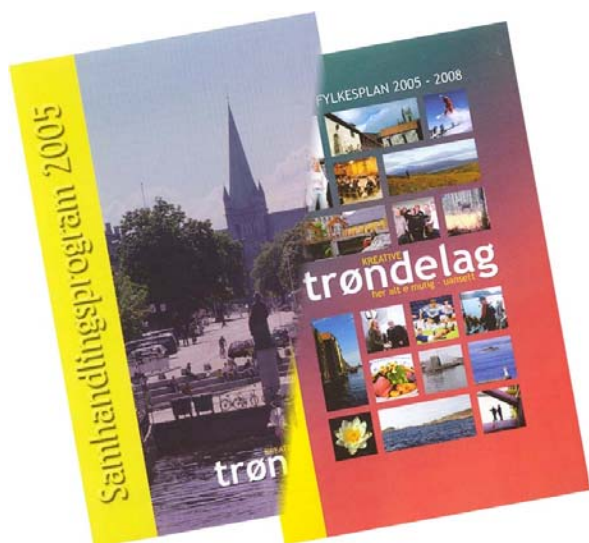


Rapport
2006:9

Kreativ planlegging for en kreativ region?

Evaluering av felles fylkesplan 2005 - 2008 for Trøndelag

Sluttrapport



Peter Arbo
Toril Ringholm

Tittel : **Kreative Trøndelag?**
Evaluering av Felles fylkesplan 2005 – 2008 for Trøndelag

Forfattere : Peter Arbo og Toril Ringholm

Samarbeidsrapport: 2006:9
Norut NIBR Finnmark
og Norut Samfunn

ISBN : 82-7571-158-4

Oppdragsgiver : KS

Prosjektleder : Peter Arbo

Oppsummering : Dette er sluttrapporten fra evalueringen av Felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008 - ”Kreative Trøndelag. Her alt e mulig - uansett”. Rapporten tar for seg planarbeidet og oppfølgingen gjennom samhandlingsprogrammene for 2005 og 2006, og ser nærmere på samarbeidsrelasjonene mellom partene, effektene av de felles satsingene og hvilke lærdommer som kan høstes med tanke på framtidig planlegging og regionbygging.

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

Dato : November 2006

Antall sider : 97

Pris : kr 150,-

Utgever : 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 og Trondheim kommune vedtok høsten 2004 en felles fylkesplan - *"Kreative Trøndelag - her alt e mulig - uansett"*. Planen gjelder for perioden 2005-2008. Dette er første gang at to fylkeskommuner og en storby har gått sammen om en plan som dekker en hel landsdel.

Plansamarbeidet i Trøndelag har siden januar 2005 blitt evaluert av Norut NIBR Finnmark i samarbeid med Norut Samfunn. Evalueringen omfatter prosessen som ledet 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 sluttrapporten fra følgeevalueringen. Rapporten gir en presentasjon og sammenfattende vurdering av hvordan plansamarbeidet har fungert, hva som er oppnådd så langt og hvilke lærdommer som kan trekkes med tanke på framtidig planlegging og arbeidet med nye regiondannelser i Norge. Det er tidligere i evalueringen utarbeidet to del-rapporter og et arbeidsnotat, som sluttrapporten bygger på.

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

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

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

Stein Ovesen, Troms fylkeskommune
Gudrun Mathisen, Hordaland fylkeskommune
Ola 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. Ikke minst vil vi takke Elisabeth Angell. Hun gikk ut i svangerskapspermisjon i slutfasen av prosjektet, men har hele veien vært en viktig bidragsyter og støttespiller. Til sist bør det understrekes at rapportens vurderinger og konklusjoner representerer forfatterens syn, og at de ikke nødvendigvis deles av KS som oppdragsgiver.

Alta, november 2006

Sveinung Eikeland
Adm. direktør

Innhold

SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING	11
1.1 Felles fylkesplan og årlige samhandlingsprogram.....	11
1.2 Evalueringsens mandat og hovedfokus.....	12
1.3 Metode og datagrunnlag.....	13
1.4 Tidligere rapportering.....	14
1.5 Rapportens oppbygging.....	14
2 FRA TRØNDELAGSKOMITÉ TIL TRØNDELAGSRÅD	15
2.1 Trøndelagsplanen	15
2.2 Felles fylkesplan.....	17
2.3 Landsdelsplanlegging før og nå.....	19
2.4 Oppsummering	22
3 PLANTILTAK, NEDSLAGSFELT OG RESULTATER	23
3.1 Tiltaksprofil.....	23
3.2 Ved egne eller andres krefter.....	26
3.3 Lokale versus regionale tiltak.....	27
3.4 Framdrift og realisering.....	29
3.5 Gjør samarbeidet en forskjell?.....	31
3.6 Forholdet mellom Felles fylkesplan og samhandlingsprogrammene	33
3.7 Oppsummering	34
4 REGIONAL SAMHANDLINGSEVNE	35
4.1 Aktørene bak tiltakene.....	35
4.2 Partnerskapsroller og medvirkning.....	37
4.3 Diffuse partnerskap	38
4.4 Administrativ oppfølging	40
4.5 Konfliktdimensjoner og internt samhold.....	41
4.6 Trøndelagsrådets rolle	43

4.7	Regional handlingskapasitet.....	45
4.8	Et mer handlekraftig Trøndelag?	47
4.9	Oppsummering.....	49
5	INNOVASJONSPLANLEGGINGENS UTFORDRINGER.....	51
5.1	Planlegging versus innovasjon	51
5.2	Ny grunnforståelse	52
5.3	Innovasjonsplanleggingens kjennetegn	54
5.4	Dilemmaer	56
5.5	Plansamarbeidet i Trøndelag som innovasjonsplanlegging.....	58
5.6	Demokrati og meta-styring.....	60
5.7	Hvor kreativt?.....	61
5.8	Oppsummering.....	63
6	LÆRDOMMER FRA PLANSAMARBEIDET I TRØNDELAG	65
6.1	Felles fylkesplan og den regionale planleggingens framtid.....	65
6.1.1	Planlovutvalgets anbefalinger	65
6.1.2	Felles fylkesplan og planlovutvalget.....	67
6.1.3	Regional planlegging i klemme	68
6.2	Felles fylkesplan og storbyenes rolle.....	71
6.2.1	Vendingen mot regionen.....	71
6.2.2	Byens dynamikk og funksjoner.....	72
6.2.3	By og land – hand i hand?.....	74
6.3	Felles fylkesplan og nye regiondannelser.....	76
6.3.1	Planlegging som katalysator	76
6.3.2	Samkjøringen av beslutningsprosesser.....	77
6.3.3	Regionalt lederskap for de mange regioner.....	80
6.4	Konklusjoner	82
6.5	Anbefalinger.....	84
	LITTERATUR.....	87

Sammendrag

Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune vedtok høsten 2004 en felles fylkesplan - *"Kreative Trøndelag - her alt e mulig - uansett"*. Planen gjelder for perioden 2005-2008 og er spesiell på flere måter: For det første er det her etablert et formelt plansamarbeid mellom to fylkeskommuner. For det andre inkluderer samarbeidet en storby – landsdelshovedstaden Trondheim - som deltar som en likeverdig part. For det tredje har arbeidet vært lagt opp i tråd med planlov-utvalgets anbefalinger. Det vil si at det startet med å avklare strategiske utfordringer, og at det har vært satset på partnerskap, bred mobilisering og deltakelse. For det fjerde er ansvaret for oppfølgingen lagt til et politisk fellesorgan, Trøndelagsrådet, som i en viss utstrekning kan opptre på vegne av hele regionen. Som et ledd i oppfølgingen, utarbeides det årlige samhandlingsprogrammer med prioriterte tiltak. Hittil har det vært laget to programmer – for 2005 og 2006, mens programmet for 2007 er under utarbeidelse.

Nå er ikke dette første gang at det lages en Trøndelagsplan. Kort tid etter at plan- og bygningsloven ble innført i 1965, ble det igangsatt landsdelsplanlegging i alle deler av landet. Trøndelagskomiteen, som var oppnevnt av Kommunal- og arbeidsdepartementet, la fram sitt planforslag i 1969. En sammenligning av den gamle Trøndelagsplanen og dagens Felles fylkesplan viser at det har skjedd et stort sprang både i tekningen om regional utvikling og i styringsfilosofi. Den gamle planen var en plan for samordnet offentlig utbygging med sikte på å nå bosettingsmål. Planen ble betraktet som et statlig styringsinstrument. Den nye planen skal utvikle regionen gjennom en satsing på kreativitet, kompetanse og samhandling. Planen utgjør en plattform for strategisk samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor. Mens Trøndelagsplanen kan karakteriseres som en allokeringsorientert plan i overgangen fra jordbrukssamfunn til industrisamfunn, er Felles fylkesplan en innovasjonsorientert plan i overgangen fra industrisamfunn til globalt kunnskapssamfunn.

Felles fylkesplan inneholder seks hovedsatsingsområder, 27 mål og tilhørende strategier. De viktigste ambisjonene blir oppsummert i fire punkter: 1) Et meningsfylt liv og et godt samfunn for Trøndelags viktigste ressurs – menneskene som bor her. 2) Kunst og kulturaspektet skal integreres i alle deler av samfunnsutviklingen. 3) Trøndelag skal bli den mest kreative regionen i Europa. 4) Bedre samhandling mellom distriktene, byene og Trondheim skal gjøre Trøndelag sterkere og bidra til en balansert utvikling i hele Trøndelag. Siden planen konkretiseres gjennom de årlige samhandlingsprogrammene, har vi gjennomgått de prioriterte tiltakene. Samhandlingsprogram 2005 inneholdt 46 tiltak, og Samhandlingsprogram 2006 41 tiltak. Tiltakene viser seg å ha stor tematisk og geografisk bredde. Hovedtyngden er rettet mot næringsutvikling. En relativt stor andel handler om å utarbeide nye planer og strategier, etablere møteplasser og samhandlingsarenaer eller å profilere regionen og markere regionens interesser utad. Videre handler en del tiltak om å organisere og finansiere opp nye virksomheter, særlig innenfor kulturfeltet, eller å drive opplæring, veiledning og assistanse. Ett av fire tiltak har sentral myndighetspåvirkning

som primært siktemål, mens tre av fire dreier seg om tiltak som skal realiseres regionalt gjennom egen innsats. Tiltakene er gjennomgående basert på samarbeid med eksterne deltakere fra regionens nærings- og samfunnsliv. Foreløpig er det få tiltak som er ferdig realisert.

Da arbeidet med samhandlingsprogrammene startet, stilte Trøndelagsrådet opp tre kriterier for de tiltakene som skulle velges ut: Man skulle konsentrere seg om tiltak hvor samarbeidet ville gjøre en forskjell, hvor partene hadde ressurser å sette inn og hvor det var en sjanse til å lykkes. Etter vår vurdering vil de fleste tiltakene kunne gi en regional merverdi. Det jobbes med flere viktige saker som vil kunne få stor betydning, som for eksempel satsingen på trøndersk mat, ilandføring av gass, internasjonalisering av trøndersk næringsliv og innflagging av nye bedrifter. I forhold til fylkesplanens mange formuleringer om et godt og menneskevennlig samfunn og et meningsfylt liv for alle, er det imidlertid overraskende få tiltak som handler om utvikling av det offentlige tjenestetilbudet eller forbedring av levekår, trivsel og miljø. En del tiltak kunne også sannsynligvis ha blitt håndtert like godt av partene hver for seg. Det at de er kommet med i planen, reflekterer politiske kompromisser for å sikre at alle deler av regionen får sitt. De fleste synes å være enige om at antallet tiltak må ned, men her alle har sine "hjertesaker". Ellers viser det seg vanskelig å vurdere tiltakenes framdrift og grad av målrealisering på grunn av at formålene ofte er vagt formulert.

Felles fylkesplan inneholder en visjon om en dynamisk og kreativ region, som formes gjennom de kollektive mål og prioriteringer som regionen selv formulerer. "Trøndelag styres best fra Trøndelag", er mottoet. Et kjernepunkt i plansamarbeidet er derfor å styrke den regionale samhandlingsevnen. Trøndelag var selvsagt ikke noe "tomt rom" før planen ble iverksatt. Regionen har alltid vært preget av mange typer nettverk, allianser og samarbeidskonstellasjoner. Det foregår et omfattende utviklingsarbeid i regi av bedrifter, banker, næringsorganisasjoner, utdannings- og forskningsinstitusjoner, sykehus, kulturmiljøer, frivillige lag og foreninger, kommuner og andre offentlige organer. Trøndelag har også mange profesjonelle innovasjonsaktører. Spørsmålet er hvordan plansamarbeidet griper inn i alt dette. Vi mener at plansamarbeidet har styrket den kollektive handlings- evnen. Arbeidet har skapt nye nettverk, og det har vært med på å trekke eksisterende nettverk sammen. Slik sett har det båret frukter på flere måter:

Det har ført til en tettere kontakt mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune både politisk og administrativt. Regionale utviklingsspørsmål er blitt satt klarere på dagsorden i alle de folkevalgte organene, hvor virksomheten i større grad har fått et landsdelsformat. Plansamarbeidet har også ført til en vitalisering av Trøndelagsrådet, som er blitt et viktig politisk verksted og talerør for regionen. Parallelt med dette er samarbeidet og kontaktflaten i forhold til eksterne partnere blitt bygget ut. Felles innsats og enhetlig opptreden ser ut til å gjøre en forskjell. Et samlet Trøndelag har vist seg i stand til å legge større press på sentrale myndigheter. Dette har vært utslagsgivende i prosjekter som Midtnorsk Filmsenter og Dokumenter-, opplevelses- og kompetansesenteret for norsk populærmusikk. Innsatsen har også bidratt til en bedre koordinering og oppfølging av satsinger i regionen, blant annet i forhold til trøndersk mat, gass og alternativ energi, samferdsel, eTrøndelag og kulturmarkeringer i aksene Stiklestad – Nidaros. Trøndelag framstår i dag som en mer enhetlig og handlekraftig region. Til tross for mange innebygde spenninger, har trøndelagspolitikkerne klart å samle seg om en felles regional utviklingspolitikk. Vi ser Trondheims deltakelse og det faktum at alle de tre samarbeidsinstitusjonene har en politisk ledelse med samme partipolitisk bakgrunn som viktige forutsetninger for de alliansene som er etablert.

Samtidig har plansamarbeidet en begrenset rekkevidde. Det har vært vanskelig å trekke med de sentrale kunnskapsinstitusjonene i Trondheim, som primært er koblet opp mot den nasjonale forsknings- og innovasjonspolitikken. NHO og Næringsforeningen i Trondheim deltar i mange av tiltakene, men det er få bedrifter engasjert. Kommunene og statlige sektormyndigheter har heller ingen sentral plass. Ved siden av samarbeidspartnerne i Trøndelagsrådet, er det særlige forvaltere og operatører av ulike offentlige virkemiddelordninger som går igjen i mange av tiltakene. Det finnes ingen samlet oversikt over hvem som deltar i de ulike prosjektene, hvilke forpliktelser de har påtatt seg og hva de har bidratt med av ressurser. Dette tyder på en utilstrekkelig oppfølging av tiltakene. Det synes å være behov for mer systematikk, en større administrativ innsats knyttet til plansamarbeidet og en bedre ivaretagelse av partnerskapene.

Den innovasjonsorienterte planleggingen, som Felles fylkesplan er et eksempel på, reiser flere dilemmaer: De mer nettverks- og partnerskapsbaserte arbeidsformene kan bety at politikikutformingen skjer utenfor folkevalgte organer og demokratisk kontroll. Omvendt kan partnerskapene oppfatte seg som gisler for politikernes beslutninger. Prosjektene kan også selvstendiggjøre seg fra forvaltningen og miste sin forankring. Det er fare for at tiltakene regisseres for å "glatte over" motsetninger, sikre private næringsaktørers medvirkning eller få fram utstillingsverdige prosjekter. Videre kan visjoner og kreative ideer lett miste bakkekontakten og bare ende opp som utredninger, markedsføringstiltak eller fåfengt lobbyvirksomhet. Ønsker om ansvarliggjøring, rapportering, revisjon og kontroll kan på sin side byråkratisere prosjektene og knekke deres innovative potensialer. Dessuten vil det alltid være et spørsmål om fordeling av ære og skyld. En del av disse dilemmaene ser ut til å avtegne seg i plansamarbeidet i Trøndelag, med stikkord som demokratisk kontroll, organisatorisk forankring, mulighetene til å forplikte tunge private aktører, innholdsmessig selektivitet og sviktende realisering. Trøndelag var tidlig ute med å heise kreativitetens fane gjennom slagordet "Kreative Trøndelag". I dag er det kanskje ikke så kreativt lenger. Alle byer og regioner med respekt for seg selv tar nå mål av seg til å være kreative, proaktive og innovative.

Felles fylkesplan representerer på mange måter en annen type planlegging enn hva planlovutvalget legger opp til. Mens plansamarbeidet i Trøndelag har sitt tyngdepunkt i de regionale partnerskapene, legger planlovutvalget vekt på den offentlige samordningen på tvers av sektorer og nivåer. Planleggingen skal i første rekke være et styringsredskap for å sikre en bærekraftig areal- og ressursforvaltning. Utvalget ønsker å etablere et klart nasjonalt planhierarki med tilknyttede virkemidler. Plansamarbeidet i Trøndelag kan betraktes som en tilpasning til den faktiske situasjonen, der de statlige sektorene er vanskelige å styre og planleggingen har få direkte virkemidler. Felles fylkesplan konsentrerer seg derfor om hva de regionale aktørene kan gjøre på egen hånd. En hyppig brukt metafor i plansamarbeidet er "Trondheim som motor for regionens utvikling". Vi mener at dette er et uttrykk som må kvalifiseres. Dersom det er ment som en programerklæring, må den gis et forståelig innhold. Hvis ikke, er det en fare for at Trondheim blir oppfattet som en støvsugermotor som de øvrige delene av Trøndelag helst vil forskanse seg mot.

Plansamarbeidet i Trøndelag viser at felles planlegging kan fungere som en katalysator i en regionbyggingsprosess. Et samarbeid mellom selvstendige parter kan være et alternativ til full sammenslåing. Erfaringene viser likevel at det er svært krevende å få til en skikkelig samkjøring av beslutningsprosessene når alle saker skal behandles i tre separate institusjoner med ulike styringssystemer og politisk-administrative kulturer, og på toppen av det hele samordnes via Trøndelagsrådet. Hva som vil skje videre i Trøndelag, vil avhenge av hva som kommer ut av den planlagte forvaltningsreformen. Samtidig blir de regionale aktørenes egne veivalg viktige. I Oslo, Kristiansand, Stavanger og Bergen er det

storbyene selv som har tatt ledelsen. I Trøndelag er det valgt en annen modell. Her står fylkeskommunene mer sentralt og hele landsdelen er med. Valget framover synes derfor å stå mellom en landsdelsregion eller en storbyregion.

Våre anbefalinger er rettet mot sentrale så vel som regionale myndigheter. I forhold til *sentrale myndigheter* vil vi anbefale at følgende punkter blir tatt i betraktning:

- Se nærmere på sammenhengen mellom regional utviklingsplanlegging og miljøpolitisk planlegging. Vår undersøkelse viser at dette er former for planlegging som har ganske ulik karakter. Det er stor forskjell på plan som samhandlingsarena og plan som bindende rettsdokument for løsning av arealkonflikter. Regional utviklingsplanlegging har ingen institusjonell forankring i Miljøverndepartementet. For å knytte sammen plan og virkemidler for regional utvikling, bør en tilbakeflytting av den relevante planleggingsenheten fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet vurderes.
- Lag nasjonale retningslinjer for kommunal og regional planlegging. Det er viktig at de sentrale myndighetene engasjerer seg i planleggingen på lavere nivå. Ut fra det vi kan se, har det ikke kommet noen oppfølging på de to rundskrivene som Miljøverndepartementet laget i 1998 om "Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen" (Rundskriv T-2/98) og "Arbeidet med fylkesplanene" (Rundskriv T-3/98 B). Dette er snart ti år siden.
- Skap mekanismer som gjør at de statlige sektormyndighetene på ulike politikk-områder er forpliktet til å involvere seg i den regionale planleggingen og til å ta hensyn til de planene som blir trukket opp. Kollektiv handling kan sikres gjennom fastlagte prosedyrer, tekniske standarder, profesjonelle normer, felles ideologier og felles interesser. I regionalt utviklingsarbeid spiller felles identitet og regionale forpliktelser en viktig rolle.
- Legg til rette for at felles fylkesplanlegging blir tatt i bruk som en forberedelse til nye regiondannelser. Erfaringene fra Trøndelag viser at fylkesplanlegging kan fungere som en plattform og katalysator for samarbeid. Selv om etableringen av nye regioner vil kreve mange organisatoriske omlegginger, kan felles fylkesplanprosesser være et nyttig skritt på veien.
- Styrk rollen som regional utviklingsaktør. For at aktører i nærings- og samfunnslivet skal oppleve de regionale folkevalgte organene som nyttige og drivende samarbeidspartnere, må det kobles flere virkemidler til den regionale planleggingen. De nye regionene må få færre sentrale føringer på bruken av de regionale utviklingsmidlene og bli tilført flere oppgaver, slik at de kan ta på seg et større gjennomføringsansvar. Forvaltningsreformen krever tydelige grep ovenfra.

Når det gjelder de *regionale* myndighetene, vil vi understreke de følgende punktene:

- Sett inn mer egne ressurser. Det er i dag for liten øremerket administrativ kapasitet knyttet til arbeidet. Alle samarbeidspartnerne må gjøre Felles fylkesplan og samarbeidet i Trøndelagsrådet til et sentralt ansvar. De må sørge for at den interne saksforberedelsen og beslutningsprosessene fungerer best mulig, og de må være villig til å investere i de utvalgte satsingene både finansielt, administrativt og mentalt.
- Sørg for en god oppfølging av samhandlingsprogrammene. Ledelse, ansvarsforhold, medvirkning og ressursinnsats må defineres tydeligere. Prosjekt-

deltakerne bør gis stor frihet med hensyn til utformingen av tiltakene, men det må formuleres klare mål for hva som skal oppnås i hver periode. Målene må være realistiske og mulige å etterprøve. Det må også lages bedre rutiner og systemer for dokumentasjon og rapportering.

- Spiss satsingen om færre innsatsområder og større tiltak. Det er viktig at plansamarbeidet har en tematisk bredde og ser næringsutvikling, samferdsel, utdanning, forskning, kultur og stedsutvikling i sammenheng. Men det bør velges ut noen hovedakser i samarbeidet med tilhørende fyrtårn. Trøndelagsrådets opprinnelige kriterier må fastholdes.
- Foreta en vurdering av partnerskapene. Eksisterende partnerskapsavtaler og samarbeidsarrangementer bør gjennomgås med sikte på å klargjøre hvordan disse samsvarer med de politiske målsettingene som er trukket opp. Likeledes bør det vurderes hvilke partnerskap som skal formaliseres og hvilke som kan ha karakter av løst koblede nettverk.
- Legg vekt på å få inn nye samarbeidspartnere og støttespillere. Skal planarbeidet sette spor, trengs det både flere ideer og mer gjennomføringskraft bak de prioriterte tiltak. Det kan gjøres mer for å involvere næringslivet, utdannings- og forskningsinstitusjonene og kreative kulturmiljøer i Trøndelag i det regionale utviklingsarbeidet. Det samme gjelder kommuner, regionråd, Fylkesmann og ulike statlige myndigheter.
- Oppretthold en løpende debatt om hvordan demokratiske verdier ivaretas i alle ledd av planprosessen. Det vil neppe være mulig å lage et regelverk for alle eventualiteter, men forholdet mellom politikk og administrasjon og mellom folkevalgte organer og partnerskap må stadig tematiseres gjennom åpen diskusjon.
- Sørg for offentlig oppmerksomhet. Det gjelder å skape en bred interesse for plansamarbeidet, den felles utviklingsinnsatsen og Trøndelagsrådet som fellesorgan. Virksomheten må kommuniseres aktivt. For å fremme engasjement og gi arbeidet legitimitet, må de strategiske prioriteringene gis en tydelig begrunnelse, det må være klare linjer og det må frambringes synlige resultater.
- Viderefør samarbeidet. Det drives i dag et dyktig utviklingsarbeid i regi av Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. De tre samarbeidsinstitusjonene ser ut til å utfylle hverandre på en god måte. De utfordringene og dilemmaene som det blir pekt på i denne rapporten, bør derfor brukes som et utgangspunkt for konstruktiv nytenkning og søking etter enda bedre løsninger. Samarbeidet i Trøndelagsrådet, med Felles fylkesplan som fundament, er et åpent eksperiment med mange læringsmuligheter.

1 Innledning

I likhet med de andre norske fylkeskommunene, har fylkeskommunene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag siden 1970-tallet utarbeidet egne fylkesplaner. De hadde hver sine planer for perioden 2000-2003. Da disse skulle revideres, ble det igjen lagt opp til at de skulle lage to separate planer. Men inspirert av planlovutvalgets første innstilling (NOU 2001: 7), fant de ut at de skulle starte med å lage et felles utfordringsdokument. Planarbeidet ble på denne måten knyttet sammen. Og siden landsdelshovedstadens rolle raskt pekte seg ut som et viktig tema, kom også Trondheim kommune med som en tredje part. Prosessen endte dermed opp med noe som ikke var planlagt, nemlig en felles fylkesplan. For riktig å gi det hele et historisk sus, ble planen vedtatt på en fellessamling av fylkestingene på Stiklestad i oktober 2004, hvor også Trondheim formannskap deltok. Bystyret i Trondheim sluttet seg til planen måneden etter.

Vi skal i dette innledningskapitlet gi en kort oversikt over statusen for plansamarbeidet. I tillegg vil vi klargjøre evalueringens fokus og redegjøre for hvordan den foreliggende rapporten er bygd opp.

1.1 Felles fylkesplan og årlige samhandlingsprogram

Felles fylkesplan 2005-2008 ble utformet gjennom en bred planprosess, der kommuner, regionale statsetater og representanter for næringsliv, kulturliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner og frivillige lag og foreninger ble invitert til å delta. Prosessen startet med en stor "kick off"-konferanse på Stjørdal i februar 2003. Det innledende arbeidet med felles utfordringer munnet ut i den regionale planstrategien "Trøndelag i våre hjerter", som ble vedtatt i begge fylkestingene og i Trondheim kommune høsten 2003. Deretter ble det laget et planprogram, og våren 2004 ble det første utkastet til Felles fylkesplan sendt ut på høring. Etter mange innspill og behandlingsrunder ble så planen vedtatt høsten 2004. Den endelige godkjenningen av Felles fylkesplan skjedde ved kongelig resolusjon av 7. oktober 2005.

Selve planen er et relativt kortfattet dokument som trekker opp retningen for utviklingen av Trøndelag. Den åpner med å presentere samarbeidspartnerne visjoner og ambisjoner. Planens tittel - "Kreative Trøndelag – her alt e mulig - uansett" – er en kombinasjon av visjonsformuleringene til hver av de to fylkeskommunene. Deretter skisserer planen seks hovedsatsingsområder, 27 mål og tilhørende strategier. Det viktigste innholdet blir oppsummert i fire punkter:

- Et meningsfylt liv og et godt samfunn for Trøndelags viktigste ressurs – menneskene som bor her.
- Kunst og kulturaspektet skal integreres i alle deler av samfunnsutviklingen.
- Trøndelag skal bli den mest kreative regionen i Europa.

- Bedre samhandling mellom distriktene, byene og Trondheim skal gjøre Trøndelag sterkere og bidra til en balansert utvikling i hele Trøndelag.

Den politiske oppfølgingen av planen er lagt til Trøndelagsrådet, som er et samarbeidsorgan mellom de to fylkeskommunene og Trondheim kommune. Rådet ble opprettet i 2000, og Trondheim ble fullverdig medlem i 2004. Trøndelagsrådet har i dag 13 medlemmer, hvorav fem fra hvert av fylkestingene og tre fra bystyret i Trondheim. I tillegg har de to fylkesmennene i Trøndelag, ordføreren i Steinkjer og to representanter oppnevnt av KS møte- og talerett. For å sikre oppfølgingen av Felles fylkesplan, vedtok Trøndelagsrådet at det skulle utarbeides årlige samhandlingsprogrammer. Det er til nå laget to slike programmer – for 2005 og 2006, og rulleringen er igangsatt for 2007. Samtidig blir de første forberedelsene gjort til den neste felles fylkesplan for 2009-2012.

Samhandlingsprogrammene konkretiserer hvilke tiltak som skal iverksettes for å nå målene i Felles fylkesplan. Programmet for 2005 inneholdt 46 tiltak, mens programmet for inneværende år omfatter 41 tiltak. Som en rettesnor for utvelgelsen av tiltak vedtok Trøndelagsrådet at samhandlingsprogrammene skulle konsentrere seg om tiltak hvor samarbeidet ville *gjøre en forskjell*, hvor partene hadde *ressurser å sette inn*, og hvor det var en *sjanse til å lykkes*.

1.2 Evalueringsens mandat og hovedfokus

Samarbeidet i Trøndelag er spesielt på flere måter: For det første er det her etablert et formelt plansamarbeid mellom to fylkeskommuner. For det andre inkluderer samarbeidet en storby – landsdelshovedstaden Trondheim - som deltar som en likeverdig, tredje part. For det tredje er arbeidet lagt opp i tråd med planlovutvalgets anbefalinger. Det vil si at det startet med å avklare strategiske utfordringer, og at det har vært satset på partnerskap, bred mobilisering og deltakelse. For det fjerde er oppfølgingen lagt til et politisk fellesorgan, Trøndelagsrådet, som i en viss utstrekning kan opptre på vegne av hele regionen.

KS har som oppdragsgiver 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?

Disse spørsmålene danner kjernen i evalueringen. Samtidig har vi vært opptatt av at planleggingsprosessen ikke må isoleres fra konteksten den inngår i og hva som kommer ut av plansamarbeidet. Et ankepunkt mot mange planleggingsstudier har nettopp vært at de tar for seg planleggingsprosessene uavhengig av planleggingens gjenstand, som er by- og regionalutvikling (Fainstein, 2005). I Trøndelag er det vanskelig å se bort fra dette. Det er åpenbart at samarbeidet dreier seg om mer enn fylkesplanlegging som en separat øvelse. Hovedformålet er å styrke Trøndelag som region gjennom et interkommunalt samarbeid. Det er også et samarbeidsforsøk med mange fasetter. Avhengig av hvilken

innfallsvinkel vi velger, kan Felles fylkesplan tjene som utgangspunkt for å analysere og drøfte strategier for næringsutvikling, storbyenes rolle, framveksten av nye regiondannelser, partnerskap og flernivåstyring eller vilkårene for demokratisk deltakelse og folkevalgt ledelse av komplekse endringsprosesser.

En evaluering som denne har likevel sine begrensninger. Vi har ikke hatt ressurser til å kunne ta for oss alle de interessante spørsmålene som samarbeidet i Trøndelag reiser. Vi har heller ikke hatt noen mulighet til å gå grundig inn i de mange enkelttiltakene som det er blitt satset på. Og siden evalueringen begynte etter at Felles fylkesplan var vedtatt og avsluttes før halve planperioden er tilbakelagt, får vi selvsagt ikke med oss hva samarbeidspartnerne til slutt klarer å oppnå. Evalueringen er en følgeevaluering - ingen endelig resultatvurdering. Men siden de årlige samhandlingsprogrammene er det viktigste redskapet for å følge opp planen, er vi opptatt av den innretningen som de prioriterte tiltakene har, hvem som er involvert, hvilke ressurser som er satt inn og hva som er kommet ut av dem så langt.

1.3 Metode og datagrunnlag

Evalueringen er lagt opp som en casestudie, der deltakernes egne opplevelser og erfaringer har stått sentralt. Vårt utgangspunkt har vært at plansamarbeidet i Trøndelag har sine spesifikke trekk og forutsetninger: Det foregår i en bestemt region. Det har vært drevet fram av et antall nøkkelaktører, som har sine situasjonsoppfatninger, motiver og interesser. Arbeidet er blitt formet av de initiativ, samhandlingsarenaer og beslutningsmuligheter som har vokst fram etter hvert. På den andre siden er Trøndelag en del av en større verden. Her - som andre steder - er næringsliv, sysselsetting, bosetting, livsformer og identiteter under omforming. Det skjer forskyvninger i forholdet mellom storby og omland, og både kommunene og fylkeskommunene inngår i et nasjonalt styringsverk som nå står i reformenes tegn. Samarbeidet i Trøndelag er således på mange måter et svar på utfordringer som også andre regioner står overfor. Det betyr at det som skjer i Trøndelag er spesielt, men at det faller inn i et større mønster. Aktørene i Trøndelag er selv påvirket av hva som skjer andre steder og av rådende tanker i tida. Vi må dermed anta at det vi kan observere i Trøndelag, ikke er helt uten gyldighet og relevans for andre områder enn akkurat denne regionen.

Evalueringen er basert på opplysninger fra mange kilder. Vi har gjennomført intervjuer med nærmere 60 informanter, hvorav ca 10 er blitt intervjuet to eller tre ganger i løpet av evalueringen. Blant informantene er ledende politikere, administrativt ansatte og en rekke andre personer som på ulikt vis har vært involvert i planprosessen og de tiltakene som det er satset på. I forbindelse med den første delrapporten ble det gjennomført en egen spørreskjemaundersøkelse rettet mot kommunene. Vi har også vært til stede på sju av Trøndelagsrådets møter og på ett bystyremøte i Trondheim. Her har vi ikke bare drevet deltakende observasjon. På enkelte av møtene har det i tillegg vært rapportering fra evalueringen med påfølgende diskusjon. Videre har vi drevet dokumentstudier og tatt for oss saksdokumenter, møtetreferater, oppslag og innlegg i media, offentlige meldinger og utredninger samt tilgjengelige forskningsrapporter og annet bakgrunnsmateriale. Trøndelagsrådets nettsted (www.trondelagsradet.no) har vært til stor hjelp. Det samme har en rekke kontaktpersoner for ulike tiltak i samhandlingsprogrammene i forbindelse med den systematiseringen av tiltak som vi presenterer i denne rapporten. Ut over dette har styrings- og referansegruppene fungert som både informanter og svært nyttige diskusjonspartnere.

1.4 Tidligere rapportering

Det foreligger fra før tre publikasjoner i denne evalueringen. I et innledende arbeidsnotat om "Fylkesplanlegging og regional samstyring" (Arbo, 2005) ga vi en oversikt over fylkesplanleggingens utvikling, nye planleggingsformer, den seinere tids forslag til forvaltningsreformer samt nye tilløp til regionsamarbeid rundt om i landet. Dessuten ble begrepet om 'regional governance' utdypet.

I den første delrapporten, som hadde tittelen "En plan som ikke var planlagt..." (Arbo, Angell og Ringholm, 2005), vektla vi prosessene rundt utformingen av selve planen og fasen fram til planen ble endelig vedtatt. I denne forbindelse drøftet vi også hvorfor det er Trøndelag som nå går foran og skiller seg ut fra de andre norske regionene gjennom et organisert plansamarbeid. Rapporten trakk fram fire områder hvor det avtegnet seg viktige utfordringer: synkroniseringen av beslutningsprosesser, Trøndelagsrådets rolle, forholdet mellom indre og ytre partnerskap og iverksettingen av planen.

I den andre delrapporten, "Iverksetting av planprodukt og planprosess" (Angell og Ringholm, 2006), var det implementeringen som sto i fokus. Rapporten diskuterte selve iverksettingsbegrepet og gikk så inn på konkretiseringen av planen i form av årlige samhandlingsprogrammer og den innledende gjennomføringen av tiltak. Seks tiltak ble nærmere studert. Det vil si at rapporten tok for seg både innholdssiden og de prosessuelle aspektene ved iverksettingen. Spørsmål som her ble viet oppmerksomhet, var blant annet hensynene til det gode samarbeid, tiltakenes kompromisskarakter og forholdet mellom resultater på kort og på lang sikt. Ellers fulgte rapporten opp temaer fra den første delrapporten, slik som motivasjon for samarbeid, makt og tillit, medvirkning og demokrati.

1.5 Rapportens oppbygging

I denne rapporten går vi et skritt videre i forhold til de foregående. Vi berører mange av de samme temaene, men vi nærmer oss dem nå fra delvis nye innfallsvinkler. Det betyr at sluttrapporten er noe annet enn et sammendrag av det som er behandlet i de tidligere rapportene. Vi legger vekt på å belyse plansamarbeidets karakter, relasjonene mellom partene og framdriften i samhandlingsprogrammene. Samtidig ønsker vi å trekke ut lærdommer med henblikk på framtidig regionalplaning, utvikling av partnerskap, storbyenes rolle og nye regiondannelser.

I kapittel 2 ser vi på landsdelsplanlegging før og nå. Kapitlet setter Felles fylkesplan i perspektiv ved å sammenholde dette plansamarbeidet med arbeidet som ble utført i regi av Trøndelagskomiteén for snart 40 år siden. I kapittel 3 er temaet plan og resultat. Her analyserer vi de prioriterte tiltakene i samhandlingsprogrammene og spør om de har gjort noen forskjell. Kapittel 4 tar for seg plan og regional handlingskapasitet. Det ser nærmere på de indre og ytre partnerskapene og på hvordan Trøndelagsrådet har fungert. Kapittel 5 inneholder en drøfting av hva innovasjonsorientert planlegging innebærer og ser plansamarbeidet i Trøndelag i dette perspektivet. I kapittel 6 prøver vi så å trekke ut de viktigste lærdommene fra Trøndelag med tanke på framtidig regional planlegging, storbyenes rolle og den bebudete forvaltnings- og regionreformen. Kapitlet avsluttes med våre anbefalinger.

2 Fra Trøndelagskomité til Trøndelagsråd

Plansamarbeidet i Trøndelag representerer et nybrottsarbeid i fylkesplanleggingens historie. Det er første gang at to fylkeskommuner og en storby har gått sammen om en felles fylkesplan og har valgt å bruke denne som en plattform for et omfattende samarbeid om regional utvikling. Det er likevel ikke første gang at det drives samfunnsplanlegging for en hel landsdel. Tilsvarende forsøk ble gjort på slutten av 1960-tallet. Bygningsloven av 1965 ga det rettslige grunnlaget for en landsomfattende planlegging ”som forutsettes å føre fram til grunnutnyttingsplaner og rullerende investeringsprogrammer for geografiske enheter av forskjellig størrelsesorden, basert på en samordning av planleggingen innenfor sektororganer på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå” (St. meld. nr. 87 (1966-67) Om distriktsplanlegging, s. 1).

Bygningsloven introduserte generalplaner og reguleringsplaner i alle norske kommuner. En generalplan ble definert som ”en oversiktsplan for utnytting av grunn i en kommune og for løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov” (§ 20). Ved behov for samordning og fellesløsninger på tvers av kommunegrensene, skulle det utarbeides interkommunale regionplaner. Disse skulle igjen inngå i et planhierarki som omfattet landsdelsplaner og overordnede nasjonale planer. Lavere planer skulle med andre ord kontrolleres av planer på et høyere nivå.

Kommunaldepartementet oppnevnte fra midten av 1960-tallet komiteer som fikk i oppdrag å utarbeide oversiktsplaner for de ulike landsdelene. I Trøndelag var Trøndelagskomitéen i sving. Innstillingen ble avgitt i 1969, 35 år før Felles fylkesplan ble vedtatt (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1969). For å klargjøre hva som kjennetegner dagens plansamarbeid i Trøndelag, kan det være nyttig å sammenholde Felles fylkesplan med den tidligere Trøndelagsplanen. Hvilke likhetstrekk og forskjeller er det mellom disse to generasjonene av landsdelsplanlegging?

2.1 Trøndelagsplanen

Trøndelagskomitéen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 20. august 1965. I mandatet het det at komiteen skulle legge fram forslag til en landsdelsplan for Trøndelag. Planen skulle omfatte målsetting og hovedretningslinjer for en samordnet grunnutnytting og offentlig utbygging i landsdelen. Komiteen ble bedt om å framskaffe et bakgrunnsmateriale for vurdering av bosetting og økonomisk utvikling i området sett under ett. Den ble også bedt om å legge fram ”forslag om tiltak for å lede bosettingsutviklingen i en retning som både tar tilstrekkelig samfunnsøkonomiske hensyn og samtidig legger vesentlig vekt på å utvikle trivsel og velferd” (s. 6). Videre ble den bedt om å legge fram en plan for utvikling av vekstsentra og komme med forslag om konkrete utbyggingstiltak som involverte flere kommuner og fylker.

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

Komiteen slo fast at det hadde skjedd store strukturendringer i landsdelen. Sysselsettingen i landbruk og fiskeri var gått ned, mens den hadde økt i industri- og service-næringene. Denne omfordelingen av arbeidskraft hadde muliggjort en sterk produksjons- og inntektsvekst, og komiteen forventet at utviklingen ville fortsette. Trøndelag hadde fortsatt en ugunstig næringsstruktur med en høyere andel i primærnæringene og en lavere andel i sekundærnæringene enn landsgjennomsnittet. Samtidig hadde det foregått en sentralisering av næringsliv og bosetting. Komiteen så flyttebevegelsene som nødvendige. De var "et uttrykk for befolkningens alminnelige og umiddelbare bestrebelser for å bedre sin levestandard og sosiale stilling" (s. 43). På den andre siden ble det erkjent at flyttestrømmen kunne skape problemer både i fraflyttings- og tilflyttingsområdene.

Den distriktpolitiske målsettingen var å sikre en balansert utvikling og å hindre en for rask omstillingsprosess. Ut fra dette formulerte komiteen sin hovedmålsetting slik: *"Trøndelagsplanens målsetting er at landsdelen i fremtiden i det minste beholder sin prosentvise andel av landets befolkning, - samtidig som denne andel gis den størst mulige velferdsdekning"* (s. 40). Et slikt mål krevde en folketilvekst på 90 000 innbyggere og minst 20 000 nye arbeidsplasser i perioden fram til 1990.

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

Som et grunnlag for den offentlig lokaliserings- og investeringspolitikken, ble det skissert en senterstruktur som gikk fra landsdelssenteret og ned til kommunesenternivå. Mellom disse fantes fylkessenteret Steinkjer, industrivekstsentraene Namsos, Verdal, Levanger, Stjørdal og Orkanger-Fannrem, samt andre tettsteder i landsdelen med over 1.000 innbyggere. Komiteen trakk her fram Kyrksæterøra, Støren, Oppdal, Røros og enkelte steder langs kysten. Ellers ble behovet for kommunikasjonsutbygging mellom de utpekte sentraene understreket. Dette ble omtalt som ett av de viktigste distriktpolitiske

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

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

2.2 Felles fylkesplan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det sjette og siste innsatsområdet omhandler *bosetting og levekår*. Det sies at menneskene må ha noe å leve av og noe å leve for. Følgelig legges det vekt på folkehelse, livskvalitet, boglede og inkluderende miljøer. Innenfor dette satsingsområdet er det satt opp ekstra mange mål: Kunst og kultur skal bidra til personlig vekst og trivsel i alle deler

av regionen; Trøndelag skal sammen med Jämtland bli en internasjonalt ledende region i bærekraftig utvikling; det skal skapes et inkluderende samfunn som ivaretar innbyggernes sikkerhet og helse; samisk kultur, språk og samfunnsliv skal styrkes og synliggjøres; landsdelens interesser skal ivaretas gjennom handlekraftig samhandling; byene og distriktene skal gjøre hverandre gode; og det skal tas et løft for utkant-Trøndelag. Det siste målet ble lagt fram og vedtatt av bystyret i Trondheim.

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

2.3 Landsdelsplanlegging før og nå

Hva er så nytt ved Felles fylkesplan? Hvis vi sammenholder de to landsdelsplanene, ser vi både likhetstrekk og forskjeller: De er like i den forstand at begge er opptatt av å styrke landsdelen og fremme regional utvikling. Begge planene griper fatt i en situasjon med betydelige strukturendringer og omstillingsutfordringer, og i begge er forholdet mellom Trondheim og resten av landsdelen et sentralt punkt. Videre har de det til felles at de er utviklet i en dialog mellom flere parter, med assistanse fra et sekretariat og forskjellige fagutvalg og arbeidsgrupper. Men går vi nærmere inn på planene, er forskjellene mer slående:

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

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

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

vekstsenteori og fokuserte på utbyggingsmønster, blir det i Felles fylkesplan satset på kreativitet, kompetanse og samhandling.

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

De to planene skiller seg ikke bare fra hverandre i problem- og løsningsforståelse. De representerer også vidt forskjellige tilnærminger til styring: Trøndelagskomiteen var et statlig oppnevnt utvalg som fikk sitt mandat fastsatt av departementet. Komiteen var satt til å lage en rasjonell oversiktsplan og trekke opp retningslinjer for annen planlegging i landsdelen. Utarbeidingen av et slikt framtidsrettet utbyggingskonsept krevde omfattende informasjon, bakgrunnsanalyser og ekspertise. Selv etter fire års arbeid og 50 møter følte ikke komiteen at den hadde kommet i havn. Men når planen var forfattet, var planleggingen avsluttet. Trøndelagsplanen hadde status av et framlegg til sentrale myndigheter, som så hadde oppfølgings- og gjennomføringsansvaret.

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

Felles fylkesplan er annerledes. Selv om fylkesplanlegging er lovpålagt og alle planer skal godkjennes i statsråd, er samarbeidet i Trøndelag utviklet på regional basis. Det har sprunget ut av regionens folkevalgte organer. Den bærende ideen er at de er gjensidig avhengige og vil stå sterkere sammen. Felles fylkesplan er blitt til gjennom et bredt partnerskap. Den er også laget på relativt kort tid. Dette betyr at den nødvendigvis bærer preg av kompromisser. Planen blir primært tenkt som en arena for samhandling. Den har karakter av en politisk programerklæring, som skal danne utgangspunkt for videre politikktutforming og fellesinitiativ med Trøndelagsrådet som knutepunkt. Det understrekes derfor at planen er et redskap for menneskene som bor i Trøndelag – alle er like viktige. En annen tydelig forskjell er at kvinnene nå har gjort sitt inntog i politikk og planlegging. Mens Trøndelagskomiteen var fullstendig mannsdominert, har dyktige kvinner spilt en viktig rolle i arbeidet med Felles fylkesplan.

Felles fylkesplan markerer at regional utvikling i stor grad er blitt et regionalt ansvar. Det ventes ikke på at staten skal iverksette sin politikk ovenfra og ned. I stedet formuleres det politiske visjoner, ambisjoner og strategier på regionens vegne. En del av disse handler om at landsdelen må opptre samlet og øve et press nedenfra på sentrale myndigheter. Slik sett er det ikke planen som produkt, men som prosess – som tiltrettelegger for kommunikasjon og mobilisering – som er det vesentlige. Vi kan si at Felles fylkesplan hviler på en kooperativ og interaktiv styringsforståelse. Koordinering blir, med Scharpfs ord (ibid.), forstått positivt, som et konstruktivt samarbeid om felles problemer og oppgaver. Skillet mellom plan og iverksetting viskes delvis ut. Felles fylkesplan følges da også opp med samhandlingsprogrammer som rulleres årlig. Arealplanaspektene er ikke inkludert i planen, men behandles for seg i andre dokumenter.

Felles fylkesplan innebærer en klar dreining fra *allokeringsorientert planlegging* til *innovasjonsorientert planlegging* (Jacobsen, 1970). I allokeringsplanlegging er hovedhensikten å ivareta ressursfordeling og hierarkisk samordning av offentlige programmer. Den skal sette rammer og skape orden. Det er planen som offentlig-rettslig dokument som står i sentrum. Innovasjonsplanlegging tar derimot sikte på å skape nye ressurser. Den skal fremme deltakelse og utløse nyskapende initiativ på tvers av offentlig og privat sektor. Det viktigste er planlegging som en kollektiv problemløsningsprosess. Hovedpunktene som vi her har gjennomgått, kan oppsummeres som i figur 2.1.

Figur 2.1: En sammenligning av Trøndelagsplanen og Felles fylkesplan

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

2.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet kontrastert Felles fylkesplan og Trøndelagsplanen, som ble utarbeidet på slutten av 1960-tallet. Til tross for flere likhetstrekk, er forskjellene mer iøynefallende. De to planene skiller seg fra hverandre i problemforståelse, formål, innretning, forankring og måtene de er blitt til på. Mens Trøndelagsplanen kan karakteriseres som en allokeringsplan, er Felles fylkesplan en innovasjonsplan.

Landsdelsplanleggingen på slutten av 1960-tallet ble ikke videreført. Verken regionplanrådene eller landsdelskomiteene hadde noen formell politisk status, og det ble aldri tatt noen nasjonale grep for å gjøre landsdelsplanleggingen til en landsdekkende og samordnende aktivitet. Planleggingsansvaret ble i stedet heftet på de nye fylkeskommunene. Kravet om fylkesplanlegging ble innført ved en endring i bygningsloven i 1973. Trøndelagskomitéen ble derfor avviklet etter at innstillingen var levert.

Når nå landsdelsplanlegging er blitt tatt opp igjen i Trøndelag, og Trøndelagskomitéen har fått sin etterfølger i Trøndelagsrådet, melder det seg flere spørsmål: Har planleggingen denne gangen funnet en form som gjør den mer bærekraftig og effektiv? Er Felles fylkesplan i stand til å gjøre en forskjell? Viser innovasjonsplanleggingen en vei ut av allokeringsplanleggingens dilemmaer? Og representerer samarbeidet i Trøndelag et eksempel til etterfølgelse? Disse spørsmålene vil vi ta opp i de neste kapitlene.

3 Plantiltak, nedslagsfelt og resultater

Den praktiske oppfølgingen av Felles fylkesplan 2005-2008 skjer gjennom de årlige samhandlingsprogrammene. Arbeidet med Samhandlingsprogram 2005 startet høsten 2004, parallelt med slutføringen av Felles fylkesplan. Programmet ble vedtatt i mars/april 2005. Kort tid etter startet arbeidet med Samhandlingsprogram 2006, som ble vedtatt ved årsskiftet. For tiden er Samhandlingsprogram 2007 under forberedelse. Samhandlingsprogrammene vedtas årlig av begge de to fylkestingene og Trondheim bystyre, mens oppfølgingen skjer i fellesskap gjennom Trøndelagsrådet.

Vi skal i dette kapitlet rette søkelyset mot de tiltakene som har stått i sentrum i arbeidet med å oversette Felles fylkesplan til handling. Kriteriene som Trøndelagsrådet stilte opp høsten 2004, var at det skulle satses på tiltak der felles innsats kunne gi en merverdi og der det var mulig å oppnå synlige resultater. På denne bakgrunn vil vi her gjennomgå det settet av tiltak som er blitt valgt ut i samhandlingsprogrammene for 2005 og 2006. Det dreier seg om 46 tiltak i 2005 og 41 tiltak i 2006. Vi vil se på hva som kjennetegner disse tiltakene, deres nedslagsfelt og i hvilken grad de er realisert. Vi reiser også spørsmålet om tiltakene er i tråd med de kriteriene som ble satt opp. Til slutt drøfter vi forholdet mellom Felles fylkesplan og samhandlingsprogrammene.

Oversikten er basert på de opplysningene som er lagt ut på Trøndelagsrådets nettsted. Ut over dette har vi innhentet informasjon via telefonhenvendelser til kontaktpersonene for tiltakene og til andre som er eller har vært involvert i prosjektene. I tillegg har vi benyttet møtereferater, avisartikler og annen tilgjengelig omtale av tiltakene. Det bør understrekes at det er langt fra enkelt å klassifisere plantiltakene. For det første er de ledd i sammensatte prosesser og kan karakteriseres på mange måter. For det andre er flere blitt slått sammen og videreført i omarbeidet form fra Samhandlingsprogram 2005 til Samhandlingsprogram 2006. For det tredje har det i en del tilfeller ikke vært mulig for oss å framskaffe alle de opplysningene vi ønsket. Med disse forbeholdene gjelder oversikten per oktober 2006.

3.1 Tiltaksprofil

Felles fylkesplan har som visjon at Trøndelag skal bli den mest kreative regionen i Europa. Det legges vekt på å skape et attraktivt og menneskevennlig samfunn, der kunst og kultur er integrert i alle deler av samfunnsutviklingen. Hvordan blir dette reflektert i samhandlingsprogrammene? Det mest framtrekkende trekket ved programmene er det store spekteret av tiltak som de omfatter. De spenner fra rekrutteringsframstøt overfor studenter til løsninger for CO₂-håndtering; fra turné- og distribusjonsorganisasjon for kunstneriske ressurser til utvikling av Trøndelagsterminalen; fra etablering av samisk språk- og kompetansesenter på Røros til profilering av Værnes; fra Trøndersk Matfestival til Eksportsatsing Trøndelag. Noen tiltak er generelle og langsiktige, andre er konkrete og kortsiktige. Noen tiltak består av en rekke delaktiviteter, som er forholdsvis løst bundet

sammen. I andre tilfeller er aktiviteter som henger nært sammen fordelt på flere separate tiltak.

Hvis vi skal si noe om tiltakenes formål, kunne vi ha delt dem inn etter de prioriterte satsingsområdene i samhandlingsprogrammene. Da ville vi ha fått 12-14 kategorier av typen "Et nyskapende og internasjonalt næringsliv", "Trøndelag som landets ledende utdannings- og kompetanseregion" og "Behovsrettet utbygging av infrastruktur". Problemet her er at overskriftene er blitt endret og tiltak er blitt flyttet på fra det ene programmet til det neste. Vi har derfor valgt å foreta en enkel tredeling, der vi har tatt utgangspunkt i det klassiske skillet mellom stat, marked og sivil samfunn. Vi har stilt oss spørsmålet om tiltakene i første rekke skal styrke næringslivet, utvikle offentlig sektor eller fremme kvaliteter ved det sivile samfunnet. Med en slik tredeling får vi følgende bilde:

Tabell 3.1: Tiltakenes formål

Formål	Samhandlingsprogram 2005	Samhandlingsprogram 2006
Næringsutvikling	33 (72 %)	26 (63 %)
Uvikle offentlig tjenestetilbud	8 (17 %)	6 (15 %)
Fremme levekår, trivsel og miljø	5 (11 %)	9 (22 %)
Sum	46 (100 %)	41 (100 %)

Vi ser at den alt overveiende delen av tiltakene har et næringsformål. De blir begrunnet med at de skal legge til rette for økt verdiskaping og innovasjon i Trøndelag. Dette sier kanskje mer om måten det argumenteres på enn om hva tiltakene i og for seg handler om, for i dag blir de fleste tiltak satt inn i en verdiskapings- og innovasjonskontekst. Kultur er blitt næring, og selv mattradisjoner, kirkebygg og museer er omgjort til reiselivsprodukter. Dermed blir det vanskelig å trekke opp noen klare skillelinjer. Det meste får karakter av næringssatsinger, selv om tiltakene også kan ha betydning på flere andre måter.

I den store gruppen av næringsrettede tiltak finner vi for eksempel "Bransjerettede arenaer for innovasjon", "Bioenergi i Trøndelag", "Regionale innovasjonsstrategier (RIS)", "Verdiskaping i verneområder", "Skjellsenter i Ytre Namdal", "Gasskraftverk på Skogn", "Mini-, mikro- og småkraftverk", "Trøndelag som pilotregion for kultur- og opplevelsesnæringer" osv. Samferdselstiltak kan ofte være vanskelige å plassere. De kan handle dels om næringsutvikling, dels om offentlig infrastruktur og dels om utfoldelsesmuligheter og sosiale kontakter. Samferdselstiltakene i samhandlingsprogrammene er alle klart næringsrettede. De er derfor ført opp under næringsutvikling.

"Odontologisk kompetansesenter", "eTrøndelag", "Satsing på realfagene" og "Styrking av fagopplæringen" ser vi som tiltak for å forbedre det offentlige tjenestetilbudet. I sum er det relativt få tiltak i denne kategorien, som vel kunne betraktes som den mest nærliggende å gripe tak i for offentlige organer. Om de ikke kan gjøre så mye med verdiskapings- og innovasjonsvirksomheten i næringslivet, kan de i høy grad påvirke utformingen av det offentlige tjenestetilbudet.

Satsingen på ”Trondheim og Trøndelag som nasjonalt kirkelig tyngdepunkt” er mer problematisk å kategorisere. Tiltakene vedrører det sivile samfunnet i den forstand at de dreier seg om sakrale institusjoner og en videreutvikling av kulturelle aktiviteter omkring en historisk tradisjon. De dreier seg også om offentlige institusjoner og tjenestetilbud. Samtidig kan de betraktes som forsøk på å profilere regionen, skape nye fortellinger og frambringe turistattraksjoner. Vi har under tvil plassert dem i kategorien levekår, trivsel og miljø, idet vi går ut fra at de i første rekke handler om regional anerkjennelse og et rikere liv. Det samme gjelder de fleste tiltakene for å ”Styrke og synliggjøre sørsamisk kultur, språk og samfunnsliv”.

Vi ser ellers at andelen næringsrettede tiltak gikk ned, mens andelen som er orientert mot levekår, trivsel og miljø gikk opp fra 2005 til 2006. Nye tiltak i den siste kategorien var blant annet ”Regionens miljøtilstand” og ”Trondheim Jazzorkester”.

Én ting er hva tiltakene har som formål eller begrunnelse, noe annet er hvordan de legger opp til at formålene skal kunne realiseres. Med det tenker vi på hva tiltakene primært går ut på - hvilke grep de gjør eller skritt de tar. I forbindelse med statlig styring, blir det ofte pekt på at staten har ulike styringsmidler: Den kan styre rettslig gjennom lover og forskrifter, som blir håndhevet med tvangsmakt. Den kan styre økonomisk gjennom skatter, avgifter og subsidier. Den kan også styre gjennom organisasjon, ved at den for eksempel organiserer tilbud i egen regi, bygger ut infrastruktur, lager simulerte markeder eller påvirker deltakelses- og innflytelsesmuligheter. Eller den kan styre gjennom informasjon og meningspåvirkning. En slik inndeling vil ikke være dekkende i forhold til samhandlingsprogrammene, som omfatter en broket samling av utviklingsprosjekter. Vi har derfor foretatt en noe annen klassifisering. Vi er kommet til at vi kan skille mellom fem hovedtyper av tiltak, slik det framgår av tabell 3.2:

Tabell 3.2: Hva tiltakene går ut på

Type	Samhandlingsprogram 2005	Samhandlingsprogram 2006
Planlegging og strategiutvikling	8 (17 %)	9 (22 %)
Organisere og finansiere ny virksomhet	8 (17 %)	11 (27 %)
Drive opplæring, veiledning og assistanse	6 (13 %)	7 (17 %)
Utvikle møteplasser og skape nye koblinger	14 (31 %)	6 (15 %)
Profilere regionen og markere regionens interesser utad	10 (22 %)	8 (19 %)
Sum	46 (100 %)	41 (100 %)

Disse fem typene er ikke gjensidig utelukkende. Som nevnt, er tiltakene sammensatte. De kan også betraktes som flertrinnsraketter; de gjennomgår ulike faser. Mange tiltak forutsetter for eksempel planleggings- og strategiarbeid. Tilsvarende kan det å organisere og finansiere opp en ny virksomhet være et ledd i å drive kompetanseutvikling, bygge nettverk eller å markedsføre regionen. For å markere regionens interesser utad, kan det

også være nødvendig å utvikle nye samhandlingsfora. Dette har vi søkt å ta hensyn til. I kategorien planlegging og strategiutvikling har vi kun tatt med tiltak hvor selve oppdraget er å lage en plan eller å bidra til en strategi. Når det er snakk om å organisere og finansiere en ny virksomhet, sikter vi til tiltak hvor den konkrete etableringen står i fokus. Det å få i gang virksomheten er langt på vei et mål i seg selv, i hvert fall innenfor den tidshorizonten som samhandlingsprogrammene har. Der tiltaket går ut på å profilere regionen eller å tale regionens sak, er det også dette vi har lagt vekt på, selv om arbeidet bringer nye aktører sammen. Vi har altså vært opptatt av virksomhetens hovedkarakter.

Av tabell 3.2 ser vi at det er en betydelig spredning med hensyn til hva tiltakene går ut på. Mange tiltak handler om å lage planer eller strategier. Det skal for eksempel utvikles en regional forsknings- og innovasjonsstrategi og en marin strategi for Trøndelag. Mange tiltak dreier seg også om å opprette nye virksomheter. Oi! Trøndersk Mat og Drikke AS, Green City Norway AS, Midtnorsk Filmsenter og Bergkunstmuseet i Stjørdal er blant de klareste eksemplene. Enkelte av tiltakene som vi har tatt med i denne kategorien, har en blandet karakter. Oi! Trøndersk Mat og Drikke dreier seg både om etablering av ny virksomhet og om nettverksbygging og profilering. En tredje gruppe av tiltak er rettet mot opplæring, veiledning og assistanse. Her finner vi tiltak som "Verktøy for undervisning på samisk", "Nav for småskala matproduksjon" og "Eksportsatsing Trøndelag". En fjerde kategori skal utvikle nye møteplasser og skape koblinger. Det dreier seg om å koble studenter og regionalt næringsliv, styrke kontakten mellom Sametinget og fylkeskommunene i det sørsamiske området, etablere og videreutvikle arenaer for innovasjon og kommersialisering osv. Til sist er det en relativt stor gruppe av tiltak som skal profilere regionen og markere regionens interesser utad. Eksempler er profilering av Værnes, å arbeide for bedre rammebetingelser for knutepunktsinstitusjoner i Trøndelag samt å påvirke infrastrukturutviklingen for produksjon og eksport av gass fra Norskehavet for å øke ilandføring og industriell utnyttning av gass i Trøndelag.

Samlet sett vitner prioriteringene om et behov for å sette det regionale samarbeidet i system gjennom å etablere arenaer og få i gang prosjekter som skal styrke utviklingen innenfor et bredt spekter av satsingsområder. Vi ser også at andelen arena- og koblingsorienterte tiltak gikk ned fra 2005 til 2006. Noen av tiltakene som ble prioritert i Samhandlingsprogram 2005 var enkeltstående arrangementer, mens andre er blitt videreført som planleggings- og strategitiltak eller etablering av ny virksomhet.

3.2 Ved egne eller andres krefter

Flere sentrale aktører i Trøndelag har pekt på at plansamarbeidet er viktig på to fronter: På den ene siden er det med på å samle kreftene i det interne arbeidet i regionen. På den andre siden gir det økt tyngde i forhold til sentrale myndigheter. Det kan derfor være grunn til å analysere om tiltakene primært er rettet mot å påvirke beslutningstakere utenfor regionen eller om de tar sikte på å få i gang eller følge opp noe på eget grunnlag i regionen.

Ut fra enkelte av intervjuene vi har hatt, har vi fått inntrykk av at det er påvirkningskraften overfor de sentrale myndighetene som er viktigst. Dette bildet blir ikke bekreftet når vi ser på tiltakene i samhandlingsprogrammene, slik det er vist i tabell 3.3.

Tabell 3.3.: Tiltakenes innretning

Innretning	Samhandlingsprogram 2005	Samhandlingsprogram 2006
Myndighetspåvirkning	13 (28 %)	9 (22 %)
Egen regional innsats	26 (57 %)	22 (54 %)
Begge deler	7 (15 %)	10 (24 %)
Sum	46 (100 %)	41 (100 %)

Av tabell 3.3 ser vi at rundt en firedel av tiltakene er rettet mot myndighetspåvirkning alene. Typiske eksempler er å arbeide for statlig finansiering av bestemte institusjoner, som det sørsamiske senteret Saemien Sijte på Snåsa eller Bergkunstmuseet i Stjørdal. Selv om det kan være lagt inn betydelige lokale og regionale ressurser i prosjektene, går selve tiltakene ut på å oppnå statlige bidrag eller fullfinansiering. Andre tiltak i den samme kategorien dreier seg om å påvirke sentrale utbyggings- og lokaliseringsvedtak eller prioriteringsrekkefølgen i budsjetter og planer. Ett eksempel er det omfattende arbeidet for å påvirke ilandføringen av gass, utbygging av gassrørledning inn Trondheimsfjorden og gasskraftverk på Skogn. Andre eksempler er dragkampen om plasseringen av Opplevelsessenteret for pop og rock og framstøtene for å sikre mer midler til samferdselstiltak i Trøndelag i forbindelse med Nasjonal transportplan.

Hoveddelen av tiltakene er basert på å skulle gjennomføres ved egen innsats regionalt. Det vil si at de legger opp til en form for endogen utviklingsstrategi. Samtidig ser vi at det er en del tiltak som drives fram i egen regi, men som har et eksplisitt element av myndighetspåvirkning eller vil være avhengig av statlig medvirkning. I tiltaket "Utbygging av idrettsanlegg" skal det for eksempel settes fokus på ordningen med moms ved bygging av idrettsanlegg. Og i arbeidet for et odontologisk kompetansesenter er både statlig støtte og medvirkning fra de faglige spesialistmiljøene rundt om i landet en forutsetning. Fra 2005 til 2006 er det en økning i slike kombinerte tiltak.

3.3 Lokale versus regionale tiltak

Felles fylkesplan har en klar målsetting om å være et redskap for utvikling i *hele Trøndelag*. Den skal ikke være en plan for Trondheim alene, og heller ikke bare en plan for distrikts-Trøndelag. Et sentralt spørsmål blir da om prioriteringen av tiltak i samhandlingsprogrammene avspeiler dette. Favner de hele Trøndelag? Kommer de hele landsdelen til gode? Disse spørsmålene er ikke enkle å besvare. Mange av tiltakene er ikke stedfestet til bestemte deler av regionen. De involverer ulike typer aktører og har flere målgrupper. Og selv for de tiltakene som har en klar adresse, er det ikke gitt hvilke ringvirkninger de vil gi, hvor disse eventuelt vil komme og hvem som til sist kan tenkes å få nytte av dem. Kort sagt: De regionale effektene er komplekse, og de avtegner seg først over tid.

Tiltaket "Innflagging Trøndelag" er et godt eksempel. Tiltaket har "Copenhagen Capacity" som forbilde (se <http://www.copcap.com/>), og har gått ut på å opprette en forening som skal arbeide målrettet for å trekke internasjonale etableringer til Trøndelag. Dette er nå gjennomført i den forstand at det er etablert en organisasjon med navnet Access Mid-Norway med kontor plass i Trondheim. Alle bidragsyterne er innforstått med at det ikke kan ventes resultater av dette arbeidet på flere år. Tidligst tre år, har vært

antydning. Ingen vet heller om tiltaket vil bli noen suksess. Mye vil sannsynligvis avhenge av hvordan det jobbes, hvilke typer etableringer det satses på og hva ulike deler av Trøndelag har å tilby. Blir det utdannings- og forskningsmiljøet i Trondheim, de lokale industrimiljøene i landsdelen eller andre sider ved regionen som kommer til å bli løftet fram som de viktigste lokaliseringsfortrinnene? Tidligere studier har vist at to av tre utenlandsk majoritetsbedrifter i Norge er lokalisert i storbyområdene, med handel og tjenesteyting som de dominerende bransjene (Rusten m.fl., 1999; Kvinge, 2001). Ved investeringer utenom storbyområdene, henger de regionale effektene nært sammen med bedriftenes investeringsmotive og typen næringsvirksomhet (Jakobsen og Rusten, 2000; Rusten m.fl., 2000; Jakobsen m.fl. 2000).

Et annet eksempel er Midtnorsk Filmsenter. Det er lokalisert til Trondheim, men det har et styre der begge fylkene er representert. Filmsenteret skal forvalte midler til utvikling og produksjon av film i regionen og bidra til faglig og kunstnerisk utvikling av den trønderske filmproduksjonen. Støttekriteriene er at søkeren er et uavhengig produksjonsselskap, og at søkeren eller nøkkelpersoner i prosjektet har en tilknytning til Midt-Norge. Midtnorsk Filmsenter arrangerer seminarer og bransjetreff. De driver også prosjekt- og kompetanseutvikling. Dessuten har de tatt initiativet til et trøndersk filmnettverk. Selv om det formodentlig blir Trondheim som får de største gevinstene av dette tiltaket, vil det helt sikkert komme andre deler av landsdelen til gode. Her handler det om hvem som er villig og i stand til å utnytte mulighetene.

Et tredje eksempel er Trøndelagsterminalen. Tiltaket går ut på å etablere en integrert godsterminal for bil, båt og bane. Dette skal effektivisere vareflyten og gi et mer miljøvennlig transportsystem. Terminalen er foreslått lokalisert til Brattøra i Trondheim. Igjen er det snakk om et tiltak som ikke bare vil gi ringvirkninger i Trondheim, men som vil kunne redusere kostnadene for transportørene og gi billigere varer for næringslivet og forbrukerne i hele regionen. Gjennom Trondheimsfjorden Interkommunale Havn IKS, som eies av kommunene Trondheim, Orkdal og Stjørdal, er det også lagt opp til at det kan etableres flere intermodale logistikknutepunkter. Dette selskapet ble opprettet i begynnelsen av 2006 og kalles til daglig Trondheim Havn.

Det vi kan konstatere, er at det knytter seg forventninger om regionale effekter til de fleste av tiltakene i samhandlingsprogrammene. Det heter for eksempel "Innflagging *Trøndelag*", ikke "Innflagging *Trondheim*". For begge årene gjelder dette for rundt tre firedeler av tiltakene. Vår vurdering er riktignok usikker på grunn av at prosjektbeskrivelsene ofte er knappe og ikke går eksplisitt inn på denne dimensjonen. Vi vil likevel påpeke at vår tolkning samsvarer godt med de forventningene som en stor del av informantene hadde i den første intervjuunden i evalueringen, som ble gjennomført tidlig i 2005. I disse intervjuene var det flere som sa at det var grunn til å tro at mange av prosjektene kom til å bli lokalisert til Trondheimsområdet, men at de ville ha betydning for større deler av landsdelen. Samtidig var det enkelte fra Nord-Trøndelag som medga at det kunne bli en utfordring å "selge inn" slike resonnementer i hjemfylket.

I 2005 er det kun fire tiltak og i 2006 tre som helt klart er avgrenset til Trondheimsområdet. I 2005 dreier det seg om de følgende fire: "Kirkemøtet til Trondheim", "Statlig støtte til Nidarosdomen", "Felles rekrutteringstiltak" (til universitet og høyskole) samt "Samlokalisering av NTNU". Når vi kommer til 2006, er de tre siste ute av samhandlingsprogrammet. De to nye er "Miljøteknologisk kompetanse" (Green City Norway AS) og "Trondheim Jazzorkester", der det sistnevnte blant annet dreier seg om å arbeide for statlig finansiering av orkesteret.

Mens tiltakene i Trondheim for en stor del ser ut til å ha et bredere nedslagsfelt i regionen, er det grunn til å tro at de lokale tiltakene utenom Trondheim vil ha en mer begrenset

rekkevidde eller særskilt betydning for enkelte grupper. Slike tiltak er det flere av: "Berg-kunstmuseet i Stjørdal", "Husflids- og håndverkssenteret Birka på Berkåk", "Arealbruk i reindriftsområdene", "Saemien Sijte på Snåsa", "Skjellsenter i Ytre Namdal" osv.

En annen sak er hvor fruktbart det er å prøve å telle opp arbeidsplasser og inntekter, med geografisk fordelingsrettferdighet som målestokk. Når vi skal vurdere tiltakenes nedslagsfelt, kommer vi ikke utenom spørsmålet om hva som til syvende og sist vil bidra til å styrke Trøndelag. Det som i dag framstår som en riktig fordeling, kan på sikt være en satsing som gjør at regionen kommer dårligere ut enn om innsatsen hadde vært annerledes. De offentlige investeringene hadde kanskje gjort like stor eller større nytte et annet sted. Her vil det være ulike antagelser om hvor det finnes utviklingsmuligheter og vekstpotensialer, hvilke hensyn som må tas, og hva som ut fra dette representerer framtidsrettede tiltak. Poenget er vi raskt beveger oss inn i en diskusjon om grunnleggende strategiske vurderinger – om veivalg og verdivalg, om det ønskelige og det mulige. En slik diskusjon har foreløpig ikke vært tatt opp i noen særlig bredde i forbindelse med plansamarbeidet. Spørsmålet ble imidlertid reist i den nylig gjennomførte OECD-evalueringen av Trøndelag (Sotarauta m.fl., 2006), hvor sammenblandingen av innovasjonspolitik og distriktspolitikk ble kritisert. Vi vil komme tilbake til dette i kapittel 6.

3.4 Framdrift og realisering

Det er viktig at Felles fylkesplan, konkretisert i form av tiltakene i samhandlingsprogrammene, blir realisert. Dette var mange av informantene våre opptatt av i den første fasen av evalueringen. Vi registrerte en viss avventende holdning når det gjaldt hva som skulle komme ut av samarbeidet. Samtidig som de framhevet den gode samarbeidsånden i planleggingsfasen, understreket de viktigheten av synlige og målbare resultater. Resultater er viktige på to måter: De skal konkret bidra til å nå oppsatte mål innenfor sentrale politikkområder. Men de er også svært viktige som en motivasjonsfaktor for videre samarbeid, både i det interne partnerskapet mellom de tre samarbeidsinstitusjonene og i de eksterne partnerskapene med andre interessenter. Det er ved å oppnå resultater at man viser for seg selv og andre at samarbeidet nytter.

Hvilke resultater en kan vente, og hvor raskt de kan ventes, avhenger i stor grad av hvilke typer tiltak som blir satt i verk. Som vi allerede har vært inne på, er det en stor spredning av tiltak innenfor samhandlingsprogrammene. Tiltakene spenner fra strategiarbeid og etablering av samhandlingsfora til myndighetspåvirkning og oppretting av nye institusjoner. Relativt mange har karakter av forprosjekter. De skal kartlegge, lage søknader, gi innspill, utføre mulighetsstudier og utvikle planer. Det kan bety at det ennå vil ta tid før de er i stand til å gi virkelige resultater.

Til tross for dette, skulle man tro at det burde være rimelig enkelt å fastslå om tiltakene er i rute og om de klarer å nå de målene som er stilt opp i de enkelte programperiodene. Her har vi likevel støtt på flere problemer: For det første er målene for tiltakene ofte svært generelle eller utformet slik at de knapt kan kalles mål i det hele tatt. Tiltaket "Entreprenørskap i Trøndelag" skal for eksempel: "Koordinere og utvikle satsingen på entreprenørskap i Trøndelag". I tiltaket "eTrøndelag" er målet rett og slett å etablere prosjektet. Tilsvarende heter det om det odontologiske kompetansesenteret: "Starte en prosess for å etablere Odontologisk kompetansesenter i Midt-Norge for etter- og videreutdanning av tannleger". Her vil målet være nådd allerede idet prosessen starter.

For det andre blir målene i mange tilfeller formulert som vedvarende anstrengelser. De peker langt fram i tid og har ikke noen avslutning knyttet til seg. "Utvikle bedre verktøy

for å tilby samisk undervisning til en spredt beboende sørsamisk befolkning”, står det om tiltaket ”Samisk undervisning”. Under tiltaket ”Varmesentral og fjernvarmenett” kan vi lese: ”Arbeide for bedre tilskuddsordninger knyttet til utredninger for detaljerte varmeplaner, bygging av varmesentraler og fjernvarmenett”. Vi går ut fra at verktøyene og tilskuddsordningene hele tiden kan bli bedre. Spørsmålet er: Når blir de gode nok?

For det tredje er tiltakene ofte ganske sammensatte. Tiltaket ”Ideportalen” omfatter for eksempel å ”videreutvikle nyskappings- og etableringsguiden, ideportalen og andre prosjekter med hensikt å koble utdannings-/forskningsmiljøene og det regionale næringsliv sammen. Prosjektene skal omfatte hele Trøndelag”. Enda mer omfattende er tiltaket ”Gasskraftverk på Skogn”: ”Påvirke arbeidet med teknologi og løsninger for CO2 fangst, transport og lagring slik at gasskraftverket på Skogn kan bli Norges første gasskraftverk med full CO2 håndtering og at teknologimiljøet i Trondheim opprettholdes som kompetansemessig ledende på området”. Når tiltakene består av mange aktiviteter, kan én del være realisert, uten at tiltaket som helhet er gjennomført.

For det fjerde er tiltakene gjerne en del av en langsiktig utviklingsprosess. Et tiltak kan gå ut på å opprette et nytt samhandlingsforum, men ambisjonen er at dette igjen skal utløse ny aktivitet og en mer permanent virksomhet. Underveis blir det kanskje gjort erfaringer som medfører at prosjektet dreies i en annen retning, blir slått sammen med andre tiltak eller videreføres i en annen form.

Det er et velkjent fenomen at politiske målformuleringer ofte er vage, kompromisspregede og inkonsistente. Å definere ulike faser i langsiktige beslutningsprosesser som separate ”tiltak”, reiser også et klassisk dilemma i policy-analyser, hvor spørsmålet er om prosessene kan sekvenseres i definerte stadier eller om de snarere må betraktes som en ”sømløs vev”. Det typiske er at problemforståelse, deltakelse, behov og ønsker endrer seg underveis. Nye mål åpner for at det blir funnet nye virkemidler, og nye muligheter fører til at det settes nye mål (March og Olsen, 1976; Hogwood og Gunn, 1984).

I sluttrapporten fra Samhandlingsprogram 2005, som ble lagt fram på Trøndelagsrådets møte den 29. mars 2006, het det at 17 tiltak var gjennomført (TR-sak 13/06). I den andre rapporten fra evalueringen (Angell og Ringholm, 2006) anslo vi at 19 tiltak var helt eller delvis gjennomført. I den gjennomgangen som vi nå har foretatt, hvor vi har sammenholdt flere kilder og sett nærmere på omarbeidingen av tiltak, ender vi opp med et noe lavere tall. Tabell 3.4 angir statusen i gjennomføringen av de ulike tiltakene. Det bør understrekes at dette er en vurdering gjort per oktober 2006.

Tabell 3.4: Gjennomføringsstatus

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

*) Eventuell videreføring fra 2006 til 2007 er vel å merke ikke avgjort.

Tiltak som vi anser som realisert, er blant annet etableringen av "Midtnorsk Filmsenter", "Forum for samhandling i det sørsamiske området", forprosjektet til "Regional forsknings- og innovasjonsstrategi", "OECD-prosjekt", "Vindkraftseminar", "Eksportsatsing Trøndelag", "Marin strategiplan for Trøndelag" og "Felles rekrutteringstiltak". Hvis formålet med et tiltak kun er å etablere et nytt forum eller en ny virksomhet, har vi regnet tiltaket som realisert så langt etableringen har funnet sted, selv om vi vet at det ennå gjenstår en betydelig innsats. Hvis formålet derimot er videre – som "å etablere og forankre" eller "å sikre videre utvikling av" – regner vi ikke et pågående arbeid som realisert. Når formålet er "å arbeide for" eller "å intensivere arbeidet med", har vi heller ikke betraktet tiltaket som realisert bare det har vært jobbet noe med saken. Flere av tiltakene er delvis realisert. I tiltaket "Språksenter på Røros og Snåsa" er for eksempel Aajega samisk språk- og kompetansesenter på Røros kommet i gang, men ikke senteret på Snåsa. Dermed er ikke tiltaket realisert. Det samme gjelder for tiltaket "Bindeledd utdanning - næringsliv", der viktige deler av tiltaket er realisert, men ikke alt. Tiltaket "Norskehavskonferansen" er også realisert i den forstand at det ble avholdt en konferanse i mars 2006. Formålet med tiltaket er imidlertid "å gjenskape "Norskehavskonferansen" som en sentral petroleumskonferanse". Hva som kan anses som realisert, henger med andre ord sammen med hvordan formålet er definert.

I Samhandlingsprogram 2005 var det ved revisjonen til sammen ti tiltak som ikke var kommet på skinnene. Fem av disse ble avsluttet, mens de andre fem fikk en ny sjanse i Samhandlingsprogram 2006. Det var ulike årsaker til at enkelte tiltak ble avsluttet uten realisering. Et felles møte med stortingsrepresentantene fra regionen ble forkludret på grunn av praktiske forhold. "Distribusjon av gass for småskala brukere" ble et problematisk tiltak i forhold til det store prosjektet med å få etablert gassrørledning til Skogn. I arbeidet for byintegrert universitet og høyskole i Trondheim var det styret ved NTNU som gikk imot en samlokalisering. De tiltakene som ble ført videre, var i første rekke knyttet til satsingene "Digital dugnad" og "Trondheim og Trøndelag som nasjonalt kirkelig tyngdepunkt".

I 2006 var bare 16 tiltak nye, mens de resterende var videreføringer av tiltak fra Samhandlingsprogram 2005. Mange av tiltakene som ble videreført, ble likevel mer eller mindre omarbeidet. Det dreier seg for en stor del om tiltak som var kommet godt i gang, men som det av ulike grunner var naturlig og nødvendig å endre innretning på. Ett eksempel er tiltaket for å bedre distribusjons- og salgskanalene for lokal mat fra små og mellomstore bedrifter, som fra 2006 ble lagt inn under "Oi! Trøndersk Mat og Drikke".

Det sentrale budskapet i oversikten er at det tar tid å realisere planen. Minst 30 av tiltakene fra 2005 videreføres i 2006, omtrent halvparten av dem i mer eller mindre omarbeidet form. Mange tiltak er det naturlig å regne med at det vil ta tid å gjennomføre. Det dreier seg til dels om omfattende og tunge prosesser, som å etablere intermodale systemer for godshåndtering eller ny infrastruktur for naturgass. I flere prosjekter kreves det et samspill mellom regional innsats og påvirkning av sentrale beslutningsprosesser.

3.5 Gjør samarbeidet en forskjell?

Poenget med Felles fylkesplan og de årlige samhandlingsprogrammene er at de tre partene skal kunne oppnå mer sammen enn hver for seg. Gjør de det? Dette spørsmålet er heller ikke lett å besvare. Vi kan presisere det til et spørsmål om samhandlingsprogrammene inneholder tiltak som det ikke ville vært mulig å *lansere* uten plansamarbeidet. Vi kan også spørre om det finnes tiltak som det ville vært umulig eller svært vanskelig å

realisere om de tre partene ikke hadde gått sammen. Alternativt kan vi stille spørsmålet om samarbeidet har styrket *gjennomføringen* og økt *sjansene for et vellykket resultat*.

Det som er klart, er at samhandlingsprogrammene ikke startet med blanke ark. Flere av tiltakene har tidligere vært støttet via regionale utviklingsprogram, SND, Innovasjon Norge eller andre. Enkelte var derfor godt i gang da de ble valgt ut. Satsingen på Mære Landbruksskole som et nettverksnav i Midt-Norge var for eksempel allerede en del av det nasjonale Kompetansenettverket for småskala matproduksjon, som startet i 2002. Dette var igjen et prosjekt under Landbruksdepartementets verdiskapingsprogram for matproduksjon. Eksportsatsing Trøndelag startet som et treårig program i 2001. Det ble først forlenget i to år, men ble så i 2005 vedtatt videreført ut 2008. Tilsvarende kan Green City-satsingen delvis betraktes som en videreføring av Interreg-programmet Nordens Grønne Belte fra 1990-tallet. Arbeidet med Trøndelagsterminalen og godshåndtering i Trøndelag har også nære koblinger til Interreg-prosjektet North East Cargo Link (NECL), som har arbeidet med å utvikle og markedsføre et midt-nordisk øst/vest-samband for godstransporter til globale markeder.

Det at en hel del tiltak av denne typen er kommet med, viser at vi ikke bare må se tiltakene som avledet av planen. I like stor grad blir planen konkretisert ved at den hekter seg på og innruller pågående aktiviteter. I alle de tre samarbeidsinstitusjonene drives det på administrativt nivå en rekke prosjekter. De foregår i egen regi eller i samarbeid med andre. Ved at de blir satt inn i planen, får de en politisk overbygning. Det skjer en stadfestelse av prioriteringer. Innsatsen blir synliggjort og forsterket. Samtidig kan statusen som plantiltak være en måte å sikre videreføring på. Mange prosjekter er stadig på jakt etter nye planer og programmer som de kan knytte an til for å få forlenget sin eksistens. Dette er en del av prosjektmakeriets logikk (Arbo, 1989). En satsing på igangværende prosjekter kan også gjøre det lettere å innfri forventninger om raske og synlige resultater.

Sett i forhold til Trøndelagsrådets kriterier, er relativt mange av tiltakene av en slik karakter at de antakelig godt kunne ha vært drevet fram av partene på egen hånd. Eksempler på dette er "Bergkunstmuseum i Stjørdal", "Kirkemøtet til Trondheim", "Statlig støtte til Nidarosdomen", "Arealbruk i reindriftsområdene", "Aajege samisk språk- og kompetansesenter på Røros", "Verktøy for undervisning på samisk", "Bindeledd utdanning - næringsliv", "Felles rekrutteringstiltak", "Samlokalisering for NTNU", "Godshåndtering i et intermodalt system", "Skjellsenter i Ytre Namdal" og "Saemien Sijte på Snåsa". Det sistnevnte tiltaket var det betydelig tautrekking om. Skulle det med i samhandlingsprogrammet eller ikke? Det endte med at det fikk plass, men under forutsetning av at Nord-Trøndelag fylkeskommune tok på seg det regionale økonomiske bidraget alene. Det er fullt mulig at det har vært et pluss for både dette tiltaket og flere av de andre å kunne vise til at de er en del av samhandlingsprogrammene og Felles fylkesplan. Hovedinntrykket er likevel at de er tatt med fordi de er pågående prosjekter og fordi det har vært et behov for en geografisk balanse.

Det er særlig tre områder hvor samarbeidet ser ut til å gjøre en forskjell: Det ene er i forhold til sentrale myndigheter. Til tross for en kulturminister fra Trøndelag, har nok enhetlig opptreden og bred regional støtte vært utslagsgivende for prosjekter som "Midtnorsk Filmsenter" og "Dokumentar-, opplevelses- og kompetansesenteret for norsk populærmusikk", som er et samarbeid mellom Ringve museum, PopBunker Dora og Rock City Namsos. Dette viser at det kan være noe å hente ved å gå sammen. Det andre området er de fylkesovergripende næringsingssatsingene. Det dreier seg i første rekke om energi, olje og gass, om mat og næringsmiddelindustri samt forsøkene på å utvikle nye strategier og innovasjonsarenaer. Arbeidet rundt "Tenkeloft Trøndersk Landbruk" og "Oi! Trøndersk Mat og Drikke AS" er spennende eksempler. Det tredje området er de

felles satsingene på skole, opplæring og IKT. Her kan vi delvis legge til arbeidet rundt Olavstradisjonen. På disse områdene ser vi at det legges opp til en bedre koordinering av den offentlige utviklingsinnsatsen i landsdelen, noe som må forventes å gi resultater.

3.6 Forholdet mellom Felles fylkesplan og samhandlingsprogrammene

Som vi tidligere har gjort rede for, inneholder Felles fylkesplan seks hovedinnsatsområder, 27 mål og 119 utpekte strategier. Samhandlingsprogrammene er et forsøk på å operasjonalisere og rullere fylkesplanen. I overgangen fra plan til samhandlingsprogram er det foretatt en seleksjon, der noen mål og strategier er blitt valgt ut. Samhandlingsprogram 2005 ble tematisk oppdelt i 10 såkalte satsingsområder, som delvis gikk på tvers av innsatsområdene i Felles fylkesplan. Som grunnlag for satsingsområdene ble det henvisning til 9 av de 27 målene i planen. Samhandlingsprogram 2006 ble satt opp litt annerledes. Det ble her valgt en kapittelinnndeling i tråd med de seks hovedinnsatsområdene i fylkesplanen. For å understreke koblingen mellom de to dokumentene, ble alle målene fra fylkesplanen listet opp innledningsvis i de respektive kapitlene. Deretter fulgte i alt 10 satsingsområder. Av disse var tre de samme som i 2005-programmet, seks var omformulert og ett var nytt: "Miljø- og ressursforvaltning". To av satsingsområdene fra 2005 forsvant ut: "Styrke og synliggjøre sørsamisk kultur, språk og samfunnsliv" samt "Digital dugnad". Sammenholder vi samhandlingsprogrammene med Felles fylkesplan, følger de med andre ord bare opp en begrenset del av planen.

Den forholdsvis løse koblingen mellom plan og samhandlingsprogram byr på både fordeler og ulemper. På den ene siden er dette med på å sikre fleksibilitet. Planen fungerer primært som en bred samarbeidsplattform og en meny som det kan plukkes tiltak fra. Det er stadig en åpning for nye tiltak, slik som når for eksempel Trondheim melder seg på i kampen om vinter-OL i 2018. På den andre siden gir planen få føringer. Det blir vanskelig å prioritere. Enkelte vil hele tiden kunne etterlyse områder i Felles fylkesplan som ikke har fått den oppfølgingen de forventet. Med den progresjonen som tiltakene synes å ha, er det heller ikke mulig å se for seg at samhandlingsprogrammene etter hvert vil klare å kvittere ut så mange tiltak at hele planen blir dekket over en fireårsperiode.

Vi har i intervjuene reist spørsmålet om det ikke er for mange tiltak i samhandlingsprogrammene. Hadde det ikke blitt et bedre resultat med færre tiltak? Her er meningene delte. Det vil si: alle er i og for seg enige om at det kom med for mange tiltak i Samhandlingsprogram 2005, men hvor tungt de vektlegger dette, varierer. Politikerne er tilbøyelige til å akseptere at antallet var prisen de måtte betale for å vedlikeholde samarbeidet. For å få plass til de forskjellige partenes "hjertesaker", måtte det inngås kompromisser. Fra administrasjonens side uttrykkes det større skepsis. Da Samhandlingsprogram 2006 skulle utarbeides, ble tiltakene redusert fra 46 til 41, etter at det hadde vært et bevisst arbeid for å redusere antallet. "Rausheten" mellom de tre samarbeidspartnerne med hensyn til å inkludere tiltak som ikke helt følger de vedtatte kriteriene, er en mulig forklaring på at en del tiltak ikke er blitt realisert. I tillegg var det et høyt tempo over prosessen, særlig i forkant av Samhandlingsprogram 2005. Det er nok en del som taler for at forhåndsvurderingen og utsorteringen ikke var så grundig som den burde ha vært.

Det er et tydelig dilemma som avtegner seg i utformingen av samhandlingsprogrammene: Alle ønsker færre tiltak, forutsatt at de får med sine egne prioriteringer. Det å gi rom for mange tiltak gjør det derfor lettere å få til politiske kompromisser. Partene opplever også en pågang utenfra. Mange ønsker å få sine prosjekter løftet fram som tiltak i sam-

handlingsprogrammet, hvilket selvsagt er positivt. En stor bredde i tiltakene og årlige rullinger er med på å holde interessen for plansamarbeidet oppe. Det skapes dynamikk. Men mange tiltak betyr samtidig en fragmentert satsing. Planarbeidets innretning og fokus blir mindre tydelig. Resultatet blir lett kapasitetsproblemer og svakere oppfølging. Hvis tiltakene ikke har trykk og framdrift, synker også interessen for å delta i arbeidet fra de som er involvert gjennom ulike partnerskap. Disse vil normalt være engasjert i forhold til enkelttiltak og har i mindre grad noen forpliktelse overfor planen eller det regionale samarbeidet som helhet. Dette innebærer igjen at plansamarbeidet får større vanskeligheter med å frambringe synlige resultater. Sjansen for å lykkes blir mindre.

Til møtet i Trøndelagsrådet den 14. september 2006 ble det lagt fram et første utkast til Samhandlingsprogram 2007. I forbindelse med møtet ble det gjennomført gruppearbeid som et ledd i prosessen med å involvere de eksterne partnerskapene i planarbeidet. Tilbakemeldingene fra gruppene var entydige: Antallet tiltak må ned, og tiltakene må bli mer fokuserte og målrettede. I oppsummeringene fra gruppearbeidene ble det også flere ganger understreket at kriteriene måtte følges strengere ved utvelgelsen av tiltak. De kriteriene som det ble henvist til, var de tre som Trøndelagsrådet i utgangspunktet la til grunn: Samarbeidet må gjøre en forskjell, det må være ressurser å sette inn og det må være en sjanse til å lykkes. Det ble med andre ord oppfordret til en innstramming av praksis. Nå er det nødvendig å "spisse tiltakene" og "tørre å ta fightene", var gjennomgangsmelodien.

3.7 Oppsummering

Felles fylkesplan følges opp gjennom årlige samhandlingsprogram, som inneholder et stort antall tiltak. Vi har sett at hovedtyngden er orientert mot næringsutvikling. Overraskende få tiltak handler om utvikling av det offentlige tjenestetilbudet eller forbedring av levekår, trivsel og miljø. Dette står delvis i kontrast til fylkesplanens mange formuleringer om et godt og menneskevennlig samfunn og et meningsfylt liv for alle. Mange av tiltakene har karakter av forprosjekter, kartlegginger og arbeid med strategiplaner. Det legges vekt på å etablere nye samhandlingsfora og møteplasser. Rundt en firedel av tiltakene er rettet inn mot å påvirke statlige prioriteringer. Det betyr at trønderne i hovedsak har tenkt å gjøre jobben selv. Tiltakene har et bredt nedslagsfelt og omfatter aktiviteter og institusjoner i hele landsdelen. Til nå er det relativt få av tiltakene som er sluttført. En høy andel blir videreført og justert, noe som er et tegn på at det skjer en læring som bygges inn gjennom revideringene av samhandlingsprogrammene.

For de fleste tiltakene ser det ut til at samarbeidet gir en merverdi. Plansamarbeidet gjør det mulig å tenke på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det gripes fatt i felles utfordringer, som følges opp gjennom regionale satsinger og enhetlig opptreden. Det at tiltak kommer med i samhandlingsprogrammet, er med på å gi dem høyere status. Samtidig er det en del av tiltakene som sannsynligvis kunne vært håndtert like godt av partene hver for seg. Det er en ganske samstemt oppfatning at antallet samarbeidstiltak bør reduseres. Innsatsen må bli mer konsentrert om noen få, store saker.

Ellers er ambisjonene stadig vekk langt høyere enn de realiserte prosjektene. Midtveis ut i planperioden er det ennå vanskelig å ha en klar formening om hva som vil komme ut av de mange tiltakene. Det jobbes med flere tunge prosjekter som vil kunne få stor betydning. Ilandføring av gass, gasskraftverk på Skogn, alternative energiformer og internasjonalisering av trøndersk næringsliv er noen av stikkordene. Men mange av tiltakene er av en slik karakter at det neppe er grunn til å forvente store økonomiske og samfunnsmessige effekter innenfor den aktuelle planperioden.

4 Regional samhandlingsevne

Når plansamarbeidet i Trøndelag skal vurderes, er plantiltakene og de resultatene og effektene som disse avstedkommer, en viktig målestokk. Men samarbeidet handler om noe mer enn å iverksette Felles fylkesplan. Kjernen i plandokumentet er en visjon om en dynamisk og kreativ region, som formes gjennom de kollektive mål og prioriteringer som regionen selv formulerer. ”Trøndelag styres best fra Trøndelag”, er mottoet. Planen skal altså åpne for større selvorganisering og selvbestemmelse. Det betyr at regional samhandlingsevne er en nøkkelfaktor.

Temaet for dette kapitlet er det regionale samarbeidet i Trøndelag. Vi er opptatt av hvem som står bak tiltakene i samhandlingsprogrammene, hvilke roller de har spilt i utforming og gjennomføringen og hva slags relasjoner de har til hverandre. Det vil si at vi går nærmere inn på partnerskapene og oppfølgingen av tiltakene. Dessuten tar vi for oss Trøndelagsrådets rolle. Også i dette kapitlet har vi basert oss på foreliggende opplysninger om tiltakene i samhandlingsprogrammene. I tillegg kommer intervjudata, presseoppslag samt observasjoner og referater fra Trøndelagsrådets møter.

4.1 Aktørene bak tiltakene

Etter at det i St.meld. nr. 19 (2001-2002) ble lagt vekt på å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, har partnerskapsbygging vært en grunntanke i det regionale planleggings- og utviklingsarbeidet i Norge. Prosessen begynte allerede med frifylkeforsøkene og innføringen av strategisk næringsplanlegging, og skjøt deretter fart gjennom ordningen med regionale utviklingsprogrammer (RUP), som var inspirert av EUs programplanlegging og strukturfondsinnsett. De fire prinsippene som ble lagt til grunn for EUs felles regionalpolitikk, var partnerskap, konsentrasjon, programplanlegging og addisjonalitet. Det blir i dag forventet at fylkeskommunen skal være en ledende utviklingsaktør og pådriver for etablering av regionale partnerskap. Dette kjennetegner også samarbeidet om Felles fylkesplan, der partnerskapsideen hele tiden har vært et bærende element.

Partnerskap kan defineres på flere måter (Arbo, 2002; Knudsen m.fl., 2005). Typiske kjennetegn er at det er snakk om et vedvarende og forpliktende samarbeid mellom to eller flere selvstendige aktører som har valgt å gå sammen for å ivareta bestemte formål. Hver av partene tar med seg egne ressurser inn i partnerskapet, de har frihet til å kunne treffe avgjørelser på egen hånd, og de deler på ansvaret for resultater og måloppnåelse. I regionalt utviklingsarbeid vil minst én av aktørene vanligvis være en offentlig institusjon. Ellers er det i praksis stor variasjon i samarbeidsarrangementene. Partnerskapene varierer med hensyn til formål, bredde, omfang, varighet, likestilling av partene, fordeling av ressursinnsett, fellesansvar og grad av formalisering.

Ulike sider ved de involverte partnerskapene i Trøndelag har vært belyst i de to foregående rapportene. Vi har særlig vært opptatt av å fange opp synspunkter blant de

sentrale aktørene når det gjelder samarbeidsforhold, tillit, politikernes involvering og motivasjonen for videre samarbeid. Samtidig har vi pekt på at det finnes mange varianter av partnerskap i og omkring arbeidet med Felles fylkesplan (Arbo, Angell og Ringholm, 2005): Vi har det interne partnerskapet, som omfatter de to fylkeskommunene og Trondheim kommune. Her kan vi skille mellom en politisk og en administrativ del. Trøndelagsrådet er et noe bredere partnerskap, ved at det også inkluderer Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag, ordføreren i Steinkjer og to representanter oppnevnt av KS. I oljepolitiske saker opereres det dessuten med et utvidet Trøndelagsråd, der ordførerne i Verdal, Stjørdal og Orkdal kommuner er med.

Videre har vi de eksterne partnerskapene, som omfatter andre aktører både i og utenfor regionen. Hver av de samarbeidende institusjonene har inngått en rekke partnerskapsavtaler og deltar i et mangfold av samarbeidskonstellasjoner og felles utviklingsprosjekter på sine ulike saksfelt. I tillegg finnes det en hel del andre samarbeidsarenaer i Trøndelag, hvor de offentlige institusjonene ikke nødvendigvis har noen nøkkelstilling eller fast plass.

Plantiltakene som er satt i verk gjennom samhandlingsprogrammene, er basert på samarbeid. Tiltakene gjennomføres ikke av én organisasjon alene, men innebærer interorganisatorisk samarbeid. I noen tilfeller omfatter samarbeidet kun det indre partnerskapet. Stifterne av "Midtnorsk Filmsenter AS" er for eksempel Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. Ellers er det vanligvis eksterne partnere med. "Eksportsatsing Trøndelag" støttes av fylkeskommunene og Innovasjon Norge, med sistnevnte som programkoordinator. I arbeidet med Trøndelagsterminalen er det Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Trondheim kommune og Trondheim Havn som er hovedaktørene. Ved siden at dette er de store eiendomsbesitterne på Brattøra engasjert, hvorav Entra Eiendom og ROM Eiendom, et datterselskap til NSB, er de viktigste. Bak Green City Norway AS, som skal fremme eksport av regionens miljøteknologiske kompetanse, står SINTEF, NTNU, NINA og Trondheim kommune. Satsingen på agroturisme og bygdeutvikling med utgangspunkt i ressurscenteret på Mære Landbruksskole, involverer blant annet Fylkesmannens landbruksavdelinger i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal, regionkontorene til Innovasjon Norge, Mattilsynet og Oi! Trøndersk Mat og Drikke AS. Sistnevnte, som eier og arrangerer Trøndersk Matfestival, er selv en paraplyorganisasjon med over 90 aksjonærer. Her finner vi alt fra produksjonsbedrifter, salgslag, grossister og restauranter til kommuner og utdannings- og forskningsinstitusjoner.

Det er vanskelig å få noen samlet oversikt over hvem som står bak de forskjellige tiltakene. I samhandlingsprogrammene er det under hvert av satsingsområdene listet opp potensielle samarbeidspartnere. Men verken i forbindelse med revideringen av 2005-programmet eller seinere er det laget noen oversikt over hvem de medvirkende faktisk er. På Trøndelagsrådets nettsider er det bare lagt ut opplysninger om deltakerne i noen få tilfeller. Hvert av tiltakene i samhandlingsprogrammene er imidlertid forankret hos tre administrative kontaktpersoner, som representerer de tre hovedsamarbeidspartnerne. I Samhandlingsprogram 2005 var Sør-Trøndelag fylkeskommune kontaktansvarlig for 20 tiltak, Nord-Trøndelag fylkeskommune for 17 tiltak og Trondheim kommune for 8 tiltak. Tallene er nokså like det neste året. I 2006 er Trondheim kommune hovedkontakt for 10 tiltak, mens Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag er hovedkontakter for henholdsvis 13 og 17 tiltak. Dette året har også Fylkesmannen i Sør-Trøndelag kontaktansvaret for ett tiltak.

Det er tydelig at den eksterne deltakelsen varierer fra satsingsområde til satsingsområde og fra sak til sak. Selv om det er et stort mangfold av aktører, er det likevel en kjerne som hyppig ser ut til å gå igjen: I tillegg til deltakerne i Trøndelagsrådet, dreier det seg om

Innovasjon Norge, NHO, Næringsforeningen i Trondheim, NTNU, SINTEF, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Nord-Trøndelag, SpareBank 1 Midt-Norge, Fylkesmannens landbruksavdeling, enkelte samvirkeorganisasjoner innenfor landbruket og en del kommuner og utviklingsselskap. Det er disse som er de viktigste bærerne av tiltakene i samhandlingsprogrammene. Det vil si at mye av virksomheten er preget av aktører som forstår seg selv som innovasjonsaktører. De er enten forvaltere av eller operatører for ulike offentlige virkemiddelordninger. Næringslivet i regionen er svakere representert. Det er få private bedrifter som deltar. Frivillige lag og foreninger er heller ikke engasjert i noen vesentlig grad.

4.2 Partnerskapsroller og medvirkning

Ved siden av å kartlegge *hvem* som er med i plansamarbeidet, er det grunn til å se nærmere på *hvordan* de deltar. Partnerskapsbegrepets popularitet har gjort at nær sagt alle former for samarbeid i dag omtales som partnerskap. Dette kan virke forvirrende. I arbeidet med Felles fylkesplan er det de to fylkeskommunene og Trondheim kommune som er knutepunktsinstitusjonene. Disse har etter hvert utviklet et tett samarbeid på mange nivå og saksfelt. Felles fylkesplan kan sees både som et slutt punkt og et startpunkt for dette samarbeidet. Det er et slutt punkt i den forstand at grunnlaget er blitt lagt gjennom mange års utbygging av samarbeidsrelasjoner, som spenner fra sykehus-samarbeid og felles opptak til videregående skoler til Interreg-programmer og felles Europakontor i Brussel. Men det er også starten på et mer formalisert og forpliktende samarbeid.

Den politiske oppfølgingen av Felles fylkesplan skjer gjennom Trøndelagsrådet, som fungerer som overordnet styringsgruppe. Samtidig utgjør de enkelte tiltakene separate prosjekter, som delvis lever sitt eget liv på siden av de politiske organene. Her deltar representanter fra administrasjonen sammen med eksterne interessenter. Når det kommer til den praktiske gjennomføringen, er derfor ansvaret flyttet ut til de kontaktansvarlige og de andre deltakerne i prosjektene.

Eksterne partnere har vært trukket med i alle faser av planprosessen. De ble invitert med på den store oppstartskonferansen i februar 2003, som hadde tittelen "Trøndelag i våre hjerter – hvordan skal vi sammen utvikle regionen?". De var deretter med i de arbeidsgruppene som ble satt ned for å bidra til utformingen av planen. Det vil si: først dreide deltakelsen seg om å levere innspill til regional planstrategi, som skulle være et felles grunnlag for hver av de to fylkeskommunene til å utvikle sine respektive fylkesplaner. Planutkastene har så vært på omfattende høringsrunder. Det er blitt arrangert ungdomskonferanser og egne møter med inviterte deltakere fra næringsliv, kommuner, utdannings- og forskningsinstitusjoner osv. Eksterne samarbeidspartnere har også vært involvert i forbindelse med utformingen av samhandlingsprogrammene. Dessuten er de med i iverksettingen av de forskjellige tiltakene.

Vi nevnte at det er vanskelig å få en skikkelig oversikt over hvem som står bak tiltakene. Minst like vanskelig er det å finne ut hvordan de eksterne partnerne medvirker og hvilke forpliktelser de har tatt på seg. Når det snakkes om partnerskap, refereres det tydeligvis til mange ting. En partner er en ekstern deltaker i alt fra enkeltstående arrangementer, kontaktfora, foreninger, ressursgrupper, styringsgrupper og til selskapsetableringer. Ved opprettelse av nye selskaper, der partene tar et eierskap og det etableres formelle styrer, er det forholdsvis lett å få et bilde av samarbeidskonstellasjonene. Dette gjelder for eksempel Green City Norway AS eller foreningen Access Mid-Norway, som har 14 registrerte stiftere. I andre tilfeller er det inngått formelle partnerskapsavtaler. I forbindelse med

Bergkunstmuseet i Stjørdal er det for eksempel inngått partnerskapsavtale mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune, Stjørdal kommune, Stiklestadmuseene avdeling Stjørdal museum og NTNU/Vitenskapsmuseet. Likeledes er det inngått en partnerskapsavtale mellom Saemien Sijte, Snåsa kommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sametinget. Utenom disse avtalefestede samarbeidsoppleggene er det ikke så lett å se konturene av de aktuelle partnerskapene.

4.3 Diffuse partnerskap

En mulig grunn til at mange av partnerskapene i samhandlingsprogrammene framstår som nokså diffuse, kan være at de er mer partnerskap i navnet enn i gavnet. Den utbredte partnerskapsideologien bidrar sannsynligvis til at kommuner og fylkeskommuner i dag orienterer seg mot eksternt samarbeid. Partnerskapsarbeid er blitt en norm de må følge. På den andre siden kan mye figurere som partnerskap, uten at det egentlig er snakk om et formålsrettet samarbeid mellom likeverdige parter, basert på gjensidige forpliktelser og et medansvar for gjennomføringen.

Her må vi imidlertid ta høyde for at samhandlingsprogrammene omfatter ulike typer tiltak, som har funnet sin vei inn i programmene på forskjellige måter. Noen er forankret i eksisterende samarbeidsrelasjoner og prosjekter. De har eksterne pådrivere og støttespillere som har vært opptatt av å få dem inn som en del av plansamarbeidet, for dermed å bringe dem videre. Det betyr at de kan ha hatt en ganske lang forhistorie. I andre tilfeller er tiltakene sprunget ut av politisk-administrative initiativ fra de tre hovedsamarbeidspartnerne eller deres nærmeste omland. Utgangspunktet har gjerne vært nye muligheter for å oppnå støtte. Det kan dreie seg om nye EU-programmer, nye støtteordninger i departementene eller nye programutlysninger i Norges forskningsråd eller Innovasjon Norge. I forbindelse med at St.meld. nr. 22 (2004-2005) Kultur og næring skulle legges fram, ble det for eksempel raskt tatt initiativ til å gjøre Trøndelag til en pilotregion for kultur- og opplevelsesnæringer. På samme måte har etableringen av bransjerettede innovasjonsarenaer vært knyttet til forsøkene på å komme inn i Arenaprogrammet eller å få status som Norwegian Centre of Expertise. Her dreier det seg i første rekke om å utvikle nye prosjekter som er tilpasset støttekriteriene. Tiltakene er under konstruksjon. Ofte er det snakk om prosjekter som selv skal danne opptakten til nye prosjekter.

Det er i løpet av planprosessen blitt etablert to fora som ser ut til å fungere som viktige plattformer for denne typen initiativ. Det ene er Innovasjonsteam Trøndelag. Innovasjonsteam Trøndelag ble startet i 2004 for å få de offentlige virkemiddelaktørene i regionen til å samarbeide om innspill til Samhandlingsprogram 2005. Etter at programmet var ferdig, ble deltakerne enige om å videreføre forumet som et permanent organ på administrativt nivå. De som møtes regelmessig, er fylkeskommunene, Trondheim kommune, regionkontorene til Innovasjon Norge, Fylkesmannens landbruksavdelinger i begge fylkene, SIVA og den regionale representanten til Norges forskningsråd. I tillegg er SINTEF og NTNU kommet med. Innovasjonsteam Trøndelag har vært initiativtaker og pådriver for flere av tiltakene i samhandlingsprogrammene.

Det andre forumet er RIS Trøndelag, som er et prosjekt innenfor EUs 6. rammeprogram. Søknad om midler fra EU ble sendt våren 2004, altså før Felles fylkesplan var vedtatt. RIS-prosjektet skal forbedre Trøndelags innovasjonssystem; forstått som måten aktørene i regionen samhandler på for å fremme nyskaping og utvikling. Her er det lagt opp til erfaringsoverføring fra Øst-Lombardia og Oslo. Et viktig mål for prosjektet er å utvikle innovative arenaer hvor industri, FoU, finansmiljø og offentlige myndigheter deltar. Prosjektet skal styrke kontakten mellom FoU og små- og mellomstore bedrifter innenfor

utvalgte områder og stimulere til entreprenørskap og økt internasjonalisering. Det skal også bidra til å utvikle og forankre regionale innovasjonsstrategier, hvilket inkluderer å synliggjøre og forsterke synergier mellom pågående innovasjonsaktiviteter. Partnerne i Trøndelag er de to fylkeskommunene, Trondheim kommune, NTNU, SINTEF, Trøndelag Forskning og Utvikling, Innovasjon Norge, SIVA, NHO, LO og høyskolene i Nord- og Sør-Trøndelag. På samme måte som Innovasjonsteam Trøndelag, tar RIS Trøndelag hånd om flere av plantiltakene.

Tre andre samarbeidsnettverk som kan trekkes fram, er Tenkeloft Trøndersk Landbruk, Gassforum Trøndelag og Samarbeidsforum for samferdsel i Midt-Norge. Tenkeloft Trøndersk Landbruk er et forum ble satt i gang i 2003 med SpareBank 1 Midt-Norge som primus motor. Deltakerne er Fylkesmannens landbruksavdelinger, fylkeskommunene, Bondelaget, Bonde- og småbrukarlaget, Norsk senter for bygdeforskning, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Gilde, Tine, Innovasjon Norge og SpareBank 1 Midt-Norge. Forumet har regelmessige møter og konferanser, og mottar blant annet støtte gjennom Samhandlingsprogram 2006 til å videreutvikle sin landbruksstrategi.

Gassforum Trøndelag ble stiftet i 2003 som et bredt samarbeid for å ta i bruk naturgass til økt verdiskaping og industriutvikling i Trøndelag. Målsettingen er å få bygd en gassrørledning fra Tjeldbergodden inn Trondheimsfjorden og et gasskraftverk med CO₂-håndtering på Skogn. Medlemmer i forumet er blant annet NHO, LO, NITO, NIF, MidGas, fylkeskommunene i Nord- og Sør-Trøndelag og et antall næringsforeninger og regionråd. Gassforum Trøndelag ledes av den regionale NHO-direktøren og har et nært samarbeid med Industrikraft Midt-Norge og SINTEF Energiforskning. De gassrelaterte tiltakene i samhandlingsprogrammene er knyttet til dette forumet.

Samarbeidsforum for samferdsel i Midt-Norge sprang ut av arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015, der de tre fylkeskommunene i Midt-Norge, Trondheim kommune, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor utviklet et godt samarbeid. For å videreutvikle dette i forhold til Nasjonal transportplan 2010-2019, etablerte de i 2005 et eget forum for dialog og samhandling. Samarbeidsforumet har politisk ledelse, et eget arbeidsutvalg og Statens vegvesen som sekretariat. Oppfølging av forumets arbeid inngår som tiltak i samhandlingsprogrammene.

Vi har gjennom våre intervjuer registrert en del misnøye og kritikk fra de eksterne aktørene som har vært inne i bildet i forbindelse med Felles fylkesplan. Flere peker på at næringslivet – de små og mellomstore bedriftene - i stor grad er fraværende. Enkelte har vært med på tilstelninger som de karakteriserer som ”skuespill”. Med det sikter de til at det dreier seg om helt uforpliktende møter, der premissene blir lagt av de to fylkeskommunene og Trondheim kommune. Man blir bare invitert inn for å luften synspunkter. Det foregår derfor noe rituelt når partnerskapene blir trommet sammen. Den krasseste kommentaren har vært at samhandlingsprogrammene er noe fylkeskommunene driver på med for å skaffe seg midler til å lønne flere prosjektmedarbeidere.

Etter hvert kan vi også spore en viss utålmodighet. De eksterne partnerne er opptatt av at plansamarbeidet ikke bare må bli fanfare og store ord fra politikernes side. De vil ha dialog. Det blir framhevet at det må settes inn mer ressurser i tiltakene og at de må få en skikkelig oppfølging. Dette dreier seg om eksterne forventninger til det interne partnerskapet, som særlig kommer fra organisasjoner som selv ikke er organisert etter fylkesgrensene, slik som NHO og Næringsforeningen i Trondheim. I de seineste intervjuene blir også Innovasjonsteam Trøndelag hyppig kritisert. Det hevdes at forumet er blitt for stort og at det skjer en økende sammenblanding av roller. Etter at SINTEF og NTNU har fått plass, er det etablert et samrøre mellom virkemiddelapparat og operatører

som selv nyter godt av virkemiddelordninger. Det er blitt for mange bukker som skal passe havresekkene.

4.4 Administrativ oppfølging

En annen mulig grunn til at mange av partnerskapene framstår som nokså diffuse, kan være for svak administrativ oppfølging. Det vil si at tiltakene mangler en skikkelig organisering og klargjøring av mandat og ansvarsforhold. Fra enkelte av de eksterne samarbeidspartnerne i plantiltakene har vi fått høre at det er for mye som flyter. Det er vanskelig å vite hvem som har ansvaret for hva. "Når vi leverer noe fra oss, forsvinner det i skodda", som én av informantene uttrykte det. Vi har også inntrykk av at rollen som kontaktansvarlig blir oppfattet på noe ulike måter. En del tiltak, som for eksempel "Innflagging Trøndelag", har hatt en egen prosjektleder og har vært godt og systematisk drevet. Her har det ikke vært opp til kontaktpersonene å få ting til å skje. For andre tiltak har det hvilt et tyngre ansvar på kontaktpersonene med hensyn til å sette i gang og følge opp hvert trinn i prosessen. Enkelte av dem vi har vært i kontakt med, gir uttrykk for frustrasjon over at de er tillagt kontaktansvaret for et tiltak uten at det er frigjort tid til å arbeide med det, eller at de har fått uklare signaler om hvilke forventninger det faktisk knytter seg til det å være kontaktperson. I forbindelse med ett av tiltakene, som dreier seg om å påvirke statlige myndigheter, mente kontaktpersonen at det var helt feil å tillegge ham, en administrativt ansatt, kontaktansvaret for en oppgave som det klart måtte politisk initiativ til for å løse. Vi har også, som vi påpekte i den andre delrapporten (Angell og Ringholm, 2006), erfart at enkelte som var oppført som kontaktpersoner, knapt visste at de hadde denne funksjonen.

Det er likevel ikke slik at alle tiltakene i samhandlingsprogrammene kommer utenom og i tillegg til de daglige gjøremålene. I mange tilfeller dreier det om tiltak som det uansett ville ha blitt jobbet med administrativt i én eller flere av de tre samarbeidende institusjonene. Det er dessuten blitt tatt initiativ for å knytte kontaktpersonene tettere sammen og oppsummere erfaringer. Alle kontaktpersonene – det vil si 60-70 stykker i alt - har hittil vært samlet to ganger. Her har også administrasjonssjefen i Nord-Trøndelag og rådmennene i Sør-Trøndelag og Trondheim vært med. Dette omtales som nyttige samlinger med henblikk på å få til en bedre administrativ koordinering og forankring av tiltakene. Det planlegges et administrativt oppstartseminar for Samhandlingsprogram 2007, noe som høres fornuftig ut.

Et annet viktig aspekt er økonomistyringen og ressursinnsatsen. Kommuner og fylkeskommuner er territorielt baserte organisasjoner, som er avhengige av demokratisk legitimitet fra befolkningen i sine respektive områder. I et samarbeid som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser, vil forholdet mellom ytelse og bidrag – mellom hva man skyter inn og hva man får igjen - nødvendigvis melde seg. Vi har pekt på at vi ennå vet lite om hvor og på hvilke måter de forskjellige tiltakene i samhandlingsprogrammene vil få betydning. Det er for tidlig å si noe om deres bidrag. Mer overraskende er det at heller ikke partenes ytelser ser ut til å være kjent.

Det foreligger en forsøksvis oppstilling fra Sør-Trøndelag fylkeskommune, som viser hva de tre samarbeidspartnerne har lagt inn i Samhandlingsprogram 2005. Denne viser tall for vel halvparten av tiltakene, 24 i alt. Nord-Trøndelag framtrer her som den klart største bidragsyteren, med en innsats på 15,3 millioner kroner. Sør-Trøndelags bidrag er på 5,7 millioner kroner, og Trondheim kommunes bidrag er omtrent det halve at dette igjen – 2,9 millioner kroner. Det tiltaket som det er satset mest penger på, er utvikling og utbygging av "Saemien Sijte", som Nord-Trøndelag fylkeskommune har det finansielle

ansvaret for alene. Korrigerer vi for dette, kommer de to fylkeskommunene ganske likt ut. Blant de øvrige tiltakene som det er satset mest på, er ”Innovasjonsarenaer i Midt-Norge” og ”Innflagging Trøndelag”. Det må understrekes at dette er en svært foreløpig og ikke kvalitetssikret oversikt.

Oppfølgingen av partnerskapene var for øvrig et poeng som gikk igjen i flere av oppsummeringene fra gruppearbeidet under Trøndelagsrådets møte den 14. september 2006. Dette var et forum som samlet politikere, administratorer og eksterne partnere. En av oppsummeringene inneholdt forslag om at partnerskapene burde formaliseres gjennom kontrakter. En annen påpekte at partnerskapene ikke alltid er like reelle. I et tredje notat ble det etterspurt relasjonskompetanse. Det ble argumentert for at samarbeidspartnerne burde få mer anledning til å bli bedre kjent med hverandre. Vi merker oss at det også her etterlyses et fastere grep om partnerskapene. Vi ser dette som et signal om at denne siden ved planarbeidet etter hvert betraktes som mangelfullt ivaretatt.

4.5 Konfliktdimensjoner og internt samhold

Felles fylkesplan er basert på et samarbeid mellom tre ganske forskjellige organisasjoner. Ett viktig skille går mellom de to fylkeskommunene og Trondheim kommune. Kommuner og fylkeskommuner har i utgangspunktet ulike lovpålagte oppgaver, plansystemer og arbeidsmåter. Kommunene er tunge tjenesteprodusenter og bygningsmyndighet, mens fylkeskommunene etter sykehusreformen i 2002 er blitt svekket som tjenesteprodusenter og i stedet er blitt løftet fram som regionale utviklingsaktører. Gjennom fylkesplanleggingen forutsettes de å ha det politiske ansvaret for hele bredden i det regionale samordnings- og utviklingsarbeidet. Den politisk-administrative organiseringen er heller ikke lik. Mens Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune har en formannskapsmodell, har Nord-Trøndelag fylkeskommune en parlamentarisk modell, noe som er med på å gjøre sistnevnte til en mer operativ organisasjon med tydeligere prioriteringer.

Kulturen i de tre organisasjonene er også forskjellig. Svært forenklet kan vi si at Nord-Trøndelag fylkeskommune er preget av en tiltakskultur, Sør-Trøndelag fylkeskommune av en plankultur og Trondheim kommune av en driftskultur. Disse forskjellene henger sammen med organisasjonstype, geografi og politiske erfaringer. I tillegg er det en betydelig ressursmessig asymmetri mellom de to fylkeskommunene. Nord-Trøndelag fylkeskommune rår over atskillig større utviklingsmidler enn Sør-Trøndelag fylkeskommune. Dette skyldes både at Nord-Trøndelag som distriktsfylke mottar langt mer i tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet til regional utvikling (programkategori 13.50, kap. 551, post 60) og at fylket har egne midler gjennom inntektene fra Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (NTE).

I de to foregående rapportene fra evalueringen har vi påpekt at det finnes flere underliggende motsetninger mellom de tre hovedaktørene i samarbeidet: For det første hadde de to fylkeskommunene klart ulik motivasjon for å inngå i samarbeidet. Sør-Trøndelag ønsket en sammenslåing av fylkene, mens Nord-Trøndelag ville vise at et samarbeid mellom selvstendige parter var et reelt alternativ. En annen konfliktdimensjon ligger i forholdet mellom sentrum og utkant i regionen. I flere sammenhenger blir uttrykket ”Trondheim som motor” brukt, og spørsmålet er om det i dette ligger en utviklingskraft som når ut i hele regionen, eller om en snarere kan se for seg en støvsugermotor. En tredje konfliktdimensjon gjelder forholdet mellom storbyen Trondheim og de andre byene i regionen. Når det fokuseres på samspillet mellom landsdelshovedstaden og dens omland, blir gjerne betydningen av de andre byene, som for eksempel Namsos og

Steinkjer, tonet ned. Samtidig er bysamarbeidet "Byer i Midt-Norge" et alternativt interkommunalt forum, der fylkeskommunene ikke er med.

Planprosessen har altså hele tiden hatt et konfliktpotensial langs flere dimensjoner; motsetninger som under gitte betingelser kunne føre til fastlåste posisjoner og dermed lamme hele planprosessen. Dette har ikke skjedd, selv om det har vært et par anledninger hvor mulighetene helt klart har vært til stede.

Vi har tidligere pekt på at samarbeidsklimaet er blitt begunstiget gjennom flere faktorer (Arbo, Angell og Ringholm, 2005): For det første har den politiske toppledelsen i de to fylkeskommunene og Trondheim kommune etter siste valg hatt samme partifarge. I alle tre institusjonene er det mer eller mindre sammenfallende rødgrønne flertallskonstellasjoner. For det andre har man i valg av visjoner, møtesteder og handlinger bevisst aktivisert symbolske ressurser som har understreket enheten og samholdet i landsdelen. Det er blitt spilt på historiske tradisjoner og på Nils Arne Eggens "godfoten"-ideologi, der samhandling er veien til suksess. For det tredje har Trondheims betydning for regionen trådt klarere fram. Den sentrale arbeids-, bolig- og serviceregionen strekker seg i økende grad på tvers av fylkesgrensene. Det legges også stadig sterkere vekt på de høyere utdannings- og forskningsinstitusjonene i Trondheim som et aktivum for regionen. Likeså har Trondheim blitt et viktigere samlingspunkt og mønstringssted for store trøndelagsarrangementer. For det fjerde er samarbeidstanken blitt modnet gjennom nasjonale og internasjonale regionaliseringsdiskusjoner. Trøndelag merker selv en økende konkurranse fra nye regiondannelser i andre deler av landet.

En del av konflikttemaene i planprosessen har fulgt partipolitiske skillelinjer. De har i første rekke vært knyttet til spørsmålet om gasskraftverk og rørledning inn Trondheimsfjorden samt til den sørsamiske satsingen og tilhørende språkundervisning. Samtidig har det vært dragkamper mellom de tre hovedpartnerne, særlig når det gjelder prioriteringene i samhandlingsprogrammene. Her har det likevel vært vanskelig for oss å få tak på hva kontroversene har bestått i. Gjennomgangstonen i intervjuene har vært at "alle har måttet gi og ta" og at "ingen kommer ut som vinnere eller tapere". Det blir understreket at en grunnleggende idé i hele prosessen har vært å fokusere på det man kunne bli enige om. Men bak dette skimter vi en viss gjensidig skepsis: Sørtrønderne synes å oppfatte Nord-Trøndelag som en partner som stadig er "på hugget", som kjører sitt eget løp, og som er opptatt av at nordfylket må sikres uttelling. Særlig i Trondheim føler de at det er liten forståelse for å satse på innovasjonsmiljøene i byen. I nord opplever de på sin side at beslutningsprosessene hos de andre partnerne er for trege, at det blir for mye ord og at innsatsen graviterer for sterkt mot Trondheim.

Samarbeidet i det indre partnerskapet ble kraftig utfordret da det oppsto en konflikt om et eventuelt salg av Trondheim Energiverk (TEV) høsten 2005. Støttet av Moderniseringsdepartementet, påla Konkurransetilsynet Statskraft å selge seg ut. Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk, som er eid av Nord-Trøndelag fylkeskommune, la inn bud, og dette ble oppfattet som et lite samarbeidsvennlig utspill i Trondheim kommune. Ordfører Rita Ottervik i Trondheim reiste saken under felles fylkesting på Røros og tok et kraftig oppgjør med nordtrøndernes handlemåte. Saken fikk imidlertid ingen videre etterspill. Statskrafts pålegg om salg ble trukket tilbake, og saken roet seg ned. I ettertid er det ulike oppfatninger blant samarbeidspartnerne om hva denne episoden har betydd for samarbeidet. Noen sier at den har svekket tilliten, mens andre mener at samarbeidet er solid nok til å tåle en slik påkjenning.

Selv om det har vært få åpne konflikter å spore helt fra utarbeidingen av planen, via prioriteringen av tiltak i samhandlingsprogrammene og til gjennomføringen av tiltakene, er det et samarbeid med innebygde spenninger. Det viktigste spenningsfeltet ser ut til å

avtegne seg i forholdet mellom sentrum og periferi. Her ligger nok en hovedforklaring på det store antallet tiltak i de to samhandlingsprogrammene: De er et ledd i en brobygging. Alle deler av Trøndelag må få sitt. I etterkant av OECD-prosjektet om de høyere utdanningsinstitusjonenes bidrag til regional utvikling, har det blusset opp en debatt som berører plansamarbeidets næringsgeografiske profil. Ifølge ekspertgruppen fra OECD, utnytter ikke Trøndelag sine potensialer for kunnskapsbasert vekst. De etterlyser et sterkt regionalt lederskap som kan konsentrere kreftene om en innovasjonsfremmende innsats rundt NTNU, SINTEF og de to høyskolene i Trøndelag.

I tråd med dette har flere aktører i Trondheim gitt uttrykk for at det gis for mange konsesjoner til distriktene. De vil gjerne løfte fram OECD-teamets budskap om at det må satses på de fremste og beste miljøene og så legges til rette for at andre kan knytte seg til disse. Fra nordfylket kommer det andre signaler. En sentral informant fra Nord-Trøndelag fylkeskommune beskriver det som et voksende problem å rettferdiggjøre at de bruker penger på prosjekter i Trondheim, uten å kunne vise til effekter i Nord-Trøndelag. Lignende synspunkter refereres i et notat fra Trøndelag Forskning og Utvikling (Aasetre og Haugum, 2006: 49). Høsten 2006 ser vi derfor klarere tilløp til meningsbrytninger. Det fokuseres nå på valg av strategi, hvem som skal finansiere planen, ledelse og organisering av tiltakene, eierskap, forankring og hvordan resultatvirkningene fordeler seg.

4.6 Trøndelagsrådets rolle

Trøndelagsrådet er ikke et formelt beslutningsorgan i forhold til Felles fylkesplan. Alle nødvendige vedtak må gå veien om de folkevalgte organene i de to fylkeskommunene og Trondheim kommune. Trøndelagsrådet har likevel fått en sentral posisjon. Dette skyldes først og fremst at partene, med de tre Arbeiderparti-ordførerne i spissen, har valgt å bruke det aktivt som et felles politisk verksted. Når det er enighet i Trøndelagsrådet, er derfor viktige premisser lagt for den videre behandlingen i fylkestingene og i Trondheim bystyre. Trøndelagsrådet har vanligvis seks møter i året. Ledervervet roterer mellom fylkesordføreren i Sør-Trøndelag og fylkesrådslederen i Nord-Trøndelag. Det samme gjør sekretariatsansvaret. I 2004-2005 hadde Nord-Trøndelag fylkeskommune ansvaret, mens for 2006-2007 har Sør-Trøndelag overtatt.

Felles fylkesplan har klart vært den viktigste saken for Trøndelagsrådet. Måten den rulleres på, forutsetter at politikerne stadig må inn og trekke opp retningslinjene for den videre framdriften. Rådet har ikke noe direkte ansvar for oppfølgingen av enkelttiltak, men det får kvartalsvise statusrapporter og presentasjoner av tiltak, og det skjer en løpende koordinering både gjennom diskusjonene på møtene og via ordningen med formøter, der den politiske og administrative ledelsen i de to fylkeskommunene og Trondheim kommune møtes for uformell samtale. Det at oppfølgingsansvaret for planen er lagt til Trøndelagsrådet, er med på å gi planarbeidet en kontinuerlig oppmerksomhet. Det blir understreket at planen er et fellesprosjekt med særskilt status.

Dette skaper igjen et trykk på de respektive administrasjonene, som må sørge for en samordnet saksforberedelse og synkronisering av beslutningsprosessene. På administrativt nivå er det derfor hyppige kontakter mellom de tre institusjonene. De viktigste kontaktpunktene for arbeidet med planen som helhet er rådmenn/administrasjonssjef, mens det daglige arbeidet ivaretas av en administrativ samordningsgruppe bestående av plan- og miljøsjefen i Nord-Trøndelag fylkeskommune og to erfarne rådgivere fra henholdsvis Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune.

Plansamarbeidet har bidratt til en vitalisering av Trøndelagsrådet. Før siste kommune- og fylkestingsvalg ble rådet omtalt som et organ på "sotteseng". Felles fylkesplan har skapt en ramme for samarbeidet og gitt rådet en klart definert oppgave. Prosessen illustrerer på en interessant måte hvordan en slik plan kan ha flere funksjoner (Arbo, 2005): Den er ikke bare en samling av mål, strategier og tiltak. Selve planarbeidet oppretter en møteplass. Det lages et rom for strategiske diskusjoner og prioriteringer. Planen virker også som et redskap for samordning, og som tiltakspakke bringer den politikere og administrasjon i inngrep med en rekke konkrete prosjekter. Det er derfor en nær sammenheng mellom planarbeidet og Trøndelagsrådets nye status.

I Trøndelag er Felles fylkesplan blitt et symbol for samarbeid. Dette er noe de ledende politikerne i regionen har regissert på egen hånd. Det er de som har satt plansamarbeidet i scene. Men derigjennom er de selv blitt iscenesatt på nye måter. De har fått tildelt nye roller og er blitt en del av et spill, som de selv etter hvert ser ut til å bli preget av. Samarbeidet får altså sin egen dynamikk. Det gjør noe med deltakerne. Dette blir sannsynligvis forsterket ved at Trøndelagsrådet også har med representanter fra regional stat og andre trøndelagskommuner. Dessuten trekkes det stadig inn eksterne partnere i forbindelse med de temaene som tas opp. Disse forholder seg ikke til kommune- og fylkespolitikere, men til Trøndelagsrådet som et organ for hele landsdelen. Det legges nå opp til en felles kommunikasjonsprofil for rådet.

Som observatører utenfra, har vi merket oss at Trøndelagsrådets møter er kjennetegnet ved åpne og konstruktive diskusjoner. Politikerne ser ut til å være i stand til å tenke på tvers av eksisterende grenser, og de viser en vilje til å finne fram til fellesløsninger på vegne av regionen. Selv om de har ulikt ståsted, er det tydelig at de føler at de representerer noe større enn sitt eget kjerneområde. Det er liten tvil om at politikerne i dette organet har en opplevelse av at de har fått til noe gjennom sin innsats og at regionen nå framstår som mer samlet og handlekraftig enn før. De deltakende kommune- og fylkespolitikere har i økende grad klart å løfte seg selv opp til å bli landsdelspolitikere, med et blikk for de store sakene som kan ha betydning for regionen som helhet. Her ser de ut til å være kommet lenger enn i BTV-samarbeidet, hvor det i evalueringen sies at regionrådet i liten grad tenker strategisk og at det bare er de tre fylkesordførerne som fyller rollen som regionale utviklingspolitikere (Finsrud og Hildrum, 2006: 30).

Parallelt med denne læringsprosessen blant trøndelagspolitikere, ser vi også hvordan flere og flere saker graviterer mot Trøndelagsrådet. Felles oljepolitisk utvalg for Trøndelag (FOPUT) er for eksempel blitt nedlagt. Det oljepolitiske arbeidet er lagt inn under Trøndelagsrådet. Likeså er Jernbaneforum Midt-Norge blitt omgjort til et fagutvalg under Trøndelagsrådet. Rådet har også opprettet flere arbeidsgrupper for å jobbe fram nye, prioriterte saker. En viktig del av rådets arbeid har bestått i å initiere planer og utvikle strategier for nye satsingsfelt. Det er blant annet laget en internasjonal strategi, en marin strategiplan og en strategi for felles satsing på kultur og opplevelser. Disse planene behandles i Trøndelagsrådet og blir så enten ført videre som tiltak i samhandlingsprogrammene eller fulgt opp på andre måter.

Et annet interessant trekk er at partene bringer inn egne saker som de gjerne vil ha støtte til fra de andre. Vi har tidligere påpekt at dette kan være et ledd i bestrebelsene på å sikre en rettferdig fordeling av tiltak. Men initiativene uttrykker også et ønske om å kunne vise at hele regionen står bak. Dermed må tiltakene begrunnes på en annen måte: De som vil ha støtte, må være i stand til å se sine egne saker fra de andres synsvinkel. De må kunne argumentere for hvorfor og hvordan prosjektene bidrar til å fremme felles mål og fortjener å bli prioritert framfor andre saker. Dette er et viktig utgangspunkt for læring. Ifølge George Herbert Mead (1962) er selvbevissthet knyttet til å bli bevisst andre. Han

sier at vi lærer ved å innta de andres perspektiv; ved å sette oss i deres sted. Først da blir vi i stand til å kunne tenke og reflektere over oss selv. "Taking the role of the other" er grunnleggende for å bli integrert i organiserte sosiale prosesser og kunne utvikle samarbeid.

Trøndelagsrådet blir ellers brukt for gjensidig orientering om prosesser som er på gang, planlegging av konferanser og viktige besøk utenfra samt diskusjoner om mulige felles utspill i forbindelse med offentlige utredninger og meldinger. Trøndelagsrådet har på denne måten blitt et mye viktigere knutepunkt enn mange i utgangspunktet hadde forestilt seg etter siste kommune- og fylkestingsvalg. Det er etablert et samarbeid som peker ut over Felles fylkesplan.

Det kan reises spørsmål om samarbeidet vil være i stand til å overleve med en annen politisk sammensetning i de to fylkeskommunene og Trondheim kommune. De nåværende politiske konstellasjonene har utvilsomt lettet samarbeidsprosessen. Vår vurdering her er at det har skjedd en institusjonalisering som vil være vanskelig å reversere. Politikerne har lagt stor prestisje i Trøndelagsrådet. Det er etablert felles planprosesser og bygd opp et forpliktende samarbeid som må følges opp. Det er også skapt betydelige forventninger utenfor de tre institusjonene om at samarbeidet skal videreføres. Dermed øker kostnadene for de som eventuelt velger å bryte ut av samarbeidet. De som tar dette skrittet, blir lett sittende igjen med "svarteper".

I siste instans er det likevel velgerne som avgjør i kommune- og fylkestingsvalg. Det er på hjemmebane de deltakende politikerne kommer ut som vinnere eller tapere. Utfallet for Trøndelagsrådet vil derfor avhenge av hvor "salgbart" samarbeidet etter hvert blir. Dessuten vil det selvsagt avhenge av den varslede forvaltnings- og regionreformen, som vi kommer tilbake til i kapittel 6.

4.7 Regional handlingskapasitet

Felles fylkesplan blir tenkt som et redskap for regional utvikling, basert på mobilisering og felles anstrengelser nedenfra. Regional samarbeidsevne er derfor et kjernepunkt. For å utvikle regionen, trengs det en felles handlingskapasitet. Men hva vil det egentlig si?

I management-litteraturen brukes ofte begrepet 'kapabilitet' for å forklare grunnlaget for bedrifters omstillings- og konkurransedyktighet. I stedet for å fokusere på hvordan de posisjonerer seg markedsmessig og i forhold til konkurrentene, prøver man å "lukke opp" bedriftsorganisasjonene for å se hva det er som gir dem fortrinn. En vanlig definisjon av dynamisk kapabilitet er evnen til å integrere, utvikle, bygge og rekombinere interne og eksterne ressurser for å tilpasse seg raske endringer i omgivelsene (Teece m.fl., 1997). Det understrekes at en bedrift både må kunne utnytte eksisterende fortrinn og oppdage og utnytte nye muligheter.

I litteraturen om planlegging og regional utvikling er det begrepet 'kollektiv handlingskapasitet' som har vunnet innpass (Amdam, 2003). På samme måte som kapabilitetsbegrepet, brukes det for å forklare regioners vekstkraft og utviklingsdyktighet. Det knyttes til regional fellesskapsfølelse, vilje til samvirke og evne til å løfte i flokk. Felles for begge begrepene er at de ofte blir tautologiske: De skal forklare bedrifters eller regioners suksess. Samtidig blir suksess indikatoren på om de faktisk har høy kapabilitet og kollektiv handlingsevne eller ikke.

Det er vanskelig å trekke noen enkel parallell mellom en bedrift og en region: En bedrift er en formell organisasjon, med medlemskapsregler, fastlagte autoritetsforhold og en

definert oppgavefordeling, som det knytter seg rettigheter og plikter til. En region kan derimot være så mangt - et stykke jordoverflate, et særegent landskap, et livsrom, et sosialt multiaktørssystem, en opphopning og fortetting av nettverk og transaksjoner, en politisk-administrativ enhet, et kulturelt identifikasjonspunkt osv. En bedrift har også et relativt enkelt mål for suksess. Kriteriet er inntjening og overlevelse. En region vil på sin side romme et stort mangfold av drømmer, lengsler og forhåpninger. De folkevalgte organene som eventuelt skal representere regionen, er satt til å ivareta et bredt sett av hensyn. Økonomisk vekst og velstandsøkning er nøkkelementer, men det er også mange andre interesser og verdier som må iakttas. Et viktig kjennetegn ved moderne samfunn er at de er funksjonelt differensierte og omfatter en rekke handlingsområder eller institusjonelle sfærer som har sine egne regler og koder. Det er forskjell på forvaltning, forretning og forening. Bedrifter, utdannings- og forskningsinstitusjoner og frivillige lag og foreninger er i høy grad autonome virksomheter. De er ikke underlagt noe felles styringshierarki.

Hvordan skal vi da forstå regional handlingskapasitet? Ut fra det vi har sagt, kan det forstås som en evne til å bringe sammen relevante aktører, formulere kollektive mål, koordinere initiativ, vinne tilslutning og vokse med oppgavene. Dermed utvides det regionale handlingsrommet. På samme måte som i en bedrift, er vilje, ressurser og rutiner av stor betydning. Men i en regional sammenheng kommer flere aspekter inn i bildet: Det må legges vekt på åpen deltakelse. Visjoner og mål må utvikles og begrunnes gjennom demokratiske prosesser. Koordineringen må skje på frivillig grunnlag. Og de som forplikter offentlige ressurser, må kunne holdes ansvarlige.

Mot dette kan det innvendes at høye krav til offentlighet og demokratisk kontroll vil hindre effektiv alliansebygging og gjennomføring. Regionalt utviklingsarbeid må være basert på koalisjoner av frivillige, som har vide fullmakter. Problemet med en slik argumentasjon er at om resultatoppnåelsen kanskje blir høyere, er det ikke sikkert at den bærer i en ønsket retning. Ingen kan diktere hva som skal ligge i begrepet om regional utvikling, og ingen har noe patent på hvilken oppskrift som skal velges. Regional utvikling henger derfor nært sammen med demokrati, myndiggjøring og legitimitet. Uten åpne og synlige prosesser kan det heller ikke vokse fram en identitet som gjør regionen til en relevant markør og et orienteringspunkt for manges bestrebelser. Ønsket om å vise tilhørighet og gjøre noe for egen region er ofte en viktig drivkraft når aktører velger å engasjere seg i nye utviklingsprosjekter. Her kan det være verdt å lytte til hva Odd Reitan, som nylig har kjøpt seg opp til å bli største eier i SpareBank 1 Midt-Norge, og som også har involvert seg i rederiet Nordenfjeldske og Fosen verft, sier i et intervju i Dagens Næringsliv den 23. oktober 2006:

”Tidligere har det vært nødvendig å ha et tunnelsyn for å få til det vi har fått til. Nå er jeg der at jeg vil være med på satsinger som er viktig for byen og regionen. Jeg vil vise at jeg hører hjemme et sted, at jeg har en tilhørighet som jeg er stolt av.”

Samtidig legger han til:

”Jeg skal fortsatt gå inn i det som har potensial, og som jeg ser på som viktig for regionen. Det kan gjerne være av symbolsk betydning, men det skal være gode bedrifter. Jeg har ingen tro på å skvette kapital mange steder. Det har ingen hensikt å ringe til meg for at jeg skal være med på det ene eller det andre, det finner jeg frem til selv. Jeg vil ikke være noen trollmann for virksomheter i pengenød.”

4.8 Et mer handlekraftig Trøndelag?

De to fylkeskommunene og Trondheim kommune er alle involvert i et stort antall utviklingstiltak, prosjekter og programmer, hvorav bare en liten del blir kanalisert gjennom Felles fylkesplan. Nord-Trøndelag fylkeskommune har sitt eget Regionalt utviklingsprogram (RUP), Trondheim kommune har sin Strategisk næringsplan 2000-2010, og begge fylkeskommunene forvalter RDA-midler i forbindelse med bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift fra 2004. Samtidig drives det et omfattende utviklingsarbeid i regi av enkeltbedrifter og grupper av bedrifter, banker, statlige organer, kommuner, utdannings- og forskningsinstitusjoner, sykehus, kulturinstitusjoner, frivillige organisasjoner osv. En del av denne virksomheten er knyttet opp mot sentrale program-satsinger som Arena, VS 2010, FRAM, FORNY og Næringsrettet høyskolesatsing. Norges forskningsråd har til nå etablert 14 sentre for forskningsdrevet innovasjon, hvorav NTNU er involvert i 10. NTNU er selv vertsinstitusjon for tre og SINTEF for tre. Likeså har Trøndelag fått ett av de seks Norwegian Centres of Expertise som er opprettet.

Trøndelag har også et stort antall profesjonelle utviklingsaktører, slik som Innovasjon Norge, SIVA, Leiv Eriksson Nyskaping, Såkorninvest Midt-Norge, Sinvent Venture, NTNU Technology Transfer, Innovasjonssenteret Gløshaugen, Medtech Trondheim, Kunnskapsparken Steinkjer, Innherred Vekst, SNU Stjørdal, Orkdal bedriftsutvikling, Namdalshagen og Ungt Entreprenørskap. Dessuten kan vi legge til diverse interesseorganisasjoner og nettverk av typen NHO, LO, Næringsforeningen i Trondheim, Trøndelag Reiseliv, Trøndernett osv. Hvordan griper plansamarbeidet i Trøndelag inn i alt dette?

I det store bildet kan det godt argumenteres for at Felles fylkesplan betyr lite fra eller til. Trøndelag består uavhengig av Felles fylkesplan. Det er summen av de samfunnsbyggende og utviklende aktivitetene som betyr noe. Etter vår vurdering har likevel plansamarbeidet i Trøndelag vært med på å styrke den kollektive handlingsevnen. Felles fylkesplan kan betraktes som en katalysator for samarbeid. Arbeidet har generert nye nettverk, og det er med på å trekke eksisterende nettverk sammen. Plansamarbeidet har dermed skapt et bedre grunnlag for regional utvikling i Trøndelag. Vi vil framheve fire måter dette har skjedd på:

For det første har arbeidet bidratt til en bevisstgjøring og læring i hver av de deltakende institusjonene. Felles fylkesplan er blitt noe annet enn en vanlig kommune- eller fylkesplan. Gjennom planprosessen og felles fylkestingssamlinger har regionale utviklings-spørsmål fått en viktigere plass i alle de folkevalgte organene. Både på politisk og administrativt nivå er det knyttet tettere bånd mellom partene. Hver av dem har i større grad fått et landsdelsformat på det de holder på med. Det skjer en mer omfattende informasjonsutveksling, som også kommer til nytte på områder som ikke er en del av plansamarbeidet. Selv uten direkte koordinering kan det foretas gjensidige tilpasninger.

For det andre har det indre partnerskapet med suppleantene i Trøndelagsrådet klart å samle seg om felles prioriteringer og viktige saker for regionen. Enigheten er til dels oppnådd ved at de har styrt unna saker der de visste de var uenige. De har måttet "gi og ta". Men samarbeidet har vært preget av en økende åpenhet og tillit. Ved å stå sammen, har de klart å oppnå større tyngde utad. Felles politisk opptreden overfor sentrale myndigheter har vært viktig i flere lokaliseringssaker. Sammen har de også klart å ta større løft innad i Trøndelag. Her er satsingen på trøndersk mat ett av de spennende feltene som peker seg ut. Trøndelagsrådet er blitt et viktig koordineringsorgan for det indre partnerskapet. Dessuten er det blitt en arena for utvikling av landsdelspolitikere. Rådet har åpnet for nye måter å agere politisk på.

For det tredje har plansamarbeidet og samhandlingsprogrammene videreutviklet kontaktflaten og samarbeidet i forhold til eksterne partnere. Nå er det ikke noe nytt at det samarbeides i Trøndelag. Som nevnt, finnes det en flora av prosjekter og tiltak. Det Felles fylkesplan har bidratt til, er å bringe sammen flere av aktørene på mer regelmessig basis. Bare det å vite om hverandre, treffes noen ganger i året og være orientert om hva de andre gjør, har betydning. Planen og Trøndelagsrådet har skapt en møteplass der de mange pågående initiativene i større grad kan sees i sammenheng, slik at de bedre kan utfylle og forsterke hverandre. Et viktig aspekt i denne forbindelse er at plansamarbeidet har gitt de mest sentrale politikerne en mulighet til å ta på seg en regional lederrolle, slik at de kan fungere som agendasettere, døråpnere, nettverksbyggere og markedsførere. Det er etablert et tydeligere samlingspunkt. Koordineringen på tvers av sektorer og områder er blitt bedre.

For det fjerde har plansamarbeidet og de mange arrangementene og tiltakene som er blitt utløst, satt utviklingen av Trøndelag tydeligere på dagsorden. Regionens framtid er et spørsmål som har fått mer oppmerksomhet i media og ulike fora utenom de politiske beslutningsorganene. Arena Trøndelag, som er en publikasjon som kommer ut to ganger i året, er for eksempel blitt et viktig organ for å tematisere det regionale utviklingsarbeidet. Dette er også med på å løfte Trøndelag. Det bidrar til å styrke den regionale bevisstheten og øke sjansene for at flere vil engasjere seg på regionens vegne.

Som andre norske regioner, står Trøndelag likevel overfor mange utfordringer med tanke på å få til et bedre samspill. Vi har tidligere vist til en del av de underliggende motsetningene i samarbeidet. I tillegg kommer flere andre faktorer (Farsund og Leknes, 2003): Storbykommunene har tradisjonelt engasjert seg lite i næringsutvikling. De har hatt nok med å håndtere sin egen vekst gjennom arealplanlegging og utbygging av infrastruktur og tjenestetilbud. Fylkeskommunene og mye av det statlige virkemiddelapparatet har på sin side hatt et distriktsfokus. Det er her tiltakskulturen har blitt dyrket fram. Av de andre støttespillerne har universitetene og høyskolene i stor grad levd sitt eget liv under statlige reglement, mens bare en liten del av næringslivet har vært orientert mot utdannings- og forskningsinstitusjonene.

I Trøndelag har det tradisjonelt vært en betydelig avstand mellom forskning og næringsliv. Trondheim har kalt seg selv teknologihovedstaden i kraft av NTH, SINTEF og nå NTNU. Men dette understreker nettopp disse institusjonenes nasjonale rolle og selvforståelse. De er i byen, men ikke for byen eller regionen. Selv ikke i navnet er det noen forbindelse. Universitetene i Oslo, Bergen, Tromsø og Stavanger har alle navn etter sine respektive hjembyer. Slik er det ikke i Trondheim. Næringslivet har også en spesiell sammensetning. Trondheim har i de seinere årene fått et bredere finans- og investormiljø, men byen er først og fremst preget av en selvbevisst handelsstand, som gjerne vil forme sentrumsområdene i sitt eget bilde. Det finnes få bedrifter eller knipper av bedrifter som kan fungere som "industrielle lokomotiver". De tyngste industrimiljøene er spredt rundt i de to fylkene på steder som Verdal, Leksvik, Skogn, Stjørdal og Orkdal, som igjen er omgitt av viktige landbruksområder.

Det tette regionale samspillet mellom forskning, utdanning, næringsliv, virkemiddelorganer og offentlige myndigheter ser ut til å foregå i Nord-Trøndelag, der samvirke-tradisjoner og tiltakskultur har lagt et fundament. I sin studie av innovasjonsaktivitetene i Nord-Trøndelag, trekker Hatling (2001) fram lagånd, stå-på-vilje og tradisjon for å tenke sammen og finne lokale løsninger. Sterk dugnadsånd og evne til å samarbeide på tvers av samfunnssektorer blir også framhevet av det utvalget som fylkesrådet i Nord-Trøndelag satte ned for å klargjøre Nord-Trøndelags fortrinn og sterke sider ved en forvaltningsreform (Fortrinnsutvalget, 2006).

Kunnskapsinstitusjonene i Trondheim har et mye større operasjonsfelt. Innad i regionen skjer likevel samspillet særlig i forhold til knoppskytingsbedriftene fra universitetsmiljøet og støtteapparatet rundt disse. De sentrale kunnskapsinstitusjonene har en tendens til å være mest opptatt av sine egne kloninger. De har også tettere samhandling med forskningsavdelingene til internasjonale storselskaper som IBM, Siemens, Yahoo, Google, Statoil og Telenor enn med det etablerte næringslivet i regionen. Virksomheten er i første rekke koblet opp mot den nasjonale forsknings- og innovasjonspolitikken. Det er først i de siste årene at det er skapt tydeligere kontaktpunkter mellom den lokale og regionale næringspolitikken og det arbeidet for næringsutvikling som NTNU, SINTEF og Leiv Eriksson Nyskaping driver (Farsund og Leknes, 2005). Ifølge Bradland er Sør-Trøndelag ”preget av mye FoU inn i den ene enden, men ikke spesielt mye innovasjon ut i den andre enden” (Bradland, 2001: 68).

Dette farger også det regionale utviklingsarbeidet som skjer i tilknytning til Felles fylkesplan: Det blir mye Tordenskjolds soldater. Mange av deltakerne i de eksterne partnerskapene er personer som mer eller mindre har næringsutvikling som profesjon. De forstår seg som innovasjonsaktører. Det er tyngre å få med de sentrale forsknings- og utdanningsmiljøene, og enda tyngre å få med representanter for små og mellomstore bedrifter. Innenfor kulturlivet har imidlertid den nyvakte interessen for kultur som næring åpnet nye muligheter, som flere kulturaktører har sett sitt snitt til å benytte. Blant de nye initiativene finner vi ”IdeCultCity” og ”Kulturalliansen”. Det å få til bredere medvirkning, sterkere forankring og tyngre fellesinnsats ser ut til å være en viktig utfordring.

En annen utfordring i det regionale plansamarbeidet er å få de overordnede visjonene og de mange konkrete enkelttiltakene til å henge sammen. Som vi har pekt på tidligere (Arbo, Angell og Ringholm, 2005), skjer det noe i en planprosess når den beveger seg fra stadiet av politiske målformuleringer og over til gjennomføringsstadiet på prosjektnivå. Det som først hang sammen som et plandokument eller samhandlingsprogram, løser seg gradvis opp i en rekke fragmenterte aktiviteter. Ansvarer delegeres, og politikerne springer videre til nye politiske toppsaker. Det å knytte sammen de mange initiativene, sørge for framdrift, og holde en løpende oversikt over gjennomføringen, partnerskapene og økonomien, er derfor vesentlig.

Da vi startet evalueringen, var begeistringen stor og informanter i de fleste leirer var samstemte i oppfatningen om at Felles fylkesplan var flotte greier og en god plattform for utvikling av Trøndelagsregionen. Det var også en utstrakt enighet om at det hadde vært riktig å ha et høyt tempo i planarbeidet. Samarbeidet i seg selv var minst like viktig som de konkrete resultatene, mente enkelte. Vi fant heller ikke nevneverdige motforestillinger til det forarbeidet som var gjort, med involvering av mange aktører og en ganske direkte utmeisling av strategier og tiltak framfor tidkrevende runder med bakgrunnsanalyser og nye utredninger.

I løpet av de to-tre årene som samarbeidet har vært i sving, ser det ut til at den første begeistringen har dempet seg noe. Hverdagen er kommet. Tiltakene skal gjennomføres, og mange ting tar tid. Stadig flere etterspør resultater, mer spissing av tiltakene og mer kunnskap om hva som kommer ut av anstrengelsene.

4.9 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett at samarbeidet omkring Felles fylkesplan har skapt en ny dynamikk - både mellom de tre partnerinstitusjonene og i forhold til eksterne samarbeids-

partnere. Planen er blitt et omdreiningspunkt for mange av de initiativene og prosjektene som foregår i regionen. Gjennom planen blir gamle samhandlingsarenaer videreutviklet og nye fora og tiltak initiert. Landsdelsrammen har gitt aktivitetene et større format. Den kanskje viktigste effekten av plansamarbeidet har vært vitaliseringen av Trøndelagsrådet, som mer og mer framstår som et talerør for regionen. Til forskjell fra de øvrige politiske organene, er dette et forum som konsentrerer seg om oppfølgingen av fylkesplanen og nye regionalpolitiske satsinger. Arbeidsformen er åpen og konsultativ, med plass til tema-diskusjoner og eksterne foredrag. Trøndelagsrådet er dermed i stand til å operere i skjæringsfeltet mellom indre og ytre partnerskap. Det får i en viss forstand en inter-mediær karakter.

Plansamarbeidet i Trøndelag har flere underliggende konfliktdimensjoner. Ulikt syn på regionalisering, asymmetrisk ressursituasjon og spenninger langs en sentrum/periferi-dimensjon er noen av stikkordene. Til tross for dette har de tre samarbeidspartnerne klart å vedlikeholde og bygge ut samarbeidet. Trøndelag framstår i dag som en mer enhetlig og handlekraftig region, med større selvtillit enn før. Den første entusiasmen har imidlertid lagt seg. Det kan spores en viss "materialtretthet". Plansamarbeidet skapte forventninger som det har vært vanskelig å innfri. De kompromissene som er innebygd i planen, gjør at den spriker. Her, som andre steder, foregår det en god del prosjektmakeri. Planen har muliggjort nye spleiselag, men det er ikke lett å få andre aktører utenom trekløveret til å forplikte seg og legge ressurser i arbeidet. Det ser heller ikke ut til at de tre samarbeidspartnerne har etablert gode nok systemer og rutiner for å følge opp de mange tiltakene som er satt i verk. Det legges vekt på møter, samråd og samordning, men mindre på gjennomføringen. Dette kan være med på å svekke legitimiteten til og oppslutningen om det felles planarbeidet på sikt.

5 Innovasjonsplanleggingens utfordringer

Etter at vi nå har sett på planens innhold og samarbeidet rundt Felles fylkesplan, kan det være grunn til å ta opp tråden fra kapittel 2. Vi pekte der på at det plansamarbeidet som er utviklet i Trøndelag kan karakteriseres som en form for innovasjonsorientert planlegging. Vi skal i dette kapitlet gå litt nærmere inn på hva som ligger i et slikt begrep. Vi starter med en kort drøfting av forholdet mellom planlegging og innovasjon og hvordan dette har endret seg de siste tiårene. Deretter utdyper vi begrepet om innovasjonsorientert planlegging. Vi tar så for oss en del av de typiske dilemmaene som en slik planlegging reiser, og diskuterer kort hvilken relevans dette har for plansamarbeidet i Trøndelag. Til slutt reiser vi spørsmålet om hvor innovativ og kreativ Felles fylkesplan egentlig er.

5.1 Planlegging versus innovasjon

Planlegging og innovasjon kan oppfattes som to motpoler (Arbo, 2004). Den klassiske forståelsen av planlegging er at det dreier seg om en tankemessig forberedelse av framtidig handling. Knut Dahl Jacobsen uttrykte det slik: ”Dersom en beslutning skal inngå i en planleggingssammenheng, må den ikke treffes intuitivt eller tilfeldig som resultat av en impuls. Den må være *rasjonell* i den forstand at premisser og konklusjoner utgjør en struktur som består av forholdsvis veldefinerte elementer og relasjoner” (Jacobsen, 1970: 15). En plan skal i prinsippet klargjøre mål/middel-sammenhenger og vise konsekvensene av alternative valg. Mens planlegging går ut på å redusere usikkerhet gjennom å forhåndsprogrammere beslutninger og gjøre framtida forutsigbar og beregnelig, vil innovasjon si å introdusere noe nytt; noe som ikke var der fra før. Det kan være idéer, framgangsmåter, artefakter eller sosiale ordninger. Joseph A. Schumpeter definerte innovasjon kort og godt som å gjøre noe nytt eller å gjøre gamle ting på nye måter. Innovasjon handler derfor om det spontane, det overraskende, det som ennå ikke er kjent.

Innovasjon knyttes vanligvis til nyskaping i næringslivet. Utgangspunktet er privat-økonomiske entreprenører, som frambringer nye kombinasjoner. En innovasjon kan gi en midlertidig monopolstilling og dermed et fortrinn i markedskonkurransen. Karl Marx understreket nettopp hvordan kapitalismen driver fram en stadig revolusjonering av produktivkreftene. Entreprenørskap vil si å eksperimentere, satse og ta risiko. Det handler om å prøve ut nye ting under usikkerhet. Derfor er det ikke bare innovasjon og planlegging som synes vanskelige å forene. Like overraskende er det å knytte innovasjon til offentlig sektor og definere det offentlige som en innovasjonsaktør.

Max Weber (1971) beskrev forvaltningen som et byråkrati. Det er en organisasjon med klar myndighets- og ansvarsfordeling, spesialiserte oppgaver, rekruttering ut fra kompetanse og skriftlig saksbehandling basert på rettsregler og rutiner. Dette gjør

forvaltningen til et lydig instrument som fatter saklige og upersonlige beslutninger. Weber la vekt på at den moderne forvaltningen er en garantist for rettssikkerhet, likebehandling og forutsigbarhet. Innovasjon passer dårlig inn i en slik regelstyrt organisasjon. Innovasjon henger sammen med fantasi, kreativitet og improvisasjon. Det handler om å bryte fastlagte mønstre og lage sine egne, nye regler. Innovasjon blir stimulert av mangfold, variasjon og åpne koblingsmuligheter – ikke av byråkratiets jernbur.

Offentlige organer er også underlagt demokratiske beslutningsprosesser. De baserer seg på flertallsavgjørelser og samfunnsmessig konsensus. Politikerne er satt til å avveie mellom ulike samfunnsinteresser. Dette betyr at det er nødvendig å balansere hensyn og inngå kompromisser. En innovasjon er derimot noe som forstyrrer eksisterende likevekter. Den skaper forandring. Innovasjoner bringer omveltninger i gamle måter å se og gjøre ting på. Etablerte ordninger blir utfordret, og hevdvunne tilpasninger og kvalifikasjoner blir overflødiggjort. Innovasjon møter derfor motstand. Schumpeter omtalte innovasjon som kreativ destruksjon. Han påpekte at nye idéers oppdrift gjerne går sammen med sosiale deklaseringsprosesser. Det skapes vinnere og tapere. Den enes innovasjon er den andres usikkerhet. Innovasjon kan med andre ord ikke være underlagt et krav om konsensus (Fürst og Knieling, 2004).

Når så det offentlige skal engasjere seg for å fremme innovasjon, må hovedgrunnen være at de private aktørene ikke er i stand til å gjøre jobben. Det kan foreligge markedssvikt eller blokkeringer. Bransjer eller industriområder kan være strukturelt fastlåste. Eller oppgavene kan være for store til at enkeltaktørene makter å ta på seg dem alene. Dette betyr at de offentlige instansene står overfor vanskelige betingelser. De forventes å komme på banen når situasjonen er ekstra problematisk. Siebel m.fl. (2001) setter det hele på spissen ved å si at offentlig innovasjonsplanlegging er planlegging av det uplanleggbare under ugunstige omstendigheter via en aktør som slett ikke er egnet for jobben. Kort sagt: Offentlig innovasjonsplanlegging framstår som et stort paradoks.

5.2 Ny grunnforståelse

De nye planleggingsformene, som Felles fylkesplan er et eksempel på, kan sees som forsøk på å løse opp dette paradokset. De representerer en organisatorisk tilpasning av planleggingssystemene til nye rammebetingelser (Fürst, 2005). I denne prosessen er selve planleggingsbegrepet blitt endret, hvilket igjen er knyttet til en ny forståelse av styring, organisering og innovasjon. Vi kan her snakke om et grunnleggende paradigmeskifte:

Planlegging var lenge et attributt ved den aktive stat. En plan var et styringsredskap. Ved hjelp av overlegen kunnskap samt påbud, forbud og økonomiske virkemidler tok staten sikte på å sette rammer og forme det omkringliggende samfunn. Staten som styrings-subjekt sto overfor et sett av styringsobjekter. Det var et klassisk hierarkisk styrings-forhold med nasjonalstaten som territorielt operasjonsfelt. I dag blir statens styrings-muligheter problematisert. Begrepet om markedssvikt er blitt supplert med begrepet om statlig styringssvikt. Det stilles andre krav til medvirkning. Effektiv oppgaveløsning forutsetter i økende grad at staten involverer sivilsamfunnets ressurser og den kompetanse og kapital som markedsaktørene rår over. Det må tas hensyn til lokale og regionale forutsetninger og muligheter. Staten kan fortsatt gripe inn ovenfra, men er mer avhengig av å delegere ansvar og fremme selvorganisering og samspill. Skillet mellom styrings-subjekt og styringsobjekt blir dermed mindre klart. Aktørene må operere i "øyenhøyde". Dette har ført til dannelsen av mer hybride styringsformer som kombinerer koordinerings-prinsippene hierarki, marked og nettverk.

En parallell utvikling har skjedd når det gjelder organisasjoner og organisasjonsteori. Under framveksten av moderne forvaltningsorganisasjoner og storindustri på begynnelsen av 1900-tallet, var oppmerksomheten rettet mot hvordan organisasjonsstrukturen skulle utformes for å skape en målrettet, effektiv og kontrollerbar virksomhet. Det ble utviklet ledelsesprinsipper og organisatoriske anvisninger for den rasjonelt ordnete organisasjonsenhet. Utgangspunktet var at ledelsen fritt designet organisasjonen. Ledelsens styringsmuligheter ble ikke problematisert. I dag er forholdet mellom organisasjon og omgivelser blitt et kritisk punkt. Det blir understreket at organisasjoner må være endrings- og tilpasningsdyktige. Samtidig blir ikke organisasjoner lenger oppfattet som trivielle maskiner som enkelt lar seg styre. Dagens organisasjonsoppskrifter forteller derfor ikke hvordan en organisasjon bør se ut, men hva den bør gjøre for å være i stand til kontinuerlig strategisk endring. Typiske eksempler er "Total kvalitetsledelse" og "Balansert målstyring", som kan sees som forsøk på å legge til rette for kontinuerlig læring og forbedring. Organisasjonsgrensene viskes ut, og ledelsen blir avhengig av å kunne utvikle og spille på organisasjonens samlede interne og eksterne ressurser. Nøkkelen til suksess er, som tidligere nevnt, å styrke de dynamiske kapabilitetene (Teece m.fl., 1997).

Innovasjon har også rykket fram som en ledestjerne. Innovasjon blir betraktet som grunnlaget for vekst, verdiskaping og konkurransedyktighet. Interessen for å ta vitenskap i bruk for reform og modernisering vokste særlig fram etter andre verdenskrig, med opprettelsen av forskningsråd og etableringen av statlige forskningsinstitutter og laboratorier. Schumpeter hadde skilt mellom oppfinnelse, innovasjon og spredning, men det dannet seg nå en innovasjonsoppfatning som så innovasjon som et stafettløp fra grunnforskning, via anvendt forskning og utviklingsarbeid, og fram til kommersialisering. Ved å putte mer forskningsmidler inn i toppen av det kunnskapsmessige overrisslingsanlegget, ville det komme flere industrielle resultater ut i den nederste enden. Dette var med andre ord et godt argument for mer penger til forskningssystemet. I dag blir det understreket at innovasjon har mange kilder. Innovasjon kan også ta mange former. Det er ingen strengt arbeidsdelt og fasedelt prosess. Innovasjon skjer i et samspill mellom brukere og produsenter og mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner, nærings- og arbeidsliv og offentlige myndigheter. Det gjelder å fremme kunnskapsutveksling og gjensidige læringsprosesser.

Fellesnevneren på alle disse områdene er at det som før ble betraktet som en beregnelig og kontrollerbar orden, nå ser ut til å være kjennetegnet ved en økende kompleksitet og usikkerhet. Oppmerksomheten er blitt forskjøvet fra plan til planlegging, fra organisasjon til organisering, fra forskning til innovasjon. Per Schreiner, daværende byråsjef i Finansdepartementet, satte ord på dette allerede i 1970:

"Mitt utgangspunkt er at planleggingen, byråkratiet eller vårt politiske apparat ikke er på toppen av noe beslutningshierarki. Det er ikke vi som sitter på toppen og styrer samfunnsutviklingen. For det finnes ikke noen slik topp. Tvert om er vi alle fanget inn i et samgripende system (for eksempel: folk skylder på dårlige politikere – politikerne skylder på at folk ikke vil). I dette systemet kan alle påvirke utviklingen litt, styre litt, bestemme litt, - men ingen svært mye. Dette gjenspeiles i det alminnelige utsagn "utviklingen går sin gang". Med dette mener jeg ikke at vi skal la være å handle, men det er et spørsmål om ikke påvirkningen fra områder som tradisjonelt blir regnet for lite politisk relevant (Beatles, kunst, studentopprør) er ganske vesentlig. Jeg ser på politikk, partier, parlamentarisme osv. bare som overflatefenomener. Det er med samfunnet som med isfjellet, 7/8 er ikke synlig." (Schreiner, 1970: 30-31)

Ingen tror i dag at det er mulig å overskue det hele og at det bare finnes én versjon av virkeligheten. Ambisjonene om perfekt kunnskap og perfekt kontroll er oppgitt. Det har skjedd en nedbygging av hierarkier. Der det før var en tydelig rolle- og ansvarsdeling, er

skillelinjene blitt mer utydelige. Sekvensielt ordnete forløp erstattes av interaktive prosesser. Stabile relasjoner avløses av mer temporære forbindelser og midlertidige samarbeidsarrangementer. Samtidig er det vokst fram nye intermediære rom for mellomkomst i skjæringsfeltet mellom de forskjellige funksjonssystemene. Det er større bevegelse, og det er et større press for å styrke kommunikasjonen og få til bedre samkjøring. Alt dette reflekteres i den innovasjonsorienterte planleggingen.

5.3 Innovasjonsplanleggingens kjennetegn

Selv om både nasjonale myndigheter og internasjonale organisasjoner i dag har et sterkt fokus på innovasjon, er den innovasjonsorienterte planleggingen særlig knyttet til by- og regionplanleggingen. Den har et territorielt utgangspunkt. Ofte er den imidlertid kjennetegnet ved en territoriell nyorientering, idet det legges opp til et samarbeid på tvers av tidligere grenser. Det kan dreie seg om nye storbyregioner eller ulike former for grense-regionalt samarbeid. Et gjennomgående trekk er ambisjonen om å skape mer innovative og attraktive regioner. Planleggingen skal derfor tilrettelegge for kontinuerlige utviklingsprosesser. Det legges vekt på å bringe inn mange forskjellige deltakere, som også kan være med og ta et ansvar for gjennomføringen. Dette skal gi et bedre kunnskapsgrunnlag, større tilgang på ressurser og høyere aksept og legitimitet for de beslutningene som fattes. Hvis vi skal karakterisere denne planleggingen, er visjoner, partnerskap og prosjekt tre viktige stikkord (Ibert, 2003).

I det tradisjonelle planverket skulle det skaffes omfattende oversikter. Trøndelagsplanen og de tidlige fylkesplanene er typiske eksempler. De inneholdt bakgrunnsanalyser og grundig dokumentasjon, og de la opp til en innsats over mange sektorer. De nye planene konsentrerer seg om et lite utsnitt av virkeligheten, som til gjengjeld kan ofres større oppmerksomhet. I de gamle planene var målsettingene ofte apolitiske, kvantifiserte og lite inspirerende. Trøndelagsplanens ambisjon var at landsdelen i det minste skulle beholde ni prosent av Norges befolkning. De nye planene prøver å formulere samlende visjoner. De skal være verdibaserte og samtidig handlingsorienterte. Ved å vise hva byen eller regionen ønsker å være, prøver de å begeistre og angi en utviklingsretning. De gamle planene skulle virke gjennom permanente virkemidler og ordninger. I de nye planene er det tidsbegrensede prosjekter som er oversettelsesmediet. Å realisere planen er å realisere prosjekter.

I de gamle planene opptrådte offentlige myndigheter som øvrighet. I de nye foregår det et sektorovergripende samarbeid med eksterne partnere. De offentlige aktørene er blitt mer likestilte samarbeidspartnere. I de gamle planene styrte det offentlige gjennom arealplaner med rettsvirkning, kombinert med egne investeringsplaner og bedrifts- og kommunerettete virkemidler. Planmyndighetene kunne regulere og kanalisere, men hadde liten innflytelse på hvordan de private aktørene selv valgte å innrette seg. I de nye planene er gjennomføringen lagt til partnerskapene. De private får være med på å utforme planene, men til gjengjeld får de offentlige myndighetene større innflytelse på hvordan tiltakene omsettes. Vi ser derfor en overgang til mykere og mer diskursive styringsformer, basert på kommunikasjon og forhandling. Autoritative planbestemmelser erstattes av avtaler og kontrakter. Aktørene er sammenkoblede, men samtidig autonome.

Prosjektformen har noen særtrekk som bør kommenteres nærmere: Et prosjekt kan defineres som en oppgave som tidsmessig og emnemessig er avgrenset fra den daglige drift, og som skal realisere bestemte mål under anvendelse av tildelte ressurser (Westhagen, 2002). Hva er det som har gjort prosjektformen så populær – ikke bare i planleggingssammenheng? Vi vil her trekke fram ti kjennetegn (se blant annet

Christensen og Kreiner, 1991; Sahlin-Andersson og Söderholm, 2002): Prosjekter er for det første egnet til å signalisere prioriteringer. Et prosjekt er et symbol; et synlig initiativ som markerer en satsing. For det andre er prosjekter hensiktsmessige for å organisere utviklingsoppgaver på tvers av virksomheter. De kan mobilisere mange og ulike ressurser på en gang. For det tredje er prosjekter resultatorienterte. De har gjerne et avgrenset og ambisiøst mål, som gir deltakerne noe å strekke seg etter. For det fjerde er de fleksible. Selv om de har et definert mål, er løsningsveiene vanligvis åpne og gir rom for kreativitet. For det femte er de kjennetegnet ved flate hierarkier, noe som åpner for mer likestilt kommunikasjon og felles læring.

En sjette egenskap ved prosjekter er at de har en tidsfrist. Det kan gi en tidsbegrenset intensivering av anstrengelser, som kan påskynde gjennomføringen og gi en mer effektiv måloppnåelse. For det sjuende har de et særskilt budsjett, hvilket innebærer en mer kontrollert ressursanvendelse. Dette gir blant annet virksomheten et format som er tilpasset offentlige støtteordninger. For det åttende er prosjekter med på å begrense forpliktelser og risiko. Risikovilligheten kan være høyere. Uten risiko for å mislykkes, finnes det heller ingen sjanse for å oppdage nye ting. For det niende gir prosjektformen hele tiden en termineringsmulighet. Som midlertidige organisasjoner er de enklere å skru av og på enn ordinære virksomheter. Og for det tiende er prosjektorganisering noe som ligger i tiden. Prosjekt er blitt et honnørord; et tidsriktig og moderne konsept. Det vil si en post-byråkratisk og nettverksbasert organisering. Etter at de omfattende planleggings- og styringsambisjonene er oppgitt, skal verden i det minste kunne beveges gjennom utvalgte prosjekter.

Oliver Ibert (2003, 2005) peker på at det særlig er to prinsipper som er relevante for å fremme innovasjon: Det ene er å skape rom for det ekstraordinære. Det andre er å legge til rette for læring i nettverk. Utgangspunktet for det første er at vi alle har en tendens til å sitte fast i våre daglige gjøremål. Vi har våre rutiner og tenkemåter, som er preget av samfunnsmessige normer og regler. For å kunne skape forandring, trengs det et avbrytning - en dynamisk impuls – som rister oss ut av hverdagen. Hos Schumpeter var det den heroiske entreprenøren som dukket opp som troll av eske og brakte noe nytt inn i verden. Hos Weber var det den karismatiske føreren, som i kraft av sine nådegaver og personlige utstråling fikk tilhengerne til å bryte opp og gå på tvers av det tilvante. Hvis disse ideene skal oversettes til moderne planlegging, gjelder det å skape tids- og stedsavgrensede frirom eller midlertidige unntakstilstander, som kan bidra til å forandre oppfatningene av hva som er mulig og ønskelig. Det kan skje gjennom nyetablerte spesialorganisasjoner, men det kan også skje i form av større utstillinger, festivaler, kulturarrangementer, en ny landskapsutforming eller framtrepende arkitektoniske og kunstneriske byggverk. Erfaringene fra mange land viser at spektakulære og symbolsk ladete tiltak kan skape et særskilt engasjement og endre både bildet av stedet og folks bilde av seg selv.

Det andre prinsippet tar utgangspunkt i at kunnskap og andre ressurser er distribuerte. De er fordelt på autonome aktører. For å kunne skape noe nytt, må heterogene kompetanser kombineres og settes i system på nye måter. Innovative og lærende nettverk ser nettopp ut til å være karakterisert ved ambivalente egenskaper: Deltakerne må ikke være for like, men heller ikke for fremmede. Det trengs både sosial nærhet og sosial distanse. Det er også bra med en blanding av samarbeid og konkurranse, men forutsetningen er at det ikke er for store maktasymmetrier og at deltakerne i en viss forstand er henvist til å samarbeide. Ut fra dette vil det i planleggingsprosesser være viktig å bringe sammen aktører som er delvis fremmede for hverandre: lokale og utenforstående, teoretikere og praktikere, offentlige og private, ulike fagfelt osv. På denne måten kan det tilrettelegges for kreative koblinger og prosesser med åpen utgang.

Barbara Czarniawska-Joerges understreker at paradokser er en viktig drivkraft for forandring. Hun oppsummerer sin studie av svenske offentlige organisasjoner med det hun kaller ”den offentlige sektorens ti paradoksale bud” (Czarniawska-Joerges, 1992: 286):

1. För att förändra måste man följa rutiner.
2. För att spara måste man spendera.
3. För att jämställa måste man särskilja.
4. För att förenkla måste man komplicera.
5. För att styra centralt måste man decentralisera.
6. För att påverka måste man avstå från makt.
7. För att handla måste man avstå från att handla.
8. För att hantere nutiden måste man ägna sig åt framtiden.
9. För att lära sig måste man glömma.
10. För att bevara status quo måste man förändra.

Hennes poeng er at offentlig sektor må avspeile, akseptere og forsøke å realisere de motstridende forventningene og vurderingene som finnes i samfunnet. Dette gjør hverdagen fylt av paradokser: Det gjelder å kunne forene likhet og individualitet, fornyelse og tradisjon, demokrati og effektivitet, orden og frihet. En vanlig reaksjon er å prøve å omgå spenningene ved å fordele oppgaver og hensyn på ulike organer eller å søke å ivareta dem i tur og orden. Det vil si å frikoble dem i rom eller tid (jfr. Cyert og March, 1963). En annen er å reagere med panikk eller moralsk fordømmelse. Paradoksene blir oppfattet som brudd på sunn fornuft. De må drives ut for å skape rasjonalitet, logikk og entydighet. Alternativet er å se dem som utfordringer vi må lære oss å leve med. Det vil si at de fungerer som utgangspunkt for refleksjon og eksperimentering. Ifølge Czarniawska-Joerges er det forsøkene på å opprettholde en dynamisk balanse som driver utviklingen. Tvetydigheter, inkonsistenser og usikkerhet blir dermed en kilde til nyskaping. Men også i søkingen etter det nye er det en balansegang: Det nye må være tilstrekkelig originalt til å fange oppmerksomhet og interesse, men det må ikke være så forskjellig og annerledes at ingen forstår det.

5.4 Dilemmaer

Det Czarniawska-Joerges tar opp i forbindelse med offentlig sektor, viser til noe grunnleggende tvetydig ved all sosial handling: Vi ser noe ved å se vekk fra noe annet. Vi oppnår en ting ved å velge noe annet bort. Idet vi gjør valg, setter vi også begrensninger. For å kunne manøvrere fritt, trenger vi regler. Og mens vi arbeider for forandring, frambringer vi institusjonell kontinuitet. Innovasjonsorientert planlegging er heller ikke fri for dilemmaer. Fra litteraturen vet vi at flere utfordringer går igjen (se blant annet Rhodes, 1997; Arbo, 2002; Aars m.fl., 2004; O'Toole og Meier, 2004; Ibert, 2005):

a) *Demokratimangel*. Det å søke nye muligheter og utvikle nye ideer, krever et visst frirom. Det nye må ikke alt for raskt bli offentlig eksponert og skutt ned av etablerte interesser eller kvernet bort i partipolitiske stridigheter. I kreative problemløsningsprosesser er som kjent mottoet: Kritikk er forbudt! Men dette frirommet skaper legitimasjonsproblemer. Det tillater kun begrenset politisk kontroll. De som deltar i

prosessene er heller ikke valgt ut med tanke på demokratisk representativitet, men fordi de er ressurssterke og forventes å ha noe produktivt å bidra med.

b) *Privat politikk i møte med det offentlige.* De eksterne deltakerne kan oppleve omvendte problemer. De er villige til å engasjere seg fordi de ser muligheter til å oppnå mer gjennom samarbeid. Særlig i næringslivet er det tradisjon for å ordne ting gjennom avtaler. Problemet oppstår når de selvstendige prosjektdeltakerne er blitt enige om noe, og dette så skal tas videre for politisk behandling. Hvis politikerne ikke nøyer seg med å strø sand på forhåndsdefinerte avgjørelser, rokkes premissene for partnerskapsarbeidet. Det som deltakerne var enige om og oppfattet som en avtale, gjelder plutselig ikke lenger. Dette svekker de eksterne deltakernes motivasjon for forpliktende samarbeid. Mektige private aktører kan dessuten være skeptiske til å gjøre forretningsmessige planer og utbyggingstiltak til gjenstand for offentlig diskusjon.

c) *Manglende forankring.* De prosjektbaserte planene fungerer fordi prosjektene delvis er frikoblet fra forvaltningsstrukturen. De får til en viss grad leve sitt eget liv. Men dermed oppstår det lett en konflikt mellom de som jobber i prosjekt og den øvrige forvaltningsorganisasjonen. Prosjektene får sin egendynamikk. De blir fremmedlegemer som ikke lar seg passe inn. Prosjektene selvstendiggjør seg fra den overordnede strategien. De administrativt ansatte kan oppleve både lojalitetskonflikter og dobbelt arbeidspress. Hvis store deler av forvaltningsorganisasjonen etter hvert puttes inn i prosjekter, kan det bli problemer med å opprettholde kontinuiteten, lagre erfaringer og vedlikeholde stabile institusjoner. Organisasjoners hukommelse sitter i deres rutiner og systemer.

d) *Innholdsmessig selektivitet.* I regionalt planarbeid er prosjekter basert på frivillig deltakelse og samarbeidsvilje. Prosjekter har vanskelig for å håndtere antagonistiske interessekonflikter. De har derfor en tendens til å styre utenom temaer der det er konflikt, selv om det nettopp her kan være et stort innovasjonsbehov. Tydelige fordelingskonflikter i det overordnede plansamarbeidet kan kaste lange skygger inn i prosjektarbeidet. Der private aktører spiller en viktig rolle i prosjektene, vil det også gjerne være en innebygd selektivitet til fordel for de private interessene. Prosjektene må være forenlige med deres økonomiske interesser, som blir et slags minste felles multiplum. De private interessene er dessuten ofte de mest gjennomføringssterke. Dermed vil prosjektene tendere mot å forsterke eksisterende maktforhold og ulikheter i omgivelsene. Ekstern støtte har med andre ord en pris. I tillegg vil det i et politisk plansamarbeid vanligvis foregå en seleksjon til fordel for de mest utstillingsverdige og offentlig presentable prosjektene. Dette forsterker seg mot slutten av planperioden, når behovet for synlige resultater blir mer presserende. Det som kanskje var viktigst for innovasjon, er ikke så verdt å vise fram.

e) *Realiseringsproblemer.* Visjonsbaserte planer spenner buen høyt. Det er en stor fare for at de skaper forventninger som de ikke kan innfri. Veien via prosjektene er lang og kronglete. Et prosjekt er en episode. Om det blir levedyktig og kan føres videre, er uklart. Tiltakene er blitt dyrket fram under vilkår som er forskjellige fra de som de skal overleve og reprodusere seg under seinere. Kreativ idéutvikling og effektiv gjennomføring stiller også ulike krav. For å stimulere til nyskapende og overraskende løsninger, må prosjekter være fristeder for åpen assosiasjon og divergerende tenkning, mens effektiv gjennomføring krever strammere organisering og ledelse. I det ene tilfellet ligner prosjektet en oppdagelsesreise. I det andre kan det minne mer om en eksersis. Det er vanskelig å "sale om" underveis i det enkelte prosjekt.

f) *Prosjektstyring som ny tvangstrøye.* Prosjekter har vunnet popularitet som en fleksibel og post-byråkratisk organisasjonsform. Men økende krav til ansvarliggjøring, rapportering, revisjon og kontroll gjør at prosjektene selv får en annen karakter. Mens

forvaltningen ”prosjektifiseres”, får prosjektene på sin side mer byråkratiske trekk. Dette blir forsterket gjennom opplæring i prosjektstyring og ledelse samt nye profesjonelle organisasjoner som først og fremst er opptatt av effektive prosjektstyringsredskaper og perfektjonering av prosjekter som formålsrasjonelle organisasjoner. Denne utviklingen svekker samtidig de innovative potensialene i prosjektformen.

g) *Fordeling av ære og skyld*. I alle endringsprosesser er fordelingen av ære og skyld et viktig aspekt. Når innovasjon er basert på nettverk og samarbeid mellom ulike aktører, vil det bli et spørsmål om hvem som får høste anerkjennelsen ved suksess og hvem som blir syndebukk ved en eventuell fiasko. For de deltagende aktørene kan egen anseelse og legitimitet bety vel så mye som de mulige økonomiske gevinstene. Dette kan vanskeliggjøre samarbeidet. Partene vil gjerne kappes om å få sole seg i felles framgang, mens de raskt vil prøve å distansere seg og velte ansvaret over på andre når det ser ut til å gå galt. Jo mer de tenker på egen ære og søker å gardere seg underveis, jo større er sjansen for at den gjensidige tilliten forsvinner og at prosjektene havarerer.

5.5 Plansamarbeidet i Trøndelag som innovasjonsplanlegging

Plansamarbeidet i Trøndelag har den innovasjonsorienterte planleggingens karakteristiske kjennetegn: Utgangspunktet er en kortfattet plan med vekt på visjoner: ”Kreative Trøndelag - her alt e mulig – uansett”. I stedet for grundige bakgrunnsanalyser, ble de tidligere fylkesplanene og andre foreliggende utredninger lagt til grunn. Kjernen i planen er de årlige samhandlingsprogrammene, som inneholder en samling prosjekter. Planen er blitt til gjennom partnerskap, og det er lagt opp til at den skal gjennomføres i partnerskap. Trøndelagsrådet er gitt rollen som koordinerende oppfølgingsorgan.

En del av de typiske dilemmaene ser ut til å avtegne seg i forbindelse med Felles fylkesplan: Demokratimangel har ikke vært brakt opp som et kritisk punkt til nå; i alle fall er ikke på grunn av partnerskapsmodellen. Dette kan skyldes at politikerne har stilt seg tydelig bak tiltakene fra oppstart. Likeså gir de politiske flertallskonstellasjonene ekstra ryggdekning. I tillegg er relativt få av prosjektene kommet så langt at det har vært grunnlag for å lure på om det har foregått viktige og fordekte beslutningsprosesser bak lukkede dører. Demokratispørsmålet har i stedet dukket opp i forholdet mellom Trøndelagsrådet og de folkevalgte organene i de tre partnerinstitusjonene, slik vi har vært inne på i de to foregående rapportene. Parallelt med at Trøndelagsrådet har fått økt betydning, er det representativiteten til dette organet som har kommet i fokus. Det har vært fremmet forslag om å utvide antallet politikere i Trøndelagsrådet for å få alle partier bedre representert, men dette forslaget er blitt avvist.

Samtidig har vi sett at det er varierende grad av politisk involvering i de ulike tiltakene i planen, og at mengden av tiltak er så stor at gjennomføringen av planen lett fortøner seg uoversiktlig. Det er også en stor mengde partnerskap og nettverk knyttet til planarbeidet; fra utforming og revisjon til gjennomføring av tiltakene. Partnerskapene synes å variere med hensyn til stabilitet, forpliktelse og formaliseringsgrad. Her ligger kanskje en vel så stor demokratisk utfordring som diskusjonen om Trøndelagsrådets representativitet.

Misnøye fra de eksterne samarbeidspartnerne i møtet med de folkevalgte organene har vi sett noen tilløp til. Vi registrerte en viss frustrasjon hos deltakerne i en del av arbeidsgruppene i den innledende fasen av planprosessen. De kjente ikke igjen sine egne innspill i den planen som redaksjonsgruppa til slutt tråkket sammen. Lignende tilbakemeldinger har kommet fra enkelte prosjektgrupper seinere. Det har også vært innlegg i avisene der

framtreddende politikerne er blitt kritisert for å ty til for mye svulstig retorikk. Enkelte representanter for de sentrale utdannings- og forskningsinstitusjonene i Trøndelag har i intervju antydnet at de ser Felles fylkesplan mest som politikernes lekegrind. Tunge private aktører har derimot ikke gått ut med noen kritikk. Dette kan henge sammen med at de i liten grad er på banen. De har ikke inngått noen samarbeidsforpliktelser. Det er ikke noe som står på spill. Som vi har pekt på, er det offentlige og halvoffentlige innovasjonsaktører som går igjen i mange av prosjektene.

Manglende forankring ser ut til å være et større problem. Det er de to fylkeskommunene og Trondheim kommune som "eier" planen. Flere forhold tyder på at tiltakene ikke har en god nok forankring og oppfølging. Vi har registrert en del frustrasjon blant de kontaktansvarlige og ulike eksterne interessenter. Uten en bedre oversikt over prosjektdeltakelse, involvering, finansiering, utgifter og ansvarsforhold, har politikerne små muligheter til å vite hvordan arbeidet drives. Det blir vanskelig å pleie og videreutvikle samarbeidsrelasjonene i forhold til de eksterne partnerne, og offentligheten får ikke noe innsyn i hvem som er med i plansamarbeidet og hvordan. Det kan også reises spørsmål om planarbeidet virker ekskluderende overfor private aktører. Når den direkte offentlige støtten til enkeltbedrifter trappes ned, og midlene vris mot næringsmiljøer, samhandlingsarenaer og "myk" infrastruktur, er det en fare for at støtten mer og mer absorberes i selve støttesystemet. Dette vil påvirke næringslivets motivasjon for deltakelse og den eksterne forankringen av innsatsen.

Innholdsmessig er Felles fylkesplan forholdsvis bred, men de fleste plantiltakene har en næringspolitisk begrunnelse. Dette følger av det konkurranseorienterte innovasjonsperspektivet som ligger til grunn. Planen legger mindre vekt på områder som offentlig service, bomiljø, helse, barn og unge, integrasjon av innvandrere, utfoldelsesmuligheter og samarbeidsevne. Slike aspekter blir sterkere framhevet i Nord-Trøndelags rapport om egne fortrinn (Fortrinnsutvalget, 2006). Samtidig etterstrebes det i plansamarbeidet en fordelingsrettferdighet i porteføljen av prosjekter. Dette er en forutsetning for at samarbeidet skal kunne videreføres. Spenningene mellom utvikling og utjevning, konsentrert innsats eller spredt innsats, vekst og vern, ligger derfor innebygd i de kompromissene som er inngått.

Visjons- og deltakelsesorienterte planer har ofte problemer når det kommer til iverksettingen. Det kan bli mye konversasjon og lite aksjon. Framdriften i Trøndelag tyder på det samme. Det er ikke enkelt å realisere planen. De hyppige planleggingsrundene gjør at avstanden mellom planlegging og oppfølging blir kort. Aktivitetene overlapper hverandre, og det kan bli et problem at det nesten ikke er tid til å gjøre noen av delene skikkelig. Midt i dette skal så tiltakene materialisere seg. Prosjekter er spede planter som må få slå rot. Det må bygges nettverk, mobiliseres ressurser og vinnes aksept. En slik innsats krever tålmodighet og utholdenhet.

Bedre prosjektstyring er blant de kravene som allerede er kommet opp. Det etterlyses mer relasjonskompetanse og mer handlingskompetanse. Ikke uventet knyttes det forhåpninger til at strammere styring skal gi en mer handlekraftig og effektiv oppfølging av tiltakene.

Vi kan også spore en viss rivalisering mellom de mange innovasjonsaktørene som er involvert i plansamarbeidet. Fylkeskommunene, Innovasjon Norge, Leiv Eriksson Nyskaping, SIVA og de ulike kunnskapsinstitusjonene er alle avhengige av statlig finansiering. De har sentrale retningslinjer for sin virksomhet, og de trenger suksesshistorier som de kan holde fram som egne bragder, slik at de kan vise sin egen berettigelse. Selv om de ser fordelene ved å gå sammen, har de alle behov for å flagge og markere seg selv.

5.6 Demokrati og meta-styring

Styringssystemet omkring Felles fylkesplan kan karakteriseres som 'governance' (Rhodes, 1996, 1997; Pierre, 2000; Arbo, 2005). Begrepet er oppstått som en beskrivelse av styringsformer som står i kontrast til 'government'. Mens government betegner tradisjonelle, hierarkiske systemer der offentlige myndigheter har den ledende posisjonen og fatter beslutningene, beskriver governance-begrepet styring gjennom nettverk og samarbeid mellom ulike samfunnsaktører. Politisk makt og initiativ er her delvis flyttet ut av det representative demokratiets formelle institusjoner. Situasjonen er derfor kjennetegnet ved skiftende maktkonstellasjoner i et mer flytende organisatorisk landskap. De offentlige aktørenes rolle er ikke gitt automatisk, men må defineres gjennom forhandlinger. Særlig i forbindelse med regional utvikling, blir det i dag lagt vekt på at det offentlige må opptre som strategisk tilrettelegger, fasilitator, katalysator, animator, nettverksmekler og brobygger (Ansell, 2000).

Samtidig er mulighetene for hierarkisk intervensjon ofte en forutsetning for å få de selv-styrende nettverkene til å fungere. Hvis samarbeidet går i stå eller bryter med viktige fellesskapelige verdier, er det noen som må kunne gripe inn og skjære igjennom. Det trengs en alternativ styringskapasitet. De offentlige aktørene er heller ikke fritatt for kravet om demokratisk ansvarlighet og legitimitet. De må kunne stå til rette for hvilke beslutninger som fattes, hvordan de fattes og den ressursbruken som følger med. I den tradisjonelle parlamentariske modellen finnes det ordninger for dette, men de passer ikke like godt i en fragmentert styringssammenheng, der problemløsningen skjer via overlappende nettverk og deltakere som opererer etter ulike prinsipper og spilleregler (Papadopoulos, 2003; Aars m.fl., 2004).

De nye nettverks- og samarbeidsarrangementene forutsetter andre redskaper for å ivareta de demokratiske kravene til gjennomsiktighet og kontrollerbarhet. Dette blir ekstra viktig når utviklingen av nye styringsformer går sammen med redusert valgdeltakelse, synkende partimedlemskap, sviktende rekruttering til politiske verv og mindre offentlig debatt, som svekker politikkenes forankring i befolkningen. Begrepet 'meta-governance' brukes i denne forbindelse for å beskrive de styringsformene som utvikles for å forene demokratiske hensyn med en videre tilrettelegging for at nettverkene skal kunne fungere (Sørensen, 2004, 2005).

I kapittel 4 viste vi at det foreligger lite systematisk kunnskap om både aktørene i partnerskapene og om ressursbruken i gjennomføringen av tiltakene i samhandlingsprogrammene. Enkelte politikere er med i utvalgte prosjekter, men vi kan ikke dermed regne med at de har noen god kunnskap om hvordan arbeidet samlet sett blir ivaretatt. Det ser heller ikke ut til at de har noe klart mandat for sin deltakelse. Det er først og fremst administrasjonen som representerer de to fylkeskommunene og Trondheim kommune i prosjektene og som har en oversikt over hvordan prosessene drives. Vi var så vidt inne på dette temaet i den forrige rapporten, hvor vi pekte på at det her muligens er en forskjell mellom de to fylkeskommunene (Angell og Ringholm, 2006). I og med at Nord-Trøndelag har parlamentarisk styring, virker det som det er en tettere kontakt mellom sentrale politikere og administratorer i dette fylket enn i Sør-Trøndelag.

Mange av de administrativt ansatte som er involvert i tiltakene, er imidlertid ikke sentrale. De sitter i ulike posisjoner i ulike etater. Det å arbeide i partnerskap eller nettverk krever gjerne at deltakerne ikke stiller med detaljerte bindinger med hensyn til hva det kan forhandles om og hva de kan forplikte egen organisasjon på. Partnerskap synes å hvile på en idé om likhet og tillit mellom parter som har et felles formål og er villige til å kombinere ressurser for å oppnå dette. Regionalt utviklingsarbeid er heller ikke definert

ut fra et regelverk, slik mye tjenesteproduksjon er. Hvis den politiske ledelsen skal fylle sin rolle som forvalter av demokratiske verdier i en slik styringssammenheng, er det derfor viktig å ha et reflektert forhold til hvordan det skal skje.

Det samme er blitt påpekt av Aars m.fl. (2004), som har studert nettverkspolitikk i norske kommuner:

”Sterke nettverk kan representere aktiva for en kommune eller en region. Nettverkene samler initiativ og innflytelse. Samtidig er nettverksorganisering mer fleksibel enn tradisjonelle politiske prosesser. Det er imidlertid noen spørsmål som er nødvendige å sette på dagsorden dersom norske kommuner beveger seg mot større innslag av nettverkspolitikk. Ett slikt spørsmål dreier seg om betydningen av at politikken blir organisert rundt magnetfelt. Et annet dreier seg om ansvarsutkrevelse. Det første spørsmålet handler om hvilke kriterier som gjelder for utvelgelse av deltakere. Det andre handler om mulighet for kontroll i etterkant.” (Aars m.fl., 2004: 109)

Knudsen m.fl. (2005), som vurderte fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes betydning i den forbindelse, var også opptatt av hvordan fylkeskommunene la til rette for og medvirket i nettversbyggingen. De intervjuet blant annet fylkespolitikere i Aust-Agder, Vestfold, Hordaland, Sogn og Fjordane og Nordland. Her kom det fram at fylkespolitikerne mente at de hadde fått redusert innflytelse over det regionale utviklingsarbeidet. For mye av den økonomiske kontrollen og beslutningsmyndigheten var blitt overført til administrative styringsgrupper. Det ble konkludert med ”at arbeidsdelingen mellom politisk og administrativ ledelse i flere fylker er uavklart, at rollefordeling og mekanismer for konflikthåndtering er uklar, og at det også gjenstår rolleavklaringer om den demokratiske medvirkningen” (Knudsen m.fl., 2005: 20).

På bakgrunn av det vi har påpekt når det gjelder oppfølgingen av partnerskapene i Trøndelag, mener vi at dette er et tema som det er behov for å arbeide videre med i forbindelse med Felles fylkesplan. Meta-styring kan ivaretas på mange måter – ved å påvirke sammensetning og deltakelse i nettverkene, dagsorden, fullmakter, verdigrunnlag, innsynsmuligheter, koblingene til folkevalgte organer, budsjett osv. Vi finner elementer av slik styring i tilknytning til fylkesplanarbeidet. Det som mangler, er for det første noen tydeligere rammer i form av uttalte regler, normer og prosedyrer, og for det andre å sørge for at det er en løpende og bevisstgjørende debatt om temaet. Særlig det siste er viktig for å kunne ivareta demokratiske standarder med hensyn til legitimitet, samtykke og ansvarlighet i nettverks- og partnerskapsbaserte systemer (Considine, 2002).

5.7 Hvor kreativt?

Felles fylkesplan heiser kreativitetens fane. Kreativitet blir ofte definert som evnen til å frambringe nye og originale ideer eller ting. En av de store kreativitetsguruene, Edward de Bono, legger til at det også handler om noe som kan tilskrives en verdi, som har et element av overraskelse, og som ikke er helt enkelt å få til (de Bono, 1992). Når vi møter en kreativ løsning, slår det oss: ”Hvorfor har ingen tenkt på dette før?”. Hvis vi tar de nevnte kriteriene i omvendt rekkefølge, kan vi slå fast at Felles fylkesplan definitivt ikke har vært noen enkel sak å få til. Det er lagt ned mye tid og ressurser i planarbeidet. Planen har også et element av overraskelse. Da det første samarbeidet ble innledet, hadde de færreste noen idé om at det skulle ende opp med en felles fylkesplan. Tittelen på vår første delrapport spilte på dette paradokset: *”En plan som ikke var planlagt...”*. Likeså er det grunnlag for å hevde at plansamarbeidet har en verdi. Både i et regionalt utviklingsperspektiv og i et planfaglig perspektiv har Trøndelag tatt noen spennende skritt, som det

knytter seg interesse og forventninger til. Ambisjonen er å utvikle regionen gjennom felles innsats. Men er selve planen original og nyskapende?

Visjoner om kreativitet går nå igjen i utallige byer og regioner både i Europa og i andre deler av verden (Musterd og Ostendorf, 2004; Kunzmann, 2005; Lloyd, 2006). I København, Malmö, Newcastle, Dublin, Belfast, Torino, Toronto, Greater Vancouver, San Fransisco, Austin osv. er kreativitet blitt det nye slagordet. På en nordisk konferanse om kultur og næring, som ble arrangert i Trondheim i oktober 2006, ble til og med "Norden som kreativ region" lansert. Etter at Richard Florida i 2002 ga ut boka "The Rise of the Creative Class", har stadig flere byer og regioner prøvd å gjøre kreativitet til sitt varemerke. Utgangspunktet er en antagelse om at steder og geografiske områder i økende grad konkurrerer om mobile produksjonsfaktorer. Det som vil bli avgjørende for regional økonomisk utvikling, er de kreative og talentfulle menneskenes lokaliseringsvalg. Vinnerne er de som klarer å tiltrekke seg og holde på de smarteste hodene ved å skape attraktive miljøer.

Florida sier at "creatives gravitate towards 'plug and play' communities, where social entry barriers are low, where heterogeneity is actively embraced, where loose ties prevail, where there are lot of other creatives to mingle with, where they can 'validate their identities' (Florida, 2002: 304). Rundt dette budskapet er det bygget en hel internasjonal konsulent- og rådgivningsindustri, som ifølge Peck (2005) er svært godt tilpasset et nyliberalt, entreprenørorientert, individualistisk og elitefokusert urbant landskap.

Det å være proaktiv, visjonær og kreativ ser ut til å ha blitt et slags globalt imperativ. Alle tar nå sikte på å være særegne og unike - og samtidig ledende på sine områder. Det gjelder å være distinkt. Ethvert sted må skille seg ut. Dette ser ut til å være knyttet til en forestilling om at framtida ikke kommer, den må skapes. "Vision planning is premised on the idea that the best way to predict a more uncertain future is to have the inventiveness and reflexivity to create it" (Gaffikin og Sterrett, 2006: 162). En region må derfor ha en visjon og en tydelig identitet, og den må være i stand til å projisere seg selv inn i framtida og sette sitt individuelle preg på den. Bare da har den overlevelsessjanser. I kampen om investeringer, kvalifiserte fagfolk og mega-begivenheter satses det på å tilføre stedene magiske kvaliteter, som kan gjøre dem spennende og stimulerende. Kultur defineres som en regional dynamo, og det blir lagt vekt på merkevarebygging og kommunikasjon. "City branding" og "place marketing" er viktige ingredienser i oppskriften for morgendagens byer og regioner, som skal leve av opplevelser og kreative løsninger forbundet med høy kundeverdi og betalingsvillighet.

Det paradoksale ved dette er at når alle sier at de skal være kreative og unike, så lyder det ikke så veldig kreativt og unikt lenger. I tillegg er det varianter av den samme oppskriften som velges: For det første går man gjerne til naturen, historien og folkekarakteren for å hente fram det særegne og autentiske; det som både kan framstilles som tradisjon og som passer inn i et globalt "image". For det andre letes det etter fortrinn som skal bringe regionen videre. Her er det kunnskaps- og opplevelsessamfunnets krav som danner innfallsvinkelen, med fokus på utdannings- og forskningsinstitusjoner, nye kunnskapsindustrier og mulige attraksjoner i form av arkitektoniske flaggskip, kulturscener og kreative møteplasser. Mer enn noen gang ser vi dermed en rituell likhet i forskjelligheten. Lokale tradisjoner og regionale potensialer smelter sammen med internasjonale mote-strømninger. Jakten på det ikke-konforme får conforme trekk.

Trøndelag var i en norsk kontekst tidlig ute med å fange opp Richard Floridas tanker. Da Felles fylkesplan ble vedtatt høsten 2004, var det ingen andre norske regioner som hadde satset på å profilere seg som kreative. Men ut over dette, representerer ikke planen noe avvik fra for lengst akseptert tenkning. Visjoner og strategier lyder som et ekko fra mange

andre steder i verden. Det er ikke en plan som provoserer og utfordrer. Vi finner ingen banebrytende nye grep. Felles fylkesplan har et nokså konvensjonelt næringsfokus, og det satses på de vanlige partnerskapene. Det er heller ikke gjort noe spesielt for å trekke disse dypere og mer forpliktende med enn andre steder. Trøndelag var tidlig ute med å følge planlovutvalgets anbefalinger, men heller ikke dette var de alene om.

Det som først og fremst er nytt i Trøndelag, er at de har fått til en territoriell utvidelse av fylkesplanarbeidet. Landsdelshovedstaden er kommet med. Dessuten har de fått Trøndelagsrådet til å fungere som midtpunkt og oppfølgingsorgan. Arbeidet har hele tiden fått oppmerksomhet og har hatt et bra tempo. I forbindelse med planprosessen er det også valgt noen spennende opplegg, slik som felles fylkestingssamlinger, barne- og ungdomskonferanser, invitasjon av eksterne foredragsholdere som kan se regionen utenfra osv. Her demonstreres det en åpenhet og vilje til å gå nye veier.

5.8 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet redegjort for hva som kjennetegner den innovasjonsorienterte planleggingen som Felles fylkesplan er et eksempel på. Vi har pekt på at den nye planformen kan sees som et svar på de problemene som den konvensjonelle planleggingen etter hvert møtte. På den andre siden har innovasjonsplanleggingen sine paradokser og dilemmaer. Selv om plansamarbeidet i Trøndelag er av relativt ny dato, ser vi flere tegn til at de omtalte dilemmaene begynner å gjøre seg gjeldende. De dreier seg om demokratisk kontroll, organisatorisk forankring, mulighetene for å forplikte tunge private aktører, innholdsmessig selektivitet og sviktende realisering.

Felles fylkesplan gjør kreativitet til sitt motto, men den er ikke spesielt kreativ verken i form eller innhold. Kunsten framover vil derfor være å gjøre både plan og prosess mer kreative, samtidig som det sørges for en mer realistisk implementeringsstrategi. Erfaringene så langt tyder på at det er all grunn til å ha ganske nøkterne forventninger til den innovasjonsorienterte planleggingen, der tyngdepunktet forskyves fra rammesetting til organisering av kreative prosesser og gjennomføring: Den har begrenset rekkevidde.

Det er vanskelig å oppnå bred enighet om nyskapende tiltak. Omfattende medvirkning og konsultasjoner er tid- og kostnadskrevende. Det blir lett lagt mer vekt på prosess enn på handling, med tilhørende sprik mellom prat og resultat. Spennende personkonstellasjoner og kreative løsninger kommer heller ikke av seg selv. Læring i nettverk er person- og kontekstavhengig. Dessuten kreves det en betydelig ressursinnsats når innovative prosjekter skal iverksettes. For å håndtere alt dette, trengs det både gunstige rammebetingelser og nøye strategiske vurderinger. Hvis forutsetningene ikke er til stede, ender den innovasjonsorienterte planleggingen opp som utredning, markedsføring eller lobbyvirksomhet.

I Aasetre og Haugum (2006) har en av informantene et godt bilde på hvilke utfordringer politikerne står overfor når de skal fremme næringsutvikling og oppnå resultater gjennom andre: Vedkommende sammenligner det med et ønske om å bli besteforeldre. En kan gjerne ønske det, men det er vanskelig å være en aktiv part for å få det til.

Vi har også understreket at planens "eiere" er folkevalgte, politiske organer, som er underlagt demokratiske rammebetingelser. I den grad demokratiaspektet har vært artikulert hittil i prosessen, har det i første rekke handlet om Trøndelagsrådets representativitet. Mulighetene for demokratisk kontroll med de mange nettverkene og partnerskapene har vært fraværende i debatten, selv om innovasjonsplanleggingens logikk

så vel som konkrete trekk ved prosessen aktualiserer behovet for en løpende diskusjon om meta-styring og demokrati.

6 Lærdommer fra plansamarbeidet i Trøndelag

I den kongelige resolusjonen som godkjente Felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008, fikk plansamarbeidet god attest. I tilrådingen fra miljøvernminister Knut Arild Hareide sto det: "Regjeringen synes det er spennende at to fylkeskommuner og en storbykommune har etablert et så godt samarbeid om regional planlegging, og at regional planstrategi, som foreslått av planlovutvalget, er tatt i bruk på en forbilledlig måte (...) Regjeringen mener at Trøndelag har utviklet en god modell hvor regional planstrategi følges opp gjennom årlige samhandlingsprogrammer og partnerskap" (Kongelig resolusjon av 07.10.05).

Vi vil i dette kapitlet prøve å trekke ut noen lærdommer fra plansamarbeidet i Trøndelag. Er det et opplegg til etterfølgelse? På hvilke områder kan det forbedres? Som det ble nevnt i kapittel 1.4, kan samarbeidet i Trøndelag analyseres fra mange forskjellige innfallsvinkler. Vi vil her knytte arbeidet med Felles fylkesplan til tre hovedtemaer: utviklingen av regional planlegging, storbyenes rolle samt den nye forvaltnings- og regionreformen. Den siste delen av kapitlet inneholder våre konklusjoner og anbefalinger.

6.1 Felles fylkesplan og den regionale planleggingens framtid

Felles fylkesplan i Trøndelag er et regionalt planleggingseksperiment. Det er derfor naturlig å drøfte det i forhold til planlovutvalgets forslag. Planlovutvalget er et offentlig utvalg som ble oppnevnt høsten 1998. Mandatet var å se nærmere på hvordan plan- og bygningsloven kunne forbedres som redskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Utvalget har levert to utredninger: NOU 2001: 7 Bedre kommunal og region planlegging etter plan- og bygningsloven og NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Nåværende administrasjonssjef (tidligere fylkesrådmann) Audun Østerås i Nord-Trøndelag fylkeskommune var blant medlemmene i utvalget. Vi vil i dette avsnittet ta opp følgende spørsmål: Hva er planlovutvalgets anbefalinger? Er Felles fylkesplan og planlovutvalget på "bølgelengde"? Hvorfor er det så vanskelig å følge opp planlovutvalgets ambisjoner?

6.1.1 Planlovutvalgets anbefalinger

Ifølge planlovutvalget er det behov for å modernisere plansystemet i plan- og bygningsloven. Utvalget peker på at det i dag stilles nye krav til planleggingens evne til å stimulere til nyskaping og deltakelse. Private overtar mer av utbyggings- og driftsoppgaver, og interkommunalt samarbeid er blitt vanligere. Dette krever avklarte utviklingsrammer og god dialog.

”Planleggingen kan ikke lenger ses primært som en offentlig prosess som resulterer i restriksjoner og plikter for innbyggerne. Konkrete resultater kan bare oppnås ved et nært samarbeid mellom offentlige myndigheter og private aktører, ut fra *tanken om felles interesser og partnerskap*. Prosessene må legge opp til dette” (NOU 2003: 14, s. 62).

Samtidig peker utvalget på at konfliktene skjerpes omkring arealer og andre ressurser, og at det er et økende behov for klare politiske prioriteringer og en samordning av den offentlige innsatsen. De offentlige beslutningssystemene må sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet. Det vises til at den teknologiske utviklingen muliggjør en effektivisering og kvalitetsheving av planleggingen, men at dette også stiller nye krav til kompetanse og omstilling.

Planlovutvalget ser plansystemet som et avgjørende virkemiddel for å fastlegge politiske mål og legge til rette for en samordnet iverksetting. Utvalget foreslår derfor en ny plan- og bygningslov, med en bredere formålsparagraf og en ny lovstruktur. Hovedsiktemålet er å styrke loven som et redskap for både sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Det blir tatt til orde for klarere linjer i forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene, og for en tydeliggjøring av statens ansvar og medvirkning i planleggingen for å ivareta nasjonale hensyn. Dette innebærer blant annet at mer av de statlige sektorenes planlegging og virksomhet bør organiseres inn i planleggingsarbeidet etter plan- og bygningsloven. Det må knyttes flere statlige virkemidler til en vedtatt plan. ”Skal en vedtatt plan virke samordnende, må den også være forpliktende og følges” (NOU 2003: 14, s. 64)

Når det gjelder regional planlegging, som omfatter planlegging på fylkesnivå, interkommunal planlegging og planlegging over fylkesgrenser, sier utvalget at dagens system er for svakt og mangler tilstrekkelig legitimitet og oppslutning. Planlovutvalget foreslår at fylkeskommunene tidlig i hver valgperiode skal utarbeides en regional planstrategi. Dette skal skje i nært samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

”Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer, og nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den skal beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, hvilke planformer som bør benyttes og hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres” (NOU 2003: 14, s. 17, § 5-3).

Fylkeskommunene skal så i nødvendig utstrekning sørge for at det blir utarbeidet fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram. Oppfølgingen skal være fleksibel ut fra de behov og oppgaver som foreligger.

Det foreslås opprettet et tverrfaglig planforum i hvert fylke for drøfting av samordnings-spørsmål på tvers av nivåer og sektorer. For å sikre en tilsvarende samordning på sentralt nivå, blir det foreslått at Regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Den regionale planleggingen skal legges til grunn for statens, fylkeskommunens og kommunenes videre planlegging og virksomhet i fylket. Det blir understreket at statlige myndigheter og kommunene har både rett og plikt til å delta i planleggingen. Et annet nytt forslag er at fylkesdelplan for arealbruk skal få rettsvirkning, akkurat som arealdelen til kommuneplanen. Videre foreslås det klarere regler om bruk av innsigelse samt innføring av en formell meklerfunksjon på regionalt nivå når innsigelse gjøres gjeldende. Dersom mekling ikke fører fram, går saken videre til departementet for avgjørelse. Det er også egne kapitler om interkommunalt plan-samarbeid, om viktige planleggingsoppgaver, om konsekvensutredninger og om utbyggingsavtaler.

Planlovutvalget legger altså større vekt på den tidlige fasen av planbehandlingen, der det skal lages et planprogram som blant annet skal bestemme framdrift, opplegg for medvirkning og utredning av konsekvenser. Dette skal gjøre den regionale planleggingen mer fleksibel, målrettet, effektiv og forutsigbar. Utvalget vil på denne måten bidra til at fylkeskommunen kan fylle rollen som regional utviklingsaktør.

6.1.2 Felles fylkesplan og planlovutvalget

Arbeidet med Felles fylkesplan har vært lagt opp etter planlovutvalgets anbefalinger: Prosessen startet med formulering av en felles regional planstrategi ("Trøndelag i våre hjerter"). Det ble satset på en åpen prosess med bred medvirkning. Man har også fulgt opp tanken om at den regionale planleggingen må være særlig målrettet, og at planformene må bestemmes ut fra praktiske hensyn. Ifølge planlovutvalget bør fylkesplanen være av strategisk karakter og utarbeides når det er behov for et overordnet og helhetlig grep (NOU 2003: 14, s. 73). I tillegg har etableringen av partnerskap stått sentralt, slik planlovutvalget anbefaler.

Plansamarbeidet i Trøndelag passer likevel ikke helt inn i det bildet som planlovutvalget trekker opp: Felles fylkesplan og de årlige samhandlingsprogrammene er i første rekke orientert mot regionale utviklingstiltak i skjæringsfeltet mellom offentlige og private aktører. Mye av arbeidet er basert på en "triple helix"-modell, med næringsliv, offentlige myndigheter og utdannings- og forskningsinstitusjonene som de sentrale samarbeidspartnerne. Planlovutvalget legger også vekt på offentlig-private partnerskap, men det er den offentlige samordningen mellom nivåer og sektorer som er utvalgets hovedanliggende. Forslagene om tverrfaglige planfora, pliktig medvirkning fra statlige sektorer, tettere kobling mellom plan og virkemidler, og arealdelen som rettslig bindende, er alle sammen ment å styrke den offentlige samordningen og premissgivningen. Det viktigste poenget med å gi den innledende planprosessen større oppmerksomhet, er å sikre en tidligere avklaring av potensielle konflikter.

Mens planlovutvalget har sitt tyngdepunkt i den offentlige samordningen, har plansamarbeidet i Trøndelag sitt tyngdepunkt i de regionale partnerskapene. Det er ikke etablert noe tverrfaglig planforum i Trøndelag. Trøndelagsrådet er et fellesorgan for de to fylkeskommunene og Trondheim kommune, supplert med enkelte observatører. Den offentlige samordningen skjer primært på prosjektbasis, som i Samarbeidsforum for samferdsel i Midt-Norge. Her er det dessuten en "variabel geometri", avhengig av de statlige sektorenes inndeling og av hvem som er relevante samarbeidspartnere. Den geografiske referanserammen kan være storbyregionen, Trøndelag, Midt-Norge eller Midt-Norden. Felles fylkesplan har heller ingen arealdel. Det blir i stedet understreket at "Arealmelding i Nord-Trøndelag", arealpolitiske retningslinjer for Sør-Trøndelag, Ny Giv og kommuneplanen for Trondheim fortsatt gjelder.

Dette betyr at plansamarbeidet i Trøndelag og planlovutvalget skiller lag på vesentlige punkter. Vi kan si at plansamarbeidet i Trøndelag handler om planlegging som et mobiliserings- og utviklingsredskap. Det offentlige opptrer i partnerrollen. Planlovutvalget er mer opptatt av planlegging som et offentlig styringsredskap. Det offentlige inntar myndighetsrollen. Plansamarbeidet i Trøndelag representerer derfor en form for innovasjonsorientert planlegging, mens planlovutvalget i større grad framstår som en eksponent for en allokeringsorientert planlegging.

I lys av planlovutvalgets arbeid ser vi at plansamarbeidet i Trøndelag har sine svakheter: Allokeringsplanleggingens styrke har gjerne vært de grundige bakgrunnsanalysene med dokumentasjon og oversikt. Felles fylkesplan er mer en politisk plattform og et visjons-

dokument. Her er ingen analyse av dagens situasjon og tunge utviklingstrender. Det finnes heller ingen vurdering av hva som kan styres og hvilke muligheter og begrensninger planleggingen står overfor. Spenningen mellom en markeds- og konkurranseorientert planleggingsagenda og ønskene om en planleggingsprosess basert på bred medvirkning og konsensus, blir for eksempel ikke problematisert. Dermed blir planen langt på vei en samling politiske slagord.

Det har også vært krevende å bygge det indre partnerskapet mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. De interne forhandlingene og avklaringene har lagt beslag på mye tid og oppmerksomhet. Kommunene og statlige myndigheter har ikke vært brakt inn i planprosessen i den utstrekning som planlovutvalget tydeligvis ser for seg. Felles fylkesplan tar utgangspunkt i hva de to fylkeskommunene og Trondheim kommune kan gjøre sammen, med støtte fra andre samarbeidspartnere i regionen. Det er på sett og vis et "hårløfterprosjekt". Verken kommunesektorens primære tjenesteområder eller samordningen av de statlige sektorene i regionen har stått i sentrum. Det planlovutvalget sikter mot, er en langt tettere kobling mellom regional planlegging, arealdisponering og de tunge sektorpolitiske disposisjonene.

Ut fra dette kan vi trekke to lærdommer: Den ene er at den innovasjonsorienterte planleggingen ikke overflødiggjør den klassiske oversiktsplanleggingen. Det er fortsatt behov for kommuneoverskridende areal-, transport- og miljøplanlegging og en samordning av offentlige investeringer på sentrale infrastruktur- og tjenesteområder. I arbeidet for å skape mer kreative byer og robuste regioner, er byfornyelse, oppgradering av gamle industriarealer, utvikling av nye rekreasjons- og opplevelsesområder, kontroll med utbygging av kjøpesentra og bygging av nye transportkorridorer vanligvis viktige elementer. Den fysiske planleggingen er vesentlig for å kunne skape stimulerende miljøer som kan tilby rike muligheter for kontakt. Den andre er at den innovasjonsorienterte planleggingen passer best når mål- og interessekonfliktene ikke er for store og når problemene relativt lett lar seg avgrense. Mens allokeringsplanleggingen hemmer utviklingsorientert mobilisering, frivillig samarbeid og dynamikk, er innovasjonsplanleggingens problem at den mister samordningsfunksjonen.

Her ser vi samtidig noen av utfordringene som planlovutvalgets forslag reiser. Utvalget prøver på mange måter å "ri to hester": På den ene siden vil det fremme en mer innovasjons- og partnerskapsorientert planlegging, som peker i retning av større fragmentering og nettverksstyring. På den andre siden går det inn for en sterkere offentlig samordning på tvers av nivåer og sektorer. Utvalget vil skape helhet, oversikt og forutsigbarhet. Den regionale utviklingspolitikken blir også kombinert med en miljøpolitisk agenda, som framhever interessekonflikter og de offentlige myndighetenes øvrighetskarakter. I utvalgets forslag til ny plan- og bygningslov, er del V – som omhandler særlige planleggingsoppgaver – viet samordnet areal- og transportplanlegging, kystsoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder. Det stadig sterkere miljøpolitiske fortegnet som den regionale planleggingen har fått, understreker nettopp de rettslige styringsaspektene. Planene oppfattes som autoritative reguleringsinstrumenter som skal sikre en bærekraftig areal- og ressursforvaltning.

6.1.3 Regional planlegging i klemme

Det er i de siste årene innført nye retningslinjer for bruken av utbyggingsavtaler, og Miljøverndepartementet har formulert nasjonale resultatmål for sitt resultatområde 9: Regional planlegging. Ellers er planlovutvalgets forslag ikke blitt fulgt opp. Det er flere

grunner til det. En hovedgrunn er det vanskelige forholdet mellom nasjonal sektorstyring og regional samordning, som har vært et gjennomgangstema i alle evalueringene av fylkesplanleggingen. Utvalget peker selv på det klassiske problemet: den manglende koblingen mellom planlegging og sektorpolitiske beslutninger; mellom plan og virkemidler:

”I dag er virkemidlene og ressursene til gjennomføring på en rekke felt lagt til sektorene og således i mindre grad koplet til planene. Det er en stor svakhet at det i for liten grad er knyttet virkemidler direkte til vedtatte planer, og det er behov for at sektorer knytter sine økonomiske virkemidler tettere til planer” (NOU 2003: 14, s.74).

Dette var påtakelig allerede i forbindelse med Trøndelagskomiteens arbeid, som vi gjennomgikk i kapittel 2. Bak landsdelsplanleggingen på 1960-tallet lå det en ambisjon om å utvikle en integrert fysisk og økonomisk planlegging innenfor rammene av et nasjonalt planhierarki. Landsdelsplanene skulle være byggesteiner i et landsomfattende system. Siktemålet var på mange måter det samme som planlovutvalget nå går inn for, bare at planlovutvalget ønsker å inkorporere enda flere formål og politikkområder (jfr. § 1-1 i utvalgets utkast til ny plan- og bygningslov). Et kort tilbakeblikk på hvorfor de gamle forsøkene strandet, kan derfor være på sin plass:

Et åpenbart problem den gangen var at landsdelsplanleggingen ikke var forankret i noe eget politisk-administrativt beslutningsorgan. Verken regionplanrådene eller landsdelskomiteene hadde noen formell politisk status. De var *ad hoc*-organer, uten myndighet eller ansvar for gjennomføringen av planene. Det som skjedde, var at fylkesnivået i stedet seilte opp som et alternativ. I fylkene fantes de tidligere områdeplankontorene, som var blitt omdannet til fylkesmannens utbyggingsavdelinger. Samtidig var arbeidet i gang med å etablere den nye fylkeskommunen, med direkte valg, egen fylkesskatt og egen fylkeskommunal administrasjon. Kravet om fylkesplanlegging ble derfor innført ved en endring i bygningsloven i 1973, mens pålegget om regionplaner falt bort. I 1977 ble også utbyggingsavdelingene overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Dermed ble den regionale planleggingen knyttet til et institusjonalisert forvaltningsnivå. Fylkeskommunene fikk nå ansvaret for å samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i eget fylke.

Et annet problem var integrasjonen mellom fysisk og økonomisk planlegging. Her møttes i utgangspunktet ulike planleggingstradisjoner – den klassiske byplanleggingen, den fysiske gjenreisnings- og oversiktsplanleggingen og den økonomiske områdeplanleggingen (Mydske, 1988). Det var også slik at den fysiske arealplanleggingen og den økonomiske distriktsutbyggingen hadde sine tyngdepunkt i hver sin ende av sentrum/periferi-aksen (Berg, 2001). Arealplanlegging var først og fremst relevant i sentrale områder med ekspanderende bebyggelse, mens distriktsområdene hadde størst behov for økonomiske utviklingstiltak. Til tross for ambisjonene, ble det aldri tatt noe nasjonalt grep for å gjøre landsdelsplanleggingen til en landsdekkende og samordnende aktivitet. Det ble ikke etablert noen felles plattform på riksplanet for arbeidet med landsdelsplaner (Sjøholt, 1970), og det ble heller ikke tatt noen forvaltningspolitiske initiativ for å knytte sammen arealplanleggingen, den distriktspolitiske virkemiddel-innsatsen og sektormyndighetenes investeringsprogrammer. Denne oppgaven ble i realiteten overlatt til fylkeskommunene (From og Stava, 1988). Samtidig ble koblingen mellom plan og virkemidler vanskeliggjort ved at Distriktsplanavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) i 1973 ble overført til det nyopprettede Miljøvern-departementet, med ressursforvaltning og miljø som sitt viktigste saksfelt, mens KAD beholdt Distriktsutbyggingsavdelingen (Berg, 1998).

Et tredje problem, som bidro til at landsdelsplanleggingen ikke fikk noe fotfeste, var den motstanden som de framlagte landsdelsplanene møtte. Deres romlige ledebilde – vekstsenterkonseptet – ble utsatt for både faglig og politisk kritikk. Ifølge arkitektene bak strategien, skulle satsingen på vekstsentra bidra til en balansert vekst. Ideen var å hindre en polarisert utvikling ved å styrke det midtre nivået i tettstedshierarkiet. Men strategien var basert på uklare tanker om selvforsterkende vekstprosesser og deres spredning (se eksempelvis Hermansen, 1972). Den forutsatte også at det var mulig å påvirke lokaliserings- og bosettingsmønsteret gjennom en koordinert offentlig innsats. Dessuten var den avhengig av at både de større byene og de mest perifere områdene aksepterte en favorisering av de mellomliggende sentra. Da Landsdelsplan for Nord-Norge ble lagt fram i 1972, forfattet for eksempel Ottar Brox og Odd Handegård et motskrift, som omtalte lista over de såkalte basisområdene i landsdelen som ei ”dødsliste”: Alle de mindre stedene som *ikke* sto på lista var nå avskrevet og skulle aktivt avfolkes av staten (Brox og Handegård, 1974). Dette vakte et ramaskrik. Det å utpeke konkrete vekstsentra ble med andre ord en politisk risikosport. Og når alle gjorde krav på å få status som prøvesenter eller utviklingsområde, forsvant hele ideen om konsentrasjon og kritisk masse. Problemene løste seg etter hvert opp ved at fraflyttingen fra distriktene gikk ned og ved at uenighetene ble kamuflert i den velkjente målformuleringen om ”å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levekår for folk i alle deler av landet”.

Det kan være grunn til å merke seg at Trøndelagskomitéen hadde et ganske bevisst forhold til landsdelsplanleggingens vilkår. Den var opptatt av at planleggingen måtte ha en folkevalgt forankring på alle nivå. For planleggingsformål var fylket ofte en for liten enhet. Samtidig stilte den spørsmål ved planleggingens muligheter. Ved siden av mangelfulle kunnskaper om hva som bestemmer den regionaløkonomiske utviklingen, ble det vist til at næringslivets beslutninger legger viktige premisser. Mye skjer uavhengig av politiske planer. ”En langtidsplan for en landsdel vil derfor bare kunne angi styringsrammer eller prognoser for de elementer som er relativt stabile over tiden”, ble det sagt (s. 42). Komiteen etterlyste også politikernes visjoner for framtidssamfunnet. Planleggere, politikere og velgere må inngå i en dialog. I tillegg understreket den behovet for mer løpende samarbeid mellom utbyggingsavdelinger, kommuner og det private næringsliv, og ikke bare sporadisk kontakt om enkeltprosjekter. Slik sett inneholdt Trøndelagsplanen flere erkjennelser som pekte framover mot Felles fylkesplan.

Dagens planlegging har en folkevalgt forankring, og vekstsenterideén er forlatt – i alle fall i sin opprinnelige form (jfr. Arbo og Benneworth, 2006). Men de offentlige samordningsutfordringene er ikke blitt mindre i løpet av årene. Landsdelsplanleggingens problem har også vært fylkesplanleggingens problem. I mangelen på sentrale grep, har det nye plansamarbeidet i Trøndelag derfor valgt å ta utgangspunkt i hva de regionale aktørene selv kan utrette. Dette er på mange måter en tilpasning til de rammebetingelsene som planleggingen skjer under. Når statlige sektormyndigheter forsvarer sine domener og insisterer på egen autonomi og faglige integritet, og når kommunene ikke vil ha noen ”overkommune” med sterke føringer på fysisk planlegging, så er det ikke lett for de regionale organene å trekke det hele sammen. De må velge seg sitt eget utsnitt av virkeligheten.

Den sentrale ansvarsfraskrivelsen ble godt illustrert i den kongelige resolusjonen som godkjente Felles fylkesplan, der det avslutningsvis het: ”Det forutsettes at Trøndelagsrådet eller fylkeskommunene tar nødvendig kontakt med statlige myndigheter for å sikre gjennomføringen av fylkesplanen”. Ellers inneholdt resolusjonen stort sett irrelevante kommentarer om biologisk mangfold, kulturminner, rovviltforvaltningen, folkehelsen og arbeidstilsynet. Dette vitner om en stat som har en stor avstand til den regionale planleggingen. De statlige sektormyndighetene er ikke blitt bundet opp

gjennom prosessen, og de er heller ikke forpliktet gjennom noen omforent avtale. Det er fortsatt opp til de regionale, folkevalgte organene å sørge for initiativene og koordineringen.

6.2 Felles fylkesplan og storbyenes rolle

Plansamarbeidet i Trøndelag er spesielt: To fylkeskommuner har gått sammen, og de har alliert seg med en storbykommune som tredje part. Trondheims inntreden er selvsagt knyttet til posisjonen som landsdelshovedstad. I arbeidet med den regionale planstrategien ble fire sentrale utfordringer eller temaområder listet opp: 1) Trøndelag og landsdelshovedstaden, 2) FoU og kompetanse, 3) Finans- og verdiskaping og 4) Bolyst og livskvalitet. Med det første punktet ble Trondheim tildelt en særskilt rolle i regionen. Samtidig har forholdet mellom storby og region, mellom sentrum og periferi, vært et springende punkt i samarbeidet. Vi vil her se nærmere på Trondheims vending mot landsdelen, byens dynamikk og funksjoner samt begrepet 'storbyen som motor'.

6.2.1 Vendingen mot regionen

Trondheim har alltid vært "byen" i Trøndelag – senteret for administrasjon, handel, finans, service, kommunikasjoner og kultur. Ingen andre trønderbyer har kunnet gjøre Trondheim rangen stridig. Trøndelag er det som på fagspråket kalles en monosentristisk region. Det har lenge vært klart at byens utvikling og landsdelens utvikling henger sammen. Men at Trondheim burde innta en utviklerrolle og ha et aktivt samarbeid med resten av regionen, synes å være en ganske ny tanke. Denne typen formuleringer dukket først opp under arbeidet med strategisk næringsplan for Trondheim. Dette var et arbeid som kom i gang i 1999 etter initiativ fra Trondheim næringsforum, bestående av Bank- og finansnæringen i Trondheim, Håndverkerforeningen i Trondheim, NHO Sør-Trøndelag, Næringsforeningen i Trondheim og Trondheim kommune. Samtidig fikk Trondheim kommune en egen næringslivsavdeling. Den strategiske næringsplanen ble utviklet gjennom en næringslivsdrevet prosess og inneholdt et omfattende informasjons- og dokumentasjonsunderlag, en SWOT-analyse, fire scenarier for Trondheim/Trøndelag 2010 samt visjoner, strategier og satsingsområder. I visjonen ble den øvrige regionen trukket inn:

"Trondheim arbeider aktivt for å utvikle koblinger og relasjoner til øvrig næringsliv regionalt, nasjonalt og internasjonalt og er i løpet av perioden 2000-2010 akseptert som en viktig motor i næringsutvikling i Trøndelagsregionen og i Norge. (...) Trondheim og Trøndelag er i år 2010 kjent som en region som har utviklet dyktige, friske, sunne, trygge, kreative og kulturelle mennesker som i sterk grad tiltrekker seg andre dyktige mennesker fra hele verden." (Strategisk næringsplan for Trondheim. Perioden 2000-2010. Strategidelen. Trondheim, 01.12.99)

De utvalgte satsingsområdene var basert på et klyngeperspektiv, som pekte ut over Trondheim. Under gjennomgangen av strategiske valg ble det framhevet at grunnlaget for vekst er regional samhandling og en framtidsrettet infrastruktur. Det ble også tatt til orde for en enhetlig organisering og samling av næringsutviklingsarbeidet i regionen. Dessuten ble synliggjøring og generell markedsføring av regionen utpekt som en prioritert oppgave.

Parallelt med dette ble Kommuneplan for Trondheim 1998-2010 lagt fram, med visjonen "store lille Trondheim". Ett av de langsiktige målene gikk ut på at "Trondheim skal i 2010 være drivkraften i det regionale samarbeidet i Midt-Norden". Dette ble fulgt opp i

kommuneplanens strategidel for perioden 2001-2012, som først ble vedtatt i 2003, og deretter revidert i 2004, etter at det nye politiske flertallet var på plass. En av målsettingene her var å "være drivkraft i regionens utvikling gjennom dialog og samvirke mellom næringslivet og kommunene i regionen". På samme måte framhevet Fylkesplan for Sør-Trøndelag for 2000-2003 Trondheims rolle som motor for utviklingen i fylket.

Ifølge mange av våre informanter, var 1997 et viktig vendepunkt for denne nye tenkningen. Trondheims tusenårsjubileum og VM på ski bidro til å bringe Trondheim og resten av landsdelen tettere sammen. RBKs suksess og mønstringene på Lerkendal var en annen vesentlig faktor. Men Trøndelag har også blitt preget av politiske og faglige impulser utenfra: I plandokumentene er det henvisninger både til "Regionenes Europa" og til nasjonal politikk. Etter Bygdeutvalgets innstilling (NOU 1984: 21A) fikk de tjenesteytende næringene økt oppmerksomhet, og byenes rolle som sentra for innovasjon og kunnskapsbasert vekst ble stadig sterkere vektlagt. St.meld. nr. 33 (1992-93) By og land hand i hand var den første regionalmeldingen som tok for seg byenes betydning for regional utvikling. Dette ble fulgt opp av Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000: 22) og forsterket med storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-2003), hvor byene ble omtalt som kraftsentre i større, sammenhengende arbeids-, bo- og serviceregioner. Meldingen understreket at storbyene hadde en vekstkraft som var avgjørende for å fremme verdiskaping, internasjonal konkurransedyktighet, bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Samtidig ble utviklingen av *robuste regioner* den nye målformuleringen i regionalpolitikken.

Trondheims vending mot regionen ble klart markert da ordfører Rita Ottervik på det første møtet i Trøndelagsrådet i 2004 slo fast at Trondheim ville prioritere samhandlingen med de to fylkene og kommunene i nord og sør framfor storbysamarbeidet. "Det som er godt for regionen er godt for Trondheim, og det som er godt for Trondheim er godt for regionen", var det nye mottoet (se Arbo, Angell og Ringholm, 2005).

6.2.2 Byens dynamikk og funksjoner

De nye tankene om regioner i samspill tar utgangspunkt i en harmonimodell: Storbyene har kompetanse og ressurser som er viktige for hele regionen. Samtidig fyller by og omland komplementære roller. De er gjensidig avhengige av hverandre. Men hvordan ser dette samvirket egentlig ut?

Det vi kan konstatere, er at det har skjedd en kraftig byvekst. Trondheim har i økende grad blitt tyngdepunktet i landsdelen. Trøndelagskomiteen delte i sin tid Trøndelag inn i 16 regioner. Det de kalte Trondheimsregionen, omfattet kommunene Trondheim, Klæbu og Malvik. Denne regionen hadde i 1966 37 prosent av Trøndelags befolkning. Fram mot 1990 så komiteen for seg at folketallet ville øke fra 126.659 til 195.000, hvilket ville utgjøre 46 prosent av landsdelens befolkning. Slik gikk det ikke. Den sterke byveksten på 1960-tallet flatet ut på 1970- og første del av 1980-tallet. Den såkalte "turn around"-trenden slo igjennom i Trøndelag, akkurat som i mange andre deler av den industrialiserte verden: Industriveksten stoppet opp, og deler av den sentrumsbaserte industrien ble omlokalisert til distriktene. Det var også en vekst i kommunale tjenester og offentlige overføringer, noe som ga nye jobb- og inntektsmuligheter på mer desentralisert basis. Dessuten ble kommunikasjonene bygget ut. I kombinasjon med en økende privatbilisme førte dette til at pendlingsmulighetene og tilgjengeligheten til sentrum ble større.

Fra slutten av 1980-tallet har Trondheim igjen opplevd en sterk vekst. Den viktigste drivkraften har vært ekspansjonen i høyere utdanning, forskning og helsetjenester. Men ennå i dag har ikke de tre sentrumskommunene (Trondheim, Klæbu og Malvik) nådd Trøndelagskomiteens befolkningsandel for 1990. I stedet har sentrumsveksten strukket

seg ut og skapt et mer omfattende bymønster. I storbymeldingen ble ti kommuner inkludert i storbyen Trondheim: Trondheim, Rissa, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Selbu, Stjørdal og Leksvik. Disse kommunene har i dag vel 236.000 innbyggere eller 58 prosent av landsdelens folketall. Om noen år vil det antakelig være relevant å føye Rennebu, Meldal, Frosta og Levanger til den samme lista.

Mats Johansson (2006) peker på at det er to hovedforklaringer på at byene vokser og at det ser ut til å være en sammenheng mellom urbanisering og økonomisk vekst: Den ene ser byvekst som en konsekvens av generelle strukturendringer i samfunnet. Teknologitvillingen med tilhørende produktivitetsøkninger gjør at behovet for arbeidskraft går ned i primærnæringene og tradisjonell industri. Arbeidskraft flyttes over til andre næringer med høyere verdiskaping eller politisk prioritet. Tjenesteyting og kunnskapsbasert virksomhet har ikke de samme rasjonaliseringsmulighetene. Med økende inntektsnivå, dreies også etterspørselen over mot tjenester. Dette gir til sammen en geografisk omfordelingseffekt. Byene vokser som sentra for tjenesteyting.

Den andre hovedforklaringen legger vekt på byenes interne dynamikk. Her er det ulike typer agglomerasjonsfordeler som trekkes fram. Det antas at samlokalisering og økt størrelse gir interne og eksterne skalafordeler. Byene muliggjør spesialisering, letter kunnskapsoverføring, reduserer transaksjonskostnader og bedrer tilpasningsprosessene på arbeidsmarkedet. Åpenhet, mangfold og variasjon er altså viktige stikkord. Fra 1980-tallet har det blitt lagt økende vekt på byene som kreative møteplasser og innovative sentre, som tiltrekker seg mennesker med høy utdanning. Disse tankene har særlig blitt inspirert av foregangseksemplet Silicon Valley. I ny økonomisk vekstteori er det kombinasjonen av humankapital, kunnskapsflyt og markedsstørrelse som gir vekstkraft. Åke E. Andersson lanserte begrepet om K-samfunnet, der kunnskap, kunst, kommunikasjon og kreativitet er de avgjørende faktorene (Andersson og Strömquist, 1988). Richard Floridas populære idéer er på mange måter en gjentakelse av det samme.

Trondheims utvikling kan sees i lys av begge disse hovedforklaringene. Drivkreftene har vært forskjellige i byens ulike faser. Til dels har de slått om i sin motsatt: Sterk vekst har betydd kostnadspress, trengsel og stordriftsulemper, som har vært med på å redusere attraksjonskraften. Som et supplement til Johanssons forklaringer, kan også andre faktorer trekkes fram: Når det gjelder økonomiske strukturendringer, vil industriens livssyklus, mobilitetsvilkår og endringer i eierskap påvirke lokaliseringen av aktiviteter. Videre har politisk makt, organiseringen av offentlig sektor, statlige investeringer og øvrige politisk definerte rammebetingelser stor betydning. I Norge kanaliseres nærmere halvparten av nasjonalproduktet via offentlige budsjetter. I tillegg kommer demografiske og sosio-kulturelle faktorer. Tidligere flytteprosesser setter sine spor, og flyttevalgene vil preges av livsfaser, sosiale bånd, tilhørigheter, identitetsprosjekter og kulturelle verdsettinger.

I det tradisjonelle bildet av forholdet mellom by og omland, leverte omlandet råvarer og arbeidskraft, mens byen sørget for videreforedling, spesialiserte tjenester og inntekter. Utgangspunktet var et jordbruksamfunn, med byene som industrielle og tjenesteytende sentra. Det ble antatt at det fantes et klart stedshierarki, basert på at tilbudet av og etterspørselen etter ulike typer goder hadde sine terskler og sin geografiske rekkevidde. Den romlige arbeidsdelingen var således bestemt av transportkostnader, markedsstørrelse og befolkningsunderlag. Nærhet til en større by var vesentlig for tilgangen til varer og tjenester av en høyere orden. Folks flytting ble primært forklart ut fra foreliggende arbeids- og inntektsmuligheter, der både push- og pull-faktorer var i sving.

I dag er bildet langt mer sammensatt (Parr, 2005; Hidle m.fl., 2005): Kvinnene har gjort sitt inntog i utdanning og arbeidsliv. Både arbeidsplasser og folk er blitt mer mobile.

Kommunikasjonene er drastisk forbedret, og avstandsbarrierene er redusert i fysisk, sosial og mental forstand. Storbyene har dermed bredd seg ut i sine omland. Omlandet er tatt i bruk for bolig- og transportformål og som friluft- og rekreasjonsområde, med muligheter for fjernarbeid. Mye av industrien befinner seg utenfor byene, og varene går ikke nødvendigvis via nærmeste storby for eksport. Samtidig har storbyene blitt viktigere kunnskaps- og servicesentra og arenaer for forbruk, uteliv og opplevelser. Utbyggingen av høyere utdanning har ført til at en stadig større andel av ungdomskullene samles i de større byene, noe som igjen påvirker stedenes vitalitet og tiltrekningskraft. En økende del av samhandlingen foregår heller ikke mellom storby og omland, men mellom ulike storbyer. På samme måte forholder omlandet seg mer direkte til flere sentra både nært og fjernt. I funksjonelle termer kan vi derfor si at regionene består av stadig mer komplekse nettverk med varierende utbredelse og kontaktintensitet. Når flytting analyseres, tones nå tilgangen på arbeidsplasser ned i forhold til konsumsfæren og ønskene om individuell livsstil, valgfrihet og utfoldelsesmuligheter.

I sum peker dette i retning av at Trondheim vokser, mer eller mindre uavhengig av hva Trondheim kommune foretar seg. Veksten skyldes ikke distriktsfiendtlighet eller vond vilje fra sentrumpolitikernes side. Storbyen vokser fordi den fungerer som en magnet, som folk søker seg til frivillig.

6.2.3 By og land – hand i hand?

Stein Rokkan pekte i sin tid på at territorielle politiske systemer er kjennetegnet ved forskjellige spaltingsstrukturer (Rokkan og Lipset, 1967). To av de mest framtrepende går vanligvis langs en funksjonell akse og en territoriell akse. I norsk politikk har skillet mellom sentrum og periferi hatt stor betydning. Som vi allerede har nevnt, viser plansamarbeidet i Trøndelag at disse spenningene fortsatt gjør seg gjeldende. De manifesterer seg i forholdet mellom storbyen og resten av regionen, som særlig blir representert ved nordfylket, men også innad i de to fylkene. Sett fra Namdalen, er Steinkjer sentrum.

Trondheim er åpenbart viktig for landsdelen. Det er flere grunner til det: Byen er et dynamisk kraftsenter i den regionale økonomien. Den gir arbeids- og inntektsmuligheter til mange flere enn de som bor der. Den tilbyr varer og spesialiserte tjenester som det ellers er vanskelig å skaffe i landsdelen. Den gir ungdom et bredt spekter av utdanningsmuligheter i egen region, noe som øker sjansene for at de blir boende der etter endt utdanning. Trondheim har mange framtrepende kunnskapsmiljøer, som er med på å generere nye virksomheter, skape møteplasser og trekke kapital og dyktige mennesker til byen. Sammen med en særpreget bebyggelse og et rikholdig kulturtilbud, er dette med på å gjøre Trondheim - og antakelig Trøndelag - mer attraktiv. Trondheim er en node i mange sosiale nettverk, som både formelt og uformelt spiller en viktig rolle i koordineringen av ulike typer aktiviteter. Gjennom Adresseavisen er Trondheim det mediemessige midtpunktet i hele Midt-Norge. Byen er stor nok til at regionen kan ta opp konkurransen om lokaliseringen av nasjonale knutepunktfunksjoner. Og Trondheim er viktig som regionens ansikt utad. Kort sagt: Hvis Trondheim ikke fantes, ville hele landsdelen ha stått langt svakere rustet. Vi vet at regioner uten større byer har større tilbakegang enn regioner som har større byer (Hidle m.fl., 2005).

Spørsmålet er om Trondheim også utgjør en ressurs for resten av regionen på andre måter. I forbindelse med regional næringsutvikling, er det gjerne de sentrale kunnskapsmiljøenes bidrag til nyskaping og omstilling i den øvrige regionen som understrekes. Hvordan dette ivaretas i Trøndelag, er det vanskelig å ha noen formening om. Så vidt vi kjenner til, finnes det ingen kartlegging av det innovasjons- og kunnskapsmessige

samspillet i Trøndelag. Det går an å ta for seg samarbeidsrelasjoner og utviklingsprosjekter som foregår i regi av NTNU, SINTEF, Leiv Eriksson Nyskaping, høgskolene i regionen, Arena Midt-Norge osv., men det vil være en stor jobb å gå fra enkeltteksempler til en samlet oversikt. Hidle m.fl. (2005) peker på at Trondheim er svakere næringsmessig integrert med sitt omland enn for eksempel Bergen og Kristiansand. Det inntrykket vi har, er at høgskolene har et betydelig regionalt engasjement, men at NTNU og SINTEF i stor grad tilhører en annen verden. Vi må gå ut fra at bruken av Trondheim som ”kunnskapsreservoar” vil avhenge av personlige nettverk, bransje- og sektorvise forskjeller og avstanden til landsdelshovedstaden.

Når politikerne ynder å snakke om ”storbyen som motor”, er det derfor ingen god metafor (se også Karlsen (2004)). Trøndersk næringsliv er ikke én stor maskin, og Trondheim er langt fra den eneste ”motoren” som sikrer vedlikehold og utvikling av de mange bedriftene og nærings- og kunnskapsmiljøene som finnes. Her var kanskje Trøndelagskomiteen ærligere. Den pekte på at Trondheim på mange områder betjener et større omland. Multiplikatoreffektene av nye tiltak er større i Trondheim enn i andre deler av Trøndelag. Følgelig var det viktig å bygge opp om landsdelssenteret. Komiteen gikk blant annet inn for å utvikle undervisnings-, forsknings- og sykehusmiljøet og fremme det den kalte ”forskningspreget industri”. Komiteen tok ikke utgangspunkt i at veksten ville bli jevnt fordelt i hele landsdelen. Den forventet sterk vekst i Trondheim, en viss vekst for andre tettsteder og nedgang for resten av Trøndelag.

”Trondheims dominerende innflytelse kan på den ene side synes å skape vansker for vekst i landsdelen for øvrig, men på den annen side bør Trondheims sterke ekspansjon kunne gi grunnlag for utvikling i nærliggende sentra. Nærliggende sentra vil kunne ta kraft til egen vekst fra det store sentrum. Sentra som ligger et stykke fra Trondheim, bør enten ha en egen sterk vekstkraft og/eller ligge så vidt langt fra det store sentrum at dets tiltrekningskraft på grunn av avstanden er noe svekket” (s. 54).

For Trøndelagskomiteen fantes det med andre ord et element av konkurranse, som i dag har en tendens til å bli underkommunisert. I et saksframlegg til formannskapet i Trondheim i september 2006 blir det likevel satt ord på problemene:

”Fra en distriktskommunes perspektiv kan styrking av universitet, høgschooler og forskningsinstitusjoner lett bli ansett som saker av særlig interesse for Trondheim og som mindre viktig enn spørsmål knyttet til næringsutvikling i utkantene. Utfordringen vil her være å lete etter felles gevinster. Dersom utdanning, teknologi og innovasjon skal ha et sterkere fokus i fylkesplan og samhandlingsprogram, må det begrunnes i at det vil tjene hele regionen” (arkivsaksnr. 06/32171, s. 5)

Snarere enn å gjenta frasene om ”storbyen som motor”, er det denne utfordringen som må plukkes opp. For dersom de sentrale utdannings- og forskningsinstitusjonene i Trondheim ser økt regionalt samarbeid som en skrekkevisjon, som vil hindre dem i bestrebelsene på å kunne hevde seg i den internasjonale akademiske verden, fungerer ikke kompetansemiljøene i Trondheim som en ressurs for regionen. Og hvis distriktsutvikling bare blir oppfattet som støttetiltak til tradisjonell virksomhet for å opprettholde bosettingsmønsteret, et det heller ikke lett å finne noen fellesnevner. Her handler det både om brobygging og om en differensiert politikk. Trøndelagskomiteen, med sin teknokratiske tilnærming, ga ikke mye hjelp akkurat på dette punktet: ”Det vil vær et avveinings- og hensiktsmessighetsspørsmål å finne den riktige vekselvirkning mellom byen og distriktet” (s. 55). Men tankene om regionforstørring, senterstruktur, arbeidsdeling og utvikling av varierte næringsmiljøer kan fortsatt være nyttige ledetråder. Alt er ikke like viktig, relevant og mulig alle steder.

6.3 Felles fylkesplan og nye regiondannelser

Det regionale plansamarbeidet i Trøndelag kan sees som en del av den nye regionbyggingen i Norge. Samarbeidet er spesielt ved at en felles fylkesplan er lagt til grunn. Ellers er det mange likhetstrekk i forhold til hva som foregår gjennom Vestlandsrådet, Agderrådet, BTV-samarbeidet, Landsdelsutvalget osv. (Arbo, 2005). Som vi har vært inne på tidligere, gikk de to fylkeskommunene inn i samarbeidet med motsatt utgangspunkt: Sør-Trøndelag ønsket en sammenslåing, mens Nord-Trøndelag var opptatt av å vise at det gikk an å samarbeid uten å gå til ekteskap. Disse standpunktene ser ikke ut til å ha blitt endret. Begge partene har imidlertid en avventende holdning til den bebudede forvaltnings- og regionreformen. Spørsmålet som her kan reises, er om plansamarbeidet i Trøndelag rommer noen erfaringer som kan være relevante med tanke på reformen. Vi vil i denne forbindelse drøfte tre temaer: planlegging som katalysator, samkjøring av beslutningsprosesser og regionalt lederskap for de mange regioner.

6.3.1 Planlegging som katalysator

Plansamarbeidet i Trøndelag viser at felles planlegging kan fungere som en katalysator i en regionbyggingsprosess. Vi har pekt på at det samarbeidet som er utviklet, er blitt begunstiget gjennom en rekke forhold. Samtidig var det selve planarbeidet som satte fart på prosessen og ga Trøndelagsrådet nytt liv. En felles fylkesplanprosess ser dermed ut til å kunne være en god måte å tilrettelegge et innledende samarbeid på. Fylkesplanarbeid er en definert oppgave som strukturerer samarbeidet. Det finnes prosedyrer, kompetanse og erfaring i fylkeskommunene. Planarbeidet skaper en arena. Det gjør partene kjent med hverandre, slik at det kan bygges tillit. I utformingen av planen er det nødvendig med overordnede diskusjoner om veivalg og strategiske prioriteringer. Prosessen krever også medvirkning og synlighet. Planarbeidet er et utgangspunkt for å bygge saksrettet samarbeid med andre aktører, som i neste omgang kan bli viktige pådrivere og støttespillere for å videreutvikle samarbeidet. Som Paul Olav Berg (2001) påpeker, kan planlegging betraktes som en opplæring i å tenke helhets- og fellesskapsløsninger for utviklingen av samfunnet (Berg, 2001).

Etableringen av et samarbeid kan selvsagt skje på flere måter. Det kan tuftes på en politisk erklæring eller en samarbeidsavtale. Men som vi har sett i Trøndelag, kan felles fylkesplan være et bra alternativ. En fylkesplan som er godkjent i statsråd har en annen status enn en separat intensjonserklæring. Og hvis flere samarbeidspartnere allikevel driver sitt eget kommune- og fylkesplanarbeid ved siden av, vil det dels kunne innebære unødvendig dobbeltarbeid, og dels være en kilde til mer sprikende prioriteringer. Dette blir for eksempel trukket fram i evalueringen av BTV-samarbeidet. I Buskerud, Telemark og Vestfold omfatter forsøket i utgangspunktet samferdsel, næringsutvikling, regional planlegging og internasjonalt arbeid, men regional planlegging er minst utviklet, noe evaluatorene beklager "da planprosessen på sitt beste kan brukes som redskap for involvering og forankring – nettopp det BTV-forsøket mangler" (Finsrud og Hildrum, 2006: 27-28).

Erfaringene fra Trøndelag kan tilsi at det muligens vil være en fordel å legge noe mer innsats i den innledende fasen. Det er viktig å systematisere tilgjengelig informasjon og søke å etablere en felles virkelighetsforståelse. Dette kan legge grunnlaget for klarere prioriteringer. Det kan også være fornuftig å prøve å involvere og forplikte både kommuner og statlige sektormyndigheter i større grad enn hva som ble gjort under utviklingen av Felles fylkesplan. Men dette bør ikke forstås som en anbefaling om en tilbakevending til et mer rasjonalistisk planleggingsideal.

Nils Brunsson (1985) er blant de forfatterne som har studert grunnproblemet knyttet til alle organiserte beslutninger; nemlig hvordan avveiningen av beslutningsalternativer under notorisk utilstrekkelig informasjon kan lede til effektive handlinger. Han peker på at organisasjoner i dag står overfor uoversiktlige omgivelser og uklare sammenhenger mellom mål og midler. Det er sjelden at beslutninger kan hvile på sikker kunnskap og tillit til utfall. Organisasjoner er derfor henvist til å absorbere denne usikkerhet. Brunsson setter det hele på spissen ved å si at de må oppgi egne rasjonalitetskrav og gå over til irrasjonelle former for beslutninger. Han mener at det er en konflikt mellom høy beslutningsrasjonalitet og høy handlingsrasjonalitet. For jo mer en organisasjon søker å innhente fullstendig informasjon, klarlegge alle alternativer og vurdere mulige konsekvenser, jo mer blir den paralyisert handlingsmessig. Prosessen er uendelig, og det skapes bare mer uoversiktighet og flere tvetydigheter. Effektiv handling forutsetter i stedet at det fokuseres på noen få og kontrasterte alternativer, som det knyttes resultatforventninger, motivasjon og verdier til. Beslutningsprosessene må med andre ord forskyves fra en kognitivt dominert saksdimensjon til en normativt dominert sosialdimensjon. Det finnes ingen optimale løsninger. Usikkerhetene kan bare overvinnes ved at man klarer å mobilisere til handling og skape tro på de valgene som gjøres. Selve beslutningene må nødvendigvis bli mer impresjonistiske.

Brunsson går svært langt når han argumenterer for at organisasjoner må filtrere vekk motstridende forventninger, forenkle informasjon og redusere sine opsjoner for å være handlingsdyktige og beholde en operasjonell rasjonalitet. Han peker likevel på et sentralt dilemma. En vei ut av dette kan være å jobbe med scenarier og "regional foresight" (se for eksempel Bood og Potsma, 1997; Chermack, 2004; Fink m.fl., 2004; Cariola og Rolfo, 2004; Tsoukas og Shephard, 2004; Albrechts, 2005). Trøndelag har allerede erfaring med dette gjennom scenarieprosjekter ledet av Tor Selstad (Selstad, 2000, 2002).

Hovedpoenget med scenarier er ikke å forutsi en bestemt framtid, men å åpne for alternativer. Arbeidet skal bidra til en tematisering av mulige og ønskelige framtider. Til forskjell fra framskrivninger og trendforlengelser, som vi kan ty til når vi er rimelig sikre på hvordan utviklingen vil bli, er scenariemetoden basert på å la usikkerhetene få spille seg ut i form av alternative framtidsbilder. Scenariene skal være mulige, logiske og konsistente. Dessuten skal de beskrive de seriene av handlinger og hendelser som kan lede fram til de ulike framtidsbildene. Et viktig siktemål er å utvide blikket og fange opp et større mulighetsrom. Scenariearbeidet skal gi økt beredskap og evne til å tilpasse seg nye omstendigheter. Det skal også bidra til å utfordre eksisterende forestillinger og tydeliggjøre de antagelsene og forventningene som vi i dag handler på grunnlag av. Ved å stimulere fantasi, vekke debatt og skape engasjement, er arbeidet selv et bidrag til å forme framtida. Visualiserte framtidsbilder står sentralt i en visjonsorientert planlegging som ønsker å appellere til mer enn fornuften.

6.3.2 Samkjøringen av beslutningsprosesser

Debatten om kommunesammenslåing versus interkommunalt samarbeid har vært en gjenganger i kommune-Norge. Det er en debatt som har handlet om nye og mer krevende oppgaver for kommunene, høyere kompetansekrav, tilgang til tjenester, effektiviseringsgevinster, forsvar av etablerte posisjoner og arbeidsplasser, lokaldemokrati, nærhet mellom innbyggere og folkevalgte. I det siste har det også blitt en diskusjon om manglende politisk oversikt, styring og kontroll i forbindelse med interkommunale samarbeidsarrangementer (jfr. ECON, 2006). Felles fylkesplan er et interkommunalt samarbeid. Hva er fordelene og ulempene ved denne modellen sett i forhold til et sammenslått Trøndelag?

Enkelte av våre informanter har sagt at for å samarbeide, må man jo være flere parter. Underforstått: Hele poenget faller bort om ikke dagens institusjoner blir opprettholdt. Det er selvsagt riktig at dagens plansamarbeid har en forankring i tre forskjellige institusjoner, men landsdelsplanlegging kommer ikke til å bli mindre aktuelt med en ny trøndelags-region. Det er likevel et element av sannhet i påstanden: Samarbeidet om Felles fylkesplan har fått en ekstra kraft nettopp på grunn av at det er tre parter som har gått sammen. Selv om de har engasjert seg på ulike premisser, har de skapt noe nytt. Det er oppstått en ny situasjon, som åpner andre perspektiver. Vi tror at opplevelsen av å gå foran og gjøre noe historisk, har vært med på å tilføre arbeidet entusiasme. Det er blitt skapt en dynamikk ved at tre ulike organisasjoner er brakt i nærkontakt og må forholde seg mye mer aktivt til hverandre. I dette ligger det også en viss konkurranse. De vil gjerne måle seg med hverandre og kunne hevde seg overfor hverandre. De må hele tiden følge med på hva de andre gjør. Det gjelder både å passe på og å finne på. Dermed har samarbeidet gitt gode muligheter for kryssbefruktning. Trekløveret har kunnet lære av hverandre.

Når arbeidet med Felles fylkesplan har fått den plass som det har fått hos alle tre samarbeidspartnerne, henger det utvilsomt sammen med at dette er et nytt prosjekt som de deler. Det krever en annen oppmerksomhet og oppfølging fra samtlige. Samarbeidet tiltrekker seg også større oppmerksomhet utenfra. En annen fordel er at de tre partene til sammen bringer inn en større kontaktflate og flere nettverk. Det er mange som denne gangen får en befatning med planarbeidet. Vi har ikke kunnet gjøre noen sammenligning i forhold til tidligere kommune- og fylkesplanprosesser, men ifølge våre informanter har dagens plansamarbeid involvert langt flere på både den politiske og den administrative siden.

Hvis det samme arbeidet skulle ha foregått innenfor rammen av én ny storregion, ville det antakelig ha blitt mer likt den vanlige fylkesplanleggingen. Men her kommer tids-dimensjonen inn: Nyetablerte regioner vil nok også bli preget av pionerånd og en innledende følelse av å være med på et nybrottsarbeid. Tilsvarende må vi gå ut fra at spenningene ved det første møtet etter hvert kommer til å fortape seg i det eksisterende plansamarbeid i Trøndelag. Hvis samarbeidet mellom de tre går over til å bli rutine, er det grunn til å tro at gløden vil bli svekket.

Tallenes logikk blir ofte oversett. Georg Simmel (1968), som var opptatt av de sosiale relasjonene og deres former, understreket antallets betydning. Han mente at i de sosiale vekselvirkningene mellom aktører, skjer det viktigste spranget i overgangen fra et forhold mellom to (en dyade) til et forhold mellom tre (en triade). Dyaden kjennetegnes ved intimitet og ansvar for hverandre. Dette gjør det vanskelig å erstatte medlemmene. De forholder seg til hverandre som 'du' og 'jeg'. Den tredje er den fremmede som trenger inn og sprenger intimiteten. Den tredje får en ambivalent posisjon som bindeledd og formidler. Med tre (eller flere) skapes det et 'vi'. Deltakerne er lettere å bytte ut. Det oppstår en annen dynamikk. I triaden åpnes det for skiftende allianser. Plikter og ansvar kan veltes over på den tredje. Simmel sier at dyadens hovedformer er kamp/strid, arbeidsdeling/bytte og over- og underordning. Triadens hovedform er konkurranse. Samtidig kan den tredje part opptre som dommer – som moderator og regulator. Med overgangen fra to til tre blir dialogen til alteritet. All interaksjon og kommunikasjon viser i en eller annen forstand til en tredje.

Dette er et viktig poeng i forhold til plansamarbeidet i Trøndelag, hvor det er tre parter som samarbeider. Mange av våre informanter har trukket fram Trondheims rolle som megler og brobygger. Det var også formannskapet i Trondheim som høsten 2003 tok klart til orde for at de to fylkene skulle samordne det videre planarbeidet med sikte på å

utarbeide en felles fylkesplan. Dette var en betingelse for Trondheims medvirkning. Det at de er tre, gjør med andre ord en forskjell. Det hadde vært en ganske annen situasjon hvis det kun var de to fylkeskommunene som deltok. På samme måte ville samarbeidet fått en annen karakter dersom det bare omfattet en landsdelsregion og Trondheim kommune.

Det vi ser som de største svakhetene ved dagens interkommunale løsning, er problemene med å få samkjørt og synkronisert alle planvedtakene. Det er svært krevende å kjøre fulle behandlingsrunder i alle relevante organer i de tre samarbeidende institusjonene, og på toppen av det hele følge opp sakene i Trøndelagsrådet. Mange møter og stramme tidsfrister skaper belastninger og unødvendige gnisninger. Dette forsterkes ved at de tre institusjonene er nokså ulike. Nord-Trøndelag er vanligvis den mest operative partneren. Det skyldes det parlamentariske systemet og den politisk-administrative kulturen i dette fylket. Nord-Trøndelag var frifylke i 1986-1991, har lenge hatt mye utviklingsmidler til rådighet og har kjørt mange RUP-prosesser. Det er også medlem av Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Fylket har derfor lange tradisjoner når det gjelder regionalt utviklingsarbeid og sektorovergrepene innsats i nær kontakt med kommunene. Sør-Trøndelag ser ut til å ha det svakeste administrative grepet. Fylket er mindre samkjørt og opptrer mindre samstemt utad. Planarbeidet følges ikke opp ovenfra på samme måte som i Nord-Trøndelag. For Trondheim kommune er regionalt utviklingsarbeid et nytt arbeidsfelt

Dagens samarbeidsløsning gir også Trøndelagsrådet en uklar status. Rådets hovedformål er fastsatt slik (Vedtekter for Trøndelagsrådet § 1):

”Med utgangspunkt i felles fylkesplan for Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag og andre felles interessefelt skal Trøndelagsrådet arbeide for Trøndelags interesser, bidra til koordinering av aktiviteter og fremme samarbeid mellom de interesserte parter.

Dette skal skje gjennom å:

- Identifisere felles utfordringer
- Initiere fellestiltak
- Koordinere og følge opp felles prosjekter
- Felles opptreden i viktige saker for regionen
- Fatte vedtak i viktige saker for regionen

Trøndelagsrådet kan opptre på vegne av fylkeskommunene/Trondheim kommune, fatte vedtak og gi selvstendige uttalelser i viktige saker, innenfor rammen av vedtak og fullmakter i egen organisasjon.

Innenfor de samme rammer har rådets leder og nestleder – i hastesaker – fullmakt til å opptre på vegne av Trøndelagsrådet når det gjelder spørsmål som uten tvil er viktig for hele Trøndelag.

Rådet kan dessuten fungere som styringsgruppe for felles utviklingsprosjekter og for felles forsøk, herunder også saksområder/oppgaver som blir delegert fra staten.”

Trøndelagsrådet er dermed delegert en viss myndighet. Som vi har sett, har dette utløst en del kritikk som går ut på at et indirekte valgt organ har fått for stor makt. Grunnleggende sett er likevel Trøndelagsrådet et konsensusorgan, med de begrensningene som dette setter. Rådet kan bare fatte vedtak når det er et flertall bak i alle de tre samarbeidende institusjonene. Hvis et flertall av representantene fra én av partene går imot, kan det ikke treffes beslutninger. Det hadde vært vesentlig enklere om Trøndelagsrådet hadde vært det øverste organet for en samlet region. I en ny storregion ville fortsatt politiske og geografiske skillelinjer ha gjort seg gjeldende, men det ville vært mulig å fatte

alminnelige flertallsbeslutninger. På den andre siden er nettopp konsensuskravet i flere sammenhenger trukket fram som en styrke ved Trøndelagsrådet. Den kommunikative dynamikken som kreves i et konsensusorgan sies å ha vært medvirkende til etableringen av et nært fellesskap og gjensidig forståelse mellom hovedaktørene i planprosessen.

En annen effekt av de krevende interne prosessene, er at det utadrettede arbeidet begrenses. Med et sekretariat på tre personer, legger de interne planprosessene beslag på for mye av den administrative kapasiteten. Dette går ut over den eksterne alliansebyggingen og innsatsen for å få kommuner, regional stat og andre offentlige myndigheter tyngre involvert i det regionale utviklingsarbeidet. Vi har allerede påpekt tilløpene til ansvarsapulverisering i oppfølgingen av plantiltakene. Fordelingen av tiltak på tre forskjellige institusjoner, med ulike rutiner og administrative systemer, gjør det vanskelig å holde oversikt. Én region ville her kunne ha sørget for en bedre koordinering og mer effektiv oppfølging, især hvis den hadde klart å ta med seg det beste fra hver av de tre samarbeidsinstitusjonene.

6.3.3 Regionalt lederskap for de mange regioner

I diskusjonen om en ny forvaltningsreform har både KS og en rekke fylkeskommuner tatt til orde for at det må skapes store og slagkraftige regioner som kan overta større oppgaver og mer myndighet og ansvar fra staten. Samtidig blir det understreket at de statlige sektorenes geografiske inndeling må gjøres mer kongruent i forhold til de nye regionene. Det må skapes et territorielt sammenfall mellom de nye regionene og myndighetsområdene til andre offentlige organer. En slik opprydding er nødvendig for å få til en bedre koordinering på tvers av sektorer og nivåer. Lappeteppet av statlige regionale inndelinger vanskeliggjør folkevalgt regional samordning (Knudsen, 2005). På den andre siden blir det gjerne tegnet et enhetlig bilde av dagens fylkeskommuner og de nye regionene, som hevdes å stå for det territorielle i motsetning til det sektorielle (Amdam, 2003). Til forskjell fra de regionale statsetatene og fristilte enhetene, representerer de folkevalgte politikerne på regionalt nivå hele regionen. De regionale forvaltningsorganene bringer en motvekt inn i det offentlige forvaltningssystemet mot de dominerende sektorinteressene (Gorpe m.fl., 2000).

Men når region settes lik territoriell logikk og nasjon lik funksjonell eller sektoriell logikk, hoppes det over at også de nasjonale politikerne har en territoriell forankring og at de regionale forvaltningsorganene selv er funksjonelt spesialiserte og sektoriserte. De faktiske samarbeidsmønstrene tar mange former. Som vi tydelig ser i Trøndelag, skjer det via prosjekter og ulike partnerskapsarrangementer en økende delegering og fragmentering av styringen. Disse samarbeidsoppleggene har en variabel geometri. For hver satsing avtegner det seg en egen region, som har sine grenser (Hansen m.fl., 2006). Her er noen inkludert og andre ekskludert. Gjennom prosjekter i alle slags gevanter foregår det en konstant nydanning og omforming av den regionale mosaikken. Troen på at sterke regioner og overlappende jurisdiksjoner skal bringe en etterlengtet helhet, uttrykker dermed et håp om en oversikt og klarhet som fortløpende ser ut til å gå tapt gjennom måten hele det regionale utviklingsarbeidet drives på. Regionalt utviklingsarbeid vil si å forholde seg til de mange regioner. I stedet for klare hierarkiske relasjoner, står vi overfor kooperative forbindelser, som omfatter offentlige organer i samarbeid med nærings-, arbeids- og samfunnsliv knyttet til forskjellige territorielle nivåer. Dette ble fanget opp i Kommuneplan for Trondheim 2001-2012, hvor det heter:

”Trondheim fungerer som et regionsenter i eget fylke, for hele Trøndelag og for en midtnordisk euroregion. Det finnes også senterfunksjoner som strekker seg mot Møre og

Romsdal og Nordland, bl a når det gjelder oljevirkksomhet. Vår region blir definert på ulike måter, avhengig av hvilke spørsmål som er aktuelle” (s. 10).

Denne situasjonen gjør regionalt lederskap ekstra viktig. Når politikken emigrerer fra de folkevalgte organene og forgreiner seg ut i et mangfold av prosjekter og partnerskap, trengs det felles utviklingsperspektiver og noen som binder ressurser og aktiviteter sammen. Det gjelder å slippe til eller dyrke fram ledere – fra offentlig eller privat sektor – som evner å formulere visjoner og utvikle fokuserte strategier sammen med andre. De må kunne bygge nettverk, skape samarbeid og drive fram prosesser på en troverdig og overbevisende måte. Samtidig må de folkevalgte organene ivareta en form for meta-styring. De må kunne samle seg om overordnede mål, trekke opp rammer og sørge for at de ulike virksomhetene har en legitimitet.

Det springende punktet er hva som er de relevante regionene. Som vi har vært inne på, finnes det allerede mange konkurrerende regioninndelinger: Vi har for eksempel Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen, som er et samarbeid som har eksistert siden 1978, og som omfatter Trondheim, Stjørdal, Melhus, Malvik, Skaun, Klæbu, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Selbu som observatør. Samarbeidsutvalget har særlig fokusert på arealbruk og transport, og har blant annet utarbeidet ”Ny giv for Trondheimsregionen 2002-2011”, som er en fylkesdelplan med retningslinjer for kommunal planlegging. Går vi utenom storbyen, har vi Regionsamarbeidet Frostating, som ble etablert i 1997. Dette omfatter kommunene Meråker, Stjørdal, Frosta, Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer og Verran. Samarbeidet skal bidra til en positiv utvikling av næringsliv og offentlig service i regionen gjennom utbygging av infrastruktur, løsning av fellesoppgaver og bygging av kraftfulle allianser.

Videre har vi Byer i Midt-Norge, som siden 2004 er etablert som et samarbeid mellom Trondheim, Steinkjer, Namsos, Verdal, Levanger, Stjørdal, Røros, Orkdal og Kristiansund. Siktemålet her er å gjøre regionen sterkere og sette fokus på bedre tjenester til innbyggerne og et mer konkurransedyktig næringsliv. Samarbeidet omfatter næringsutvikling, samferdsel, kultur, helse, sosial omsorg og utdanning. Så har vi selvsagt dagens fylkeskommuner og det samarbeidet som er etablert via Felles fylkesplan. I tillegg henvises det i mange sammenhenger til Midt-Norge, som inkluderer trøndelagsfylkene og hele eller deler av Møre og Romsdal. Den statlige helseregionen, SpareBank 1, Industrikraft, TINE, Frostating lagmannsrett og Mattilsynet er blant de virksomhetene som er organisert etter en slik inndeling, mens Statens vegvesen også har med Sunnmøre i sin ”Region midt”. Denne regionen svarer omtrent til Adresseavisens sendeflate, som omfatter 65 kommuner og strekker seg fra Vefsn i nord til Kristiansund i sørvest og Tolga i sørøst (Hidle m.fl., 2005). Ut over dette har vi diverse samarbeidsarrangementer som gjelder hele Midt-Skandinavia eller Midt-Norden, slik som Midtnordenkomiteen - Nordens Grønne Belte, Interreg-prosjektene ProMidNord og NECL samt SØT-samarbeidet (Sundsvall, Østersund og Trondheim).

Summerer vi opp alle de ulike styrings- og samarbeidsvariantene som finnes, kan vi si at debatten om en to- eller trenivåmodell i norsk forvaltning er misvisende. Vi har minst åtte nivåer: kommuner, interkommunalt samarbeid, storbyregioner, fylker, landsdels-samarbeid, transnasjonale grenseregioner, et mylder av statlige regioner og den statlige sentralmakten. I forbindelse med Felles fylkesplan, er referanserammen *landsdelen* Trøndelag. Hvis Trøndelag eller Midt-Norge blir en ny region, har Felles fylkesplan og samarbeidet i Trøndelagsrådet lagt et godt grunnlag for en videre integrasjon av de fylkeskommunale virksomhetene, inklusivt nye tilleggsoppgaver. Gjennom plan-samarbeidet er det etablert tettere kontakt både politisk og administrativt, og partene har utviklet en felles politikk på viktige områder. Men Trondheim kommune vil formodentlig

ikke være en del av denne kabalen. Det er heller ikke sikkert at det blir opprettet nye landsdelsregioner med utvidede "prerogativer". Hele forvaltningsreformen kan renne ut i sanden.

I så fall kan det tenkes flere scenarier: Det minst sannsynlige er at alt blir ved det gamle; at dagens forvaltningssystem fortsetter som om ikke noe har skjedd. En annen utviklingsvei er at dagens fylkeskommuner forvitrer og at det settes i gang en omfattende kommunesammenslåing. Det vil si at det regionale mellomnivået forsvinner og erstattes av større regionkommuner. Gitt den demografiske og økonomiske fordelingen som vi finner i Trøndelag, med aksene Orkdal – Verdal som regionens tyngdepunkt, ser vi her konturene av en stor og dominerende Trondheimsregion, omgitt av mer marginale regionkommuner. Bare Trondheim vil da ha tyngde nok til å kunne overta oppgavene til dagens fylkeskommuner. Trondheim kommune har for eksempel allerede en forsøksvirksomhet med overføring av ansvar for kollektivtrafikk, fylkesveier, prioritering med hensyn til riksveier og transportordning for funksjonshemmede. En slik utvikling vil innebære at vi også i Trøndelag får en storbyledet næringspolitikk etter samme mønster som i Bergen, Stavanger (Stavanger-regionen Næringsutvikling), Kristiansand (Knutepunkt Sørlandet) og Oslo (Samarbeidsalliansen Osloregionen) (Farsund, Leknes og Ellingsen, 2006). Resultatet vil antakelig bli en forsterket sentraliserings- og konsentrasjonsprosess i Trøndelag.

En alternativ mulighet er at fylkeskommunene består, men bare som fellesorgan for distriktskommunene, slik ordningen var fram til 1964. I en slik modell vil vi ha storbyregioner supplert med fylkeskommuner som samler de mer tynt befolkede områdene av landet. Dette vil i Trøndelag kunne bety at Nord-Trøndelag fylkeskommune består og eventuelt får med seg deler av dagens Sør-Trøndelag, mens Trondheimsregionen dekker resten. Som fylkeskommune er Nord-Trøndelag en av de mest funksjonsdyktige og respekterte i landet, med tette nettverk og mange partnerskap innenfor grensene av "egen familie" (Fortrinnsutvalget, 2006: 36). Fylkeskommunen skulle dermed ha et godt utgangspunkt for et forlenget liv. Men det nye norgeskartet kan også innebære en mye klarere todeling av den nasjonale politikken i form av en storbysentrert vekst- og innovasjonspolitik og en utkantsentrert utjevningsspolitikk. Utkantpolitikken får her først og fremst et sosialt fortegn. Den skal bidra til å opprettholde et grunnleggende servicenivå i distrikter med befolkningsnedgang og en aldrende befolkning. I en slik situasjon vil tiltaksfylket Nord-Trøndelag havne i et dilemma: Skal det akseptere den nye rollen, eller skal det satse på å utvide nettverkene og styrke alliansene i forhold til storbyen Trondheim?

Hvilken retning utviklingen kommer til å ta, vil for det første avhenge av hva som skjer med den nasjonale forvaltningsreformen. For det andre vil det avhenge av hvilken av de mange regiondannelsene i Trøndelag og Midt-Norge som det utkrystalliserer seg et aktivt lederskap for. Hva kommer de sentrale aktørene til å satse på? Slik det ser ut nå, er det Trondheim kommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune som har de viktigste nøklene.

6.4 Konklusjoner

Plansamarbeidet i Trøndelag representerer etter vår vurdering et spennende forsøk, som kaster lys over vilkårene for planlegging, styring og demokratisk ledet utviklingsarbeid i dagens samfunn. Samarbeidet har brakt de to fylkeskommunene og Trondheim kommune tettere sammen. Det er trukket opp visjoner for Trøndelags utvikling. Regionens fremste folkevalgte organer har vært i stand til å opptre enhetlig overfor sentrale myndigheter i viktige saker, og det er initiert en rekke utviklingsprosjekter som vil kunne få betydning.

Samarbeidet har vist at trøndelagspolitikerne ønsker å definere og gi et innhold til den regionale utviklerrollen gjennom en egendefinert regional politikk. Hva som vil komme ut av arbeidet, er det likevel for tidlig å si noe om. Vi har i denne rapporten prøvd å oppsummere noen av de viktigste erfaringene som er høstet. Dessuten har vi pekt på ulike typer utfordringer som plansamarbeidet i Trøndelag står overfor.

Siden regionen nylig har vært gjenstand for en ekstern evaluering gjennomført av en ekspertgruppe fra OECD, har vi valgt å avrunde rapporten med noen kritiske kommentarer til den internasjonale ekspertgruppens vurderinger. På denne måten håper vi å kunne tydeliggjøre vår egen posisjon og bringe inn noen flere perspektiver.

OECD-teamets rapport trekker betydelige veksler på Sotarauta og Bruun (2002) og særlig på Bruun (2002). Hovedbudskap er at Trøndelag ikke utnytter de potensialene som ligger i å ha landets eneste tekniske universitet og høyere utdanningsinstitusjoner med til sammen over 30.000 studenter. Dette er vi enig i, og det er grunn til å understreke at en bedre utnyttelse av disse ressursene er en sak for mange parter - utdannings- og forskningsinstitusjonene, næringslivet, offentlige myndigheter på alle nivå og en rekke andre interessenter i regionen. Det er derfor viktig å følge opp det arbeidet som gjøres i forbindelse med StudiebyEN, Campusutvikling i Trondheim 2020, Trådløse Trondheim, Ideportalen, Innovasjon Midt-Norge, Instrumenteringsklyngen i Trøndelag, MedITNor og alle de andre prosjektene som foregår med og uten Trøndelagsrådets medvirkning.

Det er vanskeligere å følge OECD-teamet på andre punkter. I omtalen av Felles fylkesplan heter det: "The plan lacks strategic focus; it contains the ingredients, but not the recipe for the future" (Sotarauta m.fl.; 2006: 45). Det er liten tvil om at planen spriker. Dette var vi inne på i kapittel 2.3. Spørsmålet er om en kan forvente større stringens og konsistens i en politisk plan som skal dekke en hel landsdel. Derneft er det grunn til å spørre om det finnes en klar oppskrift som isteden burde ha vært valgt. OECD-teamet mener tydeligvis det. De maner fram det kommende verdiskapingsgapet som vil oppstå etter oljen, og tar til orde for en langt sterkere satsing på kunnskapsbasert vekst med utgangspunkt i de høyere utdannings- og forskningsinstitusjonene. Det må satses på de beste og de fremste. Sett fra en regional synsvinkel, er dette en elitistisk strategi som vil ha liten folkelig forankring. Den er langt mer selektiv enn det Trøndelagsrådet har lagt opp til.

Med en slik strategi blir det mindre viktig å fremme nyskaping og omstilling i det etablerte næringslivet. Den fanger ikke opp kreative og initiativrike miljøer som ikke nødvendigvis er fokusert på høyteknologisk innovasjon. Det samme gjelder satsingsområder som barn og unges oppvekstmiljø, ungt entreprenørskap, stedsutvikling, kultur og bred deltakelse. Strategien betyr en kraftig innsnevring av det regionale utviklingsarbeidet. Politikerne vil være nødt til å distansere seg fra det meste av den skapende virksomheten i landsdelen. En slik ensidig satsing vil sannsynligvis bety slutten på det samarbeidet som nå er etablert i forbindelse med Felles fylkesplan og Trøndelagsrådet. Hvis dette samarbeidet har en styrke, slik vi har argumentert for, er det langt fra sikkert at ekspertgruppen gir et godt svar på hvordan regionen bedre kan utnytte sine potensialer. Regional utvikling handler ikke bare om næringsutvikling, og næringsutvikling handler ikke bare om høyteknologisk industri.

Et annet viktig ankepunkt i OECD-rapporten er fraværet av kraftfulle utviklingskoalisjoner. "In Trøndelag, there is no powerful development coalition; instead there are disconnected sub-coalitions for individual projects" (Sotarauta m.fl.; 2006: 48). Vi har også karakterisert utviklingsarbeidet i Trøndelag som fragmentert. Dette er ikke unikt for Trøndelag. Men vi mener at ekspertgruppen undervurderer Felles fylkesplan og den rollen som Trøndelagsrådet etter hvert har fått. Det er betydelig overlapp og kontakter på

tvers, og Trøndelagsrådet er blitt et sentralt knutepunkt i mange av de utviklingsorienterte nettverkene som finnes. Igjen er det en elitistisk strategi som OECD-teamet anbefaler: De etterlyser et sterkt lederskap, bestående av toppfolk innenfor næringsliv, høyere utdanning og offentlig forvaltning. Det vil si at det legges vekt på ressurssterke deltakere og effektive gjennomføringspartnerskap. Det åpnes ikke opp for noen bredere diskusjon knyttet til de grunnleggende spørsmålene om hvor man skal gå og hvilke verdier og prinsipper det skal bygges på. Strategier som legger vekt på effektive gjennomføringspartnerskap, toner vanligvis ned betydningen av mangfold, variasjon og kreativitet. Demokratiske hensyn er også av underordnet betydning. OECDs ekspertgruppe ser for seg at de folkevalgte organene kun skal sanksjonere de beslutningene som treffes uformelt i toppfolkenes partnerskap.

Når OECD-teamet skal forklare hvorfor forskningsbasert nyskaping og kunnskapsbasert vekst ikke blir tatt mer alvorlig i Norge, viser de til mangelen på en dyptgripende krise, slik Finland opplevde etter Sovjetunionens sammenbrudd. Problemet er med andre ord at vi har det for godt i Norge. Dette minner om gammel offiserstenkning: "Det er krigen som gjør en mann til en mann". Egentlig burde vi vært langt mer sultne, ærgjerrige og innstilt på krevende omstillinger og tøffe tak. Dette gir rapporten en profetisk grunntone: "Vend om, vend om, mens det ennå er tid!". Det er helt riktig at store reformer og omstillinger vanligvis har en krisebakgrunn. Krisesituasjoner tvinger fram en leting etter alternativer og øker viljen til å akseptere forandringer. Men dette kan samtidig være prosesser med store konflikter og høye sosiale kostnader. Selv om motivasjonen er lavere, er ressursforutsetningene for omstilling mye bedre i gode tider. Så i stedet for å be om krise, er kanskje veien heller å synliggjøre inadekvate løsninger, peke på positive utfordringer og prøve å øke aspirasjonene. Det er ut fra dette at vi vil gi våre anbefalinger.

6.5 Anbefalinger

Våre anbefalinger er rettet mot både sentrale og regionale myndigheter. I forhold til *sentrale myndigheter* vil vi anbefale at følgende punkter blir tatt i betraktning:

- Se nærmere på sammenhengen mellom regional utviklingsplanlegging og miljøpolitisk planlegging. Vår undersøkelse viser at dette er former for planlegging som har ganske ulik karakter. Det er stor forskjell på plan som samhandlingsarena og plan som bindende rettsdokument for løsning av arealkonflikter. Regional utviklingsplanlegging har ingen institusjonell forankring i Miljøverndepartementet. For å knytte sammen plan og virkemidler for regional utvikling, bør en tilbakeflytting av den relevante planleggingsenheten fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet vurderes.
- Lag nasjonale retningslinjer for kommunal og regional planlegging. Det er viktig at de sentrale myndighetene engasjerer seg i planleggingen på lavere nivå. Ut fra det vi kan se, har det ikke kommet noen oppfølging på de to rundskrivene som Miljøverndepartementet laget i 1998 om "Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen" (Rundskriv T-2/98) og "Arbeidet med fylkesplanene" (Rundskriv T-3/98 B). Dette er snart ti år siden.
- Skap mekanismer som gjør at de statlige sektormyndighetene på ulike politikk-områder er forpliktet til å involvere seg i den regionale planleggingen og til å ta hensyn til de planene som blir trukket opp. Kollektiv handling kan sikres gjennom fastlagte prosedyrer, tekniske standarder, profesjonelle normer, felles

ideologier og felles interesser. I regionalt utviklingsarbeid spiller felles identitet og regionale forpliktelser en viktig rolle.

- Legg til rette for at felles fylkesplanlegging blir tatt i bruk som en forberedelse til nye regiondannelser. Erfaringene fra Trøndelag viser at fylkesplanlegging kan fungere som en plattform og katalysator for samarbeid. Selv om etableringen av nye regioner vil kreve mange organisatoriske omlegginger, kan felles fylkesplanprosesser være et nyttig skritt på veien.
- Styrk rollen som regional utviklingsaktør. For at aktører i nærings- og samfunnslivet skal oppleve de regionale folkevalgte organene som nyttige og drivende samarbeidspartnere, må det kobles flere virkemidler til den regionale planleggingen. De nye regionene må få færre sentrale føringer på bruken av de regionale utviklingsmidlene og bli tilført flere oppgaver, slik at de kan ta på seg et større gjennomføringsansvar. Forvaltningsreformen krever tydelige grep ovenfra.

Når det gjelder de *regionale* myndighetene, vil vi understreke de følgende punktene:

- Sett inn mer egne ressurser. Det er i dag for liten øremerket administrativ kapasitet knyttet til arbeidet. Alle samarbeidspartnerne må gjøre Felles fylkesplan og samarbeidet i Trøndelagsrådet til et sentralt ansvar. De må sørge for at den interne saksforberedelsen og beslutningsprosessene fungerer best mulig, og de må være villig til å investere i de utvalgte satsingene både finansielt, administrativt og mentalt.
- Sørg for en god oppfølging av samhandlingsprogrammene. Ledelse, ansvarsforhold, medvirkning og ressursinnsats må defineres tydeligere. Prosjektdeltakerne bør gis stor frihet med hensyn til utformingen av tiltakene, men det må formuleres klare mål for hva som skal oppnås i hver periode. Målene må være realistiske og mulige å etterprøve. Det må også lages bedre rutiner og systemer for dokumentasjon og rapportering.
- Spiss satsingen om færre innsatsområder og større tiltak. Det er viktig at plan-samarbeidet har en tematisk bredde og ser næringsutvikling, samferdsel, utdanning, forskning, kultur og stedsutvikling i sammenheng. Men det bør velges ut noen hovedakser i samarbeidet med tilhørende fyrtårn. Trøndelagsrådets opprinnelige kriterier må fastholdes.
- Foreta en vurdering av partnerskapene. Eksisterende partnerskapsavtaler og samarbeidsarrangementer bør gjennomgås med sikte på å klargjøre hvordan disse samsvarer med de politiske målsettingene som er trukket opp. Likeledes bør det vurderes hvilke partnerskap som skal formaliseres og hvilke som kan ha karakter av løst koblede nettverk.
- Legg vekt på å få inn nye samarbeidspartnere og støttespillere. Skal planarbeidet sette spor, trengs det både flere ideer og mer gjennomføringskraft bak de prioriterte tiltak. Det kan gjøres mer for å involvere næringslivet, utdannings- og forskningsinstitusjonene og kreative kulturmiljøer i Trøndelag i det regionale utviklingsarbeidet. Det samme gjelder kommuner, regionråd, Fylkesmann og ulike statlige myndigheter.
- Oppretthold en løpende debatt om hvordan demokratiske verdier ivaretas i alle ledd av planprosessen. Det vil neppe være mulig å lage et regelverk for alle eventualiteter, men forholdet mellom politikk og administrasjon og mellom

folkevalgte organer og partnerskap må stadig tematiseres gjennom åpen diskusjon.

- Sørg for offentlig oppmerksomhet. Det gjelder å skape en bred interesse for plansamarbeidet, den felles utviklingsinnsatsen og Trøndelagsrådet som fellesorgan. Virksomheten må kommuniseres aktivt. For å fremme engasjement og gi arbeidet legitimitet, må de strategiske prioriteringene gis en tydelig begrunnelse, det må være klare linjer og det må frambringes synlige resultater.
- Viderefør samarbeidet. Det drives i dag et dyktig utviklingsarbeid i regi av Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. De tre samarbeidsinstitusjonene ser ut til å utfylle hverandre på en god måte. De utfordringene og dilemmaene som det blir pekt på i denne rapporten, bør derfor brukes som et utgangspunkt for konstruktiv nytenkning og søking etter enda bedre løsninger. Samarbeidet i Trøndelagsrådet, med Felles fylkesplan som fundament, er et åpent eksperiment med mange læringsmuligheter.

Litteratur

- Albrechts, L. (2005): Creativity as a drive for change, *Planning Theory* 4 (3): 247-269.
- Amdam, R. (2003): Legitimerande regional planlegging. Forskningsrapport nr. 50. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning.
- Andersson, Å. E. og Strömquist, U. (1988): *K-samhällets framtid*. Stockholm: Prisma.
- Angell, E. og Ringholm, T. (2006): Iverksetting av planprodukt og planprosess. Evaluering av felles fylkesplan 2005-2008 for Trøndelag. Delrapport II. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Ansell, C. (2000): The networked polity: Regional development in Western Europe, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (3): 303-333.
- Arbo, P. (1989): Prosjektmakeriets logikk. Fra modernisering til reføydalisering. FORUT notat nr. 5/89. Tromsø: Forskningsstiftelsen ved Universitetet i Tromsø.
- Arbo, P. (2002): Partnerskap – den nye universalløsningen? *Plan* nr. 6: 4-11.
- Arbo, P. (2004): Kan innovasjon planlegges?, i Arbo, P. og Gammelsæter, H. (red.) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Arbo, P. (2005): Fylkesplanlegging og regional samstyring. Arbeidsnotat. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Arbo, P., Angell, E. og Ringholm, T. (2005): En plan som ikke var planlagt... Evaluering av felles fylkeplan 2005-2008 for Trøndelag. Delrapport I. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Arbo, P. og Benneworth, P. (2006): Understanding the regional contribution of higher education institutions: A literature review. Paris: Organisation of Economic Co-operation and Development (<http://www.oecd.org/dataoecd/55/7/37006775.pdf>)
- Berg, P. O. (1998): Regionalpolitisk avdeling – en vital 30-åring!, i Sand, U. (red.) *Kommunaldepartementet 1948-1998 – lokaldemokrati og velferd*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

- Berg, P. O. (2001): Distriktpolitikk gjennom regional planlegging – en historikk, *Kart og Plan* 61: 243-253.
- Bood, R. og Potsma, T. (1997): Strategic learning with scenarios, *European Management Journal* 15 (6): 633-647.
- Bradland, T. E. (2001): Innovasjon i Sør-Trøndelag. STEP rapport 04/2001. Oslo: STEP.
- Brox, O. og Handegård, O. (1974): Landsdelsplan for Nord-Norge. Kritikk og alternativ. Utvidet og revidert med tilleggskommentarer til St.meld. nr. 108 (1972-73) og nr. 33 ((1973-74). Stensilserie A. Institutt for samfunnsvitenskap. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Brunsson, N. (1985): *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: Wiley.
- Bruun, H. (2002): Building Policy Networks. A Comparative Study of Public Attempts to Create, Coordinate, and Stimulate High-Technology in Turku, Finland, and in Trondheim, Norway, i Sotarauta, M. og Bruun, H. (red.): *Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy*. Nordregio Report 2002: 3. Stockholm: Nordregio.
- Cariola, M. og Rolfo, S. (2004) Evolution in the rationales of foresight in Europe, *Futures* 36: 1063-1075.
- Chermack, T. J. (2004): Improving decision-making with scenario planning, *Futures* 36: 295-309.
- Christensen, S. og Kreiner, K. (1991): *Prosjektledelse under usikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Considine, M. (2002): The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (1): 21-40.
- Czarniawska-Joerges, B. (1992): *Styrningens paradokser. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts Juridikförlag.
- Cyert, R. M og March, J. G. (1963): *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- De Bono, E. (1996): *Serious Creativity. Using the Power of Lateral Thinking to Create New Ideas*. New York: HarperCollinsBusiness.
- ECON (2006): Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Rapport 2006-057. Oslo: ECON Analyse.
- Fainstein, S. S. (2005): Planning theory and the city, *Journal of Planning Education and Research* 25 (2): 121-130.
- Farsund, A. A. og Leknes, E. (2003): By og region i næringspolitikken: Solo eller samspill? Arbeidsnotat RF-2003/252. Stavanger: Rogalandsforskning.

- Farsund, A. A. og Leknes, E. (2005): Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser. Rapport RF-2005/058. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Farsund, A. A., Leknes, E. og Ellingsen, W. (2006): Storbyene og regionnivået. Arbeidsnotat IRIS-2006/057. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Fink, A., Siebe, A. og Kuhle, J.-P. (2004): How scenarios support strategic early warning processes, *Foresight: the Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy* 6 (3): 173-185.
- Finsrud, H. D. og Hildrum, J. (2006): På vei mot en ny region? Evaluering av regionforsøket i Buskerud, Telemark og Vestfold. Rapport nr. 4/2006. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Fortrinnsutvalget (2006): Våre fortrinn. Nord-Trøndelags fortrinn ved en forvaltningsreform. Sluttrapport fra et eksternt utvalg. Steinkjer: Nord-Trøndelag fylkeskommune.
- From, J. og Stava, P. (1988): Røynsler med fylkesplanlegginga, i Naustdalslid, J. (red.) *Kommunal styring*. Oslo: Samlaget.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Stuerungsverständnisses in der Raumplanung, *disP* 163: 16-27.
- Fürst, D. og Knieling, J. (2004): Innovation und Konsens – ein Widerspruch? Lösungsstrategien für die Regionalentwicklung, *Raumforschung und Raumordnung* 62 (4-5): 280-289.
- Gaffikin, F. og Sterrett, K. (2006): New visions for old cities: The role of visioning in planning, *Planning Theory & Practice* 7 (2): 159-178.
- Gorpe, P., Sigfridson, R. og Nilsson, J. E. (2000): Regionalpolitiken i praktiken – ett länsperspektiv. Rapport 7 til den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000: 87). Stockholm: Nordstedts.
- Hansen, T., Hanssen, G.S., Heløe, L.A. og Stigen, I.M. (2006): Den regionale stat – enhet og mangfold. NIBR-rapport 2006:9. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hatling, L. (2001): Innovasjon i Nord-Trøndelag. STEP rapport 03/2001. Oslo: STEP.
- Hermansen, T. (1972): Development poles and related theories: A synoptic review, i Hansen, N. M. (red.), *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: The Free Press.
- Hidle, K., Lysgård, H. K., Cruickshank, J., Farsund, A. A., Fosse, J. K., Leknes, E., Nesje, L. M. og Rydningen, A. (2005): Samspill i fem norske byregioner. Sluttrapport. FoU-rapport nr. 4/2005. Kristiansand: Agderforskning.

- Hogwood, B. W. og Gunn, L. A. (1984): *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Ibert, O. (2003): Projekte und Innovation. Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation, *Raum und Raumforschung* 1-2: 3-12.
- Ibert, O. (2005) Wie lassen sich Innovationen planen? *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10: 599-607.
- Jacobsen, K. D. (1970): Institusjonelle betingelser for planlegging: administrative problemer i norsk regionalpolitikk, i Stokke, A. J. (red.), *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jakobsen, S.-E. og Rusten, G. (2000): Foreign direct investment in non-metropolitan Norway. An analysis of strategies, objectives and autonomy. SNF arbeidsnotat 57/00. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Jakobsen, S.-E., Rusten, G., Haugaard, T., Fløysand, A. og Kvinge, T. (2000): Foreign firm location and local multiplier effects. The case of Norwegian industrial towns. SNF arbeidsnotat 79/2000. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Johansson, M. (2006): Urbanisering, storstäder och tillväxt. En kunskapsöversikt kring sambandet mellan städer och ekonomisk tillväxt. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Karlsen, J. (2004): Mindre byers rolle for regional utvikling. Prosjektrapport nr. 23/2004. Kristiansand: Agderforskning.
- Knudsen, J. P. (2005): "Et bredt partipolitisk forlik er nødvendig og mulig", i Knudsen, J. P. (red.) *Sterke regioner – Forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Knudsen, J. P., Moen, B., Persson, L. O. Skålnes, S. og Steineke, J. M. (2005): Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng. Working Paper 2005: 1. Stockholm: Nordregio.
- Kunzmann, K. R. (2005): Creativity in planning: a fuzzy concept?, *disP* 162: 5-13..
- Kvinge, T. (2001): Internasjonalt eierskap i norske regioner. Omfang og utvikling. Fafo-rapport 347. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Lloyd, R. (2006): *Neo-bohemia. Art and Commerce in the Post-Industrial City*. New York: Routledge.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mead, G. H. (1962): *Mind, Self and Society. From the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Musterd, S. og Ostendorf, W. (2004): Creative cultural knowledge cities: perspectives and planning strategies, *Built Environment* 30 (3): 189-193.

- Mydske, P. K. (1988): Utviklinga av regional planlegging i Noreg, i Naustdalslid, J. (red.) *Kommunal styring*. Oslo: Samlaget.
- NOU 1984: 21A Statlig næringsstøtte i distriktene. Bygdeutvalget.
- NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
- NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.
- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.
- O'Toole, L. J. Jr. og Meier, K. J. (2004): Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks, *Public Administration Review* 64 (6): 681-693.
- Papadopoulos, Y. (2003): Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments, *European Journal of Political Research* 42 (4): 473-501.
- Parr, J. B. (2005): Perspectives on the City-Region, *Regional Studies* 39 (5): 555-566.
- Peck, J. (2005): Struggling with the creative class, *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (4): 740-770.
- Pierre, J. (2000): Introduction: Understanding governance, i Pierre, J.(red.), *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996): The new governance. Governing without government, *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rokkan, S. og Lipset, S. (1967): Cleavage structures, party systems, and voter alignment: An introduction, i Lipset, S. og Rokkan, S. (red.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- Rusten, G., Kvinge, T. og Jakobsen S.-E. (1999): Internasjonalt eierskap i norsk næringsliv – Omfang og effekter nasjonalt og regionalt. SNF-rapport 24/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Rusten, G. Jakobsen, S.-E. og Kvinge, T. (2000): Foreign direct investments and regional effects: The case of Norway. SNF arbeidsnotat 60/00. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Sahlin-Andersson, K. og Söderholm, A. (eds.) (2002): *Beyond project management. New perspectives on the temporary – permanent dilemma*. Malmö: Liber.
- Scharpf, F. W. (1994): Games real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations, *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27-53.
- Schreiner, P. (1970): Planlegging og politikk, i Stokke, A. J. (red.), *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Selstad, T. (2000): Landsdelsanalyse Trøndelag., 1930-2030. Forskningsrapport nr. 57/2000. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Selstad, T. (2002): Trøndelags romlige utvikling. Historier og scenarier 1030-2030. Rapport nr. 2 fra Trøndelagsprosjektet. Serie A, Nr. 3, Avhandlinger og rapporter, Geografisk institutt. Trondheim: NTNU.
- Siebel, W., Ibert, O. og Mayer, H.-N. (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur, *Leviathan* 29 (4): 526-543.
- Simmel, G. (1968): *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesammelte Werke* 2. Berlin: Dunker & Humblot.
- Sjøholt, P. (1970): Innstilling fra Trøndelagskomitéen, *Norsk Geografisk Tidsskrift* 24: 108-110.
- Sotarauta, M. og Bruun, H. (red.) (2002): Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy. Nordregio Report 2002: 3. Stockholm: Nordregio.
- Sotarauta, M., Dubarle, P, Gulbrandsen, M. og Nauweleers, C. (2006): Peer Review Report: Trøndelag (Mid-Norway Region), Norway. Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- St. meld. nr. 87 (1966-67) Om distriktsplanlegging. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 33 (1992-93) By og land hand i hand. Om regional utvikling. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2004-2005) Kultur og næring. Oslo: Kultur- og kyrkjedepartementet.
- Sørensen, E. (2004): "Democratic governance and the role of public administrators", i Bogason P., Kensen, S. og Miller, H. (red) *Tampering with Tradition: The Unrealized Authority of Democratic Agency*. Lanham, Md.: Lexington Books.
- Sørensen, E. (2005): Local politicians and administrators as meta-governors, Paper presentert på NOPSA's XIV Nordic Political Science Conference, Reykjavik, 11.-13. august 2005.
- Teece, D. J., Pisano, G. og Shuen, A. (1997): Dynamic capabilities and strategic management, *Strategic Management Journal* 18 (7): 509-533.
- Trøndelagskomitéen (1969): Innstilling fra Trøndelagskomitéen. Oppnevnt ved kongelig resolusjon av 20. august 1965. Innstillingen avgitt 11. juli 1969. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Tsoukas, H. og Shephard, J. (2004): *Managing the Future. Foresight in the Knowledge Economy*. Oxford: Blackwell Publishing.

Weber, M. (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Westhagen, H. (2002): *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.

Aars, J., Fimreite, A. N. og Homme, A. (2004): *Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner*. Bergen: Rokkansenteret.

Aasetre, J. og Haugum, M. (2006): *Innovasjonssystemet i Nord-Trøndelag. En vurdering blant aktører i innovasjonssystemet*. Notat 2006: 5. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.