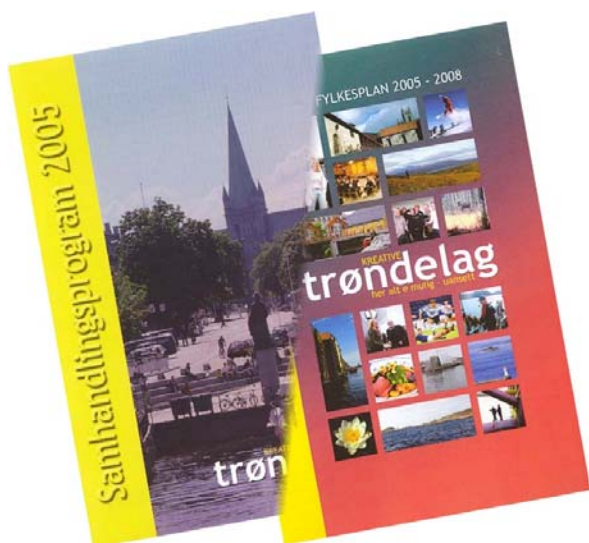


Rapport
2006:1

Iverksetting av planprodukt og planprosess

Evaluering av Felles fylkesplan 2005 - 2008 for Trøndelag

Delrapport II



Elisabeth Angell
Toril Ringholm

Tittel : **Iverksetting av planprodukt og planprosess**
Evaluering av felles fylkesplan 2005 – 2008 for Trøndelag

Forfattere : Elisabeth Angell og Toril Ringholm

Samarbeidarapport: 2006:1
Norut NIBR Finnmark
og Norut Samfunn

ISBN : 82-7571-149-5

Oppdragsgiver : KS

Prosjektleder : Peter Arbo

Oppsummering : Dette er andre delrapport fra evalueringen av felles fylkesplan i Trøndelag 2005-2008; "Kreative Trøndelag. Her alt e mulig - uansett". Rapporten tar for seg iverksettingen, definert som det som gjøres fra felles fylkesplan ble vedtatt. Iverksettingen er særlig knyttet til Samhandlingsprogrammene for 2005 og 2006 og seks case derfra studeres nærmere. Viktige stikkord er motivasjonen til samarbeid, forholdet mellom makt og tillit, samt plan som produkt og prosess.

Emneord : Iverksetting – Fylkesplanlegging – Regionplanlegging – Regionalisering – Trøndelag – Partnerskap

Dato : Mars 2006.

Antall sider : 59

Pris : kr 120,-

Utgiver : Norut NIBR Finnmark as
Follums vei 33
9510 ALTA

Foretaksnummer 983 551 661 MVA

Telefon: 78 45 71 00
Telefaks: 78 45 71 01
www.finnmark.norut.no

Trykk : Norut NIBR Finnmark as

Forord

Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommuner gikk sammen med storbyen Trondheim om å lage en felles fylkesplan – ”Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett”. Planen gjelder for perioden 2005-2008. Dette er første gang i historien at to fylkeskommuner og en storby har gått sammen om å lage en slik felles regionplan.

Norut NIBR Finnmark i samarbeid med Norut Samfunn evaluerer dette. Evalueringen omfatter prosessen fram til felles fylkesplan og den videre oppfølgingen og gjennomføringen av planen. Arbeidet utføres av et team bestående av Peter Arbo (prosjektleder), Elisabeth Angell (Norut NIBR Finnmark) og Toril Ringholm (Norut Samfunn). KS er oppdragsgiver og står for finansieringen av forskningsprosjektet.

Dette er delrapport II i følgeevalueringen av Felles fylkesplan i Trøndelag. Rapporten fokuserer på iverksettingen av planen. Først problematiseres begrepet iverksetting, og det gjøres en avgrensning. Deretter fokuseres det på iverksettingen av innhold og prosess i Samhandlingsprogrammene, samt drøfting av disse sidene. Det er tidligere levert to dokument: Et arbeidsnotat (Arbo 2005); ”Fylkesplanlegging og regional samstyring”, og delrapport I (Arbo, Angell og Ringsholm 2005); ”En plan som ikke var planlagt...” Delrapport I konsentrerte seg om prosessene rundt utformingen av selve planen og tok for seg fasen fram til planen ble endelig vedtatt, i oktober 2004.

Forskningsprosjektet startet opp i januar 2005 og skal gå fram til høsten 2006.

Vi har også i utarbeidingen av denne rapporten hatt meget god hjelp og støtte fra en prosjektgruppe som oppdragsgiver har nedsatt. Gruppa består av:

Kirsten Haugum, Nord-Trøndelag fylkeskommune
Karen Havdal, Sør-Trøndelag fylkeskommune
Sigmund Knutsen, Trondheim kommune
Berit Aarsnes, Kommunenes Sentralforbund
Øistein Gjølberg Karlsen, Kommunenes Sentralforbund

I tillegg har KS nedsatt en referansegruppe som består av prosjektgruppen supplert med:

Stein Ovesen, Troms fylkeskommune
Gudrun Mathisen, Hordaland fylkeskommune
Ole Olsbu, Aust-Agder fylkeskommune

Vi vil takke prosjektgruppa og referansegruppa for den bistanden vi har fått. Vi vil også takke de mange som har stilt opp til intervjuer og ellers vært behjelpelige med å framskaffe informasjon og bakgrunnsmateriale. Samtidig vil vi understreke at vi selv står ansvarlige for de vurderingene og konklusjonene som rapporten inneholder.

Alta, januar 2006

Sveinung Eikeland
Adm. Direktør

Innhold

Forord	3
Sammendrag	7
1 Innledning	11
1.1 Felles fylkesplan og årlige samhandlingsprogram	11
1.2 Evalueringens mandat	11
1.3 Metode og datagrunnlag	12
1.3.1 Nærmere om casestudiene	12
1.3.2 De utvalgte case	13
1.4 Rapportens oppbygging	14
2 Iverksetting av plandokumentet "Felles fylkesplan"	15
2.1 Planleggingsbegrep i endring – iverksettingsbegrep i endring	15
2.2 Iverksettingen av Felles fylkesplan som plan og prosess	17
2.3 Når starter iverksettinga?	18
3 Utformingen av samhandlingsprogrammene	19
3.1 Samhandlingsprogrammet 2005	19
3.1.1 Den politiske beslutningsprosessen	19
3.1.2 Innhold i Samhandlingsprogramet 2005	20
3.2 Samhandlingsprogrammet 2006	22
3.2.1 Den politiske beslutningsprosessen	22
3.2.2 Innhold i Samhandlingsprogrammet for 2006	23
3.3 Sammenligning av de to første samhandlingsprogrammene	25
4 Iverksetting av plandokumentet	27
4.1 Generelt om organiseringen	27
4.2 Innflagging Trøndelag	28
4.2.1 Innhold	28
4.2.2 Historikk	28
4.2.3 Involvering i gjennomføringen	29
4.2.4 Er tiltaket gjennomført?	29
4.3 Godshåndtering i et intermodalt system	29
4.3.1 Innhold	29
4.3.2 Historikk	30
4.3.3 Involvering i gjennomføringen	30
4.3.4 Er tiltaket gjennomført?	31
4.4 Utbygging av Saemien Sijte, Snåsa	31
4.4.1 Innhold	31
4.4.2 Historikk	31
4.4.3 Involvering i gjennomføring	32
4.4.4 Er tiltaket gjennomført?	33
4.5 Mære, nav i småskala matproduksjon	33
4.5.1 Innhold	33

4.5.2	Historikk	34
4.5.3	Involvering i gjennomføringen	34
4.5.4	Er tiltaket gjennomført?	35
4.6	Rockmuseum.....	35
4.6.1	Innhold	36
4.6.2	Historikk	36
4.6.3	Involvering i gjennomføringen	37
4.6.4	Er tiltaket gjennomført?	37
4.7	Samlokalisering av NTNU.....	38
4.7.1	Innhold	38
4.7.2	Historikk	39
4.7.3	Involvering i gjennomføring	39
4.7.4	Er tiltaket gjennomført?	40
4.8	Fellestrekk ved casene	40
4.8.1	Aktivering av partnerskapene i gjennomføringen.....	40
4.8.2	Politisk og administrativ involvering i gjennomføringen	41
5	Partnerskap, samarbeid og demokrati.....	43
5.1	Motivasjon for videre samarbeid?.....	43
5.1.1	Samarbeid i det indre partnerskapet – overordnet nivå.....	43
5.1.2	Det indre partnerskapet lite involvert i samarbeidet om enkelttiltak	45
5.1.3	Samarbeid og partnerskap på tiltaksnivå.....	47
5.2	Iverksetting med makt eller tillit?	47
5.2.1	Tillit som koordineringsmekanisme.....	47
5.2.2	Usikkerhet om endring i tilliten	48
5.2.3	”Makt til” eller ”makt over”?.....	49
5.2.4	Ansvarsdeling og fravær av maktkamp	50
5.3	Medvirkning og demokrati.....	51
5.3.1	Partnerskap på administrativt eller politisk nivå?	51
5.3.2	Iverksettingseffektivitet og demokratiske effekter.....	53
5.3.3	Håndteringen av et demokratisk samarbeidsdilemma.....	54
6	Produkt og prosess	55
6.1	Iverksetting av innhold.....	55
6.2	Iverksetting av prosessen	56
	Litteratur	58

Sammendrag

Denne andre delrapporten, "Iverksetting av planprodukt og planprosess" i følgeevalueringen av Felles fylkesplan i Trøndelag, følger den første fasen av iverksettingen av planen.

Starten av iverksettingen har vi definert fra tidspunktet Felles fylkesplan ble vedtatt. Arbeidet med å konkretisere Felles fylkesplan i et handlingsprogram, kalt Samhandlingsprogrammet (SHP), blir dermed prosessen rundt iverksettingen. Dette er et valg som kan problematiseres, idet iverksetting, på samme måte som planleggingsbegrepet har gjennomgått en endringsprosess. Et økt fokus på prosesselementet i offentlig planlegging medfører at en undersøkelse av iverksettingen må fokusere på iverksetting av så vel *planprosessen* som *planproduktet*. Prosessuelle elementer som medvirkning, dialog, forhandling, samarbeid og læring tillegges stor betydning i de nye planleggingsformene. Dette innebærer at fokuset på planproduktet gjerne er blitt nedtonet. Likevel er den skrevne planen en håndfast dokumentasjon på at prosessen har munnet ut i vedtak om framtidig endring og utvikling, og dette kan mer tolkes som en utvidelse av planleggingsbegrepet til å favne både prosess og produkt. Evalueringen av prosessen fram til vedtatt Felles fylkesplan jfr. Delrapport I, Arbo, Angell og Ringholm 2005, har vist at det legges like stor vekt på gjennomføringen av innholdet i planen som på det å vedlikeholde de gode samarbeidsrelasjonene som var etablert i prosessen.

Både teoretisk og empirisk peker dette i retning av et delt fokus i undersøkelsen av iverksettingen av Felles fylkesplan: En todelt evaluering som både handler om i hvilken grad det har lyktes å realisere den politikken som er nedfelt i plandokumentet og om samarbeidet i de ulike partnerskapene. I studiet av disse to aspektene har vi valgt å undersøke utformingen og iverksettingen av Samhandlingsprogrammene.

Det viser seg at utformingen av Samhandlingsprogrammet for 2005 (SHP 2005) var i sluttfasen da Felles fylkesplan var vedtatt. Det ble derfor en noe hektisk prosess å skulle få disse til å gå i hop. For både Samhandlingsprogrammet for 2005 og for 2006 har Trøndelagsrådet vært det sentrale organet for å utforme og prioritere tiltak og for å utarbeide selve forslagene. De ytre partnerskapene var i liten grad direkte knyttet inn i sluttfasen med SHP for 2005. For SHP 2006 er de i noen grad trukket inn. De var med på å vurdere status for tiltakene fra 2005 og hvilke som burde videreføres og hvilke som kunne utkvitteres, samt behov for nye tiltak. Mange fra det ytre partnerskapet ble også invitert inn i Trøndelagsrådets miniseminar om programmene. Samhandlingsprogrammet følger samme prosedyrer som plandokumentet. Det fattes formelle vedtak i de respektive fylkestingene og bystyret/formannskap. Prosessen rundt SHP 2006 pågikk som en selvstendig og klarere prosess, bl.a. fordi en unngikk parallellkjøringen med selve planen, slik det skjedde i 2005. Da planen for 2005 skulle vedtas var det klare politiske uenigheter, både knyttet til geografi (etter fylkesvise skillelinjer) og etter partipolitisk ståsted. Det var ikke tilsvarende kontroverser for SHP 2006. Stridighetene lå da utenfor programmet.

Innholdsmessig er det mange fellestrekk ved SHP for 2005 og 2006. Det ble formulert tre kriterier for tiltakene i SHP for 2005, disse er videreført for 2006. Det var 46 tiltak i SHP 2005, disse er redusert til 41 i SHP for 2006. 25 av disse er en videreføring og dels omformuleringer av tiltak som også var med i 2005. Det er 16 nye tiltak for 2006. Av de tiltakene som ikke ble videreført er noen faktisk gjennomført, andre videreføres utenom at de er med videre i programmet og atter andre har falt bort fordi de ikke er relevant lengre. Strukturen for 2006 er noe endret i forhold til 2005. SHP for 2006 er knyttet opp direkte til overskriftene og målene i Felles fylkesplan. Likevel beholdes en forbindelse til SHP 2005 gjennom at det i 2006 er definerte satsingsområder som overlapper overskriftene fra 2005.

Vi har valgt å følge seks case fra Samhandlingsprogrammet 2005 når vi skal studere iverksettingen nærmere. Disse representerer en stor spredning på saksområder og hvilke typer tiltak som er prioritert. De fleste av disse tiltakene var startet opp uavhengig og også før SHP for 2005 kom på plass. De fleste vil nok også ha greid seg godt uten å være tiltak i SHP, de hadde allerede klare forankringer andre steder. Likevel påpekte flere av de mest sentrale aktørene i tiltakene betydningen av å være tiltak i Samhandlingsprogrammet. De enkelte tiltakene har knyttet til seg partnerskap, etablert ut fra hvem de oppfatter som relevant. Det er likevel interessant å se at få av tiltakene har nettverk der det indre partnerskapet er de mest sentrale aktørene. For mange av tiltakene omfatter kontakten med det indre partnerskapet, kontakt med det organet som har ansvar for det respektive tiltaket. Ofte er det så godt som ingen kontakt med de øvrige partene. Det er fra administrasjonen den jevnlig oppfølgingen skjer. De fleste tiltakene har likevel noen politikere som har vært viktige for framdriften i enkelte faser. Det kan enten være lokalt, regionalt eller på nasjonalt nivå. Alle de seks casene har hatt progresjon i løpet av 2005 og har nådd en milepæl eller kommet viktige skritt lengre i iverksettingen, men ingen av de seks tiltakene er gjennomført fullt ut. Fire av disse tiltakene er videreført i SHP for 2006. De to tiltakene som er tatt ut, blir likevel videreført utenfor programmet. Det synes å være en felles forståelse blant partnerne om at en må regne med at ikke alle tiltakene kan iverksettes i løpet av det året Samhandlingsprogrammet gjelder for.

Samarbeidsprosessen ser ut til å ha forløpt gjennomgående uten betydelige motsetninger og konflikter. Unntaket er en periode i oktober 2005, der det oppsto en konflikt omkring et eventuelt kjøp av Trondheim energiverk. Konflikten var ikke direkte relatert til planprosessen, men kan likevel ha fått betydning for tillitsforholdet i samarbeidet. Det samme kan gjelde med hensyn til spenningsforhold i tilknytning til realisering av enkelttiltak, men på dette tidspunkt i evalueringen har vi ikke holdepunkter for å si om tilliten mellom de tre partnerne i det indre partnerskapet er svekket.

Vi har registrert lite maktkamp i iverksettingsfasen. Blant de seks casene er det ett der det har vært sterk konflikt. Imidlertid finner vi i denne konflikten også eksempel på at makten har vært et konstruktivt element.

Også på overordnet nivå, i det politiske samarbeidsorganet Trøndelagsrådet, synes konfliktnivået å være lavt og samarbeidet smidig organisert. Samtidig gir nettopp dette grunn til å peke på muligheten for en viss motsetning mellom effektivitet i iverksettingen og ivaretagelsen av demokratiske verdier. Selv om det er gjort grep for å bedre synkroniseringen av politisk behandling i de respektive beslutningssystemene, er det behov for samordning av synspunkter og formuleringer før møtene i Trøndelagsrådet. Dette skjer i formøter. Tatt i betraktning at Trøndelagsrådet ikke er et representativt sammensatt råd, er det grunn til å reflektere over demokratieffekten av dette. Her er ikke datamaterialet tilstrekkelig til å trekke konklusjoner.

Rapporten oppsummeres med spørsmål om hvorvidt en kan hevde at planen gjennomføres som et harmonisk samspill mellom plandokumentet og planprosessen, eller om det er slik at organiseringen av gjennomføringen av plandokumentet skjer slik at den best mulig styrker videreføringen av samarbeidet. Forankringen for dette kanskje noe provoserende spørsmålet finner vi for det første i det at gjennomføringen av de enkelte tiltakene ser ut til å være organisert slik at konflikt reduseres, for det andre i at alle partnerne relativt enkelt har fått inn "hjertesaker" på Samhandlingsprogrammet, selv om de i og for seg ikke tilfredsstilte alle de tre kriteriene som det i utgangspunktet var enighet om. For det tredje er det tatt inn en rekke tiltak som allerede var i god gjenge og hvor det er liten grunn til å anta at det å komme inn i Samhandlingsprogrammet har utgjort noen forskjell for gjennomføringen.

1 Innledning

Det var historisk da Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommuner gikk sammen med storbyen Trondheim om å lage en felles fylkesplan – ”Kreative Trøndelag. Her alt e mulig uansett”. Denne ble vedtatt høsten 2004 og gjelder for perioden 2005-2008. Arbeidet med planen fulgte i stor grad forslagene fra planlovutvalget (NOU 2000:22).

Dette er delrapport II i følgeevalueringen av Felles fylkesplan i Trøndelag. Rapporten er konsentrert om iverksettingen. I starten gjøres det en drøfting og avgrensning av hvordan vi forstår ”iverksetting” og i dette prosjektet defineres iverksettingen fra det tidspunktet da Felles fylkesplan ble vedtatt. Derfor følger vi ”Samhandlingsprogrammene”, de konkretiserende årlige handlingsprogrammene, og ser på gjennomføringen av disse. Studien har fokus både på innholdssiden og på de prosessuelle aspektene ved iverksettingen.

Sommeren 2005 ble de to første dokumentene i følgeevalueringen utgitt; Et arbeidsnotat (Arbo 2005) og delrapport I (Arbo, Angell og Ringholm 2005). Delrapport I vektlegger prosessene rundt utformingen av selve planen og tok for seg fasen fram til planen ble endelig vedtatt, i oktober 2004. Oppsummeringsvis ble det presentert fire utfordringsområder som vi mener det må tas tak i framover. Dette er; iverksettingen av planen, synkronisering av beslutningsprosessene, Trøndelagsrådets rolle og forholdet mellom indre og ytre partnerskap. Arbeidsnotatet plasserte plansamarbeidet i Trøndelag inn i en større kontekst med andre regionale samarbeid i Norge. Dette danner også en bakgrunn og den forskningsmessige rammen for hele forskningsoppdraget.

1.1 Felles fylkesplan og årlige samhandlingsprogram

For bedre å kunne gjennomføre Felles fylkesplan besluttet Trøndelagsrådet å lage årlige handlingsprogram, kalt Samhandlingsprogram. Disse er en konkretisering av tiltak som skal iverksettes slik at målene i Felles fylkesplan kan nås i løpet av den perioden planen gjelder for. Ved årsskiftet 2004/2005 ble det vedtatt et samhandlingsprogram for 2005 og i desember 2005/januar 2006 ble det vedtatt et samhandlingsprogram for 2006. Vi har definert startpunktet for iverksettingen av Felles fylkesplan fra det tidspunktet denne planen ble vedtatt, i oktober/desember 2004 jfr. kap. 2. Samhandlingsprogrammene framstår dermed som det sentrale redskapet for iverksettingen av Felles fylkesplan.

1.2 Evalueringens mandat

KS, som er oppdragsgiver for dette prosjektet, har lagt vekt på at evalueringen skal belyse fem hovedspørsmål:

- 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 følge opp disse spørsmålene, dels i delrapport I, dels i delrapport II og videre i sluttrapporten som kommer høsten 2006. Samtidig er vi opptatt av å plassere plansamarbeidet i Trøndelag i en større kontekst. Denne har vi redegjort nærmere for i arbeidsnotatet ”Fylkesplanlegging og regional samstyring” (Arbo 2005). Dette arbeidsnotatet kan sees som et bakgrunnsdokument for de øvrige rapporter.

1.3 Metode og datagrunnlag

Datagrunnlaget for denne rapporten er grovt sett to typer data. For det første faktiske opplysninger om hvordan iverksettingen skjer; hvem som er involvert, hvordan dette skjer og hvor langt prosessen er kommet. De konkretiserende årsprogrammene – Samhandlingsprogrammene (SHP) er derfor meget sentrale, det gjelder både selve dokumentene og prosessene rundt utforming og gjennomføring. For det andre består datamaterialet av holdninger og oppfatninger blant de involverte om måten iverksettingen skjer på og om forventninger til det videre samarbeidet. Datamaterialet henter vi fra flere forskjellige kilder.

For det første har vi deltatt som observatører i fem av de totalt seks møtene Trøndelagsrådet har hatt i løpet av 2005 og en gang i bystyret i Trondheim. For det andre har vi gjort oppfølgingsintervju med fire av de mest sentrale aktørene som har arbeidet med iverksettingen av Felles fylkesplan, samt kortere intervju med to sentrale politikere. I tillegg har vi hatt 21 intervjuer med personer som på ulike måter er involvert i de enkelte tiltakene. Disse er valgt ut underveis, slik at vi har foretatt nye intervju når vi er blitt oppmerksomme på nye viktige informanter, eller har fått opplysninger som har gjort at vi har villet sjekke ut om organer som kunne forventes å delta faktisk gjør det. Dette blir til sammen 27 intervju. Noen av intervjuene er gjennomført via telefon og andre er gjort ansikt til ansikt. For det tredje har vi brukt dokumentstudier. I hovedsak dreier det seg om dokumenter i forbindelse med møter i Trøndelagsrådet, fylkestingene og bystyret i Trondheim, samt dokumenter knyttet til det enkelte tiltaket. For det fjerde har vi fulgt Trøndelagsrådet sitt nettsted siden det ble etablert våren 2005, der Samhandlingsprogrammet har en sentral plass. For det femte har vi gjort casestudier av utvalgte tiltak i Samhandlingsprogrammet 2005. For det sjette har vi benyttet oss av intervjumateriale innsamlet i første fase av prosjektet.

1.3.1 Nærmere om casestudiene

De økonomiske og tidsmessige ressursene for evalueringen gir ikke rom for å undersøke iverksettingen av alle de 46 tiltakene i samhandlingsprogrammet. Vi har derfor valgt ut 6 tiltak som vi mener er egnet til å belyse de aktuelle problemstillingene. Utvalget er gjort først og fremst ut fra et prinsipp om maksimal variasjon, men også med henblikk på

prinsippet om kritiske case (Flyvbjerg 1991:149-151). De utvalgskriteriene som er lagt til grunn, er følgende:

- Hver av de tre partnerne i det indre partnerskapet må være representert som ansvarlige for minst ett tiltak
- Både tiltak som det har vært konflikt om og tiltak som det har vært enighet om, må være representert.
- Både tiltak som kan realiseres ved hjelp av regionale krefter, og prosjekt som retter seg inn mot påvirkning av sentrale beslutninger, skal være med i utvalget.
- Tiltak som har en fellesfunksjon for hele eller store deler av regionen og tiltak der effekten er lokalt isolert, må være med.
- Diversitet når det gjelder tema må vektlegges.
- Tiltak som involverer regional stat og tiltak som ikke gjør det, må inkluderes.

I tillegg hadde vi en dialog med de mest sentrale aktørene om både kriterier og synspunkter på konkrete valg av case. Med bakgrunn i dette ble det valgt ut seks case.

1.3.2 De utvalgte case

Tiltak	Ansvarlig	Målomr	Kategorisering
Innflagging Trøndelag	STFK	Internasjonalt trøndersk næringsliv	Nettverksbygging Konkret egeninnsats
Godshåndtering i et intermodalt system	STFK	Mer statlig finans til regionen	Utredning/avklaring Nettverksbygging
Saemien Sijte på Snåsa,	NTFK	Samisk	Myndighetspåv. Nettverksbygging Konkret egeninnsats
Mære, nav i småskala matproduksjon	NTFK	Mat	Nettverksbygging Konkret egeninnsats
Rockemuseum,	TK	Kultur	Myndighetspåv. Nettverksbygging Konkret egeninnsats
Samlokalisering NTNU	TK	Utdan/komp	Konkret egeninnsats

Utvalget er gjort på bakgrunn av det som kommer til uttrykk i Samhandlingsprogrammet for 2005. Prosessene har likevel ikke alltid forløpt slik de var forventet/forutsatt å gjøre. I ettertid ser vi at selv om utvalget fyller kriteriene, er det enkelte som er svakere ivaretatt enn ventet. Det gjelder særlig tiltak der effekten ut fra forventningene ville være lokalt isolert. Det har også vist seg at regional stat likevel ikke har vært en svært sentral partner i noen av de seks utvalgte tiltakene.

1.4 Rapportens oppbygging

Denne rapporten har 6 kapitler. Etter denne innledningen problematiseres og avgrenses begrepet "iverksettingen" i kapittel 2. I kapittel 3 beskrives prosess og innhold i Samhandlingsprogrammene for 2005 og 2006 og på slutten ser vi på fellestrekk og forskjeller mellom dem. Kapittel 4 går nærmere inn på iverksettingen av plandokumentet, og vi går nærmere inn i seks case fra Samhandlingsprogrammet for 2005. Det er særlig partnerskap, politisk og administrativ involvering i gjennomføringen og hvor langt disse tiltakene er kommet i iverksettingen vi konsentrerer oss om. Kapittel 5 drøfter tre aspekter ved planprosessen som også var tema i første delrapport. Det er motivasjon for samarbeidet, forholdet mellom makt og tillit, samt medvirkning og demokrati. I kapittel 6 drøfter vi spenningsfeltet mellom plan som produkt og prosess i gjennomføringen.

2 Iverksetting av plandokumentet ”Felles fylkesplan”

Felles fylkesplan for Trøndelag er et dokument som inneholder 6 overordnede tema, 27 mål, og disse er igjen konkretisert i en rekke strategier. Forventningene til en plan er i sin alminnelighet at den skal iverksettes; forventninger som også gjelder for Felles fylkesplan (Arbo, Angell og Ringholm 2005).

Samtidig er ikke selve iverksettingsbegrepet uten videre et entydig begrep. På samme måte som oppfatningene om hva planlegging er har endret seg, sett i forhold til et tradisjonelt rasjonelt planleggingsideal, krever også iverksettingsbegrepet nyanseringer. I dette kapitlet drøfter vi selve iverksettingsbegrepet med hensyn på ulike tilnærminger til hva planlegging er. Vi starter kapitlet med en presentasjon av teoretiske tilnærminger til iverksettingsbegrepet. Deretter peker vi på hvilke problemstillinger dette reiser med hensyn på å undersøke den første fasen av iverksettingen av Felles fylkesplan for Trøndelag. Litt forenklet kan vi betegne dette som et skille mellom plan som prosess og plan som produkt.

2.1 Planleggingsbegrep i endring – iverksettingsbegrep i endring

Begrepet samfunnsplanlegging har gjennomgått en betydelig endringsprosess. Fra å beskrive en i hovedsak mål-middel orientert, rasjonell og hierarkisk organisert aktivitet, har begrepet gradvis utviklet seg til å omfatte inkrementelle prosesser så vel som kommunikative, forhandlings- og samarbeidspregede arbeidsformer (Allmendinger 2002). Dette er en utvikling som har gått over flere tiår, og som har skjedd gjennom en kombinasjon av empiriske studier av planleggings- og iverksettingsprosesser, og teoriutvikling. Disse ”nye” planleggingsformene går under ulike navn: Communicative planning (Innes 1995), Collaborative planning (Healey 1997) eller Deliberative planning (Forester 1999). De ulike formene varierer med hensyn på hvilke elementer i kommunikasjon og deltakelse som vektlegges, men har mange felles trekk. Det kanskje mest markante fellestrekket er fokuset på selve *planprosessen*. Prosessuelle elementer som medvirkning, dialog, forhandling, samarbeid og læring tillegges stor betydning i de nye planleggingsformene (Arbo 2005). Dette innebærer at fokuset på *planproduktet*, selve plandokumentets innhold, gjerne svekkes noe. Samarbeidet, dialogen og forhandlingene får en selvstendig verdi som elementer i planen og dette vil gjerne innebære at plandokumentets betydning som middel for å realisere en klart definert politikk, nedtones.

Denne endringen kan likevel ikke beskrives som et tydelig *skifte* fra fokus på plan som produkt til plan som prosess. Den ferdig skrevne planen er den håndfaste dokumentasjonen på at prosessen på et gitt tidspunkt har munnet ut i et vedtak om framtidig endring og utvikling. Skiftet må derfor heller beskrives som en *utvidelse* av

planleggingsbegrepet, fra å være mer orientert mot planen som produkt til å skulle favne så vel prosess som produkt. Intensjonen er at disse to aspektene ved planlegging skal fungere gjensidig berikende og forsterkende på hverandre; at en samarbeids- og dialogpreget prosess skaper motivasjon for å gjennomføre den politikken som planen uttrykker og derigjennom også motiverer til framtidig samarbeid og kommunikasjon. Dette er oppfatninger som vi gjentatte ganger har registrert blant sentrale aktører i arbeidet med Felles fylkesplan (jfr. Arbo, Angell og Ringholm 2005). Samtidig gjør nettopp medvirkning og forhandling, samt løsere koblinger mellom de involverte aktørene at planvedtaket allerede i utgangspunktet framstår som mer åpent for endringer enn et planvedtak gjør innenfor en tradisjonell, rasjonell planleggingsmodell. Dermed åpnes det også for et motsetningsfylt forhold mellom plan som prosess og produkt, en motsetning som nettopp kan komme til uttrykk i forbindelse med iverksettingen. Satt på spissen kan denne motsetningen, når det gjelder Felles fylkesplan formuleres som et spørsmål om hva som er den viktigste delen av iverksettingen: Å bevare samarbeidet eller å gjennomføre tiltakene?

Innenfor en tradisjonell rasjonell planleggingsmodell er iverksettingen i liten grad problematisert. Fraværet av spørsmål omkring dette elementet er en vesentlig del av forankringen for den kritikken mot rasjonell planlegging som nyere planleggingstradisjoner har vokst ut fra. Et tidlig eksempel på slik kritikk finner vi hos Charles Lindblom (Lindblom 1959), der han peker på at selv om en plan er vedtatt, finnes det ikke noen garanti for at den også blir gjennomført. Eksemplene på det motsatte er mangfoldige (se bl.a. Pressmann og Wildawsky 1973, Bardach 1977). Dette henger sammen med at den politiske prosessen, med forhandlinger og strategier, ikke stopper når det kommer til iverksetting. Det henger også sammen med den påvirkningen eksterne faktorer, som en ikke har kontroll over, har for hvordan iverksettingen arter seg. Vi kan slik sett snakke om en beslutningsorientert, eller top-down orientert måte å studere iverksetting på, og en prosessorientert, også kalt bottom-up orientert måte.

Iverksettingsbegrepet er med andre ord like mangfoldig som planleggingsbegrepet, og litteraturen om iverksetting varierer fra top-down orienterte perspektiver som sikter mot å identifisere suksessfaktorer for en vellykket iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975), via bottom-up orientert kritikk som tar til orde for å studere iverksetting som en del av en mangfoldig politisk prosess som skapes i et samspill mellom ulike institusjonelle krefter (Elmore 1978), til teorier som søker å forene disse perspektivene (Sabatier 1986, Hjern og Porter 1981). *Kompleksiteten* i iverksettingsprosesser trer stadig tydeligere fram. Kompleksiteten blir heller ikke mindre av at samfunnsplanlegging i tillegg til å være et redskap for politikkkutforming også har innebygd prosessuelle ambisjoner, om for eksempel dialog og samarbeid mellom aktører, slik tilfellet er når det gjelder Felles fylkesplan for Trøndelag.

Mot et så sammensatt teoretisk bakteppe står en i fare for å relativisere iverksettingsbegrepet i så stor grad at en med en omskriving av Wildawskys kjente uttrykk¹ kan si "Hvis iverksetting er alt, kanskje det er ingen ting." Samtidig er kompleksiteten i teoritilfanget om iverksetting noe de fleste studier av iverksetting har vært nødt til å hankses med. Det har likevel ikke vært et hinder for å gjennomføre empiriske studier på dette området. Framfor å la oss overmanne av kompleksiteten, har vi i denne rapporten valgt å følge en velprøvd strategi, som går ut på å gjøre hensiktsmessige analytiske avgrensninger og definere en analysemodell med utgangspunkt i disse. Flere forfattere, blant dem Kjellberg og Reitan, tar til orde for nettopp denne framgangsmåten i iverksettingsstudier (Kjellberg og Reitan 1995:165-166).

¹ "If planning is everything, maybe it's nothing." (Wildawsky 1973)

2.2 Iverksettingen av Felles fylkesplan som plan og prosess

I forrige rapport fra evalueringene av prosessen omkring Felles fylkesplan i Trøndelag, er det vist at partnerne i stor grad har fulgt opp intensjonene om deltakelse og involvering. Det gjelder både det vi har kalt "Det indre partnerskapet"; Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune, og "Det ytre partnerskapet"; næringsliv, FoU-institusjoner og organisasjoner som har deltatt i arbeidsgrupper om forskjellige deltema i planen. Disse samarbeidsrelasjonene i seg selv blir av mange regnet som det vesentligste ved Felles fylkesplan, og flere peker på nettopp dette som den viktigste gevinsten ved planen (Arbo, Angell og Ringholm 2005, kap. 5.5). Samtidig knytter informantene forventningene om en fortsettelse av de gode samarbeidsrelasjonene nettopp til realisering av innholdet i plandokumentet, til gjennomføring av tiltak og de strategiene som tiltakene er knyttet til. Flere av dem mener at dersom samarbeidsrelasjonene skal fortsette, er dette avhengig av at tiltakene realiseres. Sammenvevingen mellom prosess og produkt er med andre ord tett blant et flertall av de informantene som er intervjuet om planleggingsprosessen.

Vi ser altså at både de teoretiske drøftingene og den empiriske sammenhengen peker på et delt fokus i undersøkelsen av iverksettingen av Felles fylkesplan. Dels må denne delen av evalueringen handle om i hvilken grad det har lyktes å realisere den politikken som er nedfelt i plandokumentet, og dels må den fokusere på samarbeidet i og mellom de ulike partnerskapene. En må regne med at måten de tidligere fasene i planprosessen har foregått på, får betydning for iverksettinga. Dersom gode og solide samarbeidsrelasjoner er etablert, er det sannsynlig at de vil videreføres. Det samme må en anta dersom planleggingsprosessen har vært konfliktfylt. På den andre siden vil trekk ved gjennomføringen gi signaler om hvor gode og solide samarbeidsrelasjonene faktisk er. I første del av evalueringen pekte vi på enkelte tema som det har vært knyttet konflikter til, f.eks. saken om gasskraftverk. Vi har også sett at det ligger en viss usikkerhet og ulmer når det gjelder forholdet mellom sentrum og utkant i regionen. Samfunnsplanlegging berører mange politikkområder, og noen er mer kompliserte og konfliktfylte enn andre. Det kan derfor vise seg å være betydelige forskjeller mellom de ulike temaene og tiltakene i fylkesplanen når det gjelder hvilket forløp iverksettingen tar. På den annen side kan det også vise seg at den overbygningen over tiltakene som plansamarbeidet utgjør, virker disiplinerende på iverksettingen og medvirker til å skape en helhetlig politikk.

En må også regne med at gjennomføringen av tiltak påvirkes av faktorer som melder seg i løpet av selve gjennomføringsprosessen. Vi tenker her på politiske og institusjonelle endringer som skaper en endret situasjon i forhold til tidligere faser i planprosessen. Slike faktorer kan være så vel interne som eksterne. Et eksempel er at viktige strategier i planen dreier seg om påvirkning av sentrale beslutninger, noe som gjør at endringer og hendelser på det rikspolitiske planet kan få betydelig innvirkning på hvordan gjennomføringen av Felles fylkesplan faller ut. På samme måte kan enkelthendelser regionalt påvirke gjennomføringen; nye konflikter kan melde seg eller gamle strider finne en løsning og styrke samarbeidsviljen og kraften i gjennomføringen.

De tre elementene i prosessanalysen er gjennomgående i hele evalueringen. Disse er for det første spørsmålet om motivasjonen i samarbeidet, for det andre om medvirkning og demokrati, for det tredje om balansen mellom maktforhold og tillit i samarbeidet. Alle spørsmålene behandles ikke like utførlig i hver delrapport, selv om de gjøres gjeldende i hver av dem. I denne følgeevalueringen er vi generelt opptatt av om det skjer endringer i

disse elementene i løpet av planprosessen og hvordan disse endringene eventuelt kommer til uttrykk.

For plandokumentets vedkommende er det i og for seg ett spørsmål som er sentralt; spørsmålet om hvor langt en er kommet med hensyn til å realisere selve innholdet i dokumentet – den konkrete fordelings- og utviklingspolitikken som ligger i målsettinger og tiltak.

2.3 Når starter iverksettinga?

Ut fra et rendyrket prosessorientert perspektiv, er det prinsipielt vanskelig å dele inn politiske prosesser i ”stadier”; klare faser der politikken enten initieres, besluttes eller iverksettes. Politiske prosesser, inkludert planprosesser, utvikler seg sjelden lineært. Ofte er de preget av å bevege seg fram og tilbake, samt av å henge sammen med andre prosesser, slik at det er vanskelig å peke på prosessens begynnelse og slutt. Uttrykket ”sømløs vev” er gjerne brukt for å beskrive måten slike prosesser utvikler seg og henger sammen på. Overført på vårt tema, gjennomføringen av Felles fylkesplan, vil dette si at en i og for seg kan betrakte de prosessene som løper sammen i arbeidet med Felles fylkesplan som en del av gjennomføringen. Det ville gjøre evalueringen fullstendig uhåndterlig, empirisk sett. Derfor er det umulig å gjennomføre empiriske studier av slike prosesser uten å foreta en eller form for sekvensering.

I den første rapporten fra denne evalueringen (Arbo, Angell og Ringholm 2005) har vi også berørt denne problematikken, med hensyn på avgrensning av planprosessen i forhold til andre politiske prosesser. Vi har der valgt å definere et klart tidspunkt som oppstart for prosessen. Det samme gjør vi for iverksettingsfasen, idet vi regner oppstarten på denne fra det tidspunkt vedtak om Felles fylkesplan er fattet i alle de tre samarbeidende organer; Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune². Dette innebærer at den delen av planprosessen som har å gjøre med konkretisering av planen i tiltak, utformingen av det som er kalt Samhandlingsprogrammet, regnes som en del av iverksettingen i denne studien. Dette valget er gjort ut fra den begrunnelsen at denne fasen markerer en overgang fra vedtak på det generelle, overordnede nivå til prioritering av praktiske prosjekter.

Undersøkelsen av iverksettingen kommer derfor i denne omgang i stor grad til å handle om prosessene omkring, og innholdet i Samhandlingsprogrammene. Det betyr at problemstillingene omkring ”plan som produkt” så vel som ”plan som prosess” blir belyst med utgangspunkt i Samhandlingsprogrammene. Sagt på en annen måte kan innholdssiden i Samhandlingsprogrammet betraktes som en videreføring av innholdet i Felles fylkesplan mens prosessen omkring utformingen og gjennomføringen av dette innholdet kan betraktes som videreføringen av prosessen fram til vedtak om Felles fylkesplan.

² De formelle vedtakene ble fattet av fylkestingene i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag 21.okt 2004 og av bystyret i Trondheim 25.nov 2004.

3 Utformingen av samhandlingsprogrammene

Felles fylkesplan gjelder for perioden 2005-2008, mens Samhandlingsprogrammene skal utvikles årlig. Dette kapitlet presenterer måten samhandlingsprogrammet for 2005 og 2006 ble utformet på, kronologien i de to prosessene, hva som har vært konfliktspørsmål underveis, hvilke aktører som har vært viktige i utformingen, samt de viktigste prioriteringene i de to samhandlingsprogrammene. Kapitlet avsluttes med en sammenligning mellom de to årsprogrammene.

3.1 Samhandlingsprogrammet 2005

Arbeidet med Samhandlingsprogrammet for 2005 pågikk delvis parallelt med slutføringen av arbeidet med Felles fylkeplan, fram til den ble vedtatt i oktober 2004. Sekretariatet startet forberedelsene til Samhandlingsprogrammet 2005 i august/september 2004, og dette arbeidet pågikk til disse ble formelt vedtatt, i mars/april 2005.

3.1.1 Den politiske beslutningsprosessen

Trøndelagsrådet var involvert i utformingen av Samhandlingsprogrammet på tre møter i løpet av høsten 2004 (8.sept, 13.okt og 18.nov). På møtet i september behandlet Trøndelagsrådet en rekke enkeltsaker som seinere fikk plass som tiltak i samhandlingsprogrammet. I dette møtet kom det også fram synspunkt om at det måtte vurderes hva som skulle være i Felles fylkesplan, felles handlingsplan og i det enkelte fylkes RUP, og flere gav på dette tidspunktet uttrykk for synspunkt om at handlingsplanene kunne være forskjellig mellom de to fylkene.

Trøndelagsrådet arrangerte et eget miniseminar om samhandlingsprogrammet i oktobermøtet. Til dette møtet var en rekke eksterne aktører invitert inn, slik som NHO-Trøndelag, LO fra begge fylker, Innovasjon Norge (IN) fra begge fylker, Næringsforeningen i Trondheim, Sparebank1 Midt-Norge, Aetat, SIVA, Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet (NTNU), Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT), Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST). I dette møtet ble det vedtatt å utarbeide et felles handlingsprogram basert på arbeidet som var gjort så langt, samt innspill som kom fram i møtet.

I møtet i november ble begrepet "Samhandlingsprogram" tatt i bruk, og det ble fremmet en rekke forslag til konkrete tiltak som hver av de tre partene i det indre partnerskapet ønsket å prioritere. Vedtaket fra dette møtet var at Trøndelagsrådet tar det framlagte forslaget til Samhandlingsprogram (SHP) 2005 til orientering og ber om at forslagene blir behandlet videre i Nord- og Sør-Trøndelag fylkesting og Trondheim bystyre.

Det er med andre ord også ved inngangen til iverksettingsfasen Trøndelagsrådet som har den koordinerende funksjonen i prosessen, på samme måte som ved utformingen av det felles plandokumentet. De tre samarbeidspartnerne har også forslagene til konkretisering oppe til politisk behandling. Samhandlingsprogrammet ble foreløpig behandlet i Nord-Trøndelag fylkesting i desember 2004, og Sør-Trøndelag fylkesting og Trondheim bystyre i januar 2005. På samme måte som under behandlingen av fylkeplanen kom det opp nye forslag i de respektive organene. Etter den politiske behandlingen i de tre organene ble det fra Nord-Trøndelag sin side påpekt at endringsforslagene som var kommet fra Sør-Trøndelag gav politiske utfordringer når det gjaldt å komme til enighet. Tidsplanen for behandlingen i Sør-Trøndelag fylkesting og Trondheim bystyre gjorde det vanskelig å få gjennomført administrativ bearbeiding før Trøndelagsrådet skulle ha sin neste behandling. Fra ledelsen i Trøndelagsrådet var det et sterkt ønske om at de tre organene skulle komme fram til enighet på samtlige punkt. Synspunktene som kom fram fra enkelte medlemmer av Trøndelagsrådet høsten 2004, om at de tre partnerne kunne ha forskjellige handlingsplaner, hadde ikke fått gjennomslag.

Samhandlingsprogrammet var hovedsaken på møtet i Trøndelagsrådet 28. januar. Delegasjonene hadde ulike standpunkt på noen områder og det var på forhånd knyttet spenning til hvordan dette skulle løses og om de ville greie å komme til enighet. Etter en kort runde i plenum ble det lagt opp til et prosessorientert møte med gruppearbeid, delt etter delegasjoner, ikke etter parti. Det ble understreket at det var viktig med kontakt mellom gruppene, slik at prosessen også gikk mellom delegasjonene. Uenigheter gjaldt særlig to områder, de samme temaene som det var uenighet om i selve planen. Her var det konkretisert til utbygging av Saemien Sijte på Snåsa og CO₂-håndtering ved gasskraftverk på Skogn. Når det gjaldt Saemien Sijte dreide diskusjonen seg om hvorvidt det skulle programfestes en "utbygging". Dette var viktig for Nord-Trøndelag, mens Sør-Trøndelag ønsket ikke så sterke forpliktelser. Sør-Trøndelag ville benytte samme formulering som lå i en samarbeidsavtale mellom fylkeskommunene i sør-samisk område og Sametinget. Sør-Trøndelag ville prioritere språksenter på Røros først og ville ikke gå inn i saker som kunne forrykke denne prioriteringen. I saken om utbygging av gasskraftverk skulle utbyggingsinteressene ivaretas samtidig som miljøutfordringene rundt håndtering av CO₂ utslippene ble ivaretatt. I det førstnevnte tilfellet er konfliktdimensjonen geografisk, mens det i gass-saken først og fremst er langs de partipolitiske linjene konflikten går. I tillegg var det noen mindre saker der det var noe uenighet, men ingen av informantene peker på disse som konfliktspørsmål av noen betydning.

I løpet av prosessen under møtet lyktes det å komme fram til formuleringer det kunne skapes enighet om mellom alle tre delegasjonene. Kompromisset var et faktum og Trøndelagsrådet kunne anbefale det første Samhandlingsprogrammet overfor sine respektive organ. Den formelle vedtaksprosessen for samhandlingsprogrammet er tilsvarende som for fylkeplanen. Hvert av de tre organene gjør egne formelle vedtak om årsprogrammet. Trøndelagsrådet er styringsgruppe og har oppfølgingsansvar.

De endelige vedtakene av Samhandlingsprogrammet for 2005 skjedde i fylkestinget i Nord-Trøndelag og i Trondheim bystyre i mars 2005 og i Sør-Trøndelag fylkeskommune i april 2005; godt inn i det året Samhandlingsprogrammet gjelder for.

3.1.2 Innhold i Samhandlingsprogrammet 2005

Trøndelagsrådet formulerte tre kriterier for prioriteringen av tiltak i Samhandlingsprogrammet for 2005. Disse er:

- *Det må gjøre en forskjell.* Med det menes at satsingene som løftes fram i Samhandlingsprogrammet må være av en slik karakter at samarbeid innenfor området bidrar til at en større andel av regionens potensial hentes ut, enn om en ikke hadde gått sammen om dette.
- *Det må være ressurser å sette inn.* Med det menes at aktørene må være villige til å bruke ressurser på feltet; kompetanse- og personellressurser, økonomiske ressurser eller politisk ”trykk”.
- *Det må ha sjanse til å lykkes.* Det er særlig vektlagt at tiltakene for 2005 skal være så vidt realistiske at de kan vise til resultat.

Med dette utgangspunktet er det valgt ut en rekke tiltak på bakgrunn av utvalgte mål i Felles fylkesplan. I samhandlingsprogrammet for 2005 er det tatt utgangspunkt i 12 av de til sammen 27 målene fra fylkeplanen. Det er tatt med tema relatert til målsetninger fra samtlige av de seks hovedområdene (innovasjon og verdiskapning, forskning og utdanning, mat og matproduksjon, energi, kommunikasjon og et godt sted å bo og leve).

Strukturen i Samhandlingsprogrammet for 2005 er ikke direkte knyttet til strukturen i Felles fylkesplan. Dette Samhandlingsprogrammet er delt inn i ti tema, der hvert tema har en klar henvisning til et mål i felles fylkeplan. Hvert av disse temaene er igjen konkretisert i mellom tre og seks ”tiltak”, til sammen 46 tiltak. Disse tiltakene har ulik detaljeringsgrad og ulikt konkretiseringsnivå. Hvor strengt kriteriene faktisk er brukt til å vurdere det enkelte tiltaket kan variere. Flere informanter har påpekt at tiltak som det var veldig viktig for en av partene å få inn, ofte ikke ble imøtegått av de andre, selv om de kanskje hadde labert engasjement for dette tiltaket, og det ikke fylte kriteriene helt.

Flere av tiltakene omhandler *myndighetspåvirkning*. Det betyr i hovedsak å påvirke statlige eller nasjonale myndigheter i enten pågående saker eller saker som skal opp til avgjørelse, f.eks. felles uttalelse til handlingsprogram for vegvesenet, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket, arbeide for økt statlig støtte til Nidarosdomen og sikre statlig finansiering av to museer. Andre tiltak omhandler mer *nettverksbygging*, f.eks. felles forum for samhandling i det sørsamiske området og bransjeretta arenaer for innovasjon og kommersialisering. En kategori tiltak er meget *konkret* og handler om å iverksette noe som allerede er planlagt f.eks. avvikle seminar om samferdselsstruktur eller vindkraftseminar. En siste kategori tiltak er kommet kortere og kan beskrives som *utrednings- eller avklaringsprosjekter*, slik som å utvikle Trondheim interkommunale havn og Skognterminalen i fellesskap, og intensivere arbeidet med en planmessig og ambisiøs utvikling av bioenergi.

Samhandlingsprogrammet for 2005 er delt inn i følgende ti tema:

1. Kunst og kultur som næring og opplevelse. (Konkretisert i fem tiltak.)
2. Trondheim og Trøndelag som nasjonalt kirkelig tyngdepunkt. (Konkretisert i fire tiltak.)
3. Styrke og synliggjøre sørsamisk kultur, språk og samfunnsliv. (Konkretisert i fem tiltak.)
4. Et internasjonalt trøndersk næringsliv. (Konkretisert i fem tiltak.)
5. Trøndelag som landets ledende utdannings- og kompetanseregion. (Konkretisert i seks tiltak.)
6. Mat i Trøndelag. (Konkretisert i seks tiltak.)
7. Infrastruktur for naturgass. (Konkretisert i fire tiltak.)
8. Større andel av statlige samferdselsmidler til regionen. (Konkretisert i fire tiltak.)
9. Digital dugnad. (Konkretisert i tre tiltak.)
10. En framtidsrettet energisatsing. (Konkretisert i fire tiltak.)

En del av tiltakene var basert på idéer og forslag som kom opp i arbeidsgruppene i de tidligere fasene i planprosessen, mens de arbeidet med selve Felles fylkesplan³. Disse arbeidsgruppene, der en rekke eksterne aktører var med, ble bare til en viss grad forsøkt involvert i prosessen med samhandlingsprogrammet. I siste del av utarbeidingen av samhandlingsprogrammet ser det i hovedsak ut til å være aktører fra det indre partnerskapet som har vært involvert. Det at aktører fra de ytre partnerskapene ikke ble sterkere involvert forklarer informantene med at flere av arbeidsgruppene hadde gitt innspill tidligere som kunne benyttes i denne prosessen, dels fordi en ønsket å unngå ytterligere arbeidsbelastninger på gruppene og dels på grunn av meget stram tidsplan.

Det kommer fram i intervjuene med informanter som var aktivt med i denne fasen av iverksettingen, at mange av tiltakene som ble tatt inn i Samhandlingsprogrammet for 2005 allerede var igangsatt på ulik vis. For eksempel var det vedtatt å gjennomføre et Vindkraftseminar, og dette ble formulert som tiltak i Samhandlingsprogrammet. Andre tiltak som allerede var igangsatt var Rockmuseum, Innflagging Trøndelag, navet på Mære og en rekke andre tiltak. Det er ikke utarbeidet en helhetlig oversikt over hvor mange av de tiltakene som kom med i samhandlingsprogrammet som allerede var startet opp eller vedtatt i fylkesting eller bystyre da de kom inn på programmet.

3.2 Samhandlingsprogrammet 2006

3.2.1 Den politiske beslutningsprosessen

Prosessen for å utforme Samhandlingsprogrammet for 2006 ble lagt opp på en annen måte enn for 2005. Denne gangen var det en selvstendig prosess, ettersom Felles fylkesplan, vedtatt i oktober 2004, gjelder for hele perioden.

Allerede i mai 2005 startet de første administrative diskusjonene om hva slags prosess som skulle legges til grunn for Samhandlingsprogrammet 2006. I Nord-Trøndelag var det i løpet av juni en intern prosess for å avklare hvilke tiltak som kunne utkvitteres for 2005, og hvilke det var behov for å videreføre i en eller annen form.

I slutten av august 2005 ble alle som hadde ansvar for å gjennomføre tiltak i Samhandlingsprogrammet for 2005 invitert på en felles samling. Ca 40 personer fra ulike tiltak møtte fram. I etterkant av dette møtet ble det utarbeidet statusrapporter for samtlige 46 tiltak i Samhandlingsprogrammet for 2005. Av denne framgikk det hvorvidt deltakerne vurderte det slik at det var behov for videreføring av tiltaket eller om det kunne tas ut, enten fordi det var gjennomført eller fordi det ikke passet inn i det videre arbeidet. Denne samlingen gav et viktig grunnlag for et samhandlingsprogram for 2006.

Trøndelagsrådet har hatt Samhandlingsprogrammet for 2006 oppe på alle møtene høsten 2005. I september var det lagt opp til et miniseminar om vurdering og evaluering av Samhandlingsprogrammet for 2005, samt innspill for neste års program. Eksterne innledere presenterte arbeidet rundt flere av tiltakene, slik som samlokalisering av NTNU og Olavfestdagene. I andre del var det gruppearbeid der gruppene drøftet prioriteringer for 2006. Til dette miniseminaret var det også invitert en rekke aktører fra det ytre partnerskapet, og disse deltok i gruppene på lik linje med medlemmene i Trøndelagsrådet.

³ Det var i sving en rekke tematiske arbeidsgrupper under arbeidet med Felles fylkesplan, (jfr. Arbo, Angell og Ringholm 2005).

I felles fylkesting i oktober 2005, på Røros, for Nord- og Sør-Trøndelag og Trondheim formannskap var det lagt opp til en felles bolk om Samhandlingsprogrammet 2006. Først var det en felles innledning og deretter gruppearbeid, der gruppene skulle prioritere mellom ulike tiltak. Resultatene fra gruppearbeidene ble bearbeidet i den videre prosessen. For eksempel var det en del av bakgrunnsstoffet som ble lagt fram for Trøndelagsrådet i oktober. Fylkestingene behandlet deretter samhandlingsprogrammet for 2006 i sine påfølgende møter på Røros. Saken fikk en uventet vending ved at ordføreren i Trondheim trakk inn det som hadde skjedd i saken om kjøp av Trondheim energiverk (TEV) i debatten og stilte spørsmål ved det reelle ønsket om samarbeid i Trøndelag (se nærmere beskrivelse i kap 5).

Også i Trøndelagsrådets møte i oktober var Samhandlingsprogrammet for 2006 en sentral sak. Dette møtet ble avholdt uken etter felles fylkestingsmøte, slik at forslagene fra Røros først forelå dagen før dette møtet, etter en meget rask administrativ bearbeiding. Også i dette møtet ble deltakerne delt inn i grupper etter fylkene. De gjennomgikk tiltakene som var foreslått, og utarbeidet forslag til endringer. I etterkant var det en fellesrunde i plenum der forslag til endringer ble fremmet og drøftet. Noen få punkt forble uavklart fordi de måtte drøftes bredere i de respektive politiske organene "hjemme". Den turbulente saken fra Røros satte ikke noe preg på dette møtet. På direkte spørsmål bekreftet ordføreren i Trondheim at kommunen ikke hadde endret noe på sitt syn om deltakelse i samarbeidet om samhandlingsprogrammet og Felles fylkesplan.

På Trøndelagsrådets møte i november ble det en ny gjennomgang av Samhandlingsprogrammet for 2006. Det kom fram noen endringsforslag i møtet, og disse ble bearbeidet og behandlet slik at det var enstemmighet om planen etter behandlingen. Endelig vedtak av Samhandlingsprogrammet skal foregå av de respektive organene. Det skjedde for fylkestingene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag i desember og formannskapet Trondheim i januar. Alle tre organene har dermed godkjent Samhandlingsprogrammet for 2006 slik det ble anbefalt fra Trøndelagsrådet. Bystyret i Trondheim delegerte⁴ den politiske behandlingen av samhandlingsprogrammet for 2006 og senere samhandlingsprogram til formannskapet. Begrunnelsen var å forenkle samarbeidsprosessen i forhold til fylkeskommunene.

3.2.2 Innhold i Samhandlingsprogrammet for 2006

De samme tre kriteriene som ble lagt til grunn for 2005 ble også videreført for programmet for 2006:

- Det må gjøre en forskjell
- Det må finnes ressurser å sette inn
- Sjanse til å lykkes

Fra Nord-Trøndelag kom det til møtet i oktober et forslag om å ta inn et nytt kriterium: Balansert utvikling. Det ble noe diskusjon om dette i møtet. I etterkant er resultatet blitt at det ble lagt inn som en mer overordnet ambisjon som gjelder Samhandlingsprogrammet som helhet og ikke for det enkelte tiltak.

Strukturen i Samhandlingsprogrammet for 2006 er endret fra det første programmet. I Samhandlingsprogrammet for 2006 er det benyttet de samme overskrifter som i Felles

⁴ I sak 0155/05, i møtet 27.10.2005.

fylkesplan og målene fra fylkesplanen gjentas⁵. Under hver overskrift er det valgt ut tematiske satsingsområder som deretter er konkretisert i tiltak. Til sammen er det seks tematiske inndelinger, ti satsingsområder og 41 tiltak. Det betyr at antall tiltak er redusert med 5 tiltak sammenlignet med Samhandlingsprogrammet for 2005. Det som i Samhandlingsprogrammet for 2006 kalles satsingsområder, ligner på overskriftene som var med fra året før. Hele seks av satsingsområdene for 2006 er tilnærmet identiske med det som var overskrifter i 2005. Denne strukturen knytter samhandlingsprogrammet 2006 enda sterkere opp mot Felles fylkesplan, samtidig som det er klar gjenkjennelse fra SHP 2005. De seks tematiske inndelingene og de ti satsingsområdene er som følger:

1. En kraftig satsing på innovasjon og verdiskaping
Satsingsområder for 2006:
- Kunst og kultur som grunnlag for verdiskaping. (Tre tiltak, hvorav ett nytt og to videreført fra 2005.)
- Et nyskapende og internasjonalt trøndersk næringsliv. (Åtte tiltak, hvorav tre er nye og fem er videreført fra 2005.)
- Miljø og ressursforvaltning. (Tre tiltak, hvorav to er nye og ett er videreført fra 2005.)
2. En samordnet forsknings- og utdanningspolitikk
Satsingsområder for 2006:
- Trøndelag som landets ledende utdannings- og kompetanseregion. (Seks tiltak, hvorav tre er nye og tre er videreført fra 2005.)
3. Trøndersk mat et fortrinn som skal utnyttes bedre
Satsingsområder for 2006:
- Mat i Trøndelag. (Tre tiltak, hvorav ett er nytt og to er videreført fra 2005.)
4. En framtidsrettet energisatsing
Satsingsområder for 2006:
- Olje og gass. (Fire tiltak, hvorav ett er nytt og tre er videreført fra 2005.)
- Alternativ energi. (To tiltak, hvorav ett er nytt og ett er videreført fra 2005.)
5. En behovsrettet utbygging av infrastruktur.
Satsingsområder for 2006:
- Behovsrettet utbygging av infrastruktur. (To tiltak, hvorav begge er videreført fra 2005.)
6. Trøndelag skal være et godt sted å leve og bo
Satsingsområder for 2006:
- Trondheim og Trøndelag som nasjonalt kirkelig tyngdepunkt. (Tre tiltak, hvorav ett er nytt og to er videreført fra 2005.)
- Kunst og kultur som opplevelse. (Sju tiltak, hvorav tre er nye og fire er videreført fra 2005.)

Tiltakene som er med for 2006 er altså dels en videreføring og omformulering av tiltak som ble påbegynt i 2005. I tillegg kom det inn flere nye tiltak. Av de 41 tiltakene for 2006 er 25 av tiltakene en videreføring og/eller omformulering av tiltak mens 16 tiltak er

⁵ Fra Felles fylkesplan var det ett mål som kun Trondheim vedtok, dette målet er utelatt av Samhandlingsprogrammet.

nye. Dette er dels helt nye tiltak, slik som å utarbeide marin strategi for Trøndelag og strategier og handlingsplaner på grunnlag av kartlegging av regionens miljøtilstand. Dels er det tiltak som er utviklet til nye tiltak med bakgrunn i tiltakene som var oppsatt for 2005, slik som å videreutvikle pilegrimstradisjonen.

3.3 Sammenligning av de to første samhandlingsprogrammene

Det første samhandlingsprogrammet var i stor grad satt sammen av tiltak som allerede var planlagt eller allerede igangsatt. De tre kriteriene som ble lagt til grunn la sterke føringer på at tiltakene skulle være realistiske å gjennomføre i løpet av året og av en slik art at de lyktes. Disse kravene kan gjøre det vanskelig å ta inn tiltak som er mer på utviklings- eller idéstadiet. Et resultat av disse kriteriene var at tiltakene som ble prioritert ble relativt konkret utformet. Kanskje vil det lette operasjonaliseringen? Det er interessant at disse kriteriene ble videreført til Samhandlingsprogrammet for 2006.

Gjennom arbeidet med Felles fylkesplan og samhandlingsprogrammene har Trøndelagsregionen forpliktet seg på felles prioriteringer, også overfor nasjonale myndigheter. Det kan se ut til at dette felles initiativet er lagt merke til og at regionen samlet faktisk står sterkere i nasjonale forhandlinger. Et eksempel på dette er lokaliseringen av "Rockmuseum".

Forskjeller og likheter i beslutningsprosessene fra SHP 2005 til SHP 2006

I de formelle beslutningsprosessene rundt samhandlingsprogrammene er det mye som er likt mellom 2005 og 2006. Trøndelagsrådet er et viktig organ for begge programmene, de både gir signal til prioriteringer overfor administrasjonene og er en førende rådgiver overfor sine respektive besluttende organ. Mye av prosessene pågår i Trøndelagsrådet, mens de endelige beslutningene fattes av fylkestingene og bystyret/formannskapet.

Samtidig kan det se ut til at prosessen rundt samhandlingsprogrammet for 2006 framsto klarere og som en mer selvstendig prosess enn det som skjedde i 2005. Forberedelsene startet også litt tidligere for 2006 programmet. Utformingen av samhandlingsprogrammet for 2005 pågikk dels parallelt med behandlingen av "Felles fylkesplan" og det kan virke som om det til tider var litt uklart, i alle fall for de politikerne som ikke fulgte denne saken nærmest, hva som var hva. Denne parallellkjøringen unngikk en for SHP 2006. Samtidig var Felles fylkesplan og samhandlingsprogrammet for 2005 blitt mer kjent, slik at det kunne også bidra til at når et nytt program for 2006 skulle drøftes, var det også klarere hva dette var.

Det var klare politiske uenigheter da Samhandlingsprogrammet for 2005 skulle sluttbehandles, både geografisk (Saemien Sijte) og etter partipolitiske skillelinjer (håndtering av CO2 ved gasskraftverk). Det var ikke tilsvarende kontroverser for SHP 2006. Uenighetene som da gjorde seg gjeldende mellom medlemmene i det indre partnerskapet var ikke knyttet til tema i programmet, men lå utenfor (kjøp av Trondheim energiverk (TEV)).

Forskjeller og likheter i innhold fra SHP 2005 til SHP 2006

Så lenge kriteriene for tiltakene er de samme begge årene er det ikke overraskende at det er mye felles i innhold.

I Samhandlingsprogrammet for 2005 var det 46 tiltak. Dette ble redusert til 41 tiltak i 2006. 25 av tiltakene fra SHP for 2005 videreføres til 2006, enten helt identisk eller etter

noen omformuleringer. Dette er over halvparten av tiltakene for 2005. For 2006 er det 16 nye tiltak. Et nytt tema, definert som satsingsområde, er tatt inn i 2006: "Miljø og ressursforvaltning". Av de tre tiltakene som kommer inn under dette punktet er ett videreført fra 2005.

Strukturen for 2006 er endret i forhold til 2005, gjennom at de benytter de samme overskriftene som i Felles fylkesplan og er videre direkte relatert til målene der. Samtidig beholdes en forbindelse til SHP for 2005 gjennom at det er definert noen "satsingsområder" i 2006 som i stor grad er overlappende med overskriftene i SHP for 2005. Vi finner eksempler på at tiltak som virket "geografisk balansert" i 2005, nå er utformet mer i tråd med hva de faktisk planlegger. Et slikt eksempel er tiltaket i SHP for 2005 om at det skal etableres språksenter på Røros og Snåsa, der Røros prioriteres først. Røros er realisert i 2005, og språksenter i Snåsa er ikke med i SHP for 2006. Vårt inntrykk er at Saemien Sijte hadde prioritet for Nord-Trøndelag, og at språksenter i Snåsa aldri ble realistisk vurdert som tiltak i 2005, likevel ble det tatt inn i programmet. Et annet eksempel som har fått en annen løsning er tiltaket fra 2005 om å "arbeide for å sikre statlig finansiering av Bergkunstmuseet i Stjørdal og Birka på Berkåk." Begge tiltakene er videreført til 2006 men konkretisert i to punkt:

- "Sikre finansiering av Bergkunstmuseum i Stjørdal"
- "Sikre finansiering av Husflids- og håndverkssenteret på Birka på Berkåk."

Sett under ett, er det likevel ikke store forskjeller mellom de to årene når det gjelder utformingen av Samhandlingsprogrammene. Innholdsmessig er det en del justeringer, men ikke fundamentale endringer, og det samme kan sies om gangen i prosessen og om samarbeidet.

4 Iverksetting av plandokumentet

Den mer dyptpløyende analysen av samarbeidet om iverksettingen av Felles fylkesplan er gjort med utgangspunkt i 6 enkelttiltak, slik det er beskrevet i metodekapitlet (kap 1.3). I dette kapitlet presenterer vi disse tiltakene nærmere, både med hensyn på innhold, involverte aktører og progresjon.

4.1 Generelt om organiseringen

Trøndelagsrådet er styringsgruppe og har ansvar for å etablere nødvendige partnerskap, fordele ansvar og oppfølging av samhandlingsprogrammet. Det er lagt opp til at Samhandlingsprogrammet skal være tema på hvert møte i Trøndelagsrådet, for å rette fokus mot programmet og mot eventuelle problem i gjennomføringen.

Mange av tiltakene i Samhandlingsprogrammet for 2005 var allerede i gang da programmet ble vedtatt. For eksempel hadde Trøndelagsrådet vedtatt å gjennomføre et Vindkraftseminar. En rekke andre tiltak var også godt i gang, blant annet Rockmuseum, Innflagging Trøndelag og Navet på Mære.

En av de tre partene i det indre partnerskapet er ansvarlig for hvert av tiltakene, i tillegg er det utpekt kontaktpersoner fra de andre to partene. Dette følges opp administrativt. Det varierer mellom de ulike tiltakene i hvor stor grad hele dette indre partnerskapet er involvert. Mange tiltak blir i hovedsak tatt hånd om av den parten som er ansvarlig. I andre tiltak er alle tre eller to av partnerne sterkere inne. På møtet i Trøndelagsrådet i mai var det forslag om at også politikere skulle trekkes direkte inn som ansvarlig for enkelte tiltak. En slik organisering vurderte ikke Trøndelagsrådet som nødvendig.

De aller fleste tiltakene i Samhandlingsprogrammet blir operativt gjennomført utenfor det indre partnerskapet. Dels kan det være etablert egne prosjektorganisasjoner slik det er for Samlokalisering av NTNU, og Innflagging Trøndelag eller gjennomføringen er lagt til selvstendige institusjoner slik som for eksempel Saemien Sijte. De som står for den praktiske gjennomføringen av tiltaket kan ha ulik grad av nærhet til partene i det indre partnerskap.

Innenfor enkelte av temaområdene er det etablert overordnede partnerskap, bestående av det indre partnerskap og andre relevante samarbeidspartnere. Disse kan for eksempel ta et mer helhetlig ansvar for hele saksområdet og se ulike tiltak i sammenheng. En slik partnerskapsgruppe er blant annet etablert innenfor matområdet og som et nettverk for temaet innovasjon.

Trøndelagsrådet har etablert egen hjemmeside. Samhandlingsprogrammet er en viktig del av hjemmesiden og den er laget slik at hvert enkelt tiltak kan legge inn opplysninger og statusrapporter. Dette gir mulighet for en kontinuerlig oppdatering på tiltaksnivå og letter også tilgjengeligheten for offentligheten. I løpet av 2005 er det stor variasjon mellom

tiltakene når det gjelder i hvor stor grad denne muligheten for oppdatering brukes. En gjennomgang per 1.12.2005 viser at kun to tiltak har fire oppdateringer i løpet av tiden nettsiden har fungert (Selskapet "Oi! Trøndersk Mat og Drikke AS" og Trøndersk matfestival). Kun ved 12 av tiltakene er det foretatt oppdateringer i løpet av annet halvår 2005. Det viser at denne funksjonen med nettstedet foreløpig ikke fungerer som en base for kontinuerlig oppdatering av status.

En gjennomgang av Trøndelagsrådets møter i 2005 viser at Samhandlingsprogrammet har vært på dagsordenen i samtlige møter, og at høsten 2005 har fokus vært på programmet for 2006. Det ser ut til å ha vært mindre fokus på gjennomføringen av tiltakene i annet halvår 2005. Indirekte har det likevel vært slik fokus gjennom arbeidet med programmet for 2006 og de vurderingene som er gjort med hensyn til hvilke tiltak som skal videreføres og i hvilken form.

4.2 Innflagging Trøndelag

Overskrift i Samhandlingsprogrammet 2005: **Et internasjonalt trøndersk næringsliv.** Grunnlaget er mål 2.1.3 i Felles fylkesplan: Øke internasjonaliseringen av trøndersk næringsliv og innflagging av virksomhet til Trøndelag.

Tiltak: *Videreføre og konkretisere arbeidet med Innflagging Trøndelag, herunder å utarbeide Kvitbok for Trøndelag for å synliggjøre regionens styrker og svakheter*

4.2.1 Innhold

I korthet går tiltaket ut på å markedsføre Trøndelag som et sted for å etablere utenlandsk næringsliv. Styringsgruppa for prosjektet har bestått av fylkesrådmannen i Sør-Trøndelag fylkeskommune, fylkesutviklingssjefen i Nord-Trøndelag fylkeskommune og rådmannen i Trondheim. Tiltaket har støtte i flere plandokumenter enn Felles fylkesplan og Samhandlingsprogrammet; Strategiplan for Sør-Trøndelag fylkeskommune 2005-2008 og Trondheim kommunes næringsplan 2001-2010. Sør-Trøndelag er ansvarlig for tiltaket.

I finansieringsplanen er det lagt opp til et kapitalbehov på 4,1 mill. for den første treårsperioden. Det legges opp til at Sør-Trøndelag fylkeskommune skal finansiere 24,4%, Nord-Trøndelag fylkeskommune 19,5%, Trondheim kommune 29,3% og andre 26,6%. Sparebank1 Midt-Norge har sagt seg interessert i å være med i finansieringa.

4.2.2 Historikk

Flere av informantene mener at dette tiltaket startet like etter siste fylkestingsvalg. Da ble tankene om en slik satsing lansert. I mai 2004 ble det som flere betegner som "Lerkendal-møtet" avholdt. Mange deltok der, fra Trondheim, Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommuner, NTNU, banker, Høgskolen i Sør-Trøndelag og NHO. Dette møtet var viktig, idet det markerte oppstarten på den konkrete arbeidsprosessen. Etter Lerkendal-møtet ble det satt ned en arbeidsgruppe med deltakere fra Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. Arbeidsgruppa jobba med idéen utover høsten og prosjektet fikk dermed en grundig forankring og gled lett inn i samhandlingsprogrammet. Blant de hendelsene som nevnes av informantene som viktige for avveiningene og prioriteringene i prosjektet er et møte som styringsgruppa og prosjektmedarbeiderne hadde med Copenhagen Capacity, samt en delegasjonsreise til Tampere i Finland.

4.2.3 Involvering i gjennomføringen

De som "eier" tiltaket er Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. De står for finansieringen, men det er samtidig diskusjoner og forhandlinger om hvem som skal inn med den siste biten av finansieringen. Flere banker har meldt interesse, og det har vært henvendelser fra enkeltkommuner og regionråd. Mange har bidratt med innspill og kunnskap i ulike sammenhenger, både i fellesmøter og i samtaler enkeltvis; næringslivet, høyskolene, finansmiljøene, NTNU, SIVA, Næringsforeninga i Trondheim, Innovasjon Norge.

Ikke mange politikere har vært involvert, hovedsakelig enkelte sentrale politikere i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Etter at tiltaket kom med i Samhandlingsprogrammet har det mest vært et administrativt anliggende. Det har generelt kommet få innspill fra politikerne underveis i prosessen, men prosjektplanen skal legges fram i de politiske organer.

Det har vært noen positive oppslag i media (Adresseavisen), men ikke veldig mye offentlighet omkring dette arbeidet så langt.

4.2.4 Er tiltaket gjennomført?

Arbeidet i 2005 har gått ut på å lage en plan for etablering av en organisasjon som skal arbeide med å trekke til seg utenlandske bedrifter til Trøndelag. Det understrekes av flere av informantene at det har vært viktig å skape forståelse for at dette er et svært langsiktig arbeid, som man ikke må vente seg raske resultater av. Tiltaket er omformulert og videreført i Samhandlingsprogrammet for 2006.

En av informantene peker på en kobling til Green City, og muligheter for å utnytte felles kontakter. Det pekes også på en kobling til Eksportsatsing Trøndelag.

4.3 Godshåndtering i et intermodalt system

Overskrift i Samhandlingsprogrammet 2005: **Større andel av statlige samferdselsmidler til regionen.** Grunnlageget er mål 2.5.1 i Felles fylkesplan: Økte statlige rammer og felles prioritering av samferdsel i Trøndelag.

Tiltak: *For å ivareta behovet for godshåndtering i et intermodalt system, bør Trondheim interkommunal havn og Skognterminalen i fellesskap utvikles.*

4.3.1 Innhold

Temaet "Godshåndtering i et intermodalt system" har forankring i minst fire prosjekt. Begrepet intermodalitet brukes om å legge til rette transportløsninger for gods slik at overgangen mellom de forskjellige transportsystemene blir mest mulig smidig og friksjonsfri.

De fire prosjektene som faller inn under paraplyen "Godshåndtering i et intermodalt system" er:

- NECL (North East Cargo Link: <http://www.necl.se/>) Dette starta for 6-8 år siden og arbeidet går ut på å styrke/forbedre øst-vest transportårer i Midt-Norden. Det er mange ulike prosjekt innenfor dette arbeidet, både på tog- og båtsida. Et viktig

skritt i dette arbeidet var at den svenske Riksdagen bevilget midler til å skifte skinnegangen på strekningen Østersund-Storlien.

- NMC (Nordlig maritim korridor): Dette er et EU-prosjekt som har gått over 4 år, innenfor Interreg-systemet. Det er nå avsluttet, men videreføres i et annet Interreg-prosjekt. De som har vært med i dette prosjektet er befrakterne, Norsk Skog, Skogn havn. Nord-Trøndelag Fylkeskommune har vært noe inne i bildet. Det samme har Trondheim havn, i og med at det har vært et ønske om å se Trondheim havn og Skogn havn i sammenheng.
- Meråkerbanen: Opprustning av denne har vært et tema i flere år. Arbeidet går inn i en ny fase i og med at det nå ligger inne midler på Statsbudsjettet for 2006, med 40 mill. til opprustning av Meråkerbanen.
- Trøndelagsterminalen: Denne delen dreier seg om lokalisering og oppbygging av en båtterminal på Brattøra i Trondheim. Planen er å samle alle samlastere i en felles terminal, samt å føre et jernbanespor dit. Arbeidet med dette er basert på en idé om samarbeid mellom Trondheim havn og andre havner i Trøndelag, med felles markedsføring av betegnelsen Trøndelagsterminalen. Tanken er også å ha felles avgifter, og å samarbeide om å få til rasjonelle transportsystem. Det har vært vanskelig å dra i gang dette arbeidet, fordi det har vært uenigheter mellom Trondheim havn og havnene i Innherred: Orkanger, Stjørdal, Skogn. Hele idéen bak dette prosjektet er å utnytte kapasiteten bedre.

Tiltaket "Godshåndtering i et intermodalt system" har først og fremst vært identifisert med Trøndelagsterminalen. Ei interimgruppe ble etablert i 2003. Siden ble det satt ned et styre for et utbyggingsselskap, som blant annet har til oppgave å kartlegge og forberede driften av et terminalselskap. De som er med i utbyggingsselskapet er: Trondheim havn, Trondheim kommune, Tollpost, Nord Cargo, NHO og Jernbaneverket. Sør-Trøndelag fylkeskommune er ansvarlig for tiltaket.

4.3.2 Historikk

De prosjektene som faller inn under paraplyen "Godshåndtering i et intermodalt system" har gått i en årrekke, helt uavhengig av fylkesplanen. En kan heller ikke si at det er fylkesplanen som har initiert dette tiltaket: Informantene vurderer det slik at var heller sånn at de prosjektene det gjelder, var så godt i gang at det var naturlig å ta dette temaet inn i fylkesplanen.

4.3.3 Involvering i gjennomføringen

De sentrale aktørene som nevnes er Havneverket, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim Havn, som har hatt prosjektlederansvar for Trøndelagsterminalen. Nord-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune er med i styret for Trondheim havn. Et par politikere fra Sør-Trøndelag har vært særlig engasjert i flere år, når det gjelder dette tiltaket, men informantene mener at det generelt ikke har vært et stort politisk engasjement omkring arbeidet. Fylkeskommunene går ikke inn med særlig finansiering i dette tiltaket, ut over det at de har stilt med ansvarlig kontaktperson som har medvirket i prosessen og deltatt i arbeidsgrupper omkring dette temaet i en periode på 3-4 år. Det økonomiske bidraget har bestått i finansiering av en studietur til Nederland for medlemmene i arbeidsgruppa. Finansieringen er tenkt å komme fra kommunene og havneselskapene.

4.3.4 Er tiltaket gjennomført?

Informantene mener at en ikke kan hevde at tiltaket fullt ut er gjennomført, sett ut fra overskriften og de sammenhenger som skaper intermodalitet i godstransport. Samtidig påpeker de at en etter hvert er kommet ganske langt i arbeidet med Trøndelagsterminalen, og at dersom en ser på dette elementet isolert, kan en konkludere med "nesten gjennomført". Tiltaket var altså godt i gang før det ble tatt inn i Samhandlingsprogrammet og pågår fortsatt. Det er likevel ikke tatt inn i Samhandlingsplanen for 2006.

4.4 Utbygging av Saemien Sijte, Snåsa

Overskrift i Samhandlingsprogrammet for 2005: **Styrke og synliggjøre sørsamisk kultur, språk og samfunnsliv.** Dette er hentet fra Mål 2.6.4 i Felles fylkesplan.

Tiltak: Arbeide for utvikling og utbygging av det sørsamiske senteret Saemien Sijte på Snåsa. NTFK er ansvarlig for det regionale økonomiske bidraget til denne utbyggingen.

4.4.1 Innhold

Saemien Sijte er et etablert sørsamisk museum i Snåsa. Gjennom flere år har de arbeidet for utvidelser. Etter flere planforslag ble det ny fart i arbeidet i 2004, da de daværende planene kom i retur fra Kirke- og kulturdepartementet (KKD) med merknader om at det kulturfaglige grunnlaget og samarbeidet med andre institusjoner måtte klargjøres nærmere. Etter dette ble planen ytterligere bearbeidede og det ble lagt inn areal for en permanent utstilling, språksenter, auditorium for publikumsrettet aktivitet, studiebibliotek i tillegg til møterom, kontorer, verksted/undervisningslokaler, klimaregulert magasin (<http://www.saemensijte.no/>). Tiltaket er altså konkretisert til utbygging og utvikling av senteret.

Finansieringsrammen er satt til 54 mill kroner (i 2005). Hovedtyngden er tenkt finansiert med nasjonale kulturmidler over statsbudsjettet, med 39 mill kroner fra KKD, 5 mill kroner fra Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg er det regnet 10 mill kroner fra Nord-Trøndelag fylkeskommune. Nord-Trøndelag fylkeskommune har gått inn med finansiering samt faglig bistand til det søknadstekniske og med arkitekt, i forprosjektetfasen.

I statsbudsjettet for 2006 kom Saemien Sijte for første gang inn på den prioriterte listen over investeringer i kulturbygg, men fra Bondevik II- regjeringen lå dette inne først i 2008 og 2009. Det var store forventninger til at den nye regjeringen med Sameminister og nordtrønder Bjarne Håkon Hansen og Kulturminister og sørtrønder Trond Giske ville prioritere prosjektet opp. Begge var godt kjent med prosjektet og hadde tidligere kommet med lovnader. Saemien Sijte fikk ikke endret prioritet i tilleggproposisjonen som ble lagt fram høsten 2005.

4.4.2 Historikk

De første utbyggingsplanene ble presentert i 1999, disse ble revidert (nedjustert) i 2002. KKD har deretter vurdert planene og kom med sine merknader i 2004, jfr ovenfor.

Det var strid mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag om formuleringene av dette tiltaket i Samhandlingsprogrammet for 2005. I argumentasjonen i TR kom det fram at Sør-Trøndelag ville prioritere utbygging av samisk språksenter på Røros, de ønsket ikke formuleringer i samhandlingsprogrammet som kunne forrykke denne prioriteringen. Sør-Trøndelag aksepterte at Saemien Sijte kom inn i Samhandlingsprogrammet, men de ønsket samme formulering som i samarbeidsavtalen med Sametinget. Der var formuleringen ”realisering av utviklingen av Saemien Sijte” brukt og den var altså ikke knyttet til det bygningsmessige. For Nord-Trøndelag var det svært viktig å komme videre i realiseringen av utbyggingen og de ville ha det konkretisert i Samhandlingsprogrammet. De så dette som en måte å løfte fram sørsamisk kultur. Sammen med uenighet om gasskraftverk gjensto dette temaet til møte i Trøndelagsrådet i januar 2005. Gjennom en bred prosess under møtet kom delegasjonene til enighet om et kompromiss der formuleringen rommet både ”utvikling” og ”utbygging”. Som en del av kompromisset påtok Nord-Trøndelag seg de regionale økonomiske forpliktelsene.

4.4.3 Involvering i gjennomføring

Det er Saemien Sijte som har vært pådrivere for prosjektet, men i enkelte faser har det vært avgjørende med tett samarbeid med Nord-Trøndelag fylkeskommune. De har fungert som døråpnere for eksempel for å få presentert prosjektet for Stortingskomiteer og andre sentrale myndigheter, i tillegg har de bidratt i finansieringen av forprosjektet og med faglig kompetanse. Nord-Trøndelag er ansvarlig for tiltaket. Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune har ikke vært involvert i prosjektet. Fra det indre partnerskapet er det kun Nord-Trøndelag som har vært samarbeidspartner. Innenfor samepolitikk er det ikke etablert noe felles indre partnerskap på et overordnet nivå, verken på administrativt eller politisk nivå. Sør-Trøndelag har et rådgivende samisk utvalg der Hedmark fylkeskommune deltar, Nord-Trøndelag er invitert men møter ikke. En annen relatert begivenhet er at fylkeskommunene i det sørsamiske området⁶ har inngått en samarbeidsavtale med Sametinget, (datert 11.2.2005). Her omtales også Saemien Sijte.

Saemien Sijte betegner at de har *samarbeidspartnere* for å få realisert prosjektet, men disse samarbeidspartnerne knyttet de ikke til noe etablert eller formalisert partnerskap. Det ble laget en partnerskapsavtale med Snåsa kommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sametinget, dette kunne blitt et slikt særegent partnerskap, men ettersom Sametinget ikke har underskrevet er det uklart hva slags status den kan ha. Sametinget mener at behovet for en egen avtale for dette prosjektet ikke er tilstede når det er inngått en generell samarbeidsavtale med fylkeskommunene i det sørsamiske området. Saemien Sijte betegner Nord-Trøndelag fylkeskommune og Snåsa kommune som de viktigste samarbeidspartnerne, i tillegg har Sametinget vært viktig i enkelte faser. Saemien Sijte trekker fram betydningen av Sametingets handlingsplan for det sørsamisk område, avgitt 25.1.2001 og vedtatt i Sametinget i september 2002, der omtales Saemien Sijte. I Sametinget sitt innspill til Statsbudsjettet foretar de prioriteringer av ulike utbyggingsbehov. Rekkefølgen på disse prioriteringene vil også påvirke muligheten for realisering av investeringsprosjekter. I sak 04/02 ble Saemien Sijte gitt tredje prioritet og var lagt inn i budsjettet for 2004 med 20 mill.kr. De to først prioriterte investeringene var imidlertid lagt inn som forprosjekt. Sjelden er det i statsbudsjettene prioritert flere prosjekt enn det som har fått førsteprioritet fra Sametinget. De som jobber med realisering av Saemien Sijte har ønsket høyere prioritering fra Sametinget. Sametinget har

⁶ Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark

et prinsipielt vedtak om at prosjekter som er realiserbare støttes av Sametinget, gjennom årlige behandlinger i forbindelse med statsbudsjettet.

Også Stortingspolitikere både fra regionen og politikere som har jobbet i relevante stortingskomiteer (særlig Kommunalkomiteen og Kulturkomiteen) trekkes fram fra Saemien Sijte som viktige støttespillere. Disse komiteene har gjennom merknader støttet utbyggingen.

4.4.4 Er tiltaket gjennomført?

Utbyggingen er ikke påbegynt, men det har skjedd viktige skritt for realiseringen. I løpet av 2005 er det definitivt arbeidet for ”utvikling og utbygging” gjennom konkretisering av planene. Saemien Sijte er kommet innenfor den prioriterte investeringslisten for kulturbygg i Statsbudsjettet, med realisering i 2008 og 2009. Saemien Sijte jobber med å få dette ytterligere fremskyndet til statsbudsjettet for 2007.

Tiltaket videreføres i Samhandlingsprogrammet for 2006, presiseringen om at Nord-Trøndelag skal stå for finansieringen ble tatt ut, men i møtet i Trøndelagsrådet ble det presisert at det ikke betydde endrede forventninger fra de øvrige partene.

4.5 Mære, nav i småskala matproduksjon

Overskrift i Samhandlingsprogrammet 2005: **Mat i Trøndelag**. Henvist til mål 2.1.3 og 2.3.2 i Felles fylkesplan.

Tiltak: Arbeide mot Verdiskapningsprogrammet for matproduksjon (VSP-mat) for å sikre grunnlag for videre drift av navet for småskala matproduksjon på Mære også med sikte på en vektlegging av agroturisme og en rolle som kompetanseformidler innen distriktsbasert næringsliv og næringsutvikling.

4.5.1 Innhold

Det er etablert et nav som skal koordinere og ha ansvar for kompetansetiltak for småskala mat og småskala reiseliv. Navet inngår i Innovasjon Norge sitt nav-program. Fysisk er det lokalisert ved Mære landbruksskole, en videregående skole drevet av Nord-Trøndelag fylkeskommune. Navet har fått et tilleggsansvar også for agroturisme i småskala. Ved inngangen av 2005 var finansieringen for videre drift ikke klar.

Å være nav i IN sin ordning medfører også finansiering fra IN, årlig gir det 2-2,5 mill kroner. Dette gir midler til drift og en stilling, i tillegg har navet på Mære fått ulike prosjektmidler, slik at de finansierer to stillinger ekstra. Nord-Trøndelag fylkeskommune har gått inn med finansiering som har vært viktig støtte for navet. Dels er det investeringer (i fysiske anlegg, slik som oppgradering av kjøkken) og dels er det til å utvikle nye tiltak. Fra og med 2003 har Nord-Trøndelag bevilget 5 mill kroner til Mære, hvorav 1 mill kroner i 2005 til fysiske anlegg og utviklingstiltak. Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune har ikke bevilget midler til navet, men både fylkeskommunen i Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har bidratt til å finansiere prosjekter der Mære brukes.

4.5.2 Historikk

Dette navet er gradvis utviklet og kom med i IN sitt program fra 2002. I 2004 ble det nedsatt en arbeidsgruppe i Nord-Trøndelag som jobbet fram forslag rundt agroturismesatsing, fra og med i år er også Sør-Trøndelag trukket inn i dette arbeidet. Kompetansenettverket for småskala matproduksjon er en del av Verdiskapningsprogrammet for mat (VSP-mat) og finansieres altså av IN. Det består av fem regioner og navet må Mære er region Midt. IN har gjennomført en egen evaluering av ordningen (Bolkesjø 2005). I denne evalueringen kommer Mære godt ut. Det er det navet som har fått bevilget mest midler fra IN og de har også brukt mesteparten av sine midler. Evalueringen konkluderer med at navet på Mære har hatt stor aktivitet og gis positiv omtale både av brukere og andre virkemiddelaktører. De har vært flinke til å bygge nettverk i regionen, både blant tilbydere og brukere. Mye av aktiviteten har vært konsentrert til Nord-Trøndelag, men er i ferd med i større grad å nå ut til hele Midt-regionen (Bolkesjø 2005:102).

For Nord-Trøndelag var det viktig å få med dette som tiltak i samhandlingsprogrammet, både for å sikre videre finansiering og for å få utviklet navet videre. De opplevde dette som et meget relevant tiltak i forhold til de prioriteringene matkapitlet i Felles fylkesplan gav. I forkant var det noe diskusjon om både dette tiltaket og selskapet "Oi! Trøndersk mat og drikke" skulle være tiltak i programmet. I siste runde da SHP-2005 ble sluttdrøftet var ikke dette noe tema, og begge tiltakene er tatt inn.

4.5.3 Involvering i gjennomføringen

Navet skal betjene de to Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal. Trondheim kommune er ikke en direkte samarbeidspartner med navet. På matområdet er det etablert et overordnet partnerskap mellom de tre partene i det indre partnerskap og en rekke andre aktører, slik som Innovasjon Norge, Fylkesmannen, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Bondelaget, Norsk Sjømatbedrifters Landsforening, Reindriftsnæringen, selskapet "Oi! Trøndersk mat og drikke" og navet på Mære. Gruppen jobber bredt med mat, og har satset bevisst på å inkludere både landbruk og fiskeri. Gruppen jobber mer overordnet for eksempel i forhold til helheten med matsatsingen i Samhandlingsprogrammet. Alt i 2003 ble det etablert en arbeidsgruppe bestående av to saksbehandlere fra Nord-Trøndelag og en fra Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Fra og med 2005 kom det med en representant fra Trondheim kommune. Denne gruppen forbereder og følger opp saker for det overordnede matpartnerskapet.

Navet har knyttet til seg et omfattende nettverk bestående av *offentlige instanser* slik som Mattilsynet, fylkeskommunene, fylkesmennene og Innovasjon Norge, *kompetansetilbydere*, slik som videregående skoler, høyskoler, Matforsk og *matkontakter*, et nettverk av 10-20 personer som er sammensatt av bedrifter, offentlige og kompetansetilbydere. Navet har også et regionalt råd bestående av 10 personer, dette er ressurspersoner fra enkeltbedrifter, offentlige instanser eller kompetansetilbydere. Til sammen betrakter navet dette som sitt *kompetansenettverk*.

Navet selv er pådriver, også i forhold til å utvikle tiltaket videre slik det er formulert i Samhandlingsprogrammet. Nord-Trøndelag fylkeskommune står som ansvarlig for dette tiltaket. Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune er oppført med kontaktpersoner, men ingen av disse har ikke vært trukket inn direkte i forhold til å utvikle dette tiltaket.

Forut for at navet ble etablert var det konkurranse mellom Mære og Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), næringsmiddelteknologi om lokalisering. Flere informanter har trukket fram at de første årene etter etableringen var samarbeidsklimaet mellom Navet og HIST påvirket av dette, imidlertid betegner informanter i dag samarbeidet som veldig godt. Det er opprettet en matkontakt ved HIST og HIST bidrar med fagpersoner i en rekke arbeid som pågår ved navet. Et annet tiltak i Samhandlingsprogrammet for 2005 er etablering av selskapet "Oi! Trøndersk mat og drikke". Dette kom i drift høsten 2005, og informanter påpeker viktigheten av å avklare arbeidsoppgavene og arbeidsfordelingen mellom navet og Oi. Samtidig pekes det på at det er viktig at begge disse tiltakene er med i Samhandlingsprogrammet, slik at disse kan sees bedre i sammenheng.

4.5.4 Er tiltaket gjennomført?

I forhold til formuleringene i samhandlingsprogrammet for 2005 så er finansieringen sikret for dette året, imidlertid er det fortsatt lagt opp til årlige avklaringer for framtidig finansiering i IN sitt program. Dette gir en viss usikkerhet for driften, likevel virker det for at de som jobber med navet planlegger med lengre tidshorisont. Videreutviklingen til også å omfatte nav for småskala reiseliv er også kommet inn under IN sin finansiering i løpet av 2005.

Viktige milepæler fra navet sin side har vært videreføringen av finansieringen, selv om det er for ett år av gangen, arbeidet fra rådgivende gruppe som gav grunnlaget for satsingen på agroturisme og en utvidelse av staben fra en og en halv stilling til to stillinger. Andre informanter peker også på at etableringen av "Oi!" og tiltaket "Trøndersk matfestival" også har vært viktig for navet på Mære. En aktivitet på navet som er blitt trukket fram av flere er fagdag om "Mat på Mære" småskala-produksjon. Dette var et praktisk kurs og var svært vellykket og slike fagdager skal heretter være en årlig begivenhet, tema i 2006 skal være agroturisme.

Tiltaket ble omformulert og videreført i Samhandlingsprogrammet for 2006. Siste omformuleringen i dette tiltaket ble gjort i det siste møte i Trøndelagsrådet i november 2005. Dette var det eneste tiltaket som ble vesentlig endret så seint i prosessen. Formuleringen for 2006 er: "Navet for småskala matproduksjon på Mære i kompetansenettverket i Midt-Norge videreutvikles. Opprettholde fokus på utvikling og finansiering også med sikte på å være en kompetanseformidler for agroturisme og annen distriktbasert næringsutvikling. Dette må bygge på de eksisterende kunnskaps- og forskningsmiljøene i Trøndelag. En utredning utarbeides slik at man sørger for kompetansespredning, økt samarbeid mellom aktørene og nye arbeidsplasser i landbrukskommunene i Trøndelag. Utvikle samhandling med sjømatprodusenter og Oi!"

4.6 Rockmuseum

Overskrift i Samhandlingsprogrammet 2005: **Kunst og kultur som næring og opplevelse.** Grunnlaget er mål 2.1.1 i Felles fylkesplan: Kreativitet, kunst og kultur skal bidra til utvikling og verdiskaping og Mål 2.6.1: Kunst og kultur bidra til personlig vekst og trivsel- og dermed økt bolyst i alle deler av regionen.

Tiltak: *Arbeide for å etablere Norsk popmuseum i Namsos og Arkiv for populærmusikk i Trondheim,*

4.6.1 Innhold

Innholdet i dette tiltaket har utviklet og endret seg over tid, som det vil framgå av kap 4.6.2 nedenfor. Den opprinnelige ideen gikk ut på å skape et nasjonalt museum for Rock og pop i Namsos, med utgangspunkt i Trønderrocken. Dette er trolig årsaken til at tiltaket fremdeles går under navnet "Rockmuseum" selv om oppfatningene om innhold er forandret. Siden starten i 1992 har ideen gjennomgått en transformasjonsprosess, og ved utgangen av 2005 opererer en med et tredelt innhold i tiltaket: Et opplysningssenter som tenkes lokalisert til Trondheim, i det som kalles "Popbunker Dora", en museumsdel som blir kobla til Ringve museum, samt et kompetansesenter som ser ut til å bli lagt til Namsos. Trondheim er ansvarlig for tiltaket i Samhandlingsprogrammet for 2005.

4.6.2 Historikk

Dette tiltaket har en lang historie. Det bygger på en idé som dukka opp i Namsos i 1992, om et nasjonalt museum basert på Trønderrocken. De første årene skjedde det ikke så mye. I 1997 var det en arkivkonferanse i Mo i Rana. Bakgrunnen for den var at det finnes platesamlinger rundt omkring som ikke blir tatt vare på, og som kan gå til grunne. Institutt for Norsk Populærmusikk var opptatt av dette. Arbeidet med å ta vare på samlingene ble betraktet som en nasjonal oppgave, og Nasjonalarkivet ble engasjert i saken.

Omkring 1999 ble de involverte i Namsos mer oppmerksomme på popindustrien som livsform, og begynte å tenke mer konkret i retning av et konsept rundt denne idéen, med dokumentasjonssenter, utdanning, næringsutvikling som nøkkelord. Næringslivet i Namsos tente på idéen og bidro med ca 200.000 kr. Det ble gjennomført studiereiser til Hultsfred (rock-senter og inkubator), til Mo i Rana (Musikkarkivet) og en Europa-tur til Liverpool, London, Bremen og Amsterdam. Etter dette kom det mer fart i arbeidet og etter hvert grodde det fram en enighet om å satse på noe som var større enn Trønderrockmuséet. Man så etter hvert for seg et nasjonalt dokumentasjonssenter for rock og pop, samt oppbyggingen av et opplærings- og utdanningssenter. Etter å ha sett omfanget av musikkarkivet for jazz i Mo i Rana var det også enighet om at det ville være uhensiktsmessig å satse på å bygge opp et parallelt arkiv i Namsos, så den biten ble skrinlagt. Prosjektet fikk navnet Rock City Namsos, og i 2003 ble det skrevet en rapport og prosjektplan som ble sendt til Kulturdepartementet som et innspill til forarbeidene til Kulturmeldinga.

Inntil arbeidet med Felles fylkesplan startet, hadde dette vært Namsos sitt prosjekt. Nå ble det stilt spørsmål ved Namsos sin rolle, i og med at andre kom på banen. Trondheim hadde egne idéer om et rock- og pop-arkiv. Tiltaket kom inn i Samhandlingsprogrammet via arbeidsgruppen for kultur. Det var ikke noen motstand mot å ta inn tiltaket, som var godt i gang, og som ble godt backet opp av sentrale politikere. De tre samarbeidspartnerne utarbeidet en felles høringsuttalelse til Kulturmeldingen, "Trøndelagsalternativet, som gikk ut på å legge Rock City til Namsos og et arkiv til Trondheim. Denne ble levert i juni 2005. Fra samarbeidspartnerne side ble det brukt mye tid på å utforme og legge fram Trøndelagsalternativet. Dette var tidvis en prosess som var preget av tydelige indre motsetninger og konflikter.

Staten gjorde en vurdering av de ulike alternativene som var kommet inn, i regi av ABM utvikling. Alternativet gjennomgikk interessante beslutningsprosesser i Stortinget. Kulturminister Svarstad Haugland ville plassere arkivet i Oslo, mens hennes etterfølger, Trond Giske, fikk gjennom Trøndelagsalternativet. Nå foreligger det et vedtak i

forbindelse med Statsbudsjettet for 2006, om et nettverk av regionale senter. Løsningen slik den ser ut etter vedtaket, er at opplysningssenteret skal ligge i Trondheim, i det som kalles Popbunker Dora, museumsbiten blir kobla til Ringve museum, mens en liten del, kompetansesenteret, blir lagt til Namsos.

4.6.3 Involvering i gjennomføringen

En kan peke på to typer av partnerskap i dette arbeidet. For det første det indre, som har bestått av Trondheim kommune, Namsos kommune, STFK og NTFK. Ulike andre partnerskap har vært involvert. Det har variert noe mellom de ulike fasene, hvis en ser hele den lange prosessen under ett; Rai-Rai-selskapene, Musikernes fellesorganisasjon, Gramo, Videregående skole i Namsos og Innovasjon Norge. De fleste av disse har vært involvert fra ei god stund før dette kom inn på samhandlingsprogrammet. Etter at tiltaket kom inn der, har en hatt ei gruppe på ca. 10 personer, fra NTNU, andre teknologimiljø og fra Ringve museum, som har vært med på å utvikle idéen.

Fra det politiske miljøet er det mange som har engasjert seg og vært en pådriver i arbeidet. Disse kommer fra alle de medvirkende aktørene i det indre partnerskapet, og engasjementet har ligget på høyt politisk nivå. Når det gjelder gjennomslaget i Stortingets behandling, understreker også informantene betydningen av å ha hatt støttespillere blant de sentrale politikerne, både langs en partipolitisk og en geografisk dimensjon. Flere av informantene påpeker at Nord-Trøndelag fylkeskommunes politikere kom relativt seint på banen i dette prosjektet, sammenlignet med de øvrige partnerne.

Det har også vært mye åpenhet og offentlighet om dette tiltaket. Kultursjefen i Namsos har brukt formannskapet i kommunen konsultativt og ordføreren har orientert gruppelederne. Informantene har ikke noen oppfatning om dette tiltaket sitt forhold til andre tiltak på samhandlingsprogrammet, men tenker at det vil være viktig for utvikling og profilering av Trøndelag, og slik sett henge sammen med andre tiltak som har dette formålet.

4.6.4 Er tiltaket gjennomført?

Det er samstemmighet blant informantene om at samtidig som tiltaket kan betraktes som gjennomført i den forstand at en nå har fått et stortingsvedtak om saken, er det mange avklaringer som skal til, før den konkrete utformingen er klar.

Partene skal i gang nå med å diskutere hva det egentlig er som ligger i vedtaket. Det er planlagt møte mellom ordførerne i Namsos og Trondheim, samt fylkesrådene for kultur for å avklare hvem det er som skal lage dette nettverket og å fordele oppgaver og de pengene som følger med dem. Forventningene til disse forhandlingene er generelt at det kommer til å bli en vanskelig prosess.

Tiltaket er ytterligere konkretisert, og videreføres i Samhandlingsprogrammet for 2006 med endret ordlyd.

4.7 Samlokalisering av NTNU

Overskrift i Samhandlingsprogrammet 2005: **Trøndelag som landets ledende utdannings- og kompetanseregion.** Grunnlaget er mål 2.2.1. i Felles fylkesplan: Trøndelag framstår som en attraktiv region å studere, forske og bo i.

Tiltak: *Avklare samlokalisering for NTNU*

4.7.1 Innhold

Samlokaliseringsarbeidet mellom Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) er av disse institusjonene organisert som et eget prosjektet: "NTNU 2020/HiST2020- eventuell samlokalisering". Det er en egen prosjektorganisasjon og de jobber altså bredere enn samlokalisering for NTNU, slik tiltaket i SHP 2005 er formulert. Prosjektorganisasjon vurderer altså spørsmålet om samlokalisering av både NTNU og HiST, i tillegg vurderes tilknytningen til SINTEF og St. Olavs hospital. Begge disse utdanningsinstitusjonene har gjort selvstendige vurderinger forut for de gikk inn i dette arbeidet, og har forankret beslutningene i styrevedtak⁷. Hovedmålet for samlokaliseringprosjektet er:

"NTNT, HiST og SINTEF skal møte felles utfordringer med felles innsats for å gjøre Trondheim til en fremragende utdannings- og forskningsby mot 2020. Sammen med Studentsamskipnaden, St. Olavs hospital og Trondheim kommune skal Trondheimsregionen videreutvikles som et attraktivt, kreativt og ledende internasjonalt kunnskapsmiljø."

Følgende delmål er formulert for prosjektet:

"Avklare om samlokalisering av NTNU og HiST på og ved Gløsgaugen er et mulig og hensiktsmessig virkemiddel for å nå NTNUs og HiSTs hovedmål." (Prosjektpresentasjon av 1.10 2005, <http://www.ntnu.no/2020/pdf/Prosjektpresentasjon-011005.pdf>)

Prosjektet er inndelt i fem delprosjekter som omfatter strategi, virksomhetsutvikling, campus- og eiendomsutvikling, offentlige prosesser, gjennomføringsmodeller og totaløkonomi. Innenfor hvert delprosjekt gjennomføres det nødvendig utredningsarbeid som skal gi styrene grunnlag for å kunne fatte beslutninger i mars 2006. Et samlokaliseringprosjekt mellom NTNU og HiST vil berøre ca 28000 studenter og 15000 ansatte (inkludert ansatte ved SINTEF, St.Olavs hospital og Studentsamskipnaden (SiT)) (op.cit).

Både HiST og NTNU har i løpet av 2005 gjennomført egne utredninger om sine behov og strategier og dels også vurdert ulike samlokalisering, gjennom hhv HiST sitt Omdalutvalget (mai 2005) og NTNU sitt Hestnesutvalg II⁸ (august 2005). Det er etablert en egen hjemmeside for prosjektet: <http://www.ntnu.no/2020/>

⁷ Vedtak i NTNU 8.2.2005 og 30.8.2005 om mulig samlokalisering og å utarbeide felles strategiplan for NTNU og SINTEF. Vedtak i HiST 16.3.2005 om å utrede mulig samlokalisering av Hist nær NTNU og St. Olavs hospital.

⁸ ... "Flertallet i dette utvalget er overveiende positiv til samlokalisering hvis den er økonomisk realiserbar. Mindretallet frykter at fokus dreies bort fra kjernevirksomheten i en lengre periode og at de økonomiske kostnadene blir for store i forhold til forventede gevinster. Mindretallet er derfor skeptisk til om dette tiltaket bør ha høy prioritet. Utvalget er imidlertid enig om at

NTNU og HiST står for finansieringen av prosjektet med hhv 20 mill kroner og 3,5 mill kroner. Etter at Trondheim kommune gikk inn i prosjektorganisasjonen fra oktober 2005 bidrar også de noe. I første rekke er det snakk om personellressurser, og de bruker en og en halv stilling til dette arbeidet, i tillegg er også flere andre fra kommunen på ulike måter involvert i arbeidet. Trondheim kommune har satt av 1,5 mill kr for 2006.

4.7.2 Historikk

Dette brede samlokaliseringsprosjektet har pågått fra 1.1.2005 og det er lagt opp til å frembringe nødvendige bakgrunnsmateriale slik at det kan fattes endelig vedtak i mars 2006.

Formuleringen av tiltaket i SHP 2005 ble endret i Trøndelagrådets møte 28.jan 2005. I forslaget som var lagt fram i dette møte formuleringen som følger: "Avklare samlokalisering for NTNU, og forholdet mellom NTNU og HiST". Men siste del av forslaget ble altså tatt ut etter forslag fra Nord-Trøndelag. Det var i starten noe tilbakeholdenhet særlig fra Nord-Trøndelag sin side fordi betydningen av tiltaket for Trøndelagsregionen ikke var så tydelig. Dette ble det jobbet en del med i løpet av 2005, bl.a. gjennom saken som ble fremmet for bystyret i Trondheim og gjennom å trekke prosjektorganisasjonen inn i et seminar for Trøndelagsrådet.

4.7.3 Involvering i gjennomføring

Trondheim kommune er ansvarlig for dette tiltaket i Samhandlingsprogrammet. Kontaktpersonene for Nord-Trøndelag har ikke vært involvert i arbeidet med dette tiltaket. Sør-Trøndelag har til en viss grad blitt trukket inn i arbeidet med revisjon av Trondheim kommune sitt planverket. Sør-Trøndelag fylkeskommune er imidlertid representert med fylkesordføreren i en referansegruppe for samlokaliseringsprosjektet, og har et stort engasjement for denne saken. Trondheim mener behovet for å trekke de øvrige partene i det indre partnerskapet øker i en seinere fase.

Trondheim kommune ser dette i sammenheng med byutvikling og næringsutvikling og at universitetet og høyskolen er kjerneinstitusjoner for å styrke Trondheim som kunnskapsby. I oktober 2005 behandlet Bystyret en egen sak om "Kunnskapsbyen Trondheim" og byintegreert universitet og høyskole. De ser denne saken som viktig også uavhengig av lokaliseringsspørsmålet. Parallelt med dette har Trondheim etablert et eget prosjekt "Trondheim 2020" som har som overordnet strategisk mål å utvikle Trondheim som kunnskapsby og å se dette i et regionalt perspektiv. I vedtaket som bystyret gjorde heter det at: Trondheim kommune skal innta en aktiv rolle i utvikling av kunnskapsbyen og kunnskapsregionen. Videre legges det opp til et tettere samarbeid med NTNU og HiST for å avklare kommunens bidrag. Bystyret uttrykker også at de ser en bynær samlokalisering av NTNU og HiST som et viktig grep for å realisere kunnskapsbyen og de ser positive muligheter for å utvikle en ny bydel som kan bli et samlende bydelssenter for områdene rundt.

Hittil har de viktigste partnerne i dette prosjektet vært NTNU og HiST, samt Trondheim kommune, SINTEF, Studentsamskipnaden og St. Olavs hospital.

campusutforming er viktig for konkurranseevne og faglig utvikling mot 2020 enten NTNU velger en eller to campuser." (Hestnesutvalget II side 32)

Norut NIBR, Rapport 2006:1, i samarbeid med Norut Samfunn.

4.7.4 Er tiltaket gjennomført?

Mars 2006, da beslutning til samlokalisering skal tas i styret til NTNU er avgjørende for den videre framdriften. HiST har allerede gått inn for samlokalisering. Det som har skjedd i løpet av 2005 er å rede grunnen for at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig. Selve tiltaket i SHP 2005 kan ikke sies gjennomført, men arbeidet i løpet av året har vært vesentlig for at tiltaket kan avklares etter planen.

Tiltaket videreføres ikke i Samhandlingsprogrammet for 2006. På møtet i Trøndelagsrådet i oktober foreslo ordfører i Trondheim å ta ut tiltaket med den begrunnelsen at det ikke fyller kriteriene som stilles. Forslaget kom overraskende på administrasjonen som hadde vektlagt å synliggjøre det regionale aspektet ved dette tiltaket.

4.8 Fellestrekk ved casene

Disse seks casene viser noe av spredningen av saksområder og hvilke typer tiltak som er prioritert i Samhandlingsprogrammet. Det gjør at disse ikke uten videre lar seg sammenligne. Men gjennom å fokusere på noen bestemte tema er det likevel mulig å se noen felles trekk ved casene. Alle disse seks tiltakene startet opp uavhengig av Samhandlingsprogrammet. Rockmuseet, Navet på Mære, utbyggingen av Saemien Sijte, godshåndtering i et indermodalt system var alle prosjekter som var godt i gang før Samhandlingsprogrammet var klart. Når det gjelder innflagging Trøndelag var det et arbeid som pågikk i hovedsak våren og høsten 2004, og slik gled disse initiativene lett inn som tiltak i programmet. Når det gjelder samlokalisering av NTNU var dette tiltaket avhengig av vedtak i styrene ved NTNU og HiST. Da disse beslutningene var tatt vinteren 2005, ble det etablert en egen prosjektorganisasjon, og da startet dette arbeidet opp for fullt. Trolig ville alle disse tiltakene ha greid seg rimelig godt også uten å ha være tiltak i samhandlingsprogrammet. De var allerede forankret andre steder, og de fleste hadde finansieringen mer eller mindre på plass og hadde etablert egne relevante nettverk. Det var likevel interessant å registrere at flere av de mest sentrale aktørene i det enkelte tiltaket understreket at det var av stor betydning å komme inn som tiltak i samhandlingsprogrammet. Det synes som om Samhandlingsprogrammet var attraktivt og gav en status som ble opplevd som nyttig og viktig for de som jobber med saken. Betydningen av samhandlingsprogrammene ble også særlig understreket av enkelte informanter fra Sør-Trøndelag fylkeskommune, og de begrunner denne vektleggingen med at en i Sør-Trøndelag ikke har et regionalt utviklingsprogram (RUP) slik som Nord-Trøndelag har. Samhandlingsprogrammet kan slik sett tenkes å være viktigere når det gjelder tiltak med forankring i Sør-Trøndelag, enn for tiltak som er forankret i nabofylket. Trolig gir det også en "pondus" å vite at Trøndelag står samlet om å støtte tiltaket. Dette gir trolig styrke både lokalt, regionalt og nasjonalt.

4.8.1 Aktivering av partnerskapene i gjennomføringen

Det enkelte tiltaket har etablert egne partnerskap med det de opplever som relevante partnere. Hvem disse er varierer selvsagt etter hva slag case det er snakk om. "Navet på Mære" og "Rockmuseum" har nettverk som involverer personer fra både Nord- og Sør-Trøndelag og Trondheim, men ikke nødvendigvis knyttet til fylkeskommunene/kommunen. "Innflagging Trøndelag" og "Godshåndtering i et intermodalt system" har forankring hos alle tre partene i det indre partnerskapet. Dels gjennom styrerepresentasjon (slik som styret i Trondheim havn) eller gjennom

styringsgruppe. Saemien Sijte har i hovedsak sitt viktigste nettverk i Nord-Trøndelag og med Sametinget, mens Samlokaliseringen av NTNU har sitt nettverk i Trondheim men med noe kontakt også med Sør-Trøndelag fylkeskommune. Et fellestrekk er at partnerskapene synes uavhengig av det indre partnerskapet, og det enkelte tiltaket knytter til seg de personer/organer de mener er relevante.

Alle tiltakene i samhandlingsprogrammet har en administrativ forankring gjennom at en av partene i det indre partnerskapet er ansvarlig, i tillegg er det oppnevnt kontaktpersoner i de øvrige to organene. I de casene vi har studert er det klart tetteste kontakt mellom tiltaket og det organet som er ansvarlig, så blir det mer sporadisk i hvilken grad de øvrige involveres. Noen av tiltakene har ikke involvert de personene som står oppført som kontaktpersoner fra de andre organene i det indre partnerskapet, f.eks. Navet på Mære, Saemien Sijte og Samlokalisering av NTNU. I flere tiltak er Trondheim lite involvert. Dels kan det skyldes at det oppleves som mindre relevant å trekke inn en kommune i oppgaver utenfor det kommunale ansvarsområdene, og dels at kommunen har lite ressurser til å følge opp mer overordnede tiltak, slik som Navet på Mære og Saemien Sijte. Et annet moment i forhold til involvering av hele det indre partnerskapet er at det kan oppfattes som tilstrekkelig å holde ansvarlig part orientert, så får de etter behov bringe inn de øvrige partene.

Vi har ikke funnet eksempler på at nettverket er utvidet til å omfatte representanter fra det indre partnerskapet med begrunnelse i samhandlingsprogrammet.

Bruken av partnerskap varierer også mellom ulike faser i tiltakene. Gjennom bruk av brede partnerskap og nettverk kan parter med ulik kompetanse aktiviseres etter hvert som ulike behov oppstår. Dette er også gjerne knyttet til fasene i det enkelte tiltaket. Ulike typer kontakter trengs i ulike faser. Det er forskjell på om et tiltak trenger politiske beslutninger om oppstart eller finansiering, om det er kritiske faser mht. låneopptak for investeringer, gjennomslag hos nasjonale myndigheter, eller hvordan en skal få tilbudet kjent for potensielle brukere.

Et eksempel på brede partnerskap er Navet på Mære, de har flere klart definerte partnerskap som de setter i sving i ulike faser. For eksempel har de et nettverk med såkalte "matkontakter" som er mer faglige personer de benytter til konkrete faglige spørsmål, i tillegg har de tett samarbeid med en rekke offentlige instanser (Mattilsynet, fylkeskommunene, fylkesmennene og IN) og relevante kompetansetilbydere (videregående skoler, høyskoler og forskere). I tillegg har de et overordnet Råd. Til sammen betrakter de disse partnerskapene eller nettverkene som sitt "kompetansenettverk".

4.8.2 Politisk og administrativ involvering i gjennomføringen

Status og framdrift på samhandlingsprogrammet for 2005 var på dagsorden hvert møte i Trøndelagsrådet våren 2005, høsten 2005 var mest viet til programmet for 2006 jfr. Kap 3. I noen grad ble enkeltsaker også løftet opp i Trøndelagsrådet, slik som "Felles samferdselsprioriteringer", "Innflagging Trøndelag", "Samlokalisering av NTNU". Det virker for at saker som ble tatt opp i TR enten ble betraktet som lite kjent, var saker hvor det var kommet inn vesentlige nye momenter, eller saker der Trøndelagsrådet følte et særlig ansvar for gjennomføringen. Det kan også virke slik at tiltak som hadde forventet framdrift ikke ble vurdert som så relevant å få presentert.

I samtlig av de tiltakene vi studerte nærmere kom det fram at også enkeltpolitikere har engasjert seg. Det kan være politikere på fylkeskommunalt nivå/bynivå eller på nasjonalt

nivå. F.eks. var den politiske involveringen fra stortingspolitikere sentral for at ”Rockmuseet” fikk det vedtaket som ble. For Saemien Sijte har også enkeltpolitikere vært viktig for å få løftet fram tiltaket i fylkeskommunal sammenheng, og dette tiltaket er også bredt presentert for politikere på Stortinget og i Regjering og for politikere på Sametinget. Det synes klart at de også har et nettverk politikere de kan kontakte, selv om de ikke har lyktes med å få beslutningen om utbygging så raskt de hadde forventet.

5 Partnerskap, samarbeid og demokrati

I dette kapitlet tar vi opp spørsmål mer spesifikt knyttet til samarbeidet i prosessen. Her knytter vi an til de fire temaene som er gjennomgående i evalueringen, motivasjon for samarbeid, medvirkning, makt og tillit, og samspillet mellom disse i partnerskapet. Det er særlig intervjuene som utgjør datamaterialet for denne delen av analysen.

Et viktig element når det gjelder hvert av de fire deltemaene, er om det skjer noen endringer sammenlignet med de tidlige faser i planprosessen – fasen fram til planvedtaket. Vokser samarbeidet seg sterkere og mer robust, eller medfører gjennomføringen slitasje som gjør at partnerskapet knaker i sammenføyningene?

Det andre viktige aspektet som disse fire temaene må ses i sammenheng med, er demokratihensynet. De påvirker på hver sin måte ulike demokratiske verdier, og vår diskusjon vil i denne sammenheng dreie seg om hvorvidt gjennomføringsfasen kan sies å medføre endringer med hensyn på måten demokratiske verdier ivaretas og kommer til uttrykk på.

5.1 Motivasjon for videre samarbeid?

5.1.1 Samarbeid i det indre partnerskapet – overordnet nivå

Trøndelagsrådet er fortsatt det ledende samarbeidsorganet for det indre partnerskapet. Arbeidet med felles fylkeplan har vitalisert dette samarbeidet (Arbo, Angell og Ringholm 2005), og dette ser ut til å være videreført i arbeidet med samhandlingsprogrammene.

Høsten 2005 samkjørte Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Trondheim kommuner sine møtedager for interne møter. Med dette ville det bli enklere å finne fram til tidspunkt der det indre partnerskapet kunne møtes. Bystyret i Trondheim har delegert til formannskapet å fatte beslutninger i saker om samhandlingsprogrammene. Begge disse endringene kan sees på som praktiske tiltak for å tilrettelegge bedre for samarbeid og for å bedre kunne synkronisere beslutningsprosessene (Arbo, Angell og Ringholm 2005). Det er fortsatt forskjeller i selve beslutningsprosessene, graden av fullmakter og i de praktiske prosedyrene for utsending av sakspapir o.l.

De tre kriteriene som lå til grunn for utvelgelse av tiltakene i SHP ser ikke ut til å være fulgt til fulle. Flere informanter påpeker at tiltak som var viktig for en av partene å få inn, gjerne ble tatt inn, selv om det strengt tatt ikke oppfylte kriteriene. På denne måten fikk alle tre partene inn i samhandlingsprogrammet saker de selv mente var viktig å synliggjøre, og samtidig signaliserte det at hele regionen sto bak tiltaket. Dette ser ut til å ha vært en viktig motivasjon for å løfte inn tiltak i programmet for 2005. Å få gjennomslag for egne viktige tiltak synes å ha vært viktigere enn at det indre partnerskapet skulle etablere samarbeid rundt alle tiltak.

Samarbeidet satt på prøve

Det er likevel en sak utenom Felles fylkesplan og samhandlingsprogrammene som virkelig har vært kritisk for samarbeidet i 2005; saken om eierskap og organisering av energiverkene i Trøndelag. Sentrale politikere i Trondheim ønsket et felles trønderisk initiativ for å kjøpe tilbake Trondheim energiverk (TEV), da konkurransemyndighetene, støttet av Moderniseringsdepartementet, påla Statskraft å selge seg ut. Nord-Trøndelag Energiverk (NTE), eiet av Nord-Trøndelag fylkeskommune⁹, la på egenhånd inn bud om å kjøpe. Fra ledelsen i Trondheim kommune ble dette ikke sett på som en handling som inviterte til samarbeid. Som et svar på dette la Trønder Energi (eid av flere kommuner i Sør-Trøndelag) i samarbeid med Trondheim kommune også inn et bud på TEV.

Ordføreren i Trondheim, Rita Ottervik tok opp denne saken under felles fylkesting på Røros i oktober 2005, i forbindelse med diskusjonene om samhandlingsprogrammet for 2005 og 2006. Hun satte det inn i sammenhengen om hva slags samarbeid en ønsker i Trøndelag. Trønderavisa¹⁰ slo opp at "Ottervik hudflettet nordtrønderne". Videre skrev de "Foran sjokkerte nordtrønderske fylketingspolitikere, tok trondheimsordfører Rita Ottervik ... et kraftoppgjør med NTE-eiernes handlemåte i TEV-saken. På Otterviks nye samarbeidsliste er nå Nord-Trøndelag strøket."

Selve saken "har gått over" ettersom den nye regjeringen har trukket tilbake pålegget til Statskraft om å selge. Saken ble derfor aldri satt på spissen slik at NTE og Trønder Energi og Trondheim kommune kom i budkamp om TEV.

På møtet i Trøndelagsrådet uken etter felles fylkesting på Røros hersket det tilsynelatende fred og fordragelighet mellom partene. Det ble stilt et konkret spørsmål fra Nord-Trøndelag om hva slags rolle Trondheim ville ta i det videre samarbeidet. Bakgrunnen synes å være at Ottervik ble fra Røros tolket slik at Trondheim vil engasjere seg i saker de selv har interesse i. Ottervik fremholdt at Trondheim ville fortsatt delta i samarbeidet, og ville slik de også hadde gjort tidligere, vurdere hvilken innsats de ville gå inn i de ulike tiltakene med.

Informanter har vurdert denne konfrontasjonen på ulike måter. En sentral politiker vurderer det slik at denne saken går over og at det ikke skader samarbeidet på sikt fordi det er allerede såpass godt etablert på flere nivå i organisasjonen. En annen sentral politiker mener at det har skadet samarbeidet nedover i organisasjonene, men ikke på toppen. Toppene kjenner hverandre så godt at de vet at samarbeidet er sterkere fundert enn det, mens det har skapt usikkerhet om samarbeidsviljen nedover i organisasjonen. En annen effekt av dette utspillet som denne informanten fra Sør-Trøndelag trekker fram, er at andre aktører, for eksempel fra næringslivet, er blitt mer skeptiske til samarbeid med Nord-Trøndelag, og føler seg usikker på hva som er deres egentlige agenda. Fra det hold er det kommet ønsker om at Trondheim og Sør-Trøndelag heller bør orientere seg sterkere mot Møre og Romsdal, og ikke la Nord-Trøndelag få så sterk innflytelse over Sør-Trøndelag.

Informanter fra administrasjonen framholdt før det var blitt noen avklaring, at dersom det blir budkamp vil det kunne gjøre noe med det politiske klimaet. Hvis ikke er samarbeidet nå så solid at sårene kommer til å gro. Andre har karakterisert denne striden som et arveoppgjør som en ikke vet hvor lenge vil sitte i.

⁹ I denne saken kom også spørsmålet om å omdanne NTE til aksjeselskap opp. Dette var en vanskelig politisk sak for Nord-Trøndelag fylkesting, og ble en komplisert tilleggsdimensjon ved saken.

¹⁰ Nettutgaven 13.10.2005

Hvordan denne konfrontasjonen vil virke inn på motivasjonen for samarbeid på sikt er usikkert. Saken ble aldri satt helt på spissen i og med at det likevel ikke ble salg, og det kan ha hindret dypere sår. Likevel er sårene der, og usikkerheten, fra begge sidene. Hvorvidt dette bare blir til et lite arr vil vel også avhenge av om det dukker opp nye og store konfliktsaker, og om det da vil være de samme partene som er i trittene på hverandre.

Forberedelser til tettere samarbeid eller sammenslutning?

Utgangspunktet for samarbeidet mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag var helt ulikt, gjennom at nordtrønderne så dette som et alternativ til sammenslåing til felles region, men sørtrønderne har ønsket at samarbeidet skal være et første skritt mot en større region (Arbo, Angell og Ringholm 2005). Sør-Trøndelag ønsket en stor region, og fylkesordføreren i Sør-Trøndelag, Tore Sandvik påpeker at etter den nye regjeringen er det nå er snakk om ”når” det skal bli regionalisering, og ikke ”om”. Sandvik har uttalt at han vil ta initiativ overfor regjeringen om at Trøndelag kan bli pilot for den nye regionstrukturen¹¹. Dette initiativet kommer etter konfrontasjonen på Røros. På Trøndelagsrådets møte i oktober 2005 orienterte Nord-Trøndelag om at de vil sette i gang en intern prosess for å forberede seg i forholdt til den politikken den nye regjeringen har skissert i forhold til regionalisering, ved at det skal bli færre og større regioner og at reformen skal tre i kraft seinest i 2010¹². Nord-Trøndelag signaliserer på denne måten en endret strategi. De vil gjøre ”heimleksa” slik at de kan være med å legge premisser for disse endringene og ikke bare må forholde seg til forslag fra nasjonalt hold. Det er for tidlig å peke på konkrete endringer eller endret motivasjon fra Nord-Trøndelag sin side utover dette. Men dette viser nye signaler om storregion fra Nord-Trøndelag, samtidig er det der det har vært sterkest motstand mot en slik tenkning. Dette illustrerer hvordan endrede rammebetingelser gjennom endret nasjonal politikk griper inn i lokale/regionale prosesser. Det kan også være verdt å merke seg at disse signalene ble gitt fra Nord-Trøndelag uken etter det opprivende møte på Røros.

5.1.2 Det indre partnerskapet lite involvert i samarbeidet om enkelttiltak

En av partene i det indre partnerskapet er ansvarlig for ethvert tiltak. I tillegg er det utpekt kontaktpersoner i administrasjonen i de to øvrige organene. Dette gir det enkelte tiltak en administrativ forankring i hele det indre partnerskapet.

En rekke av tiltakene som ble tatt inn i Samhandlingsplanen for 2005 var allerede startet opp og dels godt i gang før de ble tatt inn i programmet. Det innebærer at det allerede før programmet forelå, fantes noen ”prosjekteiere”. Hvem prosjekteierne er, varierer. Dels er det egne prosjektorganisasjoner slik som prosjektorganisasjonen for samlokalisering av

¹¹ Trønderavisa 21.oktober 2005.

¹² ”Regionnivået skal være den sentrale aktør for regional utvikling. En regionreform forutsetter at det først avklares hvilke oppgaver, myndighet og ansvar fra staten som overføres til regionene, og at regionene sikres en finansiering som svarer til oppgavene. Regjeringen vil gjennomføre en utredning av hvilke oppgaver som skal desentraliseres og hvordan en samtidig omorganisering av fylkesmannsembetene kan gjennomføres. Noen av dagens fylkeskommuner er for små for disse oppgavene, og vi trenger derfor større regioner. Inndelingen i regioner må ta hensyn til avstander og identitet, og skje i en prosess der både kommunene og dagens fylkeskommuner deltar. Regjeringen tar sikte på at dette arbeidet skal være fullført og framlagt for Stortinget slik at reformen kan iverksettes senest 1. januar 2010.” s 31.

Soria Moria-erklæringen. Politisk plattform for en flertallsregjering. Ap, Sv og Sp. Okt 2005

Norut NIBR, Rapport 2006:1, i samarbeid med Norut Samfunn.

NTNU og HIST, Rock museum og dels eksisterende institusjoner som jobber med et tiltak, slik som Saemien Sijte. Det er stor variasjon med hensyn til i hvilken grad det indre partnerskapet er involvert i de enkelte tiltak og knyttet til ”prosjekteierne”. Det synes som om mange av tiltakene har en *administrativ* forankring i det organet i det indre partnerskapet som er ansvarlig. I hvilken grad de øvrige organene i det indre partnerskapet er involvert, varierer i enda større grad og i mange av tiltakene er de andre lite eller endog ikke involvert. Vi fant eksempler på at den oppsatte kontaktpersonen knapt kjenner til at tiltaket eksisterer, eller hadde fått kjennskap til tiltaket gjennom annet arbeid og initiativ. Det synes i liten grad å være samarbeid i det indre partnerskapet på tiltaksnivå. Det organet som har jobbet for å få inn tiltaket i Samhandlingsprogrammet synes også å ta på seg et oppfølgingsansvar. Da ansvaret for tiltakene skulle fordeles i det indre partnerskapet, ble det i Trøndelagsrådet argumentert for at det skulle være praktiske hensyn, samt hensynet til hvem som hadde ressurser å sette inn som skulle avgjøre hvem som ble ansvarlig. Det synes som om de som jobbet for å få tiltaket inn i programmet også er de som er ansvarlig og de som følger det opp.

Politikere er i liten grad involvert i arbeidet med enkelttiltak. Vi fant noen eksempler på at enkeltpolitikere hadde vært engasjert i saken over lengre tid, og også dermed hadde en viss kontakt med tiltaket. Det er også eksempler på at politikere har vært engasjert i kritiske faser for et tiltak, på tidspunkt det har vært behov for politisk medvirkning. Dette kan være både politikere lokalt, regionalt eller fra Storting og Regjering. I hovedsak, og heller ikke overraskende, er det administrasjonene som står for den mer kontinuerlige kontakten.

Noen tiltak, slik som Rockmuseet og dialog om arealbruken i reindriftsområdene er tiltak der det var ulike initiativ i hvert av fylkene. Førstnevnte tiltak er i løpet av prosessen jobbet sammen til ett tiltak, dog ikke problemfritt, mens det andre tiltaket fortsatt er to prosjekt.

Overordnede tematiske partnerskap

På noen områder er det etablert partnerskap mellom det indre partnerskapet og enkelte andre aktører, slike finner vi for eksempel innenfor matområdet og innenfor innovasjon. Disse partnerskapene er blitt utvidet, og stort sett er alle tre i det indre partnerskapet representert, i tillegg er det med en rekke andre aktører. For eksempel er Trondheim nylig kommet med i partnerskapet innen matområdet. Av andre aktører som er med er regionale statlige enheter, næringslivsrepresentanter, enten fra næringsorganisasjoner eller bedrifter. I disse partnerskapene er det stort sett ikke politikere med.

Det er eksempler på overordnet tematisk partnerskap der også politikere er med, et slikt er Tenkeloft Trøndersk landbruk. Innenfor kultur er det i det indre partnerskapet etablert en tenking omkring kulturbasert næring.

Det er på langt nær etablert overordnede partnerskap innenfor alle områdene som er tatt opp i Felles fylkesplan.. Det gjelder for eksempel innenfor samepolitikken. På dette feltet er det etablert en samarbeidsavtale mellom alle fylkeskommunene i sørsamisk område og Sametinget, men ikke et overordnet partnerskap.

Gjennom tematiske partnerskap der det indre partnerskapet deltar, sammen med andre aktører, utvides samarbeidet. Hittil har det skjedd på stadig flere felt. Jo flere samarbeidsarena som finnes og som fungerer, desto mer robust blir samarbeidet.

5.1.3 Samarbeid og partnerskap på tiltaksnivå

Mange av tiltakene var godt i gang før Samhandlingsprogrammet forelå, og hadde også allerede etablerte partnerskap med aktører de vurderte som relevante og hensiktsmessige. Flere av tiltakene har knyttet til seg store nettverk og partnerskap og har en rekke samarbeidspartnere. For eksempel gjelder det Navet på Mære, Rockmusum, Saemien Sijte. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng med at disse tiltakene har endret på sine samarbeidsmønstre og partnerskap med den begrunnelse at de er kommet med som tiltak i Samhandlingsprogrammet, og derfor har trukket inn partnere fra flere organ i Trøndelagsregionen. Partnerskap og samarbeid ser ene og alene ut til å være motivert ut fra hva som er behovene i det enkelte prosjektet.

Mange av disse tiltakene ser ut til å stå på selvstendige bein og ville trolig ha greid seg svært godt også uten å ha blitt tatt inn som tiltak i Samhandlingsprogrammet. Det blir likevel understreket fra flere av de mest involverte i prosjektene at det har vært viktig å bli tatt inn i Samhandlingsprogrammet. Denne understrekningen er ikke avhengig av at det er gitt finansiell støtte til tiltaket. Langt fra alle tiltakene har fått finansiell støtte fra det indre partnerskapet etter det kom inn i programmet. Noen tiltak har mottatt støtte fra de som står som ansvarlig for tiltaket, f.eks. gjelder dette Saemien Sijte og Navet på Mære som begge har fått støtte fra Nord-Trøndelag fylkeskommune. Synliggjøringen gjennom å komme inn i Samhandlingsprogrammet kunne ha åpnet noen dører og gitt en status i forhold til andre initiativ, både i forhold til nasjonalt og regionalt nivå.

5.2 Iverksetting med makt eller tillit?

5.2.1 Tillit som koordineringsmekanisme

I analysen av denne planprosessens første fase påpekte vi at samspillet mellom makt og tillit er av de forholdene som lett kan endre seg etter hvert som iverksettingen av planen skrider fram (Arbo, Angell og Ringholm2005, kap.5). Prosessen fram til vedtatt plan kunne karakteriseres ved tillitsbygging og i all hovedsak fravær av maktkamp. Det så ut til at alle de tre involverte aktørene i det indre partnerskapet hadde satt til side hensynet til snever egeninteresse til fordel for det prosjektet det er å få til en felles plan for begge fylkene, og der Trondheim kommune også inntar en aktiv og forpliktende posisjon. Vi har karakterisert dette som en utvikling fra en situasjon med fravær av mistillit og i retning av det vi har kalt velvillig tillit, som nettopp er en tro på at de en samarbeider med vil sette hensynet til fellesskapet foran egen nytte.

Selv om så godt som alle informantene er enige i denne situasjonsbeskrivelsen, er det likevel grunn til å stille spørsmål ved robustheten i denne balansen. Tillit er en effektiv, men sårbar koordineringsmekanisme, idet den tar lang tid å etablere, men raskt kan ødelegges. I gjennomføringsfasen av Felles fylkesplan kan en tenke seg flere faktorer som kan påvirke utviklingen av tilliten i samarbeidet i positiv så vel som negativ retning.

For det første kan måten iverksettingen av de enkelte tiltakene arter seg på, påvirke tilliten mellom partene. Vi tenker her på forhold som er direkte relatert til bestemte tiltak, eksempelvis fortolkninger av formuleringer i plandokumentet, hvor mye og på hvilke måter de enkelte partnerne involverer seg og tar ansvar, og kommunikasjonen mellom partnerne i gjennomføringen. For det andre kan forhold som ligger utenfor det som er innholdet i Samhandlingsprogrammet også ha innflytelse på tilliten i gjennomføringen av

planen. I begge disse tilfellene vil det dreie seg om hendelser og forhold som ikke var aktuelle i den første fasen av planprosessen.

Når det gjelder bildet av en planprosess der de involverte aktørene har vært innstilte på å legge egennytten til side til fordel for fellesnytt, ville det for det andre være naivt å ikke ta i betraktning muligheten for at underliggende konflikter som ikke er spilt ut i den første fasen, kommer til uttrykk i forbindelse med iverksettingen. I den forrige rapporten har vi for eksempel påpekt forholdet mellom sentrum og utkant i regionen som en dimensjon der en kanskje kunne ha forventet større konflikt enn det har vist seg å være. Samtidig ligger dette nok fortsatt under, bl.a. kom litt av det fram i diskusjonen om å utvide antall kriterier til også å omfatte "balansert utvikling" jfr kap 3.2.2. Et annet eksempel er forholdet mellom Trondheim og de andre byene i Trøndelag. Vi har også det forhold at politikerne i Nord-Trøndelag oppfattes å være mer målbevisste og samlet i sin satsing på Felles fylkesplan enn sine kolleger i Sør Trøndelag, noe som det kan ligge et klart konfliktpotensial i.

For det tredje kan det også oppstå situasjoner der tilliten endres som følge av situasjoner som ikke er direkte relatert til innholdet i planen og Samhandlingsprogrammet, men som av ulike årsaker får betydning for gjennomføringen.

5.2.2 Usikkerhet om endring i tilliten

Etter intervjuene å dømme, er det helt klart et forhold innenfor den sistnevnte kategorien som har rokket sterkest ved tillitsforholdet mellom de tre i det indre partnerskapet. Det dreier seg Nord-Trøndelag Energi sitt ønske om å kjøpe Trondheim E-verk jfr kap 5.1. Det er i hovedsak informantene blant politikerne og fra sentraladministrasjonen som har synspunkter på dette. En del av intervjuene var allerede gjennomført før denne situasjonen oppsto. Blant de som ble intervjuet i etterkant, kommer det fram ulike nyanser i oppfatningen om hvor stor betydning dette vil få for det videre samarbeidet. Alle de spurte mener at hendelsen helt klart har skapt rystelser i samarbeidet. Likevel heller de fleste av dem, som tidligere nevnt, til den oppfatningen at i og med at saken ikke endte med at Statkraft ble nødt til å selge Trondheim E-verk, er det ikke gjort ubotelig skade på det indre partnerskapet. De mener samarbeidet er kommet så langt at det kan tåle dette, og enkelte mener det ville vært atskillig verre dersom dette hadde skjedd et år tidligere.

Samtidig er det en viss usikkerhet å spore blant de sentrale informantene med hensyn til hva virkningene av denne konflikten kan bli på lang sikt. En av informantene fra Trondheim mener det er underlig at Nord-Trøndelag Energi kunne forstå uttalelsene fra Trondheim i møtet på Leangen på den måten de ga uttrykk for at de gjorde. Et svært interessant poeng her er at vedkommende går relativt langt i antyde at det kan være noen som har en annen agenda enn den offisielle, og som har brukt energiverk-saken strategisk for å fremme denne agendaen. Andre informanter mener som nevnt at det ikke er grunn til stor uro for effektene av denne konflikten. Datamaterialet når det gjelder dette spørsmålet er ikke fylldig. Det omfatter en håndfull informanter, og vi må være åpne for at andre informanter både kan ha annen kunnskap og andre synspunkter i dette spørsmålet. Samtidig mener vi at nettopp de to oppfatningene som er referert ovenfor, bør vektlegges. Dersom situasjonen er slik at det både er skapt ustabilitet i forventningene til samarbeidet i og med denne konflikten, og at den i tillegg har generert direkte mistenksomhet om en mulig skjult agenda hos enkelte aktører angående fremtiden for samarbeidet, er det god grunn til å betrakte tilliten i det indre partnerskapet som svekket. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner om dette. For det første fordi det som sagt er relativt få informanter som er intervjuet spesifikt om sine vurderinger av konsekvensene av denne hendelsen ettersom situasjonen oppsto mens datainnsamlingen var i gang. For

det andre fordi den beste måten å undersøke dette på, er å studere samarbeidsrelasjonene slik de arter seg i tiden etter at denne konflikten har utspilt seg.

Intervjuene i tilknytning til gjennomføringen av de enkelte tiltakene gir imidlertid et gjennomgående mer stabilt bilde av tillitsforholdene. I så godt som alle de seks case-studiene er det registrert uenighet og konflikter. Noe annet ville også være uventet, tatt i betraktning at det er mange parter involvert i de fleste tiltakene. Likevel er det bare i ett tilfelle vi har registrert at konfliktene og kommunikasjonsproblemene har hatt slike dimensjoner mistillit er en dekkende karakteristikk. Det gjelder tiltaket "Rockmuseum". Alle de som er intervjuet i tilknytning til dette tiltaket gir uttrykk for at samarbeidet i 2005 har vært svært vanskelig og konfliktfylt. Konfliktene har involvert aktører både i det indre og det ytre partnerskapet. Konfliktdimensjonene i dette tiltaket handler for det første om forholdet mellom Trondheim og en av de andre byene i regionen, i dette tilfellet Namsos. For det andre handler det om kommunikasjon og arbeidsfordeling i gjennomføringsfasen.

Også når det gjelder to, kanskje tre, av de andre tiltakene, er det en viss spenning å spore når det gjelder Trondheim sin posisjon i forhold til de andre byene, eller mindre sentrale deler av fylket. For det første i tiltaket "Godshåndtering i et intermodalt system", der det er en viss spenning med hensyn til om Skogn havn skal integreres i Trøndelagsterminalen, som trolig først og fremst vil bli assosiert med Trondheim. For det andre i tilknytning til tiltaket "Innflagging Trøndelag", der det fra mulige aktører i ytre partnerskap i Nord-Trøndelag har kommet oppfatninger om at det først og fremst er Trondheim som kommer til å profitere på dette tiltaket hvis det får de effektene en håper på. Et tredje eksempel kan være samlokalisering av NTNU, det er blitt stilt spørsmål fra Nord-Trøndelag sin side om hvilken relevans et slikt tiltak har for dem. Etter hvert har prosjektet og Trondheim kommune forsøkt å legge mer vekt på at et sterkt studie- og forskningsmiljø i Trondheim vil komme hele regionen til gode. Disse spenningene er likevel ikke av en slik karakter at de ser ut til å ha ført til mindre tillit mellom de som er involvert i iverksettingen.

Vi må med andre ord oppsummere med at det ved utløpet av funksjonsperioden for det første Samhandlingsprogrammet er en viss tvetydighet med hensyn til om tillitsforholdene har endret seg. Når det gjelder gjennomføringen av de enkelte tiltakene, er det generelle bildet at de konfliktene som har kommet til uttrykk ikke har skadet tilliten i partnerskapet, selv om det finnes enkelte eksempler på at samarbeidsrelasjoner er preget av mistillit. Samtidig kaster konflikten omkring Trondheim Energi skygger over prosessen, uten at vi kan si noe sikkert verken om hvor lange eller hvor mørke disse skyggene er.

5.2.3 "Makt til" eller "makt over"?

Makt har det til felles med tillit at det kan være en svært effektiv koordineringsmekanisme (Bachmann 2001). Samtidig er det stor forskjell med hensyn til om det innenfor et samarbeidsforhold dreier seg om "makt over" eller "makt til", dvs om aktørene bruker en sterkere posisjon til å øve innflytelse over de andre aktørene i samarbeidet, eller til å realisere andres interesser så vel som sine egne. Hernes kaller dette siste "maktens ressursaspekt" (Hernes 1975). Når det gjelder arbeidet med Felles fylkesplan har vi i forrige rapport påpekt at disse to måtene å praktisere makt på, må antas å få helt motsatt effekt på tilliten i samarbeidet. Hvis en av partnerne utnytter sine muligheter til å ha makt over de andre uten at de opplever noen nytte eller fordel ved det, vil det fungere destruktivt i samarbeidet. Brukes derimot en gunstigere maktposisjon til å

realisere mål som er viktig for flere av partnerne, har makten en konstruktiv funksjon i samarbeidsforholdet.

I planprosessen fram til vedtatt plan var ikke eksplisitt maktutøvelse eller maktkamp et fremtredende element. Det er heller ikke inntrykket datamaterialet formidler når det gjelder den første fasen av iverksettingen. Noen unntak finnes, og blant de seks case-studiene er det i forbindelse med gjennomføring av "Rockmuseum" vi finner det klareste eksemplet. I tillegg kan konflikten omkring et mulig salg av Trondheim E-verk også betraktes som dette, selv om den strengt tatt ligger utenfor innholdet i planen.

Maktkampen i tiltaket "Rockmuseum" har i betydelig grad dreid seg om hvilken rolle de to byene, Namsos og Trondheim, skulle ha i realiseringen av tiltaket. Namsos hadde arbeidet med idéen i mange år før Trondheim kom på banen, og denne delen av maktkampen kan klart karakteriseres som et spørsmål om hvem som skulle ha "makt over". I tillegg er det også et spørsmål om å ha "makt til", i og med at innsatsen har vært rettet inn mot å skaffe statlige midler til finansiering. Flere av informantene for dette tiltaket peker på at både i Trondheim og i Namsos har involverte aktører hatt politiske nettverk som har vært aktivert nettopp for dette formålet. I denne saken tyder våre data på at de to som i de interne diskusjonene på mange måter har framstått som motstandere, eksternt har benyttet seg av sine muligheter for å realisere så vel egne som den andres ønsker. Det er også mye som tyder på at selve plansamarbeidet har hatt en disiplinerende effekt, og vært en motivasjon for å framstå som et samlet Trøndelagsalternativ, tross interne motsetninger, i den nasjonale konkurransen om lokalisering.

5.2.4 Ansvarsdeling og fravær av maktkamp

Vi har i flere sammenhenger tidligere påpekt at det i selve partnerskapet omkring Felles fylkesplan finnes en rekke iboende motsetninger; spørsmålet om sammenslutning, sentrum-utkant, mellom byer og med hensyn til de økonomiske ressursene hver av partnerne har til rådighet. På den bakgrunn kan det nesten virke litt uventet at ikke maktkampen er både sterkere og tydeligere enn den ser ut til å være. Det kan skyldes at de enkelte tiltakene var gjennomdrøftet på forhånd, at løpet var lagt klart og tydelig fra begynnelsen av og at lite gjensto å diskutere. I noen tilfeller er nok dette riktig. Kanskje gjelder det særlig for de tiltakene som hadde vært i gang lenge, der iverksettingen når det gjaldt Samhandlingsprogrammet i realiteten bare har dreid seg om å slutføre en lang prosess, for eksempel slik som med Trøndelagsterminalen.

I andre tilfeller er det ikke slik. Samijen sijte, Navet på Mære og Innflagging Trøndelag har helt klart vært inne i en utviklingsfase i forbindelse med første fase av gjennomføringen av Samhandlingsprogrammet. Et felles trekk ved de to førstnevnte er at ikke alle de tre partnerne i det indre partnerskapet deltar i utviklingsarbeidet. Intervjuene tyder på det samme til en viss grad kan sies når det gjelder Innflagging Trøndelag, selv om alle tre er representert i styringsgruppa. Informantene mener her at Nord-Trøndelag har vært mindre engasjert enn de to andre. I andre tiltak kan det være en av de andre som har engasjert seg mindre. Dette henger utvilsomt sammen med at institusjonene i ulik grad opplever å ha et eierforhold til de enkelte tiltakene og at de i ulik grad opplever det som et tiltak som er viktig for dem. Med tanke på å få ro omkring gjennomføringen er dette helt klart en hensiktsmessig tilpasning.

På den andre siden utelukker en på denne måten i stor grad det kreative og konstruktive aspektet ved å ha med partnere i gjennomføringen som har andre interesser og synspunkter, oppfatninger som kunne øke innslaget av motsetninger og maktkamp i gjennomføringen.

5.3 Medvirkning og demokrati

Medvirkning i politiske beslutningsprosesser tjener generelt to hensikter. For det første å sikre demokratiske verdier som representativitet og kontrollerbarhet. For det andre å tilføre prosessen ressurser, som kunnskap, engasjement og i noen tilfeller også økonomiske midler. I den delen av planprosessen som ledet frem til vedtatt plan ble medvirkningsfanen holdt høyt. Bredt sammensatte arbeidsgrupper leverte innspill og det ble gjennomført møter med kommunene.

Spørsmålet er om medvirkningen antar nye former i gjennomføringsfasen og dessuten om hvordan medvirkningen forholder seg til demokratiske verdier.

5.3.1 Partnerskap på administrativt eller politisk nivå?

Det er gammel kunnskap at politikk ikke bare skapes av politikere, men at byråkratiet i politiske institusjoner i høy grad har en rolle i politikkkutforming (Peters 1978). Enkelte har pekt på at den økte vektleggingen av partnerskap, nettverk og andre governance-pregede styringsformer også legger en økt del av politikkkutforming over på den administrative siden, en utvikling som ikke svekkes av at toneangivende organisasjonstrender de siste par tiårene har vært eksplisitte med hensyn til å vektlegge politikernes overordnede styringsansvar (Sørensen 2005).

Det er påpekt tidligere i rapporten at når det gjelder gjennomføringen av de enkelte tiltakene, er det sjelden politikerne er direkte involvert. Fra det indre partnerskapets side er det administrasjonen som tar seg av de oppgavene som er knyttet til dette.

Utforming og gjennomføring av planer i et partnerskaps- og nettverksbasert system, innebærer at aktører fra en rekke ulike samfunnsinstitusjoner er involvert i prosessen. I Felles fylkesplan dreier det seg i tillegg til fylkeskommunal og kommunal administrasjon, om statlige institusjoner, som høyskole, universitet og museer, om næringslivsaktører og om interesseorganisasjoner. Blant disse er det bare sine egne administrativt ansatte politikerne fra de tre partnerne har mulighet til å føre direkte kontroll med. I realiteten er trolig også det praktisk umulig, siden et slikt system er avhengig av fullmakter, ofte relativt romslige, for å kunne fungere.

Det kreves med andre ord en annen form for politisk styring for å holde ved like de demokratiske krav til kontrollerbarhet i en nettverks- og partnerskapsbasert planprosess enn i en tradisjonell planprosess. Eva Sørensen (2005), beskriver dette som et økt behov for "metagovernance", en styring som ikke er fundamentert i et detaljert sett av hierarkiske og byråkratiske regler, men som dreier seg om å både legge til rette for nettverkene og samtidig følge med på hvordan de fungerer.

I den første rapporten fra evalueringen av Felles fylkesplan (Arbo, Angell og Ringholm 2005) er det påpekt forskjeller mellom Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag i politisk styringsmodell, romsligheten i fullmakter for de fra administrasjonen som har ansvaret for forhandlinger og oppfølging i prosessen, og kommunikasjonen innad i organisasjonene. I denne rapporten er dette et tema både med hensyn til synkronisering av beslutningsprosessene mellom de tre partnerne og når det gjelder smidigheten i organiseringen av prosessen. Intervjuene om iverksettingsfasen peker i retning av at disse forskjellene fortsatt gjelder. Det er gjort noen grep for å bedre synkroniseringen i beslutningene. For eksempel er det innført felles møtedag for fylkesutvalget i Sør-Trøndelag, fylkesrådet i Nord-Trøndelag og formannskapet i Trondheim. Bystyret har i

slutten av oktober 2005 også vedtatt å delegere ansvaret for arbeidet med fylkesplanen til formannskapet.

Spørsmålet er om disse forskjellene også medfører forskjeller i politisk styring med fylkesplanprosessen. Forskjellene handler trolig ikke så mye om forskjeller i politisk behandling. Hos alle de tre samarbeidspartnerne er fylkesplanen oppe til politisk behandling, og de er alle tre representert i Trøndelagsrådet. Derimot kan det ligge en forskjell nettopp i det forhold at det ser ut til å være en tettere, mer løpende og mindre formalisert kommunikasjon mellom politikere og administrasjon i Nord-Trøndelag fylkeskommune enn det er i Sør-Trøndelag fylkeskommune. I dette ligger en mulighet for at politikerne i Nord-Trøndelag også har mer kunnskap om hva som skjer på det administrative nivået i forbindelse med planprosessen, og at de dermed har et bedre grunnlag å fatte beslutninger på, samt at de kan være mer smidige med hensyn til når og hvor i prosessen det politiske nivået skal aktiveres på en mer formalisert måte. En slik organisasjonskultur kan helt klart være en fordel med hensyn til å styrke flere sider ved beslutningseffektiviteten i organisasjonen. Samtidig kan den bidra til å gjøre skillet mellom politikere og administrasjon mindre tydelig.

I undersøkelsen av de seks enkelttiltakene har vi spurt spesifikt om graden av politisk involvering i gjennomføringsfasen. Alle tiltakene har hatt spørsmål til behandling i relevante politiske organer, men det varierer selvsagt ut fra de ulike tiltakenes karakter hvor mange ganger dette har skjedd. I tillegg viser det seg at selv om det i all hovedsak er administrasjonen som er med i arbeidsgruppene som står for gjennomføring av tiltakene, er det også slik at en eller flere enkeltpolitikere har engasjert seg i gjennomføringsfasen av alle de seks tiltakene. Intensiteten og hyppigheten av interessen og engasjementet har variert sterkt, og også antallet politikere i forhold til hvert tiltak. Rockmuseum har i en periode fått mye oppmerksomhet fra enkeltpolitikere, trolig fordi viktige spørsmål omkring det har vært knyttet til beslutningsprosesser på statlig nivå. Innflagging Trøndelag har på den andre siden vært omfattet av lite direkte engasjement så vel fra enkeltpolitikere som fra media. De enkeltpolitikere som engasjerer seg, kommer fra både Trondheim kommune og de to fylkeskommunene.

Vi vet selvsagt ikke hva den enkelte politiker gjør med den kunnskapen han eller hun skaffer seg om iverksettingsprosessen, men det er rimelig å tenke seg at den formidles inn i de politiske organer vedkommende deltar i. Slik sett vil kunnskapen og vurderingene utgjøre et element i den politiske beslutningsprosessen. Intervjuene peker også i retning av at de politikerne som engasjerer seg på denne måten i enkeltsaker, også engasjerer sine respektive politiske nettverk på ulike nivå når det er nødvendig for å drive prosessen framover.

Vi har ikke tilstrekkelige data til å trekke konklusjoner om hvorvidt de ulike formene for politisk involvering og ulikhetene i kommunikasjon mellom politisk og administrativt nivå har konsekvenser med hensyn til politikernes evne og mulighet til å drive "metagovernance", altså til å styre "ustyrlike" nettverk. Det ville kreve en annen og langt mer nitid undersøkelse. Så langt kan vi likevel peke på for det første at politikerne involverer seg i iverksettingen i større grad enn den formelle sammensetningen av arbeidsgruppene og den formelle behandlingen i politiske organer kan gi inntrykk av. For det andre gir forskjeller i kommunikasjonskultur i de to fylkeskommunene grunnlag for å anta at det også er forskjeller mellom dem når det gjelder evne til politisk kontroll med så vel administrasjonen som med de nettverkene administrativt ansatte deltar i.

5.3.2 Iverksettingseffektivitet og demokratiske effekter

Trøndelagsrådet er det sentrale politiske samarbeidsorganet, med representanter fra Trondheim kommune, Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Rådet har vært en drivkraft i planprosessen, ikke minst når det gjelder å komme fram til løsninger i de tilfellene der det har oppstått uenighet om utforming og innhold i planen. Dette organet har ikke beslutningsmyndighet og fungerer gjennom et konsensusprinsipp. Endelige vedtak fattes i de respektive medlemsinstitusjonenes besluttende organer. Dette oppleves i alle fall av enkelte sentrale informanter som en tungvint arbeidsmåte. Selv om det nå er gjort enkelte grep for å bedre synkroniseringen mellom de tre partnerne, tar beslutningene likevel vesentlig mer tid enn om myndigheten lå hos Trøndelagsrådet. Dette medfører også at det tar lang tid før de politiske signalene når fram fra Trøndelagsrådet til de andre politiske organene, og at mye av de politiske diskusjonene kan være nær avsluttet når saken når fylkestinget eller bystyret.

Dette gir seg også utslag i at spørsmål som skal opp i Trøndelagsrådet ikke alltid har vært gjennom politisk behandling i alle de organer de skal behandles i og betyr med andre ord at uavklarte spørsmål følger med fram til politisk behandling i Trøndelagsrådet. I den sammenheng pekes det også på at Trøndelagsrådet ikke har et eget sekretariat, men bruker sine respektive medlemsinstitusjoners sekretariatsfunksjoner.

For å skape organisatorisk og beslutningsmessig smidighet og effektivitet i prosessen, har det nedfelt seg en ordning med at de respektive ordførerne, varaordførerne og rådmennene har formøter før hvert møte i Trøndelagsrådet. Blant annet går det fram av intervjuene at en i formøtene drøfter seg fram til en sakliste og i noen tilfeller utforming av vedtaksforslag i spørsmål som det ikke har vært tid nok til å gjennomføre ordinær politisk behandling av i forkant av møtet i Trøndelagsrådet. Vårt inntrykk er at formøtet er betraktet som et viktig og hensiktsmessig redskap for å kompensere for den friksjonen som skapes ved at det er nødvendig å samordne beslutningsprosessene i de tre samarbeidende organene.

Denne arbeidsmåten har i følge flere informanter vært i bruk helt siden arbeidet med Felles fylkesplan startet. Enkelte har begynt å stille spørsmålstegn ved bruken av formøtene, og har påpekt at en må se på de demokratiske konsekvensene av de, blant annet på bakgrunn av at medlemmene i Trøndelagsrådet er oppnevnt og ikke avspeiler et representativt utvalg i forhold til de politiske organer som oppnevner dem.

Vårt datamateriale er ikke tilstrekkelig til å trekke konklusjoner om den makten og dialogen som spilles ut i formøtene, og derfor heller ikke om hvordan denne arenaen plasserer seg i en diskusjon om demokratiske verdier i planprosessen. På den ene siden kan dette være et forum som bidrar til effektiviteten og legitimiteten i den demokratiske prosessen ved å sørge for den mest hensiktsmessige oppstillingen av saker til Trøndelagsrådets møter, og ved å fordele oppgaver. På den andre siden kan en også tenke seg at formøtet fungerer på samme måte som et arbeidsutvalg, og foretar reelle politiske avveininger.

Dette dilemmaet mellom effektivitet i beslutning og iverksetting, og opprettholdelse av demokratiske verdier som representativitet og kontrollerbarhet, har Trøndelagsrådets medlemmer stått i lenge. Så lenge Trøndelagsrådet har en viktig funksjon både når det gjelder Felles fylkesplan og andre spørsmål som angår hele Trøndelagsregionen, kan en heller vente at det blir mer påtrengende. Vi registrerer også de samme ulikhetene i oppfatningene om den rollen dette organet skal ha i fortsettelsen, som vi så i evalueringen av den første fasen i planprosessen. Noen mener det fortsatt bør være et konsensusorgan,

med beslutningsmyndigheten tillagt det ordinære beslutningssystemet, mens andre mener dette er lite effektivt og mener at Trøndelagsrådet bør få større beslutningsmyndighet. Dette er imidlertid en vanskelig diskusjon, i og med at økt beslutningsmyndighet også gjør det nødvendig å se på hele sammensetningen av Trøndelagsrådet.

5.3.3 Håndteringen av et demokratisk samarbeidsdilemma

Vi skal være forsiktige med å trekke konklusjoner om forholdet mellom medvirkning og demokrati i fylkesplanprosessen. Datamaterialet er ikke så utførlig at det er grunnlag for mer enn å peke på dilemma som vi ser er til stede i samarbeidsrelasjonene. Med hvilken tyngde og i hvilket omfang de er der, kan ikke våre data si noe sikkert om.

Sagt på en enkel måte kan det se ut som om planprosessen gjennomføres i et organisatorisk system som ikke fullt ut er skrudd sammen med tanke på denne måten å drive planlegging på. Det kan føre både til redusert beslutningseffektivitet, som vi har sett når det gjelder samordningen mellom Trøndelagsrådet og de øvrige politiske organer, og til ulikheter mellom partnerne i den styringskommunikasjonen som skal til i governance-pregede politiske systemer. Det første "problemet" håndteres som vi har sett ved hjelp av formøtet til Trøndelagsrådets møter. Håndteringen av det andre sier datamaterialet mindre om, men det kan være slik at den oppmerksomheten og involveringen fra enkeltpolitikere i tilknytning til de enkelte tiltakene fungerer som en noe uformell kommunikasjons- og informasjonskanal.

Det å legge beslutningsmyndighet og et administrativt apparat til Trøndelagsrådet ville på en måte sett være den enkleste løsningen på dette dilemmaet. Da ville det være en enhetlig organisasjon som satt med ansvaret for alle ledd i prosessen. På den andre siden ville et slikt grep ikke bare forrykke balansen mellom de tre samarbeidspartnerne, det ville i realiteten bety en sammenslutning av de to fylkeskommunene i et nytt regionalt organ.

En styrking av Trøndelagsrådets rolle kan også føre til endringer i konfliktnivå. Så langt har prosessen omkring Felles fylkesplan vært nesten bemerkelsesverdig fri for uttalte konflikter. Kanskje er det reelt sett lite konfliktstoff her? Eller kanskje er konfliktnivået bevisst holdt lavt for ikke å skade samarbeidet? Også dette er et demokratisk dilemma. På den ene siden er det godt for demokratiet å ha en viss grad av ro og samstemmighet omkring beslutningene. På den andre siden er jo politiske konflikter et tegn på at ulike meninger kommer til uttrykk og brynes mot hverandre. Våren 2005 var det en diskusjon om hvorvidt en skulle utvide antallet medlemmer i Trøndelagsrådet, hvor en konkluderte med å beholde den eksisterende sammensetningen. En utvidelse av antallet medlemmer vil imidlertid i seg selv ikke bety noen prinsipiell endring med hensyn til de demokratiske dilemmaene som er påpekt ovenfor, men kan kanskje til en viss grad avhjelpe representasjonsdilemmaet i og med at flere partier kan være representert i rådet.

6 Produkt og prosess

Den overordnede problemstillingen i analysen av denne første delen av gjennomføringen av Felles fylkesplan, har vi spissformulert som et spørsmål om hvorvidt det er planproduktet eller planprosessen som skal gjennomføres. I et ”planleggingsklima” der de prosessuelle elementene vektlegges tungt, samtidig som en har et plandokument som angir framtidige utviklingsmål det er forventninger om å realisere, kan det oppstå både interessante spenninger og samspill mellom disse to elementene.

Vi avrunder denne rapporten med å se på hva undersøkelsen kan fortelle oss om forholdet mellom plan og prosess i gjennomføringen så langt. Både den forholdsvis korte perioden av gjennomføringen som er studert og rammene for evalueringen medvirker til at det ikke er alle relevante spørsmål som kan besvares. Kapitlet presenterer derfor kanskje like mange spørsmål som svar.

6.1 Iverksetting av innhold

Innholdet i Felles fylkesplan iverksettes gjennom den konkretiseringen som skjer i form av årlige Samhandlingsprogram, og arbeidet med å realisere de tiltakene som prioriteres her.

Samhandlingsprogrammet for 2005 kom til å inneholde 46 tiltak. Seint på året ble det foretatt en gjennomgang av programmet, og en kom til at 19 av disse til en viss grad kunne kvitteres ut, som helt, eller i hovedsak gjennomført. Noen vil regne dette som et godt resultat, mens andre vil hevde at tatt i betraktning at det er snakk om et årlig handlingsprogram, er en gjennomføringsgrad på mindre enn 50% av alle tiltak ikke så mye å skryte av. I neste runde, Samhandlingsprogrammet for 2006, er ambisjonsnivået justert noe ned, i og med at en del tiltak er videreført, og antallet tiltak er redusert litt.

Å avgjøre hvorvidt et tiltak er iverksatt, er samtidig ikke alltid helt enkelt. Det går tydelig fram av de seks case-studiene. I tilknytning til alle disse finner vi informanter som problematiserer dette aspektet. Gjennomgående er svarene at en er kommet et langt stykke på vei og har nådd en milepæl som tilsier at tiltaket i og for seg kan oppfattes som gjennomført, men at det likevel er mye som gjenstår.

Det er en del variasjoner mellom de ulike informantene med hensyn til hvordan de vurderer suksessen i gjennomføringen av planens innhold. De som er direkte involvert i tiltakene, har fokus på ”sitt eget” tiltak og er også gjennomgående fornøyde med progresjonen i iverksettingen.

På det overordnede politiske og administrative nivået er en noe mer forbeholden. Disse informantene skjeler til helheten, og ser at selv om mange enkelttiltak er kommet langt og at en betydelig del kan kvitteres ut ved revisjonen av Samhandlingsprogrammet, er det mange tiltak som ikke er kommet dit. Det har vært et ønske og kanskje en ambisjon å

holde antallet tiltak på et realistisk nivå, men i de politiske forhandlingene har dette vært vanskelig. Samtidig er det flere som påpeker at man har kommet så langt som man kunne vente med gjennomføringen, kanskje til og med lengre, og at man slett ikke har grunn til å være misfornøyd. Intervjuene gir heller ikke grunnlag for å peke noen motsetninger mellom de tre partnerne i det indre partnerskap i denne vurderingen.

Det ser med andre ord ut til at aktørene i plansamarbeidet har en noenlunde felles oppfatning av hvor det realistiske nivået for suksess i gjennomføringen av innholdet i planen ligger. Slik sett utgjør det jo da ikke et problem for noen av partene at færre enn halvparten av tiltakene i samhandlingsprogrammet for 2005 kunne regnes som gjennomført. Samtidig er det nettopp på den bakgrunn et betimelig spørsmål hvorfor en da likevel ikke har ønsket å redusere antallet tiltak i Samhandlingsprogrammet for 2006 til et omfang som en på bakgrunn av erfaringene fra foregående år hadde en mer realistisk mulighet for å få gjennomført.

6.2 Iverksetting av prosessen

Et lite år inn i gjennomføringsfasen av Felles fylkesplan kan vi trekke den konklusjonen at samarbeidsånden og villigheten til å holde ved like partnerskapet fortsatt er fremtredende, men at det er vanskelig å si hvor mye enkelthendelser kan få å si for det framtidige samarbeidet. Der ligger blant annet en stor usikkerhetsfaktor i hvorvidt kommende konflikter vil gå mellom de samme partnerne eller om både konfliktlinjer og konflikttema vil veksle. Samarbeidet i det indre partnerskap framstår på bakgrunn av vårt datamateriale som i godt gjenge etter den første fasen av iverksettingen. Til tross for noe turbulens, fortsetter prosessen i stor grad slik den var i den første fasen av samarbeidet.

Det er interessant å observere at gjennomføringen av tiltakene og utviklingen av det indre partnerskapet skjer i til dels ulike fora. Arbeidet med gjennomføring av tiltak er som vi har påpekt, i stor grad preget av arbeidsdeling mellom partnerne. Samarbeidet om Felles fylkesplan i det indre partnerskapet skjer i stor grad på overordnet nivå, i Trøndelagsrådet og kanskje også i formøtet til Trøndelagsrådet. Vi ser at regionalisering er kommet opp som et tema på Trøndelagsrådets dagsorden, noe som i alle fall i utgangspunktet må tolkes som at en på dette nivået har begynt å tenke på en enda tettere sammenveving av de to fylkene enn det som er realisert gjennom fylkeplansamarbeidet. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved om det, tilsiktet eller ikke, er trekk ved gjennomføringen av prosessen som gir grunn til å se nærmere på fundamentet for dette samarbeidet, nemlig evnen til å skape regional utvikling i fellesskap.

Muligheten for å lykkes er et vektlagt kriterium for prioritering av tiltak i Samhandlingsprogrammet. Det samme er kravet om at det skal utgjøre en forskjell å samarbeide. Innenfor partnerskapet har en også vist raushet med hensyn til å inkludere "hjertesaker". En rekke tiltak som var i god gjenge da utformingen av Samhandlingsprogrammet startet, er tatt med, selv om dette for i alle fall noen av dem trolig har hatt marginal, om noen betydning med hensyn på å få gjennomført tiltaket. Til sammen gir disse to forholdene grunn til å spørre om det i konkretiseringen av Felles fylkesplan har vært viktigere, eller i alle fall like viktig, å produsere bekreftelser på at samarbeidet fungerer enn det har vært å prioritere de tiltakene som ville være best egnet til å realisere plandokumentet – til å skape regional utvikling. Ville andre prioriteringer være mer egnet til å stimulere regional utvikling? Det er selvsagt et spørsmål en ikke uten videre kan svare på. Det er likevel verd å reflektere over at mens gjennomføringen av Felles fylkesplan på den ene siden er avhengig av den enkelte partners engasjement for

de tiltakene de prioriterer, innebærer dette på den andre siden en fare for at fylkesplanen kan bli en samling av enkeltprosjekt mer enn en samlet og helhetlig plan.

Refleksjoner om dette spørsmålet henger tett sammen med refleksjoner omkring ansvars- og arbeidsdeling i gjennomføringen av tiltakene. Trolig er det praktiske hensyn som ligger bak en arbeidsdeling som ser ut til å resultere i at hver partner har gjennomføringsansvar for bestemte saker, med mindre gjennomgående involvering fra de øvrige to partnerne. Samtidig er dette en måte å organisere gjennomføringen av tiltakene på som reduserer konfliktpotensialet, skaper ro om gjennomføringen og dermed øker mulighetene for å lykkes med iverksettingen av planen. Det å lykkes med iverksettingen av plandokumentet blir som tidligere påpekt et element for å styrke prosesselementet i planprosessen – først og fremst samarbeidet i det indre partnerskap.

Vi har i innledningen til dette kapitlet påpekt at rekkevidden av våre data er begrenset. Der vi ikke har grunnlag for å svare, går vi over til å stille spørsmål. Det er også en vesentlig del av oppgaven i en prosessevaluering. Vi kan slik sett ikke svare på om disse observasjonene er et uttrykk for et godt og fruktbart samspill mellom iverksettingen av planproduktet og planprosessen. Derimot mener vi det bør være interessant for det videre arbeidet med planprosessen å reise spørsmålet om hvorvidt disse to er sidestilte aspekt i gjennomføringen eller om gjennomføringen av planproduktet først og fremst fungerer som et redskap for å styrke samarbeidsaspektet i planprosessen.

Litteratur

- Allmendinger, P. (2002): "The Post-Positivist Landscape of Planning Theory" i P. Allmendinger og M. Tewdwr-Jones (eds.): *Planning Futures, New Directions for Planning Theory*, London: Routledge
- Arbo P (2005): Fylkesplanlegging og regional samstyring. Arbeidsnotat. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Arbo P., E. Angell og T. Ringholm (2005): En plan som ikke var planlagt... Evaluering av felles fylkeplan 2005-2008 for Trøndelag. Delrapport I, Rapport nr 8, Norut NIBR Finnmark.
- Bachmann R. (2001): Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations, *Organization Studies* 22 (2):337-365
- Bardach E. (1977): *The Implementation Game*, Cambridge Mass.: MIT Press
- Bolkesjø T (2005): Kompetansenettverket for småskala matproduksjon. Evaluering av nettverkets virksomhet 2002-2004. Rapport nr 227, Telemarksforskning-Bø
- Elmore R. (1978): Organizational models of social program implementation, *Public Policy*, 26: 185-228
- Forester, J. (1999): "The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes", Cambridge, MA: The MIT Press
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Basingstoke: Macmillan
- Hernes G. (1975): *Makt og avmakt*, Oslo: Universitetsforlaget
- Hjern B. og D.O. Porter (1981): Implementation Structures: a new unit of administrative analysis, *Organization studies* 2:211-27
- Innes, J. (1995): "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice" I *Journal of Planning Education and Research* 14(3): 183-190
- Kjellberg, F og M. Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk*, Oslo: Tano
- Lindblom C. (1959): The Science of Muddling Through, i *Public Administration Review* 19:79-88

-
- Peters, G. (1978): *The Politics of Bureaucracy*, New York: Longman Inc.
- Pressman J. og A. Wildawsky (1973): *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 2.utg. 1984
- Sabatier P.A. (1986): Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*, 6:21-48
- Sørensen E. (2005): Local politicians and administrators as metagovernors, *Paper presentert på NOPSA-konferanse, Reykjavik 10-13 august*
- Van Meter D. Og C. Van Horn (1975): The policyimplementation process: a conceptual framework, *Administration and Society*, 6:445-88
- Wildawsky, A. (1973): If planning is everything, maybe it's nothing, *Policy Sciences* 4(2)s. 127-153
- NOU 2000:22. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.