

Norut NIBR  Finnmark

Arbeidsnotat

Fylkesplanlegging og regional samstyring

Evaluering av felles fylkesplan for Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Trondheim

Peter Arbo

Tittel: **Fylkesplanlegging og regional samstyring**

Forfatter: Peter Arbo

Norut NIBR Finnmark
Arbeidsnotat 2005

Oppdragsgiver: Kommunenes Sentralforbund

Prosjektleder: Peter Arbo

Oppsummering:

Arbeidsnotatet er skrevet som en del av evalueringen av felles fylkesplan i Trøndelag. Det gir en analytisk ramme for å analysere samarbeidet i Trøndelag. Notatet tar først opp utgangspunktet for evalueringen og vår forståelse av mandatet. Deretter drøftes planleggingens forvandling fra instrumentell til kommunikativ virksomhet, fylkesplanleggingens utvikling og "regional governance" som ny styringsform. Det blir så gitt en oversikt over de forskjellige regionale samarbeidsordningene som har vokst fram i de seinere årene i Norge, hvorav Trøndelagsrådet er ett eksempel. Til slutt rettes søkelyset mot faktorer som kan tenkes å fremme eller hemme regionalt samarbeid.

Emneord: Fylkesplanlegging – Trøndelag – Regionalisering –
Regional governance

Dato: Juli 2005

Antall sider:

Pris:

Utgiver: Norut NIBR Finnmark
Follums vei 33
9510 ALTA

Foretaksnummer NO 983 551 661 MVA

Telefon: 78 45 71 00

Telefaks: 78 45 71 01

E-post: post@finnmark.norut.no
www.finnmark.norut.no

Trykk: Norut NIBR Finnmark as

©Norut NIBR Finnmark 2003

Forord

Høsten 2004 vedtok fylkestingene i Nord- og Sør-Trøndelag en felles fylkesplan for perioden 2005-2008, som også bystyret i Trondheim sluttet seg til. Med denne planen har to fylkeskommuner og en storby for første gang gått sammen om en plan som dekker en hel landsdel. Arbeidet med den felles fylkesplanen representerer på mange måter et nybrottsarbeid i norsk sammenheng. Kommunenes Sentralforbund har derfor vært interessert i å få dokumentert og evaluert de erfaringene som nå høstes, slik at det kan læres av dette prosjektet på en systematisk måte.

Etter en tilbudskonkurranse ble Norut NIBR Finnmark - i samarbeid med Norut Samfunn - engasjert til å evaluere planarbeidet i Trøndelag. Arbeidet ledes av et team bestående av Elisabeth Angell, Toril Ringholm og Peter Arbo. Evalueringen skal omfatte både prosessen som ledet fram til den felles fylkesplanen og den videre oppfølgingen og gjennomføringen av planen. Evalueringsprosjektet startet i januar 2005 og skal avsluttes sommeren 2006.

I det foreliggende arbeidsnotatet skisserer vi en analytisk ramme for evalueringen. Vi hadde i utgangspunkt tenkt at dette skulle inngå i den første delrapporten, men på grunn av lengden og den mer overgripende statusen som temaet har i forhold til hele evalueringen, har vi valgt å skille det ut i et eget arbeidsnotat.

Peter Arbo
Prosjektleder

Innhold

1	INNLEDNING	9
1.1	Hvorfor evaluere plansamarbeidet i Trøndelag?	9
1.2	Evalueringsmandat.....	10
1.3	Avgrensninger.....	11
1.4	Formålet med arbeidsnotatet	11
2	FYLKESPLANLEGGING SOM "REGIONAL GOVERNANCE"	13
2.1	Den tradisjonelle planforståelsen	13
2.2	Den rasjonelle planleggingens vekst og fall	14
2.3	Samfunnsplanleggingens mange ansikter	16
2.4	Fylkesplanleggingens utvikling	18
2.5	Regional governance	21
3	REGIONSAMARBEID OG NYE REGIONALISERINGSINITIATIV ...	23
3.1	Fylkesinndelingen.....	23
3.2	Nye regiondannelser	24
3.2.1	Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag	24
3.2.2	Trøndelagsrådet	25
3.2.3	Vestlandsrådet	26
3.2.4	Agderrådet	27
3.2.5	Østlandssamarbeidet.....	28
3.2.6	BTV-regionen.....	28
3.2.7	Arena Innlandet	29
3.2.8	Samarbeidsalliansen Osloregionen	29
3.3	Likhetstrekk og forskjeller	30

4	FAKTORER SOM FREMMER ELLER HEMMER REGIONALT SAMARBEID	35
4.1	Samarbeid i fokus	35
4.2	Bakgrunn og formål	36
4.3	Aktører og aktørkonstellasjoner	37
4.4	Institusjonelle rammebetingelser	38
4.5	Prosessendogen egendynamikk	39
4.6	Avslutning	40
	LITTERATUR	43

1 Innledning

Ifølge plan- og bygningsloven har fylkeskommunene ansvaret for den helhetlige fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle planleggingen i sine fylker. De skal ikke bare se sin egen virksomhet i sammenheng, men også sørge for å koordinere statlige etaters og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i sine deler av landet. Dette skal skje i form av fylkesplaner, som skal inneholde mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram. Ordningen med fylkesplaner ble innført gjennom et tillegg til bygningsloven i 1972 - tre år før de nye fylkeskommunene med direkte folkevalgt styring ble opprettet. Etter dette har fylkeskommunene utarbeidet og vedtatt egne fylkesplaner stort sett hvert fjerde år.

Fylkeskommunene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag startet i 2002 på vanlig måte arbeidet med å revidere sine respektive fylkesplaner. I utgangspunktet var det snakk om å lage to separate planer, slik man tidligere hadde gjort. Underveis ble imidlertid planarbeidet i de to fylkeskommunene i økende grad knyttet sammen. I tillegg kom Trondheim kommune med som en tredje part. Prosessen endte dermed opp med noe som ikke var planlagt; nemlig en felles fylkesplan - "Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett". Planen ble vedtatt på en felles fylkestingssamling på Stiklestad i oktober 2004. Deretter ble den vedtatt i Trondheim kommune i november 2004. De tre partene har i etterkant utarbeidet et mer konkret samhandlingsprogram, og er nå i gang med å følge opp de prioriterte sakene.

1.1 *Hvorfor evaluere plansamarbeidet i Trøndelag?*

De norske fylkesplanene er blitt evaluert en rekke ganger (se bl.a. Mydske 1978, From og Stava 1983, From 1983, Amdam 1986, Hovik 1986, Nenseth og Naustdalslid 1992, Nenseth 1994, Vabo 1995, Falleth og Johnsen 1996, Higdem 2001, Skjeggedal 2004, Amdam 2004). Det er også nylig blitt gjennomført en evaluering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør (Knudsen m.fl. 2005). Det kan derfor være god grunn til å spørre om det virkelig er behov for enda en evaluering. Vet vi ikke mer enn nok om dette temaet allerede? Hva er det som gjør at planarbeidet i Trøndelag fortjener oppmerksomhet? Den viktigste grunnen er at man i Trøndelag har valgt å gå nye veier. Vi vil her særlig trekke fram tre forhold som gjør at plansamarbeidet representerer en spennende nyskaping:

Det første er at to fylkeskommuner faktisk har gått sammen om én fylkesplan. Det er laget en plan for hele Trøndelag. Dette kan sees som en retur til den landsdelsplanleggingen som det var tilløp til på slutten av 1960-tallet, før fylkeskommunene trådte fram som det regionale plannivået. Trøndelagskomiteen la i 1969 fram en innstilling til en slik landsdelsplan (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1969). Samtidig peker initiativet

framover mot et samarbeid i større regioner. Selv om det i de seinere årene har vokst fram et utvidet regionsamarbeid i mange deler av landet, er Trøndelag den første regionen som gjør den etablerte fylkesplanleggingen til et fellesanliggende. Fylkesgrensene er blitt overskredet, og det er lagt opp til en form for romlig utviklingsplanlegging som skal dekke en hel landsdel. Trøndelagsrådet er fellesorganet som ivaretar koordineringen.

Det andre er at planen inkluderer en storby, som både inngår som en tredje part og selv har godkjent planen gjennom egne vedtak. Trondheim kommune opptrer dermed som en selvstendig aktør ved siden av de to fylkeskommunene. I dette ligger det en anerkjennelse av storbyens rolle for utviklingen av hele regionen. Planen setter samspillet mellom Trondheim og byens omland på dagsorden. Den inviterer til å se by og land i sammenheng, for å finne ut hvordan de kan utfylle og styrke hverandre gjensidig. Samarbeidet følger på denne måten opp storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-2003)) og de nye regionalpolitiske signalene om å utnytte storbyene som ressursentra for sine omgivelser.

Det tredje særtrekket er det klare innslaget av partnerskapstenkning og vektleggingen av en bred mobilisering og medvirkning. Arbeidet har her hentet inspirasjon fra Planlovutvalgets innstilling (NOU 2003: 14). Intensjonen har vært å organisere og drive prosessene i tråd med utvalgets anbefalinger. Dette er ikke unikt for Trøndelag. De samme tilnærmingene preger også den øvrige fylkesplanleggingen i landet. Men bare i Trøndelag blir dette prøvd ut for en hel landsdel og innenfor rammene av et trekant-samarbeid mellom to fylkeskommuner og en storbykommune.

I sum innebærer disse forholdene at det som skjer i Trøndelag må betraktes som et eksperiment, som reiser mange interessante spørsmål: Hva er grunnlaget for at de i Trøndelag har fått til et samarbeid på tvers av fylkesgrensene? Hva betyr det at en storby er kommet med som en selvstendig aktør? Gjør dette noen forskjell? Hva kjennetegner det nye samarbeidet som nå tar form? Hvordan blir det vurdert av viktige interessenter i regionen, slik som kommunene, regional stat, næringslivet, utdannings- og forskningsinstitusjonene og andre organisasjoner? Hva slags utfordringer melder seg i forsøkene på å etablere partnerskap og fremme bred deltakelse? Er fylkesplanleggingen en god arena for slike prosesser? Hvilken merverdi ser denne formen for landsdelssamarbeid ut til å gi? De lærdommene som kan trekkes, vil klart ha overføringsverdi til andre deler av landet.

Samtidig knytter arbeidet i Trøndelag an til mer omfattende faglige og politiske diskusjoner, som rekker langt ut over både denne regionen og landets grenser: De handler om romlig utviklingsplanlegging og polysentriske regioner, om regionale næringsstrategier og storbyenes rolle, om framveksten av mer nettverkspregede og prosjektorienterte styringsformer osv. Felles for alle disse diskusjonene er at de tematiserer vilkårene for planlegging, styring og innovasjon i en stadig mer globalisert og sammenflettet verden. Når fylkesplanleggingen i Trøndelag plasseres i en slik sammenheng, får den også internasjonal relevans og overføringsverdi.

1.2 *Evalueringens mandat*

Kommunenes Sentralforbund har i sin tilbudsinvitasjon lagt vekt på at evalueringen særlig skal belyse fem spørsmål:

- Hvordan har trekantsamarbeidet mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune fungert?

- Hvilken rolle har Trøndelagsrådet spilt?
- Hva kjennetegner samarbeidsforholdene til kommunene, regional stat og andre viktige samarbeidspartnere i landsdelen?
- Hvordan har Planlovutvalgets modell for regional planlegging fungert i praksis?
- Hvilke utfordringer er forbundet med den formen for planlegging som er utviklet i Trøndelag?

Vi vil i evalueringen følge opp disse spørsmålene. Ut fra det vi har pekt på i det foregående avsnittet, vil vi imidlertid være opptatt av at evalueringen må være teoretisk informert og ta høyde for at plansamarbeidet i Trøndelag er noe mer enn et avgrenset utviklingsforsøk innenfor norsk fylkesplanlegging. Samarbeidet reiser videre perspektiver, som blant annet berører spørsmålene om fylkeskommunenes framtid, mulighetene for økt regionalisering og hva som i dag utgjør betingelsene for regional utvikling. Vi vil tro at når Kommunenes Sentralforbund ønsker å rette søkelyset mot det som skjer i Trøndelag, er det også fordi de ser plansamarbeidet i en slik bredere kontekst.

1.3 *Avgrensninger*

Alt fylkesplanarbeid har som overordnet mål å fremme regional utvikling. Dette er derfor den viktigste målestokken for de aktivitetene som blir satt i gang. Regional utvikling kan måles på mange forskjellige måter. Det kan være i form av befolkningsutvikling, sysselsetting, verdiskaping, nyskapingsevne, levestandard, livskvalitet, attraktivitet, miljø, bærekraft osv. Problemet er at det er vanskelig å etablere en kausal forbindelse mellom planleggingsvirksomheten og slike størrelser. Vi må gå ut fra at regionalt plansamarbeid har betydning – at det kan gjøre en forskjell. Men virkningsmekanismene er komplekse og uoversiktlige. De sentrale målstørrelsene vil hele tiden være påvirket av en rekke andre forhold, som ligger utenfor planaktørenes og planleggingens rekkevidde. Dessuten tar det tid før tiltak virker.

Dette betyr at vi ikke har anledning til å legge opp til noen bred effektevaluering. Vi må fokusere på selve planprosessen – på forberedelsene, gjennomføringen, iverksettingen og de mest umiddelbare resultatene. Dermed er det naturlig å se det hele i et organisasjons- og styringsperspektiv, der hovedspørsmålet blir hvordan det tilrettelegges for at innsatsen skal gi effekter. Tenker vi oss dette som et mål/middel-hierarki, vil det som er et middel for å nå et overordnet mål - nemlig et samlende og velfungerende plansamarbeid - i seg selv være et mål på et lavere nivå. Det interessante er da hvilke midler som tas i bruk for å nå dette målet: Hvem deltar? Med hvilke motiver? Hva er det samarbeidet krystalliserer seg rundt? Hvordan er makt- og tillitsforholdene? Hvilke hindringer og suksessfaktorer kan identifiseres? Hva munner arbeidet ut i?

1.4 *Formålet med arbeidsnotatet*

Gjennom det foreliggende arbeidsnotatet ønsker vi å skissere et analytisk rammeverk som kan gi orienteringspunkter og ledetråder for å forstå plansamarbeidet i Trøndelag. Notatet har tre deler:

I den første delen tar vi for oss planleggingens forvandling fra instrumentell til kommunikativ virksomhet, fylkesplanleggingens utvikling og ”regional governance” som ny styringsform. Hensikten er å klargjøre en del planleggings- og styringsteoretiske aspekter ved regionalt utviklingssamarbeid. I den andre delen gir vi en oversikt over de forskjellige regionale samarbeidsordningene som har vokst fram i de seinere årene i Norge. Trøndelagsrådet er én av disse, og det kan derfor være nyttig å se dette samarbeidet i forhold til andre initiativ som er blitt tatt i andre deler av landet. I den siste delen av notatet retter vi søkelyset mot faktorer som kan tenkes å fremme eller hemme regionalt samarbeid. Vi tar utgangspunkt i en modell som er utviklet av noen tyske kollegaer. Denne gir ikke noen ferdige svar, men prøver å identifisere forhold som må antas å ha betydning for hvordan utviklingsorienterte, regionale samarbeidsforsøk fungerer. Hva som faktisk spiller inn og blir utslagsgivende, gjenstår å undersøke. Notatet har med andre ord karakter av et bakgrunnsnotat. Det danner opptakten til den første delrapporten.

2 Fylkesplanlegging som ”regional governance”

Vi vil i dette kapitlet sette fylkesplanleggingen i perspektiv og knytte arbeidet med felles fylkesplan i Trøndelag til den internasjonale debatten om ”regional governance”. Utgangspunktet er at planlegging ikke bare er et viktig verktøy for utøvelse av offentlig styring, men også kan sees som en form for styring.

2.1 *Den tradisjonelle planforståelsen*

Planlegging blir ofte definert som en tankemessig forberedelse av handling. En plan er dermed en disposisjon eller anvisning for framtidig handling med sikte på å nå et definert mål. Med en slik vid definisjon inngår det et element av planlegging i de fleste aktiviteter. For å handle rasjonelt, må det planlegges. Motsatsen til planlegging er å handle ut fra vane, impuls eller intuisjon. Planlegging er altså kort og godt å ha hodet med seg i det man gjør. I denne forståelsen ligger det at planlegging er beslutningsstøtte for formålsrasjonell handling. Det vil si handlinger som ikke er et mål i seg selv, men som er orientert mot oppnåelsen av ytre mål, der selve handlingen kun er et middel. Det forutsettes at flere handlingsmuligheter er åpne, slik at det må foretas en avveining. Samtidig blir det antatt at valget av midler skjer ut fra en hensiktsmessighetsbetraktning.

I offentlig sektor er både planlegging og annen forvaltningspraksis rettslig regulert og underlagt kontrollerbare rettsnormer. Det finnes derfor rammer og prosedyrer for planleggingsvirksomheten. Hva er det da som skiller planlegging fra forvaltning? Et vanlig svar er å vise til at forvaltningsutøvelse er regel- og gjennomføringsorientert, mens planlegging er mål- og resultatorientert. Hovedformålet med planlegging er ikke å håndheve foreskrevne regler, men å klargjøre midler for å nå oppsatte mål og vurdere konsekvensene av alternative handlingsvalg. Dette betyr at behovet for planlegging først melder seg i komplekse beslutningssituasjoner - når det dukker opp nye problemer, løsningene er uklare eller realiseringen av mål byr på andre typer utfordringer. Planlegging er et forsøk på å redusere usikkerhet.

For å øke sannsynligheten for at en ønsket utvikling skal inntreffe, utspiller planlegging seg i tre dimensjoner: en saklig, en sosial og en tidsmessig. Den saklige dimensjonen dreier seg om virkelighetsbeskrivelse og faktiske forhold. Det som her står i fokus, er de relevante årsaks- og virkningssammenhengene og de betingelsene som foreligger eller må være til stede for at mål skal kunne nås. Uten et slikt overblikk, er det ikke mulig å predikere utfall. Men planlegging involverer også andre mennesker, som må bidra til å realisere målene. De tildeles roller og underlegges regler. Det blir skapt organisatoriske rutiner og systemer, som skal sikre kontroll med hva som skjer. Den sosiale dimensjonen

handler derfor om hvordan sosiale aktører skal innrulleres, slik at deres aktiviteter og ressurser blir kanalisert på formålstjenlig vis. I tillegg har planlegging alltid en tids-horisont. Gjennom en plan defineres det ikke bare en rekkefølge av handlinger og hendelser. Planlegging vil også si å legge noe fast for en periode. Man ”binder seg til masten” for ikke å bli forledet av tilfeldige distraksjoner og plutselige impulser. Planlegging er med andre ord ”å beslutte om framtidige beslutninger”, slik Niklas Luhmann har uttrykt det (Luhmann 1971: 61).

Planlegging har tradisjonelt blitt oppfattet som en del av en arbeidsdelt og hierarkisk styrt prosess. Prosessen starter med at planleggerne får tildelt et mandat, som angir styringsmålene. Så kommer selve planleggingsfasen, som primært er en beslutningsforberedelse. Deretter følger planvedtak og iverksetting av planen. Idealene har vært overskuelighet, forutsigbarhet og kalkulerbarhet. Planleggenes ansvar opphører idet planen foreligger som et ferdig forberedt produkt.

Dette er en modell for rasjonalistisk og sentralisert planlegging. Den passer i og for seg innenfor rammene av et opplyst enevelde. Den harmonerer også godt med det som er blitt kalt ”den parlamentariske styringskjede” (Olsen 1978). Utgangspunktet her er at politikerne får sitt mandat fra folket, regjeringen utgår fra stortingsflertallet, mens forvaltningen driver saksforberedelse og står for en lojal iverksetting. De politisk vedtatte tiltakene blir så i neste omgang underkastet folkets dom. I sin reindyrkede variant hviler denne modellen på en rekke krevende forutsetninger: Den er basert på klart definerte autoritetsforhold, tydelige grenser mellom funksjoner, konsistente og stabile mål, kunnskap om alle relevante saksforhold og makt til iverksetting.

2.2 *Den rasjonelle planleggingens vekst og fall*

Tiltroen til offentlig planlegging ble suksessivt befestet gjennom den første halvdel av 1900-tallet (Østerud 1972, 1979). Planlegging ble nærmest synonymt med fornuftens makt og etableringen av en rasjonell orden. Raske samfunnsendringer og en utbygging av statsoppgaver gjorde offentlig planlegging påkrevet. Både erfaringene fra krise og krig og den økende demokratiseringen og velstandsøkningen understreket planleggingens berettigelse. Gjennom planleggingen fikk også de nye vitenskapene demonstrert sin styringsrelevante ekspertise. Økonomer, arkitekter og ingeniører dominerte feltet. Etter andre verdenskrig ble det i Norge - som i mange andre land - utviklet omfattende systemer for økonomisk og fysisk planlegging. Nøkkelbegrepene var planøkonomi og områdeplanlegging. Samtidig ekspanderte planstabene innenfor de fleste offentlige sektorer, og selve planleggerrollen ble i økende grad profesjonalisert. Helt fram til 1970-tallet var det en utbredt planleggingsoptimisme. Gjennom plan skulle samfunnet perfektioneres. Planlegging var ikke bare et middel for å nå gitte mål, men en forutsetning for å kunne sette seg stadig djervere og mer ambisiøse mål.

Denne planideologien ble etter hvert utsatt for en økende politisk og faglig kritikk. Kritikken rettet seg på den ene siden mot de overordnede samfunnsprosjektene som planleggingen var ment å tjene. Her spilte de nye sosiale bevegelsene og kampsakene som oppsto på 1960-tallet en viktig rolle. På den andre siden rettet kritikken seg mot planleggingen selv – dens form, innhold og funksjoner. Parallelt med at samfunnsplanlegging vokste fram som et utdannings- og forskningsfelt, ble nettopp de rasjonalistiske planleggingsidealene utfordret (Arbo 2004).

Et første stikkord var begrenset rasjonalitet. Det ble pekt på at planleggerne aldri kan ha full oversikt over alle alternativer og mulige konsekvenser. Om planlegging er et svar på kompleksitet og usikkerhet, er de samme forholdene også med på å vanskeliggjøre rasjonell oversiktsplanlegging. Jo større og mer ambisiøse planene er, jo større og mer irreversible feilgrep kan de innebære. Det ble derfor argumentert for tilnærminger basert på "piecemeal engineering" og "inkrementalisme". Det vil si forsiktige justeringer i små skritt.

Et annet sentralt ankepunkt var planleggingens teknokratiske karakter. Det ble vist til at planleggerne i kraft av sin ekspertise ga premissene for de folkevalgtes beslutninger. De overtok politikernes rolle. Med sitt tekniske fagspråk og monopol på hva som var faglig forsvarlig, var de med på å avpolitiserer sentrale politiske veivalg. Dermed fungerte de også lett som støttespillere for mektige samfunnsinteresser, som var tjent med at viktige saker ble løftet ut av politikken. I et konfliktperspektiv var planlegging ingen nøytral beslutningsforberedelse. Bevisst eller ubevisst forholdt den seg alltid til motstridende interesser. Ved siden av å kreve en motekspertise, som kunne tale de undertrykte og marginaliserte gruppenes sak, ble det reist krav om en demokratisering av planleggingen gjennom bredere medvirkning og deltakelse. Myndiggjøring – "empowerment" – ble et nytt slagord.

Med opptrappingen av planleggingsvirksomheten ble også søkelyset rettet mot iverksettingen av planer. Det ble klart at effektiviteten av planvedtak kunne skje på mange måter. Målformuleringene var ofte diffuse og sprikende, den praktiske utformingen av planene krevde skjønn, og det var i mange tilfeller store muligheter for å forandre eller forhindre planlagte tiltak. Både iverksetterne og de som ble berørt av planene påvirket utfallene. Planer var med andre ord gjenstand for forhandlinger. Praktisk planlegging ble beskrevet som "muddling through"; det vil si forsøk på å manøvrere seg fram til gangbare kompromisser. Selve iverksettingsfasen framsto som politikkenes forlengelse med andre midler. Dette ledet til en økt evalueringsinnsats med sikte på å avdekke hvilken skjebne planer fikk. Samtidig ble planleggingsprosessen satt inn i en utvidet kontekst, der planlegging i større grad ble oppfattet som en møteplass for ulike interesser, virkelighetsoppfatninger og behov. De strategiske og symbolske aspektene fikk økt oppmerksomhet.

Da den langvarige økonomiske vekstperioden tok slutt på 1970-tallet, ble hele den underliggende utviklingsforståelsen rystet. Det meldte seg en større villrede i all planleggingsvirksomhet. Planlegging kunne ikke lenger betraktes som en sikker navigering på vei mot en kjent og bedre framtid. Framtida ble langt mer usikker. Det ble også sådd tvil om mulighetene for å styre gjennom offentlig politikk og planlegging. Den statssentrente tenkemåten, som så staten som det opphøyde midtpunktet og styringssenteret i samfunnet, ble problematisert. Mens planlegging tidligere hadde handlet om å finne hensiktsmessige midler for å nå gitte mål, ble det nå lagt vekt på fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Planer trengte fortløpende rullering og revisjon. Det var også viktig å være forberedt på alternative framtider. Langtidsplaner og prognoser ble etter hvert avløst av trendanalyser og scenarier. Og i stedet for å se planlegging som et redskap for å stake ut kursen fra de politiske kommandohøydene, ble planlegging oppfattet som en kommunikativ prosess. Hovedformålet var å bringe aktører sammen, skape korresponderende virkelighetsoppfatninger, utvikle felles mål, avdekke nye muligheter og bygge gjensidig tillit. For å kunne realisere prosjekter, var planlegging avhengig av bidrag og aksept fra mange parter.

Siden 1980-tallet står vi derfor overfor et langt mer sammensatt bilde: Det er blitt et stadig sterkere fokus på innovasjon og det å være rustet for framtida. Samtidig er det en større mistro til offentlig oversiktsplanlegging. Den brede samfunnsplanleggingen er nedprioritert. Til gjengjeld satses det på intern virksomhetsplanlegging og arbeid med strategiske utviklingsplaner. Her gjelder det å identifisere muligheter og trusler i omgivelsene og få fram sterke og svake sider ved egen virksomhet. Planleggingsprosessene skal skape visjoner, engasjement og forpliktelser. I tillegg legges det vekt på målbare resultater og etterprøvbarehet. Dette innebærer at planleggingen har endret karakter. I forenklet form kan denne dreiningen oppsummeres som i tabell 2.1:

Tabell 2.1 *Planleggingens forvandling*

Plan som produkt	Planlegging som prosess
Altoverskuende kunnskap	Kollektiv læring
Offentlig regi	Bred medvirkning
Styring	Dialog
Hierarki	Nettverk
Bindende beslutninger	Forhandling og samarbeid
Stabil organisering	Fleksibilitet og løsere koblinger
Sekvensiell arbeidsdeling	Overlappende vekselspill
Programmering	Utforskning og utprøving

2.3 Samfunnsplanleggingens mange ansikter

Offentlig planlegging er definitivt blitt mindre heroisk enn før. Planleggeren framstår ikke lenger som en person som har en privilegert innsikt i historiens bevegelseslover og vilkårene for å nå det forjettede land. Planleggingen er blitt preget av den allmenne demokratiseringen i samfunnet. Både stat og vitenskap har fått en svekket glans. De nye holdningene reflekterer også samfunnsvitenskapenes frammarsj innenfor planleggingen og den faglige vendingen mot språk, kultur og institusjoner. På den andre siden er det kanskje blitt rom for å se at samfunnsplanlegging har mange funksjoner. Det dreier seg om mer enn handlingsforberedelse og politisk beslutningsstøtte. Planleggingsvirksomhet er et integrert element i alle faser. Planlegging er selv en form for handling som er med på å strukturere de politiske prosessene. Vi kan identifisere en rekke planfunksjoner som delvis glir over i hverandre:

a) Informasjonsfunksjon

Planlegging betyr å samle inn og bearbeide informasjon. Det holdes et våkent øye med hva som skjer i omgivelsene, slik at det tidlig kan varsles om nye utviklingstrekk og oppdukkende problemer. God oversikt gjør det lettere å se ting i sammenheng, velge riktig tidspunkt og ta høyde for eventualiteter.

b) Dagsordenfunksjon

Planlegging betyr å sette en agenda. Visse forhold blir utpekt som betydningsfulle og relevante. Oppmerksomheten samles om utvalgte problemer og saksområder, som gjør krav på tematisering og allmenn interesse.

c) Orienteringsfunksjon

Planlegging betyr å klargjøre retningen. Dette skjer ikke bare gjennom utformingen av mål og visjoner, men ved at det skapes en diskursiv ramme som gir en situasjonsdefinisjon, identifiserer hovedutfordringer og anviser hvordan det skal handles i dag og i framtida for å løse problemer.

d) Prioriteringsfunksjon

Planlegging betyr å foreta valg. Noen forslag og løsningsalternativer blir plukket ut, mens andre blir sett bort fra. Planlegging innebærer derfor en seleksjon. Det blir mulig å konsentrere seg om utvalgte saker.

e) Signalfunksjon

Planlegging betyr å angi hensikter og prosjekter. Det uttrykkes politisk vilje. For deltakerne kan dette være en viktig stadfesting av samarbeid og enighet. For omgivelsene gir planene en underretning om hva som er på trappene og som det kan være fornuftig å innrette seg etter. Dermed kan de også brukes for å symbolisere handlekraft eller markere at bestemte saker blir tatt alvorlig.

f) Arenafunksjon

Planlegging betyr å etablere møtesteder. For å løse planleggingsoppgaver, må aktører bringes sammen. Selve planleggingsprosessen skaper en ramme for samarbeid. I tillegg får andre som ønsker å påvirke beslutningsprosessene et kontaktpunkt eller en referanse for å komme med synspunkter og innspill.

g) Mobiliseringsfunksjon

Planlegging betyr å aktivisere ressurser for bestemte formål. En viktig del av planleggingen er derfor å sanke støtte og sette ting i bevegelse. Uten involvering og forankring, der andre også tar et eierskap, er det vanskelig å sikre gjennomføring. I en del tilfeller kommer likevel det største engasjementet først som en reaksjon på de framlagte planene, etter at bestemte grupper eller hensyn er blitt ekskludert.

h) Moderatorfunksjon

Planlegging betyr å balansere hensyn. Det er et instrument for å avveie interesser og motstridende synspunkter. Gjensidig forståelse og besinnelse må til for å finne et felles handlingsgrunnlag.

i) Samordningsfunksjon

Planlegging betyr å koordinere aktører, virksomheter og ressurser. De må bringes i en formålsrasjonell konfigurasjon både i tid og rom. En viktig del av planleggingen er å avstemme forventninger, innsats og belønninger.

j) Kontrollfunksjon

Planlegging betyr kontroll. Det defineres rammer og retningslinjer, som det er nødvendig å forholde seg til. Disse kan være juridisk bindende, avtalebaserte eller virksomme gjennom andre former for sanksjoner. Kontroll bidrar til forutsigbarhet.

j) Læringsfunksjon

Planlegging betyr å åpne for læring. Det handler ikke bare om å forberede og iverksette beslutninger, men om å lære av erfaringer og lære av hverandre. Når ingen besitter perfekt informasjon, er planlegging en form for utprøving, som samtidig gir muligheter for å reflektere over egne forutsetninger, roller og praksiser.

k) Legitimeringsfunksjon

Planlegging betyr å treffe politisk autoriserte og eventuelt rettslig sanksjonerte vedtak. Beslutninger og disposisjoner kan dermed rettferdiggjøres med at de har sitt grunnlag i en stadfestet plan og er blitt til gjennom anerkjente prosedyrer.

Det framgår at et viktig siktemål med planlegging fortsatt er å bidra til at det treffes mest mulig opplyste, veloverveide og konsistente beslutninger. Men hovedvekten legges nå på planlegging som strategisk ledelsesverktøy og som samhandlingsarena for dialog, felles problemløsning og læring. Dagens planlegger er dermed blitt noe mer enn en ekspert-utreder. Hun eller han forventes å fungere som prosessleder, brobygger, katalysator og fasilitator. Det vil si at planleggeren begynner å ligne på en trener – en coach – som tydeligvis er det nye moteordet i ledelsessammenheng (se f.eks. Berg 2002).

2.4 Fylkesplanleggingens utvikling

Fylkesplanlegging ble til i en periode da planleggingsoptimismen allerede hadde nådd sitt høydepunkt. Bygningsloven av 1965 introduserte generalplaner og regionplaner i hele kommune-Norge. En generalplan var 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). Regionplaner skulle utarbeides av flere kommuner i fellesskap når det var behov for samordning og fellesløsninger på tvers av kommunegrensene. I begge tilfeller var det arealdisponering og teknisk infrastruktur som sto i forgrunnen. Parallelt med dette ble det også startet et arbeid med landsdelsplaner, som var tenkt som det neste nivået i et nasjonalt planhierarki.

Verken regionplanene eller landsdelsplanene fikk noen varig plass i det norske plan-systemet. Begge ble drevet på siden av det ordinære forvaltningsapparatet og manglet politisk forankring. Da de nye fylkeskommunene kom i 1976, ble dette det nye planorganet over kommunenivået og under statsnivået. Kontorene for områdeplanlegging i fylkene, som var blitt etablert på permanent basis i 1956 og etter hvert omgjort til utbyggingsavdelinger, ble i 1977 overført til fylkeskommunene. Fylkeskommunene fikk nå ansvaret for utarbeiding av fylkesplaner, som skulle godkjennes ved kongelig resolusjon.

I de nye bestemmelsene om fylkesplanlegging som ble tatt inn i bygningsloven i 1973, het det at fylkesplanen skulle være en "oversiktsplan for samordning av statens, fylkeskommunenes og kommunenes planlegging når det gjelder utnyttning av naturressurser i et fylke og andre spørsmål av felles interesse til fremme av økonomisk vekst og trivsel i fylket" (§ 17 a).¹ Plan- og bygningsloven av 1985 økte ambisjonene. Nå het det at fylkesplanleggingen skal "samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket" (§ 19-1). Etter at de store samordningsbestrebelsene gjennom et nasjonalt planhierarki var forlatt, var det altså fylkesplanene som skulle utgjøre det politiske styrings- og samordnings-instrumentet. De skulle binde sammen forvaltningsnivåer og sektorer og ivareta oppgaver som enkeltkommunene ikke kunne håndtere alene. Gjennom fylkesplanene skulle fylkestingene utforme en politikk ut fra det enkelte fylkets forutsetninger og muligheter. De ble pålagt å definere ønsket utviklingsretning og gjennom handlingsprogram vise hvordan målene kunne nås innenfor sitt geografiske område. Fylkesplanene skulle så legges til grunn for den fylkeskommunale virksomheten og være retningsgivende for statlig og kommunal virksomhet.

Men fylkeskommunenes samordningsevne og gjennomføringskraft har bestandig vært begrenset. Fylkestingene har aldri hatt noen instruksjonsmyndighet overfor statlige etater. Statlige regionale aktører har en lovfestet samarbeidsplikt i forhold til fylkesplanleggingen, men de forholder seg i første rekke til sine overordnede fagdepartement og i siste instans til Stortinget. Fylkeskommunen er heller ikke innsatt som en "overkommune". Den står fritt til å ta opp saker som angår fylket som samfunn, men er ellers en kommune på linje med primærkommunene, med delegerte oppgaver og ansvar. På samme måte har fylkeskommunene liten mulighet til å styre andre aktører i regionen, slik som næringsliv, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, frivillige lag og foreninger osv. For fylkeskommunene har vellykket oppgaveløsning derfor vært avhengig av et konstruktivt samarbeid med andre parter. De har ikke kunnet beordre andre med loven i hånd, og de har heller ikke kunnet lokke med store økonomiske belønninger. I stedet har de vært henvist til å involvere de aktørene som har disponert virkemidler og som i neste omgang kunne tenkes å ta et ansvar for iverksettingen.

De første fylkesplanene var i praksis en samling utbyggingsorienterte sektorplaner. De var utarbeidet på sektorenes premisser og besto av omfangsrike delplaner som i liten grad var relatert til hverandre. Når det kom til stykket, viste det seg også at de ulike sektororganene ikke oppfattet seg spesielt forpliktet av arbeidet. Manglende tverrsektoriell samordning var derfor et viktig ankepunkt i de evalueringene som ble foretatt. I tillegg ble det pekt på at politikerne i liten grad var involvert i planleggingen. Fra slutten av 1980-tallet fikk planene en klarere strategisk orientering. Konkurrans- og strategi-

¹ Miljøverndepartementet var blitt opprettet året før. Det nye departementet fikk overført planleggingsansvaret og Distriktsplanavdelingen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.

tenkningen 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. Som supplement til fylkesplanene ble det laget strategiske næringsplaner. Et annet viktig element var å stimulere til en bredere deltakelse. Prosessaspektene fikk større oppmerksomhet. Disse endringene åpnet for mer fokuserte og sammenhengende planer, men de tydeliggjorde også planleggingens begrensninger. Det manglende samsvaret mellom planer, virkemidler og handlinger ble et gjennomgangstema i evalueringene. Fylkesplanlegging ble beskrevet som å ”ro uten årer” eller ”seile uten vind”.

I de seinere årene har fylkesplanene fått en mer tematisk og områderettet utforming. Regionale utviklingsprogrammer er blitt introdusert for å knytte sammen planer og virkemidler (St.meld. nr. 31 (1996-97)), partnerskap er blitt knesatt som et bærende prinsipp, og de regionalpolitiske virkemidlene er blitt overført til fylkeskommunene innenfor det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Det er blitt slått fast at fylkeskommunen skal fornyes og styrkes i rollen som regional utviklingsaktør (St.meld. nr. 19 (2001-2002)). I tillegg er det i regi av Miljøverndepartementet og KS drevet et betydelig utviklingsarbeid for å vitalisere fylkesplanleggingen. Gjennom forslaget til ny planlov (NOU 2003: 14) er siktemålet å styrke fylkesplanene som politisk utviklings- og samordningsinstrument ved å gi planleggingen et utvidet formål, skape bedre oversikt over planprosessen, etablere mer forpliktende deltakelse, redusere antall særlover som overstyrer plan- og bygningsloven, åpne for større valgfrihet og lokal tilpasning m.m.

Parallelt med dette er det skapt en betydelig usikkerhet om framtida til det regionale nivået i det norske styringsverket. Fylkeskommunene er blitt fratatt viktige oppgaver som bl.a. spesialisthelsetjenestene, barnevernet og rusmiddelomsorgen, som er overført til staten. Den virkeligheten som fylkesplanene skal fungere i, er også blitt stadig mer sammensatt og uforutsigbar. Det foregår en kontinuerlig utvidelse og intensivering av forbindelsene på alle nivå. Aktivitetsmønstrene og de gjensidige avhengighetene strekker seg i stigende grad ut over kommune- og fylkesgrensene, noe som gjør at isolerte løsninger lettere kommer til kort. Mobiliteten øker, arealbrukskonfliktene skjerpes, og antallet sidehensyn som skal bakes inn i planleggingsprosessene ser ut til å være raskt voksende. Bildet blir heller ikke enklere ved at de statlige sektorene har valgt å organisere seg etter ulike geografiske inndelingsprinsipper, noe som i praksis har skapt et mangfold av forvaltningsnivåer. Både stat og kommuner har dessuten introdusert nye tilknytningsformer, med fristilling, konkurranseutsetting og privatisering som viktige ingredienser. Dermed er det også innført et større mangfold av styringsprinsipper.

Fylkesplanene er fortsatt tillagt en viktig rolle som utviklings- og samordningsredskaper. De skal legge til rette for en vedvarende samhandling ut fra omforente og politisk fastlagte mål. Mer enn noen gang er det likevel klart at fylkeskommunene ikke har noen ubestridt autoritet, men er avhengig av andre. Fylkesplanleggingen kan kanskje best karakteriseres som en møteplass for målkonflikter, plassert i spenningsfeltet mellom territoriell og funksjonell myndighet og mellom ulike samfunnsmessige funksjonsområder – det vil si marked, politikk, vitenskap, sivilt samfunn osv., som alle har sine særskilte reguleringer og handlingslogikker. Det er nettopp denne variable styringsgeometrien med delt autoritet som begrepet om ”regional governance” prøver å fange opp.

2.5 *Regional governance*

”Regional governance” er ikke noen enhetlig teori. Det er snarere et temaområde der forskjellige faglige retninger møtes (Van Kersbergen og Van Waarden 2004). Fellesnevneren er en interesse for multiaktørssystemer og hybride styringsformer, med særlig fokus på regionnivået. Mye av forskningen har vært konsentrert om de nye organisasjons- og samhandlingsformene som har vokst fram innenfor EU. ”Regional governance” brukes både som analytisk og normativt begrep. I analytisk sammenheng er spørsmålet hvordan de komplekse styringssystemene i regionene skal forstås og beskrives. I normativ forstand dreier det seg om hva som er effektive og demokratiske styringsstrukturer (”good governance”).

”Governance” er blitt lansert i kontrast til begrepet om ”government”. ”Government” viser til de formelle styringsorganene med faste regler for myndighetsutøvelse og ansvar, slik som folkevalgte organer og forvaltning. ”Governance” søker derimot å fange opp de mer nettverksformede strukturene, der det skjer styring uten klart definerte styrere (Rhodes 1996). De omfatter ikke bare de relevante offentlige organisasjonene, men også private aktører som bedrifter, næringsforeninger, frivillige organisasjoner og 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 beslutningsprinsipper. I studiet av ”regional governance” rettes søkelyset mot regionene som knutepunkt og handlingsrom for slik koordinering på tvers av nivåer og sektorer.

Er nå dette egentlig noe nytt? Det kan argumenteres for at ”governance” bare er en ny etikett for det som lenge har vært kjent som korporativisme. Statsviteren Stein Rokkan pekte i sin tid på at de store masseorganisasjonene ble inkludert i den politiske makten på to måter (Rokkan 1975): Den ene var gjennom den demokratiske, folkevalgte kanalen, som var basert på numerisk og territoriell representasjon. Den andre var gjennom etableringen av en korporativ kanal, som ga representasjon ut fra ressurser og funksjon. Han spissformulerte det med at ”votes count, resources decide” – stemmene teller, men ressursene avgjør. Historikeren Edvard Bull lanserte begrepet om ”topppolkenes partnerskap” (Bull 1984). Dette var som en karakteristikk av det samvirket mellom stat og organisasjoner som vokste fram i Norge, særlig etter andre verdenskrig. Bull mente at det under Arbeiderpartiets storhetstid ble utviklet en organisert kapitalisme kjennetegnet ved lovbeskyttede organisasjoner og avtalesystemer i arbeidslivet, kollektive forhandling-er, en aktiv offentlig planlegging samt velferdsstatlig regulering og omfordeling.

Toppolkenes partnerskap manifesterte seg i alle de styrer, råd, komiteer og utvalg hvor sentrale representanter for staten og nærings- og arbeidslivet møttes til forhandlinger og overveielser. Sosiologen Gudmund Hernes brukte i forbindelse med den første maktutredningen begrepene ”forhandlingsøkonomi” og ”blandingsadministrasjon” for å karakterisere det samme (Hernes 1978). Hvis vi med ”governance” forstår en form for samstyring eller forhandlingsbasert styring, er altså ikke dette noe nytt.

Men er ”regional governance” det samme - bare med samvirket i regionene i fokus? De som understreker kontinuitet, overser lett de forandringene som har skjedd. Det er viktige forskjeller mellom de velkjente, korporative systemene og de nye styringsformene som nå vokser fram:

I det gamle systemet var staten den sentrale instansen. Dagens forhandlingssystemer er strukket både oppover og nedover. De inkluderer det overnasjonale nivået, med lobby- og komitologisystemet i EU som en framtrедende arena, og de er bygget ut på det lokale og regionale nivået, med nye partnerskapsarrangementer rundt kommuner og fylkeskommuner. Mens staten tidligere var det udiskutable beslutningssenteret, skjer det nå en økende spredning og sammenfletning av nivåene.

For det andre var det gamle systemet klart formalisert, med de store organisasjonene som faste forhandlingspartnere. Deltakerne var hovedorganisasjonene til arbeidsgiverne, arbeidstakerne og primærnæringene. Dagens forhandlingssystemer er mindre formaliserte, og de omfatter et bredere sett av organisasjoner. Utdanning, forskning, kultur, miljø og en rekke andre samfunnsområder blir trukket inn.

For det tredje var det gamle systemet i hovedsak fordelingsorientert. Det var bygd opp i tilknytning til de samordnede inntektsoppgjørene, hovedavtalen i fiskerinæringa, landbruksforhandlingene med staten osv., hvor de store organisasjonene fikk delta i fordelingen av offentlige midler. Dagens forhandlingssystemer er i langt større grad utviklingsorienterte. De er bygd opp rundt utviklingskonsepter og prosjekter, og handler om strategisk koordinering av gjensidig avhengige prosesser.

For det fjerde er flere styringsprinsipper tatt i bruk. I det gamle systemet møttes organisasjoner der beslutningene var basert på flertallsavgjørelser og hierarki. I dag finner vi en større blanding av rettsnormer, forhandlinger, belønninger, konkurranse osv. Det vil si en mer sammensatt styringssituasjon.

Disse endringene markerer et oppbrudd fra den gamle korporative modellen. Det blir ofte vist til at staten i dag er blitt både for liten og for stor til å håndtere mange av de nye utfordringene som krever en løsning. Det skjer på den ene siden en økende globalisering av sentrale problem- og handlingssammenhenger. På den andre siden blir det regionale nivået stadig viktigere for å knytte sammen de aktivitetene som ellers ivaretas av spesialiserte organisasjoner eller delsystemer. Regionene konkurrerer også i økende grad om investeringer, talentfulle mennesker og andre ressurser, noe som gjør at deres utviklingsevne og attraktivitet blir avhengig av flere forhold. Kompetansemiljø, tilgjengelighet, bostedskvalitet, servicetilbud og kulturliv er faktorer som det legges stor vekt på. Derfor utvikles det nå nye kooperationsformer og forsøk på å skape synergier regionalt (Arbo 2005). Det er disse som blir sammenfattet i begrepet om "regional governance". Oppmerksomheten blir dermed vendt fra plan til planlegging, fra organisasjon til organisering, og fra styring på regionalt nivå til regional styring som prosess (Fürost 2003). Under dette ligger det også en endret samfunnsforståelse: Samfunnet oppfattes ikke lenger som en kontrollerbar maskin, men som et komplekst mangfold av selvorganiserende enheter og virksomheter.

3 Regionsamarbeid og nye regionaliseringsinitiativ

Fylkeskommunene har en lang tradisjon for samarbeid om enkeltprosjekter og fellesinitiativ på tvers av fylkesgrensene. Det har også blitt laget fylkesdelplaner, særlig knyttet til arealbruk, som omfatter to eller flere fylkeskommuner. Ett eksempel er fylkesdelplanen for Dovreområdet, gjeldende for åtte kommuner i fylkene Oppland, Hedmark, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. I tillegg har fylkeskommunene deltatt i en lang rekke Interreg-programmer og andre grenseoverskridende satsinger. Eksempler på dette er programmene for Midt-Norden, Nordkalotten, Den nordlige periferi og Nordsjø-programmet. I de seinere årene har samarbeidet blitt ytterligere utvidet gjennom opprettelsen av nye fellesorganer som representerer større landsdelsregioner. Vi skal i dette kapitlet kaste et kort blikk på de nye formene for landsdelssamarbeid som er under utvikling.

3.1 Fylkesinndelingen

Dagens fylkesinndeling bygger på den gamle lensinndelingen fra middelalderen. Etter innføringen av eneveldet i 1660, ble landet delt i 12 amt. Antallet økte fram til 1866, da det var 20 amt i Norge. Siden har inndelingen stort sett vært uforandret. Unntaket er noen mindre grensejusteringer og innlemmelsen av Bergen i Hordaland i 1972. Gabrielsen-komiteen gjorde på 1960-tallet en vurdering av fylkesinndelingen, men dette arbeidet ledet ikke til noen reformer. På slutten av 1980-tallet ble Christiansenutvalget nedsatt, med oppdrag å vurdere kommune- og fylkesinndelingen. Utvalget mente at det var behov for å endre både kommune- og fylkesinndelingen, og gikk inn for at fylkene som et minimum burde ha 200.000 innbyggere (NOU 1992: 15). Forslagene møtte stor motstand i kommunesektoren. Under stortingsbehandlingen i 1996 mente flertallet at det ikke var behov for noen nasjonal inndelingsreform. Regjeringen ble likevel bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Oppgavefordelingsutvalget, som ble nedsatt i 1998, skulle ifølge det opprinnelige mandatet ta utgangspunkt i en ordning med tre forvaltningsnivåer i landet. Året etter endret imidlertid Stortinget mandatet til å innbefatte en vurdering av antallet forvaltningsnivåer og forslag til ansvars- og oppgavefordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Både Høyre og Fremskrittspartiet flagget nå at de gikk inn for å fjerne fylkeskommunen. Oppgavefordelingsutvalget var også enstemmig i at dagens fylkeskommune ikke kunne opprettholdes, noe som hadde tilslutning selv fra de fylkeskommunale representantene i utvalget. Utvalget drøftet fire alternative modeller. En av disse var en tonivåmodell med bare kommune og stat. Et flertall i utvalget gikk inn for å

erstatte de 19 fylkeskommunene med 10-15 regioner. Samtidig gikk de inn for å styrke utviklingsrollen og beholde folkevalgt styring gjennom direkte valg (NOU 2000: 22).

I stortingsbehandlingen i 2001 ble konklusjonen at det fortsatt skulle være et folkevalgt organ på regionnivået. Sammenslåinger skulle være frivillige. Det var ikke flertall for noen av utvalgets alternativer, så inndelingen forble uforandret. Oppgavefordelingen ble derimot endret. Med sykehusreformen, som ble gjennomført fra 2002, mistet fylkeskommunene sitt tyngste tjenesteområde til staten. Ansvaret for landbruk og miljøvern ble først foreslått overført til fylkeskommunene, men dette ble delt mellom primærkommunene og fylkesmannen. Til gjengjeld fikk fylkeskommunene fra 2003 ansvaret for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler som tidligere var blitt bevilget direkte fra Kommunal- og regionaldepartementet til særskilte tiltak. Blant disse var de bedriftsrettede virkemidlene som fra 1993 ble fratatt fylkeskommunene og overført til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Dette skulle styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Det som skjedde under Oppgavefordelingsutvalgets arbeid, ble en vekker for fylkeskommunene. De begynte selv i økende grad å drøfte nye samarbeidsordninger og regioninndelinger. På et møte i 2001 samlet fylkesordførerne seg om et politisk fellesdokument der de pekte ut agderfylkene, trøndelagsfylkene, Oslo/Akershus, Buskerud/Vestfold og Hedmark/Oppland som aktuelle for sammenslåing. På samme måte som det interkommunale samarbeidet skjøt fart med utbygging av regionråd, søkte nå fylkeskommunene sammen i nye samarbeidsarrangementer. Kommunenes Sentralforbund (KS) har også fått laget utredninger og stilt seg i spissen for en regionalisering i form av sterke, folkevalgte landsdelsregioner (KOU 2004:1, Kommunenes Sentralforbund 2005). Distriktskommisjonen inntok det samme standpunktet (NOU 2004: 19). Fra regjeringens side blir det i kommuneproposisjonen 2006 lagt opp til at Stortinget våren 2007 skal kunne få behandle en prinsippmelding om hele det norske styrings- og forvaltnings-systemet på lokalt og regionalt nivå. Det sies at en forvaltningsreform tidligst kan tre i kraft fra 2010.

3.2 Nye regiondannelser²

Selv om de fleste regionaliseringsinitiativene er av nyere dato, finnes det formalisert landsdels samarbeid som strekker seg flere tiår tilbake. Det første var Landsdelsutvalget for Nord-Norge.

3.2.1 Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag

Nord-Norge har vært en foregangsregion når det gjelder fylkesovergripende samarbeid. Etter at arbeidet med landsdelsplan for Nord-Norge var avsluttet i 1972, vedtok fylkesutvalgene i Nordland, Troms og Finnmark å etablere et samarbeidsorgan bestående

² Den følgende oversikten er basert på årsrapporter, avisartikler hentet ut gjennom Atekst, vedlegg 3 i St.meld. nr. 25 (2004-2005), presentasjoner holdt på fagseminaret om regionaliseringsinitiativ i KS 3. mai 2005, Bukve (2004) og annet tilgjengelig materiale. Landsdelsutvalget, Trøndelagsrådet, Vestlandsrådet, Regionsamarbeidet Buskerud-Telemark-Vestfold og Østlandssamarbeidet har egne hjemmesider.

av ti, ledende politikere. Landsdelsutvalget begynte sitt arbeid i 1974 og fikk en tredelt funksjon: Det skulle for det første ta opp, behandle og koordinere saker av felles interesse, slik som oppfølging av landsdelsplanen, større utbyggingstiltak osv. For det andre skulle det være et kontaktorgan overfor sentrale myndigheter. Ved siden av det nyopprettede Statssekretærutvalget for Nord-Norge, var Distriktsutbyggingsavdelingen i Kommunaldepartementet og Distriktenes Utbyggingsfond viktige samarbeidspartnere. For det tredje skulle det være et rådgivende organ for bruken av Nord-Norge-midlene. Dette var i utgangspunktet en bevilgning som Stortinget vedtok i 1973 for å gi statssekretærutvalget større handlefrihet, men som ble en fast post på statsbudsjettet.

Namdalen hadde inngått i Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge fra 1952, og kom også med som en del av det distriktspolitiske virkemiddelområdet da Distriktenes Utbyggingsfond ble etablert i 1961. Denne delen av Nord-Trøndelag ble inkludert i Landsdelsutvalget i 1975, slik at utvalget fikk 12 representanter. Fra 1995 kom så hele Nord-Trøndelag med. I dag har Landsdelsutvalget 18 medlemmer som er valgt fra fylkestingene og fylkesrådene. Sametinget har observatørstatus med full tale- og forslagsrett. Arbeidet ledes av Landsdelsrådet og ivaretas av et eget sekretariat i Bodø.

Landsdelsutvalget legger vekt på å spille en sentral rolle både i politikkformulering og næringsutvikling. Målsetningen er å synliggjøre regionens verdiskapingspotensiale og identifisere, samordne og løse oppgaver av felles interesse i nord, slik at landsdelen kan framstå som en sterk og konkurransedyktig region. Offentlige rammebetingelser og internasjonalt samarbeid er blitt stadig viktigere arbeidsfelt. I tillegg er Landsdelsutvalget opptatt av å legge til rette for utviklingsprosesser gjennom nettverksbygging og etablering av samarbeidsarenaer. Arbeidet bygger på årsplaner og det fireårige handlingsprogrammet "Det grønne Arktis". Marine næringer og industri og energi står i fokus.

Fra 1982 ble bevilgningsansvaret for Nord-Norge-midlene gradvis overført til Landsdelsutvalget. På topp – i 1989 – hadde de 49 mill. kroner til rådighet, som ble bevilget til eksterne prosjekter. I dag opererer Landsdelsutvalget i liten grad som et søknadsbehandlende organ. Virksomheten finansieres av de fire nordligste fylkeskommunene, og budsjettet for 2005 er på 14 mill. kroner. De fire fylkene som Landsdelsutvalget dekker har til sammen 590.000 innbyggere (462.000 uten Nord-Trøndelag).

3.2.2 Trøndelagsrådet

Trondheimsregionen har hatt et samarbeidsutvalg siden slutten av 1970-tallet. Dette har omfattet Trondheim kommune, fem av nabokommunene og Sør-Trøndelag fylkeskommune, og har i første rekke jobbet med infrastrukturspørsmål. Trøndelagsrådet ble opprettet i 2000 som et politisk samarbeidsorgan mellom Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommuner. Samarbeidet kom i stand ut fra en erkjennelse av felles utfordringer og mulige gevinster ved samordnet opptreden og utnytting av hverandres ressurser. Rådet ble ikke gitt formelle beslutningsfullmakter på vegne av fylkeskommunene. De første årene var Trøndelagsrådet derfor i hovedsak et kontaktorgan. Det fungerte i 1991 som styringsgruppe for flere utredninger omkring samarbeidet mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner.³ Meldingene gikk grundig inn på eksisterende

³ "Melding om samarbeid mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. Status, problemstillinger og utviklingsperspektiv", "Samarbeidsmelding for Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune innenfor feltet: kultur" og "Fylkeskommunenes samarbeid om næringsutvikling i Trøndelag".

samarbeid og videre utviklingsmuligheter innenfor samferdsel, videregående opplæring, internasjonalt arbeid, næringsutvikling og kultur. Her ble tettere samarbeid, delvis sammenslåing og full sammenslåing drøftet som alternative modeller. Trøndelagsrådet holdt imidlertid på å bli nedlagt i 2002 etter heftige lokaliseringsfeider. Virksomheten fikk en ny giv etter kommune- og fylkestingsvalget i 2003, og etter dette har arbeidet med felles fylkesplan stått sentralt.

Trøndelagsrådet besto i utgangspunktet av fem medlemmer fra hvert fylke. I tillegg var det seks konsultative medlemmer med møte- og talerett: Ordførerne i Trondheim og Steinkjer, fylkesmennene i begge fylkene og to representanter oppnevnt av KS. Fra 2004 fikk Trondheim full deltakerstatus og tre representanter i Trøndelagsrådet, slik at det nå har 13 medlemmer. Ledervervet og sekretariatet går på omgang hvert annet år. I 2004 og 2005 har Nord-Trøndelag fylkeskommune sekretariatsansvaret.

Trøndelagsrådet skal arbeide for Trøndelags interesser, bidra til koordinering av aktiviteter og fremme samarbeid. Vedtektene angir at dette skal skje gjennom å identifisere felles utfordringer, initiere fellestiltak, koordinere og følge opp prosjekter, opptre enhetlig og fatte vedtak i viktige saker for regionen. Trøndelagsrådet kan gi uttalelser og fatte vedtak på vegne av partene når det er et politisk flertallsgrunnlag i hver av de samarbeidende organisasjonene. Rådet kan dessuten fungere som styringsgruppe for felles utviklingsprosjekter og forsøk, inklusivt saksområder eller oppgaver som blir delegert fra staten.

Trøndelagsrådet er styringsgruppe for den felles fylkesplanen. Samhandlingsprogram 2005 har utpekt ti innsatsområder, som omfatter nærmere 50 enkeltprosjekter og tiltak. De sentrale satsingsområdene er næringsutvikling, samferdsel, kultur og utdanning. Meningen er at det skal utarbeides årlige samhandlingsprogram. Trøndelagsfylkene har i dag 401.000 innbyggere.

3.2.3 Vestlandsrådet

De seks fylkeskommunene på Vest- og Sørlandet hadde tidligere samarbeidsorganet SAVOS – Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet – som ble opprettet i 1993. Rådet besto av fylkesordførerne for de seks fylkene. SAVOS arbeidet med felles oppgaver knyttet til regional utvikling, med særlig vekt på transportforholdene i regionen, marine og maritime næringer og miljøproblemene i Nordsjøen. Kravet om fergefri kyststamvei var et viktig samlingspunkt.

Under Oppgavefordelingsutvalgets arbeid og den økende striden om fylkeskommunens framtid, begynte fylkeskommunene i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane å sondere mulighetene for å etablere et tettere samarbeid. Det ble gjennomført en større utredning om Vestlandsregionen (Farseth, Leknes og Årethun 2002). En påfølgende utredning tok for seg "Kulturregion Vestlandet" (Arnestad 2002). Etter dette vedtok de tre fylkestingene å opprette Vestlandsrådet. Møre og Romsdal sluttet seg også til, så fra 2003 ble Vestlandsrådet et felles politisk samordningsorgan for de fire vestlandsfylkene.

Vestlandsrådet har fem representanter fra hver fylkeskommune. Det ledes av en av fylkesordførerne. Ledervervet og sekretariatet går på omgang og veksler hvert år. Fylkesrådmannen i det fylket som har ledelsen, har innstillingsrett til rådet. Arbeidet er basert på en handlingsplan som fokuserer på fire hovedområder: næringsutvikling og innovasjon, samferdsel, kultur og internasjonale forhold. Vestlandsrådet søkte om å få

overta oppgaver fra staten innenfor samferdsel og kultur som en del av forsøkene etter forsøksloven. Den første søknadene ble ikke godkjent, men i 2004 fikk Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane godkjent et forsøk knyttet til oppgaver på samferdselsområdet.

Vestlandsrådet startet høsten 2004 arbeidet med å avklare premissene for og innhold i et eventuelt nytt regionalt nivå. Møre og Romsdal, som har forsøk med enhetsfylke, støttet vedtaket om utredning, men ønsket ikke selv å delta i arbeidet. I den nylig framlagte utredningen "Vestlandsregion eller videre samarbeid?" blir to alternativer vurdert: tett og forpliktende samarbeid gjennom Vestlandsrådet (rådsmodellen) eller en vestlandsregion, med nedlegging av fylkeskommunene (regionmodellen). Utredningen legger hovedvekten på den siste modellen og skisserer politisk grunnlag, arbeidsoppgaver og styrings- og finansieringssystem for en folkevalgt vestlandsregion. Det er også laget en egen juridisk betenkning. Saken skal nå til behandling i fylkestingene. De fire vestlandsfylkene har til sammen 1,19 mill. innbyggere (948.000 uten Møre og Romsdal).

3.2.4 Agderrådet

I likhet med vestlandsfylkene, var Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommuner først med i SAVOS. I 1996 etablerte de Agderrådet. Dette er et samarbeidsorgan for de to fylkeskommunene, alle kommunene samt NHO og LO på Agder. Rådet velger leder og arbeidsutvalg, og virksomheten er basert på kontingent fra medlemmene. Sekretariatet følger ledervervet, hvilket betyr at det for tiden ligger i Aust-Agder fylkeskommune. Agderrådet har et handlingsprogram med tittelen "Felles mål for Sørlandet". De viktigste satsingsområdene er kompetanse, kultur, kommunikasjon, bærekraftig utvikling, internasjonalisering og likestilling. Rådet blir brukt som et politisk verksted og er involvert i et stort antall saker. Det legges vekt på å markere regionens interesser i forhold til sentrale myndigheter og andre eksterne beslutningstakere.

Fylkestingene i Aust-Agder og Vest-Agder vedtok våren 2002 å starte en utredning om en eventuell fusjon av de to fylkene. En forprosjektrapport ble lagt fram i 2003, og høsten 2004 ble det levert en omfattende hovedrapport ("Aust-Agder og Vest-Agder – samarbeid eller sammenslutning?"). Et flertall i styringsgruppa gikk inn for å slå sammen fylkene. Argumentene var at dette ville gi en mer helhetlig og demokratisk styring, en bedre kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen og en mer brukerorientert regional forvaltning. Det ble også framforhandlet en avtale om rollefordeling og lokalisering av institusjoner og funksjoner mellom Kristiansand og Arendal.

Begge fylkestingene støttet flertallets anbefalinger. De gikk samtidig inn for at det skulle holdes en rådgivende folkeavstemning i forbindelse med stortingsvalget 2005, med påfølgende vedtak i fylkestingene. Det viste seg raskt at dette kunne skape problemer. Meningsmålingene tydet på et klart ja til fusjon i Vest-Agder og et like klart nei i Aust-Agder. Med et slikt utfall ville ikke bare sammenslåingsprosessen gå i stå. Lillesand og flere andre kommuner i Aust-Agder ga signaler om at de ved et nei-flertall ville kreve å bli innlemmet i Vest-Agder, hvilket ville innebære at hele Aust-Agder raknet. I ettertid har derfor fylkespolitikerne avlyst folkeavstemningen. Aust-Agder fylkeskommune har tatt initiativet til et felles fylkesplanarbeid for agderfylkene for perioden 2008-2011. Denne prosessen vil starte høsten 2005. Agderregionen har 265.000 innbyggere.

3.2.5 Østlandssamarbeidet

Østlandssamarbeidet er en samarbeidsorganisasjon for Oslo kommune og de sju fylkeskommunene på Østlandet (Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Telemark, Vestfold og Østfold). Hovedformålet er felles påvirkning av eksterne beslutningsorgan og saksrettet samarbeid på utvalgte områder. Samarbeidet ble etablert i 1998. Utgangspunktet var arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015, hvor fylkeskommunene engasjerte seg for å få mer midler og en forsert samferdselsutbygging på Østlandet. Dette ledet til den såkalte Østlandspakka i 1999. I 2001 ble det laget en felles regionalpolitisk plattform som trekker opp en overordnet strategi for utviklingen av Østlandet.

Østlandssamarbeidet ledes av et kontaktutvalg der hver av partene har tre representanter: fylkesordfører (byrådsleder i Oslo), opposisjonsleder og fylkesrådmann (kommunaldirektør i Oslo). Det er også etablert et eget sekretariat tilknyttet Akershus fylkeskommune. I handlingsprogrammet prioriteres for tiden regional utvikling med vekt på samferdsel, kompetanseutvikling og samordning av det internasjonale arbeidet, særlig rettet mot Østersjøregionen. Det meste av virksomheten foregår gjennom tre nettverksgrupper.

3.2.6 BTV-regionen

Buskerud, Telemark og Vestfold opprettet et felles regionråd fra 2004. Det ble i en periode vurdert ulike samarbeidsalternativer: Ett var en sammenslåing mellom Telemark og agderfylkene. Et annet var å etablere en sørøstregion med fem fylker. I 2001 presenterte imidlertid en administrativ arbeidsgruppe fra Buskerud, Telemark og Vestfold en utredning om "Det nye fylket", som la opp til en sammenslåing og intern fordeling av arbeidsoppgaver mellom de tre fylkeskommunene. Arbeidsgruppen gikk inn for et regionting med direkte valg. I 2002 ble det så gjennomført et politisk utredningsarbeid. Dette munnet ut i et forslag om å lage en forsøksregion med utvidet ansvarsområde og overføring av oppgaver fra både fylkeskommunene og staten. Søknad ble sendt, og i 2003 ga Kommunal- og regionaldepartementet grønt lys for en oppgavedelegering innenfor samferdselsområdet.

Regionrådet ble etablert parallelt med iverksettingen av forsøksregionen. Rådet består av 11 representanter fra hver fylkeskommune. Ledelsen går på omgang mellom fylkesordførerne. I arbeidsutvalget har de tre partene to representanter hver. I tillegg til det politiske samarbeidet er det også utviklet et omfattende administrativt samarbeid som ledes av fylkesrådmannskollegiet.

Regionrådet er tillagt fellesoppgaver innenfor samferdsel, næringsutvikling, internasjonalt engasjement og regional planlegging. Målsetningene er økt vekstkraft og verdiskaping, styrket demokrati og bedre tjenester til innbyggerne. Fylkeskommunene ønsker å ta ut stordriftsfordeler knyttet til innkjøp, drifts- og støttefunksjoner og investeringer, og har satset på en intern oppgavedifferensiering og spesialisering ut fra kompetanse, erfaring og etablerte rutiner. Vestfold har fått ansvaret for samferdsel, Buskerud for næringsutvikling og Telemark for internasjonalt arbeid og regional planlegging. Innenfor regional planlegging skal det utvikles et sett med strategier som på sikt er tenkt å erstatte fylkesplanene. Forsøket varer fra 2004 til 2008. De tre fylkene har i alt 630.000 innbyggere.

3.2.7 Arena Innlandet

Oppland og Hedmark fylkeskommuner har gjennom mange år hatt et omfattende samarbeid på en rekke områder. Hvert av fylkene er også med i forsøk: Hedmark er enhetsfylke, mens Oppland har prosjektet Fritt fram. I 2004 etablerte de i fellesskap Arena Innlandet. Målsetningen er å styrke samarbeidet mellom de to fylkeskommunene, øke den regionale påvirkningskraften og fremme utviklingen av regionen. I opplegget inngår felles fylkesting én gang i året, felles kapittel i fylkesplanene, faste fellesmøter mellom den politiske og administrative ledelsen i de to fylkeskommunene og andre møter med eksternt inviterte deltakere. Det er også opprettet et arbeidsutvalg og et sekretariat som skal stå for saksforberedelse og daglig oppfølging.

På en fellessamling i juni 2005 vedtok fylkestingene i Oppland og Hedmark at de ønsket å slå sammen de to fylkene. I uttalelsen ba de om å få seg forelagt et utredningsmandat og en framdriftsplan for region Innlandet innen 1. oktober 2005. Oppland og Hedmark har til sammen 371.000 innbyggere.

3.2.8 Samarbeidsalliansen Osloregionen

Det siste tilskuddet av regionale samarbeidsinitiativ er Samarbeidsalliansen Osloregionen. Alliansen ble stiftet i desember 2004 og trådte i funksjon fra årsskiftet etter vel et års forberedelse. Samarbeidsalliansen består av Oslo, Akershus og Østfold fylkeskommuner samt 55 kommuner. Dette er alle kommunene i Akershus og Østfold pluss åtte i Buskerud, fire i Vestfold og tre i Oppland. Initiativet er knyttet til oppfølgingen av storbymeldingen og arbeidet med ny hovedstadsmelding. Det markerer at Oslo nå har valgt å gå i spissen og ta et lederskap. I utgangspunktet ble det tatt sikte på å få med de 45 kommunene rundt Oslo som har et felles bolig- og arbeidsmarked, men flere meldte sin interesse for å delta.

Samarbeidsalliansen Osloregionen er et strategisk samarbeid uten formell beslutningsmyndighet. Hovedformålet er å utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon, styrke kompetanse og verdiskaping, ivareta felles profilering nasjonalt og internasjonalt og utvikle samarbeidet om velferdspolitik og sosial infrastruktur. Dette er nedfelt i en samarbeidsplattform, der visjonen er å utvikle hovedstadsregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa. Perspektivet er at Oslo i økende grad konkurrerer med andre storbyer utenfor landets grenser. Samarbeidsalliansen skal skape større forståelse for regionens interesser og utfordringer.

Foreningen finansieres gjennom medlemskontingent. I styret sitter lederne for de kommunale regionrådene, fylkesordførerne i Akershus og Østfold og byrådslederen i Oslo, som er styreleder. I tillegg er det opprettet et samarbeidsråd, diverse arbeidsgrupper og en administrativ ressursgruppe. Sekretariatet er lagt til Oslo rådhus. Ellers legges det opp til at samarbeidet skal være fleksibelt med hensyn til organisasjonsmodeller, samarbeidspartnere og geografisk nedslagsfelt. Det skal kunne utvikles mot større integrasjon i dybde og bredde hvis dette er ønskelig eller nødvendig, men hovedkonseptet er en differensiert modell med ulike beslutningssystemer avhengig av sektor. Samarbeidsalliansen Osloregionen dekker et område med ca 1,51 mill. innbyggere.

3.3 *Likhetstrekk og forskjeller*

Det er mange likhetstrekk i de nye regionaliseringsinitiativene. Ser vi bort fra Landsdelsutvalget, som ble opprettet før fylkeskommunene og var et produkt av det gamle distriktspolitiske regimet, har de alle en forbindelseslinje til den nasjonale debatten om forvaltningsstruktur, oppgavefordeling og geografisk inndeling som blusset opp på 1990-tallet, og som er blitt forsterket etter årtusenskiftet. I tillegg har andre beslutningsprosesser på nasjonalt nivå hatt betydning. Samarbeidsprosjektene har ofte tatt utgangspunkt i enkeltsaker hvor det har vært viktig å hevde regionens interesser i forhold til sentrale prioriteringer og investeringer. Det gjelder f.eks. samferdselsutbygging, universitetsatsing og lokalisering av petroleumsrelatert virksomhet.

De sterkeste pådriverne finner vi etter hvert i de større byene. De var tidligere i mange tilfeller seg selv nok, men har tydeligvis begynt å opptre med større tyngde og selvbevissthet på vegne av hele regionen. Det snakkes om byenes motorfunksjoner og samspillet mellom by og omland. Dette er i tråd med storbymeldingen, som framhevet at storbyene må ta et større ansvar for sine regioner. Andre er mer opptatt av at regionene må ta offensive grep. De ser for seg at fylkeskommunens dager er talte, og at det derfor gjelder å posisjonere seg i forhold til de reformene som nå kommer. I stedet for å avvente situasjonen og få løsningene diktert ovenfra, ønsker de å være med på å legge premissene.

De landsdelsregionale sammenslutningene viser til noen gjennomgående utfordringer. Problembildene som trekkes opp har mange likhetpunkter. Det blir referert til en skjerpet konkurranse mellom regioner både nasjonalt og internasjonalt. Samordningsutfordringer innenfor areal og transport blir også løftet fram. Dessuten er det et behov for å kunne gi bedre og mer sammenhengende tjenester til innbyggerne lokalt og regionalt, hvilket krever et tettere samarbeid. Konkurransedyktighet, næringsutvikling, kompetanse, kultur, arealbruk, kommunikasjon og velferd er de sentrale stikkordene. Målsettingen er å utvikle attraktive og robuste regioner.

Håpet er at det gjennom samarbeidet skal skapes mer slagkraftige allianser. Dette skal muliggjøre felles løft og en bedre utnyttelse av ressursene i regionen. Sterke og kompetente regioner oppfattes som drivkraften for utvikling og vekst. Regional motmakt og overføring av oppgaver fra staten er et annet aspekt. Samarbeidet skal ikke bare gi økte påvirkningsmuligheter overfor statlige myndigheter, men også sette regionen i stand til å påta seg et utvidet ansvar. I tillegg legges det vekt på internasjonal markedsføring, profilering og kontaktarbeid. Mange regioner har f.eks. opprettet egne representasjons- og informasjonskontor i Brussel.⁴

Hovedtankene synes dermed å være i tråd med det vedtaket som landsstyret i KS gjorde i mai 2004, der det het at regionene skal gi et effektivt bidrag til regional og nasjonal næringsutvikling og verdiskaping, sikre effektiv fordeling og regional tilpasning av viktige velferdstjenester som krever et større befolkningsgrunnlag enn dagens og fremtidens kommuner vil ha, og bidra til å utvikle et sterkt demokrati på regionalt nivå gjennom å overføre oppgaver, ansvar, ressurser og beslutningsmakt fra staten sentralt og regionalt.

⁴ Det første var Stavangerregionens Europakontor, som ble etablert i 1993. Deretter fulgte Trøndelags Europakontor (2001), Nordlands Europakontor (2003), Vest-Norges Brusselkontor (2003), Osloregionens Europakontor og Sørlandets Europakontor (2005). Troms og Finnmark har nylig gått sammen med Nordland og driver nå i fellesskap Nord-Norges Europakontor.

Et annet interessant trekk er at det ser ut til å foregå en sosialiseringssprosess i forbindelse med samarbeidet. Partene blir bedre kjent med hverandre. De får større forståelse og respekt for hverandres synspunkter og stoler mer på hverandre. Etter hvert begynner de også i større grad å tenke ut fra et regionalt ståsted. Det vil si at det skapes en ny, symbolsk referanseramme. Samarbeidet fungerer som en læringsarena.

Samtidig er det klare forskjeller mellom samarbeidsinitiativene. Regionene varierer i størrelse og befolkningsunderlag. De spenner fra Agderregionen, med under 300.000 innbyggere, og til Osloregionen, med en tredel av Norges befolkning. Landsdelsutvalget dekker på sin side et område som er større enn Danmark, Nederland og Belgia til sammen. Det ser ut til å være en tendens til at de største og mest heterogene regionene erstattes av mindre og mer enhetlige regioner. SAVOS er f.eks. blitt avløst av Agderrådet og Vestlandsrådet.

Deltakelsen er også forskjellig. De fleste samarbeidsarrangementene er avgrenset til fylkeskommunene, men i Agderrådet og i Samarbeidsalliansen for Osloregionen deltar dessuten kommunene i området. I Trøndelagsrådet er Trondheim den eneste kommunen. Kun i Agderrådet er partene i arbeidslivet representert. Ellers er det ulike aktører som har observatørstatus, slik som Sametinget i Landsdelsutvalget og fylkesmennene og KS i Trøndelagsrådet. Landsdelsutvalget er vel det eneste stedet hvor Kommunal- og regionaldepartementet har deltatt som observatør.

Samarbeidet har varierende bredde. Mange fylkeskommuner har allerede et etablert samarbeid innenfor områder som samferdsel, videregående opplæring, kultur og internasjonalt arbeid. Hva som løftes opp som fellesanliggender i det regionale samarbeidet, er derimot forskjellig. Alle er engasjert i regionalt utviklingsarbeid og politisk lobbyvirksomhet. Direkte myndighetsutøvelse blir sjelden lagt inn i samarbeidet, men en del former for offentlig tjenesteyting blir tatt med. BTV-samarbeidet går langt i retning av en funksjonell spesialisering på tvers av de tre fylkeskommunene. I Osloregionens samarbeid om sosial infrastruktur siktes det bl.a. til videregående skoler, folkehelse, eldreomsorg, barnehager og integrering. Agderrådets utredning hadde også klare tanker om en oppgavedeling. De statlige funksjonene skulle legges til Kristiansand og de regionale, folkevalgte funksjonene til Arendal. Det å jobbe for distribuerte modeller og en balansert utvikling ser ut til å være en viktig forutsetning for å kunne utdype samarbeidet. Trøndelag er foreløpig den eneste landsdelen hvor regionsamarbeidet omfatter selve fylkesplanleggingen.

Dybden i samarbeidet er også forskjellig. Samarbeidsarrangementene varierer fra løse paraplyorganisasjoner til formaliserte sammenslutninger med delegert beslutningsmyndighet. De fleste stedene har de nye samarbeidsforaene bare mandat til å følge opp saker som det er samstemmighet om. Igjen ser BTV-regionen ut til å ha gått lengst i retning av å flytte makt og initiativ til det nye regionrådet, mens Arena Innlandet mer framstår som et kontaktorgan. I BTV-samarbeidet ser vi konturene av en samkommune-modell med overdratt beslutningsmyndighet.

Hvor åpne de forskjellige samarbeidspartnerne er for en samkjøring av egen virksomhet, henger selvsagt sammen med holdningene til framtidig sammenslåing og hvor stor grad av enighet det er om hvor eventuelle grenser skal gå. Fylkene har så langt inntatt ulike standpunkt. Agderfylkene og innlandsfylkene skiller seg ut ved at det her er flertall i fylkestingene for en fusjon. Det samme gjelder i Buskerud og Telemark, mens Vestfold ikke ønsker å ta stilling til inndelingsspørsmålet ennå. I Nord-Norge er det bare Troms som går inn for en landsdelsregionalisering. I Trøndelag ønsker Sør-Trøndelag og

Trondheim å etablere en landsdelsregion, mens Nord-Trøndelag først vil ha en avklaring omkring oppgavefordelingen mellom nivåene. I dette tilfellet ser likevel uenigheten ut til å ha en interessant effekt: For Nord-Trøndelag blir det desto viktigere å få samarbeidet til å fungere, for derved å bevise at full sammenslutning er unødvendig. På Vestlandet har Vestlandsregionen sterk støtte i Rogaland og Hordaland. Møre og Romsdal har enhetsfylkeforsøk og ønsker å fullføre og evaluere dette før en eventuell ny forvaltningsreform. Sogn og Fjordane har heller ikke gått inn på en konkret, ny modell.

Det mest kompliserte bildet finner vi i hovedstadsområdet, der styringsutfordringene antakelig er størst.⁵ Enkelte av fylkeskommunene går inn for en ny regiondannelse, men Oslo vil nødig gi slipp på sin særstatus som både kommune og fylke. Samarbeidsalliansen for Osloregionen blir derfor kjørt fram som en alternativ, interkommunal modell. Ifølge byrådsleder Erling Lae⁶ skal ikke Osloregionen være en videreføring og forsterkning av fylkeskommunene gjennom sammenslåing og tilføring av nye oppgaver, men et samarbeid basert på primærkommunene pluss noen fylkeskommuner. Det skal ikke lages noen "superfylkeskommune", sier han. Samarbeidet skal bygges opp nedenfra og sikres legitimitet i kommunene og blant innbyggerne. Modellen skal imøtekomme behovet for samordning mellom det kommunale og det regionale nivået og motvirke vertikal fragmentering.

Uenighetene følger til en viss grad partipolitiske skillelinjer, men fylkespolitikerne tar ikke nødvendigvis de samme standpunktene som sine moderpartier. Det finnes f.eks. Høyre-politikere som arbeider for et sterkt og folkevalgt mellomnivå, og det er Arbeiderparti-politikere som går inn for en tonivåmodell. I flere deler av landet er det tydelige spenninger mellom senter og omland, som påvirker samarbeidsånden. Det er særlig de mindre omlandskommunene som er skeptiske til nye sammenslutninger. De frykter en sentralisering. Byrivalisering kan også sette sitt preg, slik vi bl.a. ser i forholdet mellom Kristiansand og Arendal og mellom Tromsø og Bodø.

Samtidig er de regionale samarbeidsordningene dynamiske konstellasjoner (Bukve 2004). Alle fylkeskommunene er involvert i samarbeidsaktiviteter med mange typer av aktører. De har et nært og omfattende samarbeid med statlige etater, kommuner, andre fylkeskommuner og ikke-offentlige aktører, noe som skjer gjennom avtaler, medlemskap eller en samforståelse som er utviklet over tid. Rollen som regional utviklingsaktør har understreket behovet for å utvikle allsidige partnerskap. I disse samarbeidsrelasjonene vil både tyngdepunkt og intensitet kunne variere. Noen arenaer blir viktigere for en periode, men taper så betydning. Med etableringen av BTV-regionen, Samarbeidsalliansen for Osloregionen og region Innlandet, vil antakelig kraften i Østlandssamarbeidet bli svekket, slik det skjedde med SAVOS. For flere av deltakerne kan det også bli spørsmål om å foreta et valg. Nord-Trøndelag har lenge vendt blikket nordover mot samarbeidet i Landsdelsutvalget. Nå knyttes fylkeskommunen stadig tettere til de andre partene i Trøndelagsrådet. Og parallelt med at BTV-samarbeidet bygges ut og Innlandsregionen skal forberedes, registrerer vi at flere kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland satser på Samarbeidsalliansen for Osloregionen. Slike overlapp kan skape samarbeids- og lojalitetskonflikter.

"De første skal bli de siste", heter det i Bergprekenen. Avslutningsvis kan det derfor grunn til å merke seg at Nord-Norge, som var den første landsdelen som formaliserte et

⁵ Jfr. rapporten "Styringsutfordringer i Osloregionen", AGENDA, Asplan Viak 2005, (http://www.akershus-f.kommune.no/index.php?page_id=23&article_id=8008).

⁶ Kommunal Rapport, 24. august 2004.

samarbeid, nå karakteriseres av de største interne uenighetene. Fylkesrådet i Troms gikk i 2004 inn for at den nye nordlige regionen bør bestå av Finnmark, Troms og hele eller deler av Nordland. Saltfjellet – det vil si polarsirkelen - ble utpekt som en naturlig sørgrense. Troms ville med andre ord kappe Nordland i to. Fylkesrådet i Nordland ønsker derimot to regioner i Nord-Norge. De vil beholde Nordland og sier at Troms og Finnmark kan slås sammen, men at Hålogalandsområdet i Sør-Troms bør bli en del av Nordland. Finnmark på sin side holder på at Finnmark må være en egen region, eventuelt med utvidelse til det som er tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms). I en nylig framlagt fylkestingsmelding foreslår nå Troms fylkeskommune at Nordland og Troms starter med å gå sammen til én region, men at det er ønskelig at Finnmark etter hvert inkluderes.⁷ Mens regionsamarbeidet skyter fart sørpå, ser det altså ut til å smuldre opp i Nord-Norge.

Samarbeidet er likevel ikke problemfritt noen steder. Over hele landet føres det en debatt om oppgaver, rollefordeling og samarbeid på lokalt og regionalt nivå. Selvstyre og demokrati blir stilt opp mot verdiskapingsmål og en effektiv offentlig sektor, hvor enhetene er store nok til at de kan få overført statlige oppgaver. Det tegnes kart der politisk-administrative regioninndelinger blir sammenholdt med funksjonelle og identitetsmessige regioner. På samme måte skisseres det bysystemer med flere kjerner. Modernister og tradisjonister går i klinsj. Prosessene vil neppe få en avklaring før det treffes nasjonale vedtak om en forvaltningsreform. Likevel foregår det en bevegelse i retning av et stadig tettere og mer forpliktende samarbeid på tvers av etablerte fylkesgrenser. KS/KRD-prosjektet "Framtidens kommunestruktur" og de fylkesrapportene som her er utarbeidet, viser det samme på kommunenivå. Dermed aktualiseres spørsmålet om å utvikle nye styringsformer.

⁷ "Grep om egen utvikling", Fylkestingsmelding 2005:1, Troms fylkeskommune.

4 Faktorer som fremmer eller hemmer regionalt samarbeid

Hva kjennetegner framgangsrike regioner? Hva er nøkkelen til suksess? Det drives i dag en intens jakt på gode oppskrifter og vellykkede eksempler. Det regionale utviklingsarbeidet sikter mot å skape innovative regioner, kreative regioner, lærende regioner osv. Slagordene florerer, og det er mange som tilbyr enkle patentløsninger og mirakelkurer. Selv om noen mener å ha svarene, har vi nok fortsatt begrenset kunnskap om hva som virkelig er de kritiske suksessfaktorene, i hvilken grad disse kan styres politisk og hvordan de eventuelt lar seg optimalisere. En region er ikke en enhetlig organisasjon, men en nettverksstruktur og en handlingskontekst for mange ulike aktører, initiativ og prosjekter. I dette avsluttende kapitlet er derfor ambisjonsnivået mer beskjedent. Vi er opptatt av hva som bestemmer hvordan et regionalt samarbeid fungerer.

4.1 *Samarbeid i fokus*

Alle regioner er forskjellige. De har ulik geografi, bosetting, økonomi, arbeidsmarked og kompetanse. De skiller seg fra hverandre når det gjelder institusjonelle rammebetingelser, plass i det nasjonale styringsverket og graden av politisk selvstyre. De har ulike organisasjonstradisjoner og former for formell og uformell styring. Holdninger, verdier, omgangsformer og livsstiler er forskjellige. Og som sosialt konstruerte enheter representerer regionene også forskjellige mentale rom, som i varierende grad preger identiteter og påvirker handlingsvalg.

Siden det er så stor spennvidde i problemsituasjon og forutsetninger, finnes det neppe én suksessoppskrift som gjelder for alle. Jan-Evert Nilsson sa en gang at oppskriften i og for seg er ganske enkel: Det handler om å gjøre de rette tingene på det rette stedet på den rette måten til rett tid. Problemet er bare at hva som er rett, viser seg først etterpå. Dette betyr at tilfeldigheter og flaks alltid vil spille en viktig rolle.

Det må likevel være en forskjell på en region som bare er et nedslagsfelt for separate beslutninger og hendelser og en region som aktivt søker å utvikle sine fortrinn og muligheter. I det ene tilfellet kan regionen karakteriseres som et offer, i det andre som en utformer av samfunnsmessig dynamikk. Hvis vi går ut fra at regional utvikling henger sammen med kollektiv handlingskapasitet - med evnen til å skape synergier og utnytte potensialer – ser derfor regional samstyring ut til å være en nøkkelfaktor. Det må finnes

politiske samhandlingsformer som gjør det mulig å gripe fatt i felles problemer og utvide det regionale mulighetsrommet.

Felles oppgaveløsning krever organisasjonsstrukturer og anerkjente regler for konsensusdannelse og konflikthåndtering. Samtidig vet vi at organisering og institusjonaliserte styringsstrukturer ikke er alt. Viktig er også mobiliseringen av aktører, de aktørkonstellasjonene som utvikles og hvordan prosessene blir ledet. Her er det en rekke faktorer som vil virke sammen, og som kan skape både blokkeringer og vellykket partnerskap. Benz og Fürst (2003) har prøvd å klargjøre dette ved å skissere en del hovedfaktorer som kan tenkes å påvirke utviklingen av regionalt samarbeid. Stikkordene er: bakgrunn og formål, aktører og aktørkonstellasjoner, institusjonelle rammebetingelser og prosessendogen egendynamikk.

4.2 *Bakgrunn og formål*

Hvordan er samarbeidet kommet i stand? Hvilke temaer og problemer er det som blir behandlet? Er disse gitt gjennom institusjonelt fastlagte oppgavebestemmelser eller kan regionen selv definere dem? Hvilke resultater av samarbeidet blir etterstrebet? I hvilken grad preges samarbeidet av fordelingskonflikter?

Regionalt samarbeid kan komme i stand på mange måter. Vi må anta at et samarbeid som er pålagt ovenfra, og som utføres som en plikt, vil arte seg forskjellig fra et samarbeid som er initiert nedenfra ut fra et ønske om gjensidig fordel gjennom medvirkning. Den konkrete foranledningen vil også ha betydning. Utgangspunktet kan være et akutt problem som krever kortsiktig kriseløsning. Det kan være et politisk ”beslutningsvindu” som akkurat er åpent og må utnyttes. Eller det kan være felles visjoner og ledebilder som har modnet over tid. Når partene deler virkelighetsforståelse og føler en regional tilhørighet, har de et bedre grunnlag for samarbeid. Opplevelser av ytre trusler og konkurransepress kan være med på å skape samhold og fellesskapsfølelse. Parolen blir da samarbeid innad og konkurranse utad.

Et annet viktig aspekt er om samarbeidet er rettet mot regionen som helhet eller om det er prosjektert og avgrenset til enkelte områder eller sektorer. I det første tilfellet vil alle relevante grupper kunne gjøre krav på representasjon. Samarbeidet må på en måte avbilde regionen, noe som gjør at de folkevalgte organene får en sentral plass. I det siste tilfellet vil deltakelsen vanligvis være begrenset til de interesserte innenfor det aktuelle feltet. Dette får igjen konsekvenser for hvordan problemer blir definert og forhandlet. De kan oppfattes som koordineringsproblemer, hvor det er snakk om å finne felles kjøreregler til alles beste. De kan også bli oppfattet som fordelingsproblemer, der den enes gevinst er den andres tap – dvs. nullsumspill. Alternativt kan de bli oppfattet som kooperasjonsproblemer, som handler om å kunne gå sammen for å åpne nye muligheter gjennom felles bidrag og innsats.

Det vil sannsynligvis være minst konflikt om tiltak som ikke krever for mye av den enkelte, men der alle kan oppnå økonomiske fordeler ved å samarbeide. Eksempler kan være mer statlige midler til samferdselsformål i regionen eller regional markedsføring og

profilering. Goder som innebærer lokaliseringsvalg eller hvor enkeltaktører kan håpe på å oppnå mer gjennom individuelle strategier, vil det være vanskeligere å få til et samarbeid om. Når forventede fordeler og ulemper blir skeivt fordelt, svekkes samarbeidsgrunnlaget.

Bakgrunn og formål sier med andre ord noe om utfordringer, incentiver og fortolkninger, men også noe om hvilke aktører som blir mobilisert og hvor konfliktpreget samarbeidet kan forventes å bli.

4.3 *Aktører og aktørkonstellasjoner*

Hvilke aktørtyper deltar - med hvilke interesser og handlingsorienteringer? På hvilke måter blir deltakelsen regulert og hvem bestemmer over dette? Hvilke aktører er det som har initiativet? Hvem dominerer samarbeidet? Hva slags holdninger har samarbeidspartene til hverandre? Hvordan endres disse eventuelt underveis?

Vi må anta at samarbeidet vil bli preget av om deltakerne er individuelle aktører eller organiserte kollektiv, om de kommer fra offentlig eller privat sektor, og om de er generalister eller spesialister. Dette vil påvirke hvilke interesser de forfølger og hvilke handlingsorienteringer og selvvalgte roller de inntar. Kollektive aktører har vanligvis mest ressursene å sette inn. På den andre siden må de sørge for intern konsensus i egne rekker og har dermed mindre frihetsgrader enn individuelle aktører. Mange parallelle samarbeidsarenaer kan dessuten skape kapasitetsproblemer, slik at de kollektive aktørene ikke har anledning til å stille med sine fremste representanter med størst beslutningsmandat.

I regionalt utviklingsarbeid er det gjennomgående de offentlige aktørene som dominerer. Politikerne, som er generalister, er knyttet til territorielt basert organisasjoner. De har sitt velgergrunnlag og sin maktbasis i et bestemt område. Administrasjonen, som består av spesialister, har både en territoriell og en funksjonell forankring. De er knyttet til kommuner og fylkeskommuner med et geografisk virkefelt, men er samtidig saksbehandlere med profesjonelle normer og nettverk innenfor sine arbeidsområder. Representanter for næringslivet ivaretar på sin side primært funksjonelle interesser, som kan være mer eller mindre frikoblet fra gjeldende regionavgrensninger. Mens politikerne holder et våkent øye med hvordan beslutninger kan påvirke egen autonomi eller få fordelingsvirkninger for deres områder og kjernevelgere, er næringslivsdeltakere i hovedsak opptatt av konkret problemløsning. Ulike handlingslogikker kan gjøre det vanskelig å binde sammen aktører i et forpliktende samarbeid.

Politikerne vil også i første rekke bli involvert i de overordnede og strategiske spørsmålene. Når det kommer til de enkelte innsatsområdene og konkrete prosjektene, er det spesialistene som overtar. Dette kan bidra til å skape avstand mellom deltakerne. De får ikke et forhold til summen av aktivitetene. Det regionale samarbeidet blir et sak-til-sak-samarbeid med utgangspunkt i enkeltprosjekter, og ikke et bredt og forpliktende samarbeid.

Deltakerne kan opptre individualistisk, solidarisk, konkurranseorientert eller fiendtlig. Deres foretrukne handlingsmodus kan også variere. De kan prioritere ensidig handling, forhandling, flertallbeslutninger eller hierarkisk styring. Likeså kan de innta forskjellige roller, som f.eks. pådriver, kontrollør, medløper eller bremsekloss. Interaksjonsorienteringen vil være med på å bestemme hvilke atferdsregler, beslutningsprinsipper og organisasjonsstrukturer som det kan dannes enighet om.

Samarbeidet vil dessuten være påvirket av antallet deltakere, maktforholdene og de bindingene og avhengighetene som eksisterer. En begrenset krets av deltakere og et tydelig maktsenter vil normalt gjøre samarbeidet enklere enn der hvor det er mange og relativt jevnstore deltakere. Når antallet og likevekten øker, stilles det større krav til interesseavveining og søking etter kompromisser.

Ellers vil samarbeidsviljen bli preget av hvilke erfaringer som er høstet fra tidligere samarbeid, tilliten til de andre og deres hensikter, hvilke alternative handlingsmuligheter som finnes og hvor gunstige disse vurderes.

4.4 *Institusjonelle rammebetingelser*

Hvilken intern organisasjonsform blir valgt? Finnes det spesifikke framgangsmåter for å løse fordelingskonflikter innenfor regionen? I hvilken grad virker de eksterne rammebetingelsene fremmende eller hemmende på regionalt samarbeid? Gjennomføres det regionalpolitiske tiltak på nasjonalt eller overnasjonalt nivå for å stimulere til regionalt samarbeid?

Det kan skilles mellom interne og eksterne rammebetingelser, som gjennom incentiver og restriksjoner kanaliserer og begrenser handlinger. I former for selvstyring som beror på frivillighet, vil de interne rammebetingelsene være gjenstand for forhandling. Alt samarbeid krever imidlertid en viss institusjonalisering. Det må være en organisatorisk kjerne som ivaretar ledelse, administrasjon, kommunikasjon, konfliktregulering, konsensusdannelse, oppfølging og kontroll. Ledelsesfunksjonen omfatter både utvikling av nye initiativ innad og representasjon av regionen utad. Det er også viktig å sørge for framgangsmåter og instanser som sikrer legitimasjon. Et samarbeid vil gå lettere når det finnes systemer for å regulere konflikter og unngå kommunikasjonsbarrierer. Hva som her kreves, vil delvis være avhengig av deltakernes forventninger. Det vil si hvilken form de mener samarbeidet må ha for at de skal ta det alvorlig.

I den interne institusjonaliseringen oppstår det lett en spenning mellom ”myke” og ”harde” former for institusjonalisering. Næringsaktører og andre eksterne aktører ønsker gjerne frivillighet og uformelle arbeidsformer. De er mer opptatt av prosesser enn av strukturer. Politisk-administrative deltakere legger derimot mer vekt på klart definerte roller og kompetanseområder, som kan sikre representativitet og legitimitet. De er opptatt av formelle strukturer og av hvordan disse er knyttet opp mot de etablerte, politiske beslutningssystemene. For sterk institusjonalisering kan svekke evnen til innovasjon og raske tilpasninger, mens for svak institusjonalisering kan svekke evnen til beslutning, iverksetting og oppfølging. Det må derfor finnes en hensiktsmessig balanse mellom formalisering og åpen interaksjon i nettverksbaserte forbindelser.

De eksterne rammebetingelsene omfatter de institusjonene og regelsystemene som i stor grad må tas for gitt. Det dreier seg om lover og forskrifter, hierarkisk styring fra overordnet nivå, oppgave- og ansvarsfordelingen i forvaltningen, bevilgnings- og rapporteringssystemer, de deltakende organisasjonenes organisasjonsstrukturer osv. De eksterne rammebetingelsene angir deltakernes selvstyringspotensialer og spillerommet for kompromisser. Ikke minst er de med på å fastsette hvilke ressurser deltakerne har tilgang til og kan bringe inn i samarbeidet.

Regionalt samarbeid møter et flernivåproblem ved at deltakerne på ulike måter er bundet opp i vertikale strukturer. Formen på og innholdet i samhandlingen mellom kommuner, fylkeskommuner og stat er derfor viktig. Samarbeidet kan også bli svekket ved at det finnes alternative fora for problemhåndtering med lavere transaksjonskostnader. Det vil si at saker fortrinnsvis blir behandlet sektorielt eller bilateralt.

4.5 *Prosessendogen egendynamikk*

Hvem har prosesslederansvaret? Blir prosessfunksjonene målrettet utviklet og fordelt eller oppstår slike roller mer spontant og uplanlagt? Hvordan motiveres aktørene til samarbeid? Hva gjøres for å integrere potensielle tapere? Hvordan blir deltakelsen til næringslivet og andre samfunnsinteresser organisert? På hvilke måter blir læring og tillitsbygging ivarettatt? Hvordan etableres forbindelsen mellom de overordnede målformuleringene og realiseringen av konkrete prosjekter (identifisering, prioritering, valg av bærere, finansiering, oppfølging og kontroll)?

Alle samarbeidsprosesser har sin egendynamikk knyttet til de sosiale relasjonene som utvikles mellom deltakerne. Ledelsesfunksjonen er her viktig. Det gjelder å bringe sammen de relevante aktørene, skape hensiktsmessige grupper, etablere felles spilleregler og fremme holdninger som letter samarbeidet. Samarbeidet vil være avhengig av at det finnes pådrivere og entreprenører. Det vil også være avhengig av evnen til en tidlig bearbeiding av konflikter. Hvis for mange potensielle samarbeidsområder legges brakk på grunn av fastlåste konflikter, smuldrer grunnlaget for samarbeidet opp. En kritisk faktor er derfor evnen til å transformere konflikter på produktivt vis, slik at det skapes vinn-vinn-situasjoner.

Samarbeidet vil bli vanskeliggjort når deltakerne ikke klarer å sette seg selv i hverandres sted. Det blir også vanskeliggjort når fordelingskonflikter dominerer og de gruppedynamiske prosessene stadig forstyrres utenfra. Ulikevekt og forskjeller i makt- og påvirkningsmuligheter kan bidra til en mer effektiv gjennomføring, men kan samtidig skape økt konflikt mellom deltakerne. Tilsvarende kan konsensusprinsippet fremme samarbeid og kollektiv handling. På den andre siden kan kravet om enstemmighet føre til at det alltid blir de minst forandringsvillige – de som helst vil ha status quo – som legger premissene. Hensynet til å bevare samarbeidet kan dermed gå på bekostning av en god oppgaveløsning.

En viktig side ved prosessledelsen er hvordan man søker å bygge tillit og tilrettelegge for felles læring. Hovedtanken med samarbeidet er at alle skal få til mer sammen enn ved å opptre alene. Den felles handlingsevnen må utvides. Samtidig er det vesentlig å sikre

iverksetting og oppnå konkrete resultater, slik at deltakerne ser nytten av å samarbeide. Jo mindre institusjonalisert samarbeidet er, desto større betydning får personlige egenskaper, sosiale normer og andre påvirkningsfaktorer utenfra. Slike forhold betyr vanligvis mer i en tidlig fase av samarbeidet enn i seinere faser.

Når samarbeidet kjører seg fast, er det viktig om det finnes en mulighet for å gripe tilbake til hierarkisk styring. En annen stor utfordring når resultatene skal sikres, er å få prosjektene integrert i de eksisterende organisasjonsstrukturene, med de tilleggsbelastningene og den motstanden som ofte følger. Stimulans ovenfra fra nasjonale eller overnasjonale myndigheter vil kunne lette og påskynde det regionale samarbeidet. Dette kan skje i form av økonomisk støtte, endringer i de institusjonelle spillereglene eller ved sentrale koordineringsinitiativ som skal bygge opp om samvirket på regionalt nivå.

Et samarbeid vil normalt gjennomløpe ulike faser. Det kan f.eks. skilles mellom en oppstartsfase, en planleggingsfase og en gjennomførings- og oppfølgingsfase. Hver av fasene kan innebære viktige forskyvninger: Nye situasjonsdefinisjoner og temaer blir brakt opp. Sammensetningen av deltakere endrer seg. Samarbeidet tar nye former. Mens noen primært er med i utviklingen av planene, blir kanskje andre koblet på i gjennomføringsfasen som iverksettere, finansierer eller støttespillere. Denne overgangen kan samtidig bety en vesentlig dreining i hele samarbeidet: Mens den første fasen er regionorientert og opptatt av overgripende strategier, blir handlingsfasen prosjektorientert og konsentrert om konkrete tiltak.

Legitimasjonstvang kan føre til en flukt inn i spektakulære og synlige prosjekter, som har lett for å tiltrekke seg oppmerksomhet. Det er også en fare for at det satses på prosjekter med en høy egen nytte for de aktuelle deltakerne, men som neglisjerer de regionale fellesgodene som vil være kritiske for regionens framtidige vekstkraft og konkurransevne. Håndteringen av disse spenningene er en viktig utfordring.

4.6 Avslutning

Fylkesplanleggingen blir i økende grad definert som en arena for politikkutforming og regional styring. Dette er en form for samstyring som involverer deltakere fra ulike sektorer og nivåer. For å fremme regional utvikling, satses det på å bygge regionale utviklingskoalisjoner og partnerskap. Disse kan sies å ha en tredelt funksjon: De skal avlaste sentrale myndigheter. De skal aktivisere og styrke den enkelte regions utviklingspotensialer. Og de skal skape synergier gjennom samarbeid.

En region kan ikke utvikles gjennom en slags masterplan i regi av en enkelt aktør. Det kreves et samspill mellom aktører som på ulike måter er avhengige av hverandre. Det som kjennetegner nettverksbasert samarbeid er at ingen medlemmer kan tvinges til å delta. De har hele tiden en exit-opsjon. Partene må derfor være villige og i stand til å binde seg selv. Et reelt nettverkssamarbeid må bygge på prinsippene om gjensidighet, rettferdighet, tillit og respekt.

Healey m.fl. (2002) har karakterisert en velfungerende regional samstyring som en form for "institusjonell kapital". De ser den som en sum av fire andre kapitalformer: Den "styringskapitalen" som utfoldes gjennom det regionale samarbeidet, den "intellektuelle kapitalen" som samarbeidet har frambrakt i form av kunnskaper og ferdigheter, den

”politiske kapitalen” som er skapt gjennom evnen til kollektiv handling samt den ”sosiale kapitalen” som er vokst fram via interaksjon, tillit og empati.

Spørsmålet blir om vi kan gjenfinne slike trekk når vi nå vender blikket mot arbeidet med felles fylkesplan i Trøndelag.

Litteratur

- Amdam, Jørgen (1986): Regional utvikling, sjølhjelp og fylkesplanlegging. Rapport 8605. Volda: Møreforskning.
- Amdam, Roar (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, Peter (2002): Partnerskap – den nye universalløsningen. *Plan* nr 6, s. 4-11.
- Arbo, Peter (2004): "Kan innovasjon planlegges?", i P. Arbo og H. Gammelsæter (red.) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, s. 245-267.
- Arbo, Peter (2005): "Sterke regioner i et næringslivs- og innovasjonsperspektiv", i J. P. Knudsen (red.) *Sterke regioner – forskning og reform.* Bergen: Fagbokforlaget, s. 63-106.
- Arnestad, Georg (2002): "Kulturregion Vestlandet"? Føresetnader og utfordringer for ein felles kulturregion på Vestlandet. Rapport 5/02. Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Benz, Arthur og Dietrich Fürst (2003): "Region – "Regional Governance" – Regionalentwicklung", i. B. Adamaschek og M. Pröhl (Hrsg.) *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie.* Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, s. 11-66.
- Berg, Morgen Emil (2002): *Coaching. Å hjelpe ledere og medarbeidere til å lykkes.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bukve, Oddbjørn (2004): "Funksjonsfordelingsstrid og regionaliseringsinitiativ. Mot ein norsk regionalisme?", i R. Amdam og O. Bukve (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg,* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, s. 85-106
- Bull, Edvard (1984): Historisk utsyn: Toppfolkenes partnerskap – hvordan ble de til? En forfatningshistorisk skisse, *Sosiologi i dag* 2: 3-18.
- Falleth, Eva Irene og Vibeke Johnsen (1996): Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996-1999. NIBR-rapport 1996: 20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Farsund, Arild Aurvåg, Einar Leknes og Torbjørn Årethun (2002): Vestlandsutredningen. Rapport RF-2002/004. Stavanger: Rogalandsforskning.
- From, Johan (1983): Fylkesplanlegging – samordning på sektorane sine premissar? *NordRefo* 1983:4.

- From, Johan og Per Stava (1983): Fylkesplanlegging: Deltaking, samordning, iverksetting. NIBR-rapport 1983: 7. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 8/9 2003: 441-450.
- Healey, Patsy, Göran Cars, Ali Madanipour og Claudio de Magalhaes (2002): "Transforming governance: institutionalist analysis and institutional capacity", i G. Cars, P. Healey, A. Madanipour og C. de Magalhaes (eds.) *Urban Governance, institutional capacity and social milieux*. Aldershot: Ashgate, s. 6-28.
- Hernes, Gudmund (red.) (1978): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Higdem, Ulla (2001): "Planlegging på fylkesnivå", i N. Aarsæther og A. Hagen (red.) *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 131-154.
- Hovik, Signe (1986): Forskning om fylkeskommunen, en litteraturgjennomgang. NIBR-rapport 1986: 13, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Knudsen, Jon P., Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke (2005): En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng. Nordregio Working Paper 2005:1. Stockholm: Nordregio.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1969): Innstilling fra Trøndelagskomiteen. Oppnevnt ved kongelig resolusjon av 20. august 1965. Innstilling avgitt 11. juli 1969.
- Kommunenes Sentralforbund (2005): Sterke regioner - tid for reform. Oslo: Kommuneforlaget.
- KOU 2004:1 Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge. Rapport utarbeidet for KS av Tor Selstad. Oslo: Kommuneforlaget.
- Luhmann, Niklas (1971): *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mydske, Per Kristen (1978): Planlegging og forvaltning. Makt og avmakt i den regionale planleggingen. NIBR-rapport 1978: 45. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Nenseth, Vibeke (1994): Å navigere etter fylkesplanene: Som å seile uten vind. *Plan* 1-2/1994: 20-23.
- Nenseth, Vibeke og Jon Naustdalslid 1992: Evaluering av fylkesplanene 1992-95. NIBR-notat 1992: 119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.
- NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.
- NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.

-
- Olsen, Johan P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv", i J. P. Olsen (red) *Politisk organisering*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Rhodes, Rod A. W. (1996): The new governance: Governing without government. *Political Studies* 44: 652-667.
- Rokkan, Stein (1975): "'Votes Count, Resources Decide': Refleksjoner over territorialitet vs. funksjonalitet i norsk og europeisk politikk", i J. A. Seip og O. Dahl (red.) *Makt og motiv. Et festskrift til Jens Arup Seip*. Oslo: Gyldendal.
- Skjeggedal, Terje (2004): "Den planlagte Namdalen?", i K. Onsager og T. Selstad (red.) *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, s.146-167.
- St.meld. nr. 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Vabo, Signy Irene (1995): Forskning om fylkeskommunen. En kunnskapsstatus. NIBR-notat 1995: 137. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Van Kersbergen, Kees og Frans 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.
- Østerud, Øyvind (1972): *Samfunnsplanlegging og politisk system. En analyse av offentlig planlegging som ideologi*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Østerud, Øyvind (1979): Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.