner og sektordepartementenes miljøansvar i egen sektor). Hvor er KRDs lovgrunnlag? (jmf. Plan- og bygningsloven, Forurensningsloven, Naturvernloven, etc.).

Det synes på denne bakgrunn å være et stykke å gå i forhold til en sektorovergripende distriktpolitikk. Utkantsatsingen retter seg i hovedsak mot den smale distriktpolitikken. Integreringen av utkantstrategier i RUPene kan like fullt ses som et ledd i samordningen av distriktpolitikken og dermed også den brede distriktpolitikken. Av den grunn kan RUPene også spille en viktig distriktpolitisk rolle.

10. Litteratur

- Amdam, J. (1998). "Regionale utviklingsprogram: Nyvinning eller 'keiserens nye klær'". I: *Plan*, 1/2-1998.
- Andrésen, G. (1995). *Kommuneloven (Lov av 25. september 1992 nr. 107)*. Ad Notam Gyldendal.
- Bernt, J. F. (1997), "Lovens formål og virkeområde. Kommunal og fylkeskommunal planlegging". I: O. Overå og J. F. Bernt, *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. September 1992 nr. 107 med kommentarer*. Kommuneforlaget.
- Bukve, O. (1998). "Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk?" I: H. Baldersheim (red.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Enoksen, O. R. (1999). *Distriktpolitisk redegjørelse*. Stortinget, 20. april 1999.
- Finnmark fylkeskommune (1998). *Regionalt utviklingsprogram for Finnmark (RUP) 1998*.
- Finnmark fylkeskommune (1999). *Regionalt utviklingsprogram for Finnmark 1999*.
- Finnmark fylkeskommune (1999). *Regionalt utviklingsprogram for Indre Finnmark 1999*.
- Gjertsen, A. (1998). *Regionale Utviklingsprogram 1998 – utvikling og utfordringer*. Nordlandsforskning, arbeidsnotat nr. 1028/98.
- Gjertsen, A. og Magnussen, T. (1998). *BYGDEPOLITISK PROGRAM I NORDLAND – en evaluering*. Nordlandsforskning, rapport nr. 12/98.
- Haarstad, R. Q. (1998). *Regional- og distriktpolitisk redegjørelse 1998*. Stortinget, 30. april 1998.
- Innst.S.nr.242 (1996-97). *Innstilling fra kommunalkomiteen om distrikts- og regionalpolitikken*.
- Hedmark fylkeskommune (1998). *Regionalt utviklingsprogram for Hedmark 1998*.
- Hedmark fylkeskommune (1999). *Regionalt utviklingsprogram 1999*.

- Lindström, B. og Nilsson, J. E. (1996). "The EU's Structural Funds: A New Element in the Regional Policies of the Nordic Member States". I: Nord Refo, *Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a nordic context*, Stockholm: Nordplan.
- Miljøverndepartementet (1998). Rundskriv T-2/98. *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*.
- Miljøverndepartementet (1998). Rundskriv T-3/98B. *Arbeidet med fylkesplanene*.
- Naustalslid, J. (1994). "Miljøproblema, staten og kommunane". I: J. Naustdalslid og S.Hovik (red.), *Lokalt miljøvern* (TANO/Norsk institutt for by- og regionforskning).
- Nordland Fylkeskommune (1998). *Regionalt utviklingsprogram 1998*.
- Nordland Fylkeskommune (1999). *Regionalt utviklingsprogram 1999*.
- Nord-Trøndelag Fylkeskommune (1997). *Fylkesdelplan for Indre Namdal*, 30 oktober 1997.
- Nord-Trøndelag Fylkeskommune (1998). *Regionalt utviklingsprogram 1998 for Nord-Trøndelag*.
- Nord-Trøndelag Fylkeskommune (1998). *Regionalt utviklingsprogram for Nord-Trøndelag. Strategisk del 1999-2002*.
- Nord-Trøndelag Fylkeskommune (1999). *Regionalt utviklingsprogram 1999 for Nord-Trøndelag*.
- Oppland fylkeskommune (1998). *Regionalt utviklingsprogram for Oppland 1998. Kortversjon*.
- Oppland fylkeskommune (1999). *Regionalt utviklingsprogram for Oppland 1999*.
- Rogaland Fylkeskommune (1998). *Regionalt Utviklingsprogram for Rogaland 1998*.
- Rogaland Fylkeskommune (1999). *Regionalt Utviklingsprogram for Rogaland 1999*.
- Sogn og Fjordane Fylkeskommune. *Fylkesplanprogram 1999*.
- Sollund, M. J., Gjertsen, A. og Mariussen, Å. (1998). *Mot regionale utviklingsprogram? En ex ante evaluering av fylkenes kapittel 551-programmer for 1996*. Nordlandsforskning, rapport nr. 2/98.

Sollund, M. J., Hollup, O. Og Mariussen, Å. (1997). *Regionale program for næringsutvikling --en ex ante evaluering av fylkenes kapittel 551-programmer for 1997*. Nordlandsforskning, rapport nr. 2/97.

St. meld. nr. 46 (1988-89). *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Miljøverndepartementet.

St. meld. nr. 31 (1996-97). *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St prp nr 8 (1992-93). *Landbruk i utvikling*. Landbruksdepartementet.

St prp nr. 1 (1998-99). *For budsjetterminen 1999*. Kommunal og Regionaldepartementet.

Troms fylkeskommune (1998). *Regionalt utviklingsprogram. Troms fylke 1998*.

Troms fylkeskommune (1999). *RUP 1999*. Utkast.

Voksenåserklæringen (1997). *Regjeringserklæring for Sentrumsregjeringen framforhandlet på Voksenåsen 1997*. <http://www.venstre.no/regjering/innhold.html>