

Sammendrag

Både Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag startet i 2002 arbeidet med å revidere sine fylkeplaner. I utgangspunktet skulle de lage hver sine planer, slik de alltid har gjort. Fra forrige fylkesplanrunde erfarte de likevel mange sammenfallende utfordringer på tvers av fylkesgrensen. Denne gangen ville de i fellesskap klarlegge disse felles utfordringene. Underveis i prosessen ble planarbeidet i økende grad knyttet sammen. I tillegg kom Trondheim kommune med som en tredje part. Prosessen endte med noe som ikke var planlagt fra starten av: en felles fylkeplan – ”Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett”. Planen ble vedtatt på en felles fylkestingssamling på Stiklestad i oktober 2004 og i Trondheim bystyre i november 2004. I etterkant er det utarbeidet et mer konkret samhandlingsprogram som skal følge opp de prioriterte sakene. Trøndelagsrådet fungerer som styringsgruppe.

Dette er første delrapport fra evalueringen av arbeidet med felles fylkeplan for Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. Vårt arbeid startet i januar 2005, kort tid etter at planen ble vedtatt. Evalueringen skal løpe fram til september 2006. Det vil si at evalueringen skal dekke både planarbeidet og den første fasen av iverksettingen. Kommunenes Sentralforbund er oppdragsgiver for prosjektet.

Hovedvekten i denne rapporten er lagt på prosessen og arbeidet som ledet fram til utarbeidingen av felles fylkesplan i Trøndelag. Oppmerksomheten er dermed rettet mot planbakgrunn, samarbeidet mellom partene, beslutningsprosessene og det felles plandokumentet. Kommunenes syn på denne planen er særlig vektlagt gjennom en egen spørreundersøkelse. Det er også utarbeidet et arbeidsnotat som gir en analytisk ramme for evalueringen (Arbo 2005). Neste delrapport er beregnet til desember 2005 og sluttrapporten til september 2006.

I den foreliggende rapporten baserer vi oss på mange ulike kilder. De viktigste er intervju med 28 nøkkelinformanter, spørreskjema til kommunene i Trøndelag, saksdokumenter, møtereferater, oppslag i media, offentlige utredninger og meldinger samt andre publikasjoner.

Rapporten starter i kapittel 2 med å drøfte bakgrunnen for det plansamarbeidet som har vokst fram i Trøndelag. Hva var det som gjorde at samarbeidet kom i stand? I kapitlet blir det skissert fem alternative forklaringer: Den ene tar utgangspunkt i at Trøndelag er en historisk region. Den andre viser til en internasjonal regionaliseringstrend. Den tredje ser samarbeidet som et uttrykk for fylkeskommunenes overlevelseskamp. Den fjerde baserer seg på at Trøndelag mer og mer er blitt en funksjonell region. Den siste forklaringen trekker fram de regionale entreprenørene. Hver av disse forklaringene blir gjennomgått og drøftet. Hovedkonklusjonen er at det nettopp er et sammenfall av omstendigheter som har lagt grunnlaget for det nye samarbeidet, men at utviklingen klart er blitt preget av regionale entreprenører som aktivt har intervenert og grepet tak i felles utfordringer.

Selve startskuddet for samarbeidet om felles fylkesplan var oppstartskonferansen på Stjørdal i februar 2003, der 120 personer var samlet for å definere de viktigste utfordringene for Trøndelag. Kapittel 3 gjennomgår hva som skjedde i prosessen fra oppstartseminaret til planen ble vedtatt. En rekke ulike aktører medvirket. Det var et tett samarbeid på administrativt nivå. Kommuner, statlige etater og et stort antall nærings- og samfunnsaktører deltok i arbeidsgrupper, på dialogmøter, på planseminarer og i form av høringsuttalelser. Det var to formelle høringsrunder - en på utkastet til planstrategi og en på utkastet til ferdig plan. Planforslagene var også til politisk behandling i mange runder i de to fylkeskommunene og Trondheim kommune. Det tette samarbeidet mellom tre selvstendige organer er nytt. Erfaringene viser at det ble lagt opp til en prosessorientert arbeidsform som skapte stort engasjement og fungerte godt. Sammen med den innledende fokuseringen på felles utfordringer, bidro dette til å bringe partene sammen og muliggjøre et felles plandokument. Selve planen er kortfattet og formen er ny. Det er definert 27 mål med tilhørende strategier. Det er i hovedsak enighet mellom de tre partene om mål og strategier. Planen legger vekt på innovasjon og verdiskaping, med kultur, kunnskap, kreativitet og samhandling som nøkkelbegreper. De viktigste uenighetene har vært knyttet til gasskraftverk og rørledning inn Trondheimsfjorden.

Etablering av partnerskap og partnerskapsavtaler har gradvis vokst fram i Trøndelag i løpet av de siste årene. Partnerskap skal signalisere et forpliktende samarbeid. Intervjuene viser tydelig at partnerskapsbegrepet er blitt en del av dagligtalen, men at begrepet brukes om mange former for samarbeid. I kapittel 4 ser vi nærmere på hvordan medvirkningen i planprosessen har vært gjennomført og hvordan partnerskapsidéen har vært realisert i samarbeidsrelasjonene gjennom prosessen. Partnerskapet mellom Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Trondheim kaller vi det indre partnerskapet. Dette er nytt, og det er tydelig hvordan samarbeidet har utviklet seg både administrativt og politisk i løpet av perioden. Trøndelagsrådet har vært den sentrale arenaen og knutepunktet for det indre partnerskapet. Mange ulike ytre partnerskap har også vært involvert. Partene har i stor grad satset på å benytte allerede eksisterende partnerskap/samarbeid og medvirkningsfora. Disse har omfattet kommunene, virkemiddelaktører, sentrale bedrifter og næringsorganisasjoner, regional stat, utdannings- og forskningsinstitusjoner, ungdom og kulturlivet i regionen. En egen spørreundersøkelse viser at kommunene stort sett er fornøyd med plansamarbeidet, kommunenes medvirkning og den innretning som planen har fått. Trondheim kommunes deltakelse og engasjement blir hilst velkommen. Samtidig er de avventende til oppfølgingen av planen. De samme synspunktene og holdningene går igjen blant de øvrige informantene.

I kapittel 5 går vi nærmere inn på deltakernes oppfatninger av hvordan prosessen har forløpt. I kapitlet er det særlig relasjonene mellom samarbeidspartnerne samt forholdet mellom makt og tillit, plan og prosess som undersøkes. Med tre selvstendige organer som har ulik politisk organisering, har koordineringen av beslutningssystemene vært en utfordring. Hvem som oppleves som pådriver varierer litt, men de tre ordførerne, den administrative toppledelsen i fylkene og Trøndelagsrådet trekkes oftest fram. Mange peker også på at Nord-Trøndelag så langt har vært den sterkeste pådriveren i prosessen. Samtidig var Nord-Trøndelag lenge i tvil om de ville gå for en felles plan. Skeptikerne til plansamarbeidet er vanskeligere å finne. Uenighet og konflikter er blitt håndtert. Selv om det ikke er enighet om alt, ser det ikke ut til at noen av de tre partene framstår som tydelige vinnere eller tapere. Motivasjonen for å inngå i samarbeidet har vært ulik. Sør-Trøndelag flagger stadig ønsker om sammenslutning til et Stor-Trøndelag, mens nordtrønderne ser nettopp samarbeidet som et alternativ til sammenslåing. Dette har likevel ikke blitt oppfattet som et hinder for å gå videre. Posisjonene er åpne og velkjente. Startfasen var ikke preget av utbredt tillit, men heller ikke noen stor mistillit mellom partene. Underveis har tilliten økt og de er blitt tryggere på hverandre på både politisk og

administrativt nivå. Trondheim har hatt en positiv rolle som brobygger og megler. Samarbeidssituasjonen har gradvis nærmet seg en form for "velvillig tillit", som er en viktig ressurs for å sikre smidigheten i governance-pregede beslutningsprosesser. Så spør det om balansen mellom tillit og makt er robust nok for de neste fasene i plansamarbeidet. Selv om alle legger stor vekt på prosessen og utviklingen av samarbeidsarenaer, vil samarbeidet i neste omgang bli målt ut fra hvilke resultater det gir.

En viktig hensikt med en følgeevaluering er å gi råd og innspill som kan brukes av partene i det videre arbeid. Dette er ikke lett. I et så omfattende samarbeid som nå foregår i Trøndelag, er det vanskelig å sette fingeren på konkrete ting og si hva som burde ha vært gjort annerledes. I kapittel 6 har vi i stedet valgt å peke på noen sentrale dilemmaer og avveininger som en må fokusere på i fortsettelsen. Disse er samlet under fire overskrifter: synkronisering av beslutningsprosessene, Trøndelagsrådets myndighet, forholdet mellom indre og ytre partnerskap og iverksettelsesfasen.

a) Synkroniseringen av beslutningsprosessene. Tempoet i beslutningsprosessene har vært forskjellig i det indre partnerskapet, der Nord-Trøndelag av flere grunner synes å ha hatt mest "trøkk" på arbeidet. Samkjøringen har vært overkommelig så langt, men manglende synkronisering kan bli problematisk i det videre arbeidet med mange enkeltsaker som skal følges opp. Dette kan føre til at tilliten svekkes og gi rom for mistillit og uønskede makt demonstrasjoner. Samtidig kan en sterkere samordning av beslutningsprosessene medføre at tempoet senkes, slik at framdriften svekkes. Det kan igjen påvirke legitimiteten.

b) Trøndelagsrådets myndighet. Det er en rådende oppfatning at Trøndelagsrådet er blitt vitalisert gjennom prosessen med felles fylkesplan. Spørsmålet om en utvidelse eller endret sammensetning har allerede blitt reist. Hovedspørsmålet er hvilken rolle rådet skal ha i framtida. Ett sentralt aspekt dreier seg her om autorisasjon og representasjon. Rådet har i dag ingen representativ sammensetning ut fra prinsippet om forholdstallsvalg. Jo mer beslutningsmyndighet som legges til organet, desto større blir behovet for å sikre representativitet. På den andre siden vil økt representativitet også være et argument for å gi organet mer makt. Et annet aspekt er konsensusprinsippet. Trøndelagsrådet har gjennom planarbeidet fungert som en konstruktiv arena for avklaring i konfliktspørsmål. Men kravet om konsensus kan vanskeliggjøre beslutninger og redusere spillerommet. Hvis rådet fortsatt lykkes som konfliktløser og konsensusbygger, kan det styrke sin autoritet i regionalpolitikken. Hvis ikke, er veien kort tilbake til et "supperåd". Synet på en sammenslutning av fylkeskommunene er ulikt mellom nord og sør. Spørsmålet om endringer i Trøndelagsrådets myndighetsområde og beslutningsprinsipper må sees i lys av denne motsetningen, men samarbeidet kan også gi rådet en prestisje som reelt skaper endringer uten en direkte kobling mellom vedtak og makt til å iverksette.

c) Forholdet mellom det indre og ytre partnerskapet. Partnerskapsarbeid er krevende, og det blir ekstra krevende når det parallelt skal etableres indre partnerskap og ytre partnerskap med et regionbyggende siktemål. Det kan her utvikles både gode og onde sirkler. Samarbeidet omkring felles fylkesplan har vært i en god sirkel med økende engasjement, deltakelse og oppmerksomhet. I oppfølgingen er det mange hensyn som må balanseres. Det er en risiko for fragmentering og politisk faneflukt. De folkevalgte organene kan bli gisler til ytre partnerskap med demokratisk underskudd. Partnerskapsarbeidet kan bli underminert gjennom politiske godkjenningsrunder, forhandlinger og kompromisser. Planer og programmer kan også ende opp som alt for rigide styringsredskaper. Dessuten er det en fare for at planleggingen opphever seg selv som samordnende virksomhet og i stedet blir et regionalt mobiliseringsinstrument.

d) Mange uttrykker spenning og forventninger til neste fase – den ”kritiske” i iverksettingen. Dels dreier denne spenningen seg om forventninger til realiseringen av det konkrete innholdet i planene, og dels til hvordan det videre samarbeidet vil forløpe. I hvilken grad de involverte partene vil si seg tilfreds med iverksettingen, beror på flere faktorer. For det første fortolkning av mål og strategier, for det andre hvordan tiltakene konkretiseres, for det tredje hvordan statlig politikk og andre ytre rammebetingelser utformes og til sist balansen mellom makt og tillit i gjennomføringsfasen. Alle disse faktorene rommer mye uforutsigbarhet og bidrar til at utfallet av den videre prosessen framstår som svært åpen til tross for at samarbeidet fram til vedtatt plan må karakteriseres som godt og vellykket.