

Jørgen Amdam og Roar Amdam

Bypolitikk i Møre og Romsdal



HØGSKULEN I VOLDA



MØREFORSKING

VOLDA

2004

Prosjekttittel	Bypolitikk i Møre og Romsdal
Prosjektansvarleg	Høgskulen i Volda
Prosjektlei	Jørgen Amdam
Finansiering	Møre og Romsdal fylke
Forfattarar	Jørgen Amdam og Roar Amdam
Ansvarleg utgjevar	Høgskulen i Volda
ISBN	82-7661-196-6
ISSN	0805-6609
Sats	Roar Amdam
Distribusjon	http://www.hivolda.no/fou

Arbeidsrapportserien er for faglege og vitskaplege arbeid som ikkje fullt ut stettar krava til forskingsrapportar. Det kan vere delrapportar innanfor større prosjekt, eller læremateriell knytt til undervisningsføremål. Arbeidsrapportane skal vere godkjende av anten dekanus, gruppelei, prosjektlei (for IAAI: instituttleiar) eller ein annan fagperson dei har utpeika og forskingskoordinator ved HVO. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

Forord

Denne arbeidsrapporten er utarbeidd på oppdrag frå Møre og Romsdal fylke. Rapporten er å rekne som eit innspel i debatten om korleis det nye einskapsfylket kan utvikle si rolle som regional utviklingsaktør. Rapporten drøftar mellom anna dei tre byane Kristiansund, Molde og Ålesund si spesielle rolle i Møre og Romsdal, men understrekar at byane ikkje må sjåast isolert frå sine omland. Byane er også senter i arbeids-, bu- og serviceregionar (ABS-regionar) som har utvikla seg til funksjonelle einingar over tid. Desse regionane har så langt ikkje stått fram som sterke regionalpolitiske aktørar, og rapporten drøftar korleis fylket kan styrke både regionane og sin eigen legitimitet som regional utviklingsaktørar med å trekke ABS-regionane og dermed byane meir med i fylkesplanarbeidet.

Volda, mars 2004

Forfatarane

Innhald

Forord.....	3
Innhald.....	4
DEL 1.....	5
BYUTVIKLING OG BYPOLITIKK FOR MØRE OG ROMSDAL.....	5
Byane si rolle i det moderne samfunnet.....	6
Bystruktur og byutvikling i Møre og Romsdal.....	9
Skisse til bypolitikk for Møre og Romsdal.....	23
Satsing på tettstad, kommune eller region?.....	27
DEL 2.....	30
FYLKESPLANLEGGING OG BYPOLITIKK FOR MØRE OG ROMSDAL.....	30
Frå fordelingsregime til utviklingsregime.....	31
Institusjonsbygging og legitimerande regional planlegging.....	34
Todelinga av samfunnsplanlegginga.....	39
Skisse til regionalisering av fylkesplanprosessen.....	42
Tilvisingar.....	45

DEL 1.

BYUTVIKLING OG BYPOLITIKK FOR MØRE OG ROMSDAL

Av Jørgen Amdam

Byane si rolle i det moderne samfunnet

Danning av byar er nært bunde til danning av sivilisasjonar og kulturar. Ei bydanning er ofte ein følgje av at funksjonar eller aktivitetar krev at mange individ må vere samlokaliserte. Aktivitetar og folk krev produkt og tenester av ulike slag og meir folk til å produsere og transportere dei, noko som i neste omgang også krev varer og tenester, det ein ofte kallar ringverknader. Byar har i dag mange av dei same funksjonane som då dei første byane vart danna:

- *Kult.* Mange av dei første kjende byane var knytt til dyrking av gudar. Eit tempel med presteskap og tilhøyrande tenester danna i seg sjølv ei konsentrert busetjing av folk – ein by, så lenge folk var villig til å finansiere aktiviteten. Sjølve aktiviteten kunne ha mange former og kunne gå føre seg i avgrensa periodar av året, finansierast gjennom offergåver m.m. I ein del tilfelle har spesielle hendingar skapt slik bydanning på stadar som elles neppe hadde vore byar eller tettstadar. Det er ein glidande overgang til mange andre kulturelle aktivitetar som er viktige byfunksjonar i dag, og der spesielt dei store byane har eit mangfald av spesielt sjeldne funksjonar og som er med på å auke aktivitets- og attraktivitetsnivået deira. I Møre og Romsdal er ingen av byregionane spesielt dominert av religiøse aktivitetar, men jazzfestivalen i Molde, operaveka i Kristiansund og matfestivalen i Ålesund er døme på slike aktivitetar i lag med permanente aktivitetar som Teatret vårt i Molde.
- *Utdanning og kunnskapsutvikling.* Slike aktivitetar vart tidleg utvikla som bydannande aktivitetar, mellom anna for å utdanne presteskap og dermed i stor grad samlokaliserte med kult-aktivitetar. Ei stor opphoping av velutdanna folk som i slike universitetsbyar viser seg å ha ei stor innovativ kraft, har vore svært viktig for spesielt forskingsbasert innovativ verksemd og nyskaping. I Europa vart universiteta tidleg viktige bydannande faktorar. Byar som Lund, Uppsala, Oxford, Cambridge m.m. er gode døme på dette. I Møre og Romsdal ville Ørsta/Volda-regionen neppe hatt same folketal som i dag (ca. 18.000) utan dei ca. 250 arbeidsplassane og over 2000 studentane ved Høgskulen i Volda. Også i Molde og Ålesund betyr høgskuleaktivitetane ein del.
- *Statleg verksemd – politikk, administrasjon, vern.* Med ulike former for statsdanning oppstår også byar. Administrasjonsbyar som Molde eller ein hovudstad som Oslo er typiske døme. Styresmaktene treng eit system av folk for å krevje inn skatt, til å sørge for av lover og reglar vert handheva, til utgreiingsarbeid m.m., og slik konsentrasjon skaper også byar og tettstadar – som kommunesenter. I tillegg er ”garnisonsbyar” og ”festningsbyar” døme på at samling av soldatar også krev tenester og skaper ringverknader. Dette betyr svært lite i Møre og Romsdal.
- *Handel og transport.* Bydanning er også eit resultat av aukande spesialisering i samfunn. Overgangen frå sjølvberging til handverk m.m. skapte byar og tettstadar, spesielt knytt til stadar med gode kommunikasjonar. Topografi og transport vert spesielt viktig i slike samanhengar. Kor langt er folk villig til å reise for å få tak i varer og tenester eller kor dyrt/vanskeleg er det å transportere varer/tenester (rekkevidde)? Dette fører til utvikling av ein senterstruktur bygd på slik verksemd. Under elles like forhold er regelen at dess større omland og dess meir sentral plassering i eit slikt omland, dess større blir byen og dess fleire servicefunksjonar har byen både i typar og tal. Eit anna forhold er at om eit område har stor eksport eller import av varer og det må skje ei omlasting frå til dømes land til sjø, så er denne omlastingsplassen også ein fordelaktig lokaliseringstad for mange aktivitetar som

lager, handel og vidareforedling. Kommunikasjonsknutepunkt er i det heile gunstige lokaliseringsstadar for aktivitetar som er avhengig av transport. I Møre og Romsdal var svært mykje av tettstaddanninga knytt nettopp til dette . Lokaliseringa av dampskipsskaraia var ein viktig lokaliseringsfaktor for dei første eigentlege tettstadane i fylket. Byar som Ålesund og Kristiansund er lokalisert der dei er som gode hamner nært knytt til leia på norskekysten og fjordsystemet for transport til og frå omlandet. Spesielt for Ålesund har det vore ein fordel at det var lange avstandar både til Bergen og Trondheim. Fiskeeksport var sjølvstøtt også ein avgjerande faktor både i Kristiansund og Ålesund.

I moderne tid finn ein igjen dei same bydannande faktorane og prosessane – gjerne med eit nytt innhald og ny styrke, men også ein del nye:

- *Industrialisering og post-industrialisering.* Spesielt den engelske industrialiseringa var i seg sjølv bydannande. Dei store jern- og stålverka, tekstilfabrikkane m.m. kravde mange tilsette som budde nær fabrikkene og som dermed skapte ein by gjennom ringverknader. Lokalisering av råvarer som kol/energi og jernmalm var ofte avgjerande – typiske døme er Manchester i England, men også dei einsidige industristadane i Noreg (Sunnalsøra). Utviklinga frå handverk til verkstad til fabrikk slik som på bygdene på Sunnmøre (tekstil, møbel og skipsbygging) og i Romsdal (konfeksjon og skipsbygging) har vore svært viktig for by- og tettstaddanninga i fylket. Ulsteinvik, Ørsta, Sykkylven, Stranda, Vestnes m.m. er i stor grad resultat av slik industrialisering. Internasjonalt er dei store byane i ferd med å gjere seg ”uavhengig” av eigen industri. Spesielt standardisert masseproduksjon kan i prinsippet gå føre seg kvar som helst i verda så lenge pris og kvalitet er konkurransedyktig, på grunn av stadig lågare transportkostnader. I staden for vareproduksjon er det distribusjon og serviceproduksjon som er dei moderne byane sin store styrke i dag. I ein moderne storby som Oslo-regionen er det nesten ikkje vareproduksjon igjen. Faktisk er sysselsettinga i ”bedriftsretta privat tenesteyting”, som mellom anna omfattar konsulentverksemd av ymse slag og reiseliv (26%), høgre enn sysselsettinga i primær- og sekundærproduksjon til saman (15%). ”Byane organiserer – omverda produserer”.
- *Transportrevolusjonen og byregionar.* Med den teknologiske revolusjonen og industrialiseringa skjedde det også ein transportrevolusjon – først frå segl og hest til dampbåt og tog, seinare revolusjonerte eksplosjonsmotoren all transport. Dette har også revolusjonert bydanning og byvekst. Dei gamle byane var i prinsippet avgrensa i omfang til det området ein kunne nå ved å gå eller ri dagleg. Dette skapte kompakte byar med svært mange typar aktivitetar tett samlokalisert, forureining m.m. Spesielt bilen har ført til at ein kan nå store område innan rimeleg reisetid. Soning, dvs. at funksjonar kan skillast frå kvarandre områdevis til dømes ved at forureinande og støyande verksemd kan lokaliserast andre stader enn bustaden, og ”forstadifisering” (urban sprawl) er direkte konsekvensar av dette. Intern sentralisering i byregionen er ein annan konsekvens. Med betring av kommunikasjonar ”breier” byen seg i omlandet og gjer dette meir byavhengig. Transportrevolusjonen har også gjort byane mindre avhengig av vareproduksjon i det nære omlandet. Dette er utviklingstrekk som ein også ser i Møre og Romsdal kanskje spesielt i Ålesund, der også overgangen frå sjø til land har ført til at Moa-området er den store vinnaren i handel og arbeidsplassar, og at aktivitetar og busetjinga er spreidd over eit stort område. Desse prosessane har gjort at i staden for å tenke på byen som eit punkt (som ein neste kunne med dei gamle, tette byane) må ein no tenke på byar som område – spesielt det som til vanleg vert kalla ein bu-, arbeids- og serviceregion (ABS). Til vanleg reknar

ein 45 min. som akseptabel reiseavstand ein veg i samband med arbeid, og innan eit slikt område ser ein at stadig fleire arbeider i sentrum eller i sentrumsnære område av byregionen. Ei spesiell utfordring for oss i Møre og Romsdal er at fjordar og fjell set klare grenser for storleiken til slike regionar.

- *Regional konkurranse og spesialisering - klynge.* Transportrevolusjonen har også endra konkurransevilkåra i samfunnet. Medan ein før hadde ein lokal verna marknad for produkt som var vanskeleg å transportere over store avstandar, som til dømes øl, finst slike produkt mest ikkje i dag. Dette har skapt ei heilt anna spesialisering mellom regionar enn før, og i aukande grad ser ein at regionar konkurrerer internasjonalt. Dette artar seg på mange måtar. For produkt og service som folk tradisjonelt må oppsøke, har auka mobilitet ført til at folk og føretak som ikkje er nøgde med regionale tilbod, kan reise til andre byregionar eller i nokre tilfelle bruke hjelpemiddel som Internet m.m. Ein ser også at i ein open verdsmarknad med konkurranse på pris og kvalitet, er det nokre regionar som greier seg betre i konkurransen om bestemte produkt enn andre. Det har skjedd ei betydeleg regional spesialisering dei seinare åra både knytt til vare- og serviceproduksjon. Område som har spesialisert seg på bestemte funksjonar, vert ofte kalla næringsdistrikt og er kjenneteikna med at spesielle næringar er langt hyppigare enn i "vanlege" distrikt. Om desse samstundes – i same område – er tett integrert med kundar, FoU og anna kunnskapsutvikling og design, underleverandørar m.m., kallar ein slike område ofte for "klynger". I Møre og Romsdal kan ein spesielt peike på møbelproduksjon, maritim verksemd og fiskeri som slike "klynger" – alle med tyngdepunkt på Sunnmøre. Samstundes er det normalt slik at storbyar har mange "klynger" å støtte seg til – nokre er i ekspansjon medan andre er i tilbakegang. Mindre byregionar er oftare prega av einsidigheit, med berre ei eller få dominerande næringar – ein kan snakke om einsidige byar på same måten som einsidige industristader. Om slike sviktar, vil byregionen sjølv ha store vanskar, som t.d. Kristiansund etter nedgangen i både klippfiskverksemd og skipsbygging. Statistisk ser ein at slik regional spesialisering er svært stabil over tid og vanskeleg å erstatte med ny verksemd, spesielt i mindre regionar.
- *Polysentrisk bystruktur.* Slik spesialisering har også ein annan konsekvens. I "storregionar" – dvs. område som er større enn dagpendlingsområde men likevel kommunikasjonsmessig og på andre måtar samanhengande, utviklar det seg "polysentriske bystrukturar", dvs. byområde med fleire og spesialiserte samverkande senter. Eit senter kan til dømes spesialisere seg innan utdanning, eit annan innan vareproduksjon, eit tredje innan handel, eit fjerde innan administrasjon m.m. I Møre og Romsdal er dette truleg mest påtateleg på Søre Sunnmøre alt i dag der Volda har sjukehus og høgskule, andre senter som Ørsta, Ulsteinvik og Fosnavåg er større innan handel, Ulsteinvik innan industriarbeidsplassar m.m. Til ein viss grad kan ein også seie at Molde har visse slike funksjonar i forhold til dei andre byregionane i fylket, spesielt Kristiansund. I europeisk samheng utviklar ein politikk for å stimulere relasjonar og utviklingsprosessar i område der det kan utviklast slike mangesenterstrukturar. Spesielt skjer det utanom storbyregionane for mellom anna å unngå for stor tilflytting til desse. I Møre og Romsdal bør det ligge godt til rette for slik politikk både nord og sør for Romsdalsfjorden. Langt på veg har vi alt to slike strukturar: Molde/Kristiansund med Sunndal og Surnadal og Ålesund/Ulstein/Ørsta/Volda.
- *Reiseliv.* Mobiliteten har auka betydeleg i det moderne samfunnet og med det også turisme og anna reiseliv. Reiseliv knytt til kultur og oppleving er svært viktige

byutviklende funksjonar i mange storbyar som New York, Roma, Paris, London, Dublin og også Oslo og Bergen. I tillegg ser ein at byar og tettstadar vert danna som ein følge av ulike former for attraktivitet – masseturisme (sol og sjø), spesielle opplevingar, spesielle kulturelle aktivitetar m.m. I Møre og Romsdal er spesielt Jugendbyen Ålesund og Geiranger slike fenomen som tiltrekkjer seg mange turistar og som skaper busetjing – men sesongen er for kort til at dette vert spesielt viktig. Men byane Molde, Kristiansund og Ålesund har ein viss posisjon som konferansebyar på den nasjonale marknaden.

- *”Fri busetjing” - attraktivitet.* Ein aukande del av innbyggjarane i eit land som Noreg er ikkje bunden av ei bestemt lokalisering for å skaffe seg inntekter, til dømes pensjonistar (vi har 600.000 over 67 år som vil auke til ca. 1,2 mill. i 2050), men også ein del frie yrke som kan arbeide frå bustaden (nettbrukarar, kunstnarar m.m.). Dette har internasjonalt ført til store folkevandringar av slike grupper, spesielt frå nord til sør som i USA og med tilhøyrande bydanning, ofte spesielle former som ”inngjerda byar” for pensjonistar i Florida, Mexico m.m. I Noreg har ein sett klare flyttetrendar til spesielt Sørlandet som heng saman med dette fenomenet, men også til spesielt Spania. Truleg betyr slike flyttingar lite positivt for byane og tettstadane i Møre og Romsdal, truleg har vi nettoutflytting av slike grupper frå vårt fylke. På den andre sida ser ein at nokre slike grupper flyttar på grunn av identitet, kultur m.m. Døme på dette er pensjonistar som har budd i større byar eller andre delar av landet, men har halde kontakt med oppvekststaden og flyttar tilbake som pensjonistar. Om ein stad greier å utvikle eit godt miljø for ein type aktivitet (til dømes opera eller animasjon), så vil den kunne tiltrekkje seg entusiastar og frie yrkesutøvarar innan feltet. Bulyst, identitet, aktivitet m.m. er svært viktig for denne typen av busetjing – både ved at ”folk stikk av” og ”folk flyttar til”.
- *Sosiale og kulturelle utfordringar.* Mobilitet og ”fri busetjing” har skapt andre utfordringar for byane. Internasjonalt føregår ei gigantisk folkevandring frå landbruksområde til byar og med busetjing i ulike former for sjølvorganiserte og sjølvbygde slumbyar. I vesten har byar alltid vore attraktive for arbeidssøkande, sosialt mistilpassa og lukkejegerar, mellom anna fordi den sosiale kontrollen er svakare enn i tradisjonelle samfunn, men også fordi byane gir betre grunnlag for verksemd av ulikt slag. Innvandring frå utviklingsland er ikkje noko unntak i så måte. Men med internasjonalisering og samfunnsutvikling prega av redusert sosial kontroll så aukar dei kulturelle, sosiale og kriminelle utfordringane spesielt i dei store byane.

Bystruktur og byutvikling i Møre og Romsdal

Regioninndeling

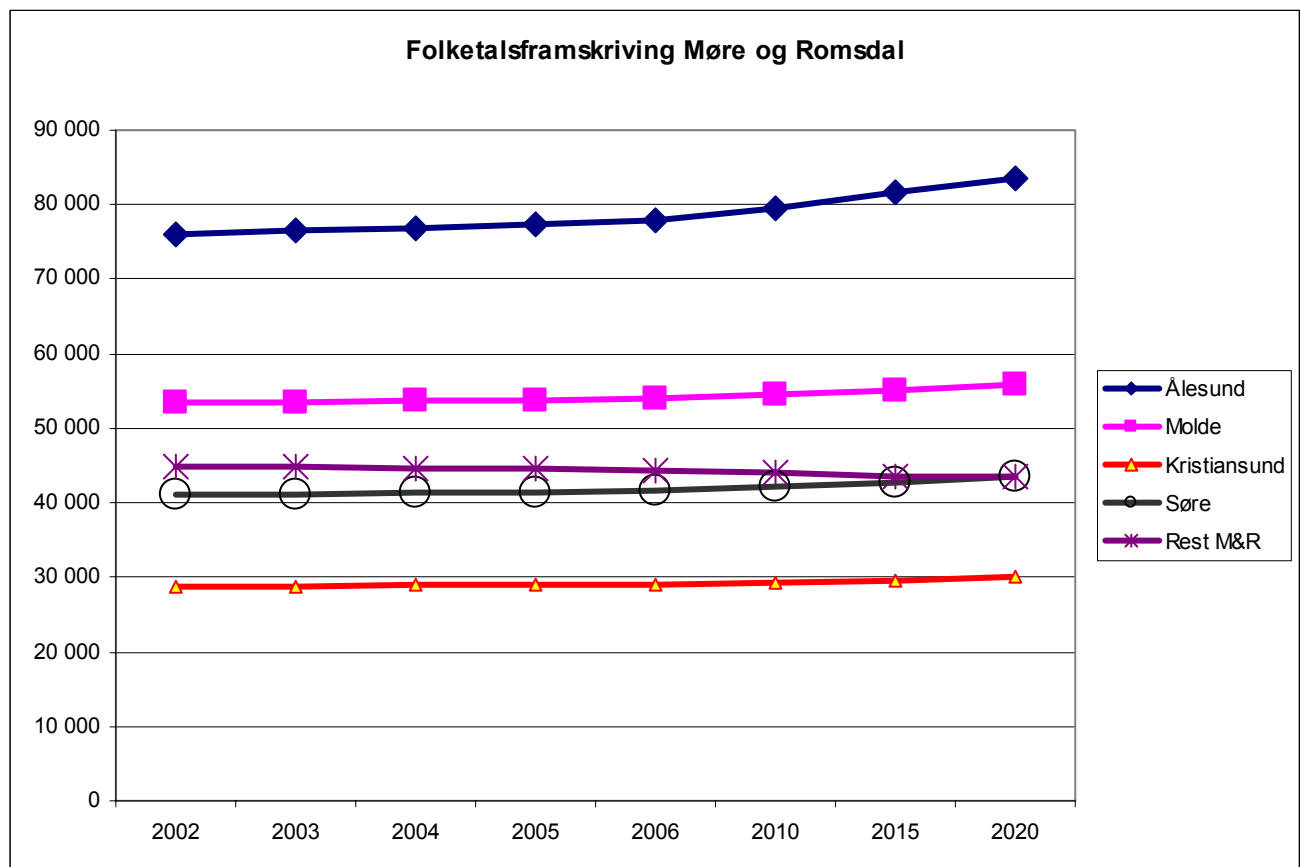
I St. meld. nr. 31 (2002-2003) ”Storbymeldinga” er det identifisert 6 ”storbyregionar” i Noreg (berre Oslo kan kallast ein internasjonal storby med over 1 mill. innbyggjarar i regionen), ingen av dei i Møre og Romsdal fylke. Nærast kjem Ålesundsregionen med 62.000 innbyggjarar i følge vedlegg 2 til meldinga (Ålesund, Ørskog, Skodje, Sula og Giske). Som peika på ovanfor må ein i dag studere regionar meir enn stader, og i Dag Juvkam (2002) si inndeling i bu- og arbeidsmarknadsregionar i Møre og Romsdal er dei største gruppert slik mellom anna med grunnlag i pendlingsstatistikk og med namn etter sentralkommunen:

1. Ålesund – 76.000: Kommunane Ålesund, Sula, Skodje Giske, Ørskog, Haram, Sykkylven og Stordal
2. Molde – 53.400: Kommunane Molde, Fræna, Aukra, Gjemnes, Eide, Nesset, Midsund, Vestnes.
3. Kristiansund – 28.700: Kommunane Kristiansund, Frei, Averøy og Tustna
4. Ulstein – 22.500: Kommunane Ulstein, Hareid, Herøy og Sande.
5. Ørsta/Volda – 18.500: Kommunane Ørsta og Volda.
6. Sunndal – 10.500: Kommunane Sunndal og Tingvoll.
7. Surnadal – 10.100: Kommunane Surnadal, Rindal og Halså.
8. Norddal/Stranda – 6.600: Kommunane Stranda og Norddal.

I tillegg kjem kommunane Vanylven, Rauma, Sandøy og Smøla, som i følge Juvkam ikkje er integrert i nokon større bu- og arbeidsmarknadsregion.

To av regionane, Ålesund og Molde, er klart større enn dei andre. Samstundes vil opninga av det nye Eiksundsambandet i 2007 føre til at regionane Ulstein og Ørsta/Volda vert ein region rekna i reisetid, folketal 41.000, dvs. den 3 største regionen. Det kan derfor vere aktuelt å operere med fire regionar med bypreg i fylket, den fjerde berre kalla ”Søre”. Figur 1 viser SSB si siste folketalsframskriving – midlare alternativ, med denne inndelinga.

Figur 1. Folketalsframskriving Møre og Romsdal. Kjelde SSB.no 2004.



Medan prognosen kan tyde på at Ålesundsregionen får sterk vekst, er det meir ”på det jamne” i dei tre andre byregionane og tilbakegang i resten av fylket.

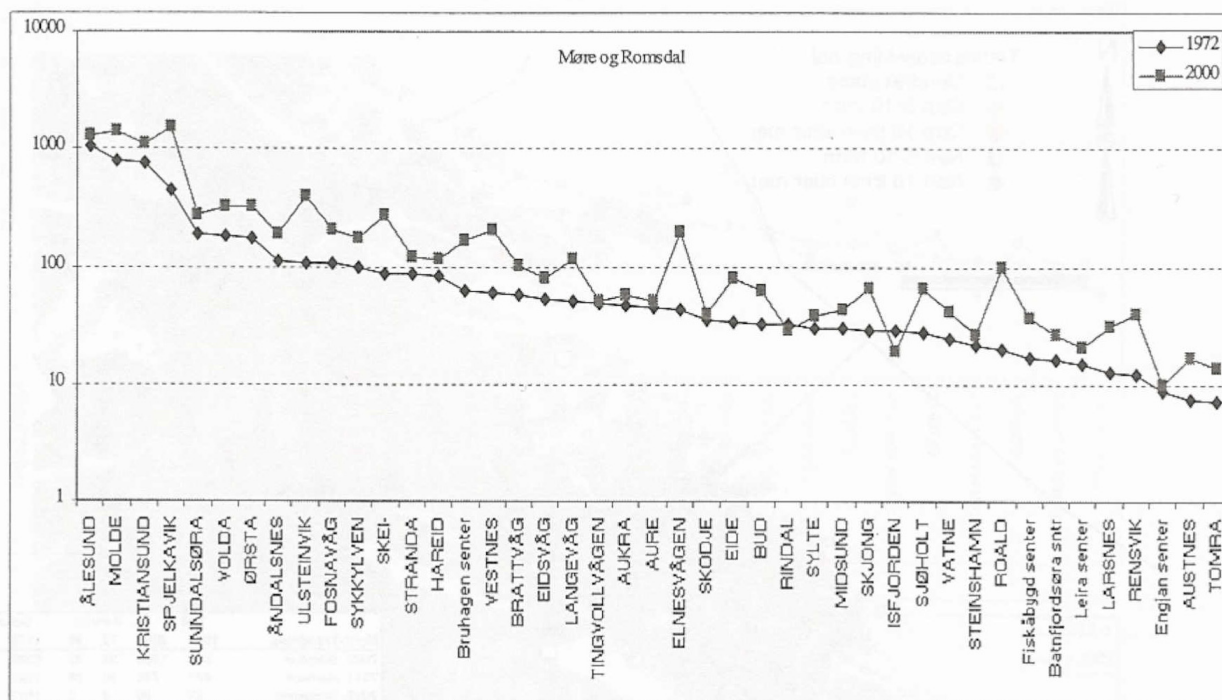
Funksjonalitet

Kva funksjonar har byane i Møre og Romsdal? Dette er mellom anna studert av Øystein Engebretsen. Lokaliseringa av i alt 40 private og offentlege servicefunksjonar er samanlikna i 1972 og 1999, frå postkontor som er det mest hyppige (516 i 1999) til universitet og vitskapleg høgskule (5). Kor mange funksjonar ulike stadar har, fortel mykje om kva rolle dei har i samfunnet, til dømes har byane Oslo, Bergen og Trondheim alle 40. Granskinga til Engebretsen er knytt til tettstadar. Stadane i fylket med meir enn 25 funksjonar i 1999 er vist i tabell 1. nedanfor i lag med endring frå 1972 til 1999. Nærast med 25 til 20 funksjonar kjem Sykkylven, Stranda, Fosnavåg, Brattvåg, Åndalsnes, Elnesvågen og Bruhagen.

Tabell 1. Tettstadar i Møre og Romsdal rangert etter funksjonar i 1999. Kjelde: Engebretsen 2001.

Stad	Omsetning mill. kr.		Servicefunksjonar		Busatte	
	1972	2000	1972	1999	1972	1998
Molde	797	1396	35	39	14400	18670
Kristiansund	771	1084	34	38	18049	16882
Ålesund	1062	1279	37	36	25470	24644
Ørsta	174	322	27	35	4044	6299
Spjelkavik	451	1491	12	33	4851	11059
Volda	181	327	26	32	3511	5053
Ulsteinvik	106	391	21	28	2996	3827
Sunndalsøra	185	270	25	28	5117	3968
Skei-Surnadal	88	268	15	27	1051	2260

Figur 2. Varehandel 1972 og 2000. Kjelde Engebretsen 2001.



Figur 6.24: Beregnet omsetning i varehandelen i tettstedene 1972 og 2000. Tettstedene rangert etter omsetningen i 1972. Møre og Romsdal. Mill kr.

Tabell 1 viser at 6 tettstadar skil seg ut ved å ha meir enn 30 funksjonar. I realiteten er desse lokalisert til berre 4 eksisterande bu- og arbeidsmarknadsregionar som er "byar" i kraft av funksjonar:

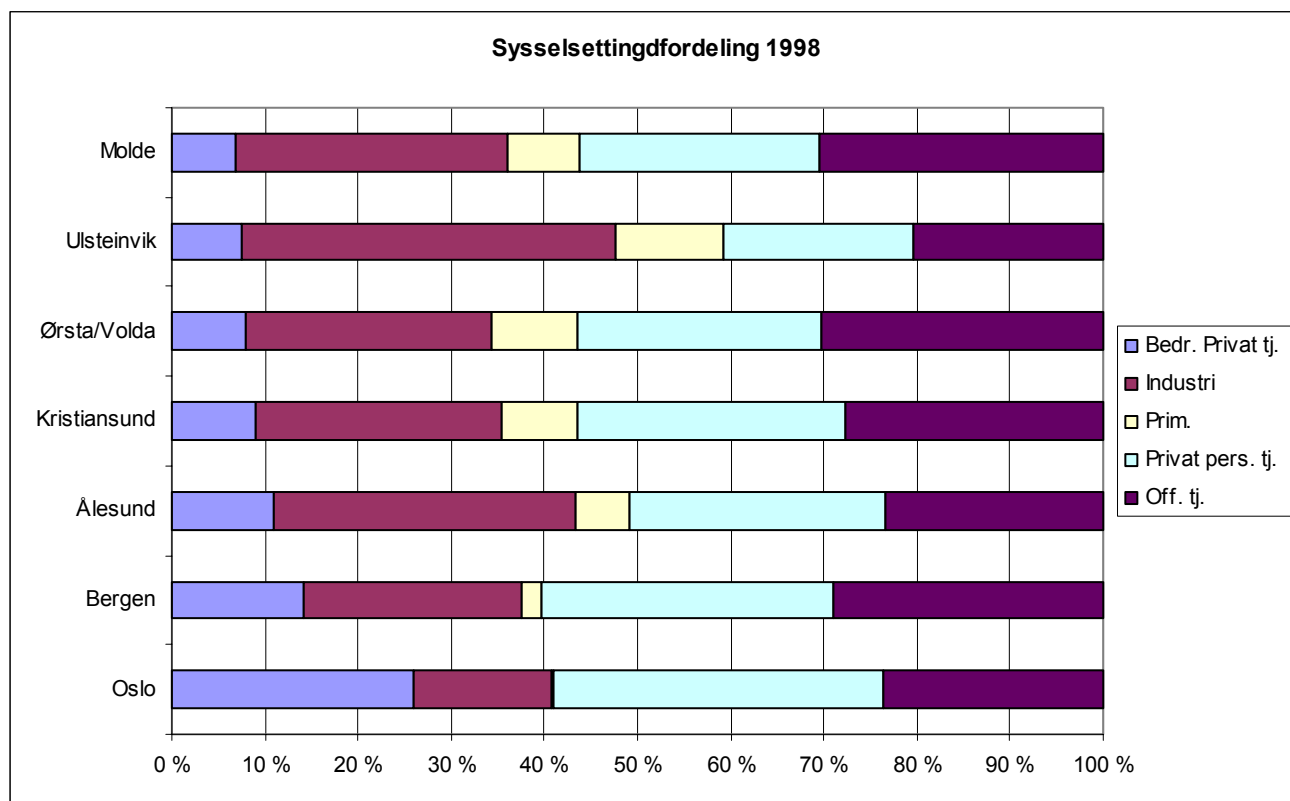
- Ålesundsregionen med tettstadane Ålesund og Spjelkavik, der den siste har ekspandert sterkt i funksjonar ved å "stele" frå Ålesund og omlandet. Dette er tettstaden med høgast omsetning i fylket. Denne regionen manglar berre 2 funksjonar: universitet og fylkesadministrasjon, men har den største hyppigheita av alle andre funksjonar i fylket og den klart største omsetninga – snart dobbelt så høg som Molde.
- Molderegionen – 39 funksjonar og nest høgst i omsetning.
- Kristiansundsregionen – 38 funksjonar (kan vere tvilsamt sidan regionen manglar fullverdig høgskule).
- Ørsta/Volda-regionen – 37 funksjonar (Ørsta 35 + høgskule og sjukehus i Volda)

Dei andre regionane i fylket kjem på eit klart lægre nivå i funksjonar, men både i omsetning og tal funksjonar framstår Ulsteinvik, Sunndalsøra og Skei som klare regionsenter i sine område. Av dei større tettstadane har Spjelkavik, Ulsteinvik og Skei hatt den sterkaste ekspansjonen i omsetning, sjå figur 2.

Arbeidsmarknad

Sysselsettingsstruktur er ein annan viktig indikator på bymessig struktur, jamfør utviklingstrekka skissert framanfor. På figur 3 er dei fem største regionane i fylket samanlikna med Bergen og Oslo. Regionane er rangert etter bedriftsretta privat tenesteyting, dvs. konsulentverksemd m.m., som fortel mykje om ein region sine funksjonar i forhold til næringslivet og kva "sentralitet" ein byregion har.

Figur 3. Næringsstruktur i 1998. Kjelde: SSB og Amdam m.fl. 2000.



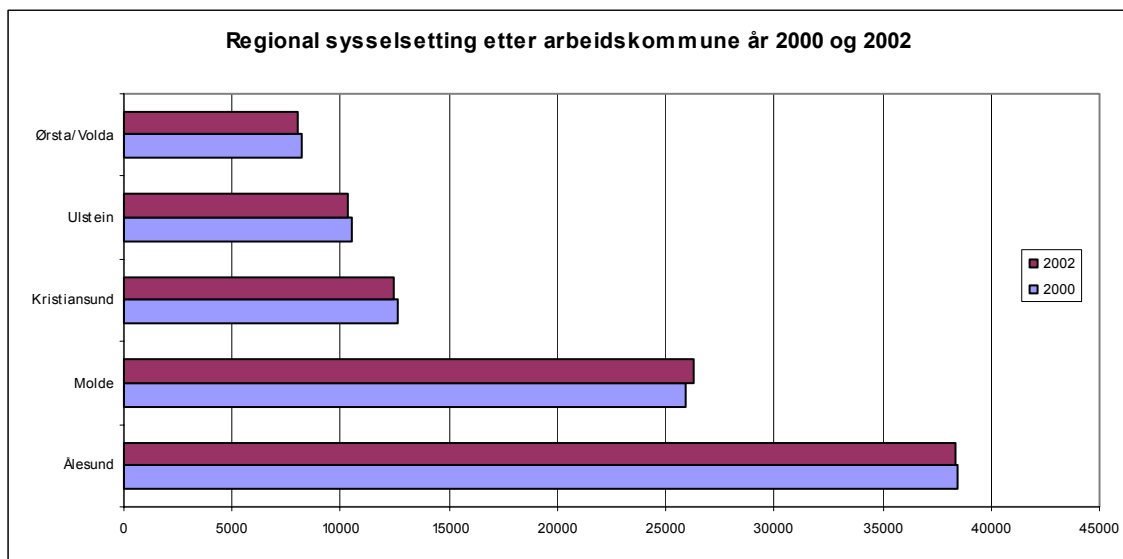
Av dei større regionane er det spesielt Molde som kjem lavt med berre 7% sysselsetting knytt til bedriftsretta privat tenesteyting, mot 11% i Ålesund, 14% i Bergen og heile 26% i Oslo. I både Molde og Ørsta/Volda er offentlig tenesteyting dominerande næringer med 30% av sysselsettinga i 1998, til samanlikning berre 21% i Ulsteinregionen og 23% i Ålesundsregionen. Desse to regionane har langt høgare sysselsetting innan sekundærnæringer med 40% i Ulsteinregionen og 33% i Ålesundsregionen, samanlikna med 23% i Noreg og Bergen og berre 15% i Oslo. Ulsteinregionen har også det klart lavaste nivået knytt til personretta privat tenesteyting (20%), noko som betyr at ein vesentleg del av slike tenester må innbyggjarane skaffe seg frå andre regionar – truleg primært Ålesund (28%) og Ørsta/Volda (26%). Også innan dette feltet er byregionane i fylket på eit klart lægre nivå med ca. 27% sysselsetting, samanlikna med Bergen 31% og Oslo 35%. I den grad at ein ser at moderne byregionar har gjort seg uavhengige av sysselsetting innan vareproduksjon, så er Ulsteinregionen den som har minst bymessig preg av dei fem største regionane i fylket.

Tabell 2. Prosentvis endring i sysselsetting i regionar 1992 – 1998, 1992 = 100%.

Næring 92-98	Prim	Sek	Priv tj	Bedr tj	Off	Tot
Molde	79	111	122	121	106	109
Kristiansund	82	111	106	97	110	105
Ålesund	83	123	115	129	117	117
Ulsteinvik	77	131	123	141	110	117
Ørsta/Volda	69	106	128	157	109	109
Sunnalsøra	80	98	94	129	119	101
Sumadal	83	117	115	131	111	108

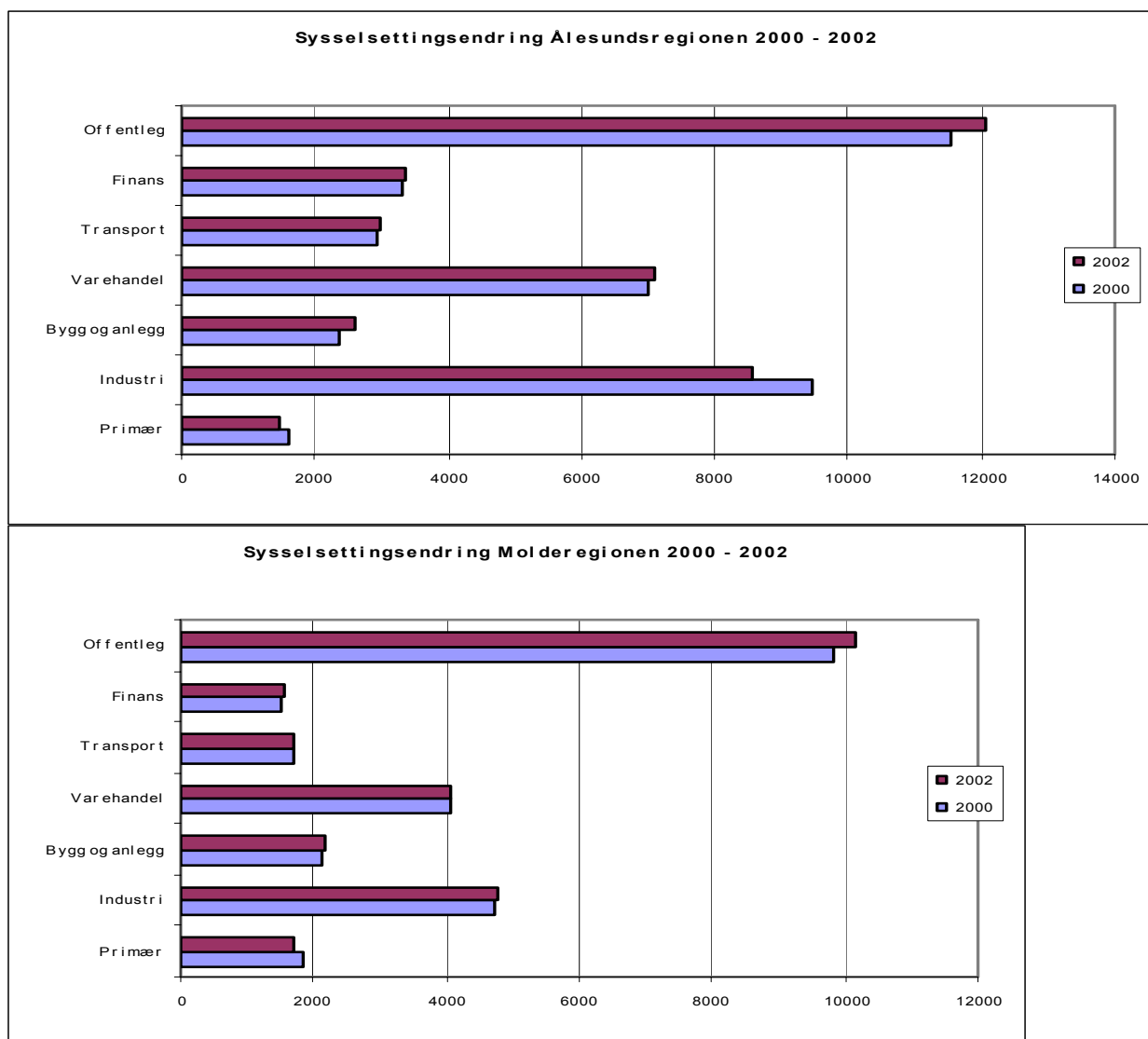
Tabell 2 viser endringane i dei ulike hovudgruppene av næringar etter inndelinga nytta på figur 3. Av dei fem største regionane har Ålesund og Ulstein hatt den sterkaste veksten i totalsysseletting (årsverk) med 17% frå 92 til 98, spesielt innan industri og bedriftsretta tenesteyting. Veksten i Noreg totalt var 14%, så desse regionale låg litt over, spesielt innan sekundærnæringar (10% vekst i Noreg). Kristiansund har hatt den minste veksten med berre 5% og med tilbakegang innan primærnærjing og bedriftsretta tenesteyting. Perioden 1992 til 1998 kom like etter ein kriseperiode innan industri.

Figur 4. Totalsysseletting i 2000 og 2002.



Figur 4 viser sysselsettinga etter arbeidskommune i 2000 og 2002 målt etter sysselsette og ikkje årsverk. Figuren viser at Ålesundsregionen er den klart største økonomien i fylket, like eins at etter Eiksundsambandet vil Søre Sunnmøre vere klart større enn Kristiansund med snart 20.000 sysselsette. Frå 2000 til 2002 har det også vore ein liten tilbakegang i sysselsetting i alle regionane unnateke Molde.

Figur 5. Sysselsettingsstruktur i Ålesunds- og Molde-regionane i 2000 og 2002. Kilde: ssb.no tab. 03311.



Ålesund og Molde er i dag klart større enn dei tre andre regionane, og med Ålesund som klart størst. Med unntak av offentlig sektor er sysselsettinga snart dobbelt så stor i Ålesundsregionen som i Molderegionen, innan offentlig sektor har Ålesundsregionen berre ca. 2000 fleire, med andre ord har Molderegionen ei offentlig "oversysselsetting" på ca. 3000. Her må ein merke seg at i denne sektoren er det mange som er deltidssysselsette. I 1998 var det i Ålesundsregionen ca. 9000 årsverk i offentlig sektor og i Molderegionen ca. 8300. Medan spesielt Ålesundsregionen hadde sterk vekst i sekundærnæringane på 1990-talet, var det sterk tilbakegang frå 2000 til 2002, snart 1000 sysselsette. I Molderegionen var det meir stabilt.

Molderegionen framstår som svært avhengig av offentlig sektor, langt meir enn Ålesundsregionen. Unntake litt vekst i offentlig sektor er det stort sett stabilitet i sysselsettingsendringar frå 2000 til 2002, dvs. dei same trendane som på 1990-talet. Produksjon av transportmiddel (ca. 1300), næringsmiddel (ca. 670) og metallvare (ca. 800) var dei største industrinæringane i år 2000. Innan servicenæringane var helsetenester (ca.

3000), sosiale tenester/velferd (ca. 1900), undervisning (ca. 1800) og offentlig administrasjon (ca. 1600) dei største i 2000.

I *Ålesundsregionen* er det eit markert trendsifte innan sekundærnæringane samanlikna med 1990-talet. Frå 1992 til 1998 voks sysselsettinga innan sekundærnæringane med 23% (ca. 2400 personar), frå 2000 til 2002 gjekk sysselsettinga i same næring tilbake med ca. 10%. Dette er truleg noko ein må rekne med i eit næringsliv som er svært avhengig av internasjonale konjunkturar. I år 2000 var ca. 1500 sysselsette i næringsmiddelindustri, ca. 2300 i møbel/innreiing, ca. 1500 i metall- og maskinproduksjon og ca. 1000 i produksjon av transportmiddel. Dette viser litt av regionens styrke, den er stor innan fleire industrifelt og har samstundes vekst i dei typiske bynæringane frå 2000 til 2002 som på 1990-talet, sjå figur 5. Til dømes er over 2000 sysselsette innan ulike engrosverksemdar i 2000 mot ca. 1500 i resten av fylket. Innan servicenæringane var helsetenester (ca. 3000), undervisning (ca. 2600), sosiale tenester/velferd (ca. 2300) og offentlig administrasjon (ca. 1300) dei største i 2000, i lag med sjø- og landtransport (ca. 1650).

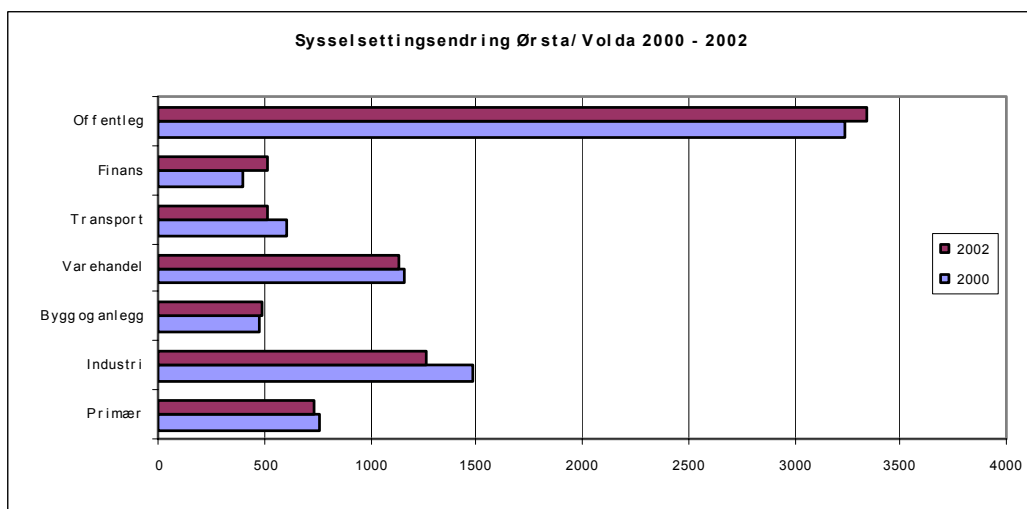
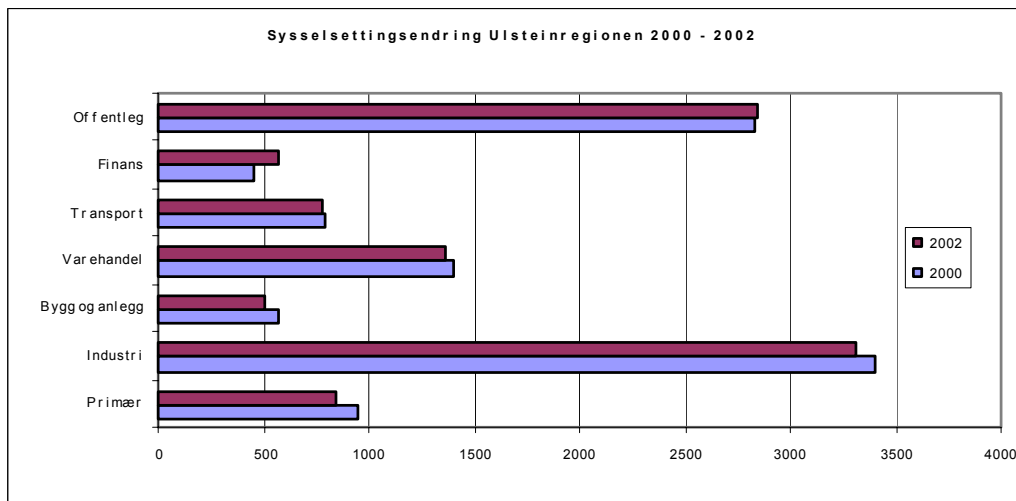
Ørsta/Volda og i høg grad også Kristiansund viser ei tilsvarande avhengigheit av offentlig sektor som Molde. Den er over dobbelt så stor som noko anna næring, til dømes sekundærnæring og varehandel. Ulsteinregionen er på den andre sida prega av ein voldsom dominans av industri, som er større enn offentlig sektor. Eiksundsambandet vil knytte Ørsta/Volda og Ulstein saman til ein bu- og arbeidsmarknad fordi desse to regionane tydeleg utfyller kvarandre. Den eine er svært avhengig av industriell produksjon, den andre av offentlig verksemd – noko som til saman vil danne ein meget interessant og krevjande polysentrisk struktur med store krav til regionalt samarbeid og vidareutvikling av arbeidsdeling. I prinsippet kunne det same skje mellom Kristiansund og Molde gjennom Krifast, men her er avstandane større og dei to byregionane er meir like kvarandre med stor offentlig sektor og lite privat dynamikk.

Olje- og gassverksemd betyr mykje for *Kristiansundregionen*; 380 sysselsette i år 2000 samanlikna med 270 i Molde, 170 i Ålesund og 160 i Ulstein. Industrisysselsettinga er dominert av næringsmiddel (ca. 640) og transportmiddel (ca. 880) i år 2000. Servicenæringar som helsetenester (ca. 1400), sosiale tenester/velferd (ca. 1200), undervisning (ca. 1000) og offentlig administrasjon (ca. 700) er svært viktige for denne regionen i lag med sjø- og landtransport (ca. 1000).

Ulsteinregionen er ikkje berre dominert av industriell produksjon, men også av marin og maritim produksjon, ca. 1200 innan produksjon av transportmiddel; ca. 700 innan produksjon av metall og maskinvarer og ca. 500 innan næringsmiddelindustri. Til samanlikning var ca. 750 sysselsette innan sosiale tenester/velferdsproduksjon, ca. 900 innan undervisning, ca. 700 innan helsestell og ca. 400 innan offentlig administrasjon. Sjø- og landtransport sysselset ca. 620, forretningsmessig tenesteyting ca. 460 i år 2000.

Ørsta/Volda er den av regionane som er mest avhengig av offentlig verksemd, ca. 960 innan undervisning, ca. 950 innan helsestell, ca. 600 innan sosiale tenester og ca. 340 innan offentlig administrasjon. Tala frå 2000 gjenspeglar sjukehus og høgskule i ein elles liten region. Innan industri er møbelproduksjon (ca. 360) og metallvarer/maskiner (ca. 630) det viktigaste i lag med næringsmiddel (ca. 170).

Figur 6. Sysselsetting i Kristiansund, Ulstein og Ørsta/Volda i 2000 og 2002. Kilde: ssb.no tab. 03311.



Kunnskap og kompetanse

Eit heilt avgjerande kjenneteikn på storbyar er at dei har større konsentrasjon av folk med høgt utdanningsnivå enn i andre regionar, like eins at forskingsaktivitetar er konsentrert til slike område. Ei vanleg oppfatning er at byar og spesielt storbyar skal fungere som ”motorar” i utviklingsarbeid og innovasjon ved at det vert utvikla idear og perspektiv som breier seg gjennom lærande strukturar frå sentrum til periferi. I realiteten er det store variasjonar i korleis byar og regionar fungerer i slike samanhengar, sjå til dømes Jan Evert Nilsson sine vurderingar av ulike amerikanske og europeiske byregionar i ”Blomstrande näringsliv” (1998). Medan til dømes Boston-regionen over lang tid har vore kjenneteikna av tett kopling mellom forskingsmiljø og næringsliv med stor forskingsbasert etableringsverksemd og kunnskapsspreiing, er skandinaviske storbyregionar som København og Trondheim m.m. prega av stor forskingsverksemd men lite nyetablering med utgangspunkt i slike miljø. På den andre sida kan ein også finne lærande og nyskapande miljø i meir utkantprega regionar – typiske døme her er ”tredje Italia”, som er mykje vist til i litteraturen, der det er peika på at stor fleksibilitet kombinert med småskalaverksemd og tette samarbeidsrelasjonar gir konkurransefordelar.

I Noreg har mange, til dømes Asheim, Isaksen, Spilling og Wicken peika på Jæren og Sunnmøre som slike område med stor grad av eigenutvikla næringsliv i tett samarbeid mellom krevjande kundar, underleverandørar, design- og utviklingsaktørar, finansorgan m.m. Slike tette samarbeidsnett er oftast bygd på gjensidig tillit. Mykje brukte namn på slike geografisk samla produksjonssystem er ”industrielle distrikt” eller ”klynger” (Porter 1990). I Møre og Romsdal har spesielt Hervik studert den maritime klynga som har ”hovudbase” i Ålesund og Ulsteinvik og med spreining til heile nordvestlandet (Bergen til Trondheim).

Figur 7. Ulike regionale tilpassingar. Kjelde: Bygd på Nilsson 1998.

	Urban konsentrasjon	Romsleg småskala kluster - samanhoping
Transaksjons-effektivitet og fleksibilitet	TILVEKSTBELTE Storskala industriregionar	INDUSTRIELLE DISTRIKT Småskala og fleksible industriregionar
Kunnskaps- og kompetanse-akkumulering	INNOVATIVE REGIONAR Diversifiserte storstadregionar	LÆRANDE REGIONAR Urbanisert landsbygd

Ingen av regionane i Møre og Romsdal har kjenneteikn som er knytt til internasjonale storbyregionar, såkalla ”Urban konsentrasjon” med minst ein million innbyggjarar. På den andre sida har næringslivet til no i fylket, spesielt på aksene mellom Molde og Ulsteinvik, vist seg å vere både fleksibelt og konkurransedyktig – eller det som Nilsson kallar ”transaksjonseffektive”. Gjerne knytt til tradisjonell produksjon er slike regionar dyktige til å omstille seg til nye behov, produksjonsmåtar, marknader m.m., organisere produksjon og overvinne logistikkutfordringar, noko som fører til at dei utkonkurrerer mindre dyktige regionar og greier å oppretthalde og gjerne auke produksjonen sjølv om den totale marknaden vert redusert. Skal dette fungere, må heile samfunnet støtte opp om produksjonen til dømes ved at dei dyktigaste og mest kreative vert rekruttert til ulike delar av klynga. Framover vil det vere særdeles viktig å styrke denne delen av næringslivet fordi regionane i fylket er heilt avhengig av denne verksemda.

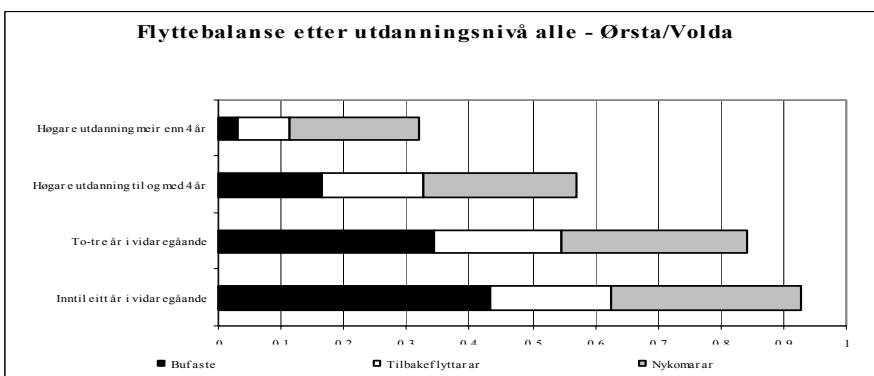
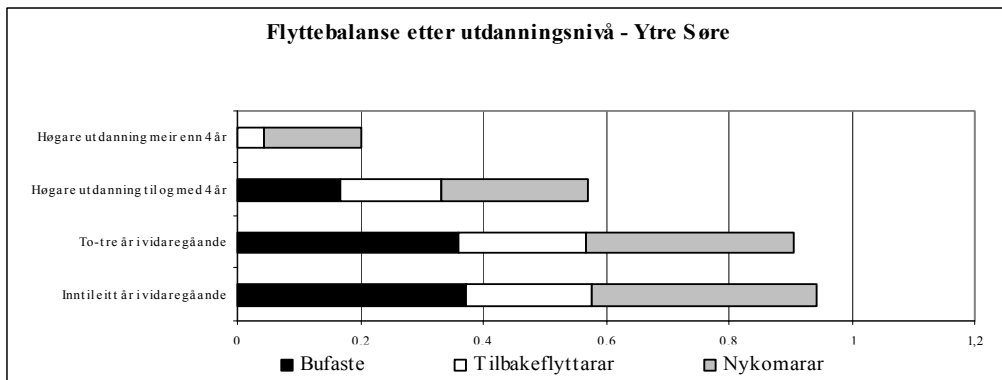
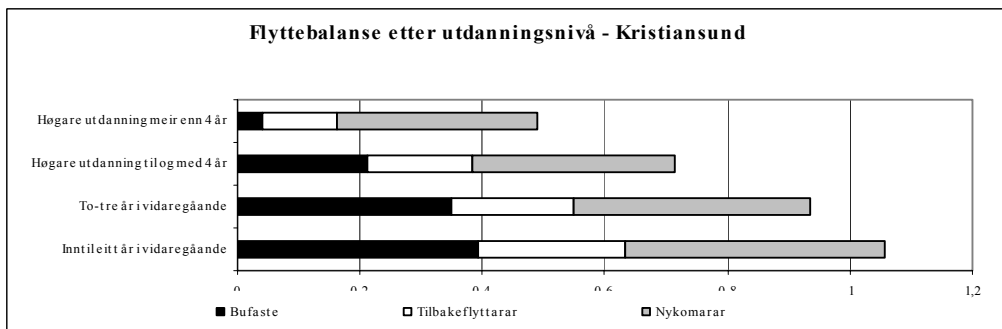
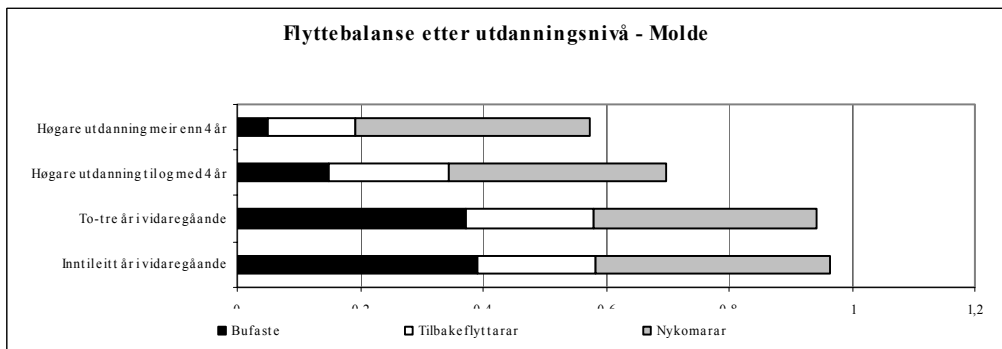
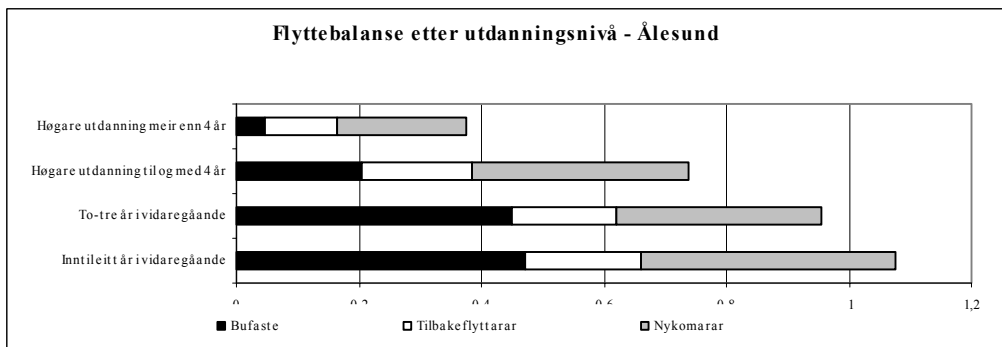
Internasjonalt ser ein at ein fjerde regiontype er i sterk framgang, såkalla ”Urbanisert landsbygd”. Typisk er dette område med gode levevilkår i rimeleg avstand frå større byar, helst med gode utdannings- og forskingsmiljø. Fordi personar med kompetanse og kunnskap ønskjer å fortsette å bu eller busette seg i attraktive miljø, skaper dei sin eigen arbeidsplass eller trekker til seg føretak som treng kompetansen deira. Internasjonalt peikar Nilsson (1998) på området rundt Cambridge i England (East Anglia), North Carolina i USA og Halland i Sverige. Om ein hadde slike utviklingstrekk i nokon av regionane i fylket, ville ein truleg finne det igjen i form av rekruttering av personar med høgt utdanningsnivå og i form av høg etableringsverksemd.

Ei strategisk gruppe i forhold til kompetanserekruttering og -utvikling er personar kring 35 år. På dette tidspunktet har dei fleste etablert seg permanent i ein region, spesielt knytt til at dei har barn i skulen m.m. Med grunnlag i data frå Kjetil Sørli i NIBR har vi fått laga figur 8 for samanhengen mellom utdanningsnivå og nettotilvekst i ulike regionar. I storbyregionar og urbanisert landsbygd er det typiske trekket ei stor nettorekruttering av 35-åringar med høg utdanning. Det er det motsette som kjenneteiknar byregionane i Møre og Romsdal, Dei er alle store nettoeksportørar av velutdanna ungdom. Figur 8 viser bufaste, tilbakeflyttarar og nykomarar ca. 35-åringar fødte i 1960-64 etter regionar. (100%= tal menn fødte 1960-64 som budde i same regionen som 15-åringar).

Molderegionen er dyktigast til å rekruttere velutdanna, men likevel har regionen eit nettotap på over 40% av ungdom med minst 4 års utdanning på universitetsnivå (master/hovudfag). Spesielt problematisk er det at den største regionen, Ålesund, har eit nettotap i denne gruppa på over 60% og Ulsteinregionen heile 80%! Sjølv i Ørsta/Volda med både høgskule og sjukehus i ein liten region forsvinn 2/3 av dei høgst utdanna ut av regionen. Spesielt er regionen (som dei andre) lite dyktige til å halde på velutdanna kvinner, nettotapet i denne regionen var 60% mellom menn og over 80% mellom kvinner med høgaste utdanningsnivå. Som tabell 3 syner er det generelle utdanningsnivået også lavt i alle regionar i fylket.

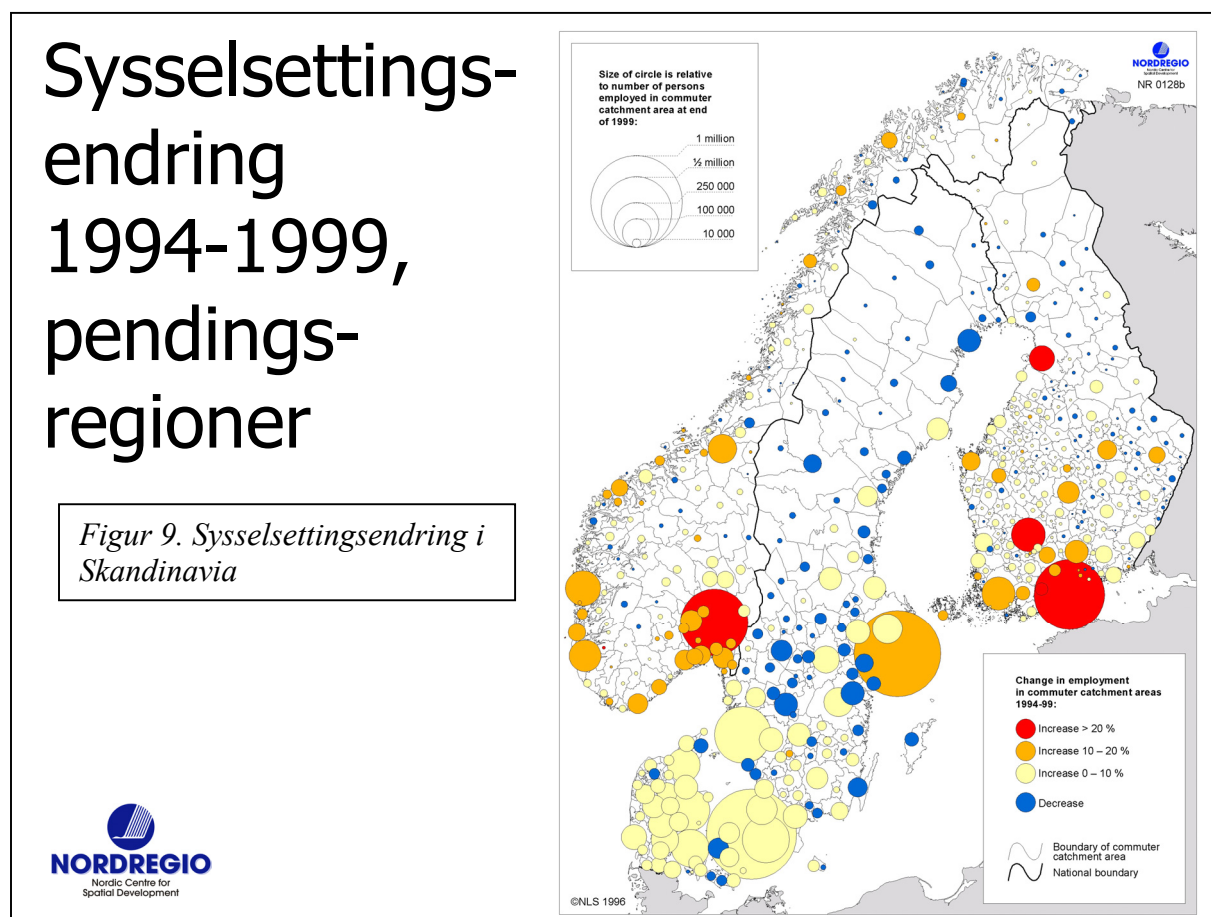
Tabell 3: Andel innbyggjarar med høgre utdanning 1999 i økonomiske regionar. (prosent over 16 år). (Kjelde: Leknes og Steineke 2000)

Molde	18
Kristiansund	16.4
Ålesund	18.7
Ytre Søre	15.9
Ørsta/Volda	20.6
Sunnalsøra	15
Surnadal	12.2
Møre og Romsdal	17.3
Hordaland	22,1



*Figur 8.
Flyttebalanse
etter
utdanningsnivå*

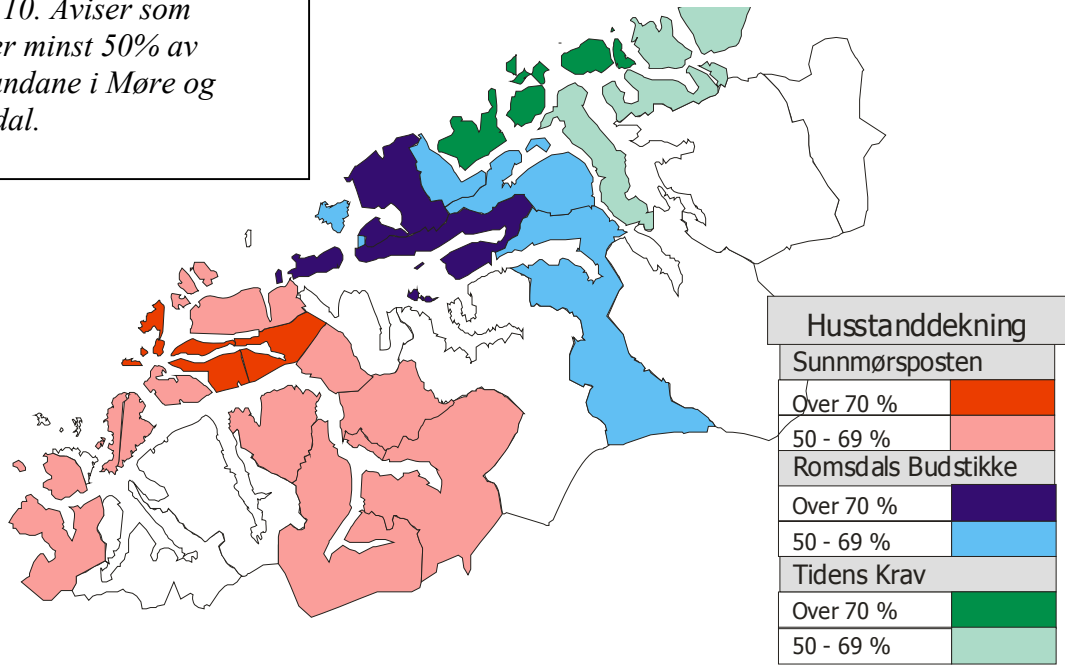
Ein annan indikator er sysselsetting innan forskning. Til saman var registrerte berre 173 personar knytt til forskning i fylket i år 2000, mot 11.500 på landsbasis – flest i Sunndal (60)! Ein direkte konklusjon av dette er at byregionane i fylket er svært langt unna å oppfylle kriteria som kjenneteiknar storbyar og også urbanisert landsbygd. Det veks fram eit bilde av konkurrerande småregionar som er i ferd med å verte akterutsegla av storbyregionane, jamfør figur 9.



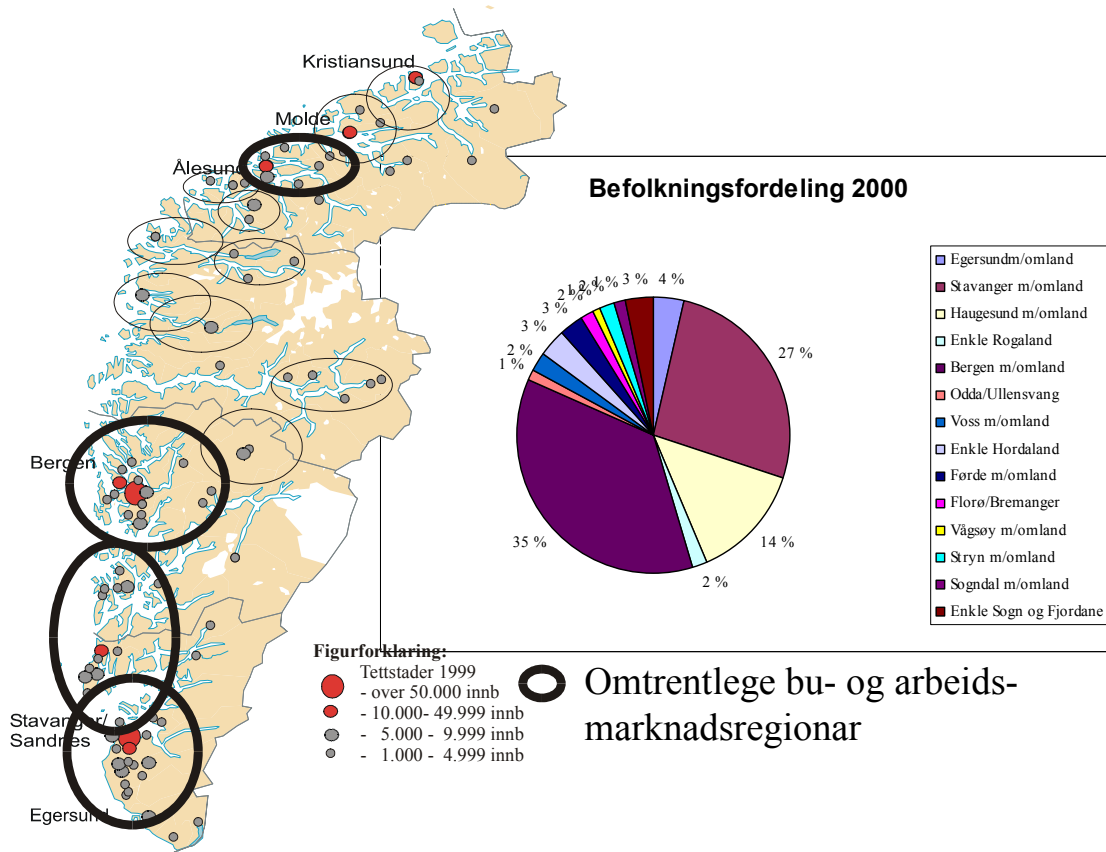
Figur 11 viser regiondanningar på Vestlandet. Det typiske trekket er at medan det i Sørvest er i ferd med å bli danna tre storbyregionar i norsk måletokk med ein reiseavstand frå Stavanger i sør til Bergen i nord på litt over 2 timar, er Nordvestlandet prega av fragmenterte småregionar som vil få store vanskar med å hevde seg i framtida.

Denne fragmenteringa kjem også klart til syne i figur 10, som viser avisstrukturen i fylket. Ørsta/Volda manglar dagsavis. Bortsett frå det kjem dei fire bystrukturane klart til syne på dette kartet. I nord kjempar Molde og Kristiansund om dominansen symbolisert med Romsdal budstikke og Tidens krav. Sunndal og Surnadal er ”tapt” til Adresseavisa (Trondheim), Vestnes og Rauma er i ”ingenmannsland” mellom Molde og Ålesund, Ytre Søre er inkludert i Ålesundsregionen, medan Ørsta/Volda står for seg sjølv. Kartet illustrerer på ein effektiv måte dei bypolitiske utfordringane i fylket – går vi mot ei todeling eller ein samla polysentrisk struktur? Kva så med store delar av Sogn og Fjordane, som har mange av dei strukturelle tilhøva som Møre og Romsdal? Bør ein arbeide for å utvikle ein polysentrisk bystruktur for heile Nordvestlandet?

Figur 10. Aviser som dekkjer minst 50% av husstandane i Møre og Romsdal.



Figur 11. Omtrentleg regional struktur på Vestlandet.



Skisse til bypolitikk for Møre og Romsdal

Som vist frammanfor, er ingen av byane (som tettstadar) og byregionane i Møre og Romsdal av ein storleik og med funksjonar som er karakteristiske for internasjonale og nasjonale storbyar. Mest fundamentalt sviktar det med omsyn til utdanning, forskning og rekruttering av velutdanna. Samfunnsstrukturen og næringsdynamikken er tydelegvis ikkje attraktiv korkje for personar eller føretak med høg formell kompetanse og kompetansekrav. Folkesetnad i kombinasjon med topografi og kommunikasjonar gjer det svært vanskeleg å danne ordinære byregionar med ein storleik på over 100.000 innbyggjarar, kanskje med eit unntak av Ålesundsregionen. Men i tillegg til sjølve folketalet, som ein berre kan auke med drastiske forbetringar av kommunikasjonar, vil dette krevje eit gigantisk løft innan FoU (treng Universitet minst som i Tromsø). Strategiar knytt til utvikling av ordinære storbyregionar og også ”urbanisert landsbygd” verkar derfor mindre aktuelle i fylket. Det vi vil peike på, er to hovudstrategiar som vi meiner kan kombinerast; fleksibel spesialisering i kombinasjon med utvikling av ein polysentrisk bystruktur i fylket.

Fleksibel spesialisering. Dei fleste regionane i Møre og Romsdal (unntaket er Sunndal som er ein einseitig industriregion) har kjenneteikn som pregar småskala føretaksregionar, (Nilsson 1998):

- Mange samarbeidande og konkurrerande småføretak – dette var (og er til dels) kjenneteikn ved næringslivet i spesielt regionane Ålesund, Molde og Ulstein, sjølv om ein dei siste åra ser at nokre føretak har vorte meir dominerande enn andre, som Ekornes innan møbel. Kristiansund og Ørsta/Volda har færre av desse trekka i dag.
- Dårlige forutsetningar for ressursbasert produksjon. Unntaket er fisk, men i motsetning til i Nord-Norge måtte våre fiskarar oppsøke fisken, noko som var teknologidrivande og la grunnlaget for den maritime industrien i fylket.
- Forholdsvis kort industriell historie. Det viktigaste skjedde frå 1930-åra og spesielt etter siste verdskrig. Typisk var også at det skjedde ”nedanfrå” ved at verkstader utvikla seg til industri og med små kulturkonfliktar.
- Sterk føretakskultur – sjølvstendelivsform, dvs. at det ikkje er utvikla ein sterk lønsmottakarkultur. Dette var klart tilhøva før spesielt på Sunnmøre og i delar av Romsdal, men ein kan i høg grad sette spørsmålsteikn ved dette i dag, og det er faktisk ei av dei største utfordringane om regionane framleis skal vere dynamiske og nyskapande.
- Ekspansive innan arbeidskraftintensiv produksjon som møbel, skipsbygging m.m. og på ein slik måte at ein utkonkurrerar andre regionar ved å vere dyktigare innan organisering, teknologi, produktutvikling, marknadsarbeid m.m.
- Innflytta og tilbakeflytta entreprenørar har nøkkelrolle i strukturomvandling og utvikling. Typisk er banksjef Skjåk Bræk si rolle i industrioppbygginga på Sunnmøre etter krigen.

Framgangsrike småskala føretaksregionar er kjenneteikna av stor fleksibilitet på strukturnivå, dvs. ikkje berre i dei einiskilde føretaka men gjennom både aktivt samarbeid og konkurranse føretaka i mellom, med stor nærleik til leverandørar av produkt og tenester, til krevjande kundar m.m. Ikkje minst er det viktig at kulturen, dei samfunnsmessige institusjonane (”jantelova”) fungerer stimulerande og gir oppfordring og belønning for innsats - spesielt sosial godkjenning.

Ei utfordring er at det er vanskeleg å utvikle småskala og fleksible regionar utanfrå gjennom politikk og planlegging. Slike regionar er sjølvutvikla og sjølvutviklande, men ein kan gjennom politikk hemme eller fremme utviklingsprosessar:

1. Politiske ambisjonar om å endre nærings- og føretaksstruktur til ”større”, ”moderne” m.m. har gitt tvilsame og som regel negative resultat internasjonalt. Det synest svært viktig å stimulere den eksisterande kulturen og omstilling gjennom å utvikle hjelpeinstitusjonar som veks fram i takt med behov i næringslivet, og som byggjer på og vidareutviklar den ”tause” kunnskapen som er svært viktig for næringslivet i slike regionar.
2. Tilrettelegging av og utstyr for lett tilgjenge til informasjon om marknadstilhøve (nasjonalt og internasjonalt), ny teknologi, nye organisasjons- og styringsformer, og tilgjenge til den sjølvværdede kunnskapen og erfaringane til andre lokale utviklingsinitiativ
3. Delfinansiering av regionale opplærings-, utviklings- og forskingssenter
4. Delfinansiering av lokale utviklingsorganisasjonar– utvikle og gjennomføre felles utviklingsprogram og fremme lokalt og regionalt utviklingssamarbeid
5. Støtte og tilrettelegging for personar og grupper med innovativt potensial lokalt og regionalt, fremme ein sjølvstendekultur i utdanningssystemet gjennom sosiale incitament m.m.
6. Utnytte krisesituasjonar til omstilling, vidareutdanning og kompetanseheving m.m.

I det heile peikar internasjonale forskarar som Nilsson (1998), Stöhr (1990) med fleire på at vellukka utviklings- og omstillingsprosessar i fleksible regionar vert utløyst innanfrå og nedanfrå og er orientert mot **mobilisering** av lokale entreprenørressursar, større økonomisk mangfald, nye produkt og produktutvikling, utdanning og utvikling av kunnskapar og evner og introduksjon av nye organisasjonsformer for økonomiske, kulturelle og opplæringsmessige aktivitetar. Nye aktivitetar i tillegg til det ein alt er dyktig til, ny teknologi i kombinasjon med tradisjonell produkt m.m. og stimulans av mangfald og høg nyskaping og etablering er svært viktig. Det som ikkje fungerer, er strategiar prega av høg avhengigheit av eksterne (statlege) organ, konsentrasjon kring spesialisering i staden for diversifisering av eksisterande lokale aktivitetar og mangel på stimulans av lokal entreprenørkapasitet. Derfor er det viktig å verte best til å gjere det ein alt er god til i tillegg til å gjere noko nytt.

Bypolitisk betyr dette at byane må stimulerast til å dyktiggjere seg på aktivitetar som dei alt er dyktige til, i tillegg til å trekke til seg aktivitetar som dei ikkje har. Det verste byane kan gjere, er å stimulere til utvikling som vil redusere det regionale mangfaldet til dømes ved å ”utkonkurrere” stadar i sitt eige omland. I staden må dei utvide dette ved å trekke til seg aktivitetar som ein til dømes må til storbyar for å få tak i eller oppleve – konkurransen må vendast utover ikkje innover.

Polysentriske strukturar. Strategien ovanfor aktualiserer ein polisentrisk bypolitikk i fylket. Ein monosentrisk struktur krev at alle aktivitetar og funksjonar som det finst berre ein eller få av i ein region, er samla i den sentrale staden. Dette er situasjonen i ein ”normal” storbyregion som Oslo, Bergen og Trondheim. Men i storbyregionar kan funksjonar godt vere spreidde geografisk i storbyområdet slik at det kan vere reisetider på timar mellom ulike funksjonar.

Det som kjenneteiknar ein polysentrisk regional struktur er at ein i eit samhøyrande område ikkje har noko dominerande senter som fyller krava ovanfor. Møre og Romsdal som fylke er eit godt døme. Fylket har tre høgskular med innbyrdes spesialisering fordelt på Molde, Ålesund og Volda. Fylkesadministrasjonen er i Molde. Det dominerande handelssenteret er på

Moa i Ålesund. Det sterkaste oljemiljøet er i Kristiansund. Det dominerande maritime kompetansemiljøet er i Ålesund og Ulsteinvik. Det dominerande fiskerimiljøet er i Ålesund og Fosnavåg. Det dominerande møbelmiljøet er i Sykkylven og Ålesund. Kristiansund er Operaby, Molde er Jazzby, Ålesund er Matby og Ørsta/Volda er Nynorskby – og slik kan ein fortsette. Utfordringa er at ein samla sett har mange av funksjonane som ein berre kan finne i storbyregionar, men dei er her i fylket spreidd på mange stadar med lang reisetid i mellom.

1. Ein polysentrisk strategi går ut på å erkjenne at ei geografisk fordeling av aktivitetar er tilfelle og at det har liten mening – det vil vere øydeleggande for begge – om Ålesund til dømes ville forsøke å utkonkurrere Kristiansund som Operaby. *I staden for å konkurrere må ein samarbeide og utvikle ei fornuftig og rimeleg arbeidsdeling.*
2. Ein polysentrisk strategi går også ut på å auke tilgjenge til funksjonar for alle. *Konkret vil dette krevje at kommunikasjonar vert tilrettelagt slik at folk og føretak får kortast mogleg reisetid til lavast mogleg kostnad.* I Møre og Romsdal ville det vere heilt overordna med ein slik strategi for å få raskast mogleg samband mellom byane og dei store tettstadane. Gjennom samarbeid m.m. kan ein ”flytte” ein funksjonen midlertidig til andre stadar ved oppsøkande verksemd dersom dette er mogleg – til dømes ved at operær produsert i Kristiansund også vert vist i Molde og Ålesund.
3. Ein polysentrisk struktur går ut på å utvikle semje om fordeling av funksjonar ut frå kva som er rimeleg og rettferdig, om mogleg bygd på tradisjonar og kompetanse slik at ein står samla utetter. *Det må vere langt viktigare å få ein ny funksjon tilført den polysentriske strukturen enn kvar den er lokalisert.* Dette vil ofte bety at den staden som har størst sjanse til å få eller utvikle ein ny funksjon eller forbetre ein eksisterande, får støtte frå alle dei andre. Dette betyr ikkje at det ikkje vil vere konflikhtar i slike saker, men når ein har kome til semje eller fleirtalsvedtak i ei sak, må dette verte respektert slik at ein unngår øydeleggande omkampar. Dette krev også at ein har sams avgjerdsorgan (som fylkestinget) som vert respektert av alle.

Kva polysentriske strukturar er moglege i Møre og Romsdal?

Frå 5 til 4?

Som vist framanfor, har vi fem regionar med ein storleik og/eller funksjonar som er byprega. Med Eiksundsambandet vil Ørsta/Volda og Ulstein verte knytt saman. Dei to sentra i Volda og Ørsta fungerer i dag i realiteten som ein ”polysenter”, noko som ikkje er unaturleg med berre 10 km avstand. På ytre søre er ein tidlegare polysentrisk struktur alt i ferd med å verte omdanna til ein hovudsakleg ”monosentrisk” struktur ved at Ulsteinvik synest å utkonkurrere dei andre sentera, spesielt Hareid og Larsnes – men til ein viss grad også Fosnavåg. Etter det nye sambandet kan det utvikle seg til ein tilsvarande kamp mellom Ulsteinvik og Ørsta/Volda som kan øydelegge langt meir enn det som vert skapt, også fordi dei to sentra utfyller og supplerer kvarandre. Ytre søre og Ulsteinvik har eit dynamisk næringsliv både innan industri og handel som Ørsta/Volda manglar, på andre sida har Ørsta/Volda høgskule og sjukehus som ytre søre manglar. Gjennom samarbeid der ein aksepterer ei arbeidsdeling etter polysentriske prinsipp og i staden satsar på å få fleire og nye aktivitetar til regionen, vil ein gjere heile området sterkare og betre.

Frå 5 til 2?

I nord kan vidare forbetring reisemessig og økonomisk gjennom Krifastsambandet gjere at Molde og Kristiansund kan verte ein sterk polysentrisk struktur med ein sams arbeidsmarknad

– og ein regionstorleik på 80.000 innbyggjarar. Dette vil krevje at reisetida mellom dei to bysentra vert korta ned til maksimum 45 minutt og at dei to byane utviklar ei arbeidsdeling etter polysentriske prinsipp. Begge byane bør ha mykje å tene på eit slikt samarbeid. Kristiansund har vore gjennom ei krise og har utvikla måtar å satse, arbeide og samarbeide på som det er mykje å lære av for andre. Molde kan lett kome i ei stor krise om det til dømes skjer endringar i fylkesstrukturen og med påfølgjande nedskjering av offentleg verksemd. I tillegg har dei to byane eit næringsliv og kulturaktivitetar som meir utfyller enn konkurrerer med kvarandre. Det er også ein fordel at sjølv om regionane i dag er ulike i storleik, så er byane som tettstadar og i funksjonalitet relativt jamnbyrdige.

Ein overgang frå fem til to byregionar i fylket kan på Sunnmøre skje ved at Ålesund ”utkonkurrerar” dei to andre sentra, til dømes ved at sjukehuset og høgskulen vert nedlagt i Volda og funksjonar overflytta til Ålesund, eller ved at Moa utkonkurrerer Ulsteinvik som handels- og servicestad. Ei slik utvikling vil krevje ei forbetring av kommunikasjonane frå Ålesund til Ulsteinvik og Ørsta/Volda kombinert med ein aggressiv og ekspansiv by som ikkje aksepterer arbeidsdeling som 2 sjukehus i staden for 1, 2 høgskular m.m. med omsyn til lokalisering. Ein slik strategi vil truleg kunne føre fram under forutsetning av betra kommunikasjonar, men vil virke øydeleggjande kulturelt sett og vere klart i motsetning til grunnleggjande strategiar knytt til både fleksibel spesialisering og polysentrisitet.

Ei slik utvikling kan skje og den vere i samsvar med polysentriske prinsipp, men vil krevje:

- Brei aksept i heile området av at aktivitetar som alt er etablert og/eller med fordel kan etablerast og vidareførast i eksisterande tettstader, skal førast vidare og om mogleg styrkast. Spesielt vil dette gjelde helse- og høgskulemiljøet i Volda, det marine og maritime miljøet i lag med handel i Fosnavåg/Ulstein og møbelmiljøet i Sykkylven.
- Til gjengjeld må heile området støtte opp om Ålesund i konkurransen om ”storbyaktivitetar” der det ikkje er aktuelt med anna lokalisering enn i byen og der konkurrentar er Oslo, Bergen, Trondheim m.m.

Frå 5 til 1?

Sjølv med vesentleg forbetring av kommunikasjonane nord-sør i fylket vil det vere vanskeleg å integrere Kristiansund i nord og Ørsta/Volda i sør i eitt funksjonelt polysentrisk system på den måten at folk i Kristiansund heller reiser til Volda for å studere enn til Trondheim. Vesentleg forbetring av kommunikasjonane mellom Ålesund og Molde kan imidlertid føre til at ein får to overlappende polysentriske system som langt på veg kan fungere som eitt, spesielt i forhold til funksjonar der folk og næringsliv aksepterer tidsavstandar på mellom 1 og 3 timar ein veg. Men dette vil til dømes krevje ei tilrettelegging der folk frå Volda kan reise til ei operaforestilling i Kristiansund og samstundes kunne nå heim så tidleg at ein kan møte opplagt på jobben dagen etter. Tilsvarende at det kan vere mogleg å dagpendle til undervisning frå Kristiansund til Volda når dette ikkje kan fungere nettbasert.

Satsing på tettstad, kommune eller region?

Framanfor har eg dels sett på tettstadar, dels kommunar, men først og fremst studert regionar. Noko av utfordringa i samanheng med planlegging er at desse tre einingane er knytt til ulike samfunnssystem, og dermed treng ein også ulike verkemiddel.

Ein tettstad og ein by i meining tettstad (t.d. tettstaden Oslo) er per definisjon ei geografisk eining med samanhengande bebyggelse. Ein kan vidare definere tettstaden som ei økonomisk, sosial og geografisk eining danna primært av busetjing, føretak og andre organisasjonar. Denne fellesskapen har eit samspel med andre tettstadar i ulike former for nettverk av samarbeid og konkurranse – normalt eit form for hierarki der sentrale tettstader i systemet som regel har fleire og sjeldnare funksjonar enn tettstader lavare i hierarkiet. Slike einingar er ”organiske” som vist frammanfor og veks fram som følgje av økonomiske, kulturelle, sosiale så vel som politiske og administrative prosessar. Like eins vert det danna eit omland rundt tettstadar som vert avgrensa gjennom konkurranse med tilgrensande tettstader. Kommunikasjonar, konkurransekraft, funksjonar og deira kvalitetar m.m. avgjer korleis slike omland vert avgrensa og korleis dei endrar seg over tid. Dette betyr i denne samanhengen at ein har slike funksjonelle regionar på ulike nivå knytt til ulike nivå i tettstadhierarkiet.

Nokre slike regionavgrensingar kan verte meir dominerande enn andre fordi dei ”heng saman” i forhold til fleire svært viktige funksjonar. Typiske døme på slike omland er ABS-regionar, sidan samanfall av område for arbeid, bustad og viktig service fører til sterke økonomiske, kulturelle og sosiale samfunns- og identitetskapande krefter. Slike regionar har som oftast ein dominerande tettstad, spesielt dei store regionane, men også eit system av ”underordna” tettstadar i same region. Over tid kan rang og posisjon i systemet endre seg av grunnar som dei nemnde ovanfor. Tettstadutvikling er svært viktig i alt regionalt utviklingsarbeid. Det er viktig at totalsystemet greier å fungere konkurransemessig i forhold til konkurrerande regionar og fordelingsmessig internt i regionen.

Ei utfordring ved forsøk på planlegging og politisk leiing er at politisk/administrative grenser som kommune og fylke ikkje er i samsvar med slike strukturar, og at dette fører til vanskar for samarbeid og partnerskap i utviklingsarbeidet. Det er ofte uklart om det er kommunen som politisk/administrativ eining eller som tettstad ein omhandlar, når ein til dømes ser på Ålesund si regionale rolle. Og Ålesund er faktisk to tettstader som er i ferd med å ”flyte saman” – jugendbyen Ålesund og Spjelkavik. Kulturelt har dei ulik bakgrunn: Spjelkavik var tettstad i den tidlegare nynorske ”landkommunen” Borgund som etter kvart vart fanga inn som pendlingsomland til den bokmålstalende byen Ålesund. Økonomisk, til dømes knytt til handel og arbeidsplasslokalisering, er det sterkare konkurranse mellom desse to stadane enn mellom andre tettstader i fylket, med Spjelkavik/Moa som klar vinnar dei siste åra. På grunn av at Ålesund som kommune omfattar begge desse stadane, gløymer ein lett denne konkurransen. Men om ein ser på desse to tettstadane som ein stad, må ein også gjere det med tettstadane Ørsta/Volda og Hareid/Ulstein, som har om lag same avstand seg i mellom som Ålesund/Spjelkavik og som også er i ferd med å verte bygd saman. Desse er sjølvsagt tett integrerte i sams ABS-regionar, men er delt opp kommunemessig.

Kommunar i andre delar av Europa enn Norden er primært ein politisk fellesorganisasjon for samfunn av typen tettstad med næromland, også fordi det var tradisjon å bu i landsbyar. Busetjing og økonomiske aktivitetar var ikkje spreidde som ”einbølte gardar” eller små klynger. Landsbyen var stor nok til å ha alle basisfunksjonar og danne berekraftige samfunn (community). Ansvar for samfunnsutvikling nedanfrå og som ein kooperativ aktivitet følgjer naturleg av dette, like eins ein aksept av at det kan vere interessemotsetningar mellom lokalnivået og overordna nivå. Det var derfor ikkje naturleg at kommunane skulle vere lokale

forlengingar av statsmakta, og derfor er kommunane også verna i grunnlover. I Norden var sjølv mange kyrkjekrinsar kompliserte geografiske og sosiale einingar. Vi har truleg og ei anna haldning til og erfaring med staten i vårt likskapsprega samfunn. Dette kan vere mellom grunnane til at kommunane vart sett på som naturlege einingar for velferdsproduksjon. Men resultatet har vorte at det er statens behov for ”effektiv velferdsproduksjon” som synest viktigare for kommunestrukturen enn identitet, fellesskap og tettstadstruktur. Vi har i dag strukturar som i mange område korkje er særleg tilpassa til ”lokalsamfunnsstrukturen” eller til ein overordna regional struktur som ABS-regionar m.m. Spesielt i forhold til fylkeskommunens regionale planleggings- og utviklingsrolle gir dette mange utfordringar av typen:

Er fylkeskommunen eit eigna planleggingsnivå i forhold til by- og tettstadutvikling? I forhold til tettstadstruktur bør eit sams politisk organ vere knytt til dei geografiske avgrensingane og omlanda til slike strukturar for å kunne sjå interne samanhengar og samstundes kunne fungere utanrikspolitisk eintydig og kraftig. Fellesinteressene må vere klart sterkare enn særinteressene. Møre og Romsdal som fylke har klare utfordringar i dag ved at ein ikkje har eit sams by- og tettstadsystem men fleire konkurrerande, sjå framfor. Om ein ser ”oppover” i systemet går det ei grense i Romsdalsfjorden. Om ein brukar kriterium som ”universitetsomland” eller ”storbyomland” (jamfør regionaliseringsutgreiinga i Danmark) soknar området nord om Romsdalsfjorden til Trondheim og området sør om fjorden til Bergen. I forhold til tettstadstruktur kan ein reise tvil om systema har andre fellesinteresser enn sams politisk/administrative grenser og styringsorgan. Mangel på fellesinteresser gjer det svært vanskeleg å utvikle sams politikk.

Er ”bykommunen” eit eigna planleggingsnivå? Utfordringa i dag er at ”byen” har ”flote utover” til å omfatte heile ABS-regionen sin, og dei aller fleste planleggingsutfordringar er på ein eller annan måte knytt til heile systemet, medan ”bykommunen” som regel omfattar berre ein liten men sjølvstøtt svært sentral del av systemet. Det er ofte ulike tradisjonar og kulturelle forskjellar mellom sentrum og periferi, spesielt på Vestlandet der dei gamle byane er prega av ei historie med ”innvandrarak med privilegium” og bokmål og omlandet av nynorsk. Den kulturelle og sosiale oppmjukinga mellom ”byborgar” og ”bonde” omfattar historisk sett berre ein generasjon, til dømes markert gjennom at forskjellen mellom ”bygymnas” og ”landsgymnas” falt vekk då fylkeskommunen overtok ansvaret for vidaregåande skular. Den historiske opplevinga i omegnskommunane er også ofte at byen vil samarbeide når dette tener byen, men elles ”gløymer” bykommunen at den har eit omland når den ser seg best tent med ikkje å samarbeide. På andre sida opplever byen at omegnskommunane er ”gratispassasjerar” på til dømes kulturtilbod, arbeidsplassar m.m. Som aktør er det lite som tyder på at bykommunen oppfører seg annleis enn andre når ein har sterke særinteresser. For ein aktør som skal stimulere regional utvikling, vil ei sterk alliansebygging med bykommunane utan at dette har brei tilslutning frå dei andre kommunane i same ABS-region, kunne føre til auka regioninterne konfliktrar og polarisering av motsetningar mellom ”by og land”. I realiteten betyr dette at ein kan samarbeide om forhold som alle er einige om, til dømes kamp for å få tak i ein statsinstitusjon som berre kan lokaliserast til byen (men i Møre og Romsdal kan dette lett utløyse kamp mellom byane). I slike saker har som regel bykommunen sterk tilslutning frå omegnskommunane. I andre meir internt prega saker kan legitimiteten til bykommunen som fellesaktør vere svært svak om den då i det heile er til stades som part i sakene.

Er ABS-regionar eit eigna planleggingsnivå? Det klare svaret er ja, men utfordringa her er at ein ikkje har velutvikla politiske og administrative funksjonar for dette nivået, og samstundes er sjølvstøtt også grensene uklare som i alle andre dynamiske samfunnssystem. Ein kjem likevel ikkje utanom at det i slike tettstadsystem er både sterke fellesinteresser og konfliktrar – utfordringar som ein berre kan løyse i fellesskap. I alle saker der ein ikkje greier å forhandle

seg fram til løysing, treng ein eit sams styringsorgan som kan ta fleirtalsavgjerder som vert respektert av partane. Om ein treng sams maktorgan for å kunne leie utviklinga, må ein bygge slike. Den generelle erfaringa er at til dømes regionale samarbeid av den vanlege typen i dag fungerer greitt så lenge det er mogleg å forhandle seg fram til kompromiss, men fungerer ikkje særleg bra i konfliktsaker der det må ”skjerast i gjennom”. Det kan også reistas tvil om fylkeskommunen er veileigna som eit slikt vedtaksorgan sidan det også har representantar frå konkurrerande regionar som kan ha skjulte hensikter og interesser i si stemmegiving.

Mine vurderingar er derfor:

1. Regionane må styrkast som planleggings- og utviklingsaktørar med ansvar for eigne område gjennom ulike former for partnerskapsmodellar og politisk intern maktstyrking, til dømes gjennom å etablere sterkare regionale samarbeid med avgjerdsrett eller regionkommunar. Fylkeskommunen bør stimulere desse maktbyggjande prosessane ved å vere med på å gi regionråd og liknande samarbeidsorgan reell innverknad i planleggings- og utviklingsprosessar. Gjennom slik alliansebygging kan ein styrke fylkeskommunen som aktør.
2. Bykommunane bør vere særskilte samarbeidspartar for fylkeskommunen berre i saker der dei har klar legitimitet på regionens vegne og i saker som i all hovudsak er ”byinterne”. Hovudutfordringa her er at ”byen som tettstad” er møtestad og kraftsenter for alle kommunane i regionen, og det er viktig at byane vert utvikla ut frå si regionale rolle, men bykommunen og ”bystyret” er ikkje eit representativt organ for alle kommunane og dermed for regionale utviklingsinteresser. I ein kommunikativ samanheng er det viktig å bygge partnerskap og samarbeid mellom primære interessentar, jamfør del 2.
3. Eg har vanskar med å sjå forskjell mellom ”bypolitikk” og ”regionpolitikk”, fordi utviklinga til stadig større ABS-regionar gjer at sjølv om desse kan ha ulike interne interesser knytt til lokalisering av funksjonar (by og land), så har dei som sams samfunn sterke ”utanrikspolitiske” og konkurransemessige fellesinteresser. Derimot kan det vere sterke interessemotsetningar som fylkeskommunen må take omsyn til, mellom sentrale ABS-regionar og perifere slike, spesielt dei som fell utanom pendlingsområdet til dei større stadane – dvs. utvikle ein eigen ”bygdepolitikk”.

DEL 2.

FYLKESPLANLEGGING OG BYPOLITIKK FOR MØRE OG ROMSDAL

Av Roar Amdam

Frå fordelingsregime til utviklingsregime

Dersom vi skal oppsummere endringar i det regionalpolitiske regimet sidan 1970-talet, kan vi gjere det ved å skissere ein idealtypisk overgang frå eit fordelingsregime til eit utviklingsregime. Der den dominerande norma i fordelingsregimet var fordeling av økonomisk vekst frå sentrum til periferi og modernisering av periferien på sentrum sine premisser, er utviklingsregimet sin berande ideologi å utvikle regional konkurransekraft basert på ei mobilisering av egne ressursar og kompetanse. *Multi-level-governance* tyder at regionane spelar saman med overregionale styresmakter både om programutforming og premissane for utvikling av regionen. Det er ikkje tale om å tilpasse seg eit hierarkisk og regelbasert verkemiddelsett som er definert av nasjonale styresmakter.

Tabell 1: Ein idealtypisk modell for endringar i det regionalpolitiske regimet

	Fordelingsregimet	Utviklingsregimet
Dominerande normer	Fordeling Modernisering	Utvikling Konkurransekraft
<i>Relasjonar mellom stat og region</i>	Hierarkisk Regelbasert tildeling	Dialog/konkurranse Forhandlingsbasert tildeling
<i>Relasjonar mellom styresmakter og næringsliv</i>	Klientrelasjon Hierarkisk	Partnerskap Gjensidig avhengige
<i>Organisasjonsformer</i>	Fragmenterte Verkemiddelforvaltande	Integrerte Strategiske
<i>Avgjerdsprosedyrer</i>	Autoritetsbaserte ”Government”	Politikknettverk ”Governance”
<i>Planleggingsprosess</i>	Instrumentell Kommanderande	Kommunikativ Legitimerande

Relasjonane mellom styresmakter og næringsliv har også endra seg. Frå ein hierarkisk relasjon der bedriftene er virkemiddelapparatet sine klientar, er vi over i ein situasjon der den gjensidige avhengigheita er erkjent, og klientrelasjonen er erstatta av partnerskap. Regionale utviklingsorganisasjonar forvaltar i mindre grad enkeltstående virkemiddel. Dei er strategiske utviklingsorgan som syter for integrering av ulike verkemiddel. Samstundes er dei i mindre grad enn før under direkte politisk styring. Følgjeleg har vilkåra for regionalplanlegginga blitt endra frå instrumentell og kommanderande planlegging til meir kommunikative former for plan- og utviklingsarbeid som kan legitimere partnerskapa. Oppsummert kan vi snakke om ein overgang frå autoritetsbaserte avgjerdsprosedyrar – *government* – til nettverksbaserte avgjerdsprosedyrar – *governance*. Framstillinga i tabell 1 må oppfattast som idealtypisk, som ei reindyrking av dei endringstrekka mange meiner å sjå. I praksis finst det ulike utviklingsvegar og ulike mellomformer mellom dei reindyrka typene som figuren viser.

Regionalisert regionalpolitikk

Regionalpolitikken i mange land er no under omlegging, og den pågåande globaliseringa blir rekna som den viktigaste drivkrafta for dei aktuelle endringane i regional politikk og planlegging. Eit gjennomgåande mål for omlegginga er å få til ein betre balanse mellom styring ovafrå med vekt på spreiding av aktivitet og ressursar, og mobilisering nedafrå med vekt på eigenutvikling, nyskaping og læring gjennom deltaking. I den nye regionalpolitikken blir *regionar* trekt fram som eigna arenaer for å skape ein regionalisert regionalpolitikk. Det finst imidlertid ikkje ein eintydig og presis definisjon på omgrepet region, og omgrepet blir ofte gitt ei spesiell tyding i den konteksten det blir nytta. I historisk samanheng blir omgrepet brukt i to samanhengar (Keating 1996):

- I ein ovafrå-ned-tradisjon blir regionar nytta i *bygginga av nasjonalstatar*, til dømes ved at makt og ansvar blir delegert til eit lågare styringsnivå innafor nasjonalstatane. I Norden har vi i statsbygginga satsa på amt, len, fylke og kommunar som regionale territorium og administrative einingar. I den seinare tid har staten definert egne administrative regionar for til dømes helse, vegar og luftfart, og desse er ikkje alltid samanfallande. Vidare har det så langt frå staten si side vore lita interesse for å gi regionar på interkommune- og interfylkenivå ein sjølvstendig posisjon i styringsverket.
- I ein nedafrå-opp-tradisjon har regionar fungert som arenaer for *sosial mobilisering*, og då gjerne som motkrefter til statsbygginga og utøvinga av nasjonal makt. I Norge i nyare tid har regionale motrørsler så langt ikkje ført til danning av varige formelle regionar i styringsverket, men nyare regiondanningar i form av samarbeid mellom fylke og mellom kommunar kan vere starten på danning av nye formelle regionar.

Ei parallell inndeling blir gjort av Baldersheim (2000) når han skriv om fylkeskommunane sine to hovudroller som regionale utviklingsaktørar, nemleg rolla som *stifinnar* og medspelar i nasjonsbygginga, og som *regionbygger* med vekt på å målbere og tilfredsstille regionale behov og interesser.

Regiondanning som ledd i bygging av nasjonalstatar

Rokkan og Urwin (1983) omtaler bygging av vestlege nasjonalstatar som ein prosess i fire fasar: (1) Nasjonalstaten blir danna ved at det blir trekt grenser rundt territorielle fellesskap og ved at det blir oppretta ei sentralpolitisk statsmakt basert på ein konstitusjon, det vil seie ei grunnlov. (2) Deretter følgjer tiltak for å skape eit nasjonalt verdifellesskap. Dette kan innebere at grupper med ulike etniske, religiøse og språklege fellesskap blir tvungne inn i definerte nasjonale standardar. (3) Denne standardiseringa har som mål å fremme eit nasjonalt demokrati og starte ein demokratiseringsprosess med frie val, utviding av stemmerett, oppretting av administrasjonar m.m. (4) Den siste fasen gjeld utbygging av den moderne velferdsstaten.

Denne vestlege forme for nasjonsbygging har gitt betydelege bidrag til utjamning mellom fattige og rike folkegrupper og mellom fattige og rike regionar, og den har skapt ei sosial samhörighet. Sentralkakta har i dei nasjonale velferdsstatane fått ein sterk aksept og legitimitet. Dei seinare åra har imidlertid velferdsordningane blitt meir og meir rettighetsbaserte, kostnadane har auka og den allmenne viljen til å finansiere dei har minka. Kombinert med større oppslutning om liberal politisk ideologi har dette svekka nasjonalstatane. Det er likevel slik at den norske nasjonalstaten gjennom desse

velferdsordningane framleis har gode mulegheiter til å drive ein fordelingspolitikk både mellom folkegrupper og mellom regionar.

I norsk samanheng har kommunar og fylkeskommunar blitt brukt av staten til å iverksette velferdsstatsordningar som barnehage, grunnskule, vidaregåande skule, eldreomsorg, sjukehus m.m.. På den måten har desse tenestene også fått ei lokaldemokratisk forankring. Det nye no er imidlertid at staten tek oppgåver frå fylkeskommunane, og kanskje også frå kommunane, og legg dei til fristilte organisasjonar, til dømes spesialisthelsetenesta (sjukehusa) som er samla i helseføretak i fem regionar. I staden for direkte demokratisk styring av slike organisasjonar blir det oppretta egne faglege tilsyn for å kontrollere at gjeldande regleverk blir følgt, til dømes helsetilsyn, konkurransetilsyn, jarnbanetilsyn og mattilsyn.

Regiondanning som sosial mobilisering

Den finske geografen Paasi (1986) omtaler regiondanning nedanfrå som ein sosial mobiliseringsprosess. Han kallar prosessen for *institualisering av regionar*, og identifiserer fire fasar i prosessen. Det blir understreka at desse fasane er analytiske reiskap og ikkje empirisk identifiserte fasar. Dei fire fasane er (1) framvekst av regionar som territorielle einingar som bli skapt ved at folk kjem saman om fellehandlingar, (2) desse handlingane styrker fellesskap, identitet m.m. og regionen blir ei symbolsk eining ved å bli gitt eit namn. (3) Så følgjer framvekst av organisasjonar som verktøy for å produsere handlingar og vidareutvikle materielle og kulturelle verdiar. (4) Til slutt følgjer den eigentlege etableringa av ein region ved at han oppnår administrativ status og makt til å kjempe for sine interesser.

Eg tolkar denne prosessen som ei sosial mobilisering iverksett nedanfrå, der det overordna målet med regionbygginga er å oppnå administrativ makt og status innafor nasjonalstatar. Den makta regionen oppnår, treng ikkje vere forankra i lov og regleverk, men er ofte basert på framforhandla avtalar mellom aktuelle aktørar. Nasjonalstatane blir i denne samanhengen ein av dei viktigaste aktørane som regionane må forhandle med. Difor er måten nasjonalstaten opptrer overfor regionane, heilt avgjerande for regionbygginga.

Jørgen Amdam si drøfting av bydanning og framvekst av ABS-regionar i Møre og Romsdal i del ein av denne arbeidsrapporten, kan fungere som illustrasjon på regiondanning som sosial mobilisering. Regionane rundt byane Kristiansund, Molde og Ålesund har kome lengst i prosessen, og desse manglar no i hovudsak berre ein formell administrativ aksept frå fylket, til dømes ved at fylket gjennom partnerskapsavtalar inkluderer dei i si fylkesplanlegging og gir dei høve til å kjempe for sine interesser gjennom denne planprosessen. Andre regionar har kome kortare i regiondanninga, og det vil vere ei stor utfordring for fylket ved politikk ovanfrå å stimulere den vidare regiondanninga i fylket og samstundes la dette vere ein genuin sosial mobiliseringsprosess nedanfrå. Basert på erfaringar frå andre utviklingsprosessar kan det vere fornuftig å ikkje tvinge kommunar inn i regionalt samarbeid, men la erkjenninga om behovet for slikt samarbeid vekse fram over tid. Vellykka regionalt samarbeid føreset at dei samarbeidande aktørane har eit minimum av felles oppfatning av situasjonen, og at dei alle har noko å vinne på ved å samarbeide.

Føresetnader for ein regionalisert regionalpolitikk

Kjente forskarar som Storper (1997) mfl. argumenterer for å gjere regionar til ”basis for økonomisk og sosialt liv”. Keating (1996:10) presiserer at regionar er ein *konstruksjon*, og at fullt ut fungerande regionar er eit funksjonelt og politisk system, det vil seie ein stad der avgjerder blir fatta. Ein region er difor ein *politisk aktør*, noko som inneber at ein region både er ein del av det statlege styringsverket og ei politikkskapande regional makt. Her er Keating

på linje med Giddens (1997) og MacLeod og Goodwin (1999a og 1999b). Regionar bør difor oppfatast som ein historisk *prosess*, der regionen, når den først er etablert, blir kontinuerleg reprodusert og transformert i og gjennom handlingane til individ og institusjonar. Regionar dannar både ein kontekst for handling, og blir ein aktør gjennom individ og institusjonar sine handlingar. Ein region bør difor ikkje oppfatast som ein stabil politisk struktur, men meir som ein politisk prosess der summen av handlingane og hendingane kan bidra til styrking eller svekking av regionens makt og aksept. Ein region må rettferdiggjere sin eksistens som politisk aktør, og oppnår legitimitet ovanfrå og nedanfrå ved å vise til resultat som er nådd gjennom demokratiske prosessar.

Utfordringa for regionalpolitikken synest vere å få til global, nasjonal og lokal utvikling samstundes som ein stimulerer regionane til å framstå som regionalpolitiske aktørar. Men for at regionane skal lykkast, må to krav vere oppfylte:

- For det første krev den nye regionalpolitikken at det finst regionaliserte politiske institusjonar som fungerer som regionane sine utviklingsaktørar. Slike aktørar tek ofte ei form som nettverksorganisasjonar eller partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og mellom lokalt, regionalt, statleg og til dels internasjonalt nivå.
- For det andre medfører slike partnerskap at ingen einskild aktør får eineansvar for den regionale utviklinga. Difor følgjer kravet om ein politisk prosess som legitimerer den politikken som blir skapt i partnerskapa og nettverka. Slike legitimerande prosessar krev stor grad av offentlegheit og demokratisk kontroll. Berre mistanke om kameraderi er nok til svekke partnerskapa sin legitimitet.

Ser vi på situasjonen i Møre og Romsdal i høve til desse krava, finn vi at regionar i fylket har meir eller mindre institusjonaliserte regionråd som kan fungere som regionane sine utviklingsaktørar. Vidareutvikling og vitalisering av desse synest i dagens politiske regime å vere heilt nødvendig. Fylkesplanlegginga kan etter mi vurdering vere ein velegna reiskap til vidare regional institusjonsbygging. Erfaringar frå både inn- og utland tilseier at planlegging kan fungere institusjonsbyggande dersom den blir gjennomført som ein politikklegitimerande prosess (Amdam 2003).

Institusjonsbygging og legitimerande regional planlegging

Over heile Europa blir regional planlegging reorientert mot romleg planlegging med integrering av fysiske, økonomisk og sosiale element i politiske institusjonsbyggande prosessar (Hajer og Zonneveld 2000, Healey 2001). Endringane er drivne fram av sosiale, politiske og økonomiske prosessar. På den eine sida er det ein sterk tendens i retning av *internasjonalisering* av økonomien, deregulering av delar av den økonomiske aktiviteten og auka overnasjonal innblanding i planlegging og politikk, særleg når det gjeld transport-, miljø- og pengepolitikken. På den andre sida skjer det ei *regionalisering* - økonomisk gjennom framveksten av regionale innovasjonssystem og politisk gjennom ei styrking av dei regionale institusjonane. Regionplanlegginga blir utvida frå å vere hovudsakleg ei fysisk planlegging til meir integrerte planleggingsopplegg med sikte på å utvikle regionen sine unike ressursar, og til å styrke regionen si økonomiske konkurransekraft og økologiske berekraft. Dette inneber også at det offentlege, som framleis har eit hovudansvar for arealforvaltninga, må trekke med seg aktørar frå privat og frivillig sektor i regionalplanlegginga. Oppsummert står regionplanlegginga overfor store utfordringar:

- Den romlige integreringa av by og land i funksjonelle regionar (ABS-regionar)
- Problem med horisontal integrering av offentleg, privat og frivillig sektor
- Problem med vertikal integrering av dei mange styringsnivåa
- Mangel på territorielle politiske instrument (verkemiddel)
- Mangel på regionale politiske institusjonar med aksept og legitimitet

Ser vi nærare på den norske staten si rolle som samfunnsplanleggar, finn vi eit parallelt regimeskifte som det i regionalpolitikken, nemleg ei utvikling frå den *aktive* samfunnsstyrande staten og til den *interaktive* samfunnsutviklande staten. I den førstnemnde har staten ei tilnærma suveren rolle som samfunnsarkitekt, i den andre må den finne seg i å konkurrere med mange andre tilnærma like mektige aktørar, og rolla blir følgjeleg å vere ein samfunnsgartnar. Ein konsekvens av dette er at staten etter kvart, og i hovudsak, har avgrensa samfunnsplanlegginga til dei sektorane som det offentlege har kontroll over. I praksis skjer dette ved at kommunar og regionar prioriterer planlegging av eiga verksemd som helse, omsorg, skule og kultur, medan nye politiske institusjonar på interkommune- og interfylkenivå veks fram og tek ansvaret for den territorielle planlegginga knytt til næringsutvikling, kommunikasjonar, kompetanse m.m. Det er med andre ord mellom kommunar og mellom fylke at dei nye regionale politiske institusjonane veks fram. Kommunane får meir og meir preg av å vere iverksettarar av nasjonens velferdsproduksjon innafor skule, barnehage, omsorg og kultur. Fylkeskommunane har derimot fått redusert si tyding som tenesteproducent og arbeider for å finne seg ein plass som regional utviklingsaktør.

Denne utviklinga i Noreg fell inn i mønsteret frå granskingar av regionale utviklingsprosessar i mange andre land som dokumenterer behovet for nye regionalpolitiske institusjonar. Særleg blir samarbeidsorganisasjonar mellom privat og offentleg sektor trekt fram. Sjå til dømes Stöhr (1990). Løysinga synest no ligge i å bryte med dei gamle politiske institusjonane sine historiske prioriteringar og verdiar, og å utvikle nye institusjonelle mål og system for regionalt plan- og utviklingsarbeid. Det må byggast opp ein kapasitet for nasjonal og lokal respons for å møte dei nye globale utfordringane, og denne kapasiteten må baserast på integrering av nasjonale program (vertikal struktur) og lokale organisasjonar (horisontal struktur). Difor treng regionar planleggingsprosessar som fungerer legitimerande på partnerskapa mellom offentleg, private og frivillige sektorar og mellom styringsnivåa. Slike partnerskap skal vere ein del av regionen sin institusjonelle kapital og skal fungere som politiske aktørar for regionane.

Planlegging som ein politisk legitimeringsprosess

Legitimitet kan i denne samanhengen oppfattast som det å rettferdiggjere eksistensen av regionar som regionale utviklingsaktørar. Når det gjeld denne legitimiteten, kan ein skille mellom to former. For det første er det viktig å skille mellom legitimitet som kjem ovanfrå i styringsverket, og legitimiteten ein oppnår nedanfrå gjennom eige arbeid. Legitimitet ovanfrå er basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressursar og andre verkemiddel i den offentlege produksjonen. Legitimitet nedanfrå er avhengig av kva ein som politisk institusjon greier å bidra med til bygging av identitet, fellesskap og former for samarbeid som gir konkrete resultat. Dette krev at ein er i stand til å lære av både suksess og fiasko. Ovanfrå ned forma for legitimitet har eit gjensidig forhold til nedafrå opp legitimiteten. Til dømes kan

for sterk statleg styring medføre at regionar ikkje får utvikle sin eigen politikk, og at legitimiteten nedanfrå blir svekka fordi borgarane ikkje ser at nivået har nemnande innverknad på politikken. Dette fører automatisk til argument både frå borgarane og staten om at regionnivået er unødvendig. For sterk regional styring kan medføre at staten føler at den mister kontroll, og at det utviklar seg ulik forvaltningspraksis og tenesteproduksjon rundt om i landet. Igjen vil både borgarane og statsnivået kunne ha argument mot lokaldemokratiet. Over tid er difor ein rimeleg maktbalanse mellom det lokale og nasjonale nivået nødvendig dersom vi ønsker fungerande regionar i styringsverket vårt.

Vidare er det viktig å skille mellom legitimitet basert på instrumentell og kommunikativ logikk. *Instrumentell logikk* inneber at rettferdigginginga av regionar kan begrunnast i ein teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester. Denne forma for legitimitet blir vektlagt i dei reformene som no pågår i offentleg sektor, og som hentar sin ideologi og sine handlingsmønster får New public management (NPM). Sjå mellom anna Busch m.fl. (2001). Denne forma for legitimitet har fått ein svært dominerande plass i moderniseringa av offentleg sektor, men nokre hevdar at for offentleg sektor er ikkje dette nok (Eriksen 1994). I tillegg til oppnådde prestasjonar og resultat må det stillast krav til sjølve produksjonsprosessen. Det vil seie at prosessen gjennom *kommunikativ logikk* også bidreg til å gjere offentleg sektor meir demokratisk, rettferdig og human, og ikkje berre meir effektiv og resultatorientert. Blir det til dømes teke tilbørlege omsyn til alle grupper, deira behov, interesser og krav på respekt? Er offentleg sektor sin aktivitet i tråd med gyldig moral og rettsstandardar? Har avgjerdsprosessen vore gjennomsiiktig og demokratisk?

Habermas skriv at ein ikkje kan framtvinge kommunikativ logikk på aktørane, fordi konsensus berre kan kome i stand i den grad aktørane overheld krava til den *tvangsfrie diskursen* eller den *ideelle samtalen*. Det vil seie ein situasjon der all handlingstvang og alle tids- og ressursavgrensingar er sette til side. Ved å innføre *maktlikevekt* og *grunngevingstvang* meiner han at den kommunikative logikken kan styrkast både i samfunn og organisasjonar (Habermas (1984, 1987 og 1995). Den herredøme frie eller tvangsfrie diskursen er etablert som den ideelle samtaleforma for å fremme kommunikativ handling. I praktisk planlegging blir gruppearbeid kombinert med kreativitetsteknikkar som idédugnad brukt som reiskap for å tilstrebe den ideelle samtalen (Amdam og Amdam 2000). Når aktørar deltek i slike ideelle samtalar, er føresetnaden:

- at aktørane er interesserte i å kome fram til felles forståing og semje med kvarandre
- at dei er frie og likeverdige, og potensielt like kompetente
- at alle må innrømme feil og endre oppfatning når dei blir møtte med betre argument
- at alle opptrer autentisk og sannferdig overfor kvarandre.

Modernisering blir til vanleg oppfatta som nyvinningar i teknisk og økonomisk forstand (instrumentell rasjonalitet), og det moderne samfunnet har i stor grad gjort dette til ein doktrine. Konsekvensen er at det å vere effektiv i teknisk og økonomisk forstand, overskyggar ander former for effektivitet. Kritikarar av denne forma for modernisering hevdar at modernisering også må innebere samfunnsendingar som styrker folk si deltaking i demokratiske prosessar, meir rettferdig fordeling og sikring av gode levevilkår i framtid (kommunikativ rasjonalitet). I det moderne samfunnet har den instrumentelle logikken fått dominere over den kommunikative, men Habermas (1995) og mange med han meiner at i ein politisk legitimerande prosess må den kommunikative fornuften vere overordna den instrumentelle. Det er ein betre balanse mellom dei to logikkane som Habermas (1995) argumenterer for når han skriv om sin prosessmodell for fornuftig politisk viljesdanning.

Her snakkar Habermas om fleire ulike diskursar som til saman dannar ein politisk legitimerande prosess. Habermas forstår den politiske viljesdanninga som ein prosess som startar med *pragmatiske* diskursar, og som går vidare til *etisk-politiske* og *moralske* diskursar alt etter kva for konflikhtar ein har. Desse diskursane skal føre fram til *juridiske* diskursar. *Forhandlingar* kan vere alternative prosessar der diskursar ikkje gir tilstrekkeleg konsensus (Eriksen 1994). Eg meiner at det eksisterer klare parallellar mellom denne modellen for politisk viljesdanning og det regionale plan- og evalueringssystemet, og at dette er parallellar vi bør utnytte i forståinga og praktiseringa av regionalplanlegginga (Amdam 1997a og 1997b).

Habermas sin modell om politisk viljesdanning kan tilpassast ein modell om regional planlegging og utvikling ved å knyte samanhengar mellom utviklingsvariablar i dynamiske regionale prosessar og metodar eller verktøy for planlegging som er aktuelle i den regionale planlegginga (Amdam 1997a, 1997b, Amdam og Amdam 2000). I denne modellen er det fem element som er kjeda saman, og den dynamiske prosessen er avhengig av alle elementa.

Juridiske diskursar, kontekst og formell handsaming av planar

Dei *juridiske* diskursane gjeld sjølve styringsverket sin legitimitet og plandokumenta og rettsreglane sin konsistens. Det omfattar også plandokumenta sin normative verknad i forhold til andre planar, normer, regelverk og retningslinjer for samfunnsstyring. For alle politiske institusjonar er denne ein av dei fundamentale dimensjonane fordi den eigentleg omhandlar eksistensgrunnlaget. For etablerte institusjonar blir til dømes det å stå i mot omgivnadens trykk i retning av endringar i innarbeidde strukturar, prosessar og kulturar møtt med motstand. For nye politiske institusjonar er det til dømes ein gjensidig relasjon mellom det å tilkjempe seg makt i praktisk politikk og det å oppnå ein formell posisjon i styringsverket.

For partnerskap og nettverksorganisasjonar som ligg i skjeringsflata mellom aktørar frå både den vertikale og horisontale maktstrukturen, er dei i den spesielle situasjonen at dei treng aksept og legitimitet frå begge strukturane, det vil seie både frå styringsnivåa kommunar, fylke og stat, og frå styringssystema frivillig, privat og offentleg sektor inkludert folkevalde. I praktisk planlegging i partnerskapsorganisasjonar medfører dette at planprosessen må inkludere aktørar både frå den horisontale og vertikale strukturen, og at plandokumenta må handsamast formelt i dei aktuelle basisorganisasjonane som høyrer til dei to strukturane.

I det vesentlege handlar den juridiske diskursen om relasjonane mellom dei strukturelle kreftene i omgivnaden som skaper både mulegheiter og hindringar for regionen som politisk aktør. Det vil konkret seie at regionen si institusjonelle kapasitetsbygging skjer i interaksjon med omgivnaden til regionen. Difor må planlegginga prøve å avdekke strukturelle krefter i omgivnaden og finne ut i kva grad dei inneber mulegheiter eller truslar for regionen. Vidare må vi sjå på makta i regionens læreprosess, og i kva grad denne prosessen transformerer folk sine verdiar, interesser og handlingar.

Moralske diskursar, mobilisering og strategisk planlegging

Den *moralske* diskursen gjeld normkonflikhtar og fundamentale verdival. I dette ligg også val av kven sine behov, interesser og verdiar som skal prioriterast. Denne aktiviteten kan kallast ein konsensusbyggande aktivitet, og kan innebere å utvikle ei brei felles forståing om utviklingstrekk og utfordringar, visjonar om kva for ein situasjon ein ønsker, og strategiar for å nå denne situasjonen. Det dreier seg om å samle seg om ein politisk dagsorden, og å bygge

opp ein kollektiv handlingskapasitet. Dette er den sentrale delen av den strategiske planlegginga. I denne samanhengen er perspektiv og forskning på sosiale rørsle nyttig. Denne forskinga viser at mobilisering kan starte med einskildpersonar og byggast opp til sterke politiske krefter. Desse rørsleane kan etterkvart miste sin eksistensgrunn fordi dei har makta å sette sine kampsaker på den politiske dagsordenen og gjort dei ønska løysingane til ein del av produksjonen i det etablerte styringsverket. I eit læringsperspektiv er ei slik endring for djuplæring å rekne. Personar og organisasjonar som har lært på dette nivået, har teke inn over seg nye verdiar og gjort tilhøyrande logiske handlingssett til ein del av sitt handlingsrepertoar.

Dersom fleire deler dei same verdiane og handlar tilnærma likt, vil det danne grunnlag for ein sterk identitet og ein regional kultur i form av eit moralsk fellesskap som definerer plikter og rettar. Men for å oppnå dette treng ein opne demokratiske arenaer der folk kan møtast både til meiningsbryting og praktisk handling. For å bygge slike moraldannande fellesskap er det viktig at folke deltek som "heile" menneske som er opptekne av kollektivet sitt beste, og ikkje som kalkulerande nyttemaksimerarar som vil fremme egne interesser. Difor er sterke og aktive sivilsamfunn og sosiale nettverk avgjerande arenaer for bygging av dei moralske fellesskapa, jf. mellom andre Putnam (1993). Moralske fellesskap bidreg til å skape den tilliten mellom personar som er nødvendig for at dei skal stille opp for det kollektive utan frykt for å bli utnytta av personar som berre er ute etter å fremme egne interesser utan tanke på konsekvensane for dei fellesskapa dei er ein del av. Det er dette som skil verdinettverka frå interessenettverka. I sistnemnde er det meir rom for hevdning av eigeninteresser og kalkulering av andre si åtferd. Likevel er det vel slik at alle nettverk opererer i spenninga mellom det kollektive og det individuelle, og mellom altruisme og egoisme.

Etisk-politiske diskursar, organisering og taktisk planlegging

Den etisk-politisk diskursen gjeld interessekonfliktar som gjerne er knytt til bruken av ressursar. Desse konfliktane er midt i kjernen av den taktiske planlegginga som gjeld å skaffe og fordele ressursar til ansvarlege aktørar. I høve til maktdimensjonar gjeld dette å ha autoritet til å treffe vedtak, eventuelt til å hindre at vedtak blir fatta. Difor blir også organisering og koordinering eit sentralt tema for planlegginga, særleg i forhold til partnerskapsorganisasjonar i det regionale utviklingsarbeidet, fordi gjennomføringa av dei konkrete tiltaka ofte må gjerast av basisorganisasjonane i partnerskapen og ikkje av partnerskapen sjølv. På den måten blir organiseringa eit kritisk verktøy for å kome frå mobilisering til gjennomføring. I alle regionar vil det vere ein viss tettleik av organisasjonar og relasjonar mellom dei. Amin og Thrift (1995) har vist at stor organisasjonstettleik er gunstig for regionen si relative makt og dynamikk. Dette inneber mellom anna at det eksisterer organisasjonar som åleine eller saman med andre har kompetanse til å ta på seg nye oppgåver dersom situasjonen krev det.

Pragmatiske diskursar, implementering og operativ planlegging

Den *pragmatiske* diskursen gjeld drøfting av fakta og data og er ein diskurs knytt til instrumentell rasjonalitet og operative planlegging. I eit maktperspektiv inneber dette å ha kunnskap og andre ressursar til å gjennomføre det som er politisk vedteke, men det inneber også å hindre gjennomføringa av slike vedtak. I eit kommunikativt perspektiv gjeld det difor å ha kunnskap med argumentativ tyngde. Slik kunnskap kan vere både tilgjengeleg vitskap som kjenneteiknar den lineære innovasjonsprosessen, eller den såkalla tause erfaringsbaserte kunnskapen som kjenneteiknar interaktive innovative prosessar. Når det gjeld bruk av kunnskap i planlegginga, er utfordringa å sette desse to formene for kunnskap saman til

definerte handlingsalternativ som er høvelege for den situasjonen eller det problemet ein står overfor. I politiske prosessar er det imidlertid ofte slik at administrasjonen og andre ekspertar framset slik kunnskap som objektiv sanning, og på den måten kveler den politiske diskusjonen. Dette er særleg uheldig når ein veit at mykje av den gjeldande kunnskapen er basert på verdiar og difor ikkje er objektiv.

Diskursar, læring, rapportering og årsmeldingar

I høve til Habermas sin modell for politisk viljesdanning er det unødvendig å ta med læring fordi læring er ein føresetnad for alle diskursane. Men fordi regionalt plan- og utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess der det er viktig å sjå på endringar over tid, er læring som eit eige element i prosessen viktig. Årsmeldingar og andre evalueringsrapportar er difor svært viktige i høve til å fremme alle formene for diskursar som er drøfta ovanfor, men då er det viktig av rapporteringa i tillegg til måling av målbare resultat på eit operativt nivå legg opp til diskursar på dei andre nivåa i den politikklegitimerande prosessen.

Todelinga av samfunnsplanlegginga

Brukt på samfunnsplanlegginga gir denne modellen meining til å skilje mellom legitimiteten til den sektorielle samfunnsplanlegginga og legitimiteten til den territorielle samfunnsplanlegginga. Den sektorielle planlegginga blir oppfatta som legitim dersom den kan framvise teknisk økonomisk effektivitet sett frå sektorane si side. Den territorielle må i tillegg også fungere mobiliserande, inkluderande og demokratisk. For denne blir sjølve måten resultatata har kome fram på, svært viktig. Til dømes blir kommunar og fylke som tenesteproducentar vurderte som legitime så lenge produksjonen er effektiv, sjølv om prosessen nødvendigvis ikkje blir oppfatta som særleg demokratisk. I dagens situasjon har difor kommunar, fylke og den regionale stat som organisasjonar den legitimiteten staten vel å gi dei.

For den territorielle samfunnsplanlegginga er situasjonen annleis. Denne planlegginga har i all hovudsak berre den legitimiteten den greier å skaffe seg sjølv. Det er i dag ikkje noko departement eller direktorat som er i den situasjonen at dei kan delegere makt til regionale og lokale institusjonar som driv med tverrsektoriell planlegging og utvikling. Vidare har den kommunale og regionale territorielle samfunnsplanlegginga liten legitimitet fordi planlegginga så langt i liten grad har engasjert og forplikta private, offentlege og frivillige organisasjonar til å delta i gjennomføringa.

Den sektorielle samfunnsplanlegginga har i dag høg legitimitet og aksept fordi den normalt berre gjeld sektoren/segmentet sjølv, og difor har større mulegheiter for å bli gjennomført. Hovudproblemet med denne planlegginga er at det som synest effektivt sett frå ein organisasjon eller ein sektor, slett ikkje treng vere effektivt for samfunnet. Sektoriell samfunnsplanlegging er difor vesensforskjellig frå territoriell samfunnsplanlegging.

Når vi i tillegg tek omsyn til at planlegginga i regionar normalt føregår i nettverksorganisasjonar med deltaking frå offentleg, privat og frivillig sektor, samt ulike styringsnivå, gir det forståing for kor kompliserte og skjøre slike prosessar kan vere. Andre granskingar viser at i desse prosessane står ofte den nasjonale sektordominerte politikken mot den lokale territorie-baserte politikken, og at den sistnemnde politikken eksisterer på den nasjonale politikken sine premisser. Konkret vil det seie at vi har fått ei todeling av samfunnsplanlegginga, der kommunar og fylkeskommunar på den eine sida planlegg eiga

verksemd og gjennomføring, og der dei på den andre sida går saman med andre aktørar frå offentleg, privat og frivillig sektor om å planlegge utviklinga av samfunnet.

Tabell 2: Den praktiserte todelinga i samfunnsplanlegginga

Legitimerande politisk prosess	Sektorieil samfunnsplanlegging Statleg proaktiv samfunnsplanlegging som er pervertert til offentleg verksemdsplanlegging	Territorieil samfunnsplanlegging Ny interaktiv samfunnsplanlegging mellom offentleg, privat og frivillig sektor og med ballanse mellom sentral og lokal makt
Legitimitet	Uviktig, fordi staten avgjer kommunar, fylke og regional stat sin legitimitet	Viktig for kommunar og regionar å framstå som mektig aktør
Strategisk	Uviktig fordi staten set dagsorden, bestemmer innsatsområde, minstekrav m.m.	Viktig for å skape fellesskap, sette ein dagsordenen og gi retning for arbeidet (arealvisjonar m.m.)
Taktisk	Viktig med intern arbeidsdeling i fylke og kommunar. Økonomiplan og årsbudsjett har blitt svært viktig	Viktig med partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor RUP, viktig men så langt avgrensa breidde
Operativ	Viktige med gjennomføringsplan for kvar eining/verksemd	Viktig med prosjekt og avtalt samarbeid om gjennomføring
Læring	Blir ofte avgrensa til operativt og taktisk nivå (det vesle krinsløpet)	Viktig med læring i alle delane av den legitimerande prosessen

Territorieil fylkesplanlegging som legitimerande prosess

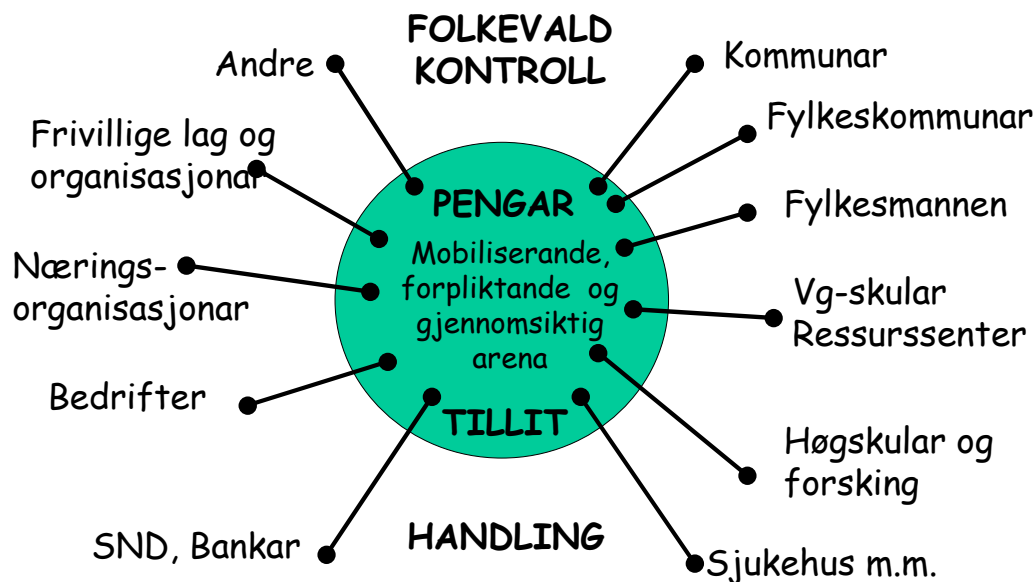
Brukt på regionbygging kan drøftinga ovanfor gi forståing for alle dei nødvendige elementa i ein planprosess for at den skal fungere legitimerande på den planleggande organisasjonen. Her står fylkeskommunane i den situasjonen at ved å bli fråteken ansvaret for sjukehusa, har dei mista mykje av den legitimiteten som nasjonalstaten gav dei. Vidare eksistens har difor blitt meir avhengig av korleis regionbygginga nedanfrå fungerer.

Granskingar av regionalt plan- og utviklingsarbeid viser ein situasjon med mange aktørar som har sterk formell makt, og den viser at dei i praksis har tilpassa seg kvarandre over tid. Det eksisterer på det jamne ein tilnærma maktballanse mellom dei, men med mulegheiter for at konfliktlinjene blir tydeleggjort i einskildsaker. Dette gjer det muleg å etablere og oppretthalde nettverksorganisasjonar for plan- og utviklingsarbeid, men gjennomgåande er desse lite breie både når det gjeld horisontale og vertikale partnerskap. Nettverksorganisasjonane har så langt lite makt og legitimitet, noko dei fleste informantane forklarar med mangel på ressursar som kan gjere desse nettverksorganisasjonane til sterke

iverksetterar av sine planar. Etter mi vurdering ligg årsakene til den svake legitimiteten ikkje berre her, men også i manglane ved regionplanlegginga som ein politikklegitimerande prosess, først og fremst i den fråverande støtta og aksepten frå statsnivået til regionalplanlegginga. Dei strategiske, taktiske og operative delane av planlegginga fungerer imidlertid tilfredstillande gitt dei rammene som eksisterer, men det hjelper lite når planlegginga som ein legitimerande prosess ikkje blir avslutta med avtalefesting slik den heterarkiske styringsmodellen føreset. Dette er meir inngåande drøfta i Amdam (2003).

Ser vi spesielt på den nye rolla til fylkeskommunane som regional utviklingsaktør, så skal fylkeskommunane fungere både som oppgåveorganisasjonar og nettverksbyggerar. Sjå figur 1. I rolla som nettverksbyggerar treng dei verkemiddel for å stimulere dei ulike aktørane si eigennytte i å delta, men det kan også reisast tvil om noverande fylke har høvelege avgrensingar for å kunne fungere som verdifelleskap. Empirien viser at det synest å vere lettare å få til breie horisontale partnerskap på kommunenivået og på interkommunenivået enn på høgare styringsnivå, og at fylkeskommunane difor bør vurdere om desse underfylkenivåa kan aktiviserast meir i det regionale plan- og utviklingsarbeidet. Vidare bør statsnivået i sterkare grad bidra til å legitimere fylkeskommunane gjennom forpliktande regionale utviklingsavtalar etter mønster frå andre nordiske land, dersom dei skal fylle rolla som regional utviklingsaktør slik statsnivået forventar.

Figur 1 Fylkeskommunar som oppgåveorganisasjonar og nettverksbyggerar



Skisse til regionalisering av fylkesplanprosessen

Eg tolkar ikkje drøftinga av planlegginga ovanfor slik at den ideelle territorielle fylkesplanlegginga skal vere utan instrumentell makt og særinteresser, men heller at fylkesplanlegginga skal vere ein prosess der særinteresser blir avstemt mot kvarandre, og der plandokumentet gir uttrykk for ein brei allmenn vilje som kan akseptast og støttast av mange aktørar. Dersom vi bruker denne modellen på fylkesplanlegginga, kan vi stille følgjande krav til fylkesplanlegginga:

- Fylkesplanlegginga må drøfte fakta og data og gjennomføre nytte-kostnadskalkuleringar. Dette kallar Habermas for pragmatiske diskursar som kan knyttast til instrumentell rasjonalitet og den *operative* planlegginga (planlegging av konkrete tiltak, prosjekt m.m.).
- Fylkesplanlegginga må bearbeide interessekonfliktar, ta stilling til bruken av ressursar og fordele oppgåver. Dette blir kalla etisk-politiske diskursar og gjeld spørsmål om organisering og koordinering som er tema for den *taktiske* planlegginga (handlingsprogram, budsjett m.m.).
- Fylkesplanlegginga må drøfte og ta stilling til verdi- og normkonfliktar. Dette blir kalla moralske diskursar og siktar mot individuell og kollektiv identitet og sjølvforståing. Slike fundamentale drøftingar av verdiar er knytt til vår oppfatning av nosisituasjonen, visjonar om det gode samfunn og det gode liv, og handlingsmåtar for å oppnå det vi ønsker eller vil unngå. I planlegginga bruker vi den *strategiske* planlegginga (fylkesplanane og kommuneplanane sin langsiktige del m.m.) til å drøfte slike spørsmål.
- Til slutt må fylkesplanprosessen avklare plandokumenta sin normative verknad i forhold til andre juridiske normer. Det vil seie kva for formell status fylkesplan, fylkesdelplan, kommuneplan m.m. har i høve til kvarandre og ikkje minst i høve til lover, regelverk og andre politiske vedtak. Habermas kallar dette for juridiske diskursar.

Tiltak for å styrke planlegginga og regionale utviklingsaktørar sin legitimitet

Fylket bør bidra til både å trekke statsnivået og kommunenivået meir aktivt inn i planlegginga. Gjennom einskapsfylket har Møre og Romsdal no ein unik sjanse til å involvere dei regionale statsetatane i planlegginga, men også andre statlege styresmakter og tenesteprodusentar som høgskular og helseforetak bør trekkast med i eit avtalefesta samarbeid. Vidare bør kommunane trekkast med gjennom sine ABS-regionar, og det bør inngåast avtalefesta samarbeid mellom fylket og desse regionane ved regionråda.

Fylkesplanlegginga og planlegginga i desse regionane bør samkøyrast i ein felles prosess, og planane for ABS-regionane bør behandlast som fylkesdelplanar for å gi dei aksept og legitimitet. For å fremme dette felles planarbeidet bør fylket tilby ABS-regionane/regionråda arbeidskraft ved å utplassere tilsette frå fylkeshuset i regionane. Vidare bør dei folkevalde i fylkestinget frå dei aktuelle ABS-regionane trekkast aktivt med i arbeidet i sin region.

Gjennom denne felles planprosessen bør fylket utfordre regionane på dei utviklingstrekk og utfordringane som fylket ser er spesielle for dei aktuelle regionane. Prinsippa for planarbeidet og rammene for det avtalefesta samarbeidet om plan- og utviklingsarbeidet bør trekkast opp i ein plan for planarbeidet (partnerskapsavtale).

Tiltak for å styrke den strategiske samfunnsplanlegginga

Strategisk samfunnsplanlegging bør drøfte og ta stilling til det samfunnet ein ønsker, eventuelt ikkje ønsker i framtida, og den bør vidare innehalde ein samfunnsvisjon som skisserer areala til utbygging og varig vern. Visjonen bør avklare dei prinsipielle verdivalane knytt til berekraftig utvikling i den lokale konteksten. Formålet bør vere å stimulere til ein kontinuerleg debatt om det gode samfunn på opne demokratiske arenaer mellom personar frå privat, offentleg og frivillig sektor, og frå dei ulike styringsnivåa.

I den strategiske planlegginga er det svært viktig å få til ein betre integrasjon mellom fysisk, økonomisk og sosial planlegging. Til dømes vil satsing på å vere eit kulturfylke eller industrifylke ha konsekvensar for arealbruken. Vidare vil utbygging eller verving av areal ha økonomiske og sosiale konsekvensar. Konsekvensane av slike prioriteringar er lettare å forstå dersom arealbruken blir vist på kart. Difor bør fylkesplanlegginga som ein del av den strategiske planlegginga legg inn på kart eksisterande og planlagd arealbruk. Her er det også viktig å ta med restriksjonar som er innført på arealbruken. Fokuset i dette arbeidet bør vere kontroversielle arealdisponeringar som involverer fleire kommunar og som bør behandlast av ABS-regionane/regionråda. For å unngå at fylket blir oppfatta som overkommune, er det viktig at fylket overlet til regionane å løyse eventuelle arealkonfliktar, men fylket kan sjølvstøtt vere ein viktig pådrivar og meklar. Fylket si hovudoppgåve i den strategiske planlegginga bør vere å påverke den regionalpolitiske dagsordenen både i fylket og nasjonen.

Tiltak for å styrke den taktiske samfunnsplanlegginga

Samfunnsvisjonen må følgjast opp med ein forpliktande og for partane bindande handlingsdel som fordeler oppgåver og tidfestar når ulike aktivitetar skal gjennomførast. Vidare må denne delen bidra til utvikling av partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og ikkje minst trekke med ulike offentlege styringsnivå i dei aktuelle tiltaka. Ordninga med regionale utviklingsprogram kan vere eit utgangspunkt å bygge vidare på, men ein bør arbeide for at meir av midlane som blir løyvde til regionane gjennom sektorane, kjem inn under dette programmet. Vidare må privat sektor sine økonomiske bidrag kome med i handlingsprogrammet, og frivillig sektor må trekkast med i arbeidet. Det regionale utviklingsprogrammet skal vere eit handlingsprogram for utvikling av fylket som samfunn, og i den samanheng er fylket som organisasjon berre ein av mange aktørar som skal bidra. Utviklingsprogramma bør vere bindande mellom partane i minst fire år, men her vil statlege organ kunne få problem sidan dei ikkje har langtidsbudsjett.

Tiltak for å styrke den operative samfunnsplanlegginga

Utviklingsprogrammet vil innehalde definering av mange konkrete prosjekt og partnerskap. For å kome over i handling, er det viktig at desse blir formalisert i privatrettslege avtalar i form av til dømes utbyggingskontrakter, kjøpsavtalar og driftsavtalar. Gjennomføringsdelen vil såleis bestå av ei lang rekke dokument, men er difor ikkje mindre viktig i planprosessen.

Tiltak for å styrke evaluering og læringa

Erfaringane så langt med det nye utviklingsregimet som vi har omtalt ovanfor, viser at demokratisk kontroll og offentleg innsyn i dei avtalebaserte partnerskapa er ein viktig føresetnad for at dette planarbeidet skal opparbeide og halde ved like aksept og legitimitet. Det å trekke med folkevalde og halde dei orienterte er difor svært viktig. Vidare er det viktig

at alle inngåtte avtalar så langt det er muleg blir gjort offentlege tilgjengelege. Til slutt eit spørsmål som vil dukke opp: kven har hovudansvaret for å utføre rekneskaps- og forvaltningsrevisjon av partnerskapsavtalane? Kvar deltakande part vil normalt ha ordningar som reviderer sin del av avtalen, slik også for fylket. Men det bør avklarast om fylkesrevisjonen eller andre skal ha ansvaret for heile partnerskapsavtalen.

Tilvisingar

- Amdam J. (1983): *Teoriar for lokalisering av offentleg verksemd*. NordREFO. Oslo.
- Amdam, J. m.fl. 2000. *Framtid for Vestlandet? Scenario for Vestlandet 2000 – 2020*. Forskningsrapport nr. 43. Møreforskning. Volda.
- Amdam, J. og Amdam, R. 2000: *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, R. 1997a: *Den forankra planen. Drøfting av kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskningsrapport nr. 25. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, R. 1997b: *Den forsømde regionen. Evaluering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskningsrapport nr. 26. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, R. 2003: *Legitimerande regional planlegging*. Forskningsrapport nr. 50. Møreforskning og Høgskulen i Volda: Volda.
- Amin, A. og Thrift, N. 1995: "Globalization, institutional "thickness" and the local economy", i Healey, P. m.fl.: *Managing cities: the urban context*. London: John Wiley & Sons Ltd.
- Asheim, B.T. og Isaksen, A. 1997: Location, agglomeration and innovation: Towards regional innovation systems in Norway? *European Planning Studies*, 5.3, 299-330.
- Baldersheim, H. 2000: *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Forskningsrapport 1/2000. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.) 2001: *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Engebretnsen, Ø. 2001: *Senterstruktur og servicenæringenes lokaliseringsmønster – betydning av veibygging og økt mobilitet*. TØI rapport 513/2001. Oslo.
- Eriksen, E.O. 1994: *Politikk og offentlighet. En introduksjon til Jürgen Habermas' politiske teori*. LOS-senter Notat 9405. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Friedmann, J. og Weaver, C. 1979: *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. London: Edward Arnold.
- Giddens, A. 1997: *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax.
- Habermas, J. 1984: *The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. London: Heinemann.
- Habermas, J. 1987: *The Theory of Communicative Action. Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston MA: Beacon Press.
- Habermas, J. 1995: *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, M. og Zonneveld, W. 2000: "Spatial planning in the network society – rethinking the principles of planning in the Netherlands", *European Planning Studies* 8,3: 337-355.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan Press Ltd. London.
- Healey, P. 2001: *Spatial planning as mediator for regional governance*. Paper for the EuroConference on Regional Governance: new modes of self-government in the European Community. Hanover 19-21 April 2001.
- Isaksen, A. og Spilling, O.R. 1996: *Regional utvikling og små bedrifter*. Høyskoleforlaget. Kristiansand.
- Juvkam, D. 2002: *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20. Oslo.

- Keating, M. 1996: *The invention of regions. Political restructuring and territorial government in Western Europe*. Oslo: Norwegian Nobel Institute.
- MacLeod, G. og Goodwin, M. 1999a: "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance", *Progress in Human Geography* 23,4: 503-527.
- MacLeod, G. og Goodwin, M. 1999b: "Reconstructing an urban and regional political economy: on state, politics, scale, and explanation", *Political Geography* 18 (1999): 697-730.
- Nilsson, J-E. 1998: *Blomstrande näringsliv. Krafter och motkrafter bakom förändringar i europeiska och amerikanska regioner*. Stockholm.
- Paasi, A. 1986: "The Institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity", *Fennia* 164: 105-146.
- Putnam, R.D. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rokkan, S. og Urwin D.W. 1983: *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London: Sage
- Storper, M. 1997: *The regional world: Territorial development in a global economy*. New York: Guilford.
- Stöhr, W.B. 1990: "Synthesis", "Introduction" og "On the theory and practice of local development in Europe", i Stöhr, W.B. (red.): *Global Challenge and Local Response*. London and New York: Mansell.
- St.meld. nr. 31. (2002-03): *Storbymeldingen*. KRD. Oslo.
- Wicken, O. 1997: Regionenes industrialisering – et historisk perspektiv. I Isaksen, A. (1997) (red): *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget. Kristiansand.