

Variasjon, mangfold og hybriditet

Implementering av regional planstrategi i Norge

Ulla Higdem og Aksel Hagen

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Ulla Higdem and Aksel Hagen: Variation, diversity and hybridity. The implementation of Regional Planning Strategies (RPS) in Norway.

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 40–53, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The theme of this article is the implementation of the Regional Planning Strategy (RPS) in Norway. The new Planning and Building Act (PBA, 2008) introduced the RPS as a new tool for the regional planning system. Consequently, the system of regional planning changed substantially. This article addresses both how the RPS as a new tool in the PBA of Norway is understood and implemented in practice, and if or how this implementation is to be considered as institutional change of the regional planning system.

This article shows that the counties' implementation is surprisingly diverse. Even a hierarchical mode of implementation of a new element in the PBA seems to enjoy great freedom with respect to translation and re-contextualisation. We define four ideal types of adaptive modes: the Challengers, the Loyalists, the Independents and the Designers. The implementing praxis of the new RPS tool at the levels of both the central state and the regional governments contribute to the hybridity of the planning system. Hence, a planning system consisting of two parallel logics of policy development is strengthened: one characterised by being negotiated in networks, the other by traditional public decision-making logics directed by the regional planning authority (the county council). The re-contextualisation of the RPS from a strategy of planning (PBL of 2008) to a plan (PBL of 2014) reinforces the degree of hybridity. We argue that the new regional planning system does not necessarily fulfil the task as the connection between a strategy of planning and the actual planning itself.

Key words: Regional planning, Regional planning strategy, Planning and Building Act, Hybridity in planning, implementing modes.

Ulla Higdem, Dr. scient, Associate professor, Inland Norway University of Applied Sciences Fac. of Economics and Organisation Science, Centre for Innovation in Services, public and private, Box 952, NO-2604 Lillehammer, E-mail: ulla.higdem@inn.no

Aksel Hagen, Dr. scient, Associate professor, Inland Norway University of Applied Sciences Fac. of Economics and Organisation Science, Centre for Innovation in Services, public and private, Box 952, NO-2604 Lillehammer, E-mail: aksel_hagen@inn.no

Sammendrag

Denne artikkelens tema er implementeringen av regional planstrategi (RPS) i Norge. RPS ble innført som et nytt verktøy i plan-systemet i plan- og bygningsloven (PBL) av 2008, både på kommunalt og regionalt nivå. Hele det regionale plansystemet ble vesentlig endret som følge av RPS. Artikkelens forskningsspørsmål er 1) hvordan er regional planstrategi som et nytt verktøy i PBL forstått og implementert i praksis? Og 2)

hvorvidt og eventuelt hvordan er implementeringen å forstå som en institusjonell endring i det regionale plansystemet?

Artikkelen viser at fylkeskommunenes implementering er overraskende mangfoldig. Selv i en hierarkisk implementeringssituasjon blir RPS utarbeidet i en forståelse av store frihetsgrader til oversettelse og re-kontekstualisering. Vi definerer fire idealtypiske tilpasningsmodi som vi har kalt Utfordrere, Lojale, Autonome og Utformere. Både

sentralt og regionalt styringsnivå bidrar til slik hybriditet i sin implementering av det nye RPS- verktøyet i plansystemet, et plansystem bestående av to parallelle logikker for politikktutvikling; en preget av å være framforhandlet i nettverk og en annen preget av en tradisjonell politisk-administrativ beslutningslogikk med en regional planleggingsmyndighet i førerretet. Graden av hybriditet blir forsterket gjennom en re-kontekstualisering av RPS fra en strategi for planleggingen (PBL 2008) og til en plan (PBL 2014). Det nye regionale planleggings-systemet evner dermed ikke nødvendigvis å oppfylle sammenhengen mellom en strategi for planlegging og selve planleggingen.

1. Introduksjon

Regional planstrategi (RPS) ble innført som et nytt verktøy i PBL av 2008 for å gjøre den regionalpolitiske myndigheten (fylkestinget) i stand til å målrette regionale planleggingsoppgaver, samt øke den regionale planleggingens effektivitet og fleksibilitet (Miljøvern-departementet, 2007-2008). I denne artikkelen retter vi oppmerksomheten mot hvordan første generasjon RPS er blitt implementert i regional planpraksis. Forskningsspørsmålene er 1) hvordan er regional planstrategi som et nytt verktøy i PBL forstått og implementert i praksis? 2) hvorvidt og eventuelt hvordan er implementeringen å forstå som en institusjonell endring i det regionale plansystemet?

Artikkelens videre forløp er at vi først introduserer RPS for så å redegjøre for de analytiske perspektivene med utgangspunkt i institusjonell teori og teori om oversettelse. Deretter presenterer vi metoden for implementeringsstudien. Den empiriske analysen av hvordan RPS er forstått og implementert er vist og drøftet i del 4, mens vi i del 5 trekker konklusjoner og gir noen anbefalinger. Artikkelen bidrar til en teoretisk drøfting av hvordan forstå endringer i et sterkt institusjonalisert og hierarkisk felt som det en lovgjennomføring er. Her vil både graden av og anledningen til 'oversettelse' i en kompleks aktørsituasjon bidra til forskyvninger i lovførståelsen.

Hvorfor RPS?

Endringen i det regionale plansystemet var et svar på den sterke kritikken av og debatten om fylkesplanleggingen, inkludert myndighetsaktørenes ulike tilpasninger til lovens krav om forpliktende samarbeid og oppfølging (Asmervik & Hagen, 2001; Falleth & Johnsen, 1996; Higdem, 2001; Røsnes, 2001; Vike, 1995). For lovgiverne var det også viktig å fastslå prinsippet om at ansvaret for den regionalpolitiske utviklingen ligger til regionens eget folkevalgte nivå, fylkeskommunen. RPS er nå det eneste obligatoriske elementet i det regionale plansystemet og er i loven av 2008 forstått som en *strategi* for den framtidige planleggingen, og *ikke som en plan*. Resultatet av en RPS er den prioriterte planleggingsaktiviteten som skjer i perioden. Det er verdt å merke seg at loven ble endret på dette punktet i 2014, hvor det i *andre ledd* gjøres en tilføyelse som klargjør at den regionale planstrategien også skal angi langsiktige utviklingsmål (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, 2015). Loven av 2008 innebærer en helt grunnleggende endring i regional planlegging ved at *overordnet, langsiktig og helhetlig regional planlegging* ikke lengre er obligatorisk for planmyndigheten, slik tilfellet var tidligere (PBL, 1985). Dermed kan fylkene etter PBL av 2008 i prinsippet avstå fra regional planlegging, der det ikke er ansett som nødvendig.

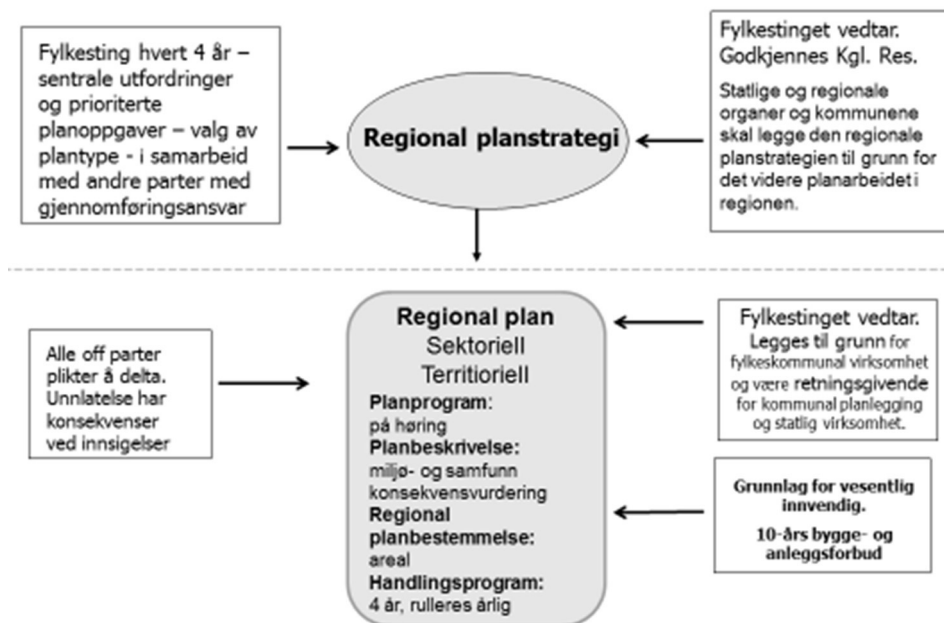
Det nye plansystemet skal oppfylle fire sentrale intensjoner; effektivitet, fleksibilitet, koordinering og forpliktelse. 1) Planleggingens *effektivitet* skal økes ved å avskaffe den obligatoriske, helhetlige fylkesplanen og erstatte denne med prioriterte formålsrettede planer. 2) *Fleksibilitet* skal oppnås ved å gi partene som samarbeider om utarbeidelsen av RPS anledning til å velge plantype for planleggingsformålet innenfor PBL. Dvs. enten en regional plan eller en interkommunal plan. 3) Koordinering og 4) forpliktelse er knyttet til godkjenningsinstituttet som skal *forplikte statlige aktører til å delta* i den kommende regionale planleggingen og *styrke dialogen mellom staten sentralt (departementene) og fylkeskommunene* i planarbeidet. Alt dette skal bidra til å øke den regionale planleggingens effektivitet og gjennomførings-

kraft. Vi skal i det følgende gjøre nærmere rede for lovens bestemmelser.

Det regionale plansystemet av PBL 2008 er presentert i figur 1. Planstrategien skal iht. § 7-1: *redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.* Det er viktig å merke seg at loven ble endret på dette punktet i 2014 ved at i *andre ledd* gjøres en tilføyelse som klargjør at den regionale planstrategien også skal angi langsiktige utviklingsmål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Det blir videre i § 7-1 slått fast; *Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.* På bakgrunn av regionens utviklingstrekk, utfordringer og utviklingsmuligheter skal en RPS angi hvilke regionale eller interkommunale planer som skal utarbeides for hvilke temaer eller områder den kommende 4-årsperioden. Den regionale planstrategien skal også inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planleggingsoppgavene skal følges opp, samt hvordan PBLs bestemmelser om deltakelse og medvirkning i planleggingen skal praktiseres

(PBL 2008 §7-1). Det er regional planmyndighet som skal vedta RPS, men den skal utarbeides *i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet* (PBL § 7-1) og til sist godkjennes gjennom Kgl.res. RPS blir også forstått som et instrument for en bedre implementering av statlig politikk og ikke minst et instrument for koordinering mellom regionens planleggingsaktører (Miljøverndepartementet, 2004). Godkjenning innebærer at departementene vurderer RPS å være i samsvar med nasjonale mål. Den sentrale godkjenningen er det eneste obligatoriske dialogelementet mellom fylkeskommunen og nasjonal stat innenfor rammen av PBL. Veiledningsheftet viser at det er forutsatt en reell dialog mellom departementet og fylkene (regionen) (Miljøverndepartementet, 2012, s. 25).

Inspirasjonen for å innføre verktøyet planstrategier i PBL kom fra Danmark (Miljøverndepartementet, 2007-2008). I Danmark har man kun kommunal planstrategi, siden den danske regionale planleggingen er utelatt fra planloven (Overgaard & Vagnby, 2008). Vi har ikke funnet litteratur som tilsier at regionale planstrategier er innført i planlovgivningen annet enn i Norge. Det



Figur 1: Det regionale plansystemet, PBA av 2008 (Higdem, 2012).

obligatoriske RPS-elementet i norsk planlovgivning er altså mest sannsynlig unikt i en internasjonal sammenheng.

2. Teoretisk og analytisk tilnærming

PBL er i denne sammenhengen forstått som en institusjon (Mahoney & Thelen, 2010), som et etablert sett av spilleregler mellom organisasjoner og aktører (Scott, 1995). Institusjoner er mangefasetterte systemer som er sammensatt av kognitive, normative og regulative strukturer og aktiviteter som etablerer stabilitet og mening til sosial atferd (Scott, 1995, s. 339).¹ For å analysere endring i PBL, støttet opp av bl.a. veiledningslitteratur og nasjonale forventninger til planleggingen som definerer hvordan implementeringen skal skje, er den regulative og den normative innretningen av teorifeltet mest relevant (Scott, 1995; March og Olsen, 1989). Det vil si hvordan lover, regler og retningslinjer sammen med forventet og passende atferd i forvaltningen er forstått og utøves. March og Olsen (1989) understreker også at politikk er en forlengelse av 'passende atferd'. Dette er relevant for forståelsen av den substansielle siden av RPS, dvs. nasjonale forventninger til hvilke politikkområder planstrategien skal omfatte og gi en vurdering av. Disse forventningene er ikke konstante, men endres over tid, og gjenspeiles i statens tilbakemelding til RPSene gjennom godkjenningsordningen. Dermed har vi to hoveddimensjoner i analysen: a) I hvilken grad oppfyller fylkenes RPS lovens krav og b) i hvilken grad forholder RPSene seg til de nasjonale forventningene. Til sammen gir dette det vi kan kalle «mastermodellen» (Røvik 1998) for hva en RPS skal inneholde og hvordan den skal gjennomføres. Disse to hoveddimensjonene utgjør forståelsen av institusjonen regional planstrategi med de fleste spillereglene for denne. Se figur 2 og 3.

Oversettelse og gradvis institusjonell endring

Vi benytter Røviks (1998) analytiske begrep 'oversettelse' for å belyse hvordan endringer skjer gjennom implementering. Det at en fyl-

keskommune i samhandling med regional stat, kommunene og det sivile samfunnet, skal gjennomføre en ny regional planleggingsmodell etter PBL er åpenbart en hierarkisk prosess, ovenfra- og ned. Like fullt vil implementering skje gjennom flere nivåer eller steg av forståelse, fortolkning og oversettelse (Hill, 2013; Røvik, 1998). Stegene i oversettelsen er flere og de begynner med norske myndigheters oversettelse av den danske versjonen, og slutter med en ferdig RPS og statens godkjenning av denne. I Røviks perspektiv ligner den hierarkiske oversettelseskjeden den rasjonelle implementeringsprosessen. I en ovenfra- og nedkjede av oversettelser innenfor en hierarkisk struktur er det forutsatt en begrenset frihet for oversettelse. Det vil finnes rom for lokale tilpasninger, men i vårt case vil staten (lovgiver) utvikle mekanismer for å kontrollere implementeringen innenfor rammeverket av PBL. Kjeden av oversettelser vil utvikles sekvensielt, hvor kontekstualiseringen og forståelsen av RPS vil følge en stegvis utvikling fra ett hierarkisk nivå til et annet. Gjennom kjeden av oversettelser vil modellen av RPS utvikles fra et abstrakt til et konkret nivå. Mulige oversettere er mange, også i en hierarkisk struktur (Hardy, Phillips, & Lawrence, 1998; Røvik, 1998). Derfor vil ideer og diskurser om hvordan dette nye elementet RPS skal forstås og håndteres i praksis kunne ta mange former. Modellen RPS vil i flere omganger kunne bli kontekstualisert (Røvik, 1998) innenfor hver enkelt regions forståelse og behov. Handlingsrommet for regional oversettelse vil imidlertid være avhengig av om statens (departementets) styrings- og kontrollmekanismer gir rom for oversettelser innenfor regionale kontekster. Styrings- og kontrollmekanismer for RPS er i hovedsak veiledningsheftet (Miljøverndepartementet, 2011), de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (Miljøverndepartementet, 2011) og ikke minst den nasjonale godkjenningsordningen etter PBL 2008.

I en analyse av gjennomføringen av RPS, er Mahoney og Thelens (2010) perspektiv om gradvis institusjonell endring relevant, si-

1. Vår oversettelse

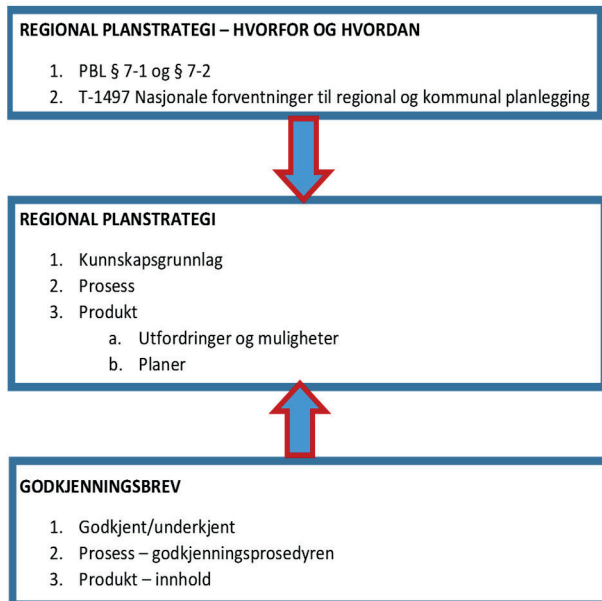
den gradvise lovendringer gjerne skjer gjennom implementeringspraksis. Institusjoner, som en lov, er ikke fullt ut stabile. Som vi har sett fra tidligere fylkesplanpraksis (Higdem, 2004), har loven innebygde dynamiske komponenter som kan gi åpning for småskrittendringer. Ett dynamisk element i vår analyse er graden av samsvar eller overholdelse (Mahoney & Thelen, 2010) av lovtekten og veiledningen til denne. Et annet element er hvorvidt fylkeskommunene forholder seg til og svarer på de nasjonale forventningene, se figur 2 og tabell 1.

Med bakgrunn i lovens intensjon og mål med å innføre RPS som et verktøy for politiske prioriteringer for større effektivitet og fleksibilitet i planleggingen, definerer vi RPS som politiske, strategiske men i begrenset grad som juridiske tekster. Når vi skal vurdere implementeringen av RPS-bestemmelsene i loven, må vi derfor delvis forstå RPS som en strategisk plan, selv om loven ikke gjør det. Det har vært en økt oppmerksomhet om strategisk planlegging i Europa de senere årene (c.f. Albrechts, 2004; Balducci, Fedeli, & Pasqui, 2011; Faludi, 2000; Healey, 2006; Mäntysalo, Jarenko, Nilsson, & Saglie, 2015; Salet & Faludi, 2000). Vi kommer tilbake til det strategiske

perspektivet i RPS-arbeidet i en senere artikkel.

RPS-utarbeidelsen inneholder klare elementer av samstyrings-, flernivåstyrings- og nettverksperspektiver, siden en RPS skal utarbeides i et samarbeid mellom offentlige aktører (myndigheter og sektorer) på ulike forvaltningsnivå og inkludere ulike sivile aktører og interesser. Gjennom godkjenningssystemet kommer også staten ved departementene inn i nettverket av samstyrende aktører (c.f. Bevir, Rhodes, & Weller, 2003; Rhodes, 1991; Sagalyn, 2007; Sørensen & Torfing, 2007). RPS er dermed i utgangspunktet et hybrid system hvor ulike styringslogikker mellom myndighetsrollen og samstyringsperspektivene eksisterer side om side.

Oppsummert, 'mastermodellen', dvs. departementets forståelse av RPS vil vi anta kan bli oversatt og re-kontekstualisert på dens vei gjennom de hierarkiske nivåene påvirket av mange mulige oversettere i et multi-aktør nettverk som RPS eksisterer i. Vi vil anta at det finnes åpninger for småskrittendringer som til sammen kan innebære betydelige institusjonelle endringer av loven i praksis. Forutsetningsvis kan vi altså finne ulike former for regionale planstrategier i praksis og at slike former vil kunne bidra



Figur 2: RPS modellen

til hybriditeten i det regionale plansystemet. Denne artikkelen er konsentrert om resultatet, det vil si hvordan RPS er forstått i den siste oversettelsesfasen, til og med statens godkjenningssprosess av den enkelte RPS.

3. Metode

Dataene er basert på en dokumentstudie av: 1) PBL av 2008, forarbeidene til loven og veiledningsmateriellet til RPS; 2) Alle RPSer utarbeidet i 2012/2013 (til sammen 18 stykker), sakspapirene til godkjenningen av hver

enkelt RPS i fylkeskommunene; 3) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (T-1497) og statens godkjenningssbrev til hver enkelt RPS. Modellen er vist i figur 2.

For å klassifisere RPSene har vi utarbeidet en liste av kriterier med utgangspunkt i PBL 2008, §§ 7-1 og 7-2, veiledningsheftet for RPS (Miljøverndepartementet, 2012), samt Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Miljøverndepartementet, 2011). Kriteriesettet er vist i tabell 1 nedenfor.

Tabell 1: Kriteriesett for vurdering av regionale planstrategier

Loven – RPS-dokumentet (produktet)	Loven – RPS-prosessen	Forventningsbrevet og RPS-dokumentet (produktet)
Inneholder/inneholder ikke temaene: <ul style="list-style-type: none"> • Kunnskapsgrunnlag • Utviklingstrekk – utfordringer • Muligheter • Prioritering av tema for videre planlegging • Oversikt over oppfølging av prioriterte planoppgaver 	Adlyder/adlyder ikke kravene om at: <ul style="list-style-type: none"> • gjeldende RPS skal evalueres • RPS-utarbeidelse skal være en politisk prosess • det skal skje ei involvering av <ul style="list-style-type: none"> ○ kommunene (fylkeskommunene og kommunene skal delta i hverandres planstrategiarbeid) ○ FM ○ Regional stat ○ Næringsliv ○ Sivile samfunn 	Inneholder/inneholder ikke temaene: <ul style="list-style-type: none"> • Klima og energi • By- og tettstedutvikling • Samferdsel og infrastruktur • Verdiskaping og næringsutvikling • Natur, kulturmiljø og landskap • Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø • Andre nasjonale føringer
Er resultatet en 'Plan for planlegging' eller 'Plan'?		
Ber planstrategien om regional plan, interkommunal plan etter PBL eller 'løsere' planformer?		

4. Implementering av RPS – en typologi

På grunnlag av analyseskjemaene som er presentert tidligere, har vi analysert resultatene av den første runden med full implementering av RPS². Figur 3 nedenfor viser analyseskjemaet i en 4-feltsform, utarbeidet med utgangspunkt i de to analysedimensjonene som er nevnt tidligere a) overholdelse av lovens krav til en RPS (horisontal akse) og b) de nasjonale forventningene til RPS (vertikal akse). Tabell 1 angir kriteriesettet for

vurdering av den enkelte RPS. Av plasshensyn viser vi i tabell 2 et grovmasket resultat av å anvende dette kriteriesettet for de enkelte fylkene. Fylkene er vist ved forbokstaver. Tegnforklaringen er:

+ (pluss) Det gjøres i all hovedsak det som forventes ifølge lov og nasjonale føringer, i RPS-dokument – RPS- prosess- godkjenningssbrev.
 0 (null) Det gjøres delvis det som forventes.
 – (minus) Det gjøres ikke det som forventes / det gjøres noe annet.

2. Enkelte fylkeskommuner iverksatte RPS som en prøveordning før PBL 2008 var vedtatt.

Tabell 2: Vurdering av regionale planstrategier

Fylker	Ø	A	He	O	B	V	Te	AA	VA	R	H	S	M	ST	NT	N	T	F
RPS-element																		
RPS Dokument: Nasjonale forventninger	+	0/-	+0	+	0/-	+	+	+	+	0/-	+	0/-	+	+	0/-	-	+	0
Kunnskapsgrunnlag	+	+	+0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	0
Utfordringer – muligheter	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Plan for planlegginga	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
PBL-planer?	+	+	-	+0	+	+	+	+	+0	+	+	+	+	+	+	+	+	0
RPS – ikke som en plan	+	+	-	0/-	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
RPS Prosess: Politisk styring	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Medvirkning	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Fylkestingsvedtak	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Godkjenningsbrev:	+	+0	+0	+0	+0	+	+	+	+	+0	+	+0	+	+	+0	+	+	+0

De fylkeskommunene som i stor grad oppfyller PBLs krav har vi betegnet som *de lydige* og de som ikke gjør det *de ulydige*. På den vertikale aksene finner vi *de pliktoppfyllende*, de som svarer på og oppfyller de nasjonale forventningene i sin RPS. De som i stor grad fortolker nasjonale forventninger innenfor sin egen regionale og politiske kontekst, har vi kalt *de selvstendige*. Siden det er et kontinuum på begge aksene, er det grader av tilpasning på begge aksene. De fire kategoriene som framkommer av kombinasjonene på de to aksene, er derfor å forstå som idealtyper. Fylkenes RPSer som er plassert i kategorier, vil dermed ha ulik grad av tilpasning innenfor hver gruppe, noe som ikke framkommer av denne figuren.

Idealtypen som framstår ved å kombinere de lojale og ulydige fylkeskommunene kaller vi *utfordrere*, fordi de utfordrer hva RPS er ment å være ifølge loven og veiledningsmate-

riellet, selv om de er lojale til de nasjonale forventningene. I denne kategorien finner vi fire fylker.

Kombinasjonen av pliktoppfyllende og lydige benevner vi som *de lojale* siden deres RPS både er i samsvar med loven og de nasjonale forventningene. Vi har klassifisert seks fylker som lojale. Disse fylkene bringer ikke inn egne regionale rammebetingelser eller oversettelser inn i gjennomføringen av planstrategien. Det kan være mange former for lojalitet, noe som er grunnen til at mange fylker kommer i gruppa lojale. Vi har for eksempel sett at et fylke kan være lojal overfor de nasjonale forventningene, men samtidig reise kritiske spørsmål til disse, samt forlange en nærmere dialog med staten i godkjenningsprosedyren.

Kombinasjonen selvstendige og ulydige kaller vi *de autonome*, fordi de på ulike måter omfortolker både loven og de nasjonale

forventningene. Bare to fylker kommer i denne kategorien, en av dem er Hedmark som har valgt å utarbeide et politisk overordna styringsdokument, en strategisk fylkesplan med visjon og satsingsområder frikoplet fra det nasjonale forventningsbrevet. Her er ingen planstrategi, slik loven foreskriver, og dermed heller ingen oversikt over regionale planer som skal utarbeides. Departementet velger likevel å godkjenne Hedmarks planstrategi, men anbefaler at det snarest utarbeides en helhetlig

oversikt over planoppgavene i kommende periode, hvordan de skal følges opp og at en må lytte til innspillene fra Fylkesmannen. Sogn- og Fjordane understreker i et eget kapittel (8) i høringsdokumentet til regional planstrategi, at denne må sees på som en plattform for politisk drøfting med staten. De utfordrer staten på områder som fylkeskommunal økonomi, samferdsel, bredbånd og virkemidler for å løse utvikelingspotensialet innenfor bruk og vern av naturressurser.

	PBLs krav til RPS	
Nasjonale Forventninger til RPS	Oppfyller ikke eller i liten grad PBLs krav til produkt.	Oppfyller i stor grad PBLs krav til produkt.
	De ulydige	De lydige
Forholder seg til, svarer på og evt. oppfyller de nasjonale forventningene i stor grad.	De pliktoppfyllende-ulydige: Utfordrere Oppland Nordland Sør-Trøndelag Vestfold	De pliktoppfyllende -lydige : Lojale Aust Agder Hordaland Møre og Romsdal Telemark Troms Østfold
Forholder seg til, svarer på og evt oppfyller de nasjonale forventningene innenfor regional kontekst og fortolkningsramme. Evt ikke forholder seg til nasjonale forventninger.	De selvstendige- ulydige: Autonome Hedmark Sogn- og Fjordane	De selvstendige –lydige: Utformere Akershus Buskerud Finnmark Nord-Trøndelag Sør-Trøndelag Rogaland
De pliktoppfyllende		
De selvstendige		

Figur 3: Typologi over implementering av RPS første runde

Utfordrerne og de autonome har en sentral ting felles, nemlig at de legger vekt på å utarbeide en *overordnet strategisk plan*, snare enn en strategi for planleggingen. Seks av atten fylker forsetter en planpraksis, tidligere benevnt fylkesplan, hvor det er viktig for fylkestinget å meisle ut en regional politikk for sentrale tema i fylket. Vi ser også at både fylkeskommunen og kommunene bruker målene og strategiene i RPS som et plandokument i sitt eget planarbeid og også som retningsgivende for de regionale partnerskapers arbeid (Bråtå, Higdem, Gløtvold-Solbu, & Stokke, 2014; Higdem & Hagen, 2015). Det som skiller disse to gruppene er at utfor-

drerne presenterer en oversikt over hvilke planer som skal utarbeides i perioden, dvs. en plan for planleggingen. Vestfold er et godt eksempel: Fylkeskommunen utarbeider RPS som en plan med mål og strategier for alle områder og med en tilhørende RPS, og ikke primært som en plan for planleggingen, og er på hele 35 sider. De autonome, derimot, presenterer ingen oversikt over planleggingsoppgavene i perioden.

Til slutt har vi de selvstendige og lydige, altså *utformerne*. Vi ser at seks fylker er svært selvstendige i vurderingene av fylkets utfordringer opp mot nasjonale krav, dvs. de velger ulike typer oversettelsesstrategier, og

flere stiller ulike typer krav til staten. Nord-Trøndelag kommer med klare forventninger til staten om politikkenring på områder som strukturendringer i landbruket, konflikten mellom rovdyrpolitikken og beitenæringer, og sosiale helseforskjeller. Rogaland påpeker mangler ved de nasjonale forventningene som at de ikke følges av statlige økonomiske incentiver, og at de mangler omtale av kunnskaps- og forskningspolitikk.

Utformerne fortolker og setter sin egen regionale kontekst og forståelse av de regionale utfordringene foran statens nasjonale forventninger. Slik blir deres valg av oppgaver å planlegge for annerledes enn det nasjonale myndigheter forventer. Nord-Trøndelag er et godt eksempel. De behandler nasjonale forventninger innledningsvis og felles for fylkene Sør- og Nord-Trøndelag, siden de også har en felles RPS. De henviser til Regjeringens tidligere rundskriv som sier at «Regjeringen har i tidligere rundskriv om regional planlegging gitt uttrykk for at de målene staten peker på ikke vil være like viktige i alle fylker og kommuner og at fylkes- og kommuneplanleggingen først og fremst dreier seg om fylkeskommunens og kommunenes egen politikk». Deretter kommer fortolkningen: 'Regjeringen forventer dermed at de som deltar i planprosessene, finner fram til gode helhetsløsninger i et regionalt og lokalt perspektiv. Regjeringen legger med dette til rette for at den kompetansen som ligger i regionale og lokale organer og folkevalgt skjønn, skal tilføre nasjonal politikk en lokal merverdi.'³

Fjorten av de atten fylkene er i all hovedsak lojale til lovens krav og forventninger til innhold. Ett fylke foretar en svært selvstendig vurdering av hva planstrategier er ment å være ved å legge inn sterke panelement. Tre fylker går enda lenger i retning av å arbeide ut en plan, ikke en planstrategi. Hedmark lager en strategisk fylkesplan med visjon og satsingsområder uten hverken planstrategi eller handlingsprogram. Både Sogn og Fjordane og Vestfold utarbeider mål og strategier i tillegg til det regionale planstrategispesifikke.

Når det gjelder *planstrategiprosessene* er samtlige fylker i all hovedsak lojale til lov-

verkets krav og forventninger. Våre funn indikerer at det er en relativt god dialog og samhandling mellom fylkeskommunen, regionale statsetater og kommunene i utarbeidelsen av RPS. Alle fylkene, unntatt ett, avviker imidlertid fra det maksimale ved at de ikke etterkommer ambisjonene i veiledningsheftet om parallellitet i strategiarbeidet, det at fylkeskommunen og kommunen samtidig og i åpent gjensidig samarbeid utvikler sine planstrategier. Tidligere forskning viser også med all tydelighet at slik parallellitet er vanskelig å oppnå (Langset og Nilsen, 2013).

Måltrettet planlegging etter PBL – plan og plantyper

Gjennomgående ser vi at planleggingsaktiviteten i fylkene er stor og fylkene i stor grad har benyttet RPS som en måte å skaffe seg oversikt, eventuelt rydde og samkjøre planleggingsoppgaver på (Langset & Nilsen, 2013).

I lovens forstand skal RPS angi framtidige planer etter PBL. Analysen viser at de fylkene som har en plan for planleggingsaktiviteten, ofte legger inn både planformer etter PBL og mer 'løserer' planformer som strategiske planer uten PBL-kopling, ulike typer strategiske dokumenter og handlingsprogrammer, og analyser og utredninger som forarbeider til planlegging. Nordland har eksempelvis hele 48 ulike planer. Sør-Trøndelag konkluderer med at det trengs 10 regionale planer, 2 interkommunale etter PBL og 8 strategidokumenter av typen meldinger eller utredninger utenfor PBL. Enkelte fylker søker å rydde i dette ved at de definerer hva de enkelte dokumentene representerer rent planleggingsmessig. Ett eksempel her er Vest-Agder der det er tradisjon for å utarbeide planer og strategier som ikke forholder seg til plan- og bygningsloven. I og med at disse strategiene har verdi som styringsdokumenter velger fylkeskommunen likevel å la disse inngå i regional planstrategi. De skriver samtidig at ved rullering/revidering bør det vurderes om disse skal utarbeides i tråd med plan- og bygningsloven.

I vår analyse ser vi ikke noen tegn på at planleggingsomfanget er blitt mindre. Deri-

3. RPS Nord-Trøndelag 2012 – 2016, s 5.

mot kan RPSene gjøre den oppfølgende planleggingen mer målrettet.

Godkjenningens rolle

Staten sentralt, som nevnt tidligere, tar ikke del i utarbeidelsen av RPS ut over å legge rammebetingelsene for RPS-arbeidet gjennom PBL og de nasjonale forventningene. Godkjenningen har i hovedsak tre formål; 1) å sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt, 2) å sørge for gjennomføring av regional planstrategi etter lovens bestemmelser, og 3) å avklare og forplikte regionale stats deltakelse i og oppfølging av den regionale eller interkommunale planleggingen etter PBL i perioden. Hovedinntrykket vårt av godkjenningssbrevene er at Kongen/regjeringen bryr seg. Brevene er jevnt over innholdsrike og detaljerte, kritiske der de finner avvik fra lov og forventninger, og inneholder gjerne klare forslag til endringer. Vi finner derimot lite spor av dialog. Trass i avvik og kritikk blir *alle* RPSene godkjent, ofte etter svært lang behandlingstid. En behandlingstid på mellom 1,5 – 3 år, innebærer at godkjenningen ikke vil kunne få særlig betydning for implementeringen av RPS i den fireårige valgperioden.

Analysen viser at staten påtaler når fylkeskommuner ikke utarbeider en helhetlig oversikt over planoppgavene (Hedmark), når de nasjonale forventningene blir lemfeldig behandlet (bl.a. Rogaland, Nord-Trøndelag), når viktige utfordringer ikke blir foreslått som et tema for en regional planprosess (kystsone, vindkraft, samordnet areal og transport, kulturmiljø, samiske interessere m.m. – mange av fylkene), når mengden regionale planer synes å bli for stor (bl.a. Hordaland), når det synes som om de regionale statsetatene ikke er blitt inkludert slik som de burde (bl.a. Østfold), eller når fylkeskommuner velger strategier framfor regionale planer (bl.a. Finnmark, Sør-Trøndelag).

Der staten i RPS-dokumentene får forventninger tilbake (utfordrerne), blir de jevnt over kommentert i godkjenningssbrevene, men i en form som viser at Kongen/regjering har liten eller ingen vilje til å komme fylkene i møte. Nasjonal politikk skal gjelde, det regionale handlingsrommet skal være begrenset. Dette til tross for at det i veiledningsheftet (Miljøverndepartementet, 2012)

understrekes bl.a. i pkt. 1.3 og 1.6 at det skal være rom for dialog og regionale fortolkninger.

Der regional planstrategi inneholder en mengde 'løser' planformer utenfor PBL for viktige områder, ber departementet fylkeskommunene om å revurdere valg av plantype. Dette begrunnes med deltakelse- og medvirkningsaspektet, med statens rolle og oppgaver regionalt, samt evnen til gjennomføring.

Departementet har vært nøye med å melde til de fylkene hvor ikke regional stats rolle i de kommende planoppgavene er tilstrekkelig avklart. Departementet har en standardformulering hvor de peker på fylkesmannens koordinatorrolle overfor regionale statsetater ved å understreke betydningen av at fylkesmannen kommer tidlig inn ved oppstart av alle planprosesser for å vurdere hvilke statlige etater som skal trekkes inn i planarbeidet.

Dersom et fylke ikke har redegjort godt nok, eller ikke i det hele tatt, for regional stats rolle i det kommende planarbeidet etter PBL, understreker godkjenningssbrevet at dette har som konsekvens at regionale statsetater ikke er pliktige til å medvirke i det regionale planarbeidet ut over PBLs §3-2 som sier at: *Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Dette gjelder også for Sametinget.* Merknaden er å forstå som at planleggingsmyndigheten (fylkeskommunen) ikke kan pålegge regionale statsetater å medvirke i større planoppgaver som går ut over sektorens eget felt eller planer. Det er kun departementet som kan pålegge regionale statsetater å bruke planleggingsressurser ut over sitt eget saksfelt. RPS-godkjenningen skal også benyttes til å gi fylkene en forutsigbar deltakelse fra fylkesmannen og regional stat, noe som har manglet i den tidligere fylkesplanleggingen. Derfor er dette punktet sentralt i ny PBL av 2008.

I analysen av statens godkjenningssbrev finner vi at det mangler dialog mellom den enkelte fylkeskommune og staten i godkjenningsprosessen, selv for fylker som utfordrer

nasjonal politikk eller kritiserer manglende sammenheng mellom nasjonale mål i sin RPS. Våre data tyder også på at kommunikasjon og dialog mellom departementene mangler i godkjenningsprosedyren. Den synes å være organisert som en stafett uten interdepartemental koordinering. En slik koordinering vil kunne bidra til å gjøre tilbakemeldingen og godkjenningen mer enhetlig og sammenhengende og legge et godt grunnlag for en effektiv og gjensidig forpliktende RPS-implementering.

5. Diskusjon

Det er et stort mangfold i hvordan fylkeskommunene i Norge har implementert RPS i denne første runden etter PBL av 2008. Vi finner fylker med RPSer i alle de fire kategoriene; lojale, utfordrere, utformere og autonome. Oversettelsesstrategiene for RPS modellen er altså flere.

Bare seks fylker er lojale ved at de har en RPS som er i overensstemmelse med både PBL og de nasjonale forventningene. I den andre enden av skalaen er det to fylker hvis RPSer ikke er i samsvar med verken lovens bestemmelser eller de nasjonale forventningene. Alle RPSene er tross dette store mangfoldet blitt godkjent av staten sentralt. Hva forteller denne variasjonen oss?

Denne betydelige variasjonen bekrefter for det første utfordringene knyttet til en hierarkisk ovenfra- og ned implementering som flere tidligere har beskrevet (Hill, 2013; Røvik, 1998), i vårt tilfelle fra staten og nedover. Hierarkiet som implementerer utgjøres av folkevalgte organer med en viss autonomi fra staten sentralt (fylkeskommuner og kommuner). I et nettverksbasert samstyrings-system som RPSen er ment å utgjøre, finner disse aktørene og planmyndigheten fylkeskommunen rom for egne regionale fortolkninger og oversettelser. For RPSene har vi analysert slike oversettelser og kontekstualiseringer (Røvik, 1998) langs to akser. For det første vil lovens bestemmelser for iverksetting av det nye verktøyet RPS innebære en relativt liten frihetsgrad for fylkeskommunene med hensyn til hvordan RPS skal implementeres som en planstrategi. Som vi har sett hindrer ikke rammebetingelsene i

PBL en tredel av fylkeskommunene å foreta en regional tilpasning som avviker fra lovkravet. Regionale kontekstualiseringer og oversettelser av loven oppfattes som legitimt. Selv en klar lovtekst har innebygde opplevde frihetsgrader som utgjør et dynamisk element gjennom ulike grader av etterlevelse (Mahoney og Thelen, 2010).

Det kan gis flere tentative fortolkninger av hvorfor det er slik at staten sentralt aksepterer slike lovavvik og dermed ikke benytter godkjenningsordningen som styringsvirkemiddel. 1) Godkjenningsordningen feiler som statlig rammebetingelse og forpliktelse fordi ordningen ikke er institusjonalisert i departementene og krever ressurser i form av oppmerksomhet og en kompetanse som det finnes lite av i departementene og regional stat. 2) Sentral stat har andre og vel så effektive måter å styre på slik som nasjonale retningslinjer, sektorlovgivning, og bypakker og miljøavtaler. Siden alle myndighetsaktørene vet at godkjenningen ikke er så viktig, vil forvaltningen ha en sams oppfatning av at det finnes rom for fortolkninger og institusjonelle frihetsgrader. 3) Sentral stat ved departementene er egentlig ikke så opp-tatt av at regional planlegging foregår med statlige myndigheter på laget. Staten ønsker fortsatt ikke å bli bundet opp, verken regionalt eller nasjonalt. Det gir et sterkere fokus på helhet, samordning og samstyring enn det staten egentlig ønsker seg. Kortsiktighet, sektorpolitikk, og ovenfra- og ned styring blir fortsatt i praksis foretrukket av sentral stat.

Et flertall av oversettelsene er uttrykk for sti-avhengighet (Scharpf, 1997) i den forstand at fylkeskommuner i hovedsak forsetter i fylkesplantradisjonen også i sine RPSer. RPSene er altså gjerne oversatt og formet som en langtids fylkesplan. En slik oversettelse av loven kan illustrere et behov for en fortsatt helhetlig fylkesplanlegging, noe dagens lov ikke legger vekt på. Disse fylkene synes å ha tatt en snarvei ved å benytte RPS som en overordnet og helhetlig strategisk plan for fylket og dermed oversatt PBL til å møte eget planleggingsbehov. Vår vurdering er derfor at det nye regionale planleggings-systemet ikke nødvendigvis evner å oppfylle sammenhengen mellom en *strategi for plan-*

legging og selve planleggingen. Dermed skjer det institusjonelle endringer i praksis som bidrar til en hybridisering (Mahoney & Thelen, 2010) av det regionale plansystemet. Regjeringen/Stortinget bidrar ytterligere til denne hybridiseringen av uklare skillelinjer mellom planstrategi og plan ved de lovendringer som ble foretatt i 2014. Lovendringen i §7-1 andre ledd sier nemlig, som nevnt tidligere, at også langsiktige målsettinger skal inngå i en RPS. «... både fordi det er nødvendig for å få en god begrunnelse for valg av plantema for perioden og fordi den overordnede diskusjonen om viktige mål i fylket kan falle bort dersom fylkeskommunen kun velger å utarbeide temaplaner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Hvorvidt fylkene oppfylder de nasjonale forventningene til planlegging er vurderinger langs den vertikale akse i vår analyse. En slik vurdering forutsetter et annet perspektiv enn en hierarkisk implementering av loven. Fylkeskommunene har siden slutten av 1990- tallet blitt gitt oppgaven å utvikle en regional politikk basert på regionens egne utfordringer, ressurser og muligheter. Dette er betegnet som regimeskifte i norsk politikktutforming, fra en nasjonal allokering og redistribusjon av ressurser for regional utvikling og til en mer endogen og regionalt ressursbasert tilnærming (Amdam & Bukve, 2004). Denne regionalt baserte politikktutviklingen med fylkeskommunene i sentrum av aktørkartet, er kontinuerlig understreket i flere meldinger (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2001, 2002, 2005, 2013). I stortingsmelding 22(2015–2016) er fylkeskommunenes (og de nye regionenes) overordnede oppgave «å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen», hvor regional planlegging er sentralt for å «tilpasse statlig politikk og nasjonale retningslinjer til lokale og regionale forhold og å sette det i verk» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 21). Dermed er fylkenes kontekstualisering (Røvik, 1998) av de nasjonale forventningene i RPS et forventet funn. Det interessante funnet i denne dimensjonen er imidlertid at statens respons i godkjenningssbrevene i denne første runde med RPS mangler kontekstualisering. Godkjenningssbrevene demonstrerer en trang fortolkning av det

regionale handlingsrommet, samtidig som det forventes at fylkene vurderer og tilpasser de nasjonale målene til sin regionale situasjon.

6. Kort konklusjon

Gjennomføringen av PBLs bestemmelser om hvordan modellen RPS skal iverksettes er overraskende variert for en hierarkisk implementeringssituasjon. Vi har kalt de fire idealtypene for iverksetting for Utfordrere, Lojale, Autonome og Utformere. Selv i en hierarkisk implementeringssituasjon blir RPS utarbeidet i en forståelse av store frihetsgrader til oversettelse og kontekstualisering.

RPSene preges ikke minst av å ha en uklar status mellom strategi og plan selv om innføringen av RPS-elementet i PBL av 2008 nettopp hadde en motsatt ambisjon. Det skulle være fornuftig først å utarbeide en *strategi for planlegging* for så å ta fatt på *selve planleggingen*. Mange fylker benytter også RPS som en overordna, langsiktig plan, selv om dagens plansystem primært oppfordrer og motiverer til regionale delplaner.

Som forventet har mange fylker oversatt og utformet de nasjonale forventningene i sin egen regionale kontekst, og dermed også prioritert utfordringsbildet annerledes enn staten sentralt.

Der RPS har vært tilstrekkelig konkret har departementet benyttet godkjenningsordningen som et forpliktelseselement overfor regional stat.

Staten sentralt har imidlertid forskuslet sin mulighet til å benytte godkjenningsordningen som dialogelement mellom nivåene. Siden alle RPSer ble godkjent, har den heller ikke en korrigerende funksjon knyttet til lovforståelsen.

Staten sentralt synes å være dratt mellom forståelsen av og behovet for fleksibilitet og regional målrettethet i regional planlegging, og det uttrykte behovet for kontroll og å sette nasjonale målsettinger og strategier for regionene. En forklaring kan være en statlig ambivalens til RPS og regional planlegging som sådan, siden slik planlegging kan minske statens eget framtidig handlingsrom. For det andre er godkjenningsordningen ikke institusjonalisert interdepartementalt. Det synes

å være både mangel på ressurser og oppmerksomhet til oppgaven.

Både sentralt og regionalt styringsnivå bidrar til slik hybriditet i sin implementering av det nye RPS-verktøyet i plansystemet, et plansystem bestående av to parallelle logikker for politikktutvikling; en preget av å være framforhandlet i nettverk og en annen preget av en tradisjonell politisk-administrativ beslutningslogikk med en regional planleggingsmyndighet i førerretet. Graden av hybriditet blir forsterket gjennom en re-kontekstualisering av RPS fra en strategi for planleggingen (PBL 2008) og til en plan (PBL av 2014). Det nye regionale planleggingssystemet evner dermed ikke nødvendigvis å oppfylle skillet mellom en strategi for planlegging og selve planleggingen

I sum innebærer dette en gradvis institusjonell endring av PBLs bestemmelser om RPS, både formelt ved justering av lovteksten og gjennom ulike grader av regionale tilpasninger som avviker fra loven.

Litteratur:

- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning re-examined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743–758.
- Amdam, R., & Bukve, O. (2004). Regimeskifte på norsk. I R. Amdam & O. Bukve (Red.), *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg* (pp. 311–330). Trondheim: Tapir
- Asmervik, S., & Hagen, A. (2001). Planning as Rhetoric: An Examination of the Rhetoric of County Planning in Norway. *Housing, Theory and Society*, 18, 148–157.
- Balducci, A., Fedeli, V., & Pasqui, G. (2011). *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions: City of Cities: A Project for Milan*. London: Ashgate Publishing.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, 81(1), 1–17.
- Bråtå, H. O., Higdem, U., Gløtvold-Solbu, K., & Stokke, M. (2014). Partnerskap – positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring. En evaluering av partnerskapsinstituttet i Oppland. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Falleth, E. I., & Johnsen, V. (1996). Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996–99. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practise & Research*, 15(4), 299–318.
- Hardy, C., Phillips, N., & Lawrence, T. (1998). Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and Facades of Trust. In C. Lane & R. Bachmann (Red.), *Trust within and between organizations*. (pp. 64–117). New York: Oxford University Press.
- Healey, P. (2006). Network Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. In L. Albrechts & S. J. Mandelbaum (Eds.), *The Network Society. A new context for planning?* (pp. 146–160). London: Routledge.
- Higdem, U. (2001). Planlegging på fylkesnivå. I N. Aarsæter & A. Hagen (Red.), *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. (pp. 131–153). Oslo: Kommuneforlaget.
- Higdem, U. (2004). Samspillet mellom nivåer i fylkesplanleggingen. I R. Amdam & O. Bukve (Red.), *Det regionalpolitiske regimeskiftet. Tilfellet Noreg*. (s. 147–161). Trondheim: Tapir.
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. I N. Aarsæter, E. I. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for Norsk planlegging. Kunnskap – bærekraft – demokrati* (pp. 102–120). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Higdem, U., & Hagen, A. (2015). Oppfølging av Regional planstrategi for Oppland, 2012–2016 – en vurdering. *Working paper*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process* (6 ed.). Essex: Pearson.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2001). St.meld. nr. 34 (2000–2001) Om distrikts- og regionalpolitikken. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2002). St.meld.nr.19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2005). St.meld.nr 25 (2004 – 2005) Om regionalpolitikken. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2013). Meld. St 13 (2012–2013) Ta heile Noreg i bruk

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Prop. 121 L (2013–2014). Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plan-delen)*. Regjeringen.no Hentet fra <https://lovdata-no.ezproxy.hil.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-121-l-201314/s>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Meld.St. 22 (2015–2016). Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Langset, M., & Nilsen, J. K. (2013). Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier. Oslo: Nvi-Analyse AS.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling. (PBL 1985)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling. (PBL 2008).
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press.
- March, J.G., & Olsen J.P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Miljøverndepartementet. (2004). *Ot.prp.nr 47 (2003–2004). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger)*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Miljøverndepartementet. (2007–2008). *Ot.prp. nr 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan-og bygningsloven) (plan-delen)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Miljøverndepartementet. (2011). *T-1497 Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2012). *Regional planstrategi. Veileder*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L., & Saglie, I. L. (2015). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23, 349–366.
- Overgaard Jorgensen, L., & Vagnby, B. (2005). *What happens to Spatial and Physical Planning in Denmark after the Local Government Reform?* Paper presented at the Regional Growth Agendas. Regional Studies Association International Conference, University of Aalborg.
- Rhodes, R. A. W. (1991). Policy networks and sub-central government. I G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Michell (Red.), *Markets, Hierarchies & Networks. The coordination of social life* (s. 203–214). London: SAGE Publications
- Røsnes, A. E. (2001). Norsk regional planlegging – umulig enhet eller mulig mangfold? *Kart og Plan*, 94(4), 213–228.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*.J. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sagalyn, L. B. (2007). Public/private Development. Lessons from History, research and Practice. *Journal of the American Planning Association*, 73(1), 7–22.
- Salet, W. G. M., & Faludi, A. K. F. (2000). *Revival of strategic spatial planning*. Amsterdam/Oxford: Elsevier.
- Scharpf, F. (1997). *Games real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. Houndmills: Palgrave.
- Vike, H. (1995). Evaluering av fylkesplan for Telemark. En vurdering av plan og prosess. Bø: Telemarkforskning.