

# Felles fylkesplan i Trøndelag

## – Produktivt samspill eller plan på skrøpelig fundament?

Toril Ringholm og Elisabeth Angell

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Toril Ringholm and Elisabeth Angell: Common regional plan in Trøndelag – Productive interplay or planning on a fragile foundation?*

KART OG PLAN, Vol. 72, pp. 298–313, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This article asks whether participative and process-based planning methods promote creative interplay between actors, or whether features of the process itself create a fragile foundation for regional development. We examine the case of the common regional plan in Trøndelag, which is a cooperation between two regional authorities and one city/municipal authority. We argue that planning and implementation should not be separated in planning studies, since in many cases implementation is the success indicator for the planning. The study covers a period of 4 years and includes both the implementation and the planning process. There are imperfections in the planning process: scarcity of systematized knowledge, dissatisfaction among participants, unrealistically high ambitions and low implementation rate. Nevertheless, reflexivity between planning and implementation is developed over time that justifies a conclusion that the common plan is a robust tool for regional development.

*Key words:* planning, implementation, process, regional, partnership, Trøndelag

*Toril Ringholm*, Researcher Dr. polit., Norut Tromsø, P.O.B 6434 Forskningsparken, NO-9294 Tromsø.  
E-mail: toril.ringholm@norut.no

*Elisabeth Angell*, Researcher, Norut Alta – Áltá, P.O.B 1463, NO-9506 Alta. E-Mail: elisabeth.angell@norut.no

### Regional planlegging og fylkeskommunene

Regional planlegging har aldri vært en ubetinget suksess i Norge. Da fylkeskommunen ble innført som selvstendig regionalt forvaltningsnivå i 1976, oppsto også behovet for fylkesplanlegging<sup>1</sup>. Styrings- og samordningsambisjonene for fylkesplanleggingen var høye og ble styrket i Plan- og bygningsloven av 1985. Fylkesplanene skulle ikke bare samordne den fylkeskommunale virksomheten, de var også pålagt å «samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket» (§19-1). I den nye Plan- og bygningsloven (av 2008) skal regionale myndigheter vedta en regional planstrategi og den skal godkjennes av Kongen (§§7-1 og 7-2).

De første fylkesplanene var omfattende. Det er i årenes løp lagt ned mye arbeid i utredninger og grundig dokumentasjon som grunnlag for fylkesplanene. De siste par tiårene har planene imidlertid gjennomgått en utvikling fra å være et sett med sektorplaner til å få en mer strategisk innretning.

Undersøkelser tyder på at strategisk innretning av fylkesplanene vinner terreng over en tradisjonell oversikts- og utredningsorienterte plantradisjon (Arbo, Angell og Ringholm 2005, Ringholm, Angell og Gjertsen 2006, Klausen og Skålnes 2007:93). Nettopp en strategisk og mobiliserende tilnærming var utgangspunktet da de to fylkene Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag startet arbeidet med fylkesplan for 2005-2008<sup>2</sup>.

1. Regionplanene etter Bygningsloven av 1965 var ikke tillagt et regionalt forvaltningsnivå, men var planer som skulle utarbeides av flere kommuner i fellesskap på bakgrunn av et antatt behov for samordning og utvikling av løsninger som gikk på tvers av kommunegrensene.
2. Arbeidet var sterkt inspirert av planlovutvalgets tenkning, og utprøving av de ideene som ble drøftet i utvalget, selv om det var før den nye plan og bygningsloven ble vedtatt. Administrasjonssjefen i Nord-Trøndelag var medlem av planlovutvalget.

### Partnerskap for regional utvikling

Fra 2003 fikk fylkeskommunene utvidet ansvar for regional utvikling gjennom det som kalles «ansvarsreformen»<sup>3</sup> (Ringholm, Angell og Gjertsen 2006:4) og regjeringen la føringer for at fylkesplanene skulle være styringsredskapet (St.prp. nr 1 (2002-2003):122). Forvaltningsreformen gir videre fylkeskommunene noe utvidede oppgaver innenfor regional utvikling, knyttet til samferdsel, næringsutvikling og innovasjon samt innen regional planlegging. Dette ble mer en justering enn en reformering av regional forvaltning<sup>4</sup>.

I arbeidet med regional utvikling er partnerskapstenkingen sentral (se f.eks. Onsauger 2004, Arbo 2002, Bukve m.fl 2004). Partnerskapsbegrepet er langt fra et entydig begrep og brukes om samarbeidskonstellasjoner som spenner fra å være relativt stabile og med kontraktuelle trekk, til løsere organiserte styringsnettverk. Imidlertid forbeholder bl.a. Googins og Rochlin (2000:130) partnerskapsbegrepet til *forpliktende samarbeid* som krever at deltakerne bidrar med ressurser, som penger og tid. Det var eksplisitt uttrykt fra sentrale myndigheter at partnerskapstenking skulle ligge til grunn for utviklingen av fylkeskommunene som regionale utviklingsaktører. *«Regjeringen ønsker at fylkeskommunens rolle skal utvikles fra myndighetsutøver til en partner i regional utvikling. Fylkeskommunen må[...] ta lederskapet og de nødvendige initiativ for å videreutvikle partnerskapet regionalt.»* (St.meld nr. 19 (2001-2002)). Dette er en forsterking av den partnerskapstenkingen som ble introdusert gjennom Regionale utviklingsprogram (RUP) sist på 90-tallet (Higdem 2007, 2009). Fylkeskommunene fikk dermed tydelige pålegg om å trekke inn andre aktører for å få i stand (nye former for) samarbeid om regional utvikling. Den samme samarbeidstanken var også et vesentlig element i Planlovutvalgets

forslag til ny plan- og bygningslov (NOU 2003: 14). Dette ble fulgt opp da loven ble vedtatt og fylkesplanleggingen er styrket, bl.a. med å etablere mer forpliktende deltakelse. Prosessorientert planlegging, med vekt på medvirkning og deltakelse, framstår som en metode for å svare på den sentrale utfordringen om å vitalisere regional utvikling gjennom nye samarbeid.

### Mer prosess enn plan?

Offentlig planlegging har gradvis utviklet seg fra et rasjonelt planleggingsideal til å omfatte så vel inkrementelle prosesser som kommunikative, forhandlings- og samarbeidspregede arbeidsformer (Tewdwr-Jones og Allmendinger 2002). Det gjelder også innenfor norsk regional planlegging (se bl.a. Kleven 2011 og Amdam og Amdam 2000).

De nye forståelsene av planprosessen varierer med hensyn på hvilke elementer i kommunikasjon og deltakelse som vektlegges. Fellestrekket er fokuset på samspillet mellom aktørene i selve planprosessen. Faktorer som medvirkning, læring, dialog, forhandling og samarbeid er her vesentlige bestanddeler. Healey (1997) har som en grunnleggende forutsetning at samfunnsendringer må påvirke det institusjonelle rammeverket for planleggingen. Ved å trekke på et sammensatt tilfang av teoretiske tilnærminger, presenterer Healey et institusjonelt design for planlegging der nettopp samarbeid og dialog står i fokus. Orienteringen mot dialog er sterkt inspirert av Habermas' teori om kommunikativ handling, et perspektiv som andre har gjort mer for å utvikle til redskap i samfunnsplanlegging (se f.eks. Sager 1994, Pløger 1998 og 2002). Andre har vært opptatt av å definere planleggerens rolle i en slik kontekst, en dreining fra å være planekspert til prosessleder (Sehested 2009). Litt enkelt sagt kan dreinin-

3. «Ansvarsreformen» (St.meld nr. 19 (2001-2002)) medfører at fylkeskommunene får overført en sum penger over Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sitt budsjett til regional utvikling. Kriteriene for fordelingen fulgte dels den historiske distriktpolitiske prioriteringen og disse fylkene fikk også mest midler til regional utvikling (i 2003 fikk fylkeskommunene totalt 1.07 milliarder kroner hvor Nord-Trøndelag mottok 86 mill. kroner, Sør-Trøndelag 67 mill. kroner og Nordland (som fikk mest) fikk 200 mill. kroner). De sentrale fylkene fikk overført et «minimums beløp» (5.5 mill. kroner i 2003).

4. Forvaltningsreformen (St.meld. nr. 12 (2006-2007)) var en ny gjennomgang av oppgavefordelingen til regionalt nivå, etter at staten, gjennom de nasjonale helseforetakene hadde overtatt spesialisthelsetjenesten. Det var knyttet store forventninger til at regionalt nivå skulle bli tildelt nye betydelige oppgaver og til sammenslåing av fylkeskommuner til større regioner (se for eksempel NOU 2004:19). Forvaltningsreformen ble iverksatt fra 1.1.2010.

gen fra en rasjonell til en prosessuell forståelse av planprosessen også beskrives som en utvikling der forutsigbarheten nedtones til fordel for samarbeid og bredere anlagt medvirkning, eller om planlegging skal gjennomføres som en faglig utredning eller som mobilisering (Amdam og Amdam 2000:121).

Samtidig som den prosess- og samarbeidsorienterte plantradisjonen bærer i seg mange muligheter for forbedringer og mer dynamisk offentlig planlegging, er det også grunn til å se nærmere på de mer problematiske aspektene ved å legge en slik modell til grunn i konkrete planprosesser. Flere har påpekt de demokratiske utfordringene ved slike planleggingsformer (se f.eks. Swyngedouw 2005). I denne artikkelen står ikke spørsmål om demokratiske aspekter sentralt, selv om de er viktige nok. Vårt spørsmål er om prosess- og medvirkningsbasert regional planlegging er en produktiv og hensiktsmessig måte å arbeide på, med tanke på de siste års forsterkede forventninger til fylkeskommunen som aktør i regional utvikling. Spissformulert er spørsmålet vårt om slike planleggingsformer ender opp i *mer prosess enn plan*.

Dette kan komme til uttrykk på flere måter. Plandokumentet som kommer ut av prosessen kan ha liten samlet oppslutning blant de som har deltatt. Det er fylkestinget som vedtar fylkesplanen, og det kan fylkestinget gjøre selv om andre som har deltatt i prosessen i liten grad stiller seg bak planen. En annen mulighet er at planen blir vedtatt, men at iverksettingen strander på grunn av at motsetninger mellom deltakerne først kommer til syne i ettertid, eller på grunn av at vedtakene er basert på utilstrekkelig kunnskap. Gjennomføringen framstår som en gjennomlysning av planprosessen, i og med at det er i denne fasen det vil vise seg hvor de svake punktene i planen er.

Spørsmålet er betimelige i forbindelse med de nye betingelsene for regional planlegging, ikke minst fordi Plan- og bygningsloven forutsetter mange typer av deltakere (PBL §5-1, §7-1). Er en bredere medvirkning og større vektlegging av den prosessuelle siden av planleggingen en god måte å utvikle fylkesplanleggingen på, når regional utvikling er blitt et større og mer uttalt fylkeskommunalt ansvarsområde? Hva skjer i planprosessen og i

iverksettingsprosessen når de tradisjonelle arbeidsmåtene nedtones såpass mye til fordel for medvirkning, kreativitet og kommunikasjonsorienterte elementer?

I vår analyse av prosessen for utarbeiding og gjennomføring av Felles fylkesplan i Trøndelag (se nærmere presentasjon seinere), har vi fokus på to faktorer som er viktige innenfor prosessorientert planleggingstradisjon, og som samtidig utfordrer tidligere former for regional planlegging i Norge. Det ene er medvirkning og det andre kan spissformuleres som «trade-off» mellom systematisk kunnskapsinnhenting/utredning og kommunikasjon. I det følgende tematiserer vi disse to faktorene. Hensikten er ikke å etablere en typologi for nitid analyse av deltakelse og kunnskap. Tematiseringen er først og fremst tenkt som en forståelsesramme eller et teoretisk bakteppe for å studere viktige trekk ved planprosessen for Felles fylkesplan i Trøndelag.

### Medvirkningens mange ansikter

Medvirkning kan anta ulike former og vektlegges av flere grunner. De to viktigste grunnene er kunnskap og oppslutning. At flere aktører er engasjert i planleggingen, ventes å føre til at flere former for kunnskap og flere synspunkter bringes inn i prosessen (Healey 1997). Slik kan eksterne aktører være med på å kompensere for at det ikke utarbeides egne kunnskapsstatuser på ulike felt. Å samle oppslutning om planen som redskap for samfunnsutvikling er et behov som i økende grad har meldt seg gjennom erkjennelsen av at planprosessen ikke kan regnes som avsluttet når planvedtaket foreligger. Det er nødvendig å bygge strukturer som skaper oppslutning om både planen og gjennomføringen. Å trekke med viktige aktører allerede fra en tidlig fase i planprosessen regnes i mange sammenhenger nettopp som en god måte å styrke oppslutningen på, også oppslutningen om *iverksettingen* av planen.

Medvirkning kan innebære ulike grader av involvering, fra å motta informasjon om planprosessen, ha mulighet til å uttale seg, til å være aktivt med i utformingen og forplikte seg i gjennomføringen. Den klassiske artikkelen om «medvirkningsstigen» (Arnstein 1969) betrakter først og fremst graden

av medvirkning som et strategisk grep fra myndighetenes side. Budskapet her er at mye av det som får merkelappen medvirkning egentlig er forkledder former for legitimering av makthavernes valg og prioriteringer. Hun forbeholder bare de øverste tre av de åtte trinnene i stigen til deltakelse med reell innflytelse i prosessen: *Partnerskap, delegert myndighet og makt til innbyggerne* (citizen power). Nederst på stigen finner vi *manipulasjon, terapi* eller *informasjon*. Dersom det er et misforhold mellom den oppfatningen de som inviterer og de som blir invitert til å medvirke i planprosesser har om hensikten med medvirkningen, vil det påvirke motivasjonen blant de som medvirker. Det kan både gjelde motivasjon for å delta i framtidige planprosesser og for å engasjere seg i gjennomføring av planen.

Samtidig er det opplagt at ulike deltakere har ulike interesser og kunnskap, og dermed varierende motivasjon for å delta. De vil dessuten være invitert til å delta ut fra ulike begrunnelser. Dette knytter an til begrepet «stakeholders», et begrep hentet fra forretningslivet og overført til politisk teori, dels for å beskrive interesser knyttet til politiske beslutningsprosesser og dels for å argumentere for andre forståelser av demokratisk deltakelse og innflytelse enn den som springer ut av medborgerrollen. Schmitter (2002) bruker begrepet «holders» og foretar en inndeling i sju former for interesser. Beslutningstakerne («right-holders») er de som innehar de politiske vervene og altså beslutningsmyndigheten i det organet som til syvende og sist skal fatte vedtak. Direkte berørte er de som enten er romlig berørt («space-holders»), har eierinteresser («share-holders») eller berøres direkte på andre måter («stake-holders»). «Kunnskapsbesitterne» («knowledge-holders») er de som deltar fordi de har særskilt kunnskap om saken. I tillegg er det de som representerer andre, enten fordi de er utpekt (av myndighetene) til representanter («status-holders») eller fordi de deltar på vegne av andre («interest-holders»). Denne inndelingen avspeiler også ulik grad av makt og innflytelse blant de som deltar.

Etter den nye plan og bygningsloven (PBL § 5-1) skal de som fremmer planforslag legge til rette for medvirkning, og regional planstrate-

gi skal ha et opplegg for medvirkning i planarbeidet (§7-1). Det er slik sett den enkelte fylkeskommune som definerer hvem som er relevante deltakere og ut fra hvilken begrunnelse. Bred deltakelse kan være nyttig med hensyn til å få frem synspunkter og ideer, men samtidig skaper det ofte forventninger om reell innflytelse over beslutningene og gjennomføringen av dem, forventninger som kan være vanskelig å innfri (Bickerstaff and Walker 2005). Offentlige planer må nødvendigvis gjennom en politisk vedtaksprosess, som til syvende og sist er forbeholdt en klart definert gruppe av beslutningsfattere («right-holders»). Dette dreier seg om utfordringen ved å utvikle sammenhengende og samlende strategier ut fra det som kommer fram i samlinger og diskusjonsfora. Harris (2002) tematiserer dette og påpeker det «omvendte problemet», nemlig å tilpasse strategier som er framkommet gjennom diskursive prosesser til de eksisterende rammene. Til syvende og sist er det offentlige demokratiske institusjoner som er ansvarlige for vedtak og gjennomføring av offentlige planer. Deltakere fra andre samfunnsområder trenger ikke føle seg underlagt de samme økonomiske og politiske rammene, og strategier og tiltak som kommer ut av prosessen kan vise seg mer «løsslupne» og ambisiøse enn det er politisk oppslutning om.

### **Kommunikasjonsbasert kunnskapsgrunnlag heller enn utredning**

Et kjennetegn ved prosessorientert planlegging er at omfattende kunnskapsinnhentinger nedtones til fordel for det kunnskapsgrunnlaget deltakerne har med seg inn i prosessen. Samtidig vektlegges kreativitet og dynamisk samspill. En evaluering av de regionale utviklingsprogrammene (RUP) i fylkeskommunene, som i stor utstrekning ble utviklet gjennom en medvirkningsbasert prosess, konkluderer med at disse programmene ble oppfattet som nyttige arenaer for utveksling av kunnskap og synspunkter, men lite innrettet på handling og læring (Mariussen m.fl. 2000). Nedtoning av behovet for tradisjonelle utredninger og annet systematisert kunnskapsgrunnlag, betyr selvsagt ikke fravær av kunnskap i prosess-

sen. De som er invitert til å medvirke, skal jo bringe med seg ulike former for kunnskap inn i prosessen. Kunnskapsgrunnlaget vil likevel bli ulikt tradisjonelle utredninger. Det er forskjell på en tekst og en diskusjon. Mens en tekst kan spres til mange og kan leses på ulike tidspunkt, gjør umiddelbarheten i diskusjonsfora at innholdet bare fanges opp av de som er til stede. De som ikke er til stede, får heller ikke formidlet sin kunnskap. Den vil da mangle i prosessen.

Nedtoning av store utredninger skjer for at ikke dokumentasjonskravene skal kvele nyskappingsambisjonene og motivasjonen til felles innsats og forpliktende medvirkning. Samtidig kan en slik prioritering medføre en reell risiko for at beslutninger fattes på et usikkert grunnlag, og at den politiske handlekraften i planen dermed svekkes. Det blir for eksempel gjerne lagt vekt på å fokusere på framtida og muligheter framfor å dvele ved gammelt konfliktstoff og problemer dette fører med seg (Kommuneforlaget 1990, Amdam og Amdam 1990 og 1993). Å fri seg fra fortidigrums er gjerne en viktig forutsetning for å se nye muligheter for utvikling og samarbeid. Samtidig kan denne tilnærmingen føre til at konflikter blir kunstig nedtonet. Det var bl.a. tilfellet for planprosessen i en del kommuner under utarbeidelsen av de første strategiske næringsplanene tidlig på 1990-tallet (Ringholm m.fl. 1994). Det kan finnes motsetninger som absolutt bør bearbeides i en tidlig fase av planprosessen. Hvis det ikke gjøres, kan de komme til overflaten i seinere og kanskje kritiske faser av gjennomføringen.

### **Prosesorientert perspektiv på iverksetting**

Sentrale utfordringer i den samarbeidsorienterte planleggingen dreier seg med andre ord på den ene siden om å utvikle konsistente og forpliktende strategier som alle involverte kan slutte opp om, og på den andre siden om hvorvidt de institusjonelle og økonomiske betingelsene er slik at strategiene kan gjennomføres. Denne dualismen understreker også behovet for å se planleggingsprosessen og iverksettingen i sammenheng dersom en skal trekke konklusjoner om hvor nyttig eller vellykket denne formen for planlegging er.

Iverksettingen kan på mange måter betraktes som en test på om planen faktisk er et aktivt redskap for å styre eller påvirke regional utvikling. Først og fremst dreier dette seg om i hvilken grad planens ulike elementer settes ut i livet; en klassisk betraktningssmåte når det gjelder iverksetting (se f.eks. van Meter og van Horn 1975, Hood 1976), og også et klassisk problem i iverksettingspraksis. Avviket mellom plan og iverksetting var en del av basisen for kritikken mot den rasjonelle planleggingsmodellen (Pressman og Wildawsky 1973). Imidlertid kan iverksettingsprosessen også dreie seg om å handtere de sidene ved innholdet som gjør det vanskelig å sette konkrete tiltak ut i livet; å ha kapasitet for læring, forbedring og forhandling underveis i prosessen (Browne og Wildawsky 1984, Offerdal 1992). Dette er i tråd med det perspektivet som Barrett og Fudge (1981) presenterer, og som dreier seg om å se iverksettingen som en *interaktiv forhandlingsprosess*.

I denne artikkelen inntar vi et todelt perspektiv på iverksettingen. For det første ser vi på i hvilken grad de enkelte tiltakene i Felles fylkesplan i Trøndelag (2005-2008), konkretisert gjennom den årlige handlingsplanen, Samhandlingsprogrammet, blir iverksatt. Tilnærmingen er i tråd med en klassisk «planevaluering». For det andre studerer vi forholdet mellom planlegging og iverksetting, nærmere bestemt vekselvirkningen mellom iverksettingen og utarbeidelsen av tiltakene. Dette prosessorienterte perspektivet på iverksetting gir mulighet for å registrere mer av dynamikken i denne delen av planleggingen enn telling av iverksatte tiltak gjør. Når det er mangel på gode studier av iverksetting ut fra et slikt perspektiv, skyldes det trolig den metodiske forutsetningen om at vekselvirkningen mellom planlegging og iverksetting nødvendigvis må studeres over tid ettersom det oftest er snakk om relativt langsomme prosesser.

Disse spørsmålene er relevante av flere årsaker. For det første med hensyn på det rent konkrete og praktiske som har å gjøre med regional planlegging i Norge. For det andre er dette en diskusjon som har relevans for den generelle debatten om medvirkning og partnerskap i planlegging. Empiriske studier på dette området har tendert mot å foku-

sere på spesifikke elementer av deltakelse og kommunikasjon i prosessen (se f.eks. Falleth, Sandkjær Hansen og Saglie 2008, Agger 2005). De har også i større utstrekning fokusert på utarbeidingen av plandokumenter og beslutninger i prosessen enn på gjennomføringen av dem. Vi kjenner ikke til andre studier av regional planlegging i Norge som ser planlegging og gjennomføring i sammenheng over en lengre tidsperiode.

### Data fra følgeevaluering av fylkesplansamarbeidet i Trøndelag

Datamaterialet som vår analyse baserer seg på, er innhentet under en følgeforskning av den første felles fylkesplan for Trøndelag (2005–2008), mellom de tre partene Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune. Følgeevalueringen er en case-studie og er satt sammen av flere delundersøkelser:

- 1) Intervju med sentrale aktører i prosessen. Til sammen er 50 informanter intervjuet, hvorav ca. 10 er intervjuet flere ganger i løpet av evalueringen<sup>5</sup>. Intervjuene er gjennomført under forutsetning av anonymisering av informantene i publikasjoner fra prosjektet.
- 2) Saksdokumenter, møtereferater, medieoppslag, offentlige meldinger og utredninger, samt annen relevant dokumentasjon.
- 3) Observasjoner fra sju møter i Trøndelagsrådet.
- 4) Case-studier av gjennomføringen av seks av tiltakene i det første samhandlingsprogrammet<sup>6</sup> (for 2005).
- 5) Klassifisering av tiltakene i de to første samhandlingsprogrammene (2005 og 2006) etter type og grad av gjennomføring.
- 6) Spørreundersøkelse til alle ordførerne i de to Trøndelagsfylkene, til sammen 48 kommuner (Trondheim kommune ble holdt utenfor ettersom de deltar direkte i fylkesplanarbeidet). Svarprosent: 81.

De tidlige fasene i prosessen, fra 2003 til 2005, ble kartlagt retrospektivt, der vi studerte hva som hadde skjedd under arbeidet med å utforme selve fylkesplanen. Videre fulgte vi prosessen fra januar 2005 til høsten 2006 mens den pågikk, altså utarbeiding og gjennomføring av de to første samhandlingsprogrammene (for 2005 og 2006) samt oppstarten for det tredje (2007) (Arbo et al 2005, Angell og Ringholm 2006 og Arbo og Ringholm 2006). I denne artikkelen er det særlig datamaterialet fra den gjennomløpende intervjuundersøkelsen og fra dybdestudiene av gjennomføringsprosessene vi legger vekt på.

### Planleggingsprosessen

Planprosessen foregikk i flere trinn og med ulike typer aktører involvert i de forskjellige fasene. Vi gir først en kort presentasjon av gangen i prosessen og oppbyggingen av planen, før vi ser nærmere på medvirknings- og kunnskapsaspektet i planprosessen.

### Utvikling og oppbygging av Felles fylkesplan

Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag la en medvirkningsbasert forståelse av planlegging til grunn i sitt samarbeid om å utvikle en felles fylkesplan. En viktig påvirkningsfaktor var anbefalingene fra Planlovutvalget (NOU 2001:7), som foreslo at fylkeskommunene i en tidlig fase utarbeider en planstrategi i samarbeid med kommunene, statlige organer og andre institusjoner og organisasjoner som berøres. Planstrategien<sup>7</sup> skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, nasjonal politikk som har betydning for planleggingen samt hva som er oppnådd ved hjelp av tidligere planer. Den skal også inneholde en beskrivelse av hvilke spørsmål som skal tas opp i den regionale planleggingen, hvilke planformer som bør benyttes, og hvordan planleggingen tenkes gjennomført.

5. Intervjuene fordeler seg på følgende måte: 13 med sentrale politikere, 12 med sentralt administrativt ansatte fra det indre partnerskap, 5 med representanter fra regional stat, 6 med andre sentrale aktører (næringsliv, utdanning), 21 nøkkelinformanter knyttet til de utvalgte casene fra Samhandlingsprogrammet fra 2005, blant dem både informanter fra næringsliv, offentlig ansatte og politikere. I tillegg er det gjort ett gruppeintervju med administrasjon og politikere fra det indre partnerskap.

6. Samhandlingsprogrammet er det årlige handlingsprogrammet som skal følge opp Felles fylkesplan og er felles for de tre partene; Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune.

7. Planstrategi er som kjent blitt en pålagt oppgave i den nye plan- og bygningsloven av 2008.

I «Tilfellet Trøndelag» hadde begge fylkeskommunene en erkjennelse av at man sto overfor mange felles utfordringer. Da det ble tid for å lage ny fylkesplan for perioden 2005-2008, så de seg derfor tjent med å samarbeide om en *felles utfordringsdel*. Oppstarten skjedde ved at en rekke aktører, fra næringsliv, undervisning, forskning, finans og regionale myndigheter ble invitert til felles «Kick-off-samling» vinteren 2003. Trondheim kommune ble invitert med på denne samlingen for å legge fram hvordan de så utfordringene for regionen, siden regionens storby ble ansett som vesentlig for utviklingen i regionen som helhet. Etter fellessamlingen ble arbeidet videreført ved at 8 tematiske arbeidsgrupper var i sving med å konkretisere forslag til tiltak<sup>8</sup>. Det ble også avholdt egne samlinger for ungdom. Med dette som kunnskapsgrunnlag, ble «*Regional planstrategi for Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag*» utarbeidet av ei arbeidsgruppe med medlemmer fra politisk og administrativt nivå i begge fylkeskommunene. Samarbeidet mellom de tre «kjernepartene» (Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune) kaller vi *det indre partnerskapet*. Det utvidede samarbeidet der næringsliv, FoU-institusjoner, Innovasjon Norge og andre organisasjoner er trukket inn kaller vi *det ytre partnerskapet*. Planstrategien fikk tilslutning i begge fylkestingene og i formannskapet i Trondheim kommune. Den fikk også god oppslutning hos de mange høringsinstansene. Neste skritt var å lage et *planprogram*, og dette ble utformet ut fra forutsetningen om at de to fylkeskommunene skulle gjennomføre hver sine planprosesser. Samtidig påpekte planprogrammet felles temaområder for videre samarbeid. I februar 2004 ble planprogrammene vedtatt i begge fylkeskommunene. Fylkeskommunene erfarte samarbeidet som så positivt at de ble enige om å gå videre med å utvikle felles strategier på områder der det felles planprogrammet hadde definert sammenfallende interesser.

Også i denne fasen var flere arbeidsgrupper involvert. Med dette som bakgrunn ble det utarbeidet et forslag til fylkesplan, og denne ble sendt på høring. Mange deltok i høringsrunden, som ga over 70 skriftlige innspill, fra kommuner, regionråd, statlige instanser og mer enn 30 organisasjoner. Med bakgrunn i dette ble det utarbeidet et nytt dokument, og Felles fylkesplan ble vedtatt 13. okt 2004 av de to fylkestingene, og i Trondheim bystyre 25. nov. 2004. En historisk hendelse i norsk planleggingsvirkelighet var en realitet. For første gang hadde to fylkeskommuner og en storbykommune forpliktet seg innenfor rammen av en felles plan. Selve planen må altså betraktes som et resultat i seg selv. Det ble en «plan som ikke var planlagt!» Prosessen i seg selv ser altså langt på vei ut til å ha ført til at plansamarbeidet ble en realitet. Det ble lagt stein på stein og prosessen skapte sin egen dynamikk, aktørene ble bedre kjent og tryggere på hverandre. Det produserte tillit og kreative løsninger. Dette felles planarbeidet er videreført. Også for perioden 2009-2012 er det laget en felles fylkesplan, Trøndelagsplan, men den omfattes ikke av vår studie. For å konkretisere den felles fylkesplanens prioriteringer utarbeides det handlingsplaner, såkalte *samhandlingsprogram* (jfr. fotnote 6), og slike er utarbeidet årlig fra og med 2005. Samhandlingsprogrammet viser hvilke tiltak som er prioritert det aktuelle året og hvem som er ansvarlig for oppfølgingen av tiltaket.

En administrativ ansatt fra hver av partene i det «indre partnerskapet» utgjorde sekretariatet for planarbeidet og var sentrale når det gjaldt å holde trykket oppe. Trøndelagsrådet<sup>9</sup> hadde også planarbeidet jevnlig på sakskartet.

### Mange deltakere – få beslutningsfattere

I planprosessen vektla en å trekke inn en rekke deltakere fra ulike miljø. Viktige aktører fra det ytre partnerskapet, slik som nær-

8. Landbruk, Storby- og regionalpolitikk, Samferdsel, Statlig lokaliseringpolitikk, Utnyttning av naturressursene/gass, Kultur, Videregående skoler og Innovasjon.

9. Trøndelagsrådet er et samarbeidsorgan mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. Rådet var på dette tidspunktet sammensatt av fem representanter fra hver av fylkeskommunene og tre medlemmer fra Trondheim kommune. I tillegg var det fem konsultative medlemmer med tale- og forslagsrett (ordføreren i Steinkjer kommune, Fylkesmennene i de respektive fylkene og et medlem utpekt av KS, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, fra hvert av fylkene.)

ringsliv, finansinstitusjoner og forskningsmiljø ivret for å se hele Trøndelag i sammenheng. Informanter fra det indre partnerskapet, både på administrativt og politisk nivå opplyser at forventinger fra eksterne deltakere medvirket til at det indre partnerskapet ikke lot uenighet stanse framdriften i plan-samarbeidet. Planarbeidet foregikk i et uvanlig høyt tempo, med korte tidsfrister både for arbeidsgrupper og for høringsuttalelser.

Evalueringen viste at deltakerne fra det indre partnerskapet var gjennomgående tilfredse med forløpet av prosessen. Det gjaldt både politikere og administrasjon. Framdriften og tempoet ble oppfattet som godt, selv om noen mente at prioriteringene hadde skjedd for raskt. De mente arbeidsgruppene hadde gjort en god jobb og kommet med mange nyttige bidrag. Samtidig avdekket evalueringen noe varierte oppfatninger av prosessen blant de eksterne aktørene. Enkelte av dem var til dels svært misfornøyde med behandlingen bidragene deres fikk i redigeringsfasen, som representanter for det indre partnerskapet, «the right-holders», sto for, da planutkastene ble utformet. Denne oppfatningen fant vi blant noen informanter fra næringslivet, men også blant informanter fra andre offentlige institusjoner. Disse informantene reagerte på at de ikke fant igjen bidrag de hadde lagt ned mye arbeid i, og innspillene deres var mer eller mindre satt til side i sluttdokumentet. Dette gjaldt først og fremst personer som ikke hadde deltatt i slike prosesser tidligere. Informanter med erfaring fra liknende prosesser var mer fornøyde, og hadde vært forberedte på stram redigering i slutfasen. Fylkesmannens fagavdelinger fikk en mindre framtrædende rolle i denne planprosessen enn de var vant med. Fylkesmennene mente likevel at de gjennom å være med på møtene i Trøndelagsrådet var bra orientert om fylkeplanarbeidet.

Et stort antall forslag ble fremmet, både fra arbeidsgruppene og i høringsrunden. Prioriteringsarbeidet og redigeringsprosessen ble svært viktig fordi mange gode forslag måtte avvises. Dels fordi de ikke var tilpasset de overordnede strategiene og dels fordi antallet forslag var for mange til at det var mulig å gjennomføre. Selve prioriteringen av

forslagene og utarbeidelsen av planutkast foregikk i regi av det indre partnerskapet. Her lå makten til å godta eller forkaste forslag. Selv om Trøndelagsrådet kun er et rådgivende organ, er det likevel ikke tvil om at diskusjonene der fikk stor betydning for hva som ble endelig besluttet. En felles plan krevde politisk flertall både i en storbykommune og i to fylkeskommuner. Intervjuene med de som representerte det indre partnerskapet gjorde det også klart at det var mye forhandling for å få plankabalen til å gå opp på en slik måte at ikke selve enigheten om å samarbeide slo sprekker. At forhandlingene kunne grense opp mot hestehandel, så vi av måten prioriteringen av tiltak foregikk på da det første samhandlingsprogrammet (jfr fotnote nr 6) skulle utformes. Det ble benyttet tre kriterier for at et tiltak skulle rettferdiggjøre en plass i samhandlingsprogrammene: 1) Det må gjøre en forskjell, 2) det må være ressurser å sette inn og 3) tiltaket må ha en sjanse til å lykkes. Tiltak som var svært viktig for en av partene ble tatt inn selv om det strengt tatt ikke oppfylte alle kriteriene. På den måten sikret både Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Trondheim kommune seg gjennomslag for saker som var viktig å synliggjøre. Å få tiltak med i planen signaliserte at hele regionen sto bak.

Det kan neppe overraske at forhandlinger og kompromisser var nødvendige i et såpass unikt samarbeidsprosjekt som Felles fylkesplan, og heller ikke overraskende at mange forslag ble sortert ut i redigeringen. Selv om en stor del av deltakerne i ettertid var fornøyde med måten prosessen hadde foregått på, tyder reaksjonene fra en del av deltakerne fra det ytre partnerskapet på at det før prosessen startet ikke var tilstrekkelig avklart hvilken rolle og innflytelse disse egentlig var ment å ha. Enkelte hadde åpenbart oppfattet det slik at deres bidrag skulle være en del av sluttdokumentet, og altså forsto sin rolle som beslutningsfatter, «right-holder», mer enn som kunnskapsleverandør, «knowledge-holder», som var den rollen de i realiteten ble tildelt.

Det blir likevel for enkelt å hevde at alle deltakerne medvirker utelukkende som kunnskapsleverandører til planprosessen. I utforming av tiltakene i Samhandlings-



programmene ble også de institusjonene som var tiltenkt gjennomføringsansvar ført opp for hvert enkelt tiltak. Gjennom en politisk forhandlingsprosess ble med andre ord noen av deltakerne tildelt andre, mer forpliktende og innflytelsesrike roller i iverksettingen enn det å være kunnskapsleverandør, mens andre ikke ble det. Noen framstår med andre ord som samarbeidspartnere, i alle fall potensielle samarbeidspartnere, i iverksettingen. Spissformulert kan det beskrives som at gjennom redigering og prioritering ble så vel kunnskapsbidrag og policyforslag som aktører liggende igjen som planleggingsprosessen «slagprodukt». Andre fulgte med inn i iverksettingen.

### **Kunnskapsgrunnlaget**

Det ble lagt lite vekt på ny dokumentasjon og ny systematisk innhenting av kunnskap i forkant av fylkesplanarbeidet. Slik sett var det formaliserte kunnskapsgrunnlaget mindre enn det en tidligere hadde vært vant med. Dette var et bevisst valg fra aktørene i det indre partnerskapet, og noe som politikere og administrasjon i de tre institusjonene var samstemte om. En ønsket å bruke energien på å få inn de ulike deltakernes kunnskap og engasjement; å få opp de gode ideene og synspunktene på hva strategiene, og etter hvert planen, skulle inneholde. Det rådet med andre ord en ide om at den kunnskapen og kompetansen som de enkelte aktørene brakte med seg inn i prosessen var tilstrekkelig og kunne ha en mer kreativ funksjon enn en mer systematisk kunnskapsoppdatering. Dette framsto generelt ikke som et stort problem for de som deltok. I hovedsak oppfattet deltakerne det som en fordel å ikke måtte lese seg gjennom en haug med dokumenter før de kunne starte opp arbeidsgruppene. En del av de som ble intervjuet, og som kom fra offentlige institusjoner, påpekte at selv om de ikke hadde utredninger som var laget for dette formålet, fantes det jo et kunnskapsgrunnlag fra tidligere som gjorde at de ikke sto på bar bakke; tidligere planer og utredninger, politiske diskusjoner og vedtak, samt egne erfaringer. Andre, og i første rekke aktører «utenfra», fra næringsliv og eksterne institusjoner, har i noen tilfeller påpekt at de ville hatt nytte av et mer tilrette-

lagt kunnskapsgrunnlag, samtidig som flere av disse var glade for å slippe store dokumentbunker for å delta. Det er altså et visst skille mellom de offentlige deltakerne og de som kommer «utenfra» i synet på kunnskap i planprosessen. Planlegging er å gjøre helhetlige vurderinger – å se flere samfunnsområder i sammenheng. Gjennom organiseringen i tematisk inndelte arbeidsgrupper, og med det som de aller fleste oppfattet som tidspress, var det vanskelig for deltakerne utenfor det indre partnerskapet å skaffe seg oversikt til å se sammenheng mellom de temaene som var definert inn i prosessen. Denne oversikten var stort sett forbeholdt de som hadde ansvaret for sammenstilling og redigering av plandokumentet. De øvrige deltakerne var i hovedsak engasjert ut fra sine arbeidsområder og «hertesaker». Samtidig var det tydelig at det hadde vært en utbytterik prosess for de fleste av de aktørene som deltok, både de som tilhørte det indre partnerskapet, de som kom fra andre offentlige institusjoner og de som kom fra næringslivet. De hadde vært med i lærerike diskusjoner, knyttet nye forbindelser, og i noen grad fått ny forståelse av hvordan en planprosess kan foregå.

### **Iverksettingsprosessen**

Vi har sett at Felles fylkesplan ble utviklet gjennom en prosess med både styrker og svakheter. Styrken er det engasjementet som kom til uttrykk gjennom deltakelsen, og som brakte inn ny kunnskap, diskusjoner og ideer. At det ble en felles plan som så hele regionen i sammenheng, ble betraktet som noe nytt. Ingen av de vi intervjuet kunne bekrefte at en felles plan var målet da prosessen startet opp. Den vokste gradvis fram i løpet av prosessen. Svakheten kan for det første sies å ligge i det uavklarte ved hvilken innflytelse de ulike deltakerne kunne regne med å ha på det ferdige planproduktet. Videre i hvorvidt kunnskapsgrunnlaget har vært godt nok, for eksempel ved utmeislingen av tiltak. Dessuten er det et spørsmål om forhandlingene, «hestehandelen», har skadet realismen ved de tiltakene som ble prioritert. Alt i alt kan Felles fylkesplan, entusiasmen og kreativiteten til tross, vise seg å være en skrøpelig plattform for iverksettingen. I

så fall vil den være mislykket som plan betraktet. Dette er det imidlertid bare selve iverksettingsprosessen som kan gi svar på.

Da planen var vedtatt var det store forventninger til hva som skulle skje videre, mange mente at iverksettingen kom til å bli kritisk<sup>10</sup> og selve lakmustråden på om samarbeidet i regionen var levedyktig. Vår undersøkelse av iverksettingen er fokusert om samhandlingsprogrammene, fordi det er med utgangspunkt i disse iverksettingen skjer. Vi ser først på hvor stor andel av tiltakene som blir iverksatt. Videre studerer vi trekk ved iverksettingsprosessen. Også i denne delen av analysen spør vi om ulike former for medvirkning. Stopper medvirkningen med utarbeidingen av planen, eller er noen av deltakerne også med i gjennomføringen? I så fall på hvilke måter? Vi følger også opp spørsmålet om kunnskapsgrunnlaget. Var kunnskapsgrunnlaget godt nok? Hvordan blir i tilfelle det håndtert i prosessen?

#### **Blir tiltakene gjennomført?**

I samhandlingsprogrammet for 2005 var det 46 enkelttiltak, slik oversikten nedenfor viser. I programmet for 2006 ble det redusert til 41, selv om det indre partnerskapet hadde en intensjon om enda færre. Flere av tiltakene er generelle, slik som å starte en prosess, andre er sammensatt av flere aktiviteter mens andre igjen dreier seg om å påvirke statlige myndigheter på konkrete politikk-

områder. Det er dermed ikke alltid lett å vurdere graden av gjennomføring. Vår registrering viste imidlertid at kun en fjerdedel av tiltakene for 2005 kunne betraktes som iverksatt dette året, mens i overkant av halvparten var igangsatt og ble videreført på neste års program. 11 prosent av tiltakene var ikke startet opp, men ble videreført likevel. Like mange ble strøket uten at iverksettingen var påbegynt. Året etter, i 2006, ble 3 tiltak (7 prosent) iverksatt mens hele 90 prosent var satt i gang. Minst 30 av de 46 tiltakene fra 2005 ble videreført til 2006, omtrent halvparten i mer eller mindre omarbeidet form. Det er på denne bakgrunn god grunn til å hevde at kunnskapsgrunnlaget, kunnskapen om kapasitet, ressurser og politiske prioriteringer var svak. Så lav gjennomføringsprosent bærer ikke bud om en god og realistisk årsplan. Antallet tiltak var de to første årene langt mer ambisiøst enn handlingskapasiteten tilsa. Samtidig kan en ikke umiddelbart hevde at mer utredning er svaret som ville ha avhjulpet denne situasjonen. Felles fylkesplan var et politisk prosjekt og en stor del av forklaringen må trolig tilskrives behovet i det indre partnerskapet for å oppnå et slikt felles dokument. I samhandlingsprogrammet for 2007 ble det jobbet mer systematisk for å få redusert antall tiltak og de kom ned til totalt 29 tiltak der fire ble definert som «prioriterte tiltak».

#### *Oversikt over antall tiltak og iverksettingsstatus pr år*

Gjennomføringsstatus	Samhandlingsprogr. 2005	Samhandlingsprogr. 2006	Samhandlingsprogr. 2007*)
Realisert	12 (26 %)	3 (7 %)	
I gang, videreføres	24 (52 %)	37 (90 %)	
Ikke kommet i gang, videreføres	5 (11 %)	0	
Avsluttet uten realisering	5 (11 %)	1 (3 %)	
Sum	46 (100 %)	41 (100 %)	29

\*) Iverksettingsprosessen er ikke studert for 2007, men antallet vedtatte tiltak er oppgitt.

Mange av tiltakene vil ta tid å gjennomføre fordi det dreier seg om omfattende og tunge prosesser, slik som å etablere intermodale

systemer for godshåndtering eller ny infrastruktur for naturgass. Flere prosjekter krever også samspill mellom regional innsats og

10. Bl.a. ble det påpekt på lederplass i Adresseavisa 22.oktober 2004 og i Trønder-Avisa 20.oktober 2004.

nasjonal innsats. De tiltakene som ble kvittert ut som iverksatt er hovedsakelig av det «enkle» slaget, slik som å danne nettverk, gjennomføre konferanser osv. Dette problemet er seinere håndtert gjennom å sekvensere tiltakene: Om det skal gjennomføres i løpet av året, om tiltaket skal påvirke sentrale myndigheter eller om det dreier seg om utviklingsprosesser med en lengre tidshorisont. De «raske løsningene» ble også i utgangspunktet valgt dels på grunn av tidspress, at det var viktig å ha tempo i prosessen, dels et ønske om at planen skulle framstå som ambisiøs og handlekraftig og dels av at det var lettere å bli enige når ikke prioriteringen var så stram. Dette går fram av intervjuene med aktørene i det indre partnerskapet. Videre kan det også se ut til at en nok har forstått at dette var tiltak som ville ta tid, men at det ikke var så viktig å avgrense samhandlingsprogrammet til kun å omfatte tiltak som kunne gjennomføres innenfor et år.

Et annet forhold er at det gav status til et tiltak å være med i Felles fylkesplan. Dette fikk vi opplyst fra flere av de som representerer institusjoner som var ansvarlige for tiltakene, samt fra aktørene i det indre partnerskapet. Det signaliserte at hele Trøndelag sto bak og prioriterte dette. De som var direkte involvert i tiltaket ønsket i flere tilfeller å omformulere det slik at det kunne forbli i neste program, mens de som administrativt arbeidet med samhandlingsprogrammene helst så at tiltaket ble utkvittert som gjennomført.

### **Tematiske partnerskap som iverksetting**

I løpet av de første to årene i planperioden ble det etablert overordnede tematiske partnerskap mellom det indre partnerskapet og andre aktører, for eksempel innenfor matområdet og innenfor innovasjon. Flere av de samme institusjonene og personene som hadde vært med i arbeidsgruppene som gav innspill til planstrategien og arbeidsgruppene som gav innspill da selve planen skulle utarbeides, ble inkludert i disse tematiske partnerskapene. Trøndersk mat var et satsingsområde som stadig ble utviklet i løpet av fylkesplanperioden. Flere viktige tiltak i samhandlingsprogrammene for 2005 og 2006 kom inn under dette, slik som «Utvikling av kompetansenav innenfor mat på Mæ-

re», og det som ble til «Oi – Trøndersk Mat og Drikke». Disse to organisasjonene ble tiltenkt sentrale roller i matsatsingen. Markedsføring av trøndersk mat og kultur ble videre utpekt som ett av de fire prioriterte tiltakene for 2007. Bedrifter og institusjoner både i Nord- og Sør-Trøndelag har arbeidet med ulike sider av matsatsingen, både å øke kompetansen og markedsføring. Energi, nærmere bestemt gasskraft, er et annet eksempel på et samarbeidsområde. I utgangspunktet var temaet preget av både partipolitiskog geografisk uenighet innad i det indre partnerskapet. Formuleringene både i Felles fylkesplan og i de første samhandlingsprogrammene var kompromisser som ble forhandlet fram. Saken ble videre prioritert som ett av de fire viktigste tiltakene i Samhandlingsprogrammet for 2007.

Disse eksemplene på større regionale tematiske samarbeid illustrerer at det å telle andel av iverksatte enkelttiltak alene gir et for begrenset bilde av iverksettingen. Selv om tiltak ble videreført både en og to ganger, kan det ha skjedd en utvikling. Samtidig er slike tiltak av en type som ikke kan iverksettes en gang for alle, men er en prosess som utvikler seg over en lengre tidsperiode enn det ene året som er rammen for Samhandlingsprogrammet.

### **Seks iverksettingscase**

Dybdestudiene i vår undersøkelse omfattet følgende seks tiltak fra Samhandlingsprogrammet i 2005:

- 1 *Innflagging Trøndelag*, etablering av et selskap for rekruttering av bedrifter til Trøndelag
- 2 *Godshåndtering i et intermodalt system*, tilrettelegging for mest mulig smidig godshåndtering mellom ulike transportmidler
- 3 *Saemien Sijte*, utbygging av et sørsamisk senter på Snåsa
- 4 *Mære, nav i småskala matproduksjon*, utvikling av et nav for koordinering og utvikling av kompetansetiltak for småskala matproduksjon
- 5 *Rockmuseum*, nasjonalt museum for pop og rock
- 6 *Samlokalisering av NTNU*, samlokalisering av Norges teknisk- naturvitenskape-

Felles fylkesplan i Trøndelag

lige universitet, (NTNU) og Høgskolen i Sør-Trøndelag (Hist).

Alle disse seks tiltakene var allerede beskrevet og planlagt, forankret i en institusjon/organisasjon og i alle fall et stykke på vei var finansieringen planlagt, før de ble tatt inn i Samhandlingsprogrammet. Den organisatoriske forankringen av tiltakene varierte. Ofte var det egne institusjoner eller prosjektorganisasjoner. Hvilken forankring disse hadde til det indre partnerskapet varierte mye. I enkelte tilfeller var det tette koblinger

og i andre tilfeller arbeidet iverksetterne svært uavhengig av det indre partnerskapet. En av partene i det indre partnerskapet hadde et administrativt hovedansvar for hvert enkelt tiltak (se uthevet kryss i tabellen nedenfor). I tillegg er det opprettet administrative kontaktpersoner hos de to andre partene. I tabellen nedenfor gir vi en grovmasket oversikt over typen av aktører som var involvert i iverksettingen av de seks tiltakene vi gjorde dybdestudier av, selv om den ikke utdyper hvor mange personer/institusjoner det dreide seg om.

Oversikt over aktører i iverksetting av 6 tiltak

	INDRE PARTNERSKAP			YTRE PARTNERSKAP				Pådriver
	Nord-T. fylkesk.	Sør-T. fylkesk.	Trondh. kom	Næring	Reg. stat	Frivil org.	Andre	
<b>Innflagging Trøndelag</b>	x	x	x	x	x			Prosjektorg.
<b>Godshåndtering i et intermodalt system</b>	x	x	x	x			x	Tr.h. havn, STFK, Havneverket
<b>Saemien Sijte</b>	x					x	x	Saemien Sijte
<b>Mære, nav i småskala matproduksjon</b>	x	x	x	x	x		x	Navet på Mære
<b>Rockmuseum</b>	x	x	x	x	x	x	x	Namsos-miljøet, Trond heim-miljøet.
<b>Samlokalisering NTNU og Hist</b>		x	x	x			x	Prosjektorg

Uthevet x viser administrativt ansvar for prosjektet.

Pådriverne i iverksettingen var i stor grad «tiltaket selv» enten ved at det var etablert en egen prosjektorganisasjon eller om det var lagt til en eksisterende organisasjon. I tillegg er en rekke aktører involvert i de enkelte tiltakene og noen har etablert egne partnerskap for iverksettingen av tiltaket. Etableringen av rockmuseum, eller Rock City, som det kom til å hete, var en politisert prosess som involverte et bredt spekter av aktører, fra Rai-Rai-selskapene til Musikerne fellesorganisasjon, Innovasjon Norge, kultursjefen i Namsos og til kulturministeren. Godshåndtering i et intermodalt system var et annet tiltak som krevde innsats fra flere hold for å kunne gjennomføres. Fire igangsatte prosjekt kom til å falle inn under denne paraplyen, og aktører som Trondheim havn, Jernbaneverket, NHO, Tollpost og Nor

Cargo har medvirket i tillegg til alle de tre aktørene i det indre partnerskapet. Utbygging av det sørsamiske senteret Saemien Sijte hadde også mange aktører. I tillegg til organisasjonen selv var Nord-Trøndelag fylkeskommune og Snåsa kommune, der museet er lokalisert, viktig. Videre var Sametinget, Kulturdepartementet og også Stortingets representanter deltakere som på ulike vis jobbet for å få prosjektet finansiert. Samlokaliseringen av NTNU var i første rekke en sak for NTNU og høgskolen i Sør-Trøndelag, og det ble dannet en egen prosjektorganisasjon for dette formålet. Forskningsinstitusjonen SINTEF, Studentsamskipnaden og St. Olavs hospital er andre sentrale deltakere. Trondheim kommune engasjerte seg som planmyndighet og kommunen hadde mål om å være «kunnskapsby» der en bynær samlo-

kalisering av institusjonene ble sett på som et viktig grep. Også fylkesordføreren i Sør-Trøndelag var personlig engasjert i denne saken. Dette nyanserer bildet fra selve planleggingsprosessen, der inntrykket var at de som medvirket først og fremst var der for å bringe kunnskap inn i prosessen. Her ser vi at de også medvirker aktivt i iverksettingen.

Analysen av prosessen med det første samhandlingsprogrammet viste også at det varierte sterkt i hvilken grad andre fra det indre partnerskap enn de som var administrativt ansvarlig for tiltaket, var involvert. For eksempel var Nord-Trøndelag hovedansvarlig for tiltaket Saemien Sijte mens Sør-Trøndelag og Trondheim i meget liten grad var involvert, tilsvarende var fylkeskommunene lite involvert i «samlokalisering av NT-NU». Det var med andre ord lite samarbeid i det indre partnerskapet på tiltaksnivå. Prosjektansvarlig drev tiltaket og kommunikasjonen om det gikk i hovedsak mellom denne og det organet der tiltaket var administrativt forankret. Politikerne, the right-holders, var lite involvert i iverksettingen av enkelttiltak. Likevel er det mange eksempler på at politikere har engasjert seg i kritiske faser for et tiltak, og slik sett bidratt til framdriften og likeledes har enkelte politikere fulgt enkelttiltak over lang tid. Selv om ikke politikere er «drivere» av enkelttiltak, er deres engasjement viktig, særlig i kritiske faser av iverksettingen.

#### **Betydningen av kunnskapsgrunnlaget**

Spørsmålet om hvorvidt kunnskapsgrunnlaget for prioriteringen av tiltakene var godt nok, er svært vanskelig å svare på. Noen av tiltakene har tatt lengre tid, nettopp fordi det var nødvendig å hente inn mer kunnskap, enten i form av rene fakta eller i form av synspunkter fra berørte aktører. Slik sett kan det se ut til at det er overlapp mellom planleggingsfasen og iverksetting, også når det gjelder dette aspektet ved medvirkning.

I og med at vi ikke har dybdekunnskap om alle tiltakene, er det vanskelig å anslå i hvilken grad for dårlig kunnskap har vært en årsak til at iverksettingen ikke gikk som forutsatt. Intervju med aktører i det indre partnerskap tyder på at det har vært en medvirkende årsak i en del av tilfellene. Vårt hoved-

inntrykk er likevel at det først og fremst skyldes at nødvendig oppslutning for ideen om å se Trøndelag i sammenheng var viktigere i de første par årene enn at alle tiltak skulle gjennomføres i henhold til tidsplanen. Samtidig er det også en del tilfeller der en helt klart hadde undervurdert tidsperspektivet.

#### **Prosesorientert planlegging – prosessorientert iverksetting**

Å måle iverksetting er utfordrende. Fylkesplanen for Trøndelag er konkretisert i årlige samhandlingsprogram med en knippe tiltak. Hvorvidt disse var gjennomført eller ikke har vært en av de to måtene vår studie har målt iverksettingen, og har i stor grad dannet utgangspunkt for vurderingen av hvorvidt planen som helhet ble gjennomført eller ikke.

Gjennom den andre måten, å fokusere på iverksettingen som prosess, har vi imidlertid også sett at det har foregått en *læringsprosess* i det indre partnerskapet. Læringen er tett knyttet til erfaringene med iverksettingen. Etter den første runden med iverksetting, av samhandlingsprogrammet 2005, ble det enighet om at antallet tiltak måtte reduseres, og samhandlingsprogrammet for 2006 hadde 41 tiltak mot forrige års 46. Reduksjonen er ikke betydelig, men likevel et grep som viser at erfaringene gir seg utslag i konkret prioritering. Dette ble ytterligere vektlagt i 2007 og antall tiltak ble da 29 hvor *fire* tiltak har en særskilt prioritet. Læringen skjedde trinnvis. En annen, og kanskje viktigere, læringseffekt besto i at man så nærmere på substansen i tiltakene og innarbeidet ulike tidshorisonter. Tiltakene ble kategorisert i tre: De som skal gjennomføres i løpet av året, de som skal påvirke (sentrale) myndigheter og utviklingsprosesser med en lengre tidshorison, der det ble definert inn hva som kunne gjennomføres i løpet av året.

Vi så med andre ord at det utviklet seg en *refleksivitet* mellom planlegging og iverksetting – mellom utformingen av samhandlingsprogrammet og gjennomføringen av det. Denne kommer til uttrykk både i form av reduksjon av antall tiltak, og i sekvensering og ny kategorisering av tiltakene for neste gjennomføringsperiode. I denne refleksiviteten inngår ikke bare det indre partnerskapet,

«right-holders», men også andre aktører, andre «holders». Det kan synes som det gjennom prosessen med iverksetting av tiltakene etableres en mer felles forståelse mellom de involverte om hva som er planens muligheter og begrensninger.

### **Felles fylkesplan – skrøpelig eller tilpasningsdyktig fundament?**

En felles fylkesplan for to fylkeskommuner og en storbykommune er et spennende grep for å få til sterkere regional utvikling i en såpass sammenvevet region. At det faktisk ble en felles plan er et selvstendig resultat. Ingen hadde forutsett det da planleggingsprosessen startet opp. Selve prosessmetodikken var åpenbart viktig for at dette ble utfallet. Dette faktum alene er likevel ikke nok til å svare benektende på vårt spørsmål om hvorvidt den sterke satsingen på medvirkning i planprosessen endte opp med mer prosess enn plan.

Selv om planen i seg selv er et sterkt signal om en vellykket prosess, hefter det flere «imperfeksjoner» ved så vel planleggingsprosessen som iverksettingen. Analysen har for det første vist at det finnes klare svakheter i prosessmetodikken:

- Misnøye med den endelige utformingen blant noen av de mest aktive og involverte bidragsyterne
- Uklarheter om hvilke roller den enkelte aktør skulle ha i plan og iverksetting
- Enkelte av de eksterne deltakerne mente kunnskapsgrunnlaget var for dårlig
- Oppfatninger blant mange om for stramme tidsplaner
- For høyt ambisjonsnivå slik at kun en liten andel av tiltakene ble iverksatt

Samtidig har vi sett at en hel del større tiltak og utviklingsprosesser er både satt i gang og i ferd med å bli gjennomført, og at ulike typer av aktører har medvirket i gjennomføringen. Vi ser også at det skjer en læringsprosess gjennom refleksiviteten mellom plan og iverksetting, som gir seg konkrete utslag når det gjelder prioriteringer og tidsperspektiv. Planleggings- og gjennomføringsprosessen

glir med andre ord over i hverandre.

Videre gir dybdestudiene av iverksettingen av utvalgte tiltak grunnlag for mer nyanserte konklusjoner når det gjelder rollen til de eksterne aktørene. Etter selve planleggingsfasen pekte vi på at disse i stor grad ble tillagt en rolle som «knowledge-holders» selv om mange av dem kom inn i prosessen med andre forventninger. Ved å studere prosessen videre inn i gjennomføringsfasen, avdekkes også andre roller for deltakerne – roller som gir mer direkte innflytelse på utformingen av tiltaket, selv om de formelt sett ikke var i vedtaksposisjon. Aktører som medvirket mens planen var under arbeid har senere fått roller og oppgaver i gjennomføringen, for eksempel i tematiske partnerskap innen mat og innen innovasjon. Her kommer også samspillet mellom idealer og realiteter fram. Enkelte av tiltakene i samhandlingsprogrammet var viktige for å få i stand slike partnerskap. De rettferdiggjorde dermed sin tilstedeværelse i samhandlingsprogrammet selv om tidsrammen for gjennomføring ikke viste seg å være realistisk.

På bakgrunn av erfaringene fra Trøndelag er vi derfor langt på vei tilbøyelige til å svare ja på spørsmålet om hvorvidt denne typen prosessorientert, mobiliserende planlegging er et egnet redskap for å styrke den regionale utviklerrollen som fylkeskommunene i økende grad er blitt tillagt. Gjennom den brede deltakelsen, medvirkningen og engasjementet fra en rekke eksterne aktører har det skjedd en mobilisering og blitt skapt interesse for, og oppslutning om Felles fylkesplan, en oppslutning som har manifestert seg som engasjement i gjennomføringen av tiltakene i planen. Felles fylkesplan i Trøndelag har slik sett gitt en plattform for regional utvikling med innebygget tilpasningsdyktighet, selv om vi har avdekket imperfeksjoner i både planleggings- og iverksettingsfasen. Dette kommer tydelig fram når vi ser de to fasene i sammenheng, og avdekker samspillet mellom dem. Det er nettopp i dette samspillet de sterke sidene ved prosessen kommer tydeligst til syne, gjennom evne til læring og økende vilje til tydeligere prioriteringer.

## Litteratur

- Agger, A. (2005): *Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft*, Hørsholm, SBI 2005.
- Angell, E. og T. Ringholm (2006): *Iverksettning av planprodukt og planprosess. Evaluering av felles fylkesplan 2005–2008 for Trøndelag. Delrapport II*. Rapport nr 2006:1. Norut NIBR Finnmark. Alta.
- Amdam, J. og R. Amdam (1990): *Strategisk og mobiliserende planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*, Oslo, Det Norske Samlaget
- Amdam, J. og R. Amdam (1993): *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden* Arbeidsrapport V9314, Volda, Møreforskning
- Amdam, J. og R. Amdam (2000): *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo, Det Norske Samlaget
- Arbo, P. og T. Ringholm (2006): *Kreativ planlegging for en kreativ region? Evaluering av felles fylkesplan 2005–2008 for Trøndelag. Sluttrapport*. Rapport nr. 2006:9. Norut NIBR Finnmark. Alta.
- Arbo P, E. Angell og T. Ringholm (2005): *En plan som ikke var planlagt... Evaluering av felles fylkesplan 2005–2009 for Trøndelag. Delrapport I*. Rapport nr 2005:8. Norut NIRB Finnmark. Alta.
- Arbo, P. (2002): Partnerskap – den nye universal-løsningen, *Plan* nr. 6 s. 4–11.
- Arnstein S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35:4, 216–224.
- Bardach, E. (1977): *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Barrett, S. og C. Fudge (red.) (1981): *Policy and Action*, London, Methuen
- Bickerstaff, K. og G. Walker (2005): Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberate Processes. I *Local Transport Planning, urban Studies*, Vol. 42, No. 12. s. 2123–2144.
- Browne, A. og A. Wildawsky (1984): Should evaluation become implementation? I Pressman J. og A. Wildawsky: *Implementation*, andre utgave, Berkeley: University of California Press.
- Bukve, O., K. Onsager og T. Selstad (2004): Teorier om regional utvikling. I K. Onsager og T. Selstad (red.): *Regioner i utakt*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Falleth, E.I, G. Sandkjær Hanssen og I.L. Saglie (2008): *Medvirkning i byplanlegging i Norge*, Oslo, NIBR-rapport 2008:37.
- Googins, B.K. og S.A. Rochlin (2000): Creating the partnership society: Understanding the rhetoric and reality of cross-sectoral partnerships, *Business and Society Review* 105 (1), s. 127–144.
- Harris, N. (2002): Collaborative Planning: From Theoretical Foundations to Practice Forms. I Allmendinger, P. og M. Thewdwr-Jones: *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*, London, New York, Routledge.
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, Basingstoke.
- Higdem, U. (2007): *Regional Partnerships and their Constructions and Implementations. A case study of the counties of Oppland, Hedmark and Østfold*, Thesis nr. 2007/14, Ås: Norwegian University of Life Sciences.
- Higdem U. (2009): Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge, *Kart og Plan* 2/2009.
- Hood, C.C. (1976): *The Limits of Administration*, London, John Wiley.
- Klausen J.E. og S. Skålnes (2007): *Fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Sluttrapport*. Oslo. NIBR-rapport 2007:16.
- Kleven T. (2011): *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965–2005*, Trondheim, Tapir Akademisk Forlag.
- Kommuneforlaget (1990): *På sporet! Veileder i strategisk næringsplanlegging*, Oslo.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – lov av 27. juni 2008 nr. 71.
- Mariussen, Å., A. Gjertsen, A. Røiseland, H. Sandersen og L.O. Persson (2000): *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge* Rapport 2000:5, Stockholm: Nordregio.
- 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*.
- NOU: 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner*.
- Offerdal, A. (1992): *Den politiske kommunen*, Oslo: Samlaget.
- Onsager, K. (2004): Introduksjon. I K. Onsager og T. Selstad (red): *Regioner i utakt*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Plan- og bygningsloven – lov av 14. juni 1985 nr. 77.

- Pløger, J. (1998): *Kommunikativ planlegging. Mellom kommunikasjon og retorikk*, Oslo, NIBR-notat 1998:106
- Pløger, J. (2002): *Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen*, Oslo, NIBR-rapport 2002:17
- Pressman, J. og A. Wildawsky (1973): *Implementation*, University of California Press, Berkeley Cal.; 2. utgave 1984
- Ringholm, T., P. Arbo, M-B.E. Nordnes, H.W. Fagertun, P. Pedersen (1994): «... og alle var enige om at det hadde vært en fin prosess.» *Erfaringer med strategisk næringsplanlegging*, Rapport SF 19/94, Tromsø Norut Samfunnsforskning
- Ringholm, T., E. Angell og A. Gjertsen (2006): *Styringsdialog i regionalpolitisk samordning, Erfaringer fra de nordnorske fylkeskommunene*. Norut Samfunn, Arbeidsrapport nr 04/2006
- Sager, T. (1994): *Communicative Planning Theory*, Avesbury, Aldershot
- Sehested, K. (2009): *Urban Planners as Network managers and Metagovernors*, I *Planning Theory and practice*, Vol. 10 No. 2 s. 245–263
- Schmitter, P. (2002): Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve 'sustainable and innovative policies in a multi-level context'? I J.R. Grote og B. Gbikpt (red.) *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, s. 51–69. Opladen: Leske and Budrich.
- St.meld. nr. 19 (2001–2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå*.
- St.meld. nr. 12 (2006–2007): *Regionale fortrinn-regionale framtid*.
- St.prp. nr. 1 (2002–2003): *Kommunal- og regionaldepartementet*.
- Swyngedouw E. (2005): Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. I *Urban Studies* 2005 42:1991
- Tewdwr-Jones, M. og P. Allmendinger (2002): Conclusion: Communicative Planning, Collaborative Planning and the Post-Positivist Planning Theory Landscape. I Allmendinger, P. og M. Tewdwr-Jones: *Planning Futures*. New Directions for Planning Theory, London, New York, Routledge
- Van Meter, D. og C. Van Horn (1975): The policy implementation process: A conceptual framework, *Administration and Society*, 6, s. 445–488