



Innlandet Revisjon IKS

**Forvaltningsrevisjon
Oppland Fylkeskommune
Partnerskapsavtaler med regionene**

Rapport 2011 –nr 5

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Partnerskapsavtaler med regionene som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Oppland fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet er utført i perioden oktober 2010 til mai 2011 av Kristian Lein.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten.

Lillehammer, mai 2011

Kristian Lein
Oppdragsansvarlig

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok i sak 2/10 i møte den 10.03.10 å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende Partnerskapsavtaler.

Følgende formål er lagt til grunn for prosjektet:

Prosjektet skal undersøke i hvilken grad partnerskapene med regionene har fulgt forutsetningene for og idéene bak partnerskapsavtalene mellom Oppland Fylkeskommune og regionene i fylket.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har fylkeskommunen bidratt til gjennomføring av avtalen, herunder i hvilken grad de har bidratt kompetansemessig og økonomisk?
2. Er viktige forutsetninger i avtalene etterlevd?
3. Har tiltak/prosjekter finansiert gjennom avtalene hatt ”regional betydning og gitt regional merverdi” (Jf partnerskapsavtalenes pkt 6)?

Rapporten er hovedsakelig basert på studier av utvalgte regioner; Valdres, Lillehammer og Midt-Gudbrandsdal. Vi har både benyttet oss av dokumentstudier og intervjuer i prosjektarbeidet. De viktigste dokumenter har vært regionenes handlingsplaner og årsrapporter for årene 2005-2009. I tillegg har vi for å kunne gå grundigere inn i problemstillingene gjort et utvalg av rapporter fra prosjekter som regionene har vært med å finansiere i perioden. Vi har intervjuet regionkoordinatorene i de tre regionene, politikere og rådmenn som har vært engasjert i regionrådsarbeidet, og vi har snakket med representanter for næringsliv/bedrifter som har hatt befatning med regionrådet og bruken av partnerskapsmidler.

Revisjonskriteriene for prosjektet er utarbeidet med utgangspunkt i

- Partnerskapsavtalene med regionene.
- Gjennomføringsavtalene med regionene.
- Fylkesplan for perioden 2005-2009, som danner fundament for partnerskapsavtalene.
- Regionale handlingsprogrammer for årene 2005-2009.

Med utgangspunkt i problemstillingene for prosjektet har revisjonen kommet til følgende konklusjoner:

1. *I hvilken grad har fylkeskommunen bidratt til gjennomføring av avtalen, herunder i hvilken grad de har bidratt kompetansemessig og økonomisk?*

Representasjonen til regionrådene hatt den sammensetning som forutsatt, både i perioden fram til omleggingen i 2007 og etter dette. Det økonomiske tilskuddet har vært som forutsatt i partnerskapsavtalene. Når det gjelder å vurdere *hvor godt* fylkeskommunens politiske og

økonomiske bidrag har fungert så gir ikke revisjonskriteriene noe holdepunkt for ytterligere vurderinger.

2. *Er viktige forutsetninger i avtalene etterlevd?*

Midlene skulle ikke benyttes til følgende formål:

- *Subsidiering av enkeltbedrifter eller grupper av bedrifter.* Revisjonens konklusjon: Gjennomgangen av utvalgte saker viser at det kan stilles spørsmål ved om denne forutsetningen er overholdt i alle saker, men vi kan ikke trekke klare konklusjoner om dette. Den generelle henvisningen til Innovasjon Norges ansvarsområde (og andre virkemiddelordninger) gir etter vårt syn lite konkrete holdepunkter for regionrådet mht å vurdere om det kan gis støtte til bedrifter eller grupper av bedrifter.
- *Varig drift.* Revisjonens konklusjon: I de fleste tilfeller der det ytes tilskudd til prosjekter så er det ikke gitt tilskudd i mer enn 5 år.
- *Kommunale oppgaver.* Revisjonens konklusjon: Vi har ikke funnet tilfeller der denne forutsetningen er brutt.
- *Sluttrapportering av prosjekter som har fått tilskudd.* Revisjonens konklusjon: I flere tilfeller har rapporteringen vært mangelfull, noe som etter vår oppfatning svekker muligheten til å høste erfaringer av prosjektet som har vært støttet.
- *“Dobbeltfinansiering” mot OFKs øvrige tilskuddsordninger.* Revisjonens konklusjon: I et fåtall tilfeller har vi funnet at denne forutsetningen er blitt brutt. Tilbakemeldinger tyder på at reglene for dobbeltfinansiering kan være vanskelig å forstå og praktisere.

3. *Har tiltak/prosjekter finansiert gjennom avtalene hatt ”regional betydning og gitt regional merverdi”?*

- Hvorvidt utviklingstiltak/prosjekter finansiert via partnerskapsmidler har hatt regional merverdi, har vært vanskelig å vurdere konkret. Inntrykket fra intervjuer med personer fra regionene som har vært involvert i arbeidet, tilsier imidlertid at regionrådenes prosjektfinansiering har gitt mange positive effekter for de respektive regioner.
- Generelt er revisjonen av den oppfatning at det er godt samsvar mellom sammensetningen av regionenes satsinger og hvilke prosjekter de støttet på den ene siden, og profiler og utviklingsområder i de regionale handlingsprogrammene på den andre.

Ut fra disse konklusjonene vil vi fremme følgende *anbefalinger*:

- a. Reglene for støtte til enkeltbedrifter og grupper av bedrifter bør om mulig klargjøres.
- b. Kravet til sluttrapportering av prosjekter, og innholdet i disse, bør skjerpes inn.
- c. Reglene for dobbeltfinansiering kan være vanskelig å forstå og praktisere, og bør derfor vurderes reformulert.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN.....	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER I PROSJEKTET	7
2. GJENNOMFØRING OG METODE.....	9
3. REVISJONSKRITERIER	11
4. BESKRIVELSE AV PARTNERSKAPSARBEIDET	13
4.1 OM FRITT FRAM PROSJEKTET	13
4.2 OPPBYGGING OG ORGANISERING AV DE REGIONALE PARTNERSKAPENE.....	14
4.3 UTVIKLINGSARBEID I REGIONENE	16
4.4 FYLKESKOMMUNENS EVALUERING AV PARTNERSKAPSINSTITUTTET.....	17
5 PARTNERSKAP OG REGIONALT SAMARBEID I PERSPEKTIV	21
6. KARTLEGGING MED BASIS I CASE-REGIONER	24
6.1 FYLKESKOMMUNENS BIDRAG TIL GJENNOMFØRING AV PARTNERSKAPSAVTALENE	24
6.2 ETTERLEVELSE AV FORUTSETNINGER I AVTALENE	24
6.3 MIDLENES REGIONALE BETYDNING	26
6.3.1 Valdres.....	26
6.3.2 Midt-Gudbrandsdal	28
6.3.3 Lillehammer	29
6.3.4 Innhentede synspunkter mht regional betydning.....	30
7. REVISJONENS VURDERINGER	32
7.1 FYLKESKOMMUNENS BIDRAG TIL GJENNOMFØRING AV PARTNERSKAPSAVTALENE	32
7.1.1 Revisjonskriterier	32
7.1.2 Vurdering av fylkeskommunens bidrag til gjennomføring av avtalene	32
7.2 ETTERLEVELSE AV FORUTSETNINGER I AVTALENE.....	33
7.2.1 Revisjonskriterier	33
7.2.2 Vurdering av etterlevelse av forutsetninger i avtalene	34
7.3 MIDLENES REGIONALE INNRETNING.....	38
7.3.1 Revisjonskriterier	39
7.3.2 Vurdering av bruken av partnerskapsmidlene opp mot regionenes satsingsområder.....	40
8. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	42
REFERANSER	44
Vedlegg 1 Valdres	46
1 Regionale profiler.....	46
2. Økonomi.....	48
3. Regionale satsinger.....	48
Vedlegg 2 Midt-Gudbrandsdal	53
1 Regionale profiler.....	53
2. Økonomi.....	55
3. Regionale satsinger.....	56
Vedlegg 3 Lillehammerregionen.....	58
1 Regionale profiler.....	58
2. Økonomi i regionrådssamarbeidet.....	60
3. Regionale satsinger.....	61
Vedlegg 4 Personer intervjuet i tilknytning til prosjektet.....	64
Vedlegg 5 Utvalg av prosjekter.....	65
Vedlegg 6 Rådmannens uttalelse	71

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

Kontrollutvalget vedtok i sak 2/10 i møte den 10.03.10 å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende Partnerskapsavtaler.

Fylkeskommunen har fra 2002 hatt regionvise partnerskapsavtaler med kommunene i fylket, i alt seks stykker. Fylkeskommunen har også partnerskapsavtaler med regionale statsetater og høyskolene i fylket. På kulturområdet har OFK partnerskapsavtale/driftsavtale for flere større kulturfestivaler i fylket, bl.a Norsk litteraturfestival, Valdres sommersymfoni og Per Gynt-stemnet. Foreliggende prosjekt skal konsentrere seg om partnerskapsavtalene med regionene.

Varigheten til avtalene var knyttet opp til prosjektet "Fritt Fram" som opprinnelig gjaldt til 31.12.08, men ble forlenget til 31.12.09. Partnerskapsavtalene med regionene ble dermed også forlenget til ut 2009. Ordningen med partnerskapsavtaler mellom OFK og regionene er i endring. Vi kommer tilbake til det til slutt i dette kapitlet.

De avtalene som gjaldt ut 2009 ble inngått i 2005, men det var også avtaler før det¹. Partnerskapsavtalene er i utgangspunktet like, men avtalene skiller seg noe fra hverandre ved at de inneholder en "regional profil" tilpasset hver region.

Nytt fra 2007 var undertegning av gjennomføringsavtaler mellom fylkeskommunen og den enkelte region. Disse har tatt utgangspunkt i regionens egen handlingsplan og budsjett, med regionenes prioriterte satsingsområder og prosjekter og supplert med fylkeskommunale prioriteringer /tiltak for hver enkelt region hentet fra Regional handlingsplan (RHP). Gjennomføringsavtalene skulle sikre mest mulig felles innsats i gjennomføring av RHP og med hovedfokus på politikk for regionene og de spissede profilene.

I partnerskapsavtalene med kommunene/regionene forpliktet OFK seg til å bevilge kr. 2,5 mill. årlig til hver region i såkalte partnerskapsmidler. Dette forutsatte kr. 750.000,- i egenandel fra kommunene i hver region, til sammen kr. 3,25 mill. OFK og regionene deler i tillegg utgiftene til regionkoordinatorene (50/50).

Partnerskapsmidlene er tilretteleggende utviklingsmidler (ikke bedriftsrettede). Midlene skal ikke være en søknadsbasert virkemiddelordning, men gi regionrådene muligheter til å gjennomføre sine prioriteringer innenfor tilretteleggende utviklingsarbeid. Fylkeskommunen stiller som krav at støtte fra partnerskapsmidler til prosjekter ikke skal bestå i "dobbelfinansiering". Prosjektene som støttes skal ha regional betydning og være i samsvar med fylkesplan og regionalt handlingsprogram. Varig drift

¹ Ordningen var prøvd ut gjennom forsøk med Lillehammerregionen fra 2002. Fra 2003 ble det inngått partnerskapsavtaler med alle regioner.

skal ikke finansieres gjennom partnerskapsmidler, heller ikke oppgaver som kommunene tradisjonelt og formelt sett har ansvaret for.

Regionrådet og to representanter fra fylkestinget utgjør styret for partnerskapsavtalen. Både næringslivet og ulike offentlige aktører har deltatt i drøftinger og vært med på å legge premisser for de tiltaksområdene og prosjektene som er vedtatt. De regionale partnerskapene beskrives nærmere i kapittel 4.

Fylkesrådmannen har på oppdrag fra fylkesutvalget gjennomgått ”*partnerskapsinstituttet*” og *grunnlaget for framtidige partnerskapsavtaler med bakgrunn i opphør av ”Fritt Fram” og gjennomføring av forvaltningsreformen fra 2010* (vedtak i møte i FU 15.12.09). Denne gjennomgangen dannet basis for videreutvikling av partnerskapsarbeidet, jf vedtak i Fylkestinget 12.10.10 (sak 44/10). Vi redegjør for fylkeskommunens vurderinger og vedtak i kapittel 4.4.

For ordens skyld nevnes at Innlandet revisjon i 2005 gjennomførte et forvaltningsrevisjonsprosjekt med tittelen ”Regionale partnerskapsavtaler mellom Oppland fylkeskommune og kommunene i Oppland”. Prosjektet besto av en gjennomgang av fire prosjekter finansiert med partnerskapsmidler i Lillehammer og Gudbrandsdalen, med sikte på å undersøke om forutsetningene i de regionale partnerskapsavtalene ble fulgt.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER I PROSJEKTET

På bakgrunn av kontrollutvalgets føringer for prosjektet, drøfting av prosjektet med fylkeskommunens administrasjon og innholdet i partnerskapsavtalene mellom fylkeskommunen og regionene er følgende formål lagt til grunn for prosjektet:

Prosjektet skal undersøke i hvilken grad partnerskapene med regionene har fulgt forutsetningene for og idéene bak partnerskapsavtalene mellom Oppland Fylkeskommune og regionene i fylket.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

4. I hvilken grad har fylkeskommunen bidratt til gjennomføring av avtalen, herunder i hvilken grad de har bidratt kompetansemessig og økonomisk?
5. Er viktige forutsetninger i avtalene etterlevd?
6. Har tiltak/prosjekter finansiert gjennom avtalene hatt ”regional betydning og gitt regional merverdi” (Jf partnerskapsavtalenes pkt 6)?

Ang problemstilling 2 har vi gått inn på følgende forutsetninger for partnerskapene:

- Støtte skulle ikke innebære subsidiering av bedrifter (enkeltbedrifter eller grupper av bedrifter).
- Varig drift skulle ikke finansieres via avtalene.
- Midler skulle ikke benyttes til oppgaver som kommunene tradisjonelt og formelt har ansvar for.

- Utbetaling, prosjektstyring og rapportering skulle skje iht fastlagte regler, jf vedlegg til avtalen. Vi har særlig gått inn på rapportering av prosjekter, jf vedlegg 4 til avtalen ”Årsrapport/sluttrapport – tilskuddsmidler fra regional partnerskapsavtale”.
- “Dobbelfinansiering” fra OFKs side skulle ikke forekomme.

Når det gjelder regelen om dobbelfinansiering, så er ikke denne forutsetningen tatt inn i partnerskapsavtalene, men har så vidt revisjonen oppfatter vært lagt til grunn hele tiden. Hvordan denne bestemmelsen har blitt tolket går bl.a fram av OFK (2008): *“ Hovedprinsippet er at OFK sitt tilskudd til prosjekter enten skjer gjennom partnerskapsmidlene eller ved bruk av fylkeskomm. egne utviklingsmidler (søknad til fylkeskommunen). Formålet er å unngå en urimelig stor og regelstridig finansieringsandel fra OFKs side. I noen prosjekter der det brukes partnerskapsmidler, kan det av særskilte grunner være riktig å bidra med ekstra OFK-midler, med da forutsettes det at kommunene og/eller andre parter bidrar tilsvarende. Hvis vi holder partnerskapsmidlene utenfor, kan OFK som hovedregel bidra med inntil 50% av godkjente prosjektkostnader.”*

Ettersom partnerskapsinstituttet var under vurdering i fylkeskommunen i 2010, og dette dermed var et “overgangsår”² har vi lagt til grunn partnerskapsarbeidet og -avtalene slik de fungerte i årene 2005-2009.

² Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

2. GJENNOMFØRING OG METODE

Prosjektet er gjennomført i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Bortsett fra i beskrivelsen av partnerskapsarbeidet i Oppland (kapittel 4), og perspektiver på regionale partnerskap (kapittel 5), så er rapporten hovedsakelig basert på studier av utvalgte regioner (“case”). Grunnen til at vi har valgt denne tilnærmingen er at rammen for prosjektet ikke gjør det mulig å studere alle regioner like grundig.

Vi har valgt ut følgende regioner som case:

Valdres – Begrunnelse: en ”distriktsregion” med mange prosjekter og mye ressurser inne i regionsamarbeidet.

Lillehammer – Begrunnelse: en byregion med satsing mot større institusjoner og prosjekter. Har vært med siden starten av partnerskapsarbeidet.

Midt-Gudbrandsdal – Begrunnelse: Den minste regionen, i motsetning til de to andre som har større befolkning og mer utstrakt samarbeid.

Beskrivelsen med utgangspunkt i problemstillingene skjer i hovedsak med basis i disse regionene.

Vi har både benyttet oss av dokumentstudier og intervjuer. De viktigste dokumenter har vært regionenes handlingsplaner og årsrapporter for årene 2005-2009. I tillegg har vi for å kunne gå grundigere inn i problemstillingene gjort et utvalg av rapporter fra prosjekter som regionene har vært med å finansiere i perioden.

Vi har intervjuet personer som har vært involvert i regionsamarbeidet, i hovedsak kan vi dele dem inn i tre grupper:

- Regionkoordinatorerne i de tre regionene.
- Politikere og rådmenn som har vært engasjert i regionrådsarbeidet, enten i egenskap av ordfører/politiker i regionen eller som OFKs representant inn i regionrådet.
- Representanter for næringsliv/bedrifter som har hatt befatning med regionrådet og bruken av partnerskapsmidler.

I vedlegg 4 har vi nevnt alle de som ble intervjuet etter region, der det kortfattet er angitt hvilken rolle vedkommende person har hatt sett i forhold til regionrådsarbeidet³.

Det kan nevnes at regionkoordinatorerne er intervjuet to ganger, i tillegg til annen kontakt ifm dokumentasjon, rapporter, ol. Det første intervjuet med koordinatoren ble brukt til å introdusere prosjektet, kartlegge arbeidsform og satsingsområder, samt å innhente øvrig informasjon som kunne belyse problemstillingene. Regionkoordinatorerne ble også bedt om å gi innspill på personer som kunne være relevante å intervjuer i forbindelse med prosjektet. Det andre intervjuet rettet seg primært

³ Noen av de som ble intervjuet har vært involvert i regionrådsarbeidet i flere regioner, og de er derfor oppført under flere regioner.

mot de utvalgte prosjektene, der vi gikk inn i rapporteringene med tanke på om forutsetningene for partnerskapsmidlene var overholdt.

Når det gjelder intervjuene med politikere, rådmenn og representanter for næringsliv/bedrifter var hovedtema spørsmålet om “regional betydning og regional merverdi” av partnerskapsmidlene i vid forstand. Vi gikk også inn på de øvrige forutsetningene for partnerskapsmidlene (jf problemstilling 2), men de fleste av intervjuobjektene har sittet litt unna den daglige driften og kunne som regel ikke bidra til å belyse dette i detalj. For representanter for næringsliv og bedrifter var samarbeid med regionrådet om prosjekter/satsinger også et tema.

Som grunnlag for alle intervjuene ble det utarbeidet intervjuguider, og det ble tatt referat fra alle intervjuene. Referatet er blitt forelagt for den som ble intervjuet for gjennomlesning, og evt kommentarer. Vi har i rapporten lagt vekt på at det ikke skal være mulig å identifisere uttalelser og meninger fra enkeltpersoner.

Datakilder for de deler av rapporten som ikke tar utgangspunkt i caseregionene, er

- Rapporter og dokumenter for øvrig som beskriver partnerskapene mellom OFK og regionene i Oppland Fylkeskommune
- Fylkeskommunens egen gjennomgang av partnerskapsordningen.
- Litteratur som tar for seg partnerskap og regional utvikling med utgangspunkt i regionnivået.

Alle kilder som er benyttet er angitt i teksten med henvisning til referanseliste.

Vi mener at de innsamla dataene/fakta er tilstrekkelige og relevante i forhold til å svare på problemstillingene. Når det gjelder problemstilling 3 så er det ikke riktig å si at vurderingene i rapporten bygger på en inngående analyse av regionale effekter av partnerskapsmidlene. Det skyldes dels at rammene for prosjektet ikke har gjort det mulig med en svært utførlig analyse av dette, samtidig som vi også vil hevde at det er svært krevende å kunne trekke sikre konklusjoner omkring et så vidt og komplekst tema.

3. REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative ”standarder” som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriterier skal iht. Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), pkt 27 ”være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.” Kriteriene kan hentes fra ”lover/forskrifter, kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger, anerkjent praksis, fagteori, mål satt av revidert virksomhet” (jf Bråthen, m.fl 2007, s 98).

I dette prosjektet er det naturlig å legge til grunn føringer og forutsetninger for partnerskapsavtalene fra fylkeskommunens side, herunder avtaler som er inngått mellom fylkeskommunen og kommunene i de ulike partnerskapene.

Følgende anses å være relevante kilder for revisjonskriterier:

- Partnerskapsavtalene med regionene.
- Gjennomføringsavtalene med regionene.
- Fylkesplan for perioden 2005-2008⁴, som danner fundament for partnerskapsavtalene, og som legger føringer for samarbeidet med regionene.
- Regionale handlingsprogrammer for årene 2005-2009. RHP fastsetter politiske resultatmål knyttet til politikk for regionene i fylket.

Partnerskapsavtalene var lik for alle regionene. Avtalene utgjør viktigste revisjonskriterium for problemstilling 1 og 2.

Når det gjelder problemstilling 3 anses ikke partnerskapsavtalene i seg selv som særlig relevante, ettersom de ikke sier konkret hva som kan forstås med ”regional betydning og gir regional merverdi”. Imidlertid er det satt som vilkår at midlene skal brukes til “utviklingsprosjekter i samsvar med fylkesplanen og regionalt handlingsprogram der praktisk utprøving kan inngå”.

Som revisjonskriterier har vi valgt å ta utgangspunkt i hva de ulike års Regionale handlingsplaner (RHP) sier om de enkelte regioners profiler og utviklingsområder⁵. Disse er for øvrig gjengitt i vedleggene om “caseregionene” Valdres, Lillehammer og Midt-Gudbrandsdal (vedlegg 1-3). De konkrete revisjonskriteriene kommer vi tilbake til i forbindelse med revisjonens vurderinger i kapittel 7.

Etter vår vurdering er revisjonskriteriene uten tvil gyldige og relevante ettersom de er hentet i selve partnerskapsavtalene. Henvisningen i partnerskapsavtalen til RHPene er også eksplisitt, og vi har der

⁴ Fylkesplanen ble forlenget til også å gjelde 2009 i påvente av ny plan- og bygningslov.

⁵ I RHP 2005 er det et eget kapittel om Regionale profiler. I RHPene fra 2006 til 2009 heter tilsvarende kapittel Politikk for regionene i Oppland.

som nevnt tatt utgangspunkt i hva som har vært fylkeskommunenes politikk rettet mot hver enkelt av regionene.

Alternativt kunne vi bragt inn de nevnte gjennomføringsavtalene mellom OFK og de ulike regionene (etter 2007). Vi har imidlertid vurdert gjennomføringsavtalene som svært vide, og lite relevante sett i forhold til regionrådets aktivitet⁶. Som nevnt i kapittel 1 tar gjennomføringsavtalene utgangspunkt i regionens egen handlingsplan og budsjett, med regionenes prioriterte satsingsområder og prosjekter og supplert med fylkeskommunale prioriteringer/tiltak for hver enkelt region hentet fra RHP. Disse prioriteringene og tiltakene kunne i prinsippet danne utgangspunkt for utledning av revisjonskriterier, men de omfatter på den annen side mange arbeidsområder som lå utenfor regionrådets satsingsområder (som definert i RHP). I det hele tatt favner de såpass mange samfunns- og politikkområder at det kan stilles spørsmål ved om de i praksis hadde stor verdi som rettesnor for bruken av partnerskapsmidlene.

Et annet spørsmål er hvor autoritative revisjonskriteriene kan sies å være. Vi legger til grunn at revisjonskriteriene knyttet opp mot problemstilling 1 og 2 kan sies å være klare forutsetninger for bruken av midlene. Når det gjelder revisjonskriteriene knyttet opp mot ”regional betydning og gir regional merverdi”, kan det i større grad stilles spørsmål ved disse ettersom de er knyttet opp mot temaer som er mer skjønnsmessige. Vi kommer tilbake til de konkrete revisjonskriteriene i kapittel 7.

⁶ Hvis vi tar utgangspunkt i gjennomføringsavtalen for 2009, så inneholdt den for Valdres sin del 40 resultatmål med tilhørende tiltak hentet fra RHP. For Lillehammerregionen og Midt-Gudbrandsdal sin del var antallet hhv. 24 og 32.

4. BESKRIVELSE AV PARTNERSKAPSARBEIDET

Partnerskap benyttes ofte som begrep ifm samliv mellom to personer, jf debatten om Partnerskapsloven. Begrepet er imidlertid for lengst tatt i bruk i næringsliv og offentlig forvaltning, og benyttes om samarbeid som gjerne er gjensidig forpliktende og langsiktig, og som samtidig spiller på at partene skal gå sammen om å oppfylle felles mål.

I dette kapitlet skal vi i første omgang beskrive Fritt Fram prosjektet som dannet basis for partnerskapene mellom OFL og regionene. Deretter beskriver vi hvordan partnerskapene er bygget opp, hvordan regionene har utarbeidet regionale profiler og satsinger, og vi refererer fylkeskommunens egen evaluering som ble gjort vinteren 2010.

4.1 OM FRITT FRAM PROSJEKTET

Etter at sykehusene ble overført til staten i 2002 ble forventningene til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør styrket. Oppland fylkeskommune lanserte forsøksprosjektet Fritt Fram som en respons på den forsterkede utviklingsrollen.

Dette prosjektet skal ikke ta for seg Fritt Fram prosjektet som sådan. Men prosjektet utgjorde forankringen til det fornyede fokus på det regionale utviklingsarbeidet, og vi vil derfor kort presentere sentrale elementer i Fritt Fram.

Prosjektets hovedmål var å ”*øke treffsikkerheten og fleksibiliteten av regionale virkemidler for å øke regionenes bidrag til verdiskapning og velferd*” ... ”*styrke det politiske nivået regionalt og lokalt ved virkemidler med betydning for regional utvikling samles i én budsjettpost under fylkespolitisk samordning.*”

I følge evalueringen av Fritt Fram (Gjertsen 2005, s 13 og 14) var Fritt Fram fundert på tre overordnede målsetninger. For det første skulle prosjektet representere en *politisk reform* ved at Fylkestinget får større myndighet over regionale utviklingsmidler, og ved at det ble etablert regionale beslutningsorganer der fylkespolitikere sitter sammen med kommunenes regionråd, som fastlegger de premissene for prioriteringer av virkemiddelbruk i regionene. Forsøket var også en *virkemiddelreform* ved at flere sektorvirkemidler skulle samordnes innenfor det regionale utviklingsarbeidet. Fylkespolitikere var tiltenkt en rolle der de bestiller resultater og tildeler de nødvendige midler, mens de aktuelle fagavdelinger og etater (kommunale, fylkeskommunale, statlige) fikk en rolle som utførere. For det tredje kan Fritt Fram beskrives som en *partnerskapsreform* ved at forsøket var basert på partnerskapsavtaler – både mellom fylkeskommunen og kommunene, mellom OFK og andre regionale parter, og ved at det ble etablert et partnerskapsforum bestående av regionale virkemiddelaktører på fylkesnivå.

Som et resultat av Fritt Fram prosjektet ble det invitert til et tettere samarbeid mellom OFK og statlige institusjoner og instanser, og det ble i den sammenheng inngått partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og hhv Fylkesmannen, NAV Oppland, SIVA, Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge, Høgskolene i Innlandet og et par til.

4.2 OPPBYGGING OG ORGANISERING AV DE REGIONALE PARTNERSKAPENE⁷

Et sentralt element i Fritt Fram prosjektet var inngåelse av regionvise partnerskapsavtaler med kommunene (jf Gjertsen 2005 og OFK 2010)⁸. Denne ordningen var prøvd ut gjennom forsøk med Lillehammerregionen fra 2000. Fra 2002/2003 ble det inngått partnerskapsavtaler med alle regioner. Ordningen vi kjenner i dag, med en lik årlig økonomisk ramme til alle regionene i fylket på 2.5 mill + 750 000 fra de samarbeidende kommunene, ble etablert i 2004.

Disse partnerskapsavtalene førte i følge OFK (2010) til en vesentlig vitalisering av regionrådsarbeidet rundt om i fylket. Fylkeskommunen hadde tidligere ikke noen samlet strategi for utviklingsarbeid mot regionene. Før partnerskapsavtalene ble inngått forholdt en seg i stor grad til kommunene enkeltvis. Oppland fylkeskommune var den første fylkeskommune som inngikk slike regionvise partnerskapsavtaler.

Alle seks regionene har hatt samme partnerskapsavtale som grunnlag. Disse bygde på regionale satsingsområder/fortrinn. Avtalene ble fra 2007 operasjonalisert ved gjennomføringsavtaler som ble revidert hvert år i etterkant av prosessen med Regionalt handlingsprogram. Gjennomføringsdokumentet besto dels av regionens handlingsplan, som ble laget med grunnlag i regionens egen virksomhet og Regionalt handlingsprogram, og dels en oversikt over OFKs regionale tiltak overfor regionen (mao en oversikt over de mest regionspesifikke tiltak som fylkeskommunen planla å gjennomføre i løpet av det kommende året).

Hver region har en regionkoordinator. Administrasjon i regionene for øvrig varierer. Regionkoordinatorens oppgave er å følge opp samarbeidet mellom regionrådet og OFK, slik det går fram av partnerskapsavtalene. Regionkoordinator er den som har mest kontakt med OFK – både med fagenhetene om konkrete saker og med OFK's faste representanter i regionrådet. Blant annet ved saksforberedelse til regionrådsmøtene. OFK betaler ca 50 prosent av deres lønn, noe varierende mellom regionene.

Det lokale partnerskapet ledes av en regionrådsleder, som er én av ordførerne i det regionale partnerskapet. Regionrådsleder velges i alle regioner blant ordførerne. Noen regioner har latt vervet gå på "omgang" mellom ordførerne, mens det i andre regioner har vært samme leder i flere perioder.

Regionrådet består i de fleste regionene av to politiske representanter for hver kommune, i Midt-Gudbrandsdal tre. I tillegg kommer to politiske representanter for OFK. Fram til valget 2007 ble de politiske representantene i regionrådene fra OFK rekruttert fra Fylkesutvalget. Deretter har representantene fra Kommunalkomiteen deltatt. OFK har hele tiden hatt som policy ikke å la seg representere av politikere i den region de bor.

Representasjonen fra fylkeskommunens administrasjon består av én oppnevnt regionkontakt i tillegg til de to oppnevnte politikerne. Fram til valget i 2007 deltok en ansatt fra regionteamet i hvert

⁷ Hovedkilde for dette kapitlet er OFK (2010).

⁸ Også omtalt som det regionale partnerskapet.

regionråd. Etter 2007 har teamlederne for de 3 politiske komiteene deltatt. En av disse hadde et koordinerende ansvar og felles oppgaver. Flere regioner har hatt stor utskiftning i representasjonen fra administrasjonen i OFK.

Fylkestinget vedtok 24.8.10 at OFK fortsatt skal representeres med to politikere på hvert regionrådsmøte. Det som er nytt er at én av disse skal være medlem av politisk ledergruppe (se kapittel 4.4). Regionkontakten deltar på regionrådsmøtene og driver noe oppfølging mellom møtene.

Foruten regionrådsmøtene, så samarbeider regionene mye direkte med fagenhetene i OFK. I praksis er det mest samarbeid mellom OFK og regionkoordinator/regionrådsleder. I tillegg har det vært møter og kontakt etter behov. Fra 2007 har det vært møter i OFK der regionkoordinatorene har vært samlet, ca 2 ganger i året.

Regionrådet (beslutningsorganet) er iht partnerskapsavtalene ansvarlig for igangsetting og gjennomføring av prosjekter finansiert av partnerskapsmidler.

I tråd med partnerskapsavtalene skal regionrådene utarbeide en årlig rapport som synliggjør aktivitetene som er nedfelt i avtalene. Rapporteringen skal i neste omgang danne grunnlag for den årlige rapportering ovenfor fylkeskommunen (Fylkestinget) og de sentrale myndigheter (KRD).

Spesielt om Valdres

Regionsamarbeidet har i Valdres en litt spesiell organisering etter at Valdres Natur- og Kulturpark (VNK) ble stiftet 12. juni 2007 som en omorganisering og videreføring av Regionrådet for Valdres. Under Valdres Natur- og Kulturpark inngår organer med politisk representasjon, hhv. Valdresrådet, Styret⁹, Merkevestyret og Regionstyret.

- Valdresrådet er det høyeste organ i VNK og behandler utviklingsplaner, regnskap og budsjett. Valdresrådet består av 12 politikere (ordførere og opposisjonsledere fra 6 kommuner), 10 fra næringslivet (styret i Valdres Næringsforum BA) og to representanter fra OFK.
- Styret, som er det operative organet, har 8 medlemmer; 3 ordførere, 3 næringslivsrepresentanter utpekt av Valdres Næringsforum, 1 representant fra Merkevestyret og 1 representant fra OFK.
- Merkevestyret består av 3 medlemmer som er oppnevnt av hhv Valdres Destinasjon AS, Valdres Kvalitet/Valdres Matforum og VNK.
- Regionstyret består av 6 ordførere og OFKs 2 representanter i Valdresrådet. Regionstyret ivaretar politisk styring og økonomiske rammer, inkl. oppfølging av partnerskapsavtalen med Oppland fylkeskommune.

Før dannelsen av Valdres Natur- og Kulturpark i 2007 hadde regionsamarbeidet en mer ”tradisjonell” organisering. Regionrådet besto av to politikere fra hver av de seks kommunene (ordfører pluss opposisjonsleder) samt to politikere fra OFK. Regionstyret besto av de seks ordførerne og de to representantene fra OFK. I tillegg hadde regionrådet tre underutvalg: BU-styret, det regionale kompetanseutvalget og Kulturutvalget for Valdres. I tillegg dekket regionrådet sekretariatsfunksjonen

⁹ Tom. 2010 het dette organet Utviklingsstyret.

for Flytrafikk Valdres AS, Stamvegutvalget, Næringsrådet og styringsgruppene for helseprogrammet og merkevareprogrammet (kilde: regionrådets årsmeldinger for 2005 og 2006).

I motsetning til de to andre regionene, som kun har én ansatt, så har regionsamarbeidet i Valdres i hele perioden hatt flere ansatte. Dette er det redegjort for i vedlegget om Valdres (vedlegg 1).

4.3 UTVIKLINGSARBEID I REGIONENE

Følgende prinsipper ble nedfelt i partnerskapsavtalene:

- Det forutsettes at tiltak/prosjekter som finansieres gjennom denne avtalen har regional betydning.
- Midlene skal brukes til utviklingsprosjekter forankret i denne avtalen der praktisk utprøving kan inngå. Varig drift skal ikke finansieres gjennom denne avtalen.
- Midlene kan ikke brukes til å løse oppgaver som kommunene tradisjonelt og formelt sett har ansvaret for.
- Midlene kan ikke brukes til å subsidiere bedrifter.

I tillegg var det vedtatt prinsipper for økonomirutiner og rapportering av regionale partnerskapsmidler som er delt i to; regionale partnerskapsmidler og drift av regionale beslutningsorgan.

I de regionale handlingsplanene er utviklingsarbeid i regi av regionrådene presentert under ”politikk for regionene i Oppland”. Siden 2005 er de ulike regionene blitt presentert under overskriftene ”spisset profil”, ”konkurransprofil” og ”samarbeids- og utviklingsområder”. Her er de spissede profilene fra RHP 2009:

Hadeland: Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra i forhold til bioenergisatsing på Hadeland.

Gjøvik: Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra til videreutvikling av de globalt orienterte industri- og høyteknologimiljøene i regionen.

Lillehammer: Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra til videreutvikling av opplevelses- og kunnskapsbaserte næringer, arrangementskompetanse og vinter-sportsregionen Lillehammer.

Valdres: Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra til å videreutvikle merkevaren Valdres.

Midt-Gudbrandsdal: Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra i forhold til kulturbasert næringsutvikling knyttet til Peer Gynt-festivalen, Oppland fylkes tusenårs sted (Dale Gudbrands gard) og Ringebu Prestegard.

Nord-Gudbrandsdal: Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra til nasjonalparksatsinga i regionen.

De regionale profilene er blitt endret noe for enkelte av regionene i femårsperioden fra 2005-09, men det er stort sett mindre justeringer. Konkurransprofilene beskriver de enkelte regionenes attraktive sider og konkurransefortrinn mot andre regioner. Fram til 2006 var det ikke formulert en spisset profil for regionene, kun konkurranseprofil. Vi vil komme nærmere tilbake til de regionale profilene for de utvalgte case-regionene i kapittel 6, jf vedlegg 1-3.

4.4 FYLKESKOMMUNENS EVALUERING AV PARTNERSKAPS- INSTITUTTET

Nedenfor oppsummeres fylkeskommunens evaluering av partnerskapsavtalene i OFK (2010). Vi har forenklet og strukturert den i noen hovedpunkter.

Samarbeid OFK – regionene

- Partnerskapsavtalene bekrefter arbeidsformen som har bidratt til en god plattform for samhandling og relasjon mellom fylkeskommunen og kommunene/regionrådene.
- Arbeidsformen skaper større eierskap og involvering i det regionale utviklingsarbeidet og gir rom for at flere aktører kan bidra i realiseringen av politiske mål for opplandssamfunnet.
- Kommunen framhever at partnerskapsarbeidet er motiverende og at samarbeidet mellom regionen og fylkeskommunen er godt. Det sies også at fylkeskommunen som samarbeidspart er svært viktig for kommunene. Samhandlingen mellom fylkespolitikerne og lokalpolitikerne er styrket og systematisert gjennom partnerskapsarbeidet.
- Partnerskapsarbeidet er et spleiselag mellom kommunene og fylkeskommunen. Fylkeskommunes midler har utløst kommunale midler og engasjement for regionalt utviklingsarbeid.

Organisering

- Det har vært varierende politisk representasjon i løpet av perioden.
- Det har vært mangelfull oppfølging i prosessen rundt gjennomføringsdokumentene i OFK.
- Det har ikke vært god nok kontinuitet når det gjelder administrativ representasjon.
- Intern bevissthet og kommunikasjon i saker som har berørt regionene har vært en utfordring i OFK.
- Fylkespolitikere i regionrådene har gitt uttrykk for at de har vært usikre på rollen, viktig med rolleavklaring og forventningsavklaring

Økonomi og resultater av det regionale utviklingsarbeidet

- Det brede partnerskapet sikrer satsinger med regional forankring og eierskap (oppstrømsarbeid) og dermed samordnet og målrettet virkemiddelbruk.
- Oversikten over utvalgte regionale prosjekter viser at det er utløst flere eksempler på tilleggsfinansiering både fra andre fylker og fra sentralt hold. Dette har gjort utviklingsarbeidet mer effektivt og målrettet ute i enkelte regioner.
- Partnerskapsarbeidet har bidratt til gode prosesser fram mot regionenes spissede profiler, noe som ser ut til å ha bidratt til økt bevissthet om betydningen av regionale fortrinn og satsinger. Dermed er det oppnådd bedre regionalpolitisk treffsikkerhet når det gjelder virkemiddelbruk.
- De regionale tiltakene/prosjektene er i stor grad forankret i regionale strategier og handlingsplan. Dette er i tråd med intensjonen om at midlene ikke skulle være søknadsbaserte. Midlene har i stor grad medvirket til å styrke de komparative fortrinn, og slik sett gjort regionene bedre i stand til å forsterke sine egne vedtatte satsinger.
- Midlene brukes likevel i for liten grad til større strategiske satsinger.
- I strid med forutsetningene har det skjedd for mye dobbeltfinansiering, samme tiltak er finansiert flere ganger.

Oppsummeringen ovenfor viser at det innen *organisering* at det pekes på flest og mest konkrete kritiske punkter. Når det økonomi og resultater pekes det i liten grad på konkrete forhold, men vi legger merke til at dobbeltfinansiering trekkes fram.

Fylkeskommunens evaluering var ferdig 1.4.10, og ble behandlet i FU 14.4. Partnerskapsavtalene ble forlenget ut 1. halvår 2010 under påvente av en gjennomgang av partnerskapsinstituttet i lys av opphør av "Fritt Fram" og gjennomføring av forvaltningsreformen i 2010.

Rådmannen ga følgende tilrådning i Fylkesutvalgets møte 14.4 (sak 19/10):

1) Partnerskapsarbeidet videreføres og videreutvikles.

2) Målet er å fornye og styrke det regionale utviklingsarbeidet ved å involvere flest mulige samfunnsaktører i planlegging og gjennomføring, og ta nye verktøy i bruk på nye måter.

3) Partnerskapsavtalene revideres og følges opp med gjennomføringsavtaler.

4) OFK deltar på regionrådsmøte med følgende representasjon:

- *Fast deltakelse med to politiske representanter, herav en heltidspolitiker (likeverdighet i representasjon) på hvert regionrådsmøte*
- *En fast representant fra administrasjonen + representasjon etter behov på hvert regionrådsmøte. Vurderes i forbindelse med forberedelse til møtene.*

5) *Representanter fra OFK redegjør for ulike satsinger/politiske vedtak som er relevante for regionen på hvert regionrådsmøte.*

6) *Opplandstinget prøves ut som ny politisk partnerskapsarena.*

7) *Fylkesrådmannen ved regionalenheten ivaretar det fortløpende administrative arbeidet med partnerskapet i OFK.*

8) *Fordelingsnøkkelen for regionene ligger fast, likt tilskudd til alle regioner.*

9) *Ordningen med å betale 50 % av regionkoordinatorens lønn inkludert sosiale utgifter videreføres.*

10) *OFK bevilger inntil 2,5 mill kr til partnerskapsarbeid per år forutsatt at kommunene bevilger 40% av fylkeskommunes bidrag. Dette kan gi en årlig økning på 250 000 kr i partnerskapspotten i hver region. Kommunene avklarer seg i mellom størrelsen på bidraget inn i partnerskapspotten.*

11) *Det gjennomføres et utviklingsseminar for å vitalisere partnerskapsarbeidet.*

Fylkesutvalget vedtok å sende gjennomgangen av partnerskapsarbeidet på høring til kommuner, regionråd, høyskolene, kunnskapsparkene, m.fl. Saken ble lagt fram for Fylkestinget 11. oktober 2010 med følgende innstilling¹⁰:

”Partnerskap er et gjensidig og forpliktende samarbeid mellom flere uavhengige aktører for å oppnå et felles mål.

Fritt Fram og partnerskapsarbeid har gjort Oppland til et foregangsfylke. Det regionale partnerskapet er godt fornøyd med resultatene fra Fritt Fram og vil derfor videreutvikle partnerskapsarbeidet for å fornye og styrke det regionale utviklingsarbeidet i Oppland. Ingen andre fylker har tatt i bruk en slik modell med regionkoordinatorer, partnerskapsmidler og representasjon i regionråd. Gjennom regionalt spleiselag er det etablert fellesskap som gir grunnlag for felles virkelighetsforståelse og koordinert og forsterket innsats i alle regionene.

Partnerskapsarbeidet har bidratt til gode prosesser fram mot regionenes spissede profiler. Arbeidet har tydeliggjort regionenes strategiske satsingsområder og det er oppnådd bedre regionalpolitisk treffsikkerhet når det gjelder virkemiddelbruk.

Etter at Fritt Fram forsøket er over har Oppland fylkeskommune mindre frie midler til regionalt utviklingsarbeid. For Oppland fylkeskommune er det viktig å videreutvikle og styrke det regionale utviklingsarbeidet og foreslår derfor å opprettholde tilskuddet til partnerskapsarbeid på samme nivå som under forsøket med Fritt Fram.

¹⁰ Nye politiske representanter til regionrådene ble utnevnt av Fylkestinget 24.8.10 (sak 35/10).

Partene ønsker å vitalisere partnerskapsarbeidet og styrke den politiske representasjonen i regionrådene.

Opplandstinget prøves ut som ny politisk partnerskapsarena.

Fylkestinget fattet følgende vedtak 11.oktober 2010 (sak 44/10):

- 1. Partnerskapsarbeidet videreutvikles i tråd med anbefalingene i Fylkesutvalgssak 19/10, 78/10 og oppsummering fra høringen, jf saksutredningen.*
- 2. Erfaringene med representasjonen i regionrådene evalueres sammen med fylkestingets evaluering av arbeidsformen i inneværende valgperiode.*

Hva angår fylkeskommunens representasjon i regionrådene så ble den som nevnt behandlet av Fylkestinget 24.8 (sak 35/10). Det ble gjort følgende vedtak:

”Dagens representasjon opprettholdes og suppleres med en fra politisk ledergruppe. Fylkesordføreren gis fullmakt til å fordele ledergruppas medlemmer i regionrådene.

Representasjon i regionrådene evalueres i forbindelse med den planlagte politiske evalueringen av organiseringen i Oppland fylkeskommune.”

Vedtaket innebar at den politiske representasjonen i regionrådene ble styrket ved at det ble nedfelt at én av OFKs representanter skulle komme fra politisk ledergruppe. Den administrative representasjonen ble ikke endret gjennom vedtaket.

5 PARTNERSKAP OG REGIONALT SAMARBEID I PERSPEKTIV

Dette kapitlet refererer utredningsarbeid og erfaringer knyttet til partnerskapssamarbeid, med særlig relevans til hvordan det er benyttet ifm. samarbeid og utvikling på regionalt nivå.

I følge OFK (2010, s 10) har ”ingen andre fylker har tatt i bruk en slik modell med regionkoordinatorer, partnerskapsmidler og representasjon i regionråd”. Dette bekreftes langt på vei i en landsomfattende kartlegging av regionråd fra 2007 (Vinsand og Nilsen 2007): ”Inngåelse av partnerskapsavtale og disponering av partnerskapsmidler er typisk for regionrådene i Oppland, der fylkeskommunen er representert i regionrådene. En liknende formell kopling mellom regionrådene og fylkeskommunen finner vi i Hedmark, der fylkeskommunen bl.a. bidrar med sekretariatsressurser til regionrådene.” (jf s 28) Imidlertid finnes lignende løsninger andre steder i landet. f.eks blir betydelige fylkeskommunale midler desentralisert til regionrådene i Nordland, jf Nilsen og Vinsand (2009) som har fulgt arbeidet i Salten regionråd¹¹. Regionrådet forvalter midlene innenfor rammen av Saltenstrategiene, men fylkeskommunene har lagt visse føringer på arbeidet, herunder krav om opprettelse av et eget partnerskapsstyre for samarbeidet. For øvrig fremkommer det i denne rapporten relativt klart at relasjonene til fylkeskommunen er viktig for regionrådene. Et flertall av de spurte regionrådene ser for seg tettere kontakt med fylkeskommunen i form av f.eks mer forpliktende avtaler eller gjensidig samordning av regionrådets aktiviteter med fylkeskommunen.

Til tross for at 97 prosent av norske kommuner er medlemmer i et regionråd, så finnes det relativt lite kunnskap om hvilke resultater som hentes ut av regionsamarbeidet rundt om kring i landet (jf KS 2010). Nilsen og Vinsand (2009) følger fire regionråd i ulike deler av landet og Vinsand (2009) gir en oppsummering av regionrådssamarbeidet på følgende måte:

- ”Regionrådene har store ambisjoner, særlig som utviklingsorganer.
- Mye nettverk, prosjekter og partnerskap.
- Noen har selskapsyke.
- Generelt svak utvikling av tjenesteperspektivet.
- Noen lykkes med litt og noen mislykkes med alt.
- Jevnt over høye prosesskostnader.
- Nesten ingen nasjonale fyrstårn.”

Det finnes betydelig forskning rundt partnerskap. Mye av denne er relatert til EUs bruk av partnerskap, og vi skal ikke referere denne her. Vi skal nøye oss med trekke fram forhold som har relevans til vårt prosjekt.

Partnerskapsavtaler som ledd i regional planlegging kan betraktes som en import hentet hovedsakelig fra EUs tankegods om partnerskap i regional utvikling. Partnerskapsavtaler erstatter hierarkiske og kommandobaserte reguleringsmekanismer med horisontale forhandlinger mellom likestilte partnere. I regional planlegging er partnerskap er måte å innføre nye bindinger ved at partene inngår bindende

¹¹ Nilsen og Vinsand omtaler kun Salten regionråd, men tilsvarende modeller finnes for alle regionrådene i fylket.

avtaler (Higdem 2009). Hensikten er å forplikte partene i et komplekst aktørsystem til regionalt utviklingsarbeid, finansiering og gjennomføring. Dersom dette gjøres på riktig måte vil en kunne hindre opportuniste fra partenes side og bygge tillit gjennom forpliktende samarbeid. På den måten vil fylkeskommunen styrke sin rolle som regional utviklingsaktør og øke sitt regionalpolitiske handlingsrom (Higdem m.fl 2010).

Følgende ti grunner finnes i følge Higdem m.fl (2010) for å inngå partnerskapsavtaler:

1. Framforhandling av avtaler og kontrakter mellom aktører med interesser og virkemidler i regional utvikling, kan øke graden av involvering i planleggings- og utviklingsarbeidet.
2. Avtaler kan gi økt deltakelse fra andre enn offentlige aktører.
3. Avtaler og kontrakter sikrer implementering av planer fra både offentlig og privat sektor.
4. Øke tilgjengelige ressurser i regionalt utviklingsarbeid fra både privat og offentlig sektor gjennom økt sammenheng i planlegging, felles forståelse og dermed mer målrettet virkemiddelbruk.
5. Avtale og kontrakter for delt finansiering av prosjekter innebærer å dele risiko.
6. Med flere typer aktører i et partnerskap er det muligheter for innovative løsninger, og tilpasning av virkemidler med også private aktører og frivillige organisasjoner på laget.
7. Avtaler bidrar til å hindre opportuniste og obstruksjon mellom partene.
8. Bygge tillit mellom partene gjennom gjensidige forhandlinger om avtaler og kontrakter.
9. Sikre legalitet i partnerskapet.
10. Bygge ”institusjonell tetthet” og sterke institusjonelle relasjoner. Offentlige virksomheter, private firma og friville organisasjoner utgjør denne ”tettheten”. Forskning viser at det finnes en sammenheng mellom denne og grunnlag for å skape regional utvikling og vekst.

Knudsen m.fl (2005) har vurdert fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. Rapporten er kritisk til partnerskapsarbeidet fordi det oppfattes som *”lite strategisk forpliktende, og har stadig preg av å være et sak-til-sak samarbeid knyttet til konkrete prosjekter.... Dersom fylkeskommunene skal mobilisere tunge partnerskap for en forsterket regional utviklingspolitikk, fordrer det langt større politiske reformer og grep enn dem som er gjennomført de siste par årene. I dag har fylkeskommunene for få muskler selv til å kunne bygge sterke partnerskap.”* (jf s.8).

I rapporten pekes det på at partnerskap i større grad er et ”nyord” enn å representere ny politikk. Mange av de samarbeidskonstellasjoner fylkeskommunene er involvert i, er blitt døpt partnerskap over natten. Det fremheves at denne innsatsen bærer preg av å bygge på etablerte relasjoner i form av nettverk og samarbeidsavtaler uten at arbeidsmåter, ansvar og fullmakter endres vesentlig. I utvalget i fylkeskommuner som lå til grunn for denne rapporten var imidlertid ikke Oppland med. Dessuten er ikke partnerskap mellom fylkeskommunene og det regionale nivået spesielt fokusert i rapporten. Begge disse forholdene begrenser relevansen i forhold til det som er tema i vårt forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Som ledd i evalueringen av Fritt Fram (Gjertsen 2005) ble det bl.a gjennomført en undersøkelse blant politikere og administrative ledere i kommunene i Oppland mht holdninger, ønsker og behov knyttet

til Fritt Fram prosjektet spesielt, og knyttet til virkemiddelaktørene på fylkesnivået mer generelt¹². Flere intervjuer ble gjennomført bl.a med regionrådslederne og fylkeskommunens politiske ledelse.

Av relevans for vårt prosjekt vil vi trekke fram følgende resultater fra evalueringen

- Det er delte meninger blant de spurte lederne i kommunene om den generelle betydningen av OFKs regionale utviklingspolitikk for respondentenes egen kommune.
- Det er fortsatt et uforløst potensiale mht involvering av kommunene i RHP-prosessen.
- Intervjuene med regionrådslederne gir inntrykk av at Fritt Fram og partnerskapsavtalene har bidratt til å forsterke båndene mellom fylkeskommunene og regionene.
- Regionrådslederne mener at partnerskapsbyggingen har ført til at regionens og regionrådets oppmerksomhet på utviklingspolitiske spørsmål har økt.
- Effekten av forsøket mht å utvikle tettere koblinger til andre virkemiddelaktører framstår derimot som mer utydelig.
- Fra fylkeskommunens politiske ledelse oppfattes at partnerskapsbyggingen mot det regionale nivået så langt har vært vellykket, og klart den viktigste effekten av Fritt Fram forsøket så langt.
- Av OFKs politiske ledelse ble det pekt på at utfordringer framover ville bli å forankre det regionale utviklingsarbeidet i hhv kommunestyrene og fylkestinget, samt at det ville bli en viktig oppgave å skape ”skikkelig regional utviklingstenkning” ute i regionene.

Vi vil minne om evalueringen av Fritt Fram ble gjennomført etter at partnerskapsavtalene hadde vært i funksjon i ca tre år (de ble revidert i 2005, samme år som evalueringen ble gjennomført).

¹² Samtlige ordførere, ledere av politiske utvalg, etatsledere og rådmenn ble inviterte til å delta.

6. KARTLEGGING MED BASIS I CASE-REGIONER

6.1 FYLKESKOMMUNENS BIDRAG TIL GJENNOMFØRING AV PARTNERSKAPSAVTALENE

Økonomi

Alle regionrådene har fått det samme økonomiske tilskuddet fra OFK hvert år, nemlig 2,5 mill i tillegg til at fylkeskommunen har finansiert halvparten av regionkoordinators lønn. Dette er videreført etter gjennomgangen av partnerskapsinstituttet i 2010.

Representasjon i regionrådene

Hvordan dette har vært lagt opp er gjennomgått i kapittel 4.2.

For Valdres sin del var det fram til OFKs sin gjennomgang i 2010 to politikere fra OFK som satt i Valdresrådet (som møtes tre ganger pr år). I tillegg satt det én ansatt i OFK i styret for Valdres Natur- og Kulturpark. Etter endringen i fjor sitter nå to politikere i Valdresrådet, og det sitter én politiker og én fra administrasjonen i styret.

I alle de tre regionene har det vært en del utskiftinger i både den politiske og administrative representasjonen til regionrådene i perioden 2005-2009. I løpet av fem-årsperioden har f.eks Midt-Gudbrandsdal hatt 3 ulike "politikerteam" fra OFK i regionrådet og forholdt seg til 4 forskjellige regionkontakter i OFKs administrasjon.

6.2 ETTERLEVELSE AV FORUTSETNINGER I AVTALENE

Revisjonen har tatt for seg følgende forutsetninger:

- Midlene skal brukes til utviklingsprosjekter forankret i denne avtalen der praktisk utprøving kan inngå. Varig drift skal ikke finansieres gjennom denne avtalen.
- Midlene kan ikke brukes til å løse oppgaver som kommunene tradisjonelt og formelt sett har ansvaret for.
- Midlene kan ikke brukes til å subsidiere bedrifter.
- Utbetaling, prosjektstyring og rapportering skal skje iht fastlagte regler.
- Midlene skal ikke benyttes til "dobbeltfinansiering" av prosjekter.

De fire første vilkårene er tatt inn i partnerskapsavtalenes pkt 6. Regler for utbetaling, prosjektstyring og rapportering er tatt inn som vedlegg til avtalene (vedlegg 3-5). Forutsetningen om at partnerskapsmidlene ikke skal benyttes til "dobbeltfinansiering" er ikke tatt inn i selve avtalen, men er blitt tatt inn senere.

For bedre kunne gjøre en vurdering av problemstillingen har vi gjort et utvalg av prosjekter for hver region, jf vedlegg 5. For disse prosjektene har vi kort trukket fram momenter av relevans til de fem forutsetningene vi tar for oss.

De vi har intervjuet som har uttalt seg oppfatter ikke at det er satt noen fast grense mht hvor lenge et utviklingsprosjekt kan pågå før det er snakk om varig drift. Etter hva vi forstår er det vanlig å sette en tidsbegrensning mht hvor lenge et prosjekt kan støttes, vanligvis maksimalt 3-5 år. Vi har ikke fått tilbakemelding om at regelen om ikke å støtte varig drift har vært vanskelig å praktisere. Det samme gjelder forutsetningene om at oppgaver som kommunene normalt har ansvar for, samt enkeltbedrifter ikke skal støttes.

Vi ba intervjuobjektene om synspunkter på omfang og innretning av rapporteringen. Gjennomgående er de fornøyd med rapporteringen. Politikerne gjennomgår sjelden rapporter fra enkeltprosjekter, dette overlates til regionkoordinator. Det synes ganske vanlig at prosjektleder eller tilsvarende rapporterer muntlig fra prosjektene i regionrådssammenheng. Dermed kan politikere og administrasjon gjøre seg bedre kjent med prosjektene.

Den forutsetningen i partnerskapsavtalen som ser ut til å være mest problematisk for regionene å håndtere er bestemmelsen som går på dobbeltfinansiering. Følgende har blitt fremmet overfor revisjonen i intervjuene:

- Regelen om dobbeltfinansiering er vanskelig å tolke, og det kan derfor være vanskelig konkret å avgjøre i enkeltsaker hvor grensen går for "ulovlig" dobbeltfinansiering.
- Ulike deler av fylkeskommunens administrasjon tolker den ulikt, evt at ansatte i administrasjonen som ikke arbeider med regionene/partnerskapsavtalene ikke er klar over denne regelen.
- Bestemmelsen har blitt ulikt vektlagt over tid. I det siste har den blitt skjerpet inn fra OFK sin side, mens den tidligere har vært "sovende".
- Dobbeltfinansiering har funnet sted i enkelte tilfeller når man i fellesskap har blitt enige om at det har vært nødvendig med et ekstra løft for å få realisert prosjekter av særskilt stor regional betydning.
- Det har også forekommet i enkelte "prestisjeprosjekter" der det har vært særlig viktig for fylkeskommunen at prosjektet skal bli realisert, men der kommunene har vært mindre villig til å bruke kommunale midler på ordningen.

Når det er sagt så går tilbakemeldingene stort sett ut på at man regner med at regionen har vært på "riktig side" av regelverket ettersom man har forholdt seg til det fylkeskommunen har bestemt i de enkelte (tvils-) tilfellene. Det er også fra flere blitt uttalt at (noen av) OFK sine representanter, og kanskje særlig den administrativt ansatte fra OFK, oppfattes å passe spesielt på at regelverket ikke blir brutt på dette området. Når disse ikke har protestert mot de finansieringsløsninger som er blitt presentert, så antas man å ha vært innenfor regelverket.

6.3 MIDLENES REGIONALE BETYDNING

Utgangspunkt for beskrivelsen i dette avsnittet er den tredje problemstillingen som går på regionale virkninger av partnerskapsmidlene. Prosjektene som støttes skal i henhold til partnerskapsavtalene ha regional betydning og gi regional merverdi. Videre heter det at ”midlene skal brukes til utviklingsprosjekter i samsvar med fylkesplan og regionalt handlingsprogram, der praktisk utprøving kan inngå”.

Hensikten med dette kapitlet er først og fremst å beskrive viktige prosjekter og satsinger som de tre regionene gjennomførte i perioden 2005 – 2009. Med tre regioner, fem år og en rekke prosjekter og satsinger er det opplagt at beskrivelsen blir kort og ganske overflatisk. Vi har lagt vekt på å få med de største prosjektene/satsingene, og synliggjøre endringer i femårsperioden.

Beskrivelsen er i hovedsak basert på årsrapportene fra regionrådene og Valdres Natur- og Kulturpark for disse årene, og er påvirket av at årsmeldingene er ulikt utformet. I tillegg er det hentet noe informasjon fra prosjektrapporter og fra intervjuer. I vedleggene 1-3, kapittel 3 er det gitt en mer detaljert framstilling av prosjekter og prioriteringer.

I siste del av dette kapitlet gjengir vi en del synspunkter fra informanter mht regional betydning av partnerskapsmidlene spesielt og regionsamarbeidet mer generelt.

6.3.1 Valdres

Som nevnt, og som det framgår av vedlegg 1, så har Valdres sitt regionsamarbeid hatt et større omfang enn de andre to regionene. Dette er bygd opp over lengre tid, og skriver seg dels fra større økonomiske bidrag fra kommunene i regionen og at regionrådet har vært aktive mht å hente inn prosjekter og dermed finansiering fra oppdragsgivere utenom regionen.

I 2005 var *Merkevarerprogrammet* den tyngste satsingen for regionrådet med en samlet økonomisk ramme på snaut 2 mill. 2005 var det første året for denne satsingen og programmet besto i alt av 14 delprosjekter, der utredning av Valdres Natur- og Kulturpark var blant disse. Blant andre tiltak var grafisk design, omstilling i valdreslandbruket, skilting/rydding, lokal videreføring av landbruksvarer og turisme/vertskap.

Valdres som helseregion ble startet opp i 2003. I 2005 ble det gitt prosjektstøtte til flere ulike prosjekter, bl.a Videreføring av VDMS, Helse og velvære i Valdres, Valdresmodellen for folkehelse og til Helsekonferanse. *Kompetanseprogrammet* var i betydelig grad rettet mot samarbeid med Valdres vgs og OPUS. Ung i Valdres lå også under dette prosjektet. Arbeidet med *Tilflytting* ble konsentrert gjennom sitt eget prosjekt ”Lev gøtt i Valdres” og to prosjekt som ble utført i regi av Valdres Næringshage. Fokus innen satsingsområde *Kultur/opplevelser* var rettet mot kultur som merkevarerbygger, videreutvikling av/på Valdres folkemuseum, kulturbasert verdiskapning, samt kulturarrangementer (bl.a festivaler) og kulturprosjekt i regionen. Støtten til festivaler i Valdres lå under dette satsingsområdet.

I **2006** ble arbeidet med *Merkevareprogrammet* for Valdres videreført med de samme delprosjektene med unntak av ett. I følge årsmeldingen var en viktig utfordring å legge til rette for nødvendig samordning og samhandling mellom alle involverte aktører. Mye av innsatsen til prosjektledelsen var knyttet til å utvikle og forankre det nye konseptet Valdres Natur- og Kulturpark. I 2006 ble merkevaren Valdres befestet, og ny logo med eget designprogram ble innført.

Arbeidet med de andre tiltaksområdene ble videreført, de benevnes i årsmeldingen som programmer. For *Valdres som helseregion* er det i årsmeldingen understreket at prosjektet er blitt avgrenset til å være forebyggende ved å stimulere til samhandling og nytenkning. *Kompetanseprogrammet* ble videreført med mange av de samme tiltaksområdene som året før. I årsmeldingen kommenteres regionens deltakelse i prosjekt Kompetansemotor som ble startet opp på fylkesplan. *Tilflyttingsprogrammet* ble konsentrert til ”Lev gøtt i Valdres”. Viktigste enkelttiltak var kjøp av domenet valdres.no for å etablere en felles valdresportal. Området *Kultur og opplevelser* ble styrket i 2006, og det er i årsmeldingen vist til hvilke prosjekter/festivaler regionrådet har støttet i løpet av året.

Valdres Natur- og Kulturpark ble stiftet i juni **2007** og de seks kommunene inngikk samtidig en 10-årig avtale om VNK.

Merkevareprogrammet ble ytterligere fokusert, og utgjorde fra 2007 en overbygning for alle de øvrige satsingene til VNK. I årsmeldingen omtales følgende prosjekter/arbeidsområder under merkevareprogrammet: etablering av samarbeid og nettverk, etablering av Valdresportalen på internett, informasjon til befolkningen om VNK, Gards- og stølsturismeprosjektet, Verdiskapingsprogrammet for kulturminner, Valdres sett fra veggen og Valdres Vert.

Valdres som helseregion ble omdøpt til *Frisk i Valdres*, men ble videreført med om lag de samme arbeidsområdene. Det samme gjelder også *Kompetanseprogrammet*. *Tilflyttingsprogrammet* var i 2007 i stor grad innrettet mot det arbeidet Placement utvikling gjorde for mht tilflytting av nederlendere. Under området *Kultur og opplevelser* ble det blant annet arbeidet for å samordne de ulike satsingsområdene på feltet og få integrert disse i den kulturelle merkevarebyggingen.

For **2008** ble Regional merkevarebygging løftet tydeligere fram som hovedsatsingsområde. Av årsmeldingen framgår at aktiviteten var klarere rettet mot markedsføring og profilering, bl.a i form av utarbeidelse av kommunikasjonsstrategi og presse-/mediestrategi, arbeid med profil og design, samt markedsføringsframstøt.

I 2008 skjedde det endring innen de øvrige satsingsområdene både mht struktur og vektlegging, noe som medførte at antall satsingsområder økte, jf vedlegg 1.

Blant de spesielt prioriterte satsingsområdene ble *Stølsatsingen* løftet fram som eget satsingsområde etter å ha vært drevet siden 2006. Denne hadde som målsetning å stimulere til nyetablering og videreutvikling av eksisterende gårds- og stølsturismevirksomheter og økt samarbeid mellom disse og eksisterende reiseliv. *Frisk i Valdres* ble i videreført med samme innretning som årene før. *Klimautfordringen* ble løftet fram, og besto i at kommunene i Hallingdal og Valdres skulle gå sammen om felles energi- og klimaplan.

Under andre viktige satsingsområder stod hhv *Kultursatsing* og *Verdiskapningsprogrammet for kulturminner* sentralt. Sistnevnte ble startet opp i 2006, fra 2007 med delfinansiering fra Valdreskommunene, og hadde som mål å bruke kulturminner, kulturminnemiljø og lokal historie som en vesentlig del av verdiskapningen i Valdres. Kultursatsingen var i likhet med årene før i stor grad rettet mot festivalene, men omfattet også arbeid rettet mot bl.a sceniske utøvere og filmprosjekt.

For **2009** ble den samme strukturen videreført. VNKs bidrag til regional merkevarebygging ble styrket i form av en markedsføringskampanje med flere markedsføringstiltak. I årsmeldingen listes det opp hele 28 elementer i denne kampanjen.

De spesielt prioriterte innsatsområdene besto av de samme tre temaene som året før. Under andre viktige satsingsområder var *landbrukssatsing* føyd til som nytt område.

6.3.2 Midt-Gudbrandsdal

For **2005** var “*Peer Gynt som spissing av konkurranseprofil*” – Utviklingsprosjekt knyttet til utvikling av Peer Gynt-stemnet - regionrådets viktigste satsing. Midlene gikk til arbeidet med en ny sceneproduksjon (JUV), verdensborgeren Peer Gynt og Peer Gynt som læring. “*Hundorp, Dale-Gudbrands Gard som spissing av konkurranseprofil*” ble støttet med noe lavere beløp. Dette prosjektet hadde opprinnelig bl.a som mål å utvikle stedet til en møteplass for kulturbaserte aktiviteter¹³. For øvrig ble det gitt støtte til flere prosjekter med ulike tema og innen forskjellige samfunnsområder, jf vedlegg 2.

I **2006** ble det satt opp seks arbeidsområder, der område næringsutvikling var det feltet som var tildelt størst ramme, med om lag halvparten av midlene. I likhet med året før var “*Peer Gynt som spissing av konkurranseprofil*” det prosjektet som ble bevilget størst beløp. Målsetningene knyttet til prosjektet var de samme som året før. *Ungdomsprosjektet – Ung i Midtdalen* ble videreført fra 2005. Blant tiltakene var DølaLAN, Elevhuset på VVS, Ungdommens Kulturuke, Ungdommens Kulturmønstring og ungdomsklubb. *Ringebu Prestegard* ble også støttet med midler fra regionrådet. Prosjektet hadde følgende mål: Restaurering, re-etablering av stavkyrkjeutstillinga, etablering av trekulturverkstad, historisk bildeutstilling og besøks-/servicesenter.

I **2007** ble de samme seks områdene videreført, og de blir i planene nå omtalt som satsingsområder. Prosjektene Peer Gynt som spissing av konkurranseprofil og Ungdomsprosjektet – Ung i Midtdalen var regionrådets to største prosjektsatsinger også i 2007. Peer Gynt arbeidet videre de samme målene som i årene før, i tillegg kom en målsetning om kunstnerisk fornyelse av teaterforestillingen ved Gålåvatnet. Ringebu Prestegard – spissa profil ble videreført i 2007.

Også for **2008** ble satsingsområdene videreført. *Profilering av Midt-Gudbrandsdal* var et nytt, større prosjekt dette året, som skulle profilere Midtdalen i bo- og næringsssammenheng på de årlige Dølatreffene i Oslo. I 2008 ble det siste tilskuddet gitt til Peer Gynt (fordelt over to år). I alt bevilget regionrådet bevilget 3,4 mill til utviklingstiltak i Peer Gynt satsinga i årene 2005-08.

¹³ Målsetningene ble endret noe i løpet av arbeidet med prosjektet, og det ble operert med flere delprosjekter underveis.

På satsingsområdet Regionalt samarbeid ble det innledet en satsing ifm E6-utbyggingen i form av prosjektene *Vegen til nye muligheter* og *Arbeid med prioritering av ny E6 i NTP*. Førstnevnte prosjekt gjennomføres av Midt-Gudbrandsdal Næringsforening og skulle bl.a omfatte tettstedsutvikling, "kulturvegen" (gamle E6) og arrangementer. Prosjektet er senere utvidet til å gå nærmere inn på ringvirkninger av arrangementer.

I **2009** ble siste bevilgning gitt til Hundorp, Dale Gudbrands Gard. I alt ble det i perioden 2004-2009 bevilget 1,6 mill til dette arbeidet fra regionrådets side. Ung i Midtdalen ble videreført i 2009, og siste bevilgning til dette prosjektet ble gitt i 2010. Samlet ble det for perioden 2005-2010 gitt 2,5 mill til arbeidet med Ung i Midtdalen. Prosjekt *Vegen til nye muligheter* fikk også tilskudd i 2009. Nytt i 2009 var bevilgning til anleggsbidrag for bredbåndutbygging i regionen.

6.3.3 Lillehammer

I **2005** ble økonomiske støtten gitt til en rekke prosjekter innen de satsingsområdene *idrett, opplevelsesnæringer og jordbruk*. Blant de største prosjektene var *Kompetansesenter for toppidrett*, støtte til *Film 3, Kreativ Samlokalisering – Fabrikken, Regional internettportal, Rally Norway, Plast i Lysgårdsbakken og Ringvirkningsanalyse OL-parken*.

Regionens satsing på landbruk har i all vesentlighet vært kanalisert gjennom paraplyprosjektet NyGLØd, med regionens felles landbrukskontor som prosjektansvarlig. Dette gjaldt alle årene fra 2005-2009.

For **2006** ble fokusert sterkere på satsingsområdene enn årene før. Innenfor idrett ble prosjekt Vintersportsregionen Lillehammer initiert av Regionrådet i 2006. Formålet bak dette paraplyprosjektet var å øke trykket bak en helhetlig utvikling av regionen som vintersportsdestinasjon med fokus på både idrett i skole og utdanning, toppidrett, reiseliv og arrangementer og anlegg. I 2006 ble det knyttet til idrettssatsingen gitt støtte til *Idrettens kompetansesenter, Reiselivsinkubator, Forprosjekt skitunell og OL 2018*. Regionen engasjerte seg også i skjæringspunktet mellom kultur og næring. Arbeidet med å fremme filmsatsingen i regionen var et ledd i dette. Regionrådet ga i 2006 tilskudd til *Film3 og Stipendordning for filmstudenter*.

For **2007** ble hovedsatsingene videreført, samtidig som det var klart at det ble lagt sterkere vekt på *Vintersportsregionen*. Prosjektene fordelte seg innenfor satsingsområdene idrett, opplevelsesnæringer og landbruk, med en overvekt på de to førstnevnte både i økonomisk innsats og antall prosjekter. Før årsskiftet 2006/07 engasjerte man en egen prosjektleder for å koordinere og lede arbeidet med Vintersportsregionen. I løpet av første del av 2007 ble det definert 11 delprosjekter. Andre halvår ble brukt til å utarbeide delprosjektplaner, bemanne opp delprosjektene med prosjektledere og arbeidsgrupper og til å igangsette arbeidet.

Regionrådet støttet i tillegg enkeltprosjekter innen både idrett og opplevelsesnæringer, hvorav flere i større eller mindre grad bygde opp under Vintersportsregionen. Hva angår opplevelsesnæringer for øvrig, ble arbeidet med å bygge opp under filmmiljøet i Lillehammer-regionen videreført. Regionrådet

prioriterte også tiltak for å støtte opp under regionen som en helhetlig destinasjon for arrangementer og aktiviteter i skjæringspunktet mellom kultur og næring, jf støtte til prosjekter på *Aulestad* og *Stav*.

I handlingsplanen for **2008** vektla regionrådet viktigheten av å fokusere og markedsføre et lite antall satsingsområder. I tillegg til å spisse arbeidet inn mot de nevnte satsingsområdene valgte regionrådet å gå tyngre inn i et mindre antall større prosjekter istedenfor å spre de disponible midlene ut over et stort antall små. I prosjekt Vintersportsregionen ble arbeidet med flere av delprosjektene som ble initiert innledningsvis videreført og videreutviklet, mens de fleste kartleggingsprosjektene ble avsluttet.

Regionrådet prioriterte også tiltak for å støtte opp under regionen som en helhetlig destinasjon for arrangementer og aktiviteter i skjæringspunktet mellom kultur og næring. I 2008 ble det også gitt støtte til prosjekt *Videreutvikling av Jørstadmoen*.

I **2009** ble Vintersportsregionen en enda tydeligere hovedsatsing i Lillehammerregionen. I alt ble det bevilget midler til 12 store og små prosjekter innen dette satsingsområdet. Prosjektene fra 2008 for hhv kultur og næring samt film ble videreført i 2009.

6.3.4 Innhentede synspunkter mht regional betydning

Vi trekker først og fremst fram synspunkter fra politisk valgte representanter og ansatte i regionråd/VNK. Informasjonsinnhenting klarte ikke å avdekke særlige forskjeller mellom de ulike regionene når det gjelder synet på nytten av det regionale samarbeidet, selv om de ulike regionene nødvendigvis har ulik referanseramme ettersom midlene har vært benyttet ulikt, og innretningen av satsinger og prosjekter er forskjellige. Følgende synspunkter ble fremhevet av én eller flere av intervjuobjektene:

- Alternativet til partnerskapsmidler ville ha vært at OFK hadde fordelt mer av utviklingsmidlene sentralt, og dermed ville regionenes ulike utviklingsbehov ikke blitt tatt så godt hensyn til.
- Partnerskapsmidlene har tatt litt av presset for å slå sammen kommuner. Hvorvidt det er positivt er det ulike syn på.
- Ønsket om å styrke og utvikle regionene står sterkere i det politiske miljøet regionalt, bl.a fordi partnerskapsmidlene betyr at en har “penger å arbeide for” mht regional utvikling.
- Partnerskapsmidlene har gjort det mulig for regionen å satse på utviklingsarbeid innen utvalgte områder.
- Partnerskapsmidlene har skapt grobunn for utvidet regionalt samarbeid, også på områder som ikke finansieres av disse midlene.
- Politikerne kommer bedre i inngrep med næringslivet i regionen.
- Regionalt samarbeid om næringsutvikling betyr at det er lettere å se effekten av utvikling som skjer utenfor egen kommune (innenfor egen region).
- Regionsamarbeidet har klart å fange opp gode initiativ i samfunns- og næringsliv i regionen.
- Partnerskapsamarbeidet har minsket avstanden mellom kommunene/regionene på den ene siden og OFK på den andre, noe som bl.a har hatt positiv effekt på dialogen i plansaker og RHP.

- Regionrådssamarbeidet innebærer i realiteten et fjerde politisk nivå, noe som er krevende og bl.a betyr at det er viktig med god forankring i kommunene i regionen.

Som det framgår var meningene gjennomgående positive mht nytten av partnerskapsmidlene. Imidlertid har ingen av regionrådene gjort systematiske evalueringer av satsinger eller prosjekter finansiert av partnerskapsmidler. Men tilbakemeldingene og synspunktene i intervjuene er også her gjennomgående positive. Slik vi oppfattet det er disse basert på ulike erfaringer, slik som drøftinger i styrende organer, rapportering fra prosjekter og satsinger, omtale i media, samt tilbakemeldinger fra bedrifter/personer som har vært involvert i prosjekter fra “mottakersiden”. Vi trekker fram noen innspill fra de ulike regionene:

Valdres

- Markedsføringen av Valdres har gitt resultater ved at kunnskapen om - og kjennskapen til - Valdres har økt i den norske befolkningen.
- Valdres har blitt et sterkere “navn” nasjonalt, noe som har gjort det lettere å utløse midler fra sentralt hold.
- Valdres er satt på kartet mht FoU.
- Det har skjedd en mobilisering i regionalt kulturliv.
- Tilflytting av nederlendere.
- Valdres har fått bedre kompetanse på folkehelse.
- Det har blitt opparbeidet flere nye turløyper og vegetasjon er ryddet.
- Sammen med Valdres Destinasjon har VNK utviklet vertskapsrollen i regionen.
- Flere gardbrukere tjener penger på turisme gjennom prosjektet Gard og støl.

Midt-Gudbrandsdal

- Uten et tett regionsamarbeid ville neppe regionen klart å markere seg så tydelig ifm E6-utbyggingen.
- Tilbudet på Vinstra vgs er blitt styrket.
- Arbeidet med bolyst har vært positivt.
- Mye bra har vært gjort mht kultur og reiseliv.
- Ungdomsprosjektet har vært bra for ungdom i regionen.

Lillehammer

- Vintersportsregionen er den tunge satsingen ift reiseliv, opplevelser, arrangement og toppidrett, som bidrar til å tydeliggjøre og kommunisere merkevaren Lillehammer.
- Satsingen har positive effekter for hele Lillehammer-regionen, så vel som øvrige deler av Lillehammer Turist sitt virkeområde.
- Idrett i skole har blitt løftet ut av satsingen på Vintersportsregionen og fremstår nå som et foregangsarbeid ift arbeidet med folkehelse blant barn og unge, med skolen som arena.
- Satsingen på film bygger opp under produksjons-, forsknings- og utdanningsmiljøene i regionen og er med på å profilere regionen på en positiv måte.
- Landbrukssatsingen Ny GLØD/Mer GLØd har bidratt til større fokus på og bedre samordning av utviklingsarbeidet innenfor landbruksnæringa

Våre vurderinger av regional betydning og regional verdi slik det var forutsatt i partnerskapsavtalen kommer i kapittel 7.

7. REVISJONENS VURDERINGER

Vurderingene i kapitlene 7.1 – 7.3 tar utgangspunkt i problemstillingene skissert i kapittel 1. Innledningsvis i hvert av disse avsnittene angir vi revisjonskriteriene slik de er utledet med basis i relevante kilder. Grunnlaget for revisjonskriteriene er drøftet i kapittel 3.

7.1 FYLKESKOMMUNENS BIDRAG TIL GJENNOMFØRING AV PARTNERSKAPSAVTALENE

Problemstilling 1: I hvilken grad har fylkeskommunen bidratt til gjennomføring av avtalen, herunder i hvilken grad de har bidratt kompetansemessig og økonomisk?

7.1.1 Revisjonskriterier

Som revisjonskriterier har vi lagt til grunn partnerskapsavtalenes bestemmelser om økonomisk bidrag fra Oppland fylkeskommune, og hvordan OFK har vært representert i beslutningsorganet. Denne representasjonen har blitt endret i løpet av de fem årene vi har tatt for oss, noe som er beskrevet i kapittel 4.2.

7.1.2 Vurdering av fylkeskommunens bidrag til gjennomføring av avtalene

Når det gjelder det økonomiske bidraget fra fylkeskommunens side har det vært holdt på samme nivå i perioden 2005 – 2009. I intervjuene kom det flere innspill på så vel størrelsen på beløpet som fordelingen mellom regionene. Vi skal imidlertid ikke gi oss inn på noen vurdering av disse forholdene da det økonomiske bidraget har vært slik som forutsatt.

Representasjonen i beslutningsorganet ble som nevnt i kapittel 4.2 forandret i 2007. I likhet med hva som kom fram i OFKs egen evaluering av partnerskapsinstituttet (jf kapittel 4.4) så var det flere av de intervjuede som var kritisk til denne omleggingen som innebar at “vanlige” fylkestingsrepresentanter ble sittende i regionrådene. Kritikken går på at dette ga svakere kobling til fylkeskommunens ledelse, noe som bl.a viste seg ved at de nye representantene ikke hadde så god kjennskap om hvilke prosesser som pågikk i fylkeskommunen og heller ikke kunne forplikte OFK i samme grad som tidligere. Vi har også fått vite at en del av de nye representantene ikke kunne prioritere å komme på møtene fordi de hadde mindre tid til å gå i slike møter. I sum ga dette som resultat at tilknytningen mellom regionsamarbeidene på den ene og OFK på den andre ble svakere. Sannsynligvis var slike synspunkter

medvirkende til at fylkestinget i oktober 2010 (sak 44/10) besluttet å endre sin representasjon til regionrådene¹⁴.

Vår vurdering av OFKs representasjon til regionrådene tar utgangspunkt i revisjonskriteriene. Så langt vi kjenner til har representasjonen til regionrådene hatt den sammensetning som forutsatt, både i perioden fram til omleggingen i 2007 og etter dette. Når det gjelder å vurdere *hvor godt* dette har fungert så gir ikke revisjonskriteriene noe holdepunkt for ytterligere vurderinger. Vi har derfor ikke noe å legge til de vurderingene som ble innhentet, og som er referert i hovedtrekk ovenfor.

7.2 ETTERLEVELSE AV FORUTSETNINGER I AVTALENE

Problemstilling 2: Er viktige forutsetninger i avtalene etterlevd?

7.2.1 Revisjonskriterier

Forutsetningene er hentet fra partnerskapsavtalene, som nevnt i kapittel 1 så har vi gått inn på følgende forutsetninger i avtalene:

- Støtte skulle ikke innebære subsidiering av bedrifter (enkeltvis eller grupper av bedrifter) som faller inn under Innovasjon Norge eller tilsvarende offentlige virkemiddelaktører sitt ansvarsområde.
- Varig drift skulle ikke finansieres via avtalene.
- Midler skulle ikke brukes til oppgaver som kommunene tradisjonelt og formelt har ansvar for.
- Rapportering skulle skje iht fastlagte regler, jf vedlegg til avtalen.
- “Dobbeltfinansiering” fra OFKs side skulle ikke forekomme.

Disse punktene utgjør de viktigste revisjonskriterier for problemstilling 2.

Når det gjelder spørsmålet om *subsidiering* er det i dette punktet gitt en henvisning til virkeområdet til Innovasjon Norge (og andre virkemiddelaktører).

Fra Innovasjon Norge blir det opplyst at det ikke finnes noen klar definisjon av hvilke bedrifter som kan søke om tilskudd eller finansiering (Børde, 2011). Innovasjon Norge har til formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

Bevilgningen til prosjekter skal bidra til å oppfylle målet om økt innovasjon i næringslivet ved å sette Innovasjon Norge i stand til å bidra med, koble og utløse finansiering, kompetanse og nettverk. Innovasjon Norge retter innsatsen mot prosjekter i idé-, utviklings-, kommersialiserings- og internasjonaliseringsfasen.

Målgruppen omfatter primært:

¹⁴ Vi har ikke hentet inn synspunkter på hvordan den nye har fungert.

- etablerere
- oppfinnere
- unge bedrifter
- små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og vekstpotensial
- kvinner

Normalt kreves det at bedriften har et eget organisasjonsnummer for å motta tilskudd eller finansiering.

Selv om EØS-regelverket ikke er nevnt i partnerskapsavtalene, kan et annet holdepunkt være hva EØS-avtalen sier om offentlig støtte (jf FAD 2007, s 25/26). For å omfattes av avtalens regler om offentlig støtte, må støttemottaker være et *foretak* i EØS-avtalens forstand. Foretaksbegrepet omfatter enhver enhet som driver økonomisk aktivitet, noe som defineres nærmere til å *tilby varer og tjenester i et marked*. Organisasjoner som alene ivaretar sosiale eller kulturelle funksjoner vil som regel ikke anses for å drive økonomisk aktivitet. På den annen side vil normalt offentlig tjenesteyting anses som økonomisk aktivitet hvis den tilbys i konkurranse med private aktører. Ifølge veilederen kan det i mange tilfeller være vanskelig å skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, og dette kan forandre seg over tid.

EØS-regelverket inneholder videre bestemmelser om hva som er tillatt/ikke-tillatt offentlig støtte. Dette er et komplekst regelverk, som det er vanskelig å forklare kortfattet. Vi har uansett valgt å se bort fra dette ettersom avtalene sier at partnerskapsmidlene *ikke* skal brukes til å subsidiere bedrifter.

Når det gjelder *rapportering* så sier partnerskapsavtalene at sluttrapportene skal inneholde:

- målsetting for prosjektet
- status for gjennomførte tiltak
- redegjørelse for oppnådde resultater
- regnskap
- evaluering av tiltak/prosjekter

Kravene til årsrapportene er mindre omfattende. Vi gjengir ikke disse her ettersom vi vil konsentrere oss om sluttrapportene.

7.2.2 Vurdering av etterlevelse av forutsetninger i avtalene

Vi har tatt utgangspunkt prosjektene/satsingene som ble omtalt i vedlegg 5, til sammen 21 stykker.

Subsidiering

Vi anser at subsidiering av bedrifter er en problemstilling i et fåtall av sakene. Av de 21 prosjektene/satsingene gjennomgått i vedlegg 5 har vi kommentert dette temaet for fem av dem. Dette er gjort med utgangspunkt at subsidiering kan tenkes å være en problemstilling. Etter vår oppfatning er det neppe snakk om at det har vært gitt "ulovlig" støtte til alle disse. Med basis i revisjonskriteriene har vi følgende kommentarer til disse fem prosjektene:

Peer Gynt er et aksjeselskap som på egen hjemmeside presenteres som en “kunst- og kulturprodusent”. Selskapet har private aksjonærer, og siden 2008 har disse aksjemajoriteten¹⁵. Selskapet har eget org.nr, og er så vidt vi forstår berettiget til å søke støtte fra Innovasjon Norge. Ut fra dette oppfatter vi at støtten gitt til *Peer Gynt* kan være i strid med vilkåret om bedriftsstøtte.

I forhold til EØS-regelverket er det spørsmål om *Peer Gynt AS* ivaretar “sosiale eller kulturelle funksjoner”, og det derfor ikke kan anses at selskapet driver økonomisk aktivitet (og i så fall faller utenfor støtteregelverket). Vi har ikke vurdert dette, og spørsmålet er som nevnt over hvor relevant EØS-regelverket er.

Breiband, der er støtte gitt til Eidsiva Bredbånd og Gudbrandsdal Energi. Begge disse selskapene er aksjeselskaper, og skulle ut fra prinsippet om næringsnøytralitet ligge innenfor Innovasjon Norges “ansvarsområde”. Fra Innovasjon Norge opplyses at denne typen selskaper i praksis ikke omfattes av deres ordninger. Et annet moment er at fylkeskommunen selv har gitt betydelig beløp i støtte til bredbåndsutbygging.

Etablering av Ringebu Natur er en virksomhet som er registrert med org.nr (Ringebu Utmarkslag). I følge Innovasjon Norge fikk utmarkslaget bedriftsutviklingsmidler til dette tiltaket, og faller dermed inn under deres ansvarsområde. På den annen side har virksomheten preg av å være et ganske “løst” samarbeid mellom næringsdrivende i og med at prosjektet dreide seg om å etablere et serviceorgan for markedsføring av utmarksrelaterte tjenester.

Utvikling av Gålå skianlegg var et tiltak i samarbeid mellom 5 idrettslag i Gudbrandsdalen. Utbygging av idrettsanlegg i regi av idrettslag støttes ikke av Innovasjon Norge.

Kreativ samlokalisering, Fabrikken - Fabrikken er ingen tradisjonell bedrift som drives på kommersiell basis, men en overbygning for et bedriftsfellesskap. Innovasjon Norge opplyser at bedrifter av denne typen i prinsippet kan søke om tilskudd til bygningsmessige tiltak, men at for virkemidler rettet mot bedriftsutvikling vil det være bedriftene lokalisert der som er relevante. Regionkoordinator for Lillehammerregionen opplyser for øvrig at støtte til Fabrikken ble drøftet på prinsipielt grunnlag med OFK i 2006.

Oppsummert kan vi si at gjennomgangen over ikke peker på noe tilfelle der vi klart kan slutte at regionrådet har gitt tilskudd til bedrifter, eller grupper av bedrifter, som er å anse som “ulovlige” iht partnerskapsavtalen. For ett tilskudd vil vi regne det som ganske sikkert at dette ikke er “ulovlig” (Gålå skianlegg), mens de fire andre etter vårt syn er tolkningstilfeller som det kreves mer inngående vurderinger for å konkludere på.

Etter vår oppfatning viser tilfellene over at tolkningen av forutsetningene knyttet til subsidiering kan være problematisk. Revisjonen mener at dette tyder på at henvisningen til Innovasjon Norge sitt ansvarsområde kan være vanskelig å praktisere og tolke i praktiske tilfeller når det er snakk om å gi tilskudd til én eller flere bedrifter. Som illustrert i den korte gjennomgangen ovenfor, kan det finnes tilfeller der det potensielt er vanskelig å avgjøre om bedriftene ligger innenfor Innovasjon Norges

¹⁵ Som det framgår av vedlegg 5 så ble støtte gitt fra regionrådet fram til og med 2008.

ansvarsområde. Henvisningen til “tilsvarende offentlige virkemiddelaktører” framstår som enda mindre konkret, og det er slik revisjonen oppfatter det vanskelig å slutte hva som menes her.

Varig drift

Som nevnt er det ikke definert hvor lenge et tilskudd skal kunne gis, for at det skal være snakk om støtte til “varig drift”. Det synes som at det blir lagt grunn fra regionrådene og fylkeskommunen at støtte ikke bør gis over mer enn 5 år. Av de utvalgte 21 prosjekter/satsinger gjelder dette følgende¹⁶:

Merkevarerprogrammet i Valdres – Dette er ikke et prosjekt som støttes, da det er snakk om en satsing som drives i VNK-regi. Vi antar derfor at det ikke kan være snakk om støtte til varig drift.

Frisk i Valdres – Samme kommentar som over.

Ung i Midtdalen – Regionkoordinator har opplyst at regionrådet hadde ønsket å avvikle finansieringen av dette prosjektet i 2009, ved at det ble lagt opp til et spleiselag mellom kommunene og OFK med virkning fra 2010. Dette ble det ikke noe av og støtten fra regionrådet ble forlenget for 2010, men prosjektet får ikke partnerskapsmidler i 2011.

Vintersportsregionen, prosjektledelse – En hovedsatsing for Lillehammerregionen siden 2006. Til forskjell fra de nevnte prosjektene i Valdres så har eksterne aktører hatt prosjektledelsen, de siste par årene i regi av Lillehammer Turist, som er en medlemsorganisasjon for turistnæringen i Lillehammerregionen og deler av Gudbrandsdalen. Spørsmålet er om dette medfører at regionen dermed støtter prosjektet på varig basis¹⁷, eller om den funksjonen som Lillehammer Turist utfører er å regne som en innkjøpt tjeneste for å drifte prosjektet. Dette er juridiske spørsmål revisjonen ikke har tatt stilling til, og som kan fortone seg som ganske “tekniske” tatt i betraktning at regionene har fått ganske stor handlefrihet til å utpeke sine egne satsingsområder. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.3.

Gjennomgangen av 21 prosjekter i vedlegg 5 viser at tilskudd stort sett gis for maksimum 5 år. I tre av de fire tilfellene gjennomgått ovenfor er det ikke snakk som tilskudd til prosjekter, men satsinger i regionrådets/VNKs regi iht vedtatte handlingsplaner. Vi antar at reglene mht varig drift som gjelder for tilskudd til prosjekter, ikke omfatter slike satsinger.

Kommunale oppgaver

Vi har ikke funnet at partnerskapsmidlene er blitt brukt til oppgaver som kommunene “tradisjonelt og formelt” har ansvar for. I vedlegg 5 er de to ungdomsprosjektene Ung i Midtdalen og UFO (Lillehammerreg.) nevnt fordi dette er prosjekter som grenser mot arbeidet som kommunene gjør overfor ungdom. Vi anser imidlertid at det ikke er opplagt at disse prosjektene kan sies å løse oppgaver som kommunen har ansvar for, ettersom det ikke er snakk om oppgaver som kommunene er pålagt å utføre.

¹⁶ Som har fått støtte 6 år eller mer, medtatt støtte som er gitt før 2005 og etter 2009.

¹⁷ Hvis en antar 5 år er grensen for varig støtte. Regnet fra starten er 2011 er det sjettede året for prosjekt Vintersportsregionen, som nå har fått navnet Snowball.

Rapportering

Vi har primært sett på sluttrapportene, og særlig hvorvidt de oppfyller kravene til innhold jf revisjonskriteriene. Vi har ikke vurdert grundig om innholdet kan sies å være nyttig eller formålstjenlig for regionrådet i sin vurdering av resultater fra prosjektet da dette i stor grad avhenger av hvilken informasjon regionrådet har behov for, og hva de evt kjenner til gjennom andre kilder.

Vi skal ikke kommentere rapporteringen fra alle prosjektene omtalt i vedlegg 5, men trekke fram noen momenter knyttet til rapporteringen:

- Sluttrapport er ikke levert for alle prosjekter hvor prosjektet etter planen skulle være fullført. Det kan enten skyldes at prosjektet er blitt forsinket, eller at prosjektet videreføres i en annen form, evt annet prosjekt. I sistnevnte tilfelle kan det ha vært avtalt med regionkoordinator at prosjektet ikke sluttrapporteres. Etter vår oppfatning er det rimelig at dette kan være en praktisk og naturlig tilpasning i enkelte tilfeller.
- I noen få tilfeller foreligger ikke sluttrapport, selv om prosjektet er avsluttet.
- Flere av de gjennomgåtte sluttrapportene har klare mangler. Gjengangere er at det mangler regnskap, redegjørelse for oppnådde resultater og mangelfull evaluering av tiltak/prosjekter.
- For Valdres' vedkommende er det for de fleste satsingene ikke blitt laget års-/sluttrapporter, jf Merkevarerprogrammet og Frisk i Valdres. Disse har blitt rapportert i årsmeldingen fra VNK.

Etter vår oppfatning medfører mangler ved sluttrapportene som påpekt ovenfor at det er fare for at regionrådene får et dårligere grunnlag for å vurdere resultater av prosjekter som er avsluttet. Det uheldige med dette er først og fremst at regionrådet kan sitte igjen med et svakere erfaringsgrunnlag og læreeffekt fra gjennomførte prosjekter enn ønskelig. Et resultat av dette kan være at det blir vanskeligere å "kontrollere" at prosjektet gjennomførte de tiltak det skulle, og med de resultater som var forespeilet. Mer alvorlig er kanskje at regionrådet kan stå svakere ved vurdering av framtidige prosjekter og satsinger. I neste omgang vil det kunne bety at grunnlaget for beslutninger om framtidige prosjekter og satsinger skjer på et dårligere grunnlag enn det burde.

En kort kommentar til rapporteringen i Valdres: Bestemmelsene om års-/sluttrapporter gjelder, i følge vedlegg 4 til partnerskapsavtalen, "tilskuddsmidler fra regional partnerskapsavtale". Ettersom VNK gjennomfører disse prosjektene i egen regi – og ikke yter tilskudd til eksterne aktører - så er det etter vårt syn naturlig at VNKs egen årsrapportering er det relevante verktøy de styrende organer i regionen har for å følge opp prosjektene.

Dobbelfinansiering

Som nevnt i kapittel 6.2 så oppfattes reglene om dobbelfinansiering som vanskelig å praktisere og dessuten som inkonsekvent brukt også fra fylkeskommunens side. Av de prosjektene vi har sett på i vedlegg 5, har 7 prosjekter blitt støttet av OFK (i tillegg til partnerskapsmidlene). Spørsmålet er bl.a om dette er "uheldig" dobbelfinansiering, slik som definert av OFK overfor regionrådene¹⁸. I den grad det er tale om dobbelfinansiering er det også et spørsmål hvem som evt har tatt initiativ til en slik finansiering.

¹⁸ Husk at regelen om dobbelfinansiering ikke er tatt inn i selve avtalen, men har kommet til etterpå, jf kapittel 1.2.

Hvis vi går tilbake til kapittel 1.2, og formuleringen som framgår der angående dobbeltfinansiering, så er hovedprinsippet at OFK enten bidrar med partnerskapsmidler *eller* utviklingsmidler. Med dette utgangspunkt så er sannsynligvis ikke snakk om dobbeltfinansiering i alle de 7 prosjektene.

Den ordlyden vi refererer til har også et tillegg, nemlig at det kan “i særskilte tilfeller være riktig å bidra med ekstra OFK-midler” under forutsetning at “kommunene eller andre parter bidrar tilsvarende”. I dette ligger det to premisser, nemlig at det skal være et særskilt tilfelle og at kommunene eller andre skal stille med minst det samme som fylkeskommunen gjør.

Når det gjelder spørsmålet om “særskilt tilfelle” så antas at det må være fylkeskommunen som vurderer dette, slik at hvis det nevnte kravet til finansiering er oppfylt og fylkeskommunen går inn med midler, så er pr definisjon kravet om “særskilt tilfelle” oppfylt.

Dermed avhenger spørsmålet om det i det konkrete tilfelle er snakk om “uheldig” dobbeltfinansiering, av om kommunene eller andre bidrar med finansiering som angitt. Basert på sluttrapportene var ikke dette tilfelle for prosjektet Dale Gudbrands Gard. For prosjektene Peer Gynt¹⁹, Veien til nye muligheter, Aulestad og UFO var bidraget fra andre finansiører enn OFK (og regionrådet) like stort som eller større enn bidraget fra fylkeskommunen. For Ung i Midtdalen var kravet om finansiering oppfylt for noen av årene. For Fabrikken har vi ikke klart å bringe fakta på det rene²⁰.

Vår samlede vurdering av denne gjennomgangen er at regelen om dobbeltfinansiering ikke er brutt i mange tilfeller, det er snakk om 1, muligens 2, av 7 prosjekter der OFK har gått inn med støtte (i tillegg til partnerskapsmidler). En annen sak er at regelen oppfattes som vanskelig å tolke, noe som er et problem i seg selv. Det kan både ha sammenheng med at regelen ikke er klart nedfelt i avtalen, den kan være vanskelig å oppfatte og er lite “intuitiv”. Basert på en del av tilbakemeldingene vi har fått fra regionene er den også blitt ulikt praktisert over tid, uten at det kan belegges konkret ut fra de prosjektene vi har tatt for oss.

7.3 MIDLENES REGIONALE INNRETNING

Problemstilling 3: Har tiltak/prosjekter finansiert gjennom avtalene hatt ”regional betydning og gitt regional merverdi” (Jf partnerskapsavtalenes pkt 6).

Når det gjelder prosjektenes ”regionale betydning og merverdi” er dette vanskelig å måle, både for enkeltprosjekter og større satsinger. Ingen av regionrådene har gjort evalueringer av prosjekter finansiert av partnerskapsmidler. Dette har heller ikke vært gjort innen rammene av forvaltnings-revisjonsprosjektet. Årsaken er delvis at det ville vært svært ressurskrevende å foreta en evaluering av regional betydning og evaluering i et slikt omfang at det ville kunne høstes relevante resultater. Vi vil imidlertid vise til at vi har hentet inn mange erfaringer og synspunkter mht regional betydning og nytteverdi fra personer som har vært involvert i partnerskapsarbeidet, jf kapittel 6.4.

¹⁹ Basert på årsrapporter, revisjonen har ikke fått sluttrapport.

²⁰ Jf også merknad i tabell i vedlegg 5.

Et annet forhold er at i forvaltningsrevisjon så skal vurderingene holdes opp mot revisjonskriterier. Etter vår oppfatning er det vanskelig å etablere autoritative kriterier for hva som skal til for at bruk av en viss sum med penger til regionale prosjekter kan sies å ha regional betydning og merverdi. Spørsmålet er bl.a hvilke regionale effekter man skal se etter, og hvordan ulike typer gevinster som oppstår i regionen skal vurderes opp mot de midler regionrådet har bevilget²¹.

I vurderingen av regional betydning og merverdi har vi derfor valgt å ta utgangspunkt i vilkåret som er satt i partnerskapsavtalene om at “midlene skal brukes til utviklingsprosjekter i samsvar med fylkesplanen og regionalt handlingsprogram der praktisk utprøving kan inngå”. Det betyr at vurderingene i større grad rettes mot regional *innretning* av virkemidlene enn mot regional betydning og merverdi.

7.3.1 Revisjonskriterier

Med dette utgangspunktet har vi valgt å se på hva de ulike års Regionale handlingsplaner (RHP) sier om de enkelte regioners profiler og utviklingsområder. Dette er beskrevet i kapittel 1 i vedleggene 1-3. Regionenes profiler og utviklingsområder ble endret noe i løpet av denne femårsperioden, men endringene var såpass små at vi har valgt å utforme et sett med kriterier for hele perioden, og heller bemerke spesielle endringer som skjedde.

Valdres

For Valdres sin del har merkevarebygging stått sentralt ved at dette har vært regionens spissede profil fra 2006. Vi anser derfor dette som den klareste føringen fra Regionalt handlingsprogram.

Ut fra øvrige samarbeids- og utviklingsområder legger vi grunn at regionen i perioden også skulle bidra til å:

- utvikle landbruk og reiseliv
- fremme økt omstilling, nyskaping og kreativitet med særlig vekt på primærnæringene
- arbeide for bedre infrastruktur
- samordne arealforvaltningen
- øke kompetansenivået ved økt samarbeid mellom skole og næringsliv
- styrke ungdomsmiljøet
- profilere og utvikle Valdres som helseregion.

Midt-Gudbrandsdal

Ut fra konkurranseprofil og spisset profil står kulturbasert næringsutvikling basert på natur- og kulturarv sentralt for Midt-Gudbrandsdal sitt vedkommende. Særlig vektlegges tilknytningen til Per Gynt –festivalen og Dale Gudbrands Gard, fra 2008 også Ringebu Prestegard.

²¹ Mao. en nytte-/kostnadsvurdering av tiltak finansiert med partnerskapsmidler.

Basert på regionens utviklingsområder skulle den også arbeide for å:

- profilere Midt-Gudbrandsdal som et bra sted å bo og arbeide
- øke samordning og kompetanseutvikling i reiselivet
- videreutvikle lokale ressurser og råstoff
- videreutvikle kompetansemiljøet ved Vinstra vgs
- styrke koblingen mellom skole og lokalsamfunn
- videreutvikle næringslivet, jf prosjektet "Vegen mot nye muligheter i Midt-Gudbrandsdal" (2009)

Lillehammer

Lillehammerregionen sin konkurranseprofil er i forhold til de to andre regionene ganske vid og mindre konkret. Basert på regionens spissede profil har regionens fokus vært rettet mot opplevelsesbaserte næringer. I perioden fram til og med 2008 rettet denne seg mot kultur, film, idrett og reiseliv. I 2008 kom utvikling av vintersportsregionen inn som et nytt område, og fra 2009 er utvikling av arrangementskompetanse og vintersportsregionen Lillehammer tatt inn i den spissede profilen.

Blant samarbeids- og utviklingsområdene stod følgende temaer sentralt:

- satsing på kultur- og kunnskapsbaserte næringer
- profilering av regionen som internasjonalt reisemål
- utvikle god infrastruktur
- arbeide for et robust og konkurransedyktig landbruk
- videreutvikle vintersportssatsingen i regionen (fra 2008)

7.3.2 Vurdering av bruken av partnerskapsmidlene opp mot regionenes satsingsområder

Generelt er revisjonen av den oppfatning at det er godt samsvar mellom sammensetningen av regionenes satsinger og hvilke prosjekter de støttet på den ene siden, og profiler og utviklingsområder i de regionale handlingsprogrammene på den andre.

For alle de tre regionene så har vi funnet at innretningen av partnerskapsmidlene har ivaretatt alle de temaer og områder som er omtalt i avsnittet om revisjonskriterier. Med dette menes at vi ikke finner mange områder under de respektive regioner som *ikke* er omfattet av regionens satsingsområder eller hvor det ikke er gitt tilskudd til prosjekter av ulikt omfang. Det alt i alt gode samsvar med hva som er formulert som regionenes prioriteringer i RHPene og den faktiske anvendelsen av partnerskapsmidler kan også tyde på at det har vært et relativt nært samspill mellom regionene og fylkeskommunen i formuleringen av disse prioriteringene.

Vi knytter noen kommentarer til hver region, jf innholdet i revisjonskriteriene:

Valdres

For Valdres har merkevareprogrammet stått sentralt helt siden 2005/-06. De tre områdene *øke kompetansenivået, styrke ungdomsmiljøet og profilere og utvikle Valdres som helseregion* har alle blitt tilført betydelige midler fra regionrådet/VNK, jf kapittel 6.3 og vedlegg 1. Arbeidet med *forbedret infrastruktur* (E 16 og Leirin) har pågått i alle arene vi har tatt for oss, selv om dette ikke har representert en tung økonomisk satsing for regionen.

Utvikling av *reiselivet* har så vidt vi oppfatter i stor grad skjedd gjennom tilretteleggende tiltak (rydding, merking, skilting) og satsing på kultur, herunder festivalene. Utvikling av *landbruk/primærnæringene* har vært omfattet av ulike tiltak, men har så langt vi kan se kommet noe i bakgrunnen av satsingen på kultur/opplevelser, jf at landbrukssatsingen først kom inn i handlingsprogrammet i 2009. *Samordning av arealforvaltningen* har hatt en beskjeden plass i regionrådets/VNKs arbeid og inngår ikke blant innsats- eller satsingsområdene, vi kan ikke se at dette området har vært omtalt i årsmeldingene i perioden 2005-09.

Midt-Gudbrandsdal

Vektleggingen av Hundorp Dale Gudbrands Gard og Peer Gynt er blitt fulgt opp fra regionrådets side. Når det gjelder utviklingsområdene som er nevnt foran, så finnes de fleste tydelig igjen i form av de prosjektprioriteringer regionrådet har gjort i perioden 2005-09. Bedømt ut fra beskrivelsen av regionrådets aktivitet i årsmeldingene og handlingsplaner finnes den svakeste koblingen for områdene *økt samordning og kompetanseutvikling i næringslivet* og *videreutvikling av lokalt råstoff*. Prosjekter som berører disse temaene har fått relativt beskjedne midler fra regionrådet i perioden.

Lillehammer

Som nevnt er Lillehammerregionen sin konkurranseprofil mindre konkret enn tilfellet er for de to andre regionene. Vi finner at det også for denne regionen er godt samsvar mellom regionrådets prioritering mht bruk av midler og profiler og satsingsområder. En kommentar er imidlertid at vintersportregionen først kom inn i RHP fra 2008/-09, mens dette området sto sentralt i regionens satsing helt fra 2006. Vi vil også trekke fram at *utvikling av god infrastruktur* utfra årsmeldinger og handlingsplaner har utgjort en beskjeden del av regionrådets arbeid.

8. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i problemstillingene for prosjektet og vurderingene foran har revisjonen kommet til følgende konklusjoner:

1. *I hvilken grad har fylkeskommunen bidratt til gjennomføring av avtalen, herunder i hvilken grad de har bidratt kompetansemessig og økonomisk?*

Representasjonen til regionrådene hatt den sammensetning som forutsatt, både i perioden fram til omleggingen i 2007 og etter dette. Det økonomiske tilskuddet har vært som forutsatt i partnerskapsavtalene. Når det gjelder å vurdere *hvor godt* fylkeskommunens politiske og økonomiske bidrag har fungert så gir ikke revisjonskriteriene noe holdepunkt for ytterligere vurderinger.

2. *Er viktige forutsetninger i avtalene etterlevd?*

Midlene skulle ikke benyttes til følgende formål:

- *Subsidiering av enkeltbedrifter eller grupper av bedrifter.* Revisjonens konklusjon: Gjennomgangen av utvalgte saker viser at det kan stilles spørsmål ved om denne forutsetningen er overholdt i alle saker, men vi kan ikke trekke klare konklusjoner om dette. Den generelle henvisningen til Innovasjon Norges ansvarsområde (og andre virkemiddelordninger) gir etter vårt syn lite konkrete holdepunkter for regionrådet mht å vurdere om det kan gis støtte til bedrifter eller grupper av bedrifter.
 - *Varig drift.* Revisjonens konklusjon: I de fleste tilfeller der det ytes tilskudd til prosjekter så er det ikke gitt tilskudd i mer enn 5 år.
 - *Kommunale oppgaver.* Revisjonens konklusjon: Vi har ikke funnet tilfeller der denne forutsetningen er brutt.
 - *Sluttrapportering av prosjekter som har fått tilskudd.* Revisjonens konklusjon: I flere tilfeller har rapporteringen vært mangelfull, noe som etter vår oppfatning svekker muligheten til å høste erfaringer av prosjektet som har vært støttet.
 - *“Dobbeltfinansiering” mot OFKs øvrige tilskuddsordninger.* Revisjonens konklusjon: I et fåtall tilfeller har vi funnet at denne forutsetningen er blitt brutt. Tilbakemeldinger tyder på at reglene for dobbeltfinansiering kan være vanskelig å forstå og praktisere.
3. *Har tiltak/prosjekter finansiert gjennom avtalene hatt ”regional betydning og gitt regional merverdi”?*
- Hvorvidt utviklingstiltak/prosjekter finansiert via partnerskapsmidler har hatt regional merverdi, har vært vanskelig å vurdere konkret. Inntrykket fra intervjuer med personer fra regionene som har vært involvert i arbeidet, tilsier imidlertid at regionrådenes prosjektfinansiering har gitt mange positive effekter for de respektive regioner.

- Generelt er revisjonen av den oppfatning at det er godt samsvar mellom sammensetningen av regionenes satsinger og hvilke prosjekter de støttet på den ene siden, og profiler og utviklingsområder i de regionale handlingsprogrammene på den andre.

Ut fra disse konklusjonene vil vi fremme følgende *anbefalinger*:

- a. Reglene for støtte til enkeltbedrifter og grupper av bedrifter bør om mulig klargjøres.
- b. Kravet til sluttrapportering av prosjekter, og innholdet i disse, bør skjerpes inn.
- c. Reglene for dobbeltfinansiering kan være vanskelig å forstå og praktisere, og bør derfor vurderes reformulert.

REFERANSER

Andersen, O.J. og Røiseland, A (2008): *Partnerskap – Problemløsning og politikk (red)*. Fagbokforlaget, Bergen.

Bråthen, B, Frydenberg, B og Rogndokken, O.K (2007): *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor*. Norges Kommunerevisorforbund.

Børde, L (2011): Personlig meddelelse – Innovasjon Norge, 3.5.11.

Gjertsen, A (2005): *Fritt Fram i Oppland? En underveisevaluering av Fritt Fram forsøket*. NF-rapport nr 7/2005. Nordlandsforskning, Bodø.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): *Veileder - EØS-avtalens regler om offentlig støtte*.

Higdem, U (2007a): *Regional Partnerships and their Constructions and Implementations. A case study of the counties of Oppland, Hedmark and Østfold*. Dr. scient thesis 2007/14. Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås.

Higdem, U (2007b): Regionale partnerskap – en innovasjon med staten som partner? Fra: Rønning, R og Teigen, H (red): *En innovativ forvaltning?* Fagbokforlaget, Bergen.

Higdem, U (2009): *Governance og partnerskap i offentlig planlegging i Norge*. Kart og plan, vol 69, pp 113-125.

Higdem, U, de Souza, P og Høyser, H.C (2010): *Det regionale partnerskapet; Hvem, Hvordan og til Hvilken nytte?* Prosjektbeskrivelse.

Knudsen, J.P, Moen, B, Persson, L.O, Skålnes, S og Steineke, J.M (2005): *Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. Nordregio WP 2005:1. Stockholm.

Kommunenes Sentralforbund (2010): *Regionråd - samarbeid og samhandling*.
www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Interkommunalt-samarbeid/Regionrad---samarbeid-og-samhandling/.

Monsen, L-K og Sundet, M (2008): Partnerskap eller pratnerskap? Kapittel 6 i: *Partnerskap – Problemløsning og politikk (red)*. Fagbokforlaget, Bergen.

Nilsen, J.K og Vinsand, G (2009): *Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer? Følgeevaluering av fire regionråd*. Utarbeidet på oppdrag fra KS. NIVI Rapport 2009:4. NIVI, Oslo.

Oppland fylkeskommune (2005): *Fylkesplan 2005 – 2008. Regionalt handlingsprogram 2005*.

Oppland fylkeskommune (2006): *Regionalt handlingsprogram 2006*.

Oppland fylkeskommune (2007): *Regionalt handlingsprogram 2007*.

Oppland fylkeskommune (2008a): *Regionalt handlingsprogram 2008*.

Oppland fylkeskommune (2008b): “Fylkesrådmannen – tilsagn til de samarbeidende kommunene i Lillehammerregionen om 2,5 mill i partnerskapsmidler.” Adm vedtak 5.5.08.

Oppland fylkeskommune (2009): *Regionalt handlingsprogram 2009*.

Oppland fylkeskommune (2010): *Gjennomgang av partnerskapsinstituttet for Oppland fylkeskommune*. Høringsdokument til kommunene.

Vinsand, G (2009): *Norge - hybridenes hjemland*. Presentasjon på KS Arbeidslivskonferanse. Oslo, 24.november 2009.

Vinsand, G og Nilsen, J.K (2007): *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status. utfordringer og endringsplaner*. Utarbeidet på oppdrag fra KS. NIVI Rapport 2007:2. NIVI, Oslo.

Vedlegg 1 Valdres

1 Regionale profiler

Nedenfor gjengis profiler og samarbeids- og utviklingsområder slik de ble formulert i regionalt handlingsprogram. Deretter beskrives endringer som ble gjort i perioden 2006-2009 (sammenlignet med året før).

2005

Konkurransprofil

”Stølsriket Valdres – en ledende region på kultur- og naturbasert næringsutvikling med utgangspunkt i landbruk, reiseliv og tilstøtende næringer.”

Samarbeids- og utviklingsområder

- *”Bidra til økt omstilling, nyskaping og kreativitet, spesielt innen primærnæringene. Vurdere et nettverksbasert Center of Expertice innen Fjellregionen som en del av dette veivalget.*
- *Videreutvikling av reiselivet med basis i regionens natur- og kulturgrunnlag.*
- *Bedre infrastruktur og samordning av arealforvaltningen.*
- *Øke kompetansenivået, med økt samarbeid mellom skole og næringsliv, herunder et videregående skoletilbud og desentralisert høgskoleutdanning. Stryke ungdomsmiljøet.*
- *Profilere og videreutvikle Valdres som helseregion ved å gi innbyggerne og tilreisende et best mulig helsetilbud, drive forebyggende helsearbeid og videreutvikle institusjoner og arrangement som støtter en slik satsing.”*

2006

Spisset profil (innført i 2006)

”Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra til å videreutvikle merkevaren Valdres.”

Konkurransprofil

Kun mindre språklig justering ved at det refereres til Valdres og ikke ”Stølsriket Valdres”.

Samarbeids- og utviklingsområder

Nytt første punkt:

- *”Vurdere Valdres som Norges første natur- og kulturpark”.*

De øvrige punktene er ikke endret.

2007

Spisset profil

Ingen endringer.

Konkurransprofil

Ingen endringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

Ingen endringer.

2008

Spisset profil

Ingen endringer.

Konkurransprofil

Ingen endringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

Det første punktet ble endret til ”Videreutvikle Valdres Natur- og Kulturpark”.

2009

Spisset profil

Ingen endringer.

Konkurransprofil

Det ble laget et tillegg i profilen, slik at den ble som følger:

”Valdres – en ledende region på kultur- og naturbasert næringsutvikling med utgangspunkt i landbruk, reiseliv og tilknyttede næringer, der et sterkt regionsenter er motoren”.

Samarbeids- og utviklingsområder

Nytt siste punkt:

- ”Utvikle Fagernes til et sterkt regionsenter”.

De øvrige punktene er ikke endret.

2. Økonomi

I årsmeldingene for både 2005 og 2006 heter det at ”Regionrådets økonomi er basert på årlige kommunale tilskudd på total 2,7 mill årlig i kommunevalgperioden”. I tillegg kom 3,25 mill fra partnerskapsavtalen, hvor OFK bidro med 2,5 mill. Regionrådet hadde begge årene 4 ansatte. Pr 31.12.06 var det i tillegg 3,5 stillinger knyttet til ulike prosjekter. Disse var blitt hentet inn i løpet av året.

I 2007 ble regionrådet for Valdres omorganisert og videreført i Valdres Natur- og Kulturpark (VNK). Vedtekter/samarbeidsavtale mellom kommunene om VNK og regionstyret for 2008-2011 ble utarbeidet på basis av eksisterende samarbeidsavtale om Regionrådet om den vedtatte 10-årsavtalen om VNK. I samarbeidsavtalen ble det fastsatt et økonomisk bidrag fra kommunene samlet på 3,5 mill pr år. Pr 21.12.07 hadde VNK 5 ansatte, og 5 personer (fordelt på 3,4 stillinger) tilknyttet ulike prosjekter. Hoveddelen av partnerskapsmidlene ble benyttet til de samme satsingsområdene som de foregående to årene.

I kapittel 5 i årsmeldingen for 2008 under ”Økonomi”, gjøres det rede for de viktigste kildene for finansiering av aktivitetene i VNK: Kommunetilskudd (3,5 mill), partnerskapsmidler (2,5 mill), KRDs småsamfunnsmidler (2 mill), DA-midler (1,175 mill), sentrale BU-midler (0,5 mill). Antallet stillinger var ved utgangen av året 8,1 fordelt på 9 personer.

Inntektssiden for 2009 er om lag den samme som for 2008. Forskjellen er at motatte småsamfunnsmidler gikk ned til 1,5 mill, mens verdiskapningsprogrammet for kulturminner økte til 2,2 mill. Antallet stillinger var ved utgangen av året 9,1 fordelt på 10 personer.

3. Regionale satsinger

I følge regionkoordinator/daglig leder Kjell Arne Berntsen har målstrukturen ligget tilnærmet fast siden opprettelsen av Valdres Natur- og kulturpark i 2007, mens vektlegging og ressursbruk på innsatsområdene har blitt litt endret for hvert år, avhengig av prioriteringer. Det lages handlingsplaner hvert år og langtidsprogrammet rulleres årlig. Med 9 ulike satsingsområder og 5

virkemidler/redskaper, som henter finansiering fra ulike kilder, er plandokumentene ganske omfattende (jf at Langtidsprogram 2011-2017 med vedlegg er på nesten 50 sider).

Strategisk plan for perioden 2005-2008 hadde som visjon: "Lev gøtt i Valdres".

Suksessfaktorer/satsingsområder i perioden var:

- A. Bo- og livskvalitet.
 - Desentraliserte helsetilbud/VDMS.
 - Forebyggende helsearbeid for barn, unge og eldre.

- B. Arbeid, næring og nyskaping.
 - Innovasjon (nyskaping, etablering og omstilling)
 - Landbruk.
 - Reiseliv.

- C. Læring og kompetanseheving.
 - Sikre framtidsrettet videreopplæring for all ungdom.
 - Sikre utvikling av bredt og tilpasset opplæringstilbud for voksne.
 - Motivasjons- og holdningsskapende kompetanseutvikling.
 - Styrke ungdomsmiljøet. Videreføring av Ung i Valdres.
 - Samarbeid skole og næringsliv.

- D. Offentlig og privat service.
 - Effektiv gjennomføring av SPV.
 - Videreutvikling av det regionale og interkommunale samarbeid.
 - Videreutvikling av forholdet til OFK og andre myndigheter.

- E. Opplevelse og utfoldelse.
 - Valdres Folkemuseum som kultursentrum i Valdres.
 - Kulturell infrastruktur – som grunnlag for kulturbasert næringsutvikling.
 - Natur som grunnlag for opplevelse og utfoldelse.

- F. Regionale og nasjonale tilbud og infrastruktur.
 - Videreutvikling av Fagernes lufthavn som rute- og charterflyplass.
 - Raskest mulig opprusting av E-16.
 - Opprusting av tverrforbindelse til E-16.
 - Tilrettelegge for bedre infrastruktur, arealforvaltningen, mv.
 - Elektronisk infrastruktur.

Handlingsprogrammet for disse årene var forankret i satsingsområdene i strategisk plan.

I handlingsprogrammet for **2005** fokuserte regionrådet på følgende tiltak/tiltaksområder:

- Merkevareprogrammet (jf område B). Programmet besto av 14 delprosjekter, og hadde en total økonomisk ramme på 1,95 mill, hvorav 900' var partnerskapsmidler.

- Valdres som helseregion (jf område A). For å utvikle Valdres som helseregion ble flere tiltak støttet.
- Kompetanse (jf område C), 8 ulike tiltak/prosjekter ble støttet.
- Tilflytting (jf område A). Arbeidet med tilflytting ble konsentrert gjennom sitt eget prosjekt ”Lev godt i Valdres, to målgruppespesifikke prosjekt.
- Kultur/opplevelser (jf område E). Fokus på dette området var rettet mot: kultur som merkevarerbygger, videreutvikling av/på Valdres folkemuseum, kulturbasert verdiskapning, samt kulturarrangementer (bl.a festivaler) og kulturprosjekt i regionen.

Videre heter det i årsmeldingene for årene 2005-2007 at ”uavhengig av de øvrige satsingsområdene skjer det et kontinuerlig arbeid på samferdselssektoren der både Regionrådet, Valdres Næringsforum, Flytrafikk Valdres, Stamvegutvalget og OFK er engasjerte deltakere.”

I **2006** ble satsingen på disse områdene videreført. Arbeidet med Merkevareprogrammet for Valdres ble videreført med de samme delprosjektene med unntak av ett. I følge årsmeldingen var en viktig utfordring å legge til rette for nødvendig samordning og samhandling mellom alle involverte aktører.

Arbeidet med de andre tiltaksområdene ble videreført, og er rapportert i årsmeldingen. Nytt i 2006 er at disse tiltaksområdene benevnes som ”programmer”, der det i årsmeldingen er referert til målsettinger for hvert av programmene. Under Kultur og opplevelser er det vist til hvilke prosjekter/festivaler regionrådet har støttet i løpet av året.

Ved opprettelsen av Valdres Natur- og Kulturpark i **2007** så inngikk de seks kommunene en 10-årig avtale om VNK. Innsats- og satsingsområder i avtalen er:

1. Merkevaren Valdres.
2. Næring (næringslivet generelt, primærnæringen, foredling, reiseliv, Valdes som helseregion).
3. Arealbruk.
4. Kulturminner.
5. Kultur.
6. Kompetanse.
7. Formidling.
8. Vertskapsrollen.

Denne avtalen erstattet Strategisk plan for Valdres.

Hoveddelen av partnerskapsmidlene ble i 2007 benyttet til de samme satsingsområdene som de to foregående årene. Midlene var fordelt slik:

- Merkevareprogrammet (1 mill, 820' i DA-midler).
- Valdres som helseregion - Frisk i Valdres (600', 233' i DA-midler).
- Kompetanse (700')
- Tilflytting (250')
- Kultur/opplevelser (600').

For øvrig er rapporteringen av aktiviteten på satsingsområdene grundigere for 2007 enn de to foregående årene. F.eks er det fem siders omtale av aktiviteten innen merkevareprogrammet. De fire øvrige områdene er omtalen noe mindre omfattende.

I handlingsprogrammet for **2008** ble Regional merkevarebygging løftet tydeligere fram som hovedsatsingsområde, der alle andre tiltak i VNK skal bidra til å bygge merkevaren Valdres. Samtidig skjedde det endring innen de øvrige satsingsområdene. Følgende inndeling av satsings- og arbeidsområder ble lagt til grunn for 2008 (med økonomisk bidrag fra VNK i parentes, jf Handlingsplanen):

I Hovedsatsingsområde: Regional merkevarebygging (1755')

II Spesielt prioriterte satsingsområder i 2008

- a) Stølsatsing (225')
- b) Frisk i Valdres (600')
- c) Klimautfordringen (100')

III Andre viktige satsingsområder

- a) Stier, løyper og skilting (200')
- b) Ryddig og attraktiv region (50')
- Stedsutvikling regionsenteret (100')
- Valdres sett fra vegen (100')
- c) Kultursatsing (1350')
- d) Kulturminner – verdiskapningsprogrammet (2000')

IV Viktige virkemidler / redskaper

- a) Valdresportalen (870')
- b) Kompetanse (970')
- c) Samferdsel (300')
- d) Tilflytting (60')
- e) BU -ordning

For 2009 ble den omtrent samme strukturen videreført. Den økonomiske innsatsen var om lag som året før. VNKs bidrag til regional merkevarebygging ble styrket (og utgjorde i 2009 vel 2,6 mill), det samme gjaldt stier, løyper og skilting og kultursatsingen. For kulturminner ble det brukt noe mindre ressurser.

I løpet av høsten 2009 ble det gjort en del mindre justeringer i innsatsområdene, slik at de ble som følger:

1. Merkevaren Valdres
2. Næringsliv – generelt
3. Landbruk
4. Reiseliv
5. Frisk i Valdres
6. Natur- og arealbruk
7. Kulturminner

8. Kultur
9. Valdres Vert

Det ble også tatt inn følgende satsingsområder (verktøy / redskaper):

1. Valdresportalen
2. Kompetanse
3. Samferdsel
4. Tilflytting
5. Hytter og Fritidsbygg

Vedlegg 2 Midt-Gudbrandsdal

1 Regionale profiler

Nedenfor gjengis profiler og samarbeids- og utviklingsområder slik de ble formulert regionalt handlingsprogram. Deretter beskrives endringer som ble gjort i perioden 2006-2009 (sammenlignet med året før).

2005

Konkurransprofil

”Midt-Gudbrandsdal har en unik konkurranseprofil basert på regionens naturressurser og kulturarv som videreutvikles ved å utvikle nye tiltak og opplevelsesprodukter i skjæringspunktet mellom landbruk, reiseliv og kultur”.

Samarbeids- og utviklingsområder

- *”Etablere og profilere Midt-Gudbrandsdal som en attraktiv bo- og næringsregion.*
- *Økt fokus på kompetanseutvikling og samarbeid innen reiseliv, kultur og landbruk med bl.a samordning av reiselivet i Gudbrandsdalen og videreutvikling av lokale ressurser og råstoff.*
- *Videreutvikling av kompetansemiljøet på Vinstra videregående skule og forsterket kopling mellom skole og lokalsamfunn/næringsliv, spesielt innenfor service- og reiselivsnæringen.*
- *Stimulere til videreutvikling av næringslivet i samarbeid med MG Næringsforening.*
- *Forbedret samferdsel, spesielt jernbanetilbudet og videreutvikling av bredbånd.*

2006

Spisset profil (innført i 2006)

”Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra i forhold til kulturbasert næringsutvikling knyttet til Per Gynt-festivalen og Oppland fylkes tusenårs sted, Hundorp Dale Gudbrands gard.”

Konkurransprofil

Én setning ble lagt til profilen for 2005, slik at den ble: *”Midt-Gudbrandsdal har en unik konkurranseprofil basert på regionens naturressurser og kulturarv som videreutvikles ved å utvikle nye tiltak og opplevelsesprodukter i skjæringspunktet mellom landbruk, reiseliv og kultur. Dette skal skje hånd i hånd med videreutvikling av eksisterende næringsliv og klar satsing på knoppskyting og nyetableringer.”*

Samarbeids- og utviklingsområder

Ingen endringer.

2007

Spisset profil

Ingen endringer.

Konkurransprofil

Ingen endringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

Listen ble kortet ned ved at de to siste områdene fra 2005/-06 ble tatt ut, og dermed besto følgende punkter :

- *”Etablere og profilere Midt-Gudbrandsdal som en attraktiv bo- og næringsregion.*
- *Økt fokus på kompetanseutvikling og samarbeid innen reiseliv, kultur og landbruk med bl.a samordning av reiselivet i Gudbrandsdalen og videreutvikling av lokale ressurser og råstoff.*
- *Videreutvikling av kompetansemiljøet på Vinstra vidaregåande skule og forsterket kopling mellom skole og lokalsamfunn/næringsliv, spesielt innenfor service- og reiselivsnæringen.*

2008

Spisset profil

Justering av teksten, og Ringebru Presetegard ble tatt inn:

”Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra i forhold til kulturbasert næringsutvikling knyttet til Per Gynt-festivalen, Oppland fylkes tusenårs sted (Dale Gudbrands gard) og Ringebru Prestegard.”

Konkurransprofil

Ingen endringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

Ingen endringer.

2009

Spisset profil

Ingen endringer.

Konkurransprofil

Ingen endringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

Nytt punkt lagt til:

- *"Gjennomføring av det regionale nærings- og stedsutviklingsprosjektet "Vegen mot nye muligheter i Midt-Gudbrandsdal"."*

2. Økonomi

Regionrådsarbeidet i Midt Gudbrandsdal var basert på partnerskapsmidlene på 3,25 mill pr år, hvorav 2,5 mill kom fra OFK. Regionrådet i Midt-Gudbrandsdal har i alle år hatt midler som kunne overføres til året etter. Årsaken til dette er at regionrådet kom sent i gang med oppstart og igangsetting av tiltak det første året. I enkelte år man dessuten tildelt mindre beløp enn rammen skulle tilsi, slik at det ble overført midler som kunne disponeres året etter. I tillegg ble det for hvert år overført midler som var knyttet til prosjekter der bevilgningene var foretatt, men der ikke (alle) midlene var overført.

Regionrådet har i alle årene 2005-2009 ønsket å ha til rådighet en sum "frie midler", slik at regionrådet skulle ha rom for å bevilge penger til uforutsette eller nye prosjekter som kommer opp i løpet av året, som er i tråd med regionrådet sine prioriteringer. Tallene viser imidlertid at det i flere av disse årene ble bevilget mindre penger til nye prosjekter enn det som ble lagt til grunn i planene. Samtidig ble ikke de frie midlene benyttet, slik at betydelige beløp kunne overføres til neste år. Vi omtaler dette under for hvert enkelt år.

Ved inngangen til **2005** hadde regionrådet til disposisjon 3,06 mill – midler som ikke hadde blitt brukt de foregående årene. I 2005 ble det bevilget 4,015 mill til ulike prosjekter, mens utbetaling til disse prosjektene i følge årsrapporten beløp seg til 2,023 mill. I følge regnskapet for 2005 ble det utbetalt 2,531 mill til prosjekter i løpet av året. Årsaken til at dette beløpet er høyere enn utbetaling til bevilgede prosjekter dette året skyldes at det utbetalt penger til prosjekter var tildelt støtte årene før, samt at det den siste summen var inkludert driftsutgifter. For 2005 ble det overført til 2006 1,4 mill i midler som kunne brukes til nye tiltak (frie midler).

Utbetalingene til prosjekter økte til 4,375 mill i **2006**, mens bevilgningene til nye prosjekter gikk ned til 2,626 mill. Dermed ble det betalt ut betydelige midler til prosjekter som hadde fått midler i årene

før. Bevilgningene til nye prosjekter ble mindre enn forutsatt ettersom det ble lagt til grunn at vel 4 mill kr skulle benyttes til nye prosjekter innenfor de seks prosjektområdene. Det ble derfor overført 2 mill i frie midler til 2007, dvs midler som ikke var disponert gjennom budsjettvedtak.

I **2007** var utbetalingene til prosjekter om lag det samme som året før, snaut 4,1 mill. Bevilgningene til nye prosjekter økte til 3,35 mill. I vedtak 17.11.2006 ble det tilrådd en sum på 1 mill i frie midler, noe som skulle tilsi at det skulle brukes 4,25 mill på satsingsområdene i 2007. Ettersom nye prosjekter ble tildelt 3,35 mill, og de avsatte frie midlene ikke ble rørt, betød det at beløpet som ble overført som frie midler til 2008 var om lag som beløpet overført fra året før (1,9 mill).

Også for **2008** opererte regionrådet med en avsatt sum på 1 mill til frie midler, noe som innebar at det sto 4,2 mill til fordeling på prosjekter innen satsingsområdene. Bevilgningene til nye prosjekter lå på om lag samme nivå som året før; 3,45 mill, mens det ble betalt ut 4,8 mill til prosjekter i 2008. Det ble overført 1,7 mill som frie midler til 2009.

I **2009** ble det bevilget 2,6 mill til nye prosjekter, mens det var satt av snaut 4 mill til nye prosjekter i budsjettet. Ettersom det ble tildelt mindre til nye prosjekter enn den årlige bevilgningen til regionrådet (3,25 mill) så økte overføringen av frie midler til 2,3 mill (til 2010). Samlede utgifter til prosjekter var i 2009 2,5 mill, en betydelig nedgang fra året før.

3. Regionale satsinger

I **2005** ga regionrådet midler til en rekke større og mindre prosjekter. De største prosjektene var:

- Peer Gynt som spissing av konkurranseprofil – Utviklingsprosjekt knyttet til utvikling av Peer Gynt-stemnet (1 mill i tilskudd).
- Hundorp, Dale-Gudbrands Gard som spissing av konkurranseprofil (støttet med 200’).
- Entreprenørskap (150’).
- Ungdomsprosjektet – Ung i Midtdalen (225’ i tilskudd).
- Handlingsplan for landbruket i Midt-Gudbrandsdal 2005-2008 (145’).

Andre prosjekt som ble støttet var Ringebu prestegard (200’), Utvandrerdagane (170’), Rudi Gard – heilårs kulturformidling (100’), Breiband (236’), Prosjekt barn og unge (500’), Rekruttering frå Vest-Europa (250’), Landsfestivalen for Gammaldansmusikk 2005 (75’), Ridehall Frya (300’), Skoleprosjektet (IKT , 300’). I tillegg ble det gitt støtte til noen mindre prosjekt på i størrelsesorden 15-20’.

For **2006** ble det besluttet å fordele midlene fra partnerskapsavtalen på følgende områder:

1. Samferdsel/infrastruktur
2. Regionalt samarbeid.
3. Profilerings/markedsføring.
4. Kompetanseutvikling.
5. Næringsutvikling.
6. Befolkningsutvikling.

Næringsutvikling var det feltet som var tildelt størst ramme, med om lag halvparten av midlene. Prosjektene Peer Gynt som spissing av konkurranseprofil, Entreprenørskap, Ungdomsprosjektet – Ung i Midtdalen, samt Handlingsplan for landbruket i Midt-Gudbrandsdal ble alle videreført med nye bevilgninger i 2006. Til sammen ble disse prosjektene bevilget 1,7 mill i 2006.

Andre prosjekt som ble støttet var Ringebru prestegard (285'), ulikt profileringsarbeid²² (295') to prosjekt innenfor infrastruktur (120'), sykehusutredning og utbedring av E6. Det ble også gitt mindre beløp til andre prosjekter.

I **2007** ble de samme seks områdene videreført, og de blir i planene nå omtalt som satsingsområder. Den økonomiske fordelingen mellom satsingsområdene var om lag som året før. Prosjektene Peer Gynt som spissing av konkurranseprofil og Ungdomsprosjektet – Ung i Midtdalen var regionrådets to største prosjektsatsinger også i 2007, med hhv 1 og 0,5 mill i støtte fra regionrådet. Av øvrige, større prosjekter kan nevnes: Profileringsarbeid av Midt-Gudbrandsdal (450'), Ringebru Prestegard – spissa profil (265'), anleggsbidrag breibandsdekning (263'), Hundorp Dale-Gudbrands gard –spissa profil (167'), stedsutvikling Midt-Gudbrandsdal (130'), Etablering av Ringebru Natur – foretak (130'). Dessuten ble flere, mindre prosjekter ble støttet med 100' eller mindre.

Også for **2008** ble satsingsområdene videreført. I likhet med de foregående årene var det område næringsutvikling som var tildelt størst økonomisk ramme. For øvrig var det en liten endring av vektleggingen mellom de ulike områdene, bl.a ved at Regionalt samarbeid hadde fått en større ramme, mens Profileringsarbeid/markedsføring fikk en mindre. Nytt i 2008 var også at satsingen på Peer Gynt ble redusert (til 200') og det ble bevilget mer til Hundorp Dale-Gudbrands gard (700' fordelt på to prosjekter).

På satsingsområdet Regionalt samarbeid ble det innledet en satsing ifm E6-utbyggingen (Veien til nye muligheter og Arbeid med prioritering av ny E6 i NTP, med 250' hver). Arbeid med prioritering av E6 i NTP fikk også 250' av midler som var avsatt til satsingsområde Samferdsel/infrastruktur. I tilknytning til satsingsområde Kompetanseutvikling ble det bevilget i alt 130' til samarbeidsprosjekter med Vinstra VGS (til VVS-samspill klassisk musikk og VVS-studiespes med langrenn).

I **2009** ble det delt ut færre midler til nye prosjekter enn året før. Tildelingen til nye prosjekter var spredt på mange ulike formål. Ung i Midtdalen ble videreført med 400', det samme ble Veien til nye muligheter (250').

²² Omfattet Utvandrerdagane, profilering i Oslo, profilering på Hurtigruta og profilering sammen med bedrifter.

Vedlegg 3 Lillehammerregionen

1 Regionale profiler

Nedenfor gjengis profiler og samarbeids- og utviklingsområder slik de ble formulert regionalt handlingsprogram. Deretter beskrives endringer som ble gjort i perioden 2006-2009 (sammenlignet med året før).

2005

Konkurransprofil

“Nærhet til natur og fjell, småby med ”storbytilbud” i landlige omgivelser bidrar til Lillehammerregionens attraktivitet for fastboende, tilflyttere og turister. Dette i kombinasjon med høgskole-, forsknings- og øvrige utviklingsmiljøers bidrag og potensiale i forhold til et variert arbeidsmarked, gjør at regionens konkurranseprofil framstår som sterk og unik. Sammenfattet er dette med å underbygge visjonen; ”Lillehammer-regionen – skapende og internasjonalt orientert”.

Regionens attraktivitet som bo- og tilflyttingsområde, gjør at den har særlige forutsetninger for å bidra til en balansert befolkningsutvikling i Østlandsområdet. At regionen i tillegg er en av landets største reiselivsdestinasjoner medfører muligheter og utfordringer – ikke minst i forhold til fritidsbolig som ”second home” og Lillehammer som ”second town”.

Samarbeids- og utviklingsområder

- *”Satsing på kultur- og kunnskapsbaserte næringer, herunder utvikle grunnlaget for næringsutvikling med utgangspunkt i film/media, idrett og forsvaret, samt utvikling av regionen som et attraktivt område for å etablere, drive og utvikle næringsvirksomhet. Vurdere etablering av Center of Expertise innen kulturbasert næringsutvikling som en del av veivalget i løpet av planperioden.*
- *Profilering av regionen som internasjonalt reisemål og et foretrukket sted for nasjonale og internasjonale møter og arrangementer. Videreutviklingen av natur- og kulturbasert næringsliv.*
- *Utvikling av tradisjonelt håndverk og håndverksutvikling.*
- *Sikre robuste bruksenheter innen landbruket og konkurransedyktig landbruksbasert videreforedling.*
- *Utvikle god infrastruktur, trivelige og trygge bomiljøer med allsidig fritidstilbud, og for den uorganiserte delen av ungdomsmiljøet.”*

2006

Spisset profil (innført i 2006)

”Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra til videreutvikling av opplevelsesbaserte næringer og utdanning innen film/media og andre kulturuttrykk, idrett og reiseliv.”

Konkurransprofil

Kun mindre språklige justeringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

Kun mindre språklige justeringer.

2007

Spisset profil

Ingen endringer.

Konkurransprofil

Ingen endringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

Etablering av Center of Expertise innen kulturbasert næringsutvikling utpekes som et politisk mål i løpet av planperioden.

For øvrig ingen endringer.

2008

Spisset profil

Ingen endringer.

Konkurransprofil

Ingen endringer.

Samarbeids- og utviklingsområder

”Videreutvikle vintersportsatsingen i Lillehammer-regionen” tas inn som nytt punkt under samarbeids- og utviklingsområder.

For øvrig ingen endringer.

2009

Spisset profil

Den spissede profilen endres slik at den rettes mer mot arrangementer og vintersport, samtidig som ”film/media og andre kulturuttrykk, idrett og reiseliv” er tatt ut av profilen.

Profilen er formulert slik: *”Fylkeskommunen vil sammen med andre regionale utviklingsaktører spesielt bidra til videreutvikling av opplevelses- og kunnskapsbaserte næringer, arrangementskompetanse og vintersportsregionen Lillehammer.”*

Konkurransprofil

Språklige endringer ved at første del av konkurranseprofilen er forenklet og gjort kortere.

Samarbeids- og utviklingsområder

Disse ble endret i 2009 ved at områdene ble kortere og mer poengterte. Antall områder ble økt fra 6 til 9. Satsing på vintersport, reiseliv og kultur ble dessuten gjort tydeligere:

- *Videreutvikle arbeidet med vintersportsatsingen i Lillehammer-regionen, herunder de fire innsatsområdene reiseliv, arrangement og anlegg, idrett i skole og toppidrett.*
- *Satsing på kultur- og kunnskapsbaserte næringer, herunder utvikle grunnlaget for næringsutvikling med utgangspunkt i film/media og idrett.*
- *Befeste regionens posisjon som kraftsenter for kultur.*
- *Etablere et Center of Expertise innen opplevelsesbasert reiseliv.*
- *Profilering av regionen som et nasjonalt og internasjonalt reisemål.*
- *Samarbeide om kompetanse og næringsutvikling ved og i tilknytning til Base Jørstadmoen*
- *Arbeide for et robust og tilpasningsdyktig landbruk, og sikre en konkurransedyktig landsbrukbasert næringsutvikling*
- *Utvikle infrastrukturen i regionen og arbeide for snarlig utbygging av E6 og jernbane.”*

2. Økonomi i regionrådssamarbeidet

Regionrådsarbeidet i Lillehammerregionen var basert på partnerskapsmidlene på 3,25 mill pr år, hvorav 2,5 mill kom fra OFK. Hvor store midler som ble delt ut til nye prosjekter varierte noe fra år til år. For de fleste årene sto ved årets begynnelse udisponerte midler fra året før, som derfor kunne

legges til den årlige rammen. I tillegg ble rammen utvidet med midler inndratt i løpet av året²³. Den samlede, disponible rammen var derfor en del større enn de bevilgede midlene på 3,25 mill.

For alle årene ble det gitt midler til prosjekter som gikk over flere år. Dermed ble en del av den økonomiske rammen for de enkelte år bundet opp av vedtak om prosjektstøtte foretatt i foregående år. Beløpet som var bundet opp ved inngangen av året økte utover i perioden, ved årsskiftet 2008/2009 var nesten 3 mill av den økonomiske rammen for 2009 allerede bundet opp. Dermed gjensto bare ca 900' som kunne bevilges til nye tiltak.

3. Regionale satsinger

I følge regionkoordinator har regionen i løpet av perioden 2005-09 blitt flinkere til å konsentrere innsatsen til satsingsområdene. Regionrådet har de senere år i stor grad inntatt en proaktiv rolle, der man selv initierer prosjekter som støtter opp under de vedtatte satsingsområdene og ønsker ikke lenger å være en passiv søknadmottaker. Satsingsområdene fungerer dessuten også som klare rettesnorer, og søknader som ligger utenfor disse blir ikke prioritert.

I **2005** ble den økonomiske støtten fordelt til 17 større og mindre prosjekter. Tematisk fordelte de seg innenfor de satsingsområdene *idrett, opplevelsesnæringer og jordbruk*, med en overvekt på de to første både i økonomisk innsats og antall prosjekter.

I **2006** ble satsingsområdene videreført, og regionrådet konsentrerte sitt arbeid innenfor disse. Sammenlignet med årene før ble det valgt å fokusere sterkere på satsingsområdene enn årene før (jf Handlingsplanen for 2007). I 2006 ble det knyttet til idrettssatsingen gitt støtte til

- Vintersportsregionen Lillehammer (300')
- Idrettens kompetansesenter (400')
- Reiselivsinkubator (100')
- Forprosjekt skitunell (300')
- OL 2018 (250').

Innen filmområdet ga regionrådet i 2006 tilskudd til Film3 (300'), filmstipender (150').

For **2007** lå hovedsatsingene fast. I handlingsplanen heter det at det er "åpenbart at den store satsingen på Vintersportsregionen Lillehammer som Regional ledergruppe har initiert sammen med OFK, også må få følger for prioriteringen av partnerskapsmidlene". Til sammen ble det bevilget 1,4 mill til Vintersportsregionen i 2007, hvorav 1 mill gikk til delprosjektene og 0,4 mill gikk til prosjektledelse. Prosjektet Idrettens kompetansesenter ble videreført fra (støttet med 125'), det samme ble reiselivsinkubatoren (100'). Støtte ble også gitt til arbeidet med å få etablert et nasjonalt ekspertcenter for reiselivet og opplevelsesnæringene, NCE (300').

Hva angår opplevelsesnæringene for øvrig, ble arbeidet med å bygge opp under filmmiljøet i Lillehammer-regionen videreført. Støtte ble gitt til filmstipender til gode studentprosjekter ved film- og TV-utdanningen ved HiL (150'), man støttet utviklingen av et nasjonalt digitalt cinematek ved

²³ Beløpet som sto udisponert fra året før varierte en del i perioden, fra 72' i 2006 til 570' i 2007. For hvert år ble det inndratt mellom 200' og 300' fra prosjekter som var blitt tildelt midler.

Lillehammer kino (300'), samt utviklingen av Fabrikken (100'). Regionrådet prioriterte også tiltak for å støtte opp under regionen som en helhetlig destinasjon for arrangementer og aktiviteter i skjæringspunktet mellom kultur og næring. I den sammenhengen ble det bevilget 400' til Aulestad-prosjektet og 175' til videreutviklingen av Stav.

UFO, regionalt ungdomsprosjekt ble innvilget støtte over 3 år, med 200' for 2007 og 250' for hhv 2008 og 2009.

I **2008** ble det bevilget knapt 1,7 mill til flere prosjekter knyttet til Vintersportsregionen, ved følgende prosjekter:

- Prosjektledelse/drift (500')
- Lillehammer Toppidrett (200')
- Idrett i skole (300')
- www.vintersportsregionen.no (135')
- Profileringsfilm (50')
- Delprosjekter – Vintersportsregionen (500'):
 - Team Lillehammer
 - Arrangementsstrategi
 - Samordnet anleggsutvikling
 - Forprosjekt Merkevarerbygging
 - Kapasitetskartlegging, overnatting
 - Frivilligprogram
 - Idrettens hus
 - Utvikling av Kanthaugen, kartlegging

Regionrådet vedtok å videreføre filmstipendordningen for utvalgte studentprosjekter ved film- og TV-utdanningen ved HiL i en ny treårsperiode (150' pr år). Prosjektet Film i Lillehammer-regionen ble i 2008 støttet med 100'.

Regionrådet prioriterte tiltak for å støtte opp under regionen som en helhetlig destinasjon for arrangementer og aktiviteter i skjæringspunktet mellom kultur og næring. I denne forbindelse nevnes Aulestad-prosjektet (støtte med 400'), og UFO-prosjektet (Ungdom, forestillinger og opplevelser i Lillehammer-regionen) som fikk 250'.

I 2008 vedtok Regionrådet å videreføre arbeidet rettet mot landbruket i et nytt paraplyprosjekt med betegnelsen Mer GLØd, under Landbrukskontorets ledelse. Prosjektet fikk 300' i 2008.

Også i **2009** ble Vintersportsregionen en enda tydeligere hovedsatsing i Lillehammerregionen. I alt ble det bevilget midler til 12 store og små prosjekter innen dette satsingsområdet:

- Prosjektledelse/drift (350')
- Søknad om status som Nasjonalt ekspertcenter for reiselivet og opplevelsesnæringene, NCE (75')
- Merkevarer – hovedprosjekt (250')
- Nytt nettsted, vintersportsregionen.no (65')
- Nettside for frivillige (5')
- Opplæring av frivillige (30')
- Forprosjekt velvære (100')

- Langløp på mjøsisen (45')
- Videreutvikling av turproduktet (100)
- Arrangementsfoum/-koordinator (100')
- Lillehammer Toppidrett (200')
- Idrett i skole (660')

De fleste av disse prosjektene ble startet opp i 2008. I tillegg ble det fullført prosjekter i 2009 for midler bevilget i 2008 (profileringsfilm, frivillighetsprogram).

Prosjektene fra 2008 for hhv kultur og næring samt film ble videreført i 2009. I tillegg ble det gitt støtte (100') til prosjektlederstilling for Bjørnsonåret.

Vedlegg 4 Personer intervjuet i tilknytning til prosjektet

Lillehammerregionen

Synnøve Brenden – ordfører i Lillehammer, deltatt i regionrådet hele perioden.

Mari Botterud - deltatt som ordfører og opposisjonsleder i hele perioden.

Reidun Gravdal – oppnevnt politiker for OFK

Ove Gjesdal – ansatt Lillehammer turist, ansvarlig for prosjekt Vintersportsregionen/Snowball

Bjørn Nørstegard – Lillehammer kunnskapspark, med i flere prosjekter finansiert av regionrådet

Irene Thorsplass – tidligere Skeikampen, nå leder for styringsgruppa for Vintersportsregionen

Espen Johnsen – nærings sjef i Øyer

Anne Kirsti Ryntveit, regionkoordinator

Midt Gudbrandsdal

Espen Johnsen - oppnevnt politiker for OFK

Reidun Gravdal – oppnevnt politiker for OFK

Gunnar T. Stenseng - tidl. ordfører Nord-Fron

Aksel Eng - ordfører Sør-Fron og regionrådsleder

Olav Røssum – opposisjonsleder i Nord-Fron

Sverre Sætre - dgl. leder i Midt-Gudbrandsdal Næringsforening

Ole Kristian Rudland - styreleder i Midt-Gudbrandsdal Næringsforening

Jan Sandbakken, regionkoordinator

Valdres

Eivind Brenna - ordfører V Slidre, sentral i regionsamarbeidet i lang tid

Gro Lundby - ordfører Ø Slidre, leder av Valdresrådet og styreleder i Valdres Natur- og Kulturpark

Bjørge Brestad - adm dir i Valdres Energi, leder i Valdres Næringsforum og nestleder Valdresrådet

Tor Berge – selvstendig næringsdrivende, styremedlem i Valdres Natur- og Kulturpark oppnevnt av
Valdres Næringsforum

Jo Audun Øvrebø - tidl. rådmann Ø Slidre, leder for interimsstyret for Valdres Natur- og Kulturpark

Reidar Thune - rådmann Vang

Gunnar T. Stenseng - oppnevnt politiker for OFK

Svein Granli, tidligere ansatt i Valdres Natur- og Kulturpark

Kjell Arne Berntsen – regionkoordinator/daglig leder Valdres Natur- og Kulturpark

Arne Bang – seniorrådgiver Valdres Natur- og Kulturpark

Vedlegg 5 Utvalg av prosjekter

Utvalget er litt tilfeldig valgt, men vi har forsøkt å dekke spekteret av ulike prosjekter i regionen, og samtidig få med de største satsingene i perioden 2005-09. Vi har valgt ut noe færre prosjekter for Valdres enn de to andre regionene fordi særlig Merkevareprogrammet er en stor og dominerende satsing for Valdres' vedkommende.

Valdres

- Merkevareprogrammet
- Frisk i Valdres
- Tilflyttingsprosjektet
- Kompetanse
- Stølsatsing

Midt-Gudbrandsdal

- Peer Gynt som spissing av konkurranseprofil
- Hundorp, Dale-Gudbrands gard som spissing av konkurranseprofil
- Ungdomsprosjektet – Ung i Midtdalen
- Breiband
- Etablering av Ringebu Natur
- Utvikling av Gålå skianlegg
- Profilering av Midt-Gudbrandsdal
- Veien til nye muligheter

Lillehammer

- Idrettens kompetansesenter
- Vintersportsregionen – frivilligprogram
- Vintersportsregionen – arrangementsstrategi
- Vintersportsregionen – prosjektledelse
- Aulestad-prosjektet
- Film i Lillehammer-regionen
- Kreativ samlokalisering, Fabrikken
- UFO, regionalt ungdomsprosjekt

Gjennomgang av prosjekter mht forutsetninger for partnerskapsmidlene:

- For alle prosjekter er prosjektperioden angitt. For enkelhets skyld er det referert til hvilke år prosjektet fikk innvilget støtte. For noen prosjekter gikk prosjektperioden over lengre tid, f.eks ved at prosjektet strakk seg over flere år eller ble utsatt/forsinket.
- Det er angitt hva slags rapportering som foreligger fra prosjektet.
- Under “dobbeltfiansiering” er det referert til evt finansiering fra OFKs side. Vurdering av om dette er “ulovlig” dobbeltfiansiering.
- I kolonnene for “kommunal oppgave” og “subsidiering” er det bare lagt inn faktaopplysninger for formål der det antas at dette kan være en problemstilling. Vi kommer tilbake til det i kapittel 7.2.
- Kilde for opplysningene i tabellen er rapporter (prosjektrapporter, årsrapporter fra regionråd), prosjektregnskap, og samtaler med regionkoordinator.

Valdres					
	Subsidiering	Varig drift	Kommunal oppgave	Rapportering	Dobbeltfinansiering
Merkevareprogrammet ²⁴		Fra 2005, pågår fortsatt.		Driftes i egen regi – rapportert gjennom i årsmeldingene.	Ikke støttet av OFK.
Frisk i Valdres		Fra 2004, pågår fortsatt.		Driftes i egen regi – rapportert gjennom i årsmeldingene.	Ikke støttet av OFK.
Tilflyttingsprosjektet		Tilskudd fra regionrådet 2007-2009.		Kun rapportert gjennom årsmeldingene.	Ikke støttet av OFK.
Kompetanse		Pågikk 2005 - 2009.	Omfattet Ung i Valdres. Ungdomsarbeid er en kommunal oppgave, men ikke lovpålagt.	Driftes i egen regi – rapportert gjennom i årsmeldingene.	Ikke støttet av OFK.
Stølsatsing		Pågikk 2006 -2010.		Sluttrapport for prosjektperioden 200-2010 pga ekstern finansiering.	Ikke støttet av OFK.

²⁴ Merkevareprogrammet er fra 2007/-08 vært VNKs handlingsprogram. Alle de øvrige inngår som egne innsatsområder/virkemiddelområder – som støtter opp om merkvarebyggingen.

Midt-Gudbrandsdal					
	Subsidiering	Varig drift	Kommunal oppgave	Rapportering	Dobbeltfinansiering
Peer Gynt	Peer Gynt er et AS med flere private eiere. Siden 2008 er Dyreparken Utvikling AS største eier.	Tilskudd fra regionrådet 2005-2008.		Årsrapportert for enkeltaktiviteter. Ikke sluttrapportert.	Mottatt støtte av OFK enkelte år.
Hundorp, Dale-Gudbrands gard		Tilskudd fra regionrådet 2004-05 og 2007-09.		Leverte foreløpig sluttrapport.	Mottatt betydelig støtte fra OFK i perioden 2004-2010.
Ung i Midtdalen		Tilskudd fra regionrådet 2005-2009. Også støttet i 2010.	Ungdomsarbeid er en kommunal oppgave, men ikke lovpålagt.	Årsrapportert, sluttrapporteres i 2011.	OFK støttet prosjektet fra 2006 til 2009.
Breiband	Anleggsbidrag til utbygginge Eidsiva Bredbånd og Gudbrandsdal Energi.	Tilskudd fra regionrådet i 2005. Nytt tilskudd i 2010.		Årsrapportert	Framgår ikke av sluttrapport om prosjektet var støttet av OFK.
Etablering av Ringebu Natur	RN ble etablert som et serviceorgan for utmarks-lagene i kommunen	Tilskudd fra regionrådet 2007-08.		Årsrapportert	Ikke støttet av OFK.
Utvikling av Gålå skianlegg	Fem idrettslag står bak Gålå Idrettsanlegg.	Tilskudd fra regionrådet 2007-08.		Årsrapportert	Ikke støttet av OFK.
Profilering av Midt-Gudbrandsdal		Tilskudd fra regionrådet 2007.		Ikke skriftlig, men rapportert og evaluert i regionrådsmøter. Benyttet til div profileringsarbeid i egen regi.	Ikke støttet av OFK.
Veien til nye muligheter		Tilskudd fra regionrådet 2008-09.		Årsrapportert. Prosjektet ikke avsluttet.	Støttet av OFK.

Lillehammer					
	Subsidiering	Varig drift	Kommunal oppgave	Rapportering	Dobbelfinansiering
Idrettens kompetansesenter		Tilskudd fra regionrådet 2005-2007.		Sluttrapportert i 2008	Finansiert av PA-midler og Idretten. Ikke støttet av OFK.
Vintersportsregionen – frivilligprogram		Tilskudd fra regionrådet 2007		Sluttrapportert i 2009	Kun finansiert av PA-midler. Ikke støttet av OFK.
Vintersportsregionen – arrangementsstrategi		Tilskudd fra regionrådet 2007		Sluttrapportert i 2008	Kun finansiert av PA-midler. Ikke støttet av OFK.
Vintersportsregionen – prosjektledelse		Tilskudd fra regionrådet 2006-2009. Støttet også i 2010/-11		Ikke sluttrapportert, prosjekt videreført i 2010. Årsrapportert hvert år.	Kun finansiert av PA-midler. Ikke støttet av OFK.
Aulestad-prosjektet		Tilskudd fra regionrådet 2007-2009		Sluttrapportert i 2010	OFK støttet prosjektet i 2007. Flere forskjellige offentlige og private finansører har vært inne i bildet.
Film i Lillehammer-regionen		Tilskudd fra regionrådet 2008.		Sluttrapportert i 2009	Ikke støttet av OFK.
Kreativ samlokalisering, Fabrikken	Tilskudd til et AS (med delvis private aksjonærer)	Tilskudd fra regionrådet 2003-2007.		Sluttrapportert i 2009	OFK har støttet Fabrikken, men støtten har gått til andre oppgaver enn PA-midlene (bla. byggekostnader).
UFO, regionalt ungdomsprosjekt		Tilskudd fra regionrådet 2007-2009. Også støttet i 2010.	Ungdomsarbeid er en kommunal oppgave, men ikke lovpålagt.	Årsrapportert, sluttrapporteres i 2011.	OFK støttet prosjektet fra oppstart.

Vedlegg 6 Rådmannens uttalelse



Innlandet Revisjon IKS

Serviceboks
2626 LILLEHAMMER

Vår ref.: 200806187-50
Deres ref.: 2011-396/KL

Lillehammer, 1. juni 2011

Fylkesrådmannens uttalelse til revisjonsrapport vedrørende partnerskapsavtaler med regionene

Det vises til tilsendt revisjonsrapport vedrørende partnerskapsavtaler med regionene. Innlandet Revisjon IKS ber fylkesrådmannen om en uttalelse omkring rapporten før den sendes til kontrollutvalget for behandling. Det er valgt å gi en generell tilbakemelding på rapporten, og med kommentarer på spesifikke områder.

Det foreligger mindre faktafeil i rapportens innledende kapitler (kap 1-6). Disse er etter fylkesrådmannens vurdering av en slik karakter at de ikke har innvirkning på konklusjonene i rapporten.

Fylkesrådmannens generelle betraktning til revisjonsrapporten:

Politiske representanter som har blitt intervjuet i revisjonsarbeidet har inngående kjennskap til forsøksordningen Fritt Fram og partnerskapsarbeidet. Fylkesrådmannen påpeker at detaljkunnskapen omkring partnerskapsarbeidet finnes hos enkeltpersoner i administrasjonen i OFK. Fylkesrådmannen finner det ikke unaturlig at internkoordinatorene kunne ha vært benyttet som kilder i prosjektet. Utvelgelse av intervjuobjekter er en viktig forutsetning i forhold til de svar / resultat som kommer frem i rapporten.

Fylkesrådmannen registrer at revisjonen har tatt utgangspunkt i enkeltprosjekter og deres sluttrapport, og ikke årsrapportene. Vi mener at ved å ta årsrapportene i betraktning ville vi fått et mer fyllestgjørende og helhetlig bilde.

Fylkesrådmannen slutter seg til revisjonskriteriene, og at disse er sammenfallende med intensjonene i partnerskapsarbeidet (Fritt Fram). Dette gir et godt bilde av intensjonene om å bringe fram merverdier som følge av samarbeid mellom Oppland fylkeskommune og kommunene.

Fylkesrådmannen oppfatter det som nyttig og verdifullt å få en gjennomgang av et så fremtredende arbeid for fylkeskommunen over flere år. Det er krevende å gi et helhetlig og godt bilde av effekten

Postadresse
Postboks 988
2626 LILLEHAMMER
Org. Nr: 961382335

Besøksadresse
Kirkegaten 76, Lillehammer
Bankkonto: 2000 09 50018
E-post: postmottak@oppland.org

Saksbehandler:
Anne Marie Sveipe
Telefon:
Telefaks:

av det fylkeskommunen betrakter som en arbeidsreform, og hvilke konkrete resultater som fremkommer som følge av dette. Fylkesrådmannen slutter seg til at det er vanskelig å måle konkrete effekter av partnerskapsarbeidet, med mindre en går betydelig mer detaljert og i dybden.

I forhold til konklusjonen deler fylkesrådmannen de bemerkninger som fremkommer i rapporten:

Partnerskapsinstituttet var gjenstand for en bred gjennomgang i samarbeid med kommunene i 2010. Når det gjelder dobbeltfinansiering, sluttrapportering av prosjekter og støtte til enkeltbedrifter er dette forhold som fylkesrådmannen mener er forbedret etter gjennomgangen. Likeledes har vi arbeidet med forbedring av rutiner tilnyttet rapportering av enkeltprosjekter.

Endelig kan det nevnes at fylkesrådmannen har reorganisert det administrative arbeidet gjennom å samle den administrative representasjon (internkoordinatorer) i regionalenheten.

Med hilsen


Rasmus Olav Vigrestad
Fylkesrådmann


Hjalmar Solbjør
Ass. fylkesrådmann