

Landsdelsplanlegging før og nå

Peter Arbo

Peter Arbo, The metamorphoses of regional planning

KART OG PLAN, Vol 67, pp. 16–26. P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. ISSN 0047-3278

Since the 1970s, all municipalities and counties in Norway have carried out mandatory planning in accordance with the provisions of the Building Act. Recently, the two counties of Trøndelag and the city of Trondheim have expanded their traditional boundaries of planning and developed a joint plan for the whole Mid-Norway region. Similar attempts to develop comprehensive plans for larger regions were also made during the 1960s, but the initiatives were soon abandoned. Instead, regional planning was limited to the county level. In this paper, a comparison is made between the old Trøndelag plan of the 1960s and the new joint Trøndelag plan. The main objective is to trace the metamorphoses of regional planning in Norway. A fundamental shift in development concepts and modes of government steering has occurred. While the old plan may be characterized as a state-led allocation plan in the transition from a rural to an urban industrialized society, the new plan is a regionally anchored, innovation-oriented plan in the transition to the global knowledge society. The keys to success are presumed to be creativity, competence and interaction. The paper concludes with a brief discussion of strengths and weaknesses associated with this kind of innovation-oriented planning.

Key words: planning – regional development – Norway – allocation – innovation

Peter Arbo, associate professor, Department of social science and marketing, Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø, NO-9037 Tromsø. E-mail: Peter.Arbo@nfh.uit.no

Innledning

Norsk fylkesplanlegging har i sin vel 30-årige historie vært gjenstand for omfattende forskning og evaluering (se bl.a. Mydske, 1978; From, 1983; From og Stava, 1983; From og Stava, 1985; Amdam, 1986a, 1986b; Almedal og Seierstad, 1991; Mydske, 1991; Nenseth og Naustdalslid, 1992; Nenseth, 1994; Falleth og Johnsen, 1996; Higdem, 2001; Amdam, 2004). I den første perioden ble fylkesplanene karakterisert som en samling utbyggingsorienterte sektorplaner. De ble utarbeidet på de enkelte sektorenes premisser, og politikerne var i liten grad involvert i arbeidet. Planene hadde mer en informasjonsfunksjon enn en prioriterings- og samordningsfunksjon.

Fra slutten av 1980-tallet fikk planene en klarere strategisk orientering. Konkurranses- og strategitenkningen fra næringslivet vant da innpass i offentlig sektor, og mål- og resultatstyring og lokalt tapsansvar ble innført for de distriktpolitiske virkemidlene. Det ble lagt vekt på at fylkesplanene måtte bli mer helhetlige, med forpliktende handlingsprogram og operasjonaliserbare mål som

kunne etterprøves. Prosess- og deltakelsesaspektene fikk også større oppmerksomhet. Evalueringene pekte nå på den manglende koblingen mellom planer og virkemidler. Fylkesplanlegging ble beskrevet som å «ro uten årer» eller «seile uten vind». Selv om flere av frifylkeforsøkene ble positivt evaluert, var det stadig en begrenset samordning på tvers av offentlige sektorer og nivåer.

I de seinere årene har så regionale utviklingsprogram blitt introdusert for å knytte sammen planer og virkemidler. Partnerskap er blitt knesatt som et bærende prinsipp, og en stor del av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene er blitt overført til fylkeskommunene, som skal fornyes og styrkes i rollen som regional utviklingsaktør (St.meld. nr. 19 (2001–2002)). Det har også foregått et betydelig utviklingsarbeid i regi av Miljøverndepartementet og KS for å vitalisere fylkesplanleggingen. I tillegg er det lagt fram forslag til ny planlov, der et viktig siktemål er å styrke fylkesplanene som politisk utviklings- og samordningsinstrument (NOU 2003: 14).

I likhet med de øvrige norske fylkeskommunene, har fylkeskommunene i Nord-Trøn-

delag og Sør-Trøndelag siden 1970-tallet drevet fylkesplanlegging med jevnlig rulleringer. De hadde hver sine fylkesplaner for perioden 2000–2003, og de la opp til det samme da planene skulle revideres. Men inspirert av planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001: 7), fant de ut at de skulle starte med å utforme et felles utfordringsdokument. Og siden landsdelshovedstadens rolle raskt pekte seg ut som et viktig tema, kom Trondheim kommune med som en tredje part. Prosessen endte dermed opp med noe som ikke var planlagt, nemlig en felles fylkesplan for Trøndelag (Arbo m.fl., 2005). For å gi det hele et historisk sus, ble planen vedtatt på en fellessamling av fylkestingene på Stiklestad i oktober 2004, der også Trondheim formannskap deltok. Bystyret i Trondheim sluttet seg til planen måneden etter.

Felles fylkesplan har tittelen «*Kreative Trøndelag. Her alt e mulig – uansett*» og gjelder for perioden 2005–2008. Med denne planen har to fylkeskommuner og en storby for første gang gått sammen om en plan for en hel landsdel. Ansvaret for oppfølgingen er lagt til et politisk fellesorgan, Trøndelagsrådet, som i en viss utstrekning kan opptre på vegne av hele regionen. Trøndelagsrådet ble opprettet i 2000, men ble vitalisert gjennom det felles planarbeidet. Rådet har i dag 13 medlemmer, hvorav fem fra hvert av fylkestingene og tre fra bystyret i Trondheim. I tillegg har de to fylkesmennene i Trøndelag, ordføreren i Steinkjer og to representanter oppnevnt av KS møte- og talerett.

Plansamarbeidet i Trøndelag representerer et nybrottsarbeid i fylkesplanleggingens historie. Samtidig representerer det i en viss forstand en tilbakevending til landsdelsplanleggingen som ble drevet på slutten av 1960-tallet, da Trøndelagskomiteén var i sving. En sammenligning av dagens plan og den tidligere Trøndelagsplanen, som ble avgitt 35 år før Felles fylkesplan ble vedtatt, kan derfor være et godt utgangspunkt for å belyse noen av de endringene som norsk samfunnsplanleggingen har gjennomgått i løpet av disse årene. Hvilke likhetstrekk og forskjeller er det mellom Trøndelagsplanen fra 1969 og dagens Felles fylkesplan for Trøndelag?

Artikkelen starter med en kort redegjørelse for landsdelsplanlegging som et intermesso i norsk planlegging. Deretter blir de to generasjonene av landsdelsplaner i Trøndelag presentert og holdt opp mot hverandre. Til slutt drøftes styrker og svakheter ved den nye formen for planlegging som nå avtegner seg.

Fra landsdelsplan til fylkesplan – og tilbake

Det var bygningsloven av 1965 som ga det rettslige grunnlaget for en landsomfattende planlegging. Ambisjonen var å utvikle en integrert fysisk-økonomisk planlegging innenfor rammene av et nasjonalt planhierarki. Det vil si at det skulle lages «grunnutnyttingsplaner og rullerende investeringsprogrammer for geografiske enheter av forskjellig størrelsesorden, basert på en samordning av planleggingen innenfor sektororganer på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå» (St. meld. nr. 87 (1966–67), s. 1). Alle norske kommuner ble pålagt å utarbeide generalplaner. En generalplan ble definert som «en oversiktsplan for utnyttning av grunn i en kommune og for løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov» (§ 20). Når det var behov for samordning og fellesløsninger på tvers av kommunegrensene, skulle det utarbeides interkommunale regionplaner. Disse planene skulle igjen bli supplert av landsdelsplaner og nasjonale sektorplaner. Tanken var å etablere et system der planer på et høyere nivå trakk opp rammene for planer på et lavere nivå. Parallelt med at kommunene tok fatt på generalplanarbeidet, oppnevnte derfor Kommunaldepartementet fra midten av 1960-tallet komiteer som fikk i oppdrag å utarbeide oversiktsplaner for de ulike landsdelene.

Mens kommunal planlegging i dag utgjør en viktig del av det norske plansystemet, ble arbeidet med landsdelsplaner en engangsforeteelse. Landsdelsplanleggingen var ikke forankret i noe eget politisk-administrativt beslutningsorgan på landsdelsnivå med myndighet og ansvar for gjennomføringen. Det ble heller ikke tatt noen nasjonale grep for å gjøre landsdelsplanleggingen til en landsdekkende og samordnende aktivitet

(Sjøholt, 1970). Dessuten møtte de framlagte planene til dels betydelig motstand, ikke minst i Nord-Norge (Brox og Handegård, 1974). Det som skjedde, var at planleggingsansvaret i stedet ble knyttet til fylkene. I fylkene fantes de tidligere områdeplankontorene, som var blitt omdannet til fylkesmannens utbyggingsavdelinger. Samtidig var arbeidet i gang med å etablere den nye fylkeskommunen, med direkte valg, egen fylkesskatt og egen fylkeskommunal administrasjon. Kravet om fylkesplanlegging ble innført ved en endring i bygningsloven i 1973. Parallelt med dette falt kravet om regionplaner bort. I 1977 ble også utbyggingsavdelingene overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Dermed ble den regionale planleggingen heftet på et institusjonalisert forvaltningsnivå. Fylkeskommunene fikk fra nå av ansvaret for å samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i eget fylke.

I Trøndelag har man nylig valgt å gå nye veier. Her har fylkesplanleggingen overskredet fylkesgrensene og delvis foregrepet den varslede forvaltningsreformen (jfr. St.meld. nr. 12 (2006–2007)). For første gang har to fylkeskommuner gått sammen om en plan for en hel landsdel. Storbyen Trondheim er kommet med som en likeverdig, tredje part. Dessuten blir planen lagt til grunn for et mer omfattende regionalpolitisk samarbeid. Med dette har de tre partene selv tatt initiativet til å gjenreise den landsdelsplanleggingen som foregikk i en kort periode for flere tiår siden. Vi står overfor to generasjoner av landsdelsplaner, som kan sees som tidstypiske vitnesbyrd om norsk samfunnsplanlegging. Hva forteller de?

Trøndelagsplanen

Trøndelagskomiteén ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 20. august 1965 (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1969). I mandatet het det at komiteen skulle legge fram forslag til en landsdelsplan for Trøndelag. Planen skulle omfatte målsetting og hovedretningslinjer for en samordnet grunnutnyttning og offentlig utbygging i landsdelen. Komiteen ble bedt om å framskaffe et bakgrunnsmateriale for vurdering av boset-

ting og økonomisk utvikling i området sett under ett. Den ble også bedt om å legge fram «forslag om tiltak for å lede bosettingsutviklingen i en retning som både tar tilstrekkelig samfunnsøkonomiske hensyn og samtidig legger vesentlig vekt på å utvikle trivsel og velferd» (s. 6). Videre ble den bedt om å legge fram en plan for utvikling av vekstsentra og komme med forslag om konkrete utbyggings tiltak som involverte flere kommuner og fylker.

I sitt oversendelsesbrev fire år seinere, understreket komiteen at den ikke anså sitt arbeid som avsluttet. Den hadde ikke fått utredet alle de spørsmål som det hadde vært ønskelig å avklare. Innstillingen som ble levert, var imidlertid et omfattende dokument som tok for seg mange sider ved den fysiske og økonomiske utviklingen i Trøndelag: Komiteen startet med en grundig presentasjon av naturforhold og geografisk fordeling av befolkning, arbeidsplasser og næringsliv. Så kom det en del som drøftet målsettinger, senterstruktur, problemområder, styringsmuligheter og forvaltningsansvar. Etter dette tok komiteen for seg ulike utbyggingsspørsmål. Det var egne kapitler om byer og tettsteder i Trøndelag, forholdet mellom landbruk og byvekst, friluftslivets arealbehov, kommunikasjoner, vannforsyning og avløpsforhold, kraftutbygging og distribusjon, helseinstitusjonenes lokalisering og dimensjonering, kredittinstitusjoner og kapitaltilgang samt utbyggingen av universitet og distriktshøgskole i Trøndelag. Til slutt fulgte komiteens oppsummerende kommentarer og tilrådinger. Detaljerte regionomtaler for begge trøndelagsfylkene inngikk som trykte vedlegg.

Komiteen slo fast at det hadde skjedd store strukturendringer i landsdelen. Sysselsettingen i landbruk og fiskeri var gått ned, mens den hadde økt i industri- og servicenæringene. Denne omfordelingen av arbeidskraft hadde muliggjort en sterk produksjons- og inntektsvekst, og komiteen forventet at utviklingen ville fortsette. Trøndelag hadde fortsatt en ugunstig næringsstruktur med en høyere andel i primærnæringene og en lavere andel i sekundærnæringene enn landsgjennomsnittet. Samtidig hadde det foregått en sentralisering av næringsliv og bosetting. Komiteen så flytteinstrømmene som nødven-

dige. De var «et uttrykk for befolkningens alminnelige og umiddelbare bestrebelse for å bedre sin levestandard og sosiale stilling» (s. 43). På den andre siden ble det erkjent at flyttestrømmen kunne skape problemer både i fraflyttings- og tilflyttingsområdene.

Den distriktpolitiske målsettingen var å sikre en balansert utvikling og å hindre en for rask omstillingsprosess. Ut fra dette formulerte komiteen sin hovedmålsetting slik: «*Trøndelagsplanens målsetting er at landsdelen i fremtiden i det minste beholder sin prosentvise andel av landets befolkning, – samtidig som denne andel gis den størst mulige velferdsdekning*» (s. 40). Et slikt mål krevde en folketilvekst på 90.000 innbyggere og minst 20.000 nye arbeidsplasser i perioden fram til 1990.

Komiteen la til grunn at Trondheim fortsatt kom til å vokse. Universitetsutbyggingen og andre planlagte investeringer ville bidra til en sterk ekspansjon. Komiteen pekte på at Trondheim som landsdelscenter i første rekke konkurrerte med de andre større byene i Norge, og ikke med distriktene i Trøndelag. Mens utbyggingstiltak i distriktene ville avleire seg i aktivitetsøkning i Trondheim, var ringvirkningene av nye tiltak større jo større tettstedet med omland var. Det var derfor viktig å bygge opp om landsdelscenteret. Men Trondheim trengte avlastning og supplering. For å nå hovedmålsettingen og muliggjøre en bedre utnyttelse av de eksisterende ressursene i distriktene, burde det legges til rette for vekst i utvalgte tettsteder gjennom en bevisst lokalisering av industri og spesialiserte servicevirksomheter. I tillegg måtte det utvikles livskraftige kommunesentra i de øvrige kommunene i landsdelen. Med kommunesammenslåingene i 1964 var det tatt et viktig skritt for å skape mer livskraftige og robuste kommuner.

Som et grunnlag for den offentlig lokaliserings- og investeringspolitikken, ble det skissert en senterstruktur som gikk fra landsdelscenteret og ned til kommunesenternivå. Mellom disse fantes fylkessenteret Steinkjer, industrivekstsentraene Namsos, Verdal, Levanger, Stjørdal og Orkanger-Fannrem, samt andre tettsteder i landsdelen med over 1.000 innbyggere. Komiteen trakk her fram Kyrk-

sæterøra, Støren, Oppdal, Røros og enkelte steder langs kysten. Ellers ble behovet for kommunikasjonsutbygging mellom de utpekte sentraene understreket. Dette ble omtalt som ett av de viktigste distriktpolitiske virkemidlene. Arealdisponeringen ble sett i lys av ønsket senterstruktur. Behovene for å verne dyrket mark ble holdt opp mot arealbehovene knyttet til byvekst, kommunikasjonsutbygging og nye former for friluftsliv. Komiteen stilte opp tallfestede målsettinger og kom med en rekke forslag til hva som burde gjøres innenfor de enkelte næringene, de viktigste offentlige sektorene og de 16 regionene som Trøndelag ble delt inn i. Selv om komiteen i mandatet ble bedt om å holde seg til overordnede spørsmål, gikk den i mange tilfeller svært konkret til verks.

Når det gjaldt styringsmuligheter og forvaltningsansvar, etterlyste komiteen et bedre kunnskapsgrunnlag for langsiktig planlegging. Den merket seg at det ofte ble reist krav om sterkere virkemidler i distriktpolitikken, men sa at det kanskje var vel så viktig at de offentlige myndighetene hadde en tydelig plan for sine disposisjoner. En plan er i seg selv et virkemiddel. Komiteen mente at det var behov for å gjennomgå det institusjonelle systemet. Det burde legges opp til en integrert fysisk og økonomisk planlegging på alle nivå under folkevalgte organers ledelse og ansvar. Komiteen gikk inn for at framtidig planlegging i sterkere grad skulle konsentreres om generalplanlegging. Den uttrykte skepsis overfor den interkommunale regionplanleggingen som «er etablert og drives på siden av det ordinære forvaltningsapparat, og uten den ønskelige politiske forankring» (s. 53). Videre pekte den på at fylkesmannens dobbeltstilling som statens representant og som fylkeskommunens administrative ledelse skapte uklarheter i planleggingsprosessen. Selv om komiteen så behovet for en sterkere koordinering av offentlige investeringer på fylkesnivå, sa den at fylket ofte blir en for liten enhet i forbindelse med oversiktsplanlegging. Komiteen anbefalte derfor landsdelsplanlegging som en permanent ordning, men begrenset til å gjelde de sektorer der det var et akseptert behov for felles plan over fylkesgrenser.

Felles fylkesplan

Felles fylkesplan er et langt mer kortfattet dokument. Innledningsvis defineres fylkesplanen som en hovedarena for gjennomføring av en helhetlig regionalpolitikk i de to trøndelagsfylkene. Den viktigste hensikten er å legge strategier for felles opptreden. Planen tar ikke for seg alle saksfelt og samarbeidsområder, men konsentrerer seg om regionens sentrale utfordringer og fortrinn. Det understrekes at planen må betraktes som et første steg mot en felles politikk. Den skal følges opp i form av konkrete handlingsprogrammer.

Det grunnleggende perspektivet i Felles fylkesplan er at: «*Mennesket er Trøndelags viktigste ressurs*». For å utvikle Trøndelag, må det skapes et menneskevennlig samfunn som er i stand til å forløse den enkeltes talent og potensiale, og som sikrer alle et meningsfylt og rikt liv – uavhengig av bosted, kjønn, alder og andre personlige forutsetninger. Det gjelder å ta hele Trøndelag i bruk. «Fylkesplanen bygger på en forutsetning om at arbeids- og næringsliv, utdanning og forskning, kunst og kultur, by-, bygdeutvikling og infrastruktur skal samspille ut fra et helhetlig menneskesyn» (s. 8).

I den første delen formuleres det tre hovedmålsettinger. Den første lyder slik: «*Kunst og kulturaspektet skal integreres i alle deler av samfunnsutviklingen*». Dette begrunnes med at økende globalisering og informasjonstilfang gjør identitet, særpreg og tilhørighet viktigere. «Felles opplevelser, gode prestasjoner og kultur knytter oss sammen og gir tilhørighet, identitet og grunnlag for samhandling, og kan også bidra til å synliggjøre Trøndelags ressurser og potensiale både nasjonalt og internasjonalt (s. 8).

Den andre målsettingen stiler høyt: «*Trøndelag skal bli den mest kreative regionen i Europa*». Det blir understreket at bedrifter i dag i økende grad etablerer seg nær kunnskaps- og kompetansemiljøer, og at kompetente personer gjerne flytter til steder med kulturelt mangfold og gode velferdssystemer. «Derfor må Trøndelag bli en internasjonalt attraktiv region for studenter, talent og kreative mennesker» (s. 8). Samtidig legges det til: «Bosetting og aktivitet i distriktene og våre naturgitte forutsetninger vil også være

hovedfundamentet for trøndersk næringsliv framover» (s. 8).

Den tredje målsettingen går ut på at: «*Bedre samhandling mellom distriktene, byene og Trondheim skal gjøre Trøndelag sterkere, og bidra til en balansert utvikling i regionen*» (s. 8). Her understrekes de gjensidige avhengighetene og behovet for tettere samhandling mellom myndigheter, næringsliv og andre samfunnsaktører. Dessuten blir det slått fast at Trøndelag styres best fra Trøndelag. Makt og beslutningsmyndighet må derfor overføres fra nasjonalt til regionalt nivå, hvor Trøndelagsrådet er etablert som en politisk samhandlingsarena. De tre målsettingene blir oppsummert med stikkordene *kreativitet, kompetanse og samhandling*.

Etter dette følger seks kapitler som peker ut de sentrale innsatsområdene. I hvert kapittel blir det stilt opp et antall mål med tilhørende strategier. Det første dreier seg om en kraftig satsing på *verdiskaping og innovasjon*, basert på en bred innovasjonspolitik. Målene er å utnytte verdiskapingspotensialene knyttet til kunst, kultur og nye opplevelsesnæringer; å øke internasjonaliseringen av trøndersk næringsliv og innflaggingen av virksomheter til Trøndelag; å etablere utviklingsarenaer for innovasjon og kommersialisering; å satse på entreprenørskap i utdanning og arbeidsliv; å øke kommersialiseringen av forskningsresultater og andre forretningsideer; og å utnytte verdiene i regionens areal- og miljømessige fortrinn.

Det andre innsatsområdet er *forskning og utdanning*. Målene er å styrke Trøndelag som en attraktiv region å studere, forske og bo i; å sørge for at utdanningstilbudene bedre ivaretar samfunnets og den enkeltes kompetansebehov; og å gi en opplæring hvor alle opplever likeverdighet, helhet og en tydelig sammenheng på tvers av nivåer.

Det tredje innsatsområdet handler om *trøndersk mat og matproduksjon*, der det skal stimuleres til høyere utnyttingsgrad. Målene er å utnytte jordbrukets muligheter og ressurser; å utvikle Trøndelag til den mest nyskapende havbruksregionen; å sikre matproduksjonen gode internasjonale markedsforhold; og å sikre rekruttering og nytenkning i primærnæringene.

Det fjerde prioriterte området er *energi*, der særlig gassrørledning inn Trondheimsfjorden trekkes fram, slik at naturgass kan tas i bruk som energikilde i regionen. Målene er at olje- og gassressursene skal komme hele Trøndelag til gode og at utnyttelsen av ulike energiformer må sees i sammenheng.

Det femte innsatsområdet er en behovsrettet utbygging av *kommunikasjonsmessig infrastruktur*. Dette omfatter bredbånd, veier, jernbane, havner og flyplasser. Målene er å øke de statlige bevilgningene til samferdselsformål i Trøndelag; å utvikle felles prioriteringer; å ha et trafikkikkerhetsarbeid med en null-visjon for ulykker; å etablere en bærekraftig arealpolitikk for handel og service; og å utvikle eTrøndelag som en helhetlig IKT-satsing i regionen.

Det sjettede og siste innsatsområdet omhandler *bosetting og levekår*. Det sies at menneskene må ha noe å leve av og noe å leve for. Følgelig legges det vekt på folkehelse, livskvalitet, boglede og inkluderende miljøer. Innenfor dette satsingsområdet er det satt opp ekstra mange mål: Kunst og kultur skal bidra til personlig vekst og trivsel i alle deler av regionen; Trøndelag skal sammen med Jämtland bli en internasjonalt ledende region i bærekraftig utvikling; det skal skapes et inkluderende samfunn som ivaretar innbyggernes sikkerhet og helse; samisk kultur, språk og samfunnsliv skal styrkes og synliggjøres; landsdelens interesser skal ivaretas gjennom handlekraftig samhandling; byene og distriktene skal gjøre hverandre gode; og det skal tas et løft for utkant-Trøndelag. Det siste målet ble lagt fram og vedtatt av bystyret i Trondheim.

Det som i planen blir kalt strategier, spenner fra generelle målformuleringer til konkrete tiltak. I alt er det listet opp 119 forskjellige strategier i dokumentet. På grunn av at planen ble behandlet i tre folkevalgte organer, er det på enkelte punkter gjort ulike vedtak. I hovedtrekk er de likevel enige.

Regionale utviklingskonsepter

Hva er så nytt ved Felles fylkesplan? Hvis vi sammenholder de to landsdelsplanene, ser vi både likhetstrekk og forskjeller: De er like i den forstand at begge er opptatt av å styrke

landsdelen og fremme regional utvikling. Begge planene griper fatt i en situasjon med betydelige strukturendringer og omstillingsutfordringer, og i begge er forholdet mellom Trondheim og resten av landsdelen et sentralt punkt. Videre har de det til felles at de er utviklet i en dialog mellom flere parter, med assistanse fra et sekretariat og forskjellige fagutvalg og arbeidsgrupper. Men går vi nærmere inn på planene, er forskjellene mer slående:

De to planene bærer tydelig preg av å være skrevet i ulike epoker: Trøndelagsplanen ble til i en periode hvor det var industriutbygging og bygging av velferdsstaten som sto på dagsorden. Planleggingsoppgaven var, som Mydske har formulert det, «å fordele overskotet av ein vekst som i og for seg skjedde av seg sjøl» (Mydske, 1988: 70). Oppmerksomheten var rettet mot problemene knyttet til rasjonalisering av bygdenæringene, store folkeforflytninger og rask og ukontrollert sentrumsvekst. De planleggende myndighetene ville fremme et moderne næringsliv og en alminnelig velstandsøkning, men ønsket samtidig å forhindre for store avfolknings- og pressproblemer med tilhørende geografiske ulikheter. Omstillingen fra jordbrukssamfunn til industrisamfunn skulle skje skånsomt.

Løsningen var desentralisert konsentrasjon. Trøndelagskomitéen gikk inn for å utvikle et fåtall vekstsentra utenom Trondheim, som kunne bremse på utflyttingen fra distriktene. Tanken var å forhindre en polarisert utvikling ved å styrke det midtre nivået i tettstedshierarkiet. Gjennom en aktiv lokaliseringpolitikk skulle det skapes steder med et større befolkningsunderlag og mer allsidige og varierte arbeidsmarkeder. Det ble antatt at en slik utvikling var nødvendig for å imøtekomme industri- og servicenæringenes lokaliseringsskrav. Tettstedsvekst ville også gi befolkningen en bedre tilgang til samfunnsservice og redusere behovet for å flytte ved jobbskifte. Dessuten ville det sikre en mer effektiv organisering og utnyttelse av offentlige ressurser i form av infrastruktur og tjenester. Trøndelagsplanen var derfor i første rekke en plan for framtidig bosetting. Arealdisponering ble betraktet som en praktisk tilrettelegging, mens investeringsplaner

og næringspolitiske tiltak utgjorde virkemidlene for å nå den oppsatte bosettingsplanen.

Felles fylkesplan har en annen referanseramme. Utgangspunktet er overgangen fra industrisamfunnet til det globale kunnskapssamfunnet, som krever sitt regionale tilsvarende eller motstykke. Det sentrale temaet er hvordan regionen kan hevde seg i en stadig mer grenseløs konkurransekamp. Løsningen er å spille på regionens fortrinn. Menneskene som bor i regionen blir definert som den viktigste ressursen, og planen framhever trøndersk identitet, historie, kultur og tradisjon. Mens Trøndelagsplanen var inspirert av vekstsenterteori og fokuserte på utbyggingsmønstre, blir det i Felles fylkesplan satset på kreativitet, kompetanse og samhandling.

I valget av utviklingsstrategi ser Felles fylkesplan ut til å hente inspirasjon fra flere kilder: Den er påvirket av teorier om kunnskapsbasert vekst med utgangspunkt i forskningsinstitusjoner og høyteknologi. Den lanserer også en bredere innovasjonsforståelse, der næringslivets innovasjonsdyktighet «er avhengig av et velfungerende og dynamisk samfunn med gode kompetansemiljø, effektiv offentlig sektor og tilgang til risikokapital og finansiering» (s. 10). Videre er planen inspirert av teorier om kultur- og opplevelsesbasert vekst med utgangspunkt i kreative miljøer. I tråd med Richard Floridas oppskrift, gjelder det å trekke til seg «den kreative klassen» ved å satse på merkevarebygging, profilering og utvikling av attraktive storbyer (Florida, 2002). Suksessfaktorene er toleranse, talent og teknologi. I tillegg bekjenner planen seg til det gode liv i distriktene. Det handler om trivsel og trygghet, samhold og oversikt, bolyst og blilyst. Dette blir igjen brukt til å bygge opp om det trønderske som noe særskilt og egenartet. I sum er det således en ganske sprikende strategisk forståelse som kommer til uttrykk.

Styringsoppfatning

De to planene skiller seg ikke bare fra hverandre i problem- og løsningsforståelse. De representerer også vidt forskjellige tilnærminger til styring: Trøndelagskomiteen var et

statlig oppnevnt utvalg som fikk sitt mandat fastsatt av departementet. Komiteen var satt til å lage en rasjonell oversiktsplan og trekke opp retningslinjer for annen planlegging i landsdelen. Utarbeidningen av et slikt framtidsrettet utbyggingskonsept krevde omfattende informasjon, bakgrunnsanalyser og ekspertise. Selv etter fire års arbeid og 50 møter følte ikke komiteen at den hadde kommet i havn. Men når innstillingen forelå, var planleggingen avsluttet. Trøndelagsplanen hadde status av et framlegg til sentrale myndigheter, som så hadde oppfølgings- og gjennomføringsansvaret.

Landsdelsplanleggingen inngikk i et hierarkisk system, med staten som opphøyet styringssentrum. Den statlige styringen skjedde gjennom lover, forskrifter og økonomiske virkemidler. Regionalpolitikk ble typisk definert som de «prinsipielle retningslinjer for den offentlige sektors samlede påvirkning på lokaliserings- og bosettingsutviklingen» (St. meld. nr. 87 (1966–67), s. 1). Det handlet altså om å påvirke andres handlinger; de som var planens adressater. Ved siden av en økende rettsliggjøring av planer, benyttet staten her distriktpolitiske virkemidler. Det vil si Distriktenes Utbyggingsfond (DU), Selskapet for Industrivekstanslegg (SIVA), veiledningstjenesten, skattepolitiske virkemidler og andre statlige låne- og tilskuddsordninger. Planlegging og styring ble i prinsippet oppfattet teknokratisk-intervensjonistisk. Scharpf (1994) bruker i denne forbindelse begrepet «negativ koordinering»: Planene skulle gi bindende retningslinjer for andre, som selv i liten grad fikk ta del i utformingen av dem.

Felles fylkesplan er annerledes. Selv om fylkesplanlegging er lovpålagt og alle planer skal godkjennes i statsråd, er samarbeidet i Trøndelag utviklet på regional basis. Det har sprunget ut av regionens folkevalgte organer. Den bærende ideen er at de er gjensidig avhengige og vil stå sterkere sammen. Felles fylkesplan er blitt til gjennom et bredt partnerskap. Den er også laget på relativt kort tid. Dette betyr at den nødvendigvis bærer preg av kompromisser. Planen blir primært tenkt som en arena for samhandling. Den har karakter av en politisk programmerklæring, som skal danne utgangspunkt for videre

politikkutforming og fellesinitiativ med Trøndelagsrådet som knutepunkt. Det understrekes derfor at planen er et redskap for menneskene som bor i Trøndelag – alle er like viktige. En annen tydelig forskjell er at kvinnene nå har gjort sitt inntog i politikk og planlegging. Mens Trøndelagskomitéen var fullstendig mannsdominert, har dyktige kvinner spilt en viktig rolle i arbeidet med Felles fylkesplan.

Felles fylkesplan markerer at regional utvikling i stor grad er blitt et regionalt ansvar. Det ventes ikke på at staten skal iverksette sin politikk ovenfra. I stedet formuleres det politiske visjoner, ambisjoner og strategier på regionens vegne. En del av disse handler om at landsdelen må opptre samlet og øve et

press nedenfra på sentrale myndigheter. Slik sett er det ikke planen som produkt, men som prosess – som tiltrettelegger for kommunikasjon og mobilisering – som er det vesentlige. Vi kan si at Felles fylkesplan hviler på en kooperativ og interaktiv styringsforståelse. Koordinering blir, med Scharpfs ord, forstått positivt, som et konstruktivt samarbeid om felles problemer og oppgaver. Skillet mellom plan og iverksetting viskes delvis ut. Felles fylkesplan følges da også opp med samhandlingsprogrammer som rulleres årlig. Arealplanaspektene er ikke inkludert i planen, men behandles for seg i andre dokumenter.

Hovedpunktene som vi her har gjennomgått, kan oppsummeres som i figur 1.

	Trøndelagsplanen (1969)	Felles fylkesplan (2004)
Likheter	Utvikle og styrke landsdelen Se hele Trøndelag i sammenheng Møte samfunnsmessige strukturendringer og utfordringer Bred prosess med arbeidsgrupper	
Forskjeller	Statlig initiert Ekspertutredning Politikk som offentlig styring og kontroll Fysisk/økonomisk oversiktsplan Arealutnyttelse, utbyggingsmønster og lokalisering av offentlige investeringer Bosettingsmål Vekstsentra Økonomisk utvikling som går sin gang, men som kan påvirkes gjennom fysisk-økonomiske virkemidler Allokeringsorientert planlegging	Regionalt initiert Felles politisk plattform Politikk som kollektiv problemløsning Visjoner, mål og strategier Menneskelige ressurser, kreativitet, kompetanse og samhandling Konkurransedyktighet Nærings- og stedsutvikling Nyskaping og innovasjon med utgangspunkt i kultur og lokaliserte fortrinn Innovasjonsorientert planlegging

Figur 1: En sammenligning av Trøndelagsplanen og Felles fylkesplan

Fra allokeringsplanlegging til innovasjonsplanlegging

Felles fylkesplan innebærer en klar dreining fra allokeringsorientert planlegging til inno-

vasjonsorientert planlegging (Jacobsen, 1970). I allokeringsplanlegging er hovedhensikten å ivareta ressursfordeling og hierarkisk samordning av offentlige programmer.

Den skal sette rammer og skape orden. Det er planen som offentlig-rettslig dokument som står i sentrum. Myndighetene opptrer som øvrighet, med kompetanse til å fatte bindende beslutninger og gjøre autoritative inngrep. Dette var bærende prinsipper i den fysisk-økonomiske oversiktsplanleggingen som vokste fram i Norge fra 1960-tallet (Berg, 2001). Innovasjonsplanlegging tar derimot sikte på å skape nye ressurser. Den skal fremme deltakelse og utløse nyskapende initiativ på tvers av offentlig og privat sektor. Det viktigste er planlegging som en kollektiv problemløsningsprosess. De offentlige deltakerne forventes å opptre som mer likestilte samarbeidspartnere og tilretteleggere. Fokuset er flyttet fra rammesetting til iverksetting, og koordineringen skjer gjennom forhandlinger og avtaler.

Den innovasjonsorienterte planleggingen markerer en redusert tiltro til statlig styring, regulering og omfordeling. Planene baserer seg ikke i første rekke på kunnskapsmessig dokumentasjon og oversikt, men på visjoner, som skal virke samlende og skape entusiasme (Gaffikin og Sterret, 2006). I stedet for nasjonal likhet og utjamning, legges det vekt på regional forskjellighet og egenart. Initiativet er derfor i stor grad overlatt til regionale organer, som forutsettes å inngå i partnerskap med andre aktører fra nærings- og arbeidsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner og kulturliv. Sammen skal de skape kreative og dynamiske regioner, hvor det særegne og unike løftes fram. Der planleggingen fører opp til å ta de store grep, er virksomheten nå bygd opp rundt saksrettet samarbeid om enkeltprosjekter. Det satses på å etablere nye innovasjonsarenaer, arrangere store kulturbegivenheter, profilere og markedsføre regionen, drive sentralt lobbyarbeid osv.

Dreiningen fra allokeringorientert til innovasjonsorientert planlegging drøftes i mye av litteraturen som en overgang fra 'government' til 'governance' (Rhodes, 1997; Van Kersbergen og Van Waarden, 2004). Mens 'government' viser til de formelle styringsorganene med faste regler for myndighetsutøvelse og ansvar, slik som folkevalgte organer og forvaltning, søker begrepet om 'governance' å fange opp de mer nettverks-

formede strukturene, der det skjer styring uten klart definerte styrere. Nettverkene omfatter ikke bare de relevante offentlige organisasjonene, men også private aktører som bedrifter, næringsforeninger, frivillige organisasjoner og ulike borgerinitiativ. 'Governance' betegner interaksjonen mellom disse aktørene – eller mer spesifikt: de reglene som gjelder for koordinering med henblikk på å ivareta bestemte oppgaver eller funksjoner. Dette er regler som er nedfelt i f.eks. organisasjonsmønstre, handlingsnormer og beslutningsprosedyrer. I studiet av 'regional governance', som godt kan oversettes med 'regional samstyring', rettes søkelyset mot regionene som knutepunkt og handlingsrom for nye og mer hybride former for koordinering (Arbo, 2005).

Styrken ved den innovasjonsorienterte planleggingen er de mulighetene den gir for regionalt engasjement og egen politikkutforming. Det forutsettes at den enkelte region klargjør sine forutsetninger og muligheter og tydeliggjør sine prioriteringer. Ved å trekke med ulike deltakere, skal det stimuleres til nytenkning. Det skal skapes et ønske om en vilje til forandring. Den innovasjonsorienterte planleggingen åpner også for en bredere mobilisering av ressurser. Det kan utvikles «spleiselag» mellom ulike offentlige og private aktører, som baserer seg på en mer fleksibel koordinering av beslutninger og disposisjoner. Den innovasjonsorienterte planleggingen legger med andre ord opp til en regionalt tilpasset politikk og bygging av kraftfulle utviklingskoalisjoner for å skape attraktive og konkurransedyktige regioner.

Svakheten ved denne formen for planlegging er at ambisjonene om offentlig samordning på tvers av sektorer og nivåer langt på vei ser ut til å være oppgitt. Den innovasjonsorienterte planleggingen kan betraktes som et svar på – eller en tilpasning til – en situasjon der samordningskravene, slik de er nedfelt i plan- og bygningsloven, ikke har vist seg mulige å innfri. Men samtidig er den selv med på å forsterke de samme prosessene. Det blir vanskeligere å ivareta nasjonale mål på sentrale samfunnsområder. Vi får en tydeligere todeling mellom offentlige utviklings- og forvaltningsoppgaver. Arealdisponering og miljø- og ressursforvaltning, som

er viktige korrelater i en bærekraftig utviklingspolitikk, har en tendens til å bli frikoblet fra planene. Utviklingen av partnerskap med andre regionale aktører går foran den vertikale og horisontale samordningen i offentlig regi. Gjennom partnerskapsarrangementene flyttes dessuten politikken delvis ut av de folkevalgte organene, noe som kan gi større demokratisk underskudd og en sterkere styringsmessig fragmentering (Aars m.fl., 2004). Erfaringene fra Trøndelag viser at dette er reelle utfordringer (Arbo og Ringholm, 2006).

Avslutning

I denne artikkelen er dagens plansamarbeid i Trøndelag, som er basert på Felles fylkesplan, blitt kontrastert med Trøndelagsplanen, som ble utarbeidet på slutten av 1960-tallet. Til tross for flere likhetstrekk, er forskjellene mer iøynefallende. De to planene skiller seg fra hverandre i problemforståelse, formål, innretning, forankring og måtene de er blitt til på. Mens Trøndelagsplanen kan karakteriseres som en allokeringorientert plan, er Felles fylkesplan en innovasjonsorientert plan. Den innovasjonsorienterte planleggingen kan sees som et forsøk på å finne en vei ut av allokeringplanleggingens problemer. Samtidig reiser den selv nye utfordringer og dilemmaer. Hvis denne formen for planlegging skal klare å leve opp til sine egne intensjoner, er det flere vilkår som ser ut til å måtte være oppfylt: Visjonene må bli opplevd som meningsfulle og inspirerende. Det må være mulig å appellere til en regional fellesskapsfølelse. De offentlige organene må ha ressurser og autoritet, slik at de framstår som strategiske samarbeidspartnere. Dessuten stilles det store krav til prosessledelse og arbeidsform. Innovasjonsorientert planlegging er med andre ord ikke mindre krevende og motsetningsfylt enn annen planlegging.

Litteratur

Almedal, S. og S. Seierstad (1991): Frifylkeforsøk på næringssektoren i Finnmark og Nord-Trøndelag. NF-rapport 08/91. Bodø: Nordlandsforskning.

- Amdam, J. (1986a): Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland. Forskningsrapport nr. 20. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Amdam, J. (1986b): Regional utvikling, sjølhjelp og fylkesplanlegging. Rapport 8605. Volda: Møreforskning.
- Amdam, R. (2004): «Fylkesplanlegging som nasjons- eller regionbygging?», i H. Gammelsæter, O. Bukve og A. Løseth (red.) *Nordvestlandet – liv laga?* Ålesund: Sunnmørsposten Forlag, s. 185–202.
- Arbo, P. (2005): Fylkesplanlegging og regional samstyring. Arbeidsnotat 2005: 1002. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Arbo, P., E. Angell og T. Ringholm (2005): En plan som ikke var planlagt... Evaluering av felles fylkesplan for Trøndelag. Rapport 2005: 8. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Arbo, P. og T. Ringholm (2006): Kreativ planlegging for en kreativ region? Evaluering av felles fylkesplan for Trøndelag. Rapport 2006: 9. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Berg, P. O. (2001): Distriktspolitikk gjennom regional planlegging – en historikk, *Kart og Plan* 61: 243–253.
- Brox, O. og Handegård, O. (1974): Landsdelsplan for Nord-Norge. Kritikk og alternativ. Utvidet og revidert med tilleggs kommentarer til St.meld. nr. 108 (1972–73) og nr. 33 (1973–74). Stensilsérie A. Institutt for samfunnsvitenskap. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Falleth, E. I. og V. Johnsen (1996): Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996–1999. NIBR-rapport 1996: 20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- From, J. (1983): Fylkesplanlegging – samordning på sektorane sine premisser? *NordRefo* 1983: 4.
- From, J. og P. Stava (1983): Fylkesplanlegging: Deltaking, samordning, iverksetting. NIBR-rapport 1983: 7. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- From, J. og P. Stava (1985): Regionalplanlegging – kunsten å ro uten årer. Oslo: NordREFO.
- Gaffikin, F. og K. Sterrett (2006): New visions for old cities: The role of visioning in planning, *Planning Theory & Practice* 7 (2): 159–178.

- Higdem, U. (2001): «Planlegging på fylkesnivå», i N. Aarsæther og A. Hagen (red.) *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 131–154.
- Jacobsen, K. D. (1970): «Institusjonelle betingelser for planlegging: administrative problemer i norsk regionalpolitikk», i A. J. Stokke (red.) *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1969): Innstilling fra Trøndelagskomiteén. Oppnevnt ved kongelig resolusjon av 20. august 1965. Innstillingen avgitt 11. juli 1969. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Mydske, P. K. (1978): Planlegging og forvaltning. Makt og avmakt i den regionale planleggingen. NIBR-rapport 1978: 45. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning..
- Mydske, P. K. (1988): «Regional planlegging i Norge», i J. Naustdalslid (red.) *Kommunal styring*. 2. utgåve. Oslo: Det Norske Samlaget, s. 65–79.
- Mydske, P. K. (1991): «Fylkesplanlegging: Forsøk på regional styring», i J. Naustdalslid (red.) *Kommunal styring*. 3. utgåve. Oslo: Det Norske Samlaget, s. 123–141.
- Nenseth, V. (1994): Å navigere etter fylkesplanene: Som å seile uten vind. *Plan 1–2/1994*: 20–23.
- Nenseth, V. og J. Naustdalslid (1992): Evaluering av fylkesplanene 1992–95. NIBR-notat 1992: 119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.
- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Scharpf, W. F. (1994): Games real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations, *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27–53.
- Sjøholt, P. (1970): Innstilling fra Trøndelagskomiteén, *Norsk Geografisk Tidsskrift* 24: 108–110.
- St.meld. nr. 87 (1966–67) Om distriktsplanlegging. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Van Kersbergen, K. og F. Van Waarden (2004): 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, *European Journal of Political Research* 43 (2): 143–171.
- Aars, J., A. N. Fimreite og A. Homme (2004): Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner. Bergen: Rokkansenteret.