

Roar Amdam

Legitimerande regional planlegging



HØGSKULEN I VOLDA

Høgskulen i Volda



MØREFORSKING

Møreforskning Volda

2003

Prosjekttittel	Endra regionalpolitikk og nye regionale politiske institusjonar og prosessar
Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Prosjektleiari	Roar Amdam
Finansiering	Norges forskningsråd, Høgskulen i Volda og Møreforsking Volda
Forfattar	Roar Amdam
Ansvarleg utgjevar	Møreforsking Volda og Høgskulen i Volda
ISBN	82-7692-183-3 82-7661-161-3
ISSN	0805-8083
Sats	Roar Amdam
Distribusjon	http://www.hivolda.no/fou

Om forskingsrapportserien:

Forskringsrapportserien er for gjennomarbeidde, vitenskaplege manuskript som både forfattaren og institusjonen er fagleg ansvarleg for. Forskringsrapporten presenterer gjerne empiri som er sett i samanheng med etablert kunnskap på området og med relevant teori, men kan også vere reint teoretiske arbeid. Rapportane bør ha meritterande verdi, vere utforme i samsvar med krav til tidsskriftartiklar eller doktorarbeid eg eventuelt kunne gå inn som delarbeid i avhandlingar. Dekanus, gruppeleiari og prosjektleiari har ansvaret for oppnemning av ei vurderingsnemnd på 1-2 fagpersonar med minst kompetanse som førsteamanuensis. Nemnda rapporterer attende til dekanus/gruppeleiari/prosjektleiari og forskingskoordinator ved HVO/MFV. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

Forord

Denne rapporten er ein del av rapporteringa frå prosjektet ”Endra regionalpolitikk og nye regionale politiske institusjonar og prosessar” som inngår i Norges forskingsråd sitt program om forskning for regional utvikling.

Bakgrunnen for prosjektet er at den regionale planlegginga er under omlegging både i Noreg og i andre land for å møte dei nye utfordringane i regionalpolitikken. Gjennomgåande for denne omlegginga er at regionar blir trekte fram som eigna arenaer for å skape ein regional politikk og dermed framstå som regionalpolitiske aktørar i skjeringspunktet mellom styring ovafrå og mobilisering nedafrå. Men forskinga viser at den nye regionalpolitikken med vekt på å sameine ovafrå ned- og nedafrå opp-politikk, til dels krev heilt nye regionale politiske institusjonar og planprosessar for at regionane skal framstå som politiske aktørar med gjennomslagskraft. Desse nye institusjonane synest å føresette partnerskap mellom styringsnivåa, og mellom offentleg, privat og frivillig sektor i legitimerande planprosessar innafor ein demokratisk kontroll. Men slike partnerskapsorganisasjonar stiller spesielle krav til balansen mellom effektiv gjennomføringsmakt, demokrati, deltaking og ikkje minst offentlegheit for å sikre nødvendig legitimitet. Denne offentlegheita er nødvendig for å hindre at partnerskapsorganisasjonane perverterer til lukka avgjerdsprosessar med mulegheiter for kameraderi og korrupsjon.

Formålet med prosjektet er å gi svar på det sentrale spørsmålet om det er slik at omsynet til offentlegheit og demokrati i den nye regionalpolitikken krev nye eller endra regionale politiske institusjonar og planleggingsprosessar for at regionane skal framstå som legitime politiske aktørar med innverknad også på lang sikt. Eit anna formål er å drøfte kva for implikasjonar eventuelle funn bør ha på samansettinga av regionale plan- og utviklingsorgan, handsamingsprosedyre, deltaking, medverking, informering, gjennomføring, læring m.m. i dagens norske plansystem.

Granskinga følgjer ein induktiv forskingsdesign med vekt på teori- og modellbygging. Drøftinga baserer seg på data om både norske og internasjonale plansystem og erfaringar med desse. Vidare trekker eg inn relevante planfilosofiske og planteoretiske perspektiv.

Innholdsliste

Forord.....	3
Innholdsliste	4
Samandrag.....	6
1. Hamskiftet i regionalplanlegginga	9
Regionalisert regionalpolitikk	9
Behov for nye regionalpolitiske institusjonar	13
Regimeskiftet i regionalpolitikken	15
Norge i utakt med den nye regionalpolitikken	23
Arbeidet med ny plan- og bygningslov	29
Problemstilling, aktuelle delspørsmål og data.....	31
2. Å legitimere politikk og planlegging	32
Kollektiv handlingskapasitet	32
Modernitet, rasjonalitet og kollektivitet	40
Behov for nye politiske institusjonar	43
Institusjonell kapasitetsbygging i demokrati.....	46
Politikk som ein legitimerande prosess	50
Planlegging som ein legitimerande prosess	53
3. Frå samfunnstyring til multiaktørssystem.....	57
Tradisjonar i samfunnsplanlegginga	57
Samfunnsstyring og statsorganisering.....	67
Organisasjonsperspektiv på forvaltninga	78
Identifisering av regionale utviklingsstrategiar	81
Tid og stad må avgjere val av strategi.....	92
4. Regionalplanlegging innafor multiaktørssystem	95
Det lokale sjølvstyret og regionalplanlegginga.....	95
Den nye fylkeskommunen og oppgåvefordelinga.....	97
Multiaktørperspektivet	100
Strukturfunksjonalistisk samfunnsteori.....	101
Strukturfunksjonalismen og regionalplanlegginga.....	103
Regionalplanlegging i nettverksorganisasjonar	112
Omgivnaden strukturerer organisasjonane.....	115
5. Legitimerande planlegging i Norge.....	116
Det geografiske området for granskinga	116
Om regionalutvikling, vendepunkt m.m.	116
Om legitimitet og institusjonell planlegging.....	124
Om mobilisering og strategisk planlegging	132
Om organisering og taktisk planlegging	137
Om gjennomføring og operativ planlegging	140
Om læring, evaluering og offentlegheit	142
Om fylkeskommunen som utviklingsaktør	145
Samanstilling av funna	149
Den legitimerande prosessen er ufullstendig	153
6. Statens legitimering av fylkesplanlegginga.....	155
Innleiing	155
Nasjonale føringar for fylkesplanlegginga.....	155
Den lokale tilpassinga	157
Den sentrale godkjenninga	161

Staten gir ikkje regionplanlegginga legitimitet	164
7. Norsk regionalplanlegging i utakt	165
Innleiing	165
Regionalisert regionalpolitikk	165
Regiondanning som bygging av nasjonalstatar	166
Regiondanning som sosial mobilisering	167
Hamskiftet i regionalplanlegginga	167
Situasjonstilpassing og strukturfunksjonalisme	168
Planlegging som ein politisk legitimeringsprosess	170
Norge i utakt med den nye regionalpolitikken	172
Mine empiriske funn	173
Staten sviktar si legitimeringsoppgåva	176
Konklusjon – regional utakt i dobbel tyding	178
8. Forskingsdesign, data og kjelder	179
Vurdering av forskingsdesignen	179
Vurdering av representativitet	179
Vurderinga av reliabilitet	180
Vurdering av validitet	182
Referansar	187
Vedlegg	199

Samandrag

I den norske regionalpolitikken er vi vande med at nasjonalstaten gjennom lovverk og løyvingar gir legitimitet til dei eksisterande regionalpolitiske aktørane, det vere seg regionale statlege organ som fylkesmennene og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, eller fylkeskommunale og kommunale organ. Den nye regionalpolitikken søker ein betre balanse mellom styring ovafrå og styring nedafrå. Med det ønsker ein å oppnå både meir effektiv bruk av offentlege ressursar og meir mobilisering av regionale ressursar i privat og frivillig sektor, og at desse ulike aktørane skal møtast i kontraktbaserte og fruktbare partnerskap i form av nettverksorganisasjonar. I tråd med liberalistisk politisk tankesett medfører den nye regionalpolitikken ein konkurranse om å bli vellykka, og ein situasjon der det vil bli produsert både regionale vinnarar og taparar. Denne konkurransen inneber at dei regionalpolitiske organisasjonane no må legge vekt på å rettferdiggjere sin eksistens. Det vil seie at deira legitimitet må kome innifrå basert på eigne arbeidsprosessar og oppnådde resultat, og utifrå basert på aksept og støtte frå aktørane som er i omgivnaden.

Det å drive regionalt utviklingsarbeid er grunnleggande forskjellig frå å produsere varer og tenester, og ikkje minst å forvalte av lov- og regelverk. I forvaltningsarbeidet beskriv lov- og regelverket det middelet ein skal bruke i ulike situasjonar. Forvaltningsorganisasjonar har difor sin legitimitet i lovverket, og kan rekne med å ha rimeleg aksept for sitt arbeid så lenge dei kan arbeide i stabile og enkle situasjonar, og det ikkje blir stilt spørsmål ved reglane sin logikk. Grunngevinga for utviklingsorganisasjonar si ligg derimot i å fungere under dynamiske og komplekse tilhøve der ein har usikker kunnskap om midla verkar, og der måla ofte også er uklare og omstridde. Legitimiteten til slike organisasjonar ligg i framforhandla avtalar mellom partane og i dei resultata dei kan vise til reint konkret. Desse grunnleggande skilnadene har konsekvensar for korleis ein kan organisere arbeidet. I forvaltningsarbeidet finn vi stabile og byråkratiske organisasjonar (hierarki), medan vi i utviklingsarbeid finn mellombelse organisasjonar, gjerne i form av avtalte partnerskap mellom styringsnivå og mellom offentleg, privat og frivillig sektor (heterarki).

Ser vi på dei politiske institusjonane i det regionale plan- og utviklingsarbeidet, finn vi at det med den nye regionalpolitikken har vakse fram fleire slike nye avtalebaserte organisasjonar, til dømes regionale samarbeid mellom kommunar og mellom fylke. I tillegg blir det gjennomført endringar der eksisterande institusjonar som fylkeskommunane blir fråtekne oppgåver med tenesteproduksjon, og får spissa sine oppgåver inn mot regionalt utviklingsarbeid. Felles for alle desse regionale utviklingsorganisasjonane er at dei skal stimulere partnerskap både vertikalt og horisontalt, og at dei skal vere kjernen i nettverksorganisasjonar med deltaking både frå stats-, fylkes- og kommunenivå, og frå offentleg, privat og frivillig sektor. Slike avtalebaserte nettverksorganisasjonar skil seg frå andre organisasjonar ved at dei deltakande organisasjonane relativt lett kan kople seg på og av, eller at dei kan bli kopla av. Dette gjer nettverksorganisasjonar til strukturar som er svært avhengige av at deltakarane finn det å delta meir tenleg enn å stå åleine.

Vurderinga av deltaking vil først og fremst vere nyttebasert med referanse til kva som best fremmer deltakarene sine eigne verdiar, interesser og behov. Slike nettverksorganisasjonar kan difor vere svært skjøre konstruksjonar. Vurderinga kan i tillegg vere verdibasert og då grunngeve i at ein oppfattar seg som ein del av eit fellesskap, og det som ein kan oppnå saman med fellesskapet har ein eigenverdi. Her vil altruisme dominere over egoisme, og ein kan vente at slike organisasjonar er meir stabile. Men slike verdibaserte organisasjonar må utviklast over tid, og deltakaren må ha stor tillit til kvarandre, ikkje minst i høve til at

eigenytten ved deltaking vil bli rimeleg likt fordelt over tid. Slik tillit til og identitet gjennom fellesskap i form av organisasjonar og samfunn kan berre vekse fram gjennom nær samhandling mellom aktørane over tid.

Logikken i gamal og ny regionalpolitikk fungerer dårleg saman når vi skal stimulere slik regionbygging. Gamal regionalpolitikk er basert på ein sterk nasjonalstat og ein fordelingslogikk der regional ulikskap skulle utjamnast og konkurranseulempar kompenserast. Dette krev sterk ovafrå ned-styring og byråkratiske organisasjonar som lojalt følgjer ordrar. Kommunar, fylkeskommunar og no også vegregionar, helseregionar m.m. er i nyare tid blitt arronderte etter denne logikken, det vil seie for effektiv forvaltningskontroll og tenesteproduksjon. Men det er kjent frå forskning på slik toppstyrt regionbygging at makthavarane bevisst kan velje ei geografisk avgrensing som rommar interne spenningar og konflikhtar mellom folkegrupper, for å unngå at desse regionane greier å mobilisere motkrefter til styresmaktene. Der dette er tilfelle, vil slike avgrensingar vere eit hinder for den nedafrå opp skapte kollektive handlingskapasiteten som kommunar, fylke og regionar treng for å konkurrere om å bli vinnarar. Den nye regionalpolitikken har nettopp ei maktstyrking av regionar som logikk, og det inneber at regionar både må ha fridom for å mobilisere sine ressursar, og at overordna styresmakter må oppfatte dei som legitime partnerar. Dette vil normalt innebere at nasjonalstaten må avgi makt til regionane.

Det er i dette perspektivet vi må sjå dei nye utviklingsorganisasjonane i bygder og regionar i Norge. Noverande administrative grenser for kommunar, fylke og nasjonar er ikkje alltid tenlege for slikt utviklingsarbeid, og vi ser at det blir teke initiativ til nettverksorganisasjonar på underkommunalt nivå, mellom kommunar, mellom fylke og mellom statar som har som mål å drive samfunnsplanlegging og regionalt utviklingsarbeid. I dag er såleis alle fylke og bort imot alle kommunar engasjert i regionalt samarbeid i ei eller anna form. Det vi no ser konturane av, er ei todeling av regionalplanlegginga i verksemdsplanlegging og samfunnsplanlegging.

Det offentleg forvaltningsarbeidet og tenesteproduksjonen blir lagde til kommunar, fylke og regionar der nasjonalstaten anten direkte bestemmer grensene, eller indirekte påverkar den geografiske inndelinga gjennom krav om auka effektivitet og utnytting av stordriftsfordelar. For desse organisasjonane har ei ressursallokerande verksemdsplanlegging for sin organisasjon blitt den logiske og dominerande planforma, og statsnivået bestemmer gjennom sin politikk kva legitimiteten desse organisasjonane skal ha. Dei driv i liten grad samfunnsplanlegging og regionalt utviklingsarbeid, men dei initierer og deltek i slikt arbeid saman med andre aktørar. Dette arbeidet er basert på nettverksorganisasjonar med partnerskap mellom styringsnivå og mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Her er innovativ og samfunnsutviklande planlegging den dominerande arbeidsforma. Den makta slike organisasjonar kan oppnå, er avhengig av kor store og sterke fellesskap dei greier å utvikle og kva for aksept dei får frå andre.

I dagens sektoriserde, segmenterte og fragmenterte styringssystem ligg sjølve eksistensgrunnen til dei regionale utviklingsorganisasjonane i at dei greier å utvikle ein territoriell politikk som står som ei motkraft til dagens toppstyrte sektorpolitikk. Her kjem nasjonalstaten tilsynelatande i ei klemme. Samstundes som nasjonalstaten må støtte regionane i si mobilisering, må nasjonalstaten akseptere at den regionale krafta kan bli brukt mot dei. Eg vil likevel åtvare mot at regionane gjer nasjonalstaten generelt til ein fiende. I det moderne samfunnet står hovudkonflikten mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, og kjem til syne i teknokratisk sektorstyre og territoriale demokrati. Etter mi vurdering bør

demokratiske krefter både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt samle sine krefter mot det dominerande teknokratiet av fagfolk av ulike slag. Den territorielle demokratiske makta bør kunne vere eit nyttig korrektiv til den dominerande faglege sektortenkninga, segmenteringa og fragmenteringa i samfunnet. Den bør kunne skjerpe frontane mellom territoriell og sektoriell politikk og dermed bidra til politisk debatt og engasjement.

Med dette som formål kan dei nye utviklingsorganisasjonane gi planlegging eit institusjonsbyggande og politikklegitimerande formål der ein kan vente støtte frå folkevalde på statsnivået som ønsker sektorkoordinering. Ein slik prosess må mobilisere krefter der dei er å hente, og då vil fort dei administrative kommune- og fylkesgrensene bli ein hemsko. Eller sagt på ein annan måte: Dersom den gamle skoen ikkje lenger passar foten, er det på tide å skifte til ein ny sko.

1. Hamskiftet i regionalplanlegginga

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 (Castells 1996). Gjennomgåande i omlegginga er det å oppnå ein betre balanse mellom styring ovafrå med vekt på spreining av aktivitet og ressursar, og mobilisering nedafrå med vekt på eigenutvikling, deltaking, nyskaping og læring (Sabatier 1986). Utfordringa for regionalpolitikken synest vere å få til global, nasjonal og lokal utvikling samstundes. I den nye regionalpolitikken blir regionar trekte fram som eigna arenaer for å skape den regionaliserte regionalpolitikk, og å framstå som regionalpolitiske aktørar, men for at desse skal lykkast, synest to krav å måtte vere oppfylte.

1. For det første krev den nye regionalpolitikken regionaliserte politiske institusjonar i form av regionale utviklingsaktørar. Slike aktørar tek ofte form som nettverksorganisasjonar eller partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og mellom lokalt, regionalt, statleg og til dels internasjonalt nivå.
2. Slike partnerskap medføre at ingen einskild aktør blir tillagt eit hovudansvar for den regionale utviklinga. Dette medfører ei utfordring i høve til offentlegheit og demokratisk kontroll med partnerskapa. Difor følgjer det eit anna krav om ein politisk prosess som legitimerer den politikken som blir skapt i partnerskapa og nettverka.

Både Storper (1997) og Amin (1999) argumenterer såleis for å gjere regionar til ”basis for økonomisk og sosialt liv”. Men det finst 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 til desentralisering av makt og ansvar til territorium innafor nasjonalstatane. I Norden har ein i statsbygginga satsa på amt, len, fylke og kommunar som regionale territorium og administrative einingar, og det har så langt vore lita interesse for å gi regionar på interkommune- og inter-fylkenivå 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 danninga av nye formelle regionar. På Færøyane, Island og Grønland er kampen om sjølvstyre/heimestyre døme på sosial mobilisering nedafrå.

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 aktivitetar i regionalt definerte mål og behov.

Keating (1996:10) presiserer at regionar er ein *konstruksjon*, og at fullt ut artikulerte 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 konstituering av eit territorielt sivilt samfunn. Her er Keating på linje med

mellom andre Giddens (1997) og MacLeod og Goodwin (1999a), som trekker fram at regionar bør oppfattast som ein *historisk prosess*, der regionen, når den først er etablert, blir kontinuerleg produsert 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 oppfattast 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 legitimitet.

Regiondanning som bygging av nasjonalstatar

Her kan vi ta utgangspunkt i Rokkan og Urwin (1983) som skjematisk omtaler bygging av vestlege nasjonalstatar som ein prosess i fire fasar: (1) Nasjonalstaten blir konsolidert ved at det blir trekt grenser rundt territorielle fellesskap og ved at det blir oppretta ei sentralpolitisk statsmakt basert på ein konstitusjon i form av ei grunnlov. (2) Deretter følgjer ein kulturell konsolidering med tiltak for å skape eit nasjonalt verdifellesskap. Dette kan innebere at grupper med ulike etniske, religiøse og språklege fellesskap blir tvinga 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 byråkrati m.m. (4) Den siste fasen gjeld utbygging av den moderne velferdsstaten.

Velferdsstaten har gitt betydelege bidrag til utjamning mellom fattige og rike folkegrupper og mellom fattige og rike regionar, og den har skapt ei sosial samhörighet. Dette har gitt sentralmakta i dei nasjonale velferdsstatane ein sterk aksept og legitimitet. Imidlertid har velferdsordningane blitt meir og meir rettighetsbaserte, kostnadane har auka mykje og den allmenne viljen til å finansiere dei har minka. Dette, kombinert med meir oppslutning om liberal politisk ideologi, har svekka nasjonalstaten. Det er likevel slik at nasjonalstatane gjennom desse velferdsordningane framleis har enorme mulegheiter til å drive ein fordelingspolitikk både mellom folkegrupper og mellom regionar, men omfanget av og effektiviteten til omfordelinga har blitt meir omstritt etter kvart.

I norsk samanheng, og i dette perspektivet, har kommunar og fylkeskommunar blitt brukte av staten som regionar til å iverksette velferdsstatsordningar. På den måten har ordningane 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 innafor såkalla serviceregionar, til dømes spesialisthelsetenesta som er samla i helseforetak i fem regionar. I staden for direkte demokratisk styring av slike fristilte organisasjonar blir det oppretta egne faglege tilsyn for å kontrollere at gjeldande regelverk blir følgt, til dømes helsetilsyn, konkurransetilsyn, jarnbanetilsyn og mattilsyn.

Regiondanning som sosial mobilisering

Paasi (1986) prøver å fokusere på denne prosessen med å nytte omgrepet institusjonalisering av regionar, og ved å identifisere fire fasar i bygging av regionar. Dei fire fasane er (1) utvikling av ei territoriell eining gjennom handling, (2) deretter formulering av ei symbolsk eining gjennom fellesskap, identitet m.m. (3) Så følgjer framvekst av institusjonar som verktøy for å produsere og produsere 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. Det blir understreka at desse fasane er analytiske reiskapar og ikkje empirisk identifiserte fasar.

Eg tolkar denne prosessen som ei sosial mobilisering iverksett nedafrå, der det overordna målet med regionbygginga er å oppnå administrativ makt og status innafor eller mellom nasjonalstatar. Den makta ein oppnår, treng difor ikkje vere forankra i lov og regelverk, men vere framforhandla avtalar mellom aktuelle aktørar. Nasjonalstaten blir i denne samanhengen ein av dei viktigaste aktørane som regionane må forhandle med.

I europeisk samheng kan vi oppfatte EU som ein slik framforhandla og avtalebasert organisasjon (Veggeland 2000). Denne organisasjonane har så langt ikkje noko som ein kan kalle ei grunnlov, og EU har i praksis lita makt til å legitimerte sin eksistens gjennom velferdsordningar og fordelingspolitikk samanlikna med det dei deltakande nasjonalstatane har. I norsk samheng kan vi tolke regionalt samarbeid mellom kommunar og mellom fylke som slike framforhandla og avtalefesta organisasjonar. Når vi gjer det, blir det også lettare å forstå og utdjupe dei kompliserte maktrelasjonane som no oppstår mellom regionbygging nedafrå og regionbygging ovafrå.

Nasjonsbygging versus regionbygging

Som analytisk reiskap for å analysere spenningane i regiondanninga vil eg trekke fram arbeida til Keating og Loughlin (1997). Dei skiller mellom fire *regiondanningar*, nemleg:

1. økonomiske
2. historisk/etniske
3. administrative
4. politiske regionar

Kort fortalt er ein økonomisk region kjenneteikna med fellestrekk i næringsgrunnlaget. Dei om lag 100 felles bu- og arbeidsmarknadsregionane her til lands kan vere døme på slike regionar. Historisk/etniske regionar er kjenneteikna av ein felles kultur, felles språk eller ein sterk identitet. I norsk og nordisk samheng kan samane som gruppe vere døme på ein slik regiontype. I tillegg vil vel mange seie at landsdelane i Norge til ein viss grad kan ha trekk av å vere slike regionar. Administrative regionar handlar om ei territoriell inndeling av nasjonalstatar som ein metode for å handtere iverksetting av statleg politikk. Til dømes inndeling i len, amt og fylke. Politiske regionar skil seg frå administrative regionar ved at dei har demokratisk valde forsamlingar som står ansvarlege overfor innbyggerane i regionen.

Det ligg implisitt i dei fire omgrepa at sjølve *regiondanningsprosessane* kan ha ulike motiv, og at motiva både kan vere kryssande og direkte konfliktskapande. Her kan ein som Keating (1997) skille mellom:

1. motstandsregionalisme
2. moderniseringsregionalisme
3. separatistisk regionalisme

Motstandsregionalisme legg vekt på å forsvare særtrekk ved ein region mot endringar utafrå som gir uttrykk for å representere den allmenne utviklinga. Moderniseringsregionalisme tek sikte på å gjere regionen konkurransedyktig på den framherskande samfunnsutviklinga sine premisser. Separatistisk regionalisme er ofte knytt til sjølvstyrekrav og legg vekt på å bygge eigne institusjonar og framheve det regionale særpreget.

Basert på ein førebels analyse av regionalisering i Norge konkluderer Bukve (2002) med at det eksisterer ein konflikt mellom dei som vil ha ein tonivåmodell med nasjonalstat og store

kommunar, og dei som forsvarer fylkeskommunen og ønsker eit regionalt nivå med folkevald styring. Det vil seie at moderniseringsregionalisme står mot motstandsregionalisme. Vidare synest det vere slik at regiondanninga i Oslo-området er motivert av ønsket om å ta styring over utviklinga i ein samla hovudstadsregion. I dei meir perifere regionane er motivasjonen å redusere makta til, og ta oppgåver frå Oslo-regionen. Det vil seie at ein også finn innslag av separatistregionalisme, eller i alle fall ein konflikt om balansen mellom regionbygging ovafrå og regionbygging nedafrå.

Situasjonen er no at vi har ei stortingsmelding som slår fast at fylkeskommunane skal vere våre regionar i høve til regionalt plan- og utviklingsarbeid, og at fylkesplanlegginga skal vere sentral i det regionale utviklingsarbeidet, jf. St.meld. nr. 31 (2000-01), St.meld. nr. 34 (2000-01) og St.meld. nr. 19 (2001-02). I tillegg har fylkeskommunane fått ansvaret for å lage regionale utviklingsprogram (RUP) der intensjonen på sikt synest vere å samordne all offentleg innsats retta mot regional utvikling (Mariussen mfl 2000). Men opprettinga av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) inneber at fylkeskommune har mista ein viktig reiskap for regional utvikling innafor den smale regionalpolitikken (distriktpolitikken). Det er likevel i den breie regionalpolitikken, det vil seie den regionale dimensjonen i sektorpolitikken, at både mulegheitene for politikkpåverking og resultata av aktivitetar for regionane er størst. På dette området har fylkeskommune og fylkesplanlegginga så langt hatt liten innverknad (Bukve 1998, Higdem 2001).

Forsøk med einskapsfylke kan illustrere vanskan som oppstår mellom regionbygging ovafrå ned og nedafrå opp. Den noverande regjeringa ønsker forsøk med organisering av fylkesmannen og fylkeskommunen i eitt forvaltingsorgan, einskapsfylket. Einskapsfylket skal bestå av ein statleg del med ein administrativ leiar, og ein fylkeskommunal del underlagd fylkestinget (St.meld. nr. 19 (2001-02)). Fleire fylke har vist interesse for slike forsøk, men ikkje overraskande blir spørsmålet kven av dei to som skal vere den overordna. I eit nedafrå perspektiv er det logisk at fylkeskommunen som eit regionalpolitisk organ må vere overordna fylkesmannen og hans fagavdelingar for dermed å kunne drive lokalt tilpassa sektorpolitikk. Men sett i eit ovafrå ned-perspektiv trer nasjonsbygginga og behovet for felles standardar fram, og då blir logikken sjølvstøtt at fylkesmannen må vere overordna fylkeskommunen. Her synest regjeringa bygge på ei utgreiing frå Kommunenes sentralforbund (KOU 1:98) som legg til grunn at i einskapsfylke skal fylkestinget sin kompetanse kunne utøvast i den grad den ikkje kjem i konflikt med nasjonale målsettingar og statens instruksjonsmakt, men rammene for forsøka er så langt ikkje fastlagde.

Vidare ønsker regjeringa forsøk med kommunal oppgåvedifferensiering som betyr at einskilde kommunar får ansvaret for ei eller fleire fylkeskommunale eller statlege oppgåver. Staten har allereie teke oppgåver frå fylkeskommunane og oppretta egne regionar for planlegging og drift av sjukehus og av riksvegar. Samanheld ein desse reformene og forsøka med utsegner frå regjeringa om at fylkeskommunen skal utvikle seg frå myndigheitsutøvar til partner i regional utvikling (St.meld. nr. 19 (2001-02)), så kan ein seie at gjeldande nasjonal politikk legg opp til at fylkeskommunen skal forsvare sin posisjon som regional utviklingsaktør med vekt på nettverksbygging og partnerskap med andre aktørar. Men desse aktørane på si side kan ha stor interesse av at fylkeskommune mislykkast, fordi det kan styrke deira eigen posisjon. Det gjeld både kommunane, fylkesmannen og statlege sektorar som ønsker ei friare stilling i høve til folkevald styring. Som oppsummering vil eg seie at det i norsk samanheng ikkje finst ei eintydig oppfatning av regionar, og vi synest få ei lang rekke nye og mindre einskapslege organisasjonar i styringsverket enn det vi er vande til.

Behov for nye regionalpolitiske institusjonar

Mange granskingar av regionale utviklingsprosessar trekker fram behovet for nye regionalpolitiske institusjonar, særleg samarbeidsorganisasjonar mellom privat og offentleg sektor, sjå til dømes Morgan (1997) og Stöhr (1990). Her vil eg trekke fram Bennett og McCoshan (1993) som har granska vilkåra for regional dynamikk og innovasjon, og dei meiner løysinga no ligg 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 lærande prosessar og strukturar for å utvikle lokale stabile partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor og mellom styringsnivåa, og partnerskap som kan fungere som politiske aktørar for regionane.

Når ein skal vurdere regiondanninga, er det difor spesielt viktig å avdekke dei motstridande kreftene som kan hindre regionane i å framstå som regionale utviklingsaktørar i den nye regionalpolitikken. Kanskje er det slik at det er regionar med stor grad av overlapping mellom økonomisk, kulturell, administrativ og politisk avgrensing som har størst mulegheiter for å lykkast i den nye regionalpolitikken. Det er difor viktig at regionbygginga også blir drøfta i eit *institusjonsbyggande* perspektiv. I den drøftinga er det viktig å skille mellom institusjonell kapasitet og institusjonell kapasitetsbygging for å få fram poenget om at makt som regionalpolitisk aktør ikkje er ein gitt og konstant storleik, men er ein tilstand ein må kjempe for å oppretthalde og utvikle.

Baldersheim (2000: 18) omtaler dette som det *regionale handlingsrommet*. Med det meiner han ein regions evne til å handle i forhold til dei utfordringar og problem som den står overfor. Han påpeiker at ofte vil utfordringar og problem skifte raskare enn det forvaltnings- og institusjonsstrukturane kan halde tritt med. Difor krev utviding av det regionale handlingsrommet evne til å handle på tvers av institusjonar og forvaltningsnivå, og ikkje minst med privat og frivillig sektor. Men avgrensinga av kva som er regionar, varierer mellom landa (Baldersheim 1997).

Med utgangspunkt i forskning på industrielle distrikt i Italia skapte Amin og Thrift (1995) omgrepet *institusjonell kapasitet*, og fekk på den måten fram viktige sider ved dynamiske regionar. I dette omgrepet inngår fire faktorar: (1) sterk kjensle av fellesskap, (2) mangfald av frivillige organisasjonar, (3) koalisjonar på tvers av individuelle interesser og (4) sterk grad av samhandling mellom sosiale grupper. Desse faktorane summerer seg til det dei kallar ein *institusjonell tjukkeleik eller rikdom*. Denne tjukkeleiken bidreg til å forankre hushald og foretak i regionane, og representerer ein ressurs som kan mobiliserast for å skape støttande vilkår for begge. Det er likevel ikkje så enkelt at dersom dei fire faktorane er til stades, så gir det automatisk regional dynamikk (Vigar mfl 2000). Den institusjonelle kapasiteten må i tillegg vere høveleg for regionens plassering både i tid og rom.

I dei moderne demokratia er utfordringa no å konstruere politiske institusjonar som fremmar eit offentleg demokratisk medvit, men denne utfordringa kan ikkje blir redusert til å treffe eit val mellom kollektive og individuelle synsmåtar på demokrati. I praksis er utfordringa å skape institusjonar etter idealet om *sjølvstyre*, noko som inneber eit styresett der autonome individ gjennom kritisk refleksjon er i stand til å ta ansvar for å leve under eit system med felles reglar (Petersson 1999:259). Det handlar såleis om ein styringsprosess som gir demokratiet

legitimitet til å skape ein moralsk plikt til å lyde kollektivt bindande avgjerder, sjølv om desse er i konflikt med individa sine eigna preferansar.

På denne måten kan det bli spenningar mellom dei nye regionale institusjonane og den eksisterande styringsstrukturen som i Norden er representert med kommunar, regionalisert stat, fylkesmenn og fylkeskommunar. Om ein deler deira oppgåver i forvaltingsarbeid, utviklingsarbeid og tenesteproduksjon, så ligg deira makt og ansvar ulikt fordelt på dei tre produksjonane. Eg avgrensar dette arbeidet til regionalt utviklingsarbeid, og på det området er alle aktørane anten pålagde direkte ansvar for å drive slikt arbeid, eller dei er meir eller mindre strengt pålagde å delta. I den grad ein kan snakke om ein felles nordisk styringsstruktur, så har kommunar og fylkeskommunar historisk sett vore sentrale i regionalt utviklingsarbeid, og alle har vore underlagde lokal og regional folkevald styring. Internasjonalt er det likevel ein tendens til at dei nye regionale utviklingsorganisasjonane blir etablerte på "ein armlengd avstand" frå dei folkevalde. Om dette er tilfelle, vil det representere eit brot med gjeldande styringsstruktur og tenking om lokaldemokrati i Norge.

Mykje av debatten om den lokale forvaltninga har vore basert på dualismen mellom ein byråkratisk, rigid og instrumentell offentleg sektor, og ein meir dynamisk, nyskapande og kommunikativ ny struktur. I forlenginga av dette har tilsette i lokalforvaltninga blitt karakteriserte som lite fleksible, utan dynamikk og innovativ kapasitet og for nærast å vere gift med byråkratiske lover og regelverk (Cochrane 1993). Som kontrast har tilsette i privat sektor blitt karakteriserte som innovative, nyskapande og produktive med evne til å rive ned byråkratiske prosedyre og få ting gjort (Peck 1995). Denne lite dokumenterte skilnaden mellom privat og offentleg verksemd har danna grunnlag for ei stor reformbølge i offentleg sektor i den vestlege delen av verda, New Public Management. Kjernen i denne reforma er å redusere omfanget av offentleg sektor og å gjere offentleg sektor meir lik privat sektor. Verkemidla er grovt sett todelt med 1) innføring av marknader ved m.a. fristilling, konkurranseeksponering og privatisering av offentleg verksemd, og 2) meir makt og ansvar til tilsette leiarar m.a. ved å skille mellom folkevalde som bestillarar og tilsette som utførarar. Men forskning tyder på at denne bølga no blir svekka og at fristillinga av offentlege tenester er stoppa, og det på nytt blir lagt vekt på styrking av folkevalde organ, demokratisk styring og heilskapleg planlegging m.m. Formålet med dette er å styrke demokratiet og offentleg sektor sin legitimitet (OECD 2002).

Reguleringsteori

Nyregionaliseringa gir oss uklare teoretiske signal om korleis regionalpolitikken skal utformast. Forskinga har så langt gitt mykje kunnskap gjennom samanstilling av kjenneteikn ved dynamiske regionar, men slik kunnskap er alltid bunden til tid og stad og kan difor ikkje utan vidare brukast i andre regionar (Storper 1997, Storper og Scott 1989, Amin 1999). Dette er også ein sentral bodskap innafor det ein kallar *reguleringsteorien*. Her prøver ein å sjå på samanhengar mellom økonomiske, teknologiske, sosiale og politiske institusjonar, og dei aktuelle samhandlingane mellom aktørane frå desse institusjonane, sjå mellom anna Painter og Goodwin (1995:340). Reguleringsteorien avgrensar difor ikkje sine modellar om regional dynamikk til offentleg styring av marknadskreftene, men ser på samverkinga av økonomiske, teknologiske, sosiale og politiske krefter. Utmeislinga av ein slik politikk er kjernen i reguleringsteorien. Her er fokus på samanhengar mellom akkumulasjonsregime og reguleringsmåtar. (Stokke 1999, Hirst og Zeitlin 1992, Aalbu, Hallin and Mariussen 1999).

Imidlertid vil offentleg styring vere ein viktig del i politikken fordi vi så langt ikkje har greidd å løyse problemet med at lite politisk styring gir foretaka rom for å skape ei ujamn regional

utvikling, og at foretaka motset seg sterk politisk styring dersom det reduserer deira økonomiske utbytte. Så lenge regional dynamikk varierer over tid og er ulikt romleg fordelt, vil det truleg vere eit behov for å regulere gjennom hemming og fremming av krefter som bidreg til desse variasjonane.

Det fundamentalt nye i regionalpolitikken og den tilhøyrande regionaliseringa er at ideologien om styring for å *omfordele* vekst i stor grad er erstatta med ein ideologi om å *stimulere* vekst der den er. I denne prosessen blir nasjonalstatane svekka ved at makt og ansvar blir flytta både oppover til globalt nivå og nedover til lokalt nivå, og sidevegs til privat og frivillig sektor (MacLeod og Godwin 1999b). Denne ideologiske dreinga inneber at større ansvar blir lagt på regionane for si eiga utvikling, at ei ventar konkurranse mellom regionane, og at ein dermed, i alle fall ideologisk, også er villig til å akseptere ujamn regional utvikling. Den nye regionalpolitikken vil produsere både *vinnarar* og *taparar*, hevdar Dunford (1994) og Asheim og Dunford (1997). Suksessfulle blir dei som greier å skape vinnande regionar, og dei mindre suksessfulle eller taparane vil kome i eit strukturelt og underordna forhold til dei vinnande regionane (Lipietz 1993). Ein må her skyte til at omgrepet vinnar i denne samanhengen så å seie utelukkande gjeld i den økonomiske forståinga av ordet, og i avgrensa grad dei etiske, økologiske og sosiale dimensjonane.

Då kan det innvendast at heller ikkje den nye regionalpolitikken synest greie å takle det grunnleggande problemet om at regional utvikling er ujamn fordelt både i tid og rom. Regional utvikling vil såleis framleis vere eit resultat av intendert og uintentert handling, og ei samspel mellom aktørar og strukturar. Men forståinga no synest å vere at i den tøffe globale økonomiske konkurransen må kvar nasjon konkurrere med sine ”beste” regionar, og at suksessen som desse eventuelt oppnår, skal kome andre regionar til del.

Regimeskiftet i regionalpolitikken

Frå forskinga på regionale plan- og utviklingsprosessar kjenner vi dette ideologiske vendepunktet som *regimeskiftet* på 1970-talet (Støhr 1990). Då blei det dominerande fordristiske akkumulasjonsregimet med vekt på storskala-verksemder og masseproduksjon råka av økonomisk stagnasjon og nedbemanning av store konsern. Fokus blei sett på eit meir fleksibelt akkumulasjonsregime med stor vekt på nyskaping og sysselsettingvekst i små og mellomstore foretak i nettverk med bestemte sosiale, kulturelle og lokale føresetnader. Dette regimeskiftet har konsekvensar for synet på nyskaping, politikk, organisering m.m.

Fordistisk masseproduksjon versus spesialisert nisjeproduksjon

I den økonomiske dimensjonen av regionalpolitikken er dualismen mellom fordristisk masseproduksjon og spesialisert nisjeproduksjon fundamental. Næringsliv innafor *fordristisk masseproduksjon* blir karakterisert med kjenneteikn som store, ofte internasjonale konsern med svak regional forankring, autoritetshierarki og byråkrati, arbeidsdeling og integrerte produksjonsskjeder, produksjon for massekonsum og deltaking i nasjonale innovasjonssystem. For desse foretaka eller konserna er det økonomiske rommet viktigare enn det geografiske, og produksjonen blir til vanleg lokalisert der profitten blir størst. Næringsliv innafor *spesialisert nisjeproduksjon* har karakter av det motsette, det vil seie område med ein konsentrasjon av små og mellomstore bedrifter som driv spesialisert nisjeproduksjon og som har sterk regional forankring, flate styringsstrukturar, både samarbeid og konkurranse, og som deltek i regionale innovasjonssystem. Her synest det geografiske rommet vere viktigare enn det økonomiske rommet.

Med referanse til industristrukturen i dynamiske regionar i det såkalla tredje Italia var Piore og Sabel (1984) tidleg ute med å postulere ei endring i næringsstruktur frå ein økonomi basert på *fordistisk masseproduksjon* til ein økonomi basert på fleksibilitet og spesialisering. Omgrepet *fleksibel spesialisering* har vist seg å ha stor forklaringskraft, men har også blitt mykje kritisert. For ein oversikt over denne kritikken viser eg til Storper (1997). Ein hovudkritikk går på at omgrepet kan formidle ein klar samanheng mellom fleksibel spesialisering og regional dynamikk fordi ein i forskinga trekker fram regionar som framstår som vellykka. Men ut frå desse kasusa er det uråd å generalisere om fleksibel spesialisering gir overlevingsevne også på lang sikt. Vidare dekker skillet mellom desse to hovudretningane over mellomformer som kan eksistere i bestemte historiske epokar, eller i periodar der foretaka utviklar seg frå den eine forma til den andre. Med andre ord har vi ikkje kome noko særleg lenger i retning av å skille mellom gode og dårlege vilkår for regional dynamikk. Forskinga viser såleis at både fordistisk masseproduksjon og spesialisert nisjeproduksjon synest å kunne fungere dynamisk på den måten at dei har vist, og viser, evne til å tilpasse seg og utnytte nye utfordringar. Sjå mellom anna Nilsson (1998) som finn fleire eksempel på regional dynamikk. Han identifiserer fire kategoriar av dynamiske regionar, det han kallar *Urbane tilveringsbelte* og *Innovative regionar* under merkelappen Urbane agglomerasjonar, og *Industrielle distrikt* og *Lærande regionar* under merkelappen Spatielle cluster.

For begge dei to skuleretningane synest det gjelde at i dagens globaliserte samfunn er regional dynamikk knytt til at aktørane og foretaka både har ei *lokal sosial forankring* og ei *global profesjonell integrering*. Dette standpunktet fører oss attende til Marshall (1923), som nytta omgrepet *industrielle distrikt* på foretaksregionar som både har utstrekt arbeidsdeling (external economies) og industriell atmosfære, gjensidig tillit og lokal samhøyrighet (agglomeration economies). Mellom anna viser Pavitt og Patel (1991) ved bruk av empiri at kjernen av den teknologiske aktiviteten i store multinasjonale konsern prinsipielt er forankra i deira heimland, til dømes IBM si forankring i Silicon Valley.

Isaksen og Spilling (1996) hevdar såleis at «skaping» av gode lokale næringsmiljø, som for eksempel spesialiserte produksjonsområde der det forekjem samarbeid og spesialisering mellom verksemder (*romleg utstrekning*), kan hjelpe bedrifter til å kvalifisere seg til deltaking i utvida globale nettverk (*funksjonell utstrekning*). Dei meiner at nettopp det å ha lokale samarbeidspartnarar og underleverandørar kan vere viktig for å oppnå suksess på internasjonale marknader. Difor konkluderer dei med at det kan vere ein strategi i regionalpolitikken å «skape» spesialiserte produksjonsområde i regionar med dei «rette» føresetnadene. Målet med denne strategien bør vere å auke innovasjonskapasiteten i det lokale nettverket av bedrifter slik at nokre bedrifter kan oppnå høg konkurransekraft og bli med i «utviklande globale nettverk». Sjå også Friedmann og Weaver (1979). På den måten blir den kollektive og institusjonelle basisen ein nødvendig føresetnad for at regionar skal kunne konkurrere i ein global økonomi. Det vil seie at regionane sine institusjonelle, sosio-kulturelle strukturar og historiske faktorar må tilleggst vekt i tillegg til teknisk-økonomiske tilhøve.

Det må her leggst til at det å utvikle ei kritisk masse av aktørar, foretak, entreprenørskap, produksjon m.m. i regionale næringsmiljø er ein kostbar og tidkrevande prosess (Dunford og Kafkalas 1993). Vidare er det slik at samstundes som slike regionale prosessar blir fremma gjennom politiske initiativ, skjer det ein sterk prosess i retning av globalisering av økonomisk aktivitet som i stor grad er utafør politisk styring, og som gir transnasjonale selskap meir økonomisk makt over dei rammevilkåra som dei regionale næringsmiljøa er avhengige av.

Lineær versus interaktiv innovasjon i regional dynamikk

Ei parallell todeling finn ein i den lineære og den interaktive modellen for innovasjon (Asheim og Isaksen 1997, Asheim 1996). Innovasjon og læring blir av mange halde fram som ein viktig del av regional dynamikk (Lundvall og Johnson 1994). Innovasjon skjer når foretak set ut i livet nye produkt, produksjonsmåtar og måtar å organisere verksemda på som er ny for det aktuelle foretaket, men ikkje nødvendigvis ny for andre foretak (Nelson og Rosenberg 1993). *Den lineære modellen* framstiller innovasjon som ein stegvis prosess der foretaka hentar idear og konsept frå forskinga, bruker denne kunnskapen til å utvikle nye produkt og eigna produksjonsprosessar, og til å produsere og marknadsføre produktet. Den lineære innovasjonsmodellen er karakterisert med spesialisering og arbeidsdeling. Forskings- og utviklingsarbeid foregår skilt frå produksjonen, og det er lite tovegskommunikasjon mellom personane i dei to arbeidsområda. Dette er difor ein modell som er eigna i store konsern basert på fordristisk masseproduksjon og i nasjonale produksjonssystem med store foretak. Medan den lineære innovasjonsmodellen føreset spesialisering og arbeidsdeling, framstiller den *interaktive modellen* innovasjon som ein læringsprosess mellom produsentar, kundar, offentlege styresmakter m.m. der design og prøveproduksjon inngår som ein integrert del av produksjonen. I denne modellen inngår også lokalisert uformell og såkalla taus kunnskap som ein vesentleg del av innovasjonsprosessen.

Oinas og Virkkala (1997) reknar den interaktive modellen som eit alternativ til den lineære modellen, og får støtte av Asheim og Isaksen (1997) som meiner at den interaktive modellen omtalar den nyskapande aktiviteten i små og mellomstore bedrifter i lokale og regionale nettverk av foretak på ein langt betre måte enn den lineære modellen, men samstundes poengterer dei at det har vakse fram ei auka erkjenning av at den lineære modellen for innovasjon må supplerast med den interaktive modellen. Storper (1995) framhevar såleis at det er ei viktig oppgåve for regionale innovasjonssystem å integrere den lokale, uformelle og tause kunnskapen med generelt tilgjengeleg forskings- og utviklingsbasert kunnskap. Det vil seie å knyte regionale innovasjonssystem til nasjonale innovasjonssystem i det ein kan kalle *lærande økonomiar* eller *lærande regionar* (Asheim 1996). I slike prosessar blir aktørane og deira miljø viktige (Camagni 1995). Regional analyse bør difor fri seg frå den dogmatiske oppfatninga av instrumentelle økonomiske aktørar, og heller ta utgangspunkt i korleis aktørane verkeleg resonnerer og samhandlar innafor det styringsverket dei opererer.

Politikk for spreining versus politikk for nyskaping

I regionalpolitikken på nasjonalt nivå er det muleg å identifisere ei forskyving av tyngdepunkt frå ein politikk for spreining av vekst til ein politikk for skaping av vekst (Amdam, Isaksen og Mattland Olsen 1995, Isaksen 1997a). *Spreiningspolitikken* føreset ein relativt sterk nasjonalstat som er i stand til å påverke marknadskraftene og foretaka direkte gjennom verkemiddel. *Nyskapingspolitikken* legg meir vekt på innovasjon og at regionane må ta større ansvar for eiga utvikling gjennom ressursmobilisering og nettverksbygging (Johannisson og Spilling 1983). Det ligg i sjølve konseptet at nasjonalstaten her må spele ei relativ tilbaketrekt rolle i høve til ujamn regional utvikling for ikkje å undergrave motivasjonen i regionane for å ta ansvar for eiga utvikling. Regional eigenutvikling betyr ikkje at nasjonalstaten skal vere passiv, men at politikk for regional utvikling skal vere ein fruktbar balanse mellom nasjonal styring og lokal mobilisering. Det er vanleg å skille mellom fordisme og post-fordisme som hovudformer for regime og tilhøyrande reguleringsmåtar (Stokke 1999, Hirst og Zeitlin 1992, Aalbu, Hallin and Mariussen 1999).

Som eg har omtalt ovafor, blei det dominerande fordristiske akkumulasjonsregimet råka av økonomisk stagnasjon og nedbemanning av store konsern på midten av 1970-talet. Fokus blei

då sett på eit meir fleksibelt akkumulasjonsregime med stor vekt på nyskaping og sysselsettingvekst i små og mellomstore foretak. Jessop (1995a og 1995b) skriv mellom anna at overgangen frå fordisme til post-fordisme har medført ein overgang frå *keynesianske velferdsstatar* til *schumpeterianske "workfarestatar"*. Dette sentrale ordet *workfare* let seg vanskeleg direkte oversette til norsk. Det er samansett av omgrepet *work* (arbeid) og *welfare* (velferd), og impliserer sterke samanhengar mellom deltaking i arbeidslivet og retten til velferdsgoda. I vidare tolking av dette er at du kan oppnå tildeling dersom du har noko å tilby. Dette er kanskje ikkje så utbreitt ved tildelinga av midlar til livsopphald, men meir når det gjeld tilskot og lån til etableringar, forsøksprosjekt m.m. I slike samanhengar er det viktig å framstå som støtteverdig basert på ei totalvurdering av kvalitetar ved tiltaket og søkaren. Slik sett kan omgrepet "*entreprenørstatar*" vere dekkande for statar med stort innslag av schumpeteriansk ideologi. Dette i motsetning til den keynesianske velferdsstaten der kollektive ordningar sikrar alle borgarar rett til velferdsgode.

Den keynesianske velferdsstaten sin primære funksjon er å sikre føresetnaden for masseproduksjon og masseforbruk, og høyrer såleis logisk til fordistisk masseproduksjon. Den schumpeterianske entreprenørstaten har sin funksjon i å fremme produkt-, prosess-, organisasjons- og marknadsinnovasjonar innafor opne økonomiar for å styrke nasjonale økonomiar si konkurransevne, og høyrer logisk til spesialisert nisjeproduksjon (Peck og Jones 1995).

Det er vidare muleg å sjå den tradisjonelle regionalpolitikken og distriktspolitikken som ein del av den keynesianske velferdsstaten sitt forsøk på å ivareta akkumulasjonsfunksjonen og legitimitetsfunksjonen i høve til det fordistiske akkumulasjonsregimet. Akkumulasjonsfunksjonen blir her søkt ivareteken ved å støtte opp under fordistisk masseproduksjon og masseforbruk for derigjennom å bidra til jamn regional utvikling. Fylkeskommunar, kommunar og regionaliserte statlege etatar blir i ein slik velferdsstat gjorde til reiskap for utvikling gjennom både den vesle og den store regionalpolitikken. Legitimitetsfunksjonen blir søkt ivareteken ved omfattande overføringar, herunder også overføringar med sikte på betre levekåra og auke verdiskapinga i distrikta.

Gjennom ei gradvis omlegging av både den vesle og store regionalpolitikken kjem den keynesianske velferdsstaten i bakgrunnen for den schumpeterianske entreprenørstaten der hovudsiktemålet er å skape konkurransedyktige regionar. Akkumulasjonsfunksjonen blir prøvd ivareteken ved at nasjonalstaten stimulerer kommunar, fylke og regionaliserte statsetatar til å fremme konkurransedyktige regionar. Dei lokalpolitiske tiltaka blir ofte baserte på partnerskap mellom lokal fagrørse, arbeidsgivarorganisasjonar, foretak, forskingssenter og lokale offentlege etatar. Legitimitetsfunksjonen blir i stor grad overlata til regionane sjølve og blir dermed gjort avhengig av deira eigen kollektive handlingskapasitet.

Government versus governance i styringsverket

I den regionaliserte regionalpolitikken blir regionar ei kompleks samling av makt, konkurranse, samarbeid og deltaking, og impliserer endringar i både økonomiske og politiske spørsmål og ikkje minst lokaliserte sosiale relasjonar. Denne endringa i politikktutforming blir også reflektert i organiseringa av lokale styringsprosessar.

I engelskspråkleg litteratur skriv ein om overgangen frå det dei kallar *government* til *governance*. Dei to omgrepa let seg ikkje utan vidare omsette til eit godt norsk ordpar. Eg har difor her valt å bruke dei engelske orda, men ei muleg omsetting kan vere

forvaltningsorganisasjon (government) og utviklingsorganisasjon (governance). Stoker (1997:10) framset følgjande definisjon på denne endringa:

“Government is used to refer to the formal institutional structure and location of authoritative decision making in the modern state. The concept of governance is wider and directs attention to the distribution of power both internal and external to the state. Its focus is on the interdependence of governmental and non-governmental forces in meeting economic and social challenges. Governance is about governmental and non-governmental organisations working together. Its concern is with how the challenge of collective action is met and the issues and tensions associated with this switch in the pattern of governing.”

Han held vidare fram at omgrepet governance refererer til utviklinga av styringsmåtar der grensene mellom og innan privat, offentleg og frivillig sektor blir utviska. Han konstaterer vidare at omgrepet i seinare tid har blitt mykje brukt, og at mange fagdisiplinar har fomla mykje for å analysere dei mange endringane i relasjonane mellom staten, marknaden og det sivile samfunnet. Denne treeininga har kome til å dominere mykje av ”mainstream” analysar av det moderne samfunnet. Han åtvarar difor mot å bli så oppteken av governance som løysing på svakheiter ved staten og marknaden, at ein overser svakheitene ved governance. Han meiner at vi særleg bør vere merksamme på dei folkevalde si rolle og ansvar i koordineringsprosessar der ulike aktørar og institusjonar prøver å oppnå meir ved slå saman sine ressursar, og der ingen har det overordna ansvaret. Innafor governance vil til dømes regionen sin politikk og handlingskapasitet bli knytt opp til uformelle partnerskap mellom eliten i rådhusa og i næringslivet. Til saman dannar desse lokale og regionale regime der viktige politiske vedtak blir fatta (Stone 1989:3).

Rhodes (1997) trekker fram at medan government refererer til eit politisk system basert på veldefinerte hierarkiske relasjonar knytt opp til eit nasjonal og folkevalt styringsverk, refererer governance til eit lausare styringssystem med fragmentert politisk og økonomisk makt. Han presiserer at governance deler ein del sentrale kjenneteikn med government, men er eit langt vidare omgrep som involverer eit utval av organisasjonar frå privat og offentleg sektor, og blir ofte omtalt som leing av ganske komplekse nettverk.

Ifølgje March (1998) finst det ulike tradisjonar innafor forskning på nettverk og governance. I amerikansk litteratur blir det lagt vekt på mikronivå med personlege relasjonar mellom nøkkelpersonar framfor strukturerte relasjonar mellom ulike institusjonar. I det som blir omtalt som den tyske skulen er utgangspunktet at det moderne samfunnet er kjenneteikna av funksjonell differensiering der private organisasjonar som kontrollerer nøkkelressursar, har ein aukande rolle i formulering og iverksetting av politikk. Nettverk er ifølgje denne tradisjonen eit omgrep på same nivå som hierarki og marknad, og representerer ei styringsform som er eit alternativ til desse. I hierarki er det tett kopling mellom det offentlige og det private, og Storting og regjering utøvar sentral koordinering og kontroll. I marknader er det minimal strukturell kopling mellom offentleg og privat sektor, og konkurransen på marknaden skal sjølv gi nødvendig koordinering. I kontrast til desse formene blir nettverk lause strukturelle koplingar der samhandling mellom sjølvstendige aktørar innafor nettverka fører til forhandlingsbaserte konsensusløysningar som ligg til grunn for koordinering. Eller som (Hersvik, 1999: 6) skriv:

”Innen den tyske skolen argumenteres det for at slike nettverk har fått større betydning fordi hverken hierarkier eller markeder er styringsformer tilpasset en

verden med økt gjensidig avhengighet mellom staten og den private sektoren. Skillet mellom staten og det sivile samfunnet (inkludert private næringsvirksomhet) er blitt mer uklart, og denne endringen gjør det nødvendig med en ny form for styring. I det moderne samfunnet blir hierarkier og markeder i mindre grad funksjonelle styringsformer. Hierarkiet blir en feilslått styringsform fordi de produserer ”tapere” – aktører som må betale kostnadene av politiske beslutninger. Dette er fordi hierarkiet er basert på systematisk utnyttelse, og konsekvent vil bidra til å destabilisere systemet. Markedet blir en feilslått styringsform fordi mangel på koordinering gjør det umulig å hindre at markedsmekanismer slår feil. Nettverk derimot involverer horisontale forhandlende og selv-koordinerende samhandling. Dette gjør at de kan unngå de problemer som oppstår ved hierarkiske og markedsbaserte styringsformer.”

Det er slike interorganisatoriske relasjonar som blir vektlagde i den europeiske forskningstradisjonen. Til dømes omtaler Rhodes (1997) korleis offentlige, private og frivillige aktørar gjennom nettverkssamarbeid og partnerskapsbygging samarbeider om å finne svar på felles utfordringar i det politisk-administrative styringssystemet i Storbritannia. Dette nivåovergrepande, forpliktande samarbeidet kallar han for ”governance”, i motsetning til det politisk-administrative styringssystemet som han kallar ”government”. Han framhevar fire karakteristiske trekk ved ”governance”:

- Gjensidig avhengigheit mellom organisasjonar. ”Governance” er breiare enn ”government” og inkluderer ikkje-statlige aktørar. Statens sine grenser blir endra og grenser mellom offentlige, private og frivillige organisasjonar blir skiftande og ugjennomsiktige.
- Behovet for å utveksle ressursar og forhandle målsettingar medfører gjentakande samhandling mellom nettverksmedlemmar.
- Dei spel-liknande forhandlingane mellom nettverksmedlemmane er baserte på tillit og regulert av faste spelereglar som ein har oppnådd semje om.
- Nettverka står ikkje til ansvar overfor staten, dei er sjølvorganiserte. Staten kan likevel på ein indirekte og ufullkommen måte styre nettverka.

I si utdyping av desse punkta viser Hersvik (1999: 7-12) til nyare nederlandsk forskning på policy-nettverk. Her blir policy-nettverk definert som stabile mønster av sosiale relasjonar mellom gjensidig avhengige aktørar. Nettverka blir danna i samband med saker (policy problems) og eller program (policy programs). Dei tre sentrale kjenneteikna er:

1. Gjensidig avhengigheit. Nettverk blir til som ei følge av at aktørane er avhengige av kvarandre. Aktørane må samarbeide for å oppnå sine mål.
2. Mangfald av aktørar som har ulike mål og strategiar. Politikken er resultatet av samhandlinga mellom desse aktørane. Det finst ikkje ein aktør som åleine har tilstrekkelig makt eller autoritet til å avgjere handlingane til dei andre.
3. Det blir utvikla stabile relasjonar i dei ulike nettverka. Desse relasjonane blir ofte regelmessige i kommunikasjon og samhandling. Ein tek for gitt at kor sentral rolle aktørane har i nettverket, er avgjerande for om ein maktar å nå sine målsettingar.

Kva for aktuelle handlemåtar har så styresmaktene i slike nettverk? For det første kan dei velje å ikkje delta i nettverka, og heller prøve å *pålegge* andre aktørar sine idear og målsettingar. For det andre kan ei rekke oppgåver utførast ved bruk av ulike offentlig-privat eller offentlig-offentlege nettverk og samarbeidstiltak. Ein tredje strategi er å vere leiar av eitt

eller fleire nettverk og legge til rette for samhandlingsprosessar og eventuelt medverke i mekling. Ei fjerde løysing er at styresmaktene kan ta på seg rolla som nettverksbygger.

Internasjonalt har den nye lokale governance-strukturen blitt prega av ein framvekst av såkalla *quango-institusjonar* (quasi-autonomus-non-governmental-organisations) som blir oppretta av sentrale styresmakter for å ta seg av avgrensa og nærare definerte oppgåver på den politiske dagsorden, og der dagsorden gjerne er sett av dei same styresmaktene. Governance-organisasjonar blir nytta både til å få til eit breitt samarbeid om regional utvikling og til å få til omstilling og nyskaping i den offentlege tenesteproduksjonen. På den måten blir initiativ og handling teke bort frå dei lokale folkevalde organisasjonane. Særleg i Storbritannia har det blitt argumentert med at den nye forma for lokal governance har blitt ein institusjonsbyggande prosess som ekskluderer folkevalde, sentraliserer makt og marginaliserer lokalnivået i dei politiske prosessane. Av denne grunn har dei nye governance-institusjonane blitt kritiserte for å implementere politikk *på* stader heller enn *for* stader (sjå mellom anna Keating 1993, Peck og Tickell 1995).

Andre granskingar i Storbritannia viser at sentrale styresmakter i mange samanhengar går utanom dei lokale styresmaktene, og vender seg direkte til spesielt oppretta institusjonar som ofte har berre ei oppgåve, og som berre står til ansvar for den som forsyner dei med midlar, det vil seie dei sentrale styresmaktene. I denne samanhengen må det trekkast fram at forskinga viser at graden av lokal integrering er både unngåeleg og nødvendig for å få til vellykka gjennomføring av nasjonale program (Imrie og Thomas 1999). Imidlertid viser Jessop (1997) at i alle fall i Storbritannia opererer governance i skyggen av government. Han held fram at også governance-institusjonar i form av partnerskap og nettverk må etablerast og haldast ved like, men i dagens situasjon er nasjonalstaten den sterkaste og representerer den mest kritiske suksessfaktoren i den nye lokale styringsstrukturen. Dette trass i at lokale styresmakter har dei beste føresetnadene for å identifisere, mobilisere og koordinere nødvendige ressursar i den regionale utviklinga i sin region.

Men her må vi hugse på at EU og europeisk politikk i det heile er ein kompleks multinivå-konstruksjon som ikkje utan vidare passar inn i teoretiske modeller som til vanleg blir brukt innafor samanliknande politikk (Scharpf 2001: 20). Dei modellane vi bruker, vil ha spesifikke implikasjonar på korleis vi oppfattar og tolkar den institusjonelle kapasiteten og legitimiteten til det europeiske styringsverket. Dette styringsverket er til dømes korkje eit hierarki eller eit anarki, eller noko som ligg ein stad imellom desse mest brukt dikotomiane. Når ein ser korleis dette styringsverket fungerer, kan det mest dekkande omtalast som eit *heterarki*. Med dette forstår vi eit styringssystem som anerkjenner den formelle suvereniteten til nasjonalstatane, samstundes som det anerkjenner at den gjensidige avhengigheita mellom nasjonane krev reglar for samhandlinga og inkluderinga av ikkje-offentleg aktørar i dei politiske prosessane (Neyer 2001: 3). I ein slik heterarkisk styringsstruktur er den politiske autoriteten korkje sentralisert (som i hierarki), eller desentralisert (som i anarki). Den er derimot delt og meir basert på avtalar mellom aktørane enn på lover og regelverk som er vedtekne med fleirtalsavgjerder.

Dei skandinaviske landa har hatt eit styresett som i stor grad har vore prega av majoritetsavgjerder. Til dømes har Sverige gjennom medlemskapet i EU opplevd ei betydeleg vertikal deling av politisk makt mellom styringsnivåa (Algotsson 2001). Han legg til at denne delinga av den politiske makta har mykje å seie for planlegging og utviklingsarbeid, til og med for ikkje-medlemmar som Norge. I sum viser den nye utviklinga

eit behov for nye måtar å samhandle mellom nivåa, og nye måtar og handtere konflikter mellom sektorar og territorium.

Som vi ser, blir dei nye governance-institusjonane etablerte i skjeringsfeltet mellom den horisontale og vertikale styringsstrukturen, ved at representantar frå dei to strukturane etablerer nettverks- eller matriseorganisasjonar. Det spesielle ved slike organisasjonar er at deltakarane blir dregne mellom to autoritetsstrukturar. Dei skal både forhalde seg til sin basisorganisasjon og til partnerskapen. Dette gjeld aktørane både frå privat, offentleg og frivillig sektor, utan unnatak. I tillegg er det ønskeleg å få med representantar frå ulike styringsnivå, globalt, nasjonalt og lokalt. I denne samanhengen synest særleg den rolla som kvart individ i partnerskapane tek, og dei lokale intersubjektive relasjonane dei greier å utvikle innafor den lokale politiske konteksten, å vere ein kritisk storleik i høve til graden av lokal forankring (Raco 1999). Slik sett blir kanskje governance-institusjonane meir avhengige av sine aktørar enn government-institusjonane. I alle høve vil det vere ein gjensidig relasjon mellom aktørane og strukturane dei arbeider i, og slik at utskifting av individ kan endre den konteksten som individa arbeider innafor (Giddens 1999, 1997, 1991).

For governance-strukturen som matriseorganisasjon blir den spesielle utfordringa å samstundes opparbeide seg aksept og legitimitet i den vertikale og den horisontale strukturen. Samarbeidet kan difor ta mange former, og konkret samhandling mellom ulike aktørar er berre ei form. I tillegg vil ein kunne finne framforhandla avtalar, fleirtalsavgjerder og truleg også hierarkisk kommandostyring. La meg her trekke fram nokre døme om tilhøvet mellom staten og kommunane.

Dersom du er tilsett i ein kommune, bruker du gjerne staten som skyteskive for oppståtte problem og frustrasjonar. Arbeider du i staten, bruker du gjerne argument om at dette problemet er kommunane, i tydinga dei underordna, sitt ansvar å rydde opp i. Dersom du arbeider i governance-institusjonar, er du avhengig av tillit og aksept både i kommunane og i staten, og privat og frivillig sektor. Denne spesielle utfordringa gjer at nettverksorganisasjonar lett blir sårbare og handlingslamma, dersom relasjonane mellom aktørane ikkje er gode og tillitsfulle. For å dra dette inn i under eit teoretisk perspektiv, så må governance-institusjonar vere baserte på tilstrekkeleg tillit mellom dei involverte til at dei kan samarbeide om nyskaping og om å nå felles mål. Men samstundes må strukturen ha autoritet nok til å kunne skjere gjennom i fordelingssaker, til dømes i spørsmål om lokalisering. Slike saker skaper ofte konflikt mellom aktørane, og kan bidra til å bryte ned den tilliten som er nødvendig for å arbeide med nyskaping. I Ålesund-regionen kjem denne vanskelege balansegangen mellom anna til syne i såkalla ikkje-saker, det vil seie saker som ikkje blir tekne opp til handsaming fordi ein veit av erfaring at det ikkje er råd å nå fram til semje om ei løysing i den aktuelle saka (Amdam 1997b).

Val av politiske regime

Regionalisering av nasjonalstatane og oppretting av regionale aktørar med større makt og ansvar for sine regionar sitt plan- og utviklingsarbeid synest vere ein trend i mange vestlege land. Sjå mellom anna Shaw, Roberts og Walsh (2000) som skriv om regional planlegging og utvikling i Europa, Her kan eg også skyte til at March (1998) meiner at den situasjonen vi står overfor, i røynda handlar om val av politisk styringssystem. Vi er vane med å skille mellom offentleg planlegging og marknadskrefter som to ytterpunkt for politisk regime. Mange ser governance og den forma for regionalt plan- og utviklingsarbeid som no veks fram, som ei tredje form som er annleis enn både korporatisme og pluralisme. Det nye regimet kan karakteriserast som eit nettverk av mange aktørar der kollektive handlingar blir regulerte

gjennom *kontraktar* mellom dei involverte som kan representere ulike styringsnivå som stat, fylke og kommunar, og ulike styringssystem som offentleg, privat og frivillig sektor (Veggeland 2000). Dette impliserer at korkje det offentlege styringsverket eller marknadskreftene kvar for seg kan gi dette regimet tilstrekkeleg legitimitet og autoritet. Difor er det berre sjølve planprosessen som kan gi sjølve utviklingsorganisasjonen nødvendig aksept og legitimitet. Av denne grunn er det også gjennomgåande i forskinga på slike utviklingsaktørar og prosessar, at krava ein stiller til aktørane, handlar om å gjere dei legitime. Som alle andre regime kan også dette regimet bevisse sin eksistens på to måtar:

1. Effektivitet og produktivitet
2. Demokratiske og gjennomsiktige prosessar

Nemninga *god praksis* er gjennomgåande i den internasjonale litteraturen. Dette inneber ei kontinuerleg søking etter måtar å arbeide på som er godt tilpassa den aktuelle situasjonen, og som gir både god ressursnyttning og som tilfredstiller behov. Det blir ofte ropt eit varsku om at slik kunnskap ikkje må nyttast ukritisk i andre samanhengar. Men sjølv om dei regionale aktørane både kan vise til høg produktivitet og effektivitet, kan *lukking av prosessar* og mistanke om at aktørane set egne interesser framføre allmenninteresser, medføre ei svekking av aksepten til slike organisasjonar.

I norsk samanheng kan sterk involvering av folkevalde frå kommunar og fylkeskommunar i dei regionale utviklingsorganisasjonane sørge for nødvendig innsyn og kontroll. I dei landa som har svakare utbygd lokaldemokrati, synest bekymringa rundt manglande offentlegheit og demokrati å vere langt større. Dette viser seg etter kvart også i politiske handlingar. Til dømes har regjeringa i Storbritannia no gjort framlegg om å styrke dei folkevalde si rolle i dei regionale utviklingsorganisasjonane i England. Som ein del av denne desentraliseringsbølga har både Skottland og Wales fått avgrensa heimestyre etter noko ulike modellar. Skilnader blir det også lagt opp til når det gjeld England. Det gjennomgåande prinsippet er at ansvar og makt skal avtalast individuelt og tilpassast den regionale aktørens sine ønske og førestander for å ta på seg oppgåver. Dette prinsippet er no på veg inn i norsk forvaltning også, jamfør dei aktuelle forsøksordningane med einskapsfylke mellom fylkeskommunar og fylkesmenn, og med kommunar som kan ta over fylkeskommunale oppgåver.

Problemoppfattinga i dag synest vere at denne vertikale strukturen er byråkratisk, rigid og konserverande, og at det er nødvendig å styrke den horisontale strukturen for å få dei lokale aktørane til å kome saman for å vere meir fleksible og nyskapande. Difor veks det fram nye politiske institusjonar i skjæringspunkt mellom den horisontale og vertikale strukturen som eigentleg er iverksettingsstrukturar sett saman som matriseorganisasjonar der så og seie alle aktørane er knytte til sine basisorganisasjonar innafor den eksisterande vertikale og/eller horisontale strukturen.

Norge i utakt med den nye regionalpolitikken

I gjennomgangen av dei økonomiske og politiske elementa i nyregionaliseringa så langt er ei deling i reguleringsregima tydeleg. Det synest vere logiske samanhengar mellom element innfor kvart av regima. Det vil seie at det synest vere logiske samanhengar mellom fordistisk masseproduksjon, velferdsstatar og government-institusjonar på den eine sida, og spesialisert nisjeproduksjon, entreprenørstatar og governance-institusjonar på den andre sida. Sjølv om det kan konstaterast logiske samanhengar, er det likevel slik at det er spenningar og dysfunksjonar både i og mellom regima. Eg kjem ikkje nærare inn på desse her, men det synest vere ein internasjonal trend i land med vel utbygde velferdsordningar at lokalnivået blir

svekka i høve til sentralnivået, fordi staten ønsker meir styring og kontroll over velferdsproduksjonen. Den territorielle politikken og det lokale styringsnivået blir dominert av den funksjonelle sektorpolitikken og det statlege nivået i produksjonen av velferdsordningar (Amnå 2000). Slik også i Norge. Kommunar og fylkeskommunar har fått tildelt mykje midlar og ansvar for produksjon av tenester innafor velferdsstaten, men samstundes avgjer staten i all hovudsak kor mykje pengar dei skal få, og til dels også omfanget av og kvaliteten på tenestene.

I denne samanhengen må det skytast til at nordiske kommunar er spesielle på den måten at staten har pålagt dei produksjon av mange fleire tenester innafor velferdsstaten enn det som er vanleg elles i Europa. Sjå mellom andre Baldersheim og Ståhlberg (1999). Denne tenesteproduksjonen krev så og seie alle midlane som kommunane disponerer, berre ein liten del går med til å finansiere forvaltningsproduksjonen og plan- og utviklingsarbeid. For å seie det på ein annan måte, så er dei nordiske kommunane ein viktig del av den vertikale styringsstrukturen og ein reiskap for implementering av nasjonalstaten sin politikk. Men samstundes spelar kommunane ei sentral rolle i den territorielle omstillingsprosessen i den nordiske periferien mellom anna ved å vere ein buffer mellom lokalsamfunna og storsamfunnet (Bærenholdt 2002). Men kommunane er ikkje åleine. Både regionaliserte statlege organ, private foretak og frivillige organisasjonar er viktige aktørar i den samla forvaltnings-, planleggings- og velferdsproduksjonen.

Alle dei fire nordiske landa eksperimenterer med nye former for governance, og det blir halde fram av mellom andre Pierre og Peters (2000) at dei nordiske velferdsstatane, med ein sterk offentleg sektor, er eit godt utgangspunkt for å prøve nye samhandlingsformer mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Men ei grundig samanlikning av regionale governance og partnerskap i Norden når det gjeld regionalpolitikken, avdekkjer at Norge framstår som ei sinke samanlikna med dei andre landa. Det blir trekt fram to grunnar, og begge bidreg til at nasjonalstaten hindrar regionar til å ta større ansvar for eigen utvikling (Östhol og Svensson 2002). For det første, fordi Norge har oljen, kan vi framleis vektlegge meir den regionale fordelingspolitikken enn den regionale nyskapingspolitikken. For det andre, i dei landa der regionnivået har blitt viktige regionale politiske aktørar, har EU og spesielt strukturfondet vore ein avgjerande suksessfaktor. Sett i høve til folketalet i støtteområda, så fordelte til dømes nasjonalbudsjetta i Sverige og Norge i 1999 om lag like mykje i distriktsstøtte. Men i Sverige kjem midlane frå strukturfondet i tillegg, og det medfører at dei regionalpolitiske definerte støtteområda i Sverige mottok per capita langt meir midlar enn støtteområdet i Norge. I Sverige utgjorde støtteområdet då 14 prosent av heile befolkninga i landet, i Norge var prosenten 26 (Aalbu, Hallin og Mariussen 1999). Eg må her legge til at slike samanlikningar er hefta med stor grad av uvisse mellom anna fordi budsjett og rekneskap er utforma ulikt i landa ein samanliknar.

Når Östhol og Svensson (2002) samanheld dei nasjonale styringsmåtene og karakteristiske partnerskapsmodellane, hamnar dei fire nordiske landa i kvar sin kategori, sjå tabell 1.1.

Tabell 1.1: Partnerskapsmodellar

Kjelde: Östhol og Svensson (2002)

	Partnerskapsmodell Offentleg	Partnerskapsmodell Offentleg-privat
Regionalpolitisk stil Statsstyrt	Norge Partnerskap som ein integrert del av regionalpolitikken	Sverige Partnerskap som ei kontrakt mellom styringsverk og regionale agentar
Regionalpolitisk stil Regionalisert	Finland Partnerskap som plattform for forhandla politikk	Danmark Partnerskap som basis for danning av innovative institusjonar

Situasjonen i Norge er slik at staten i liten grad har delegert makt og ansvar for den regionale utviklinga til folkevalde organ i regionane. I realiteten er fylkeskommunen sin eksistens politisk omstridt, og alternativet er å legge oppgåvene til kommunane eller staten. Det medfører at fylkeskommunane heile tida må bevise sin eksistensgrunn som regionalpolitisk aktør, og denne konkurransen kan forklare at statsnivået og kommunane er lite med i fylkeskommunane sitt regionale utviklingsarbeid. Vidare er det slik at privat sektor i liten grad er med i partnerskap i det regionale utviklingsarbeidet. Fylkeskommunen, fylkesmannen og Statens nærings- og utviklingsfond er gjengangarane i partnerskapa på regionalt nivå i Norge. I Danmark har regionalnivået derimot både fått ei sterk rolle i regionalpolitikken, og greidd å få opp omfanget av offentleg-privat partnerskap. For samanlikning av partnerskap i Norden viser eg mellom anna til Östhol og Svensson 2002, Hellströ mfl. 2001, Cameron mfl. 2000, Halkier og Danson 1996.

Hamskiftet i regionalplanlegginga

Over heile Europa blir regional planlegging reorientert mot meir 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 (Snickars, Olerup og Persson 2002:3). På den eine sida er det ein sterk tendes i retning av *internasjonalisering* av økonomien, deregulering av deler av den økonomiske aktiviteten og auka overnasjonal innblanding i planlegging og politikk, særleg når det gjeld transport, miljø, sosial samhörighet og pengepolitikken. På den andre sida skjer det ei *regionalisering* med styrking av lokaldemokratiet i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Regionplanleggina blir utvida frå å vere hovudsakleg ei fysisk planlegging til meir integrerte planleggingsopplegg med sikte på å utvikle regionen sine unike ressursar, 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. Det vil seie endring frå government til governance også i regionalplanlegginga.

Vigar, Healey, Hull og Davoudi (2000) drøftar samspelet kontra manglande samspel mellom sentrale styresmakter og regionalt og lokalt styre i Storbritannia det siste hundreåret. Dei omtalar det britiske planleggingssystemet som konservativt i høve til andre nasjonar i Europa. Det meste vart styrt altfor detaljert frå sentralt hald. Det vart ikkje rom for dei visjonar og

eksempel på utviklinga som kan følgje av ei meir romsleg planlegging innafor dette trongt regulerte systemet.

”The paradoxical consequence, given the antecedents of the British planning system, was that the system’s practices fostered the neglect of the promotion of place quality and made little contribution to integrating policy initiatives as they affect people and firms in places” (Vigar, Healey, Hull og Davoudi 2000:275).

Forfattarane er opptekne av framtida til planleggingssystemet og meiner at Storbritannia bør integrere lokal og regional samfunnsstyring i områdeplanlegging. Lokale krefter og interesser må verke saman, for på den måten å vinne fram innover i det sentralstyrte systemet. Målet må vere ei rikare, meir områdefokusert, meir framtidsretta og ei meir lokalisert form for planlegging. I tillegg til å gje store sosiale og økonomiske føremoner, vil ei slik utvikling minske avstanden mellom det offentlege systemet og innbyggjarane. Totalt sett trur forfattarane at dette vil krevje store endringar og utfordringar. Dette vil kunne innebere steg i retning av den nordiske modellen.

Böhme (2002:46) meiner nemleg å kunne finne fellestrekk innafor det han kallar ein nordisk planleggingsmodell. Han meiner dei nordiske landa har gått langt i desentralisering. Her er romleg samfunnsplanlegging (spatial planning) redusert til eit minimum på nasjonalt nivå og regionplanlegginga står svakt. Hovudfokuset i Norden er på kommunane og kommuneplanlegginga, men sjølve utforminga av plansystemet på dette nivået kan varierer frå land til land. Han meiner at Norge kan karakteriserast med relativt sterke lokale styresmakter. Dette trass i at staten har sine egne regionale etatar og at staten i stor grad bruker kommunane som instrument til å gjennomføre nasjonal politikk. Når det gjeld romleg samfunnsplanlegging, har staten innteke ein låg profil, og i tråd med dette er heller ikkje fylkesplanane bindande for kommunane (Böhme (2002:216).

Samfunnsplanlegging og verksemdsplanlegging

Ser vi nærare på den norske staten si rolle som samfunnsplanleggar i høve til government og governance-omgrepa, vil ein oppdage eit skille mellom den *aktive* stat og den *interaktive* stat. I den forstenemnde har staten ein tilnærma suveren rolle, i den andre må den finne seg i å konkurrere med mange andre tilnærma like mektige aktørar.

Før regimeskiftet hadde staten rett nok ein gradvis avtakande maktposisjon i samfunnet til å drive ovafrå ned planlegging for heile landet som eit territorium. Etter regimeskiftet har kommunar, regionar og privat sektor samt organiserte interesser fått auke si makt over samfunnsutviklinga på kostnad av staten. Ein konsekvens av dette er at staten etter kvart, og i hovudsak, har avgrensa samfunnsplanlegginga til dei sektorane som det offentlege har kontroll med. I praksis skjer dette ved at kommunar og regionar prioriterer planlegging av eiga verksemd som helse, sosial og skule, medan nye politiske institusjonar på interkommune- og interfylkenivå veks fram og tek ansvaret for den territorielle planlegginga knytt til næringsutvikling, kommunikasjonar, kompetanse m.m. Dette medfører at regional og kommunal samfunnsplanlegging ikkje blir kopla til offentlege verkemiddel, og at arealplanlegginga som er genuin territoriell planlegging lever sitt eige liv i stor grad uavhengig av kommunar og regionar si samfunnsplanlegging og verksemdsplanlegging.

I Norge definerer Plan- og bygningslova og Kommuneleva den territorielle planlegginga og har reglar for kven som er planstyresmakter og korleis regionale planar skal handsamast. Herunder krav om deltaking, medverknad, offentlegheit, motsegner m.m. Vidare vil eg trekke

fram at det finst forskning som viser at omfanget av deltakardemokrati etter gjeldande Plan- og bygningslov ikkje er spesielt stort. Mellom anna viser forskinga at dei aller fleste kommunane har lagt til rette for medverknad i arealdelen av kommuneplanlegginga. Relativt få kommunar har lagt til rette for brei medverking i arbeidet med kommuneplanen (langsiktig del) og økonomiplanen (kortsiktig del). Dei fleste kommunane ønsker meir deltaking frå grupper, organisasjonar, barn og unge. Opp mot halvparten av kommunane oppgir at den viktigaste hindringa for meir aktiv deltaking er tidsforbruket, samt manglande kapasitet. Berre ein tredjepart av kommunane oppgir manglande interesse for deltaking frå lokalbefolkninga som eit hinder. Vidare er det svært få kommunar som oppgir kunnskap eller kompetanse om metodar som ei hindring (St.meld. nr. 29 (1996-97)).

Dei to lovene legg sterk vekt på samordninga på tvers av sektorar innafor dei territoria som planverket definerer. Vi skal merke oss at det plansystemet dei definerer, er historisk forankra i eit reguleringsregime der kommandostyring og ressursallokering vart rekna som den viktige planleggingsforma. Det vil seie government-ordningar. I dag blir reguleringsregime med governance-ordningar som regional mobilisering, innovasjon og læring rekna som mist like viktig, utan at dette har fått synlege konsekvensar for utforminga at det formelle plansystemet. Derimot har det skjedd store endringar i den utøvande planlegginga gjennom forskings- og utviklingsarbeid om fylkesplanlegging, kommuneplanlegging, regionale utviklingsprogram og strategiske næringsplanar. Det kan verke som om vi i dag har ein relativ stor avstand mellom det formelle plansystemet og delar av den praktiserte planlegginga. Ein konsekvens av dette er at mykje tankegodt frå glansperioden til kommandoplanlegginga får dominere i ein periode der det også krevst meir innovative former for planlegging. Bodskapen i den nasjonale regionalpolitikken er at ein ønsker begge formene, og at regionane skal integrere dei i sin politikk for regional utvikling. Dette utan at det ligg føre ein like klar logikk om kva ei sameining av dei to reguleringsregima kan vere for noko. Det bør difor ikkje overraske nokon dersom todelinga er tydelegare enn integreringa i den praktiske politikken på regionnivået. Her vil eg trekke fram Falleth og Stokke (2000) si gransking av kommuneplanlegginga som viser at:

- 54 prosent av kommunane har vedteke ein heilskapleg langsiktig del
- Samfunndelen blir prioritert ned
- Arealplanlegginga er viktig, men lever sitt eige liv der kommunegrenser blir kunstige skille
- Økonomiplanen med handlingsprogram er det sentrale plandokumentet. Blir brukt til samordning av sektoraktivitetar

Vidare vil eg trekke fram Sanda (2000) si gransking av interkommunalt samarbeid som viser at:

- 321 av 435 kommunar deltek i regionråd
- 52 regionråd er i funksjon
- Sekretariat frå 0 til 20 personar
- Lite eigne pengar til prosjekt
- Viktigaste formål å bli sterkare politisk aktør
- Arbeider med næringsutvikling, transport, kommunikasjon og samarbeid om tenesteproduksjon.
- Behov for regional arealplanlegging

Desse granskningane stemmer godt overeins med vårt inntrykk av at kommune- og fylkesplanlegginga no meir og meir får preg av verksemdsplanar som er avgrensa til kommunane og fylkeskommunane sine tenesteområde. Vidare veks det fram ei ”ny”

samfunnsplanlegging på tvers av kommunar og fylke som tek føre seg næringsutvikling, transport, kommunikasjon, arealplanlegging og samarbeid om tenesteproduksjon. Det er typisk for denne planlegginga at den i tillegg til kommunar og fylke også prøver å involvere andre offentleg styresmakter, samt privat og frivillig sektor i former for partnerskap om planlegging og gjennomføring (Amdam og Amdam 2000). Den regionale planlegginga i Norge framstår i dag med andre ord med to parallelle system.

Det eine plansystemet er dominert av government-tankegangen med vekt på offentleg monopol, hierarki og profesjonar. Fokuset er på kommunar og fylkeskommunar som organisasjonar og deira definerte ansvarsområde innafor forvaltning og tenesteproduksjonen (sektorar som skule, kultur, helse og sosial). Dette er ei territoriell planlegging som i stor grad blir dominert av statleg funksjonell styring med vekt på spreining og kommandostyring. Kommunestyre, fylkesting og sektorstyresmakter er dei sentrale planleggande aktørane i dette systemet. Her er i stor grad legitimiteten gitt, og dei strategiske vala gjorde av statlege styresmakter. Kommunane og fylkeskommunane prøver å samordne produksjonen gjennom sine økonomiplanar og å konkretisere produksjonen gjennom årsbudsjett og verksemdsplanar. Denne forma for planlegging har blitt viktigare med veksten i produksjonen av velferdstenester, og innføringa av det nye inntektssystemet har gjort kommunane svært avhengige av staten. Stikk i strid med målet for denne reforma har det vakse fram sektoravgrensa øyremerka tilskot der det som regel blir stilt krav om planlegging og rapportering for å få tildeling av midlane. Formålet med denne statleg initierte funksjonelle planlegging er å påverke den kommunale og fylkeskommunale politiske dagsordenen og å få til endringar i produksjonen og fordelinga. Midlet er å legge ut offentlege midlar som fungerer som gulrøter. Ordningane er til vanleg avgrensa både i tema og tidsrom, i tillegg til at dei ofte høyrer inn under berre eit departement. Det kan også hevdast om denne forma for styring at den uttrykker at statsnivået i forvaltninga har manglande tillit til at kommunane greier å løyse dei oppgåvene dei har fått tillagt, og at dei difor, trass i intensjonane i det kommunale inntektssystemet, overstyrer kommunane i deira prioriteringar.

Det andre plansystemet er dominert av governance-tankegangen med vekt på oppgåver der det offentlege er berre ein av aktørane, der partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor er ønskeleg og nødvendig, og der god leiing blir rekna som viktig for å oppnå resultat. Denne planlegginga har fokus på kommunar og fylkeskommunar som samfunn, og korleis kommunar og fylkeskommunar kan samarbeide med andre aktørar med sikte på å oppnå resultat. Den langsiktige delen av kommuneplanar og fylkesplanar er den formelle reiskapen i denne planlegginga, men mykje grunna at kommunar og fylkeskommunar manglar verkemiddel til å gjennomføre desse planane, har planar på inter-kommune og inter-fylke nivå kome til som eit supplement. Denne planlegginga er driven fram dels av eit opplevd behov av å sjå kommunar og fylke i ein større samanheng, til dømes felles bo- og arbeids- og serviceregionar, dels av nasjonale og av EU program, og av tilskotsordningar for regional utvikling. For mange av desse tilskota blir det forventa at planlegginga og implementeringa skal skje i partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor. I norsk samanheng har strategiske næringsplanar og regionale utviklingsprogram blitt ein viktig del av denne planlegginga. Fylkeskommunane har fått ansvaret for å lage dei regionale utviklingsprogramma, men fleire fylke har valt å organisere arbeidet rundt regionar i fylka. Intensjonen på sikt synest vere å samordne all offentleg innsats retta mot regional utvikling i desse programma (Amdam og Glosvik 1997, Sollund mfl 1997). Etter mi meining er dette kimen til ei ny planlegging basert på governance-ordningar, og som kan utviklast til ein norsk variant av spatial planlegging.

Dei same tankane er Holsen (2000) inne på når han argumenterer for å la Plan- og bygningslova forbli ei lov om samfunnsplanlegging med vekt på fysisk planlegging, og at Kommunelova får justerte lovreglar om planlegging av kommunar og fylkeskommunar som organisasjonar.

Arbeidet med ny plan- og bygningslov

For å illustrere dette hamskiftet i regional planlegging vil eg trekke fram at vi i samfunnsplanlegginga har lært oss til å tenke på ein modell teikna som ein trekant mellom planleggar, politikar og publikum. Denne modellen tilhøyrer regimet med ein aktiv stat. I regimet med ein interaktiv stat gir det imidlertid meir mening å snakke om ein trekant mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Dersom ein har den første trekanten som mentalt bilde, vil ein lett kome til å oversjå den sterke makta privat sektor har over samfunnsutviklinga, og ein neglisjerer behovet for å trekke med frivillig sektor i planlegginga.

Figur 1.1: Forståingsmodellar



I Plan- og bygningslova sin paragraf 16 har vi viktige reglar om at planstyresmaktene skal informere, samråde seg og legge til rette for medverknad frå einskildpersonar og grupper (jf. trekanten planleggar – politikar – publikum). Men lova har ikkje reglar om dei ønskelege og nødvendige partnerskapa i trekanten mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Lova har heller ikkje reglar som sikrar at desse partnerskapane blir underlagde demokratisk kontroll og offentleg innsyn, og om korleis konflikhtar skal løysast.

Eg vil minne om at noverande lov frå 1985 har sitt opphav i mellom anna Bygningslova av 1965, og viktige prinsipp og hovudstrukturen derifrå er vidareført i dagens lov. Mykje har skjedd med samfunnet og styringsverket i denne perioden. Eit av dei sentrale trekka er at mulegheitene for det offentlege til å drive samfunnsplanlegging på mange område i samfunnet i praksis har endra seg frå statleg kommandoplanlegging, til å vere ein partner i innovative prosessar mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Planlovutvalet har difor ei stor og viktig oppgåve i å oppdatere planleggingslovas form og innhald i tråd med samfunnsplanleggingas reelle og ønskte posisjon i samfunnet. Utvalet er noko summarisk innom denne utfordringa (NOU 7:2001 side 71), men i staden for å få ta ei grundig drøfting av nye styringsstrukturar og -prosessar mellom offentleg, privat og frivillig sektor, følgjer utvalet lojalt sitt mandat om å drøfte korleis ein kan styrke offentleg sektor si tradisjonelle samordningsrolle. I den drøftinga synest ikkje utvalet å kunne skille mellom omgrepa samfunn og stat, og det medfører mange hol i høve til drøftinga av mulegheitene for staten til å styre samfunnet.

Såleis skal lova framleis både vere den sentrale lova for heilskapleg samfunnsplanlegging (NOU 7:2001 side 23), og ei lov for samordning av statleg, fylkeskommunal og kommunal verksemd (NOU 7:2001 side 39). For tida er det liten grunn til å tru at offentlege styresmakter skal greie å samordne samfunnet, når desse styresmaktene ikkje greier å samordne seg sjølv. Som døme på situasjonen no vil eg her trekke fram at det i paragraf 2 (formålsparagrafen) står at planlegging etter lova skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal verksemd og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar, utbygging, samt sikre estetiske omsyn. Vidare skal kommune- og fylkesplanlegginga samordne fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innafor sine område (paragraf 19 og 20). Evalueringar av både kommune- og fylkesplanlegginga viser nettopp at desse planane av mange grunnar kjem til kort særleg i høve til den ønskede tverrsektorielle samordninga (Falleth og Johnsen 1996).

Vidare står det i lova at fylkesplanen skal leggest til grunn for fylkeskommunal verksemd og vere retningsgivande for kommunal og statleg planlegging og verksemd i fylket (paragraf 19-6). Vidare at kommuneplanen skal leggest til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen (paragraf 20-6). Ser ein isolert på desse paragrafane, får ein inntrykk av at planlegginga skal gjelde kommunal, regional og statleg verksemd. Men kva då med verksemda i privat og frivillig sektor? Planlovutvalet har her ei tolking når det gjeld kommuneplanlegging som er basert på lovteksten og forarbeida til lova (NOU 7: 2001 side 117). Her heiter det at kommuneplanen sin samfunnsdel skal leggest til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen, først og fremst av kommunen sjølv, men også av statlige og fylkeskommunale organ, og av private aktørar. Samfunnsdelen blir her oppfatta som den kortsiktige delen (handlingsprogrammet) og den langsiktige delen, unnateke arealdelen. Når vi veit at berre arealdelen er bindande, og planprosessen gir samfunnsdelen liten legitimitet, blir denne tolkinga meir å rekne som eit fromt ønske.

Til slutt vil eg trekke fram at delinga mellom ein langsiktig og ein kortsiktig del i kommunal og regional planlegging er akseptert i praksis, og er godt grunnlagt i planleggingsforskinga. Derimot er skillet mellom ein samfunnsdel og ein organisasjonsdel, slik planutvalet synest å oppretthalde i si første delutgreiing, direkte ulogisk og uheldig. Denne oppfatninga føreset nemleg at planlegging av kommunar og regionar som *samfunn* og som *organisasjonar* kan gjerast i ein og same planprosessen. I praksis skal ein først lage ein langsiktig del og eit handlingsprogram for samfunnet, så skal ein lage økonomiplanen og gjennomføringsplanar for organisasjonen (kommune/fylkeskommune). Konsekvensen er sjølvstakt at arealdelen fell ut av systemet fordi det ikkje er ein handlingsdel knytt til denne, og fordi kommunar og regionar som organisasjonar blir tillagde langt større ansvar for gjennomføringa av samfunnsdelen enn dei i røynda har makt til.

Eg meiner at reglar om samfunnsplanlegging bør byggast inn i gjeldande Plan- og bygningslov som eventuelt kan få nemninga *Lov om samfunnsplanlegging*. Reglane i noverande plan- og bygningslov om planlegging/styring av kommunar og fylkeskommunar som organisasjonar bør flyttast til Kommunelova. Då kjem desse organisasjonane meir på linje med andre organisasjonar som stiftingar, aksjeselskap m.m. Endeleg bør reglane om samordning i offentlig forvaltning flyttast frå Plan- og bygningslova til Forvaltningslova, og på den måten bli gjort gjeldande for all offentlig verksemd, både forvaltning, planlegging og tenesteyting.

Problemstilling, aktuelle delspørsmål og data

Bakgrunnen for denne granskinga er at regionalpolitikken no blir lagd om i retning av å gjere regionar meir ansvarlege for eiga utvikling, og i retning av partnerskap mellom privat, frivillig og offentleg sektor. Dette gjeld ikkje berre Norge, mellom anna stiller EU sitt strukturfond krav om at styringsorgana for prosjekt som mottar støtte skal vere samansett av representantar frå både privat, offentleg og frivillig sektor, og frå ulike styringsnivå. Ved å trekke med representantar frå frivillig sektor synest oppfatninga vere at det sivile samfunnet er med i arbeidet og at dette skal medføre lokal forankring av arbeidet. Slike partnerskap kan kritiserast for å bygge på ei enkel oppfatning av det sivile samfunnet og korleis meiningsdanninga skjer i samfunn. Dersom vi ikkje tek omsyn til denne kritikken, kan vi stå i fare for å bygge nye politiske institusjonar som kanskje på kort tid kan gjere regionen til ein politisk aktør, men som på lang sikt kan undergrave institusjonane sin eigen legitimitet og aksept ved ikkje å tilfredsstille nødvendige demokratiske krav. Frå mange land kjem det forskning som understrekar behovet for demokratisk kontroll og offentleg innsyn i den nye regionalpolitikken. Dette er sentrale spørsmål som eg drøfta i doktorgradarbeidet (sjå mellom anna Amdam 1997a, 1997b og 1998), og som eg bygger vidare på her.

Vidare er eg oppteken av at dynamiske regionar ikkje berre er knytte til fleksibel spesialisering, entreprenørstatar og governance, men også til fordistribusjon, velferdsstatar og government. Dette betyr at dynamiske regionar vil ha svært ulike historier, kulturar, naturlege føresetnader, politiske strukturar m.m, som igjen medfører at det er viktig å nyansere og tilpasse politikken slik at ein på best muleg måte kan utnytte regionen sine sterke sider og bøte på sine svake sider. Dette er arbeid eg har vore innom før, mellom anna i boka Amdam, Isaksen og Mattland Olsen (1995). Her drøftar vi utforming av nasjonal og lokal politikk for regionar med felles lokale og teknisk/økonomiske kjenneteikn.

I dette arbeidet stiller eg spørsmålet om det er slik at den nye regionalpolitikken med omsynet til godt fungerande offentlegheit og demokrati krev nye eller endra regionale politiske institusjonar og planprosessar? Kva for implikasjonar bør eventuelle funn ha på krava til styringsorgan, handsamingsprosedyre, deltaking, medverking, informering, gjennomføring læring m.m. i dagens planleggingssystem? Vidare er eg oppteken av korleis balansen mellom makt til effektiv ressursutnytting og demokratisk offentlegheit kan ivaretakast på ein fruktbar måte.

For å besvare denne hovudproblemstillinga vil eg foreta innsamling av data både om internasjonale og nasjonale tilhøve. Eit gjennomgåande perspektiv vil vere i kva grad planprosessane greier å legitimere dei utøvande politiske institusjonane og politikken. Aktuelle delspørsmål herunder er:

- I kva grad gir teoriar om samfunnsplanlegging og statsbygging oss omgrep og modellar til å forstå og forklare den pågåande utviklinga?
- Kva for rasjonale ligg bak opprettinga av dei nye plan- og utviklingsorganisasjonane, og kva for legitimitet er dei forankra i?
- Korleis blir balansen mellom effektiv maktutøving og demokratisk offentlegheit løyst, og korleis kan dei legitimere seg?
- Korleis fungerer planlegging som ein legitimerande prosess?

2. Å legitimere politikk og planlegging

Kollektiv handlingskapasitet

I den nye regionalpolitikken blir kollektiv handlingskapasitet av avgjerande betydning for regionen sin grad av suksess (Healey 1999). Ein region med stor kollektiv handlingskapasitet aukar sine mulegheiter til å påverke omgivnaden sin, men reduserer samstundes mulegheiter for individuelle handlingar. Kollektiv handlingskapasitet blir såleis oppnådd på kostnad av individuelle handlingsmulegheiter. Det vil seie at aktørar må gi avkall på individuelle fordelar for å oppnå *kollektive gode*.

Med kollektive gode meiner eg *ikkje-ekskluderbare* gode i den tydinga at goda ikkje kan nektast ein muleg brukar, uavhengig av om denne brukaren har bidratt til framstilling av goda. Det inneber at dersom ein person kan gjere seg nytte av eit kollektivt gode, kan også andre gjere det. Motsatsen er private gode som er *ekskluderbare* fordi produsenten kan velje å selje til ein kunde og dermed utelukke andre frå bruken. Ikkje ei kvar form for spontan, organisert eller tvungen handling for å produsere kollektive gode er likevel å rekne som ei rasjonell kollektiv handling, men berre slike handlingar som er baserte på skillet mellom kollektive og individuelle konsekvensar, og der den kollektive handlinga blir vald på kostnad av den individuelle. Det vil seie at dersom kollektiv handling skal vere ein meiningsfull realitet, må aktørane sjølve skille mellom kollektive og individuelle interesser, behov og verdjar.

Kollektiv handling dreier seg difor om eit så fundamentalt spørsmål som korleis bygge fellesskap og samfunn. Dette er eit av dei mest sentrale spørsmåla i samfunnsvitskapen og samfunnsplanlegginga. Det eksisterer mange teoriar og perspektiv, men få klare svar. Samfunnsvitskapen kan forklare kvifor kollektiv handling mislykkast ved å vise til at aktørar handlar egoistisk og sviktar fellesskapet. Men det å forklare vellykka kollektive handlingar sett frå eit rasjonelt aktørperspektiv og nytteteori er vanskelegare. Då tyr vitskapen til normteori med omgrep som kulturar, normer og verdjar, og som mange hevdar ikkje lar seg grunngi.

Former for kollektive handlingar

Litt forenkla kan det skillast ut to aktørmodellar i samfunnsteoriane som fungerer som forståings- og forklaringsinstrument, *homo oeconomicus* og *homo sociologicus*. Den første modellen oppfattar aktørar som instrumentelt rasjonelle og nyttemaksimerande. Det vil seie at ein aktør har full kunnskap om situasjonen, måla, alternativa og konsekvensane, og at han er i stand til å velje det alternativet som maksimerer nytten og minimaliserer kostnaden for seg (nytteteoriar). Den andre modellen legg til grunn at ein aktør er styrt av sosiale normer som finst i samfunnet eller som er internalisert i aktøren (normteoriar). På den måten blir *nytte* og *norm* ståande som eit dekkande omgrepsspar for dei to aktørmodellane og dei avleidde teoriane. Både nytteteoriar og normteoriar deler oppfatninga av at samfunn består av aktørar og handlingar. Begge kan oppfattast som handlingsteoriar, men dei skil lag i kva føresetnader dei gjer om aktørane (Bogason 2000).

Den kollektive handlingsteorien tilhøyrer ei retning innafor samfunnsteoriane som går under omgrepet valhandlingsteori (rational choice), og som dei siste åra har fått ein auka innverknad på mellom anna sosiologien (Hagen 1995 og 1996). Valhandlingsteorien tek utgangspunkt i *instrumentell rasjonalitet* og *metodologisk individualisme*. Aktøren opptrer logisk ved å søke maksimere si eigennytte i situasjonar der aktørar er gjensidig avhengige av kvarandre på den

måten at utbyttet for den einskilde også er bestemt av kva andre gjer. Eit omgrep for dette er *strategisk rasjonalitet*, som nettopp inneber at den einskilde aktøren prøver å foregripe dei andre sine reaksjonar på hans handlingar. Kollektiv handling er ei viktig form for slik strategisk handling. Her er aktørane avhengige av kvarandre på ein slik måte at dei må samordne sine handlingsplanar for å skaffe seg fordelar.

Når modellen om den instrumentelt rasjonelle aktøren, blir lagt til grunn for forklaring av kollektiv handling, støyter vi på både problem og paradoks. *Allmenningens tragedie* kan vere eksempel på at hevding av eigeninteresser ikkje produserer fornuftige kollektive handlingar (Hardin 1968, Jentoft 1987). Dette var temaet i boka *The Logic of Collective Action* av Mancur Olson som kom ut i 1965 (Olson 1965). Ifølgje Udéhen (1993) er dette ei av dei mest siterte, tiljubla og kritiserte bøkene i nyare samfunnsforskning. Med andre ord ei bok som har innverka mykje på seinare forskning. I denne boka tek Mancur Olson utgangspunkt i økonomifaget sin modell av den rasjonelle aktør som gjer sine logiske handlingsval basert på vurdering av nytte og kostnad med sikte på å maksimere eigennytten. Det vil seie ei oppfatning av at individuell handling blir bestemt av logisk egoisme. Boka var eit oppgjær med den delen av samfunnsvitskapen som tok det for gitt at eigeninteressa utan vidare kunne forklare korleis aktørar løyser felles problem og framskaffar felles gode. Olson utfordrar i boka denne konvensjonelle kunnskapen om kollektiv handling ved å argumentere for at med mindre talet på individ i ei gruppe er ganske lite, og med mindre det er tvang eller noko anna ordning som får aktørane til å handle i fellesskapens interesser, vil ikkje rasjonelle eigeninteresserte individ handle for å oppnå gruppa sine felles interesse (Olson 1965: 2).

Det vil seie at skal det eksistere kollektive gode, bør desse tilbydast til alle medlemmar av ei gruppe. Men dersom dette er tilfelle, meiner Olson at den mest logiske handlinga for den eigeninteresserte aktøren er å opptre som *gratispassasjer* med å ta til seg nytten av dei felles goda utan å bidra til å dekke kostnaden. For å utdjupe denne påstanden deler Olson grupper inn i små, middels og store grupper, ikkje ved å gi eksakte tal for storleiken, men ved å gi dei bestemte kjenneteikn.

- Han legg til grunn at i små grupper er ikkje gratispassasjer eit problem fordi gruppa er *privilegert*. Det vil seie at alle, eller i alle fall nokre av medlemmane opplever incitament i retning av å yte kollektive gode, sjølv om dei eigenhendig må dekke alle kostnadene.
- I mellomstore grupper har ingen individuell medlem så mykje nytte av godet at han eigenhendig vil dekke alle kostnadene, men gruppa er likevel ikkje så stor at gratispassasjerar kan vere anonyme. Difor vil det i slike gruppe vere muleg å produsere kollektive gode ved hjelp av organisering og *koordinering*.
- I dei store gruppene er kvar einskild medlem sitt bidrag for lite til å ha effekt på godet, og gratispassasjerar blir eit dominerande fenomen. I slike grupper vil difor ikkje kollektive handlingar oppstå utifrå eigennytte, men kan stimulerast fram gjennom selektive incitament.
- Olson meiner gruppa er *latent* i høve til produksjon av kollektiv handling. Når produksjonen av kollektive gode ikkje er ein tilstrekkeleg motivasjonsfaktor for å få individ til å slutte seg til ei stor gruppe eller organisasjon, vil det vere eit incitament å tilby tilleggsprodukt. Produksjon av kollektive gode i slike grupper krev difor leiarskap.

Olson viser på denne måten at nytterasjonlitet bygd på modellen om den logiske eigeninteresserte aktøren berre i avgrensa grad, og avhengig av storleiken på gruppa, gir

motivasjon for kollektiv handling. Denne konklusjonen var spesielt knytt opp til interessegrupper, og han la vekt på at desse til vanleg arbeider innafør område med kollektive og ofte offentlege gode. Men han avgrensar konklusjonen til ikkje å gjelde politiske, sosiale, religiøse og filantropiske organisasjonar og masserørslar. Kollektiv handling i slike grupper og organisasjonar er det han kallar *ikkje-rasjonelle* og tilhøyrer sosiologien som fag. Vidare innrømmer Olson eksistensen av moral som incitament, men avviser dei frå vurderinga, fordi dei er vanskeleg å påvise. Derimot legg han til grunn at sosiale faktorar som status, prestisje og sosialt press kan fungere som incitament.

Denne konklusjonen har innafør valhandlingsteorien ført til utvikling av mange framgangsmåtar for å forklare kollektive handlingar (Whiteley 1995). Eg vil trekke fram spelteori, incitament og normer. Spelteori er ein viktig del av valhandlingsteorien og den har gitt bidrag til utdjuping av den kollektive handlingsteorien. Særleg har spelet *fangens dilemma* vakt interesse og debatt. Dette er eit spel der belønningstrukturen er slik at dei to fangane som opptrer som rasjonelle aktørar, vil handle på ein slik måte at begge vil tape på det. Dei to fangane er misstenkte for eit brotsverk og dei kan ikkje snakke med kvarandre. Politiet gjer det klart for begge at dersom den eine tystar, vil han gå fri og den andre blir straffa. Dersom begge tystar, vil dei begge få dobla straffa. Dei vel mellom dei to strategiane uavhengige av kvarandre og samarbeid dei imellom er å ikkje tilstå eller tyste på den andre. Spelet kan såleis gi fire mulege resultat. Dersom dei vel å samarbeide, får dei begge ein positiv gevinst. Dersom dei ikkje samarbeider oppstår ingen gode for nokon. Dersom ein vel å halde på samarbeidet, får denne ei negativ nytte, medan den andre får ei langt større positiv nytte. Dermed oppstår den situasjonen at det lønner seg for kvar einskild å svikte samarbeidet, sjølv om kvar einskild hadde fått det betre dersom dei samarbeidde.

Imidlertid kan dette spelet endre seg dersom ein ser det over tid med mange valsituasjonar. Strategien som blir kalla *Tit for Tat*, går ut på at dersom du sviktar meg i denne omgangen, sviktar eg deg i den neste. På den måten kan logiske spelarar i fangens dilemma over tid bli motivert til å samhandle. Men eg må då presisere at dette spelet framleis gjeld to personar. Axelrod (1984) har prøvd å utvide dette spelet til ei gruppe av personar, men eigentleg omtaler han ei gruppe med gjentekne spel med to personar (Taylor 1987). Dette spelet viste at det over tid oppstod eit metaspel om kven som skulle straffe den som svikta. Her blei den dominerande strategien å overlate til andre å straffe ei åtferd som skader alle. Det må skytast til at også makt til å straffe gratispassasjerar og å gjere det lønsamt og samarbeide, er eit kollektivt gode (Elster 1989). Det vil seie at framstillinga av eit kollektivt gode føreset eksistensen av eit anna kollektivt gode, her incitament i form av sanksjonar. Dette fenomenet går under nemninga andreordens problem. Incitamenta kan også vere positive som til dømes mobilisering for deltaking i organisert arbeid.

Mange hevdar at spelet fangens dilemma har lite med det verkelege livet å gjere, og at folk til vanleg deltek i spel med *forsikring* eller *kontrakt*. Det vil seie at folk foretrekker å bidra til framstillinga av kollektive gode dersom andre gjer det. Elster nyttar terminologien *solidaritet* og *altruisme* som omgrep for dei aktuelle relasjonane mellom folk i dette spelet (Elster 1982:468). Det vil seie at folk er villige til å bere kostnaden med framstillinga av det kollektive godet utan å få igjen tilsvarende nytte. Når det blir nødvendig å innføre altruisme, moral og sosiale normer som omgrep for å forklare kollektive handlingar, inneber det ei erkjenning av at den logisk rasjonelle eigeninteresserte aktøren åleine ikkje maktar å gi tilstrekkeleg forklaring. Dermed fell den grunnleggande føresetnaden for valhandlingsteorien vekk. Udéhn (1993) trekker såleis fram at Elster starta med å forsvare valhandlingsteorien, og at han kom fram til sitt standpunkt om samansett motivasjon gjennom refleksjon. Difor

meiner han at Elster sitt standpunkt må tilleggast spesielt stort vekt. Macy (1990) argumenterer i den same retninga som Elster med å hevde at den kollektive handlingsteorien berre kan løyse problemet med kollektiv handling dersom den krevande føresetnaden om logisk eigeninteresserte val blir erstatta med ein mindre krevande aktørmodell basert på læringsteori. Hardin (1982:101) oppsummerer den faglege situasjonen med å hevde at frå logikken i valhandlingsteorien bygd på føresetnader om aktørar som maksimerer eigen nytte, kan vi forvente lite kollektiv handling, men likevel ser eg i samfunnet at storskalainteresser blir organisert.

Drøftinga av den kollektive handlingsteorien med omtalte spel gjeld det som sosiologien kallar for *samfunnets ordensproblem*, det vil seie om eit samfunn i det heile er muleg. Innafor dette fagområdet er det vanleg å ta utgangspunkt i homo sociologicus og argumentere for ei samfunnskontrakt der individa gir avkall på ein del av sin individuelle fridom mot å få gjennytingar frå ein sterk stat. Mellom andre kritiserer Durkheim nytteteoriane og spesielt utilitarismen for korkje å forklare individuelle val eller sosial orden, og argumenterer for ei samfunnskontrakt som også inkluderer ikkje-kontraktuelle element. Parsons (1949) bygger vidare på Durkheim, og i boka *The structure of Social Action* argumenterer han for at løysinga på ordensproblemet er at samfunnsmedlemmar har *internaliserte sosiale normer* som regulerer alles kamp mot alle. Det vil seie at aktørane er sosialiserte til ikkje å true den sosiale orden, men i det perspektivet blir det feil å snakke om at aktørar gjer frie val.

Handsaming av ordensproblemet avdekker at både nytteteorien og normteorien har svakheiter. Vi kan som valhandlingsteorien erkjenne at problemet er reelt og prøve å finne løysingar på det. Så langt har dette gitt mange modellar og nyttige omgrep, men eigentleg inga løysing. Det å innføre eksternt gitte normer som styrande for kollektive handlingar, bryt med logikken fordi normer også er kollektive gode. Vi kan som Parsons og systemteorien begynne med ordensproblemet og utleie føresetnader om aktørane slik at ordensproblem ikkje oppstår. Det vi då gjer er å innføre normative element som gir løysingar på problemet, men det får også problemet til å forsvinne (Coleman (1990)).

Den instrumentelle valhandlingsteorien legg til grunn at summen av rasjonelle, eigeninteresserte einskildaktørar skal gi kollektive handlingar, men får problem med gratispassasjerar som finn ut at den optimale tilpassingsstrategien er å dra nytte av dei kollektive godane utan å ta del i produksjonen av dei. Teorien greier såleis ikkje å forklare verdirasjonelle kollektive handlingar som danning av identitet, tillit og andre sosiale relasjonar.

Former for rasjonalitet

Kollektive handlingar inneber som alle handlingar, maktutøving. Denne skjer i hovudsak langs dei to dimensjonane tid og rom, og begge dimensjonane inneber grader av uvisse, meiner Olson (1982). *Tidsdimensjonen* går på å utnytte kunnskap frå fortid og notid til å forme framtida, men framtida er grunnleggande usikker mellom anna fordi den konvensjonelle logikken er heilt ute av stand til å avgjere sanningsinnhaldet i påstandar om framtida. Forming av framtidsbildet kan difor oppfattast som ein maktkamp. *Romdimensjonen* inneber også maktkamp der det mellom anna handlar om å sameine ønske, behov og ressursar mellom ulike aktørar anten dette gjeld spontane, organiserte eller tvungne handlingar. Vi meiner at desse utgangspunkta kan føre oss lenger i retning av å erkjenne føresetnadene for planlagde kollektive handlingar, dersom vi:

1. Dikotomiserer tidsdimensjonen i eit *instrumentelt* og eit *kommunikativt* syn på det å nytte makt til å knytte samanheng mellom kunnskap og handling for derigjennom å realisere framtidssisjonar.
2. Dikotomiserer romdimensjonen i eit *voluntaristisk* og eit *deterministisk* syn på kollektive handlingar og det å integrere ulike interessers behov, mål og ressursar.

Ei planlagt kollektiv handling kan i utgangspunktet oppfattast som ein vald framgangsmåte i ein aktuell situasjon for å oppnå noko ønskeleg i framtida. Bak dette ligg det oppfatningar om at *ei handling er rasjonell* når den medfører at ein når det målet aktøren har sett seg (formålsrasjonell handling). Vidare kan handlinga vere rasjonell dersom den er orientert mot grunnleggande verdiar (verdirasjonalitet). Derimot er det ikkje vanleg å oppfatte affektive/emosjonelle handlingar og tradisjonsorienterte handlingar som rasjonelle handlingar (Skirbekk og Gilje 1992). Rasjonelle handlingar kan såleis oppfattast som meiningsfulle handlingar, men kva som gir mening, kan variere mellom personar og institusjonar.

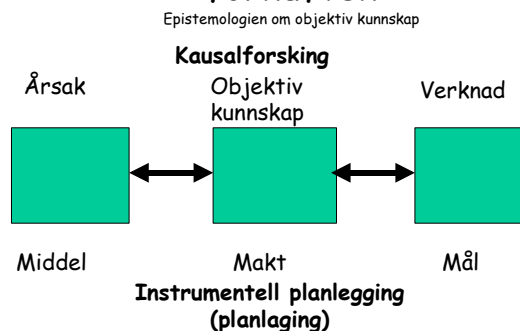
Formålsrasjonalitet har vore og er framleis ei drivkraft i *moderniseringsprosessen* av samfunnet. Det som har kjenneteikna denne prosessen er at tru og overtru skal skiftast ut med kunnskap og rasjonelle handlingar. Uavhengige og erkjennande subjekt, vitskap, opplysning og fornuft er stikkord for den moderne tida. Framsteg blir difor oppfatta som framgang i tydinga rasjonalitet, nemleg i kunnskap om kva for midlar som fører til kva for mål.

Skillet mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet

Habermas argumenterer for at formålsrasjonelle handlingar berre er ein del av historia. I tillegg meiner han at aktørar og institusjonar har utvikla *kommunikative rasjonelle handlingar*. Med dette meiner han kompetansen i å tematisere og drøfte spørsmål om kva som er rett, når det oppstår uvisse og usemje om slike tilhøve. Kommunikativ rasjonalitet kan oppfattast som argumentativ fornuft, i motsetning til den instrumentelle formålsrasjonaliteten som bygger på kausalitet mellom mål og middel (Skirbekk og Gilje 1992).

Dei ulike syna på rasjonalitet kan også knytast til planlegging som reiskap. Planleggingspraksis kan vere formålsrasjonell, men ofte synest det vere verdistandpunkt, følelsar og tradisjonar som avgjer kva for planleggingsmetodar som blir trekte fram som ønskelege. Kva som er legitim kunnskap, avgjerder, handling og læring synest ofte å vere knytt til kva som er gjeldande/aksepterte vitskapssyn (paradigme). Difor er det ikkje overraskande at vi også i synet på samfunnsplanlegging finn at dei to hovudstandpunkta med instrumentell og kommunikativ rasjonalitet står mot kvarandre.

Figur 2.1: Den instrumentelle fornuften



Boks 2.1: Føresetnader for instrumentell planlegging

At aktørane har full kunnskap om:

- situasjonen
- måla
- alternativa/midla
- konsekvensane

Skille mellom politikk og administrasjon
Administrasjon som ein nøytral reiskap for dei folkevalde

Det *instrumentelle* synet definerer planlegging som førebuing for avgjerder om handlingar i framtida. Planleggaren og planlegginga si rolle blir då å skaffe fram informasjon slik at avgjerdestakaren får eit tilstrekkeleg grunnlag til å treffe avgjerder. Ein søker objektiv kunnskap om kausale samanhengar mellom årsak og verknad. Når slik kunnskap eksisterer, kan denne omsettast til relasjonar mellom mål og middel. Årsaka blir nytta som middel til å nå målet basert på ønskt verknad. Planlegging blir i si grunnleggande form instrumentell, og vektlegg utgreiingsfasen og avgjerdsfasen, men overlet handlingsfasen til iverksettarane. Ein grunn til dette er at ein føreset at makt til å gjennomføre handlingane er til stades.

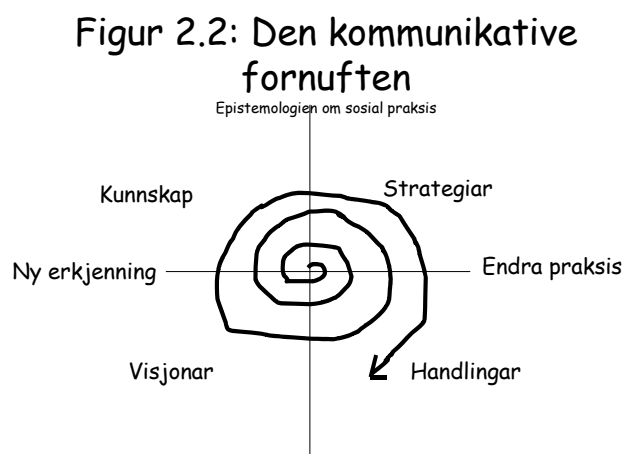
Frå Habermas si side er teori om kommunikativ handling meint som eit alternativ til både nytteteori og normteori. Sjå mellom anna Habermas (1984, 1987 og 1995). Han prøver å utvikle eit omfattande universalistisk fornuftsomgrep som ikkje berre dekker instrumentell og strategisk rasjonalitet, men også *kommunikativ rasjonalitet*. Det er truleg ein grunn til at hans teori er sterkt kritisert, men også sterkt omfamna av mange. I dei seinare arbeida har han delvis teke omsyn til innvendingane. Både forståinga og kritikken av teorien må difor ta utgangspunkt i dei siste verka hans. Eg legg særleg vekt på Habermas (1995).

Ein gjennomgåande argumentasjon i Habermas sine arbeid om kommunikativ handling er at det å tale er ei handling. Den som ytrar seg språkleg, formidlar gjennom talehandlinga ei tilknytning til ei *objektiv* verd av eksisterande fakta og saksforhold, til ei *subjektiv* verd av egne erfaringar og kjensler, og ei *sosial* verd av aksepterte og gyldige normer. Tilhøyrarane skal ha mulegheiter til å vurdere om ytringa står seg i høve til kommunikative validitetskrav,

det vil seie at talehandlinga skal vere *sann, ekte, riktig og forståeleg*. Tilhøyrarane skal vidare ha høve til å seie imot med ei ny talehandling, og dermed kjem aktørane inn i ein prosess med gjensidig grunngevingstvang med prosedyrereglar definert av validitetskrava. Å argumentere mot desse validitetskrava inneber at ein viklar seg inn i sjølvmotseiingar, hevdar Habermas. Aktørane knyter såleis ikkje sine ytringar direkte til eksisterande eigeninteresser eller normer, men relativiserer i staden ytringane mot den mulegheit at validitetskrava blir imøtegått av andre. Dermed gir sjølve prosessen ein kommunikativ rasjonalitet. Frå Habermas (1984, 1987 og 1995) sine arbeid kan ein vidare utleie føresetnadene for den *tvangsfrie diskursen*. Alle individ som kan tale og handle, skal ha høve til å delta, høve til å stille spørsmål ved eitkvart forslag, høve til å lansere eitkvart forslag og ha høve til å uttrykke sine haldningar, ønske og behov. Ingen talar skal hindrast av tvang til å gjere bruk av dei nemnde føresetnadene, korkje frå diskursen si innside eller utside.

Den kommunikative rasjonaliteten framhevar ved sjølve talehandlingane språkets meningsberande og handlingskoordinerande potensial. Gjennom diskursen kan samtalepartane kome fram til felles oppfatningar av logiske handlingar som ein føler seg forplikta av. Men eit slikt produkt føreset at diskursen kan oppfattast som ein *ideell* samtale som i tillegg til *grunngevingstvang* også bygger på *maktlikevekt* og *offentligheit*. Maktlikevekt er viktig for at samtalen skal ta form av ein dialog der argumenta si tyngd i relasjonen mellom aktørane skal avgjere resultatet av samtalen, og ikkje deltakarane si makt til å påtvinge kvarandre oppfatningar og normer. Vidare føreset den ideelle samtalen offentligheit slik at grunngevingstvangen også gjeld utanfor den aktuelle gruppa av personar i den aktuelle diskursen.

Dei som vektlegg det *kommunikative* synet på planlegging, hevdar at kunnskap og handling kjem frå kvarandre i den instrumentelle modellen. Dei argumenterer for sterkare integrering av desse og understrekar at framtidens utfordringar best kan møtast ved at ny kunnskap og erkjenning får gro fram av praksis med brei deltaking av samfunnsmedlemmane. Friedmann (1973 og 1987) er ein av dei som sterkt argumenterer for dette synet. Planlegging blir etter denne synsmåten ein læringsprosess som vekslar mellom praksis og erkjenning, og der den kollektive handlingskapasiteten aukar med mengda av personar som deler kunnskap, visjonar, strategiar og som deltek i handlingane. Her blir makt gjort til ein sentral dimensjon. Den fundamentale føresetnaden for slik planlegging er at det blir praktisert maktlikevekt mellom deltakarane, og at aktørane har grunngevingstvang. Det beste argumentet uansett kven som har det, skal avgjere utfallet av drøftingane, ikkje posisjonen til den som har det.



Boks 2.2: Føresetnader for kommunikativ planlegging

Ein kan ikkje framtvinge konsensus og kommunikative handlingar hos aktørane, fordi desse berre kan kome i stand i den grad aktørane overheld krava til den *tvangfrie diskursen* eller den *ideelle samtalen*.

Ved å innføre

maktlikevekt og grunngevingstvang

kan den kommunikative rasjonaliteten styrkast både i samfunn og organisasjonar.

Det vil seie ein situasjon der all handlingstvang og alle tids- og ressursavgrensingar er sette til side.

Skillet mellom voluntarisme og determinisme

Skilnaden mellom voluntarisme og determinisme går på i kva grad ein meiner framtida kan skapast eller er eit resultat av historiske prosessar. I ein situasjon der det er vilkår for voluntarisme, vil dei strukturelle avgrensingane på den frie viljen vere liten, og om ein har makt, kan ein i stor grad skape framtida slik ein ønsker den. Dersom dei strukturelle avgrensingane på den frie viljen er sterk, er situasjonane meir deterministisk, og mulegheitene for å skape framtida etter eige ønske kan vere minimal. I alle høve må ein tilpasse seg ytre omstende, hendingar og andres handlingar.

Ein kan oppfatte planlegging som eit framtidsretta arbeid der aktørar prøver å oppnå kontroll over sine omgivnader og ressursar for gjennom desse å kunne gjennomføre sine intensjonar. Men planlegging må då ikkje oppfattast som rein utviklingsplanlegging som føreset at den planleggande aktøren har makt over alle nødvendige verkemiddel for å oppnå den ønskete situasjonen. Planlegging er i stor grad også ein kommunikativ aktivitet basert på argumentativ fornuft og tilpassing til andre aktørar. Det ønskelege må heile tida settast opp mot det mulege handlingsrommet som naturgrunnlaget og aktørgrunnlaget opnar for.

Instrumentelle handlingar som vektlegg aktørane sine formålsrasjonelle eigeninteresse og frie vilje utan særleg avgrensing frå omgivnaden (voluntarisme), er ein form for perfekt instrumentell rasjonalitet. Blir omgivnaden tillagt ei avgrensande og strukturerande avgjerande kraft på aktørane sine handlingar (determinisme), kan ein snakke om avgrensa instrumentell rasjonalitet. Etter den same logikken vil den perfekte forma for kommunikativ rasjonalitet vere aktørar i kommunikative prosessar der handling gror fram i læringsprosessar og der aktørane underkastar seg dei kollektive handlingane som desse prosessane gir. Samstundes er det ein føresetnad at ein arbeider for ein høveleg maktbalanse med sine omgivnader. Strukturelle krefter som undertrykker dei kommunikative prosessane, blir her å oppfatte undertrykkande prosessar. Avgrensa kommunikativ rasjonalitet har ein når aktørane sin frie vilje står sterkt mot den kollektive viljen ein greier å skape i kommunikative prosessar. Det vil seie alvorleg brot på dei to føresetnadene for kommunikativ rasjonalitet, maktlikevekt og grunngevingstvang.

Tabell 2.1: Dimensjonane tid og rom og ulike rasjonelle handlingar

Romdimensjonen	Voluntarisme	Determinisme
Tidsdimensjonen	Endring som summen av frie aktørar sine handlingar	Endring som resultat av strukturande krefter
Instrumentell rasjonalitet Klare samanhengar mellom årsak og verknad	Perfekt instrumentell rasjonalitet	Avgrensa instrumentell rasjonalitet
Kommunikativ rasjonalitet Uklare samanhengar mellom årsak og verknad	Avgrensa kommunikativ rasjonalitet	Perfekt kommunikativ rasjonalitet

Modernitet, rasjonalitet og kollektivitet

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 ei doktrine. Konsekvensen er at det å vere effektiv i teknisk og økonomisk forstand, overskyggar andre former for effektivitet. Kritikarar av denne forma for modernisering hevdar at modernisering også må innebere samfunnsendringar som styrker folk si deltaking i demokratiske prosessar, meir rettferdig fordeling og sikring av gode levevilkår i framtid (kommunikativ rasjonalitet).

Dei to hovudformene for rasjonalitet og planlegging er ikkje gjensidig utelukkande. Dei synest heller å supplere kvarandre, og det blir meir eit spørsmål om å finne ein tenleg kombinasjon. I argumentasjonen for ein slik kombinasjon ligg modernitet som ein viktig premiss (Giddens 1990, Etzioni 1988 og 1993, Friedmann 1992, Habermas 1995 mfl.)

I høve til regional planlegging og utvikling kan den instrumentelle teorien om kollektiv handling gi meining til korleis gjensidige nytterelasjonar kan kome i stand mellom aktørar i økonomisk verksemd der nytte og kostnad kan kalkulerast. Desse samarbeida kan koordinere foretaksrelasjonar, og dei er i stor grad avgrensa til Marshall (1923) sitt omgrep *external economies*. Dynamiske regionar er i tillegg avhengige av ei lang rekke kollektive gode som marknadskreftene ikkje maktar å produsere. Til dømes vil det i fleksible og spesialiserte industrielle miljø vere eit behov for det Brusco (1990) kallar *real service* på område som opplæring, finansiering, informasjon, konsulenttenester, låne- og støtteordningar m.m. Dette inneber ei utviding av perspektivet til Marshall (1923) sitt omgrep *agglomeration economies*. I Amdam (1997a og 1997c) argumenterer vi for at integreringa av *external economies* og *agglomeration economies* er nødvendig for å skape regionar som også kan forbli dynamiske over tid.

Habermas sluttar seg til kritikken av det moderne samfunnet. Han hevdar at den positivistiske erkjennings-teorien aukar avstanden mellom teori og praksis og at politikkdanninga i moderne samfunn er fragmentert og instrumentalisert. Habermas bruker omgrepa *system* og *livsverden* for å omtale denne utviklinga (Habermas 1987). Med systemet meiner han økonomisk og politisk-administrativ verksemd basert på styringsmedia pengar og makt, og krav om resultat i høve til mål om funksjonsevne og effektivitet. System blir knytt til den vertikale styringsstrukturen med profesjonelle fellesskap i offentleg og privat sektor. Denne verda er

kjenneteikna av maksimering av eigennytte og strategisk rasjonalitet og er i stand til å produsere systemintegrasjon.

I livsverda bygger handlingskoordinering på konsensus som er danna på grunnlag av ideelle samtalar. Deltakarane står i sentrum og er involverte i kommunikative relasjonar med kvarandre. Dette gir ein sosial integrasjon, til skilnad frå systemintegrasjon, og bygger på ei innforstått situasjonsvurdering, felles mål, verdiar m.m. Livsverda blir knytt til den horisontale strukturen der folkevalde og det sivile samfunnet blir rekna som viktige bidragsytarar i skapinga av horisontale moraldannande fellesskap i opne frie demokratiske prosessar. Kunnskapen om livsverda har vi berre tilgang til som språk- og handlingskompetente individ. Dette kjem av at ytringar om subjektive og sosiale forhold i langt mindre grad kan etterprøvast vitskapeleg, enn utsegner som er knytte til systemet.

Difor medfører moderniseringa av samfunnet og den tilhøyrande vektlegginga av objektiv kunnskap at systemet lett dominerer over livsverda. Habermas meiner at systemet koloniserer livsverda og at den instrumentelle og strategiske rasjonaliteten dermed fortrengr den kommunikative rasjonaliteten. Habermas meiner vidare at det å styrke offentlegheita i samfunnet kan vere eit middel til motverke at systemet får dominere. *Med offentlegheita meiner han det sosiale rommet som blir skapt av kommunikativt handlande aktørar.* Difor blir ikkje offentlegheita ein eigen institusjon eller organisasjon som vi kan forhalde oss til ved å studere struktur, prosessar, normer, reglar m.m. Offentlegheita er meir eit kommunikasjonsnett og ein interaksjonsprosess som bidreg til å sette saker på den politiske dagsorden, påsjå at løysingar blir vedtekne og implementerte, men også at konsekvensane blir drøfta og vurderte. Det er i offentlegheita dei moralske vurderingane av kva som er rettferdig, riktig, demokratisk m.m. kjem klarast til uttrykk. Det kjem av at det først frå eit upartisk og kollektivt perspektiv kan trekkast moralske slutningar om kva for retning problemløysinga må gå. På den måten kan vi hevde at offentlegheita representerer demokratiets kjerne (Eriksen 1994:16). Det må leggest til at offentlegheita kan misbrukast og manipulert i det skjulte, men den kan ikkje opent pressast utan at aktørane trer fram og dermed svekkar tiltrua til deira argument.

Schön (1983, 1986 og 1987) har det same utgangspunktet og hevdar at systemet med den vertikale styringsstrukturen medfører at praksis blir ein utøvd profesjonell aktivitet, blir grunnleggande instrumentell, og at problemløysinga blir gjort rigorøs ved bruk av vitskap, teori og teknikk. Utøvarane danner profesjonar med kjenneteikn som basiskunnskap (fagdisiplin), anvendt vitskap og handlingskompetanse. Ein del av desse utøvarane har laga seg systematiserte kunnskapsbasar med fire viktige eigenskapar som gjer dei til det han kallar *overprofesjonar*. Kunnskapen er spesialisert, stabil, standardisert og vitskapeleg.

Andre yrkesutøvarar kan omtalast som *underprofesjonar*. Han nemner planleggarar, samfunnsarbeidarar, sosialarbeidarar og andre som bygger sin kunnskap på deltaking i sosial handling, som typiske døme. Desse er ute av stand til å utvikle ein base for systematisk vitskapeleg kunnskap, fordi dei same handlingane gir skiftande resultat i ulike kontekstar. På den måten blir spesielt handlingskompetansen svekka fordi samanhengen mellom kunnskap og handling er kompleks og labil.

Denne tolkinga av moderniseringsprosessen gir ei djupare forståing av den situasjonen kommunar og regionar er i når dei skal drive samfunnsplanlegging. I ein ovafrå ned tradisjon blir regionar nytta i bygginga av nasjonalstatar, til dømes til desentralisering av makt og ansvar til territorium innafor nasjonalstatane. 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. Ovafrå ned politikken blir ofte forbunde med byråkrati, rigiditet, kontroll, undertrykking og avhengigheit. Nedafrå opp politikk blir ofte forbunde med det motsette, det vil seie partnerskap, fleksibilitet, nyskaping, frigjering og erfaringslæring.

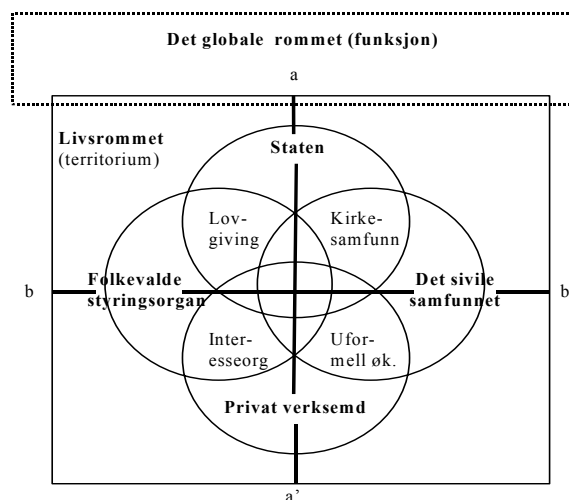
Andre forbind profesjonelle fellesskap, sektorisering og segmentering med ovafrå ned politikken, og sosiale fellesskap, tverrsektoriell koordinering, lokal forankring og lokal mobilisering med nedafrå-politikken. I sum leverer denne forståinga av moderniserings-rosessen i samfunnet forklaringsgrunnar på kvifor samfunnsplanleggina har blitt delt mellom sterke vertikale og svake horisontale strukturar, og implikasjonen av dette blir følgeleg korleis den territorielle samfunnsplanleggina kan auke sin legitimitet og få ein maktposisjon som kan møte den sektorielle samfunnsplanleggina.

Ein høveleg balanse mellom ovafrå ned- og nedafrå opp-politikken blir av mange rekna som nødvendig i alle samfunn (Sabatier 1986), men moderniseringa av samfunnet har medført at ovafrå ned-politikken har blitt altfor dominerande. Difor er rådet å bygge nye politiske institusjonar og søke etter eit anna balansepunkt enn det vi har i dag. Galtung, O'Brien og Preiswerk (1980) sine arbeid om sjølvhjelp kan brukast som eit bidrag til slik *nyinstitusjonalisme*. Bodskaen her er at målet med produksjonen på lokalt og regionalt nivå må vere å kompensere for individuell og geografisk ulikskap, og å hindre ubalanse i utviklinga. Det må ifølgje sjølvhjelpsstrategien gjerast ved nedbygging av **alfastrukturar** (samfunnet sine hierarkiske og vertikale strukturar med eit sterkt sentrum og ein utbytta periferi), og oppbygging av **betastrukturar** (balanse i bytte, horisontal arbeidsdeling, sjølvstende, solidaritet, deltaking og integrasjon).

Sett i høve til samfunnsplanleggina vil dette innebere å styrke planleggina sin territorielle dimensjon på kostnad av den sektorielle dimensjonen, og berre slik kan vi oppnå ein betre balanse. Eller for å seie det på ein anna måte, tverrsektoriell samordning kan berre oppnåast med å skape ei territoriell motmakt mot den vertikale og sektoriserde styringsstrukturen.

Som omtalt ovafor er det i dag mange sentrale vitskapspersonar som argumenterer overtydande for ei sameining av styring ovafrå ned og nedafrå opp. Her vil eg spesielt trekke fram Friedmann (1992) sitt sentrale bidrag om *maktstyrking* (empowerment). Han hevdar at moderniseringa av samfunna fører til ei relativ styrking av privat verksemd og offentleg administrasjon på kostnad av dei demokratiske styringsorgana og det sivile samfunnet. Sjå figur 2.6. Moderniseringa har ført til auka vekt på instrumentell rasjonalitet og fremming av eigeninteresser (linje aa' i figuren) og mindre vekt på moraldannande fellesskap og kollektive interesser (linje bb' i figuren). Difor meiner Friedmann at nøkkelen til vidare utvikling no er å styrke relasjonane mellom den sosiale makta i det sivile samfunnet og den politiske makta til dei folkevalde styringsorgana. Vidare held han fram at politikken skal bidra til danning av moralske fellesskap, og at politisk aktivitet difor ikkje kan reduserast til økonomisk nyttekalkulering og sosiologisk determinisme. Men Friedmann er sjølv merksam på at styrkinga av relasjonane mellom det sivile samfunnet og dei folkevalde møter sterk motstand frå det etablerte maktapparatet, men meiner som Habermas at vegen å gå no er å styrke demokratiet gjennom politisk viljesdannande prosessar baserte på dialogar med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom deltakarar i det offentlige rommet .

Figur 2.3: Maktstyrking
Kjelde: Friedmann 1987



Med utgangspunkt i drøftinga av modernitet og forholdet mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet leverer mellom andre både Habermas (1995), Friedmann (1992) og Forester (1993) argument for ei sameining av ovafrå ned og nedafrå opp-styring. Den instrumentelle rasjonaliteten blir knytt til den vertikale strukturen, profesjonelle fellesskap og effektiv ressursbruk. Vidare blir folkevalde og det sivile samfunn rekna som viktige bidragsytarar og skaparar av horisontale moraldannande fellesskap, og desse fellesskapa blir av mange rekna som ei nødvendig motvekt til dei vertikale faglege fellesskapa. Men fram for alt er utfordringa å skape ei meir balansert samanstilling i reelle dialogar med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom deltakarar. Her har mellom andre Putnam (1993) levert eit empirisk bidrag. Han har evaluert og drøfta regiondanninga i Italia i dette perspektivet og trekker fram dei folkevalde styringsorgana og det sivile samfunnet som avgjerande for dynamikken og konkurransekrafta til dei vellykka regionane.

Behov for nye politiske institusjonar

Forskning viser at den aktuelle regionalpolitikken, med vekt på å sameine ovafrå ned og nedafrå opp-politikk, synest å kreve nye regionale politiske institusjonar og prosessar for at regionane skal framstå som politiske aktørar med gjennomslagskraft og som produsentar av oppgåver som krev samarbeid mellom fleire aktørar (for ein oversikt sjå Amdam 1997a og 1997b). Desse institusjonane synest å føresette partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og mellom lokalt, regionalt, nasjonalt og til dels internasjonalt nivå. Men slike nettverksinstitusjonar stiller spesielle krav til demokrati, ulike sektorar og grupper si deltaking, tillit mellom partane, ansvarsdeling, legitimitet, aksept og ikkje minst innsyn og offentlegheit i avgjerdsprosessar m.m. Vidare vil det eksistere ein vanskeleg balanse mellom effektiv gjennomføringsmakt og opne demokratiske prosessar.

Eit felles kjenneteikn ved den nye regionalpolitikken er at den korkje blir gjennomført av marknaden usynlege hand, eller av statens synlege hand. Politikken blir gjennomførte av det ein kan kalle *iverksettingsstrukturar* (Hjern og Porter 1981). Dette er strukturar som er samansette av samlingar med delar av organisasjonar frå privat, offentleg og frivillig sektor, og frå nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Desse strukturane består av subunivers av politiske institusjonar som er potensielt interesserte i den oppgåva dei samlar seg om. Men heile institusjonane kan ikkje delta, dei må stille med representantar, og dermed kan vi rekne med

at berre delar av det den totale institusjonen står for, blir representert. Vidare er det slik at deltakarane i desse partnerskapa deltek delvis av eigne grunnar. Difor vil institusjonane bli samansette av deltakarar med mange ulike mål og motiv, og difor vil behovet, interessa og mulegheitene for å delta kunne variere.

Hjern og Porter (1981) meiner at vi ikkje bør rekne implementeringsstrukturar som organisasjonar, men som fenomenologiske administrative einingar som delvis blir definerte av dei deltakande medlemmane. Strukturane kan ha ad hoc-preg, eller dei kan vere meir varige og utviklande, og då få karakter av nettverk. Slike nettverk kan ha mønster mellom deltakarane som liknar på mønster i formelle organisasjonar. Likevel meiner Hjern og Porter at det eksisterer eigne *programrasjonale* basert på at deltakarane prøver å utnytte kvarandre sine ressursar innafor dei prioriterte områda til programma, men samstundes at dei har lojalitet til den organisasjonen dei kjem frå. Deltakarane sit i ein *matrisestruktur* sett saman av programmet og dei representerte organisasjonane. Dette får også konsekvensar for autoritetsrelasjonane i programma, som gjerne blir baserte på profesjonell status, koordineringsevne, potensiell og reell makt og ressurskontroll. Tradisjonell hierarkisk autoritet synest å ha avgrensa betydning i iverksettingsstrukturar, og personar frå ulike nivå i organisasjonar synest å kunne samarbeide uavhengig av formelle posisjonar.

Hjern og Porter (1981) meiner at det er nyttig å akseptere perspektivet med implementeringsstrukturar som einingar for analyse og forskning, fordi fenomen som har blitt forklart som unormale når dei blir analyserte i organisasjonsperspektiv, kan bli gitt ei ny forklaring i dette strukturperspektivet. Men implikasjonane går ut over dette. Dei hevdar at også demokratisk teori må justerast for å få med at mange nøkkelaktørar i iverksettingsstrukturane har sitt primære ansvar knytt til privat og frivillig sektor, og ikkje til offentleg sektor. Vidare treng vi lover og regelverk som kan gi iverksettingsstrukturar rettar og pliktar, makt og ansvar, på same måte som einskilde formelle organisasjonar har i dag. Elles treng vi evalueringsopplegg som i tillegg til å framskaffe data om ressursbruken og dei økonomiske verknadene, også framskaffar ikkje-økonomiske data som kan seie noko meir om måloppfyllinga enn offentlege rekneskapar si avgrensa måling av samsvaret med tildelte og brukte budsjettmidlar.

I denne samanhengen er det mange som finn det formålstenleg å leite fram det institusjonelle perspektivet på organisering av politiske strukturar, sjå mellom anna Healey (1999), Ploeger (1999) og Bogason (2000). Institusjonell teori prøver å forklare sosial handling ved å undersøke dei institusjonane som hemmar og fremmar handlingane. Ein fellesnemnar for dette perspektivet er vektlegginga av relasjonar mellom individ og kontekst, eller mellom aktørar og strukturar. Dette gjeld grunnleggande relasjonar i alle samfunn og som mellom anna er inngåande drøfta av Giddens (1984 og 1990) i hans *strukturteori*. Imidlertid har det vitaliserte institusjonelle perspektivet dukka opp i mange greiner av samfunnsvitskapen, og delvis grunna ein svært brei bruk av perspektivet har det ikkje vore muleg å kome fram til ein klar definisjon av omgrepet. Litt spissformulert kan ein seie at det synest som om dei fleste teoretiske retningane innafor politisk teori har sine perspektiv på institusjonar. Peters (1999) reknar såleis opp heile sju kategoriar under overskrifta nyinstitusjonalisme, og dei ulike kategoriane fokuserer på ulike tilhøve ved politiske prosessar og strukturar:

- *Rasjonelle val institusjonalisme* som bruker grunnleggande føresetnader i valhandlingsteoriar for å analysere institusjonar. Desse har i det minste tre ulike versjonar: prinsipal-agent-modellar, spelteori-modellar og regelbaserte modellar.

- *Historisk institusjonalisme* som vektlegg avgrensingar i valmulegheitene og institusjonane si sti-avhengigheit, særleg institusjonar i offentleg sektor.
- *Normativ institusjonalisme* med vekt på institusjonane sine verdjar og logikken om det høvelege. Johan P. Olsen sine bidrag blir rekna til denne kategorien.
- *Empirisk institusjonalisme* der ein prøver å bruke skilnader i formell institusjonell struktur (som presidentstyre versus parlamentstyre) til å forklare skilnader i politiske resultat.
- *Internasjonal institusjonalisme*, særleg på den måten at ein brukar regime teori i internasjonale samanhengar på same måte som ein brukar den innanlands.
- *Institusjonar som forhandlar*, her trekker han særleg fram interessegrupper og politiske parti som forhandlar mellom samfunnet og staten, og han meiner desse har institusjonelle trekk.
- *Sosiologisk institusjonalisme* med vekt på prosessen som skaper institusjonar, og dei kognitive trekka ved institusjonar.

Men med ein slik brei bruk av omgrepet institusjonar blir det vanskeleg å skille nyinstitusjonell teori frå tradisjonell institusjonell teori, og det blir vanskeleg å skille institusjonsperspektiv frå organisasjonsperspektiv på dei same fenomena. Vidare meiner eg at omgrepet, brukt som her, blir for inkluderande og dermed også for upresist for å kunne brukast på ein fruktbar måte i analysar av politikk. Men den største innvendinga mi er at alle, med unntak for sosiologiske institusjonar, oppfattar institusjonar som eksisterande strukturar.

Frå norsk side er Johan. P. Olsen den som er mest kjent internasjonalt for å ha bore fram det nyinstitusjonelle perspektivet. Han trekker fram at kjenneteikn ved politiske institusjonar i det *nyinstitusjonalistiske perspektivet* er at det blir fokusert på kva rolle politiske institusjonar spelar, kva effektar dei har og korleis dei blir endra innafor demokratiske styresett. Politiske institusjonar blir oppfatta som strukturar innfelte mellom det enkelte individet og samfunnet. Institusjonar skaper orden i åtferd og tenkemåtar, men dei er mellombelse og tilnærma former for orden. Dei er ikkje nøytrale avspeslingar av mikromotiv eller marknadskrefter, men modifierer og modifierest av begge (Olsen 1988a:14). I dette ligg ei forståing av at den politiske organiseringa i samfunnet er viktig, og at dei politiske institusjonane er byggeblokker i det politiske livet. Dei påverkar kva for valmulegheiter folkevalde styringsorgan og den enkelte statsborgar har, og kva for val som blir gjorde mellom dei alternativa som finst. Olsen (1988a:32) meiner at det nyinstitusjonalistiske perspektivet kan bidra til å gjenreise interessa for *visjonen om den politisk orden*. Han argumenterer med at dei vestlege landa tradisjonelt har understreka at det kan utviklast politiske fellesskap som er bygde på oppfatningar om kva som er rettferdig styring og eit godt samfunn, og at politisk organisering kan bidra til å oppnå dette. Den politiske orden skal ikkje berre avspegle, den skal også ordne, forme og utvikle samfunnet og individa. Ein politisk orden i form av institusjonar representerer eit rammeverk for konfliktløysing og styring. Dei forvaltar autoritet og makt, men også visdom og etikk.

Olsen (1988a) skriv særleg om statsstyre og institusjonsutforming i eit representativt demokrati. Tilnærmingmåten hans er karakterisert ved to stikkord: *avgjerdsprosessar* og *organisasjonar*. Han legg vekt på at statsstyringa er nøye knytt til kollektive avgjerdsprosessar som endar opp med vedtak som er bindande for samfunnet, og at institusjonsutforming gjeld utviklinga av dei organisatoriske rammene som avgjerdsprosessane fungerer innafor. Han skriv at eit avgjerande kjenneteikn ved *representative demokratiske styresett* er at folket, eller skiftande fleirtal i folket, har makt og innverknad over politikken og institusjonsutforminga. Statsstyret skal ikkje berre bidra til å

iverksette fleirtalet sine interesser, det skal også ta omsyn til mindretallet og enkeltpersonar. Det skal sikre fri demokratisk debatt om demokratiet sitt innhald og form, og dermed sikre at mindretallet kan bli eit fleirtal.

Olsen vektlegg at endring av institusjonar må skje ovafrå, men at politiske institusjonar er robuste mot endring og reformforsøk (March og Olsen 1976), fordi dei prøver å unngå den uvissa som endringsprosessar skaper. Men i opne politiske prosessar vil politiske institusjonar vere under kontinuerleg endringspress, fordi alle saker kan politiserast. Det vil seie at eit demokratisk fritt ordskifte, med begrunna argument og appell til fellesskapsverdiar, kan innverke på kva institusjonane oppfattar som problem og løysingar. Men utviklinga av politiske fellesskap og politisk orden betyr ikkje fråvere av konflikhtar. Politikk er strid om kva for retning samfunnet bør få, men det er ein strid innan visse grenser. Politikken ligg i skjæringsfeltet mellom fellesskapet og særinteresser, og mellom kortsiktig og langsiktige interesser hos dei einstilte gruppene (Olsen 1988a:33).

Det nyinstitusjonalistiske perspektivet og den politiske ordenen bygger på eit aktørsyn om *det politiske menneske* (Olsen 1988a:38). Dette er eit menneske som kan forfølge egne behov, interesser og verdiar innafor rammene av distinkte politiske normer og reglar. Dette aktørsynet har kome i skyggen av *økonomiske* aktørmodellar der handlingane er resultat av kalkulert eigennytte, og *sosiologiske* aktørmodellar prega av sosial determinisme og fråvere av valmulegheiter. Det politiske menneske er meir komplisert og ber i seg eit repertoar av handlingslogikkar, medlemskap og identifikasjonar. Det gjeld for det første spenninga mellom instinkt, interesse og normer. For det andre gjeld det spenninga mellom identifikasjon til det politiske fellesskapet og eit stort tal små og store kollektiv. Eit politisk menneske kan handle både ut frå instinkt, interesse og normer som er forankra i eitt politisk fellesskap, og utifrå instinkt, interesser og normer forankra i andre politiske, sosiale og økonomiske kollektiv. Dette skaper eit spenningsfelt mellom rett og makt, fellesskap og særinteresser, eigeninteresser og altruisme. Det politiske menneske er meir plastisk og mindre konsekvent enn dei sosiologiske og økonomiske aktørmodellane (Olsen 1988a:39).

Heilt attende til Aristoteles har det vore akseptert at folk har etiske og moralske behov i tillegg til materielle behov. Politikk skal difor verke siviliserande, den skal bidra til å forme folks karakter og moral, og den skal utvikle ferdigheiter. Politikk er politisk viljesdanning (Rokkan 1957:98). Politikk skal ikkje berre regulere konflikhtar, men skal bidra til å skape fellesskap og definere *det gode samfunnet* og *det gode styret* gjennom uforstyrta offentleg diskusjon (Habermas 1975 og 1995).

Institusjonell kapasitetsbygging i demokrati

I denne drøftinga vil eg skille mellom institusjonell kapasitet og institusjonell kapasitetsbygging for å få fram poenget om at makt som regionalpolitisk aktør ikkje er ein gitt og konstant storleik, men ein tilstand ein må kjempe for å oppretthalde og utvikle.

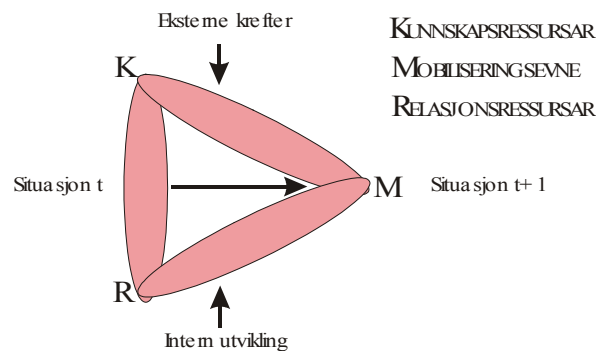
I Amin og Thrift (1995) sitt omgrep *institusjonell kapasitet* inngår fire faktorar: sterk kjensle av fellesskap, mangfald av frivillige organisasjonar, koalisjonar på tvers av individuelle interesser og sterk grad av samhandling mellom sosiale grupper. Desse faktorane summerer seg til det dei kallar ein *institusjonell tjukkeleik eller rikdom*. Denne tjukkeleiken bidreg til å forankre hushald og foretak, og representerer ein ressurs som kan mobiliserast for å skape støttande vilkår for begge. I si drøfting av relasjonane mellom lokalitet og kapasitet grip Røiseland og Aarsæther (1999) til omgrepet *sosial kapital*. Dette omgrepet blir av Putnam definert som eigenskapar ved det sosialt liv som tillit, normer og nettverk, som set deltakarane

i stand til å handle saman meir effektivt for å løyse felles oppgåve (Putnam 1993:167). Dette tolkar Røiseland og Aarsæther slik at overlappende organisasjonsmedlemskap og aktivitetsdeltaking kan auke den sosial kapitalen og dermed den kollektiv problemløysingskapasiteten og dei tillitsskapande trekka ved det sosiale livet. Ein slik sjølvforsterkande prosess kan gjere det muleg å utvikle ein lokalisert institusjonell tjukkeleik som kan gjere det muleg å løyse store og kompliserte problem lokalt. I deira framstilling blir difor kjennskap til overlappende organisasjonsmedlemskap og aktivitetsdeltaking viktig for å kunne seie noko om eit lokalsamfunn sin sosiale kapital.

Healey (1999) drøftar konseptet institusjonell kapital og kapasitetsbygging i samanheng med byplanlegging og lokal governance. Ho meiner at fokus på tre element som ho kallar *mobiliseringskapasiteten*, *relasjonelle ressursar* og *kunnskapsressursar* er viktig når vi skal forstå og forklare institusjonell kapasitet. Med utgangspunkt i desse tre omgrepa utviklar ho kriterium for å identifisere og utforske institusjonell kapasitet. Eg deler langt på veg hennar synsmåtar og argument, men eg synest ein del av hennar operasjonisering av omgrepa blir til dels upresise og overlappende.

Figur 2.4: Institusjonell kapital

Kjelde: Healey 1999:124



Mi hovudinnvending mot begge dei sistnemnde bidraga til å operasjonisere institusjonell kapasitetsbygging er at dei ikkje tek tilstrekkeleg omsyn til dei vilkåra for institusjonsbygging som omgivnaden konstituerer. Eg meiner såleis at begge tilnærmingane kan forklare at den sosiale kapitalen kan aukast gjennom bruk, men at tilnærmingane kjem til kort med omsyn til å forklare kva for vilkår som må vere til stades for å starte ein slik sjølvforsterkande prosess. I den nye regionalpolitikken som skal integrere ovafrå ned og nedafrå opp politikk i regionar, og skape legitime regionale institusjonar, er grensnittet mellom desse noko av det mest sentrale.

I lærebøker om institusjonar og organisasjonar er legitimering av eigen eksistens eit forsømt tema. Om vi tek boka til Scott (1998) som døme, så nyttar han fire distinkte perspektiv som innfallsvinklar til definisjon og studiar av organisasjonar. Han taler her om *rasjonelle* versus *naturlege* og *opne* versus *lukka system*. Kvar av desse perspektiva samlar eit knippe av teoriar som har noko felles. I nyare arbeid taler han derimot om *institusjonelle* perspektiv på organisasjonar som omfattar tre ulike "pilarar" som kvar for seg og i lag peikar på ulike trekk ved institusjonar som gjer at dei fungerer regulerande og stabiliserande. Han skriv at institusjonar består av *regulative*, *kognitive* og *normative* strukturar og aktivitetar som gir

stabilitet og mening til menneskeleg åtferd (Scott 1995:33). Han kan difor tolkast dit at han nyttar eit institusjonelt perspektiv som eit *metaperspektiv* til å knyte saman dei tre pilarane og til å lage ei overbygging som gir heilskap.

Scott drøftar dei tre pilarane i høve til mange dimensjonar. Eg vil berre trekke fram nokre få her. For det første er det skilnader i oppfatningar av sosial handling. Teoriar knytte til den regulative pilaren legg til vanleg til grunn det sosialrealistiske synet som bygger på rasjonell valhandlingsteori, medan teoriar knytte til den kognitive pilaren legg til grunn det sosialkonstruerte synet som bygger på sosial praksis og læring gjennom deltaking. Teoriar knytte til den normative pilaren vil ein ofte finne ein stad midt imellom. Desse synsmåtane får sjølvsagt konsekvensar for synet på aktørhandlingar og organisasjonen sin legitimitet.

Tabell 2.2: Institusjonar sine tre pilarar

Basert på Scott (1995) og (1998)

Institusjonar		
Blir borne opp av dei tre andre pilarane		
Organisasjonar påverkar sine omgivnader og omgivnaden påverkar organisasjonen sine regulative, normative og kognitive element		
Regulativ	Normativ	Kognitiv
Lover og regelverk Formelle makt- og styringssystem Protokollar, prosedyre Straff og belønning Legitim åtferd er innafør gjeldande lov- og regelverk	Verdier, moral, forventingar Uformelle regime og autoritetssystem, Konformitet, plikt, høveleg Sosialisering, sertifisering Legitim åtferd er høveleg i forhold til gjeldande moral	Mening gjennom visjonar, handlingar, symbol Identitet, partnerskap Interaksjon, prestasjon Imitasjon/kopiering/læring Legitim åtferd blir støtta av gjeldande kultur

2

I den regulative pilaren blir aktørlogikken styrt av instrumentelle formålstenlege handlingar for organisasjonen, og der lov- og regelverk gir organisasjonen legitimitet til å iverksette legale sanksjonar mot ikkje ønska handlingar. I den kognitive pilaren blir det teke for gitt at ein handlar i samsvar med organisasjonen sin dominerande tenkemåte i ei form for ortodoksi. I den normative pilaren føler medlemmane seg moralsk forplikta til å gjere det som høver seg sett i forhold til organisasjonen sine normer og verdier. I tillegg meiner Scott at institusjonen sin legitimitet er basert på at dei tre pilarane sine relasjonar til omgivnaden, det vil seie at regulative, normative og kognitive krefter i omgivnaden støttar opp om dei tilsvarande kreftene i organisasjonen.

Han presiserer at det nyinstitusjonelle perspektivet berre gir mening når ein oppfattar organisasjonar som opne system og vektlegg den kognitive sida av organisasjonar. Han trekker vidare fram at det nyinstitusjonelle perspektivet særleg synleggjer relasjonane mellom organisasjonen og konteksten, og at institusjonar er utsett både for ovafrå ned-krefter og nedafrå opp krefter. Men dette fører han også over i spørsmål om det er slik at pilarane er ordna i nivå, og at det kanskje er slik at det kognitive nivået er djupast og dannar fundament for dei andre pilarane. Scott nøyser seg med å stille spørsmåla.

Glosvik (2000) tek i si doktoravhandling opp dette spørsmålet og let dei tre pilarane til Scott (1995) møte dei tre læringsnivå til Bateson (1985). På den måten får han konstruert ni kategoriar av læring som han så brukar til å drøfte læring i samband med fylkesplanlegginga i Sogn og Fjordane, og han får illustrert at såkalla djuplæring knytt til dei tre pilarane er

vanskeleg og sjeldan i planleggingsprosessar. Vidare får han fram at dette særleg gjeld djuplæringa innafor den kognitive pilaren som han operasjonaliserer til våre idear og oppfatningar av notida og framtida. Desse blir ofte ståande u-utfordra i planprosessane, men representerer langt på veg den fundamentale djuplæringa i form av erkjenning som må skje for at vi skal kunne definere nye handlingar og nye sett av handlingar. Denne måten å analysere planlegging og organisasjonar på verkar spennande og fruktbar, men har innebygd den svakheita at organisasjonar blir tatt for gitt. Perspektivet gir ikkje rom for å drøfte korleis organisasjonar blir til, korleis dei oppnår legitimitet og korleis dei greier å oppretthalde denne over tid innafor demokratiske styringsprosessar og styringssett.

Ein institusjon sin legitimitet vil ha ulike meiningar alt etter kva for oppfatningar av demokrati som vi legg til grunn. Det har etter kvart blitt vanleg å skille mellom tre former: *konkurransse*, *deltakande* og *deliberativt* demokrati (Petterson 1999). Rose (2000) tek også med direkte demokrati som til dømes folkeavstemningar, men den forma reknar eg i denne samanhengen som ein del av deltakardemokratiet.

Innafor eit *konkurranssedemokrati* legg ein til grunn at individ har mulegheiter til å velje og til å ta ansvar for sine avgjerder, og at individ gjennom praktisering av fridom under ansvar utviklar seg både moralsk og intellektuelt. Kvart individ har lik moralsk verdi og har ein moralsk rett til å sette seg i mot alle autoritetar. Individua skal ikkje vere underordna det kollektive. Gjennom konkurranse om veljarane si støtte skal individa stemme på dei partia og personane ein ønsker skal representere seg, og desse skal få makt til å innverke på politiske avgjerder i samsvar med det talet på stemmer som dei greier å sanke saman. I kommunal sektor har denne demokratiforma blitt tydeleggjort den seinare tid gjennom direkte val av ordførar og ved kommunal parlamentarisme.

Innafor eit *deltakardemokrati* legg ein til grunn at dei individuelle medlemmane i ein fellesskap sine mulegheiter for livsutfolding blir sterkt påverka av den sosiale strukturen dei lever i. Strukturen gir både mulegheiter og set avgrensingar. Gjennom sosialiseringssprossessen som oppstår ved deltaking i fellesskapa, lærer medlemmane fellesskapets normer, verdiar og forventingar. Her blir medlemmane si deltaking i dei politiske prosessane eit berande prinsipp for oppretthalding av demokratiet. Døme på deltakardemokrati i kommunal sektor er folkeavstemningar, folkemøte, opne møte i til dømes kommunestyre og formannskap, ungdomskommunestyre, opne høyringar, brukar- og borgarundersøkingar.

Dei siste tiåra har eit tredje syn på demokrati etablert seg som eit alternativ til dei to førstnemnde. Dette synet på demokratiet har fått nemningane *deliberativt demokrati*, men blir også kalla *diskursivt* eller *kommunikativt demokrati*, sjølv om omgrepa ikkje er heilt synonyme (Eriksen og Weigård 1999). Tanken i *deliberativdemokrati* er at demokratisk legitimitet blir oppnådd gjennom politisk dialog. Berre dei avgjerder som blir nådde etter at alternativa har vore utfordra i frie og opne dialogar, skal akseptast som demokratisk gyldige. I kommunal sektor er såkalla *delibertive høyringar* (Aars og Offerdal 1998), men også vår dugnadsmetode som opplegg for kommunikativ kommuneplanlegging (Amdam og Amdam 2000, Amdam 1997c).

Alle dei tre retningane kan kritiserast ifølgje Petersson (1999). Konkurransedemokratiet overser styringsmaktene sitt behov for å ha ansvarlege og engasjerte borgarar. Deltakardemokratiet undervurderer behovet for politisk leiarskap og for institusjonelle former som inkludere etablerte maktpersonar. Diskursivdemokrati står i fare for å neglisjere demokratiet sitt behov for effektive styresmakter og effektive metodar for å fatte avgjerder og

til å iverksette dei. Han konkluderer med at alle dei tre synsmåtane har styrke og svakheiter, og at ingen av dei utgjer eit gyldig alternativ åleine. Etter å ha drøfta dei tre synsmåtane på utviklinga av demokratiet i Sverige, trekker Petersson den konklusjonane at den sosiale kapitalen i samfunnet har erodert, og at dette kan medføre negative konsekvensar på samfunnet som heilskap. Utfordringa er no å konstruere politiske institusjonar som fremmar eit offentleg demokratisk medvit, men denne utfordringa kan ikkje blir redusert til å treffe eit val mellom kollektive og individuelle synsmåtar på demokrati. I praksis er utfordringa å skape institusjonar etter idealet som *sjølvstyre*, noko som inneber eit styresett der autonome individ gjennom kritisk refleksjon er i stand til å ta ansvar for å leve under eit system med felles reglar (Petersson 1999:259). Det handlar såleis om demokratiets legitimitet til å skape ein moralsk plikt til å avlyde kollektivt bindande avgjerder sjølv om dei er i konflikt med individuelle preferansar.

Her er vi ved kjernepunktet av Habermas sine arbeid med den politiske viljesdannande prosess (Habermas 1984, 1987 og 1995). Han prøver å knyte saman inntakssida og uttakssida av den politiske prosessen ved å stille krav til diskursane i dei ulike fasane av den politiske prosessen. Formålet med det er å kome fram til ein politikk som blir oppfatta som fornuftig.

Politikk som ein legitimerande prosess

Max Weber (1971) sin legitimeringsteori om statleg verksemd er knytt til at staten kan rettferdiggjere sine val i forhold til instrumentell effektivitet basert på nytte- og kostnadskalkulering. Vidare vil nødvendigheita av å realisere måla legitimere maktbruken. Denne oppfatninga er i dag kritisert av mange, ikkje minst av Habermas (1984, 1987 og 1995). Resonnementet er at det ikkje finst eksterne autoritetsinstansar som garanterer legitimiteten til den demokratiske rettsstaten. Den må sjølv sikre seg legitimitet gjennom frie offentleg viljesdanningsprosessar.

Habermas sin teori om kommunikativ handling representerer eit breitt konsept som inkluderer både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Teorien fokuserer på den sosiale læreprosessen mellom interaktive individ framfor isolerte individ. Teorien gir ei forklaring på korleis felles forståing, lokale band og kollektiv identitet blir skapt i kommunikative prosessar mellom individ (Miller 1992). Prosessen sin meningsdannande funksjon kan bidra til legitimering av politiske institusjonar (Jacobsson 1997, Manin 1987).

Habermas prøver gjennom sin teori om kommunikativ handling å utvikle omgrep for å forstå korleis normer og solidaritet blir skapt i fellesskap. I dette ligg ein føresetnad om at konsensus er muleg og at aktørane ønsker å oppnå ein felles vilje. Mange kritikarar av slik konsensusbygging hevdar at dette berre kan vere muleg og ønskeleg i små grupper. I boka *Between facts and norms* vender Habermas attende til problemstillinga han starta med på femtitalet, nemleg føresetnadene for fornuftig kommunikasjon om samfunnsproblem og om kva demokrati kan bety (Habermas 1995). Perspektivet er her at med oppbygginga av den demokratiske rettsstaten i det moderne samfunn har vi fått institusjonalisert ordningar for å legitimere rettsstaten. Resonnementet er at det ikkje finst eksterne autoritetsinstansar som garanterer legitimiteten til den demokratiske rettsstaten. Den må sjølv sikre seg legitimitet gjennom frie offentlege viljesdanningsprosessar. Den offentleg meningsdanninga har imidlertid små mulegheiter til å bli direkte omgjort til offentleg politikk, og treng retten som medium til å skape lojalitet og forplikting. Retten bidreg til stabilisering av forventingar og handlingar, men det føreset at retten sjølv har kome i stand på ein legitim måte. Den *sosiale makta* i sivilsamfunnet skal uttrykkast som den *kommunikative makta* i fri meningsdanning i det politiske offentleg rom, og derfrå nedfellast i *administrativ makt* i form av lover og

regelverk som regulerer statens mulegheiter til å organisere, sanksjonere og iverksette. Det vil seie at det ikkje er aktørane sin individuelle moral som blir avgjerande for evna til å handle solidarisk og kollektivt, men heller dei prosedyrane for demokratisk viljesdanning og kollektiv avgjerdstaking som er institusjonalisert i moderne rettsstatar (Eriksen 1994:6). Det er i desse det kvilar ein fundamental bakgrunnskonsensus som gjer at konflikter og ustabilitet i slike samfunn kan taklast. På denne måten kjem Habermas fram til det normative standpunktet at samfunnet gjennom institusjonelle reformer bør vitalisere sambandet mellom det sivile samfunnet og det politiske systemet.

I dette arbeidet kjem også Habermas i møte den tidlegare kritikken mot den kommunikative rasjonaliteten si vekt på mulegheiter for konsensusdanning. Dette gjer han med å introdusere fleire diskursar med tilhøyrande rasjonalitetsformer. Her blir det skild mellom nyttekalkulering, etikk, moral og rettsreglar, og ideelle samtalar blir skilde frå forhandlingar. Dermed formulerer Habermas ein modell for politisk viljesdanning som kan starte med pragmatiske diskursar om nyttekalkuleringar, prosessen held fram med etiske diskursar om individuell og kollektiv identitet og sjølvforståing, går over i moralske diskursar om standpunkt i interessekonflikter let seg generalisere til grunnleggande verdiar, og som blir avslutta med juridiske diskursar om rettsreglane sin konsistens.

Habermas (1995) meiner at gjennom ein slik viljesdannande prosess blir den sosiale og kommunikative makta transformert til administrativ makt gjennom vedtaking av lover og regelverk. Slik sett blir ein politisk viljesdannande prosess ein institusjonsbyggande aktivitet der folket vedtek lover som skal gjelde for dei sjølv. Med andre ord er prosessen eit middel til å lage og å endre lover. Habermas reknar lover som eit supplement til moral når det gjeld problem med koordinering av menneske i store komplekse samfunn med storskala-institusjonar som marknadsøkonomien. I slike samfunn kan ikkje alle menneske samhandle ansikt til ansikt, men ein treng lover som kan regulere åtferden mellom menneska. Ein rettsstat er nettopp karakterisert med sitt lovverk som er det medium folket styrer seg med.

Forhandlingar er å oppfatte som alternativ til diskursar når det ikkje er utsikter til konsensus, men dette er institusjonelle arrangement eller prosedyrar som må kunne prøvast i moralske diskursar. Med dette formidlar Habermas at ei legitim avgjerd ikkje reflekterer alle sin vilje, men ei legitim handling er den som kjem som eit resultat av at alle berørte har drøfta opent kva som skal gjerast.

Habermas (1995) er opptatt av føresetnadene for fornuftig kommunikasjon om samfunnsproblem, og av kva demokrati kan bidra med i den samanhengen. Drøftinga av desse spørsmåla fører han fram til standpunktet om at det ikkje er aktørane sin individuelle moral som er avgjerande for samfunn si evne til solidariske handlingar, men heller dei prosedyrane for kollektiv viljesdanning og kollektiv avgjerdstaking som er institusjonaliserte i moderne rettsstatar. Desse prosedyrane eller politiske institusjonane bygger på ein fundamental bakgrunnskonsensus i samfunn som gjer det muleg for samfunn å handskast med konflikter og ustabilitet. Han meiner at desse prosedyrane er oppbygde av fleire ulike diskursar med tilhøyrande rasjonalitetsformer som til saman dannar ein prosessmodell for *den logiske politiske viljesdanning* (sjå også Eriksen og Weigård 1999):

- *Pragmatiske diskursar* gjeld spørsmål som kan svarast på med empirisk kunnskap, til dømes kva for middel som er eigna til å nå eit gitt mål. Nytte-/kostnadskalkyle og tekniske samvegingsprosedyrar strekker til for å legitimere slike avgjerder.

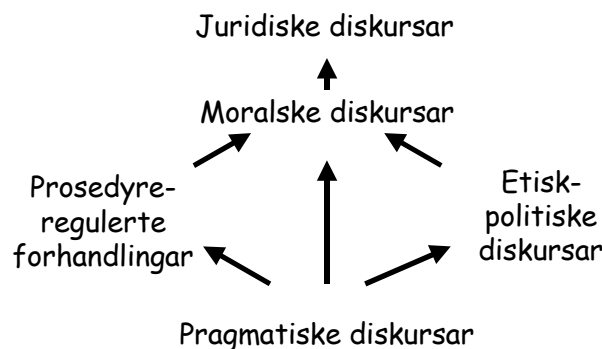
Motsetningar på dette nivået gjeld ikkje den kollektive sjølvforståinga, aktørane blir rekna som "frie" til å realisere det gode liv for seg.

- *Etisk-politiske diskursar* gjeld avklaring av kollektiv identitet, kollektiv sjølvforståing og bearbeiding av interessekonfliktar, det vil seie kva som er det gode liv for eit gitt sosialt fellesskap. Slike spørsmål kan avgjerast relativt i høve til den aktuelle konteksten.
- *Prosedyreregulerte forhandlingar* er eit alternativ til etisk-politiske diskursar og er relevant når det ikkje er utsikt til genuin semje eller konsensus. Som alle andre forhandlingar vil desse også innehalde grader av tvang der deltakarene sine ressursar og korleis dei disponerer desse er avgjerande for kompromisset ein når fram til.
- *Moralske diskursar* er nødvendig når vi må finne løysingar som er gyldige på tvers av ulike grupper sine oppfatningar om kva som er det gode liv. Det vil seie kva som er riktig å gjere når handlingar har konsekvensar for andre. Moralske diskursar gjeld difor spørsmål om kva som er det gode samfunn, dvs kva som er rettferdig og kva for handlingar som kan gjerast allmenne på tvers av ulike verdiar og etnisk tilhøyrgheit.
- *Juridiske diskursar* er øvste nivået i den politiske prosessmodellen og gjeld rettsreglane sin konsistens. Det vil seie der politisk vedtaking av lov og regelverk, samt domstolane og administrasjonen si praktisering av lovverket. Det er med andre ord rettstryggleiken som blir prøvd i dei juridiske diskursane.

Eit hovudformål med diskursane i denne modellen er å gi statsmakta og rettsreglane ein demokratisk legitimitet. Habermas hevdar såleis at vi kan forstå den logiske politiske viljesdanninga som ein prosess som startar med pragmatiske diskursar. Denne forma for diskurs kan brukast så lenge ein drøftar empiriske fakta og konfliktar som er avgrensa til data. Når konfliktar om interesser og verdiar oppstår, er anten den etisk-politiske diskursen og den moralske diskursen eigna, alt etter kva konflikten gjeld. Til slutt skal prosessen resultere i legitimering av institusjonar, normer og rettsreglar som kjem fram gjennom juridiske diskursar. Prosedyreregulerte forhandlingar kan vere eit alternativ dersom det ikkje er utsikter til semje, men som Eriksen (1994) presiserer, må prosedyrane som regulerer forhandlingane, kunne forsvarast i diskursar.

Figur 2.5: Den logiske politiske viljesdanninga

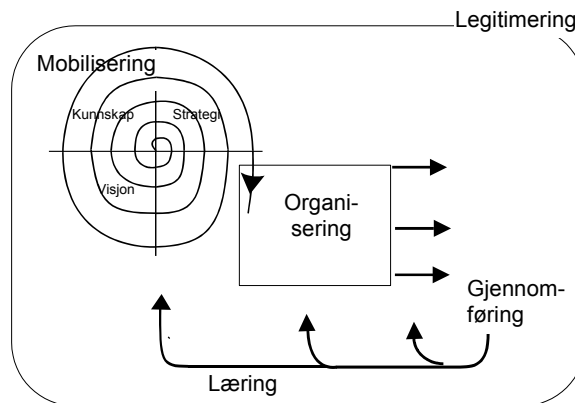
Kjelde: Habermas 1995:207



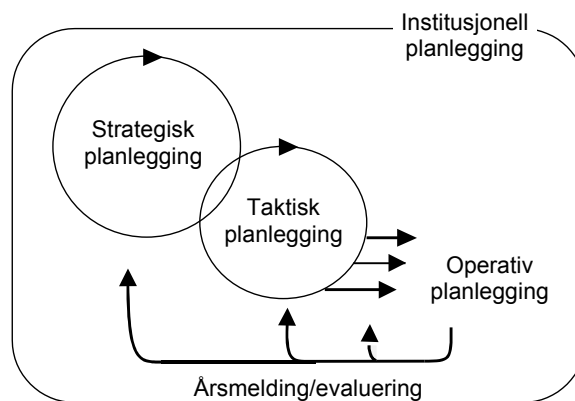
Planlegging som ein legitimerande prosess

I mitt doktorgradarbeid tilpassar eg Habermas sin modell om politisk viljesdanning til ein modellen for regional planlegging og utvikling. Dette gjer eg ved å knyte samanhengar mellom variablar i dynamiske regionale prosessar og planleggingsverktøy som er aktuelle i den regionale planlegginga (Amdam 1997a, 1997b og 1998). I denne modellen er det fire element som er kjeda saman, og den dynamiske prosessen er avhengig av alle elementa. Gjennom denne modellen oppnår eg å synleggjere at noverande plansystem slik lovverket omtaler det, kan brukast som reiskap i utviklingsarbeid både i samfunn og organisasjonar (Amdam og Amdam 2000). Vidare oppnår eg å gi modellen ei fast teoretisk og filosofisk forankring og plassering. Etter mi vurdering er Habermas sin modell svært eigna til å skape fruktbare relasjonar mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, og mellom individuelle og kollektive handlingar.

Figur 2.6: Variablar i endringsprosessar



Figur 2.7: Verktøy i endringsprosessar



Juridiske diskursar, institusjonell planlegging og legitimering

Dei *juridiske* diskursane gjeld sjølve styringsverket sin legitimitet og rettsreglane sin konsistens. Dette tolkar eg til å omfatte også plandokumenta sin normative verknad i forhold til andre planar, normer, regelverk og retningslinjer for samfunnsstyringa. Vidare vil eg ta med framforhandla og avtalt samarbeid mellom aktørane i partnerskapsorganisasjonar.

Dei partnerskapsorganisasjonane som er typiske i det regionale plan- og utviklingsarbeidet, og som ligg i skjæringsflata mellom den vertikale og horisontale maktstrukturen, er i den spesielle situasjonen at dei treng aksept og legitimitet frå begge strukturane. Det vil seie frå styringsnivåa kommunar, fylke og stat, og frå styringssystema frivillig, privat og offentleg sektor inkludert folkevalde. I praktisk regionalplanlegging medfører det at planprosessen må inkludere aktørar frå både den horisontale og vertikale strukturen, og at plandokumenta må handsamast formelt i aktuelle styringsorgan som høyrer til dei to strukturane. Det blir difor ikkje berre ein, men mange juridiske diskursar som ofte ikkje har innbyrdes konsistens. Følgjeleg blir legitimiteten til slike partnerskapsorganisasjonar og deira planar ofte svært låg.

For alle politiske institusjonar er den juridiske diskursen ein av dei fundamentale dimensjonane fordi den eigentleg omhandlar eksistensgrunnlaget deira og uttrykker omgivnaden sin aksept av dei. Her vil det kunne vere eit skille mellom etablerte institusjonar og institusjonar under etablering. For etablerte institusjonar blir det å stå imot omgivnadens trykk i retning av endringar i innarbeidde strukturar, prosessar og kulturar møtt med motstand (Olsen 1988a). For nye politiske institusjonar er det ein gjensidig relasjon mellom det å tilkjempe seg makt i praktisk politikk og det å oppnå ein formell posisjon i styringsverket. Eg vel difor å kalle dette for institusjonell planlegging for å skille det frå strategisk, taktisk og operativ planlegging.

Moralske diskursar, strategisk planlegging og mobilisering

Moralske diskursar er aktuelle når ulike verdiar og tilhøyrande handlingsmønster står mot einannen, til dømes når ein i planlegging set brei folkeleg deltaking opp mot raske avgjerder. Den moralske diskursen gjeld spørsmålet knytt til å allmenngjere folk sine handlingar, behov, interesser og verdiar innafor det vi kan kalle det gode samfunn. Denne aktiviteten kan også kallast ein konsensusbyggande aktivitet (Innes mfl 1994), og kan innebere å utvikle ei brei felles forståing om utviklingstrekk og utfordringar, visjonar kva for ein situasjon ein ønsker og strategiar for å nå denne situasjonen. Det vil seie å samle seg om ein politisk dagsorden (Lukes 1974), og å bygge opp ein kollektiv handlingskapasitet for å fremme det gode samfunn med nødvendige verdifelleskap for å halde det saman som samfunn, og aksept for verdimangfald. Dette er innhaldet i mobilisering og strategisk planlegging.

Forskinga viser at mobilisering kan starte med einskildpersonar og byggast opp til sterke politiske krefter. Desse rørsleane kan etter kvart miste sin eksistensgrunn fordi dei har makta å sette sine kampsaker på den politiske dagsordenen og gjort dei ønskete løysingane til ein del av produksjonen i det etablerte styringsverket. I eit læringsperspektiv er ei slik endring som 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 (Bateson 1985). 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 pliktar og rettar. Men for å oppnå dette må det til opne demokratiske arenaer der folk kan møtast til meiningsbryting i moralske diskursar. For å bygge slike moraldannande fellesskap er det viktig at folke deltek som ”heile” menneske som er opptekne av kollektivet sitt beste, ikkje som kalkulerande fagpersonar som er opptekne av å fremme egne interesser.

Difor er sterke og aktive sivilsamfunn og sosiale nettverk avgjerande arenaer i 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 egneinteresser utan tanke på konsekvensane for dei fellesskapa dei er ein del av. Dette skil sosiale nettverk frå foretaksnettverk, her er det meir rom for hevdning av eigeninteresser og kalkulering av andre sin åtferd. Men det er vel likevel slik at alle nettverk opererer i spenninga mellom det kollektive og det individuelle, og mellom altruisme og egoisme.

Etisk-politiske diskursar, taktisk planlegging og organisering

Etisk-politiske diskursar gjeld avklaring av kollektiv identitet, kollektiv sjølvforståing og bearbeiding av interessekonfliktar innafor sosiale fellesskap som lokalsamfunn eller organisasjonar. Eg knyter dette til den taktiske planlegginga som gjeld å skaffe, fordele og organisere bruken av avgrensa ressursar innafor dei visjonane og innsatsområda som den strategiske planlegginga trekker opp. I høve til maktdimensjonar gjeld dette å ha autoritet til å treffe vedtak, eventuelt å hindre at vedtak blir fatta (Lukes 1974). Difor blir dette eit spesielt sentralt tema for regionalt plan- og utviklingsarbeid der partnerskap blir rekna som ein suksessfaktor.

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. Det inneber at det eksisterer organisasjonar som åleine eller saman med andre har kompetanse til å ta på seg nye oppgåver dersom situasjonen krev det. Men dette føreset at det finst partnerskap som er i stand til å fatte vedtak som bind dei deltakande organisasjonane. Ofte ser ein at slike partnerskap kan bli handlingslamma i einskilde saker fordi ein eller fleire aktørar greier å hindre at det blir fatta vedtak (Amdam 1997b).

Pragmatiske diskursar, operativ planlegging og implementering

Den *pragmatiske* diskursen gjeld samanhengar mellom årsak og verknad, og korleis denne kunnskapen kan utnyttast til å utforme middel for å nå gitte mål. Dette inneber ofte nytte-/kostnadskalkuleringar om korleis vi som individ kan realisere det gode liv for oss. Eg knyter difor denne diskursen til instrumentell rasjonalitet og den operative planlegginga.

I eit maktperspektiv inneber instrumentell rasjonalitet og operativ planlegging å ha kunnskap og andre ressursar til å gjennomføre det som er politisk vedteke, men det inneber også å kunne hindre gjennomføringa av slike vedtak (Lukes 1974). I ein planprosess inneber dette å ha kunnskap med argumentativ tyngd. Kunnskapen kan vere både tilgjengeleg vitskap som kjenneteiknar den lineære innovasjonsprosessen, eller den såkalla tause erfaringsbaserte kunnskapen som kjenneteiknar interaktive innovative prosessar. I politiske prosessar er det ofte slik at administrasjonen og andre ekspertar framset kunnskap som den eine objektive sanninga, og på den måten kveler den politiske diskusjonen (Offerdal 1992). Dette er særleg uheldig når vi veit at mykje av den gjeldande kunnskapen er basert på verdiar og difor ikkje objektiv. (Morgan og Smircich 1980). I operativ planlegging og gjennomføring av tiltak ser ein ofte at teknokratiet overkøyrer demokratiet med å argumentere med det som er fagleg tvingande nødvendig. Sett frå ein demokratisk ståstad er det avgjerande om den administrative makta som slik blir utøvd, er i samsvar med gjeldande lov og rett.

Diskursar, læring og årsmeldingar

I høve til Habermas sin modell for politisk viljesdanning er det unødvendig å ta med desse elementa. Men fordi regionalt plan- og utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess der det er viktig å vere oppteken av alle dei ulike diskursane, reknar vi årsmeldingar som eit svært viktig høve til å fremme læring både på operativt, taktisk og strategisk nivå. Vidare kan den avklaringa som då skjer bidra til å oppdatere og rullere plandokumenta, og til legitimering av regionen som politisk aktør. I sum inneber det at årsmeldingar og kommunikative prosessar tilknytt desse kan bidra til å fremme alle diskursane som inngår i den politisk viljesdannande prosessen.

Einskilde forskarar, som til dømes Pløger (2002:105), hevdar at denne forma for planlegging blir ein metode for å fremme kommunikativ planlegging innafor gitte institusjonelle rammer, og at målet er få til ei meir effektiv planlegging ved å betre eksisterande plansystem-design, og ikkje å betre det diskursive demokratiet i seg sjølv. Vidare kritiserer han opplegget for ikkje ha eit reflektert forhold til ulike former for makt, spesielt i forhold til instrumentell makt (Pløger 2002:107).

Til dette vil eg først seie at når eg, etter omfattande forskning med kommunikativ inspirert plan- og utviklingsarbeid i organisasjonar og samfunn, knyter empirien og bruksteoriane mine til filosofiske hovudretningar og samfunnsvitskaplege grunnlagsproblem, gjer eg det lett for aktuelle kritikarar. Dei kan berre ta utgangspunkt i ei anna filosofisk retning eller fagtradisjon, og bygge opp ein motargumentasjon derifrå. Når det er sagt, helsar eg all kritikk velkommen. Eg må likevel innrømme at den kritikken som Pløger set fram, og som i stor grad bygger på ein allmenn kritikk av Habermas og på mistolkingar av kva eg skriv, ikkje får meg til å endre standpunkt, men til å vere tydelegare i min argumentasjon.

Difor vil eg presisere at det er eit hovudpoeng for meg at plan- og utviklingsarbeid er ein legitimerande og institusjonsbyggande prosess, noko som i alle fall bør kome tydeleg fram av denne rapporten. Eg meiner i tråd med Habermas at sjølve (plan)prosessen skal bidra til å transformere sosial makt til kommunikativ makt og derifrå til administrativ makt som kan nedfelle seg i legitime lover, reglar, mål og retningslinjer. Men i ein rettsstat inneber det at når ein startar ein kommunikativ planprosess, må ein alltid ta utgangspunkt i allereie gjeldande og aktuelle lover, i dette tilfelle Plan- og bygningslova og Kommunelova. Slik sett kan du seie at kommunikative planprosessar slik eg omtaler dei her, må ta utgangspunkt i den instrumentelle makta som er gjort legitim i samfunnets lovverk, men samstunders er formålet med prosessen å fremme og legitimere endringar i det same lovverket og planar utarbeidde med heimel i lovverket. Dersom vi ikkje forholdt oss til dette, kunne vi med rette bli kritisert for ikkje å ta omsyn til ulike former for makt.

Med utgangspunkt i lovverket hevdar Pløger (2002:105) elles at i kommunikative planleggingsopplegg blir medverking og deltaking rekna som eit *punkt i prosessen* og då meir som konsultasjon enn innflyting og makt. Dette er ei fullstendig mistolking av vårt opplegg (dugnadsmetoden) som nettopp legg til rette for breie demokratiske prosessar i alle fasane av planlegginga og rapporteringa.

3. Frå samfunnstyring til multiaktørsystem

Tradisjonar i samfunnsplanlegginga

I planlegging for regional utvikling gjeld den grunnleggande og tilbakevendande striden mellom offentleg styring og frie marknadskrefter. Basert på Keynes teoriar om statleg marknadsintervenering og stabiliseringspolitikk (Keynes 1936) har vi etter 1930-åra bygt opp makroøkonomiske styringssystem med økonomiske og andre verkemiddel for å fremme den til ei kvar tid gjeldande næringspolitikk, regionalpolitikk, distriktspolitikk m.m. Det har vore lite rom for andre teoriar.

Hayek (1944 og 1960) er ein av teoretikarane som sterkast har argumentert mot Keynes sine teoriar. Hayek er kjent som ein av dei fremste forkjemparane av liberalismen og individets fridom. Hans økonomiske teoriar reflekterer eit syn på verda der orden i kaoset blir skapt til overordna system i spontane samspel mellom mange millionar hendingar. Han hevdar at fordi marknaden kan behandle langt meir informasjon enn enkeltmenneske og datamaskinar, er det absurd å tenke seg at politisk makt kan erstatte dei koordinerande kreftene i marknaden. Han oppfatta det som ei objektiv sanning at liberalismen er overlegen sosialismen som styringsmodell (Hayek 1989).

Vi vil ikkje gå nærare inn på denne striden, men finn grunn til å trekke fram Morgan og Smircich (1980), som hevdar at all samfunnsforskning er basert på implisitte og utesta grunnføresetnader knytte til våre syn på verda og menneska. Denne oppfatningar har fått andre til å hevde at i motsetning til naturvitskapen er samfunnsvitskapen ikkje i stand til å akkumulere kunnskap. I mangel på slik kunnskap rir vi som forskarar, administratorar og politikarar på faglege bølger (ideologiar) så lenge dei har kraft til å bere oss. Når ei gamal ebb ut, hoppar vi over på ei ny veksande bølge.

Klosterman (1985) argumenterer for og imot samfunnsplanlegging med utgangspunkt i økonomiske, tradisjonelle, pluralistiske og marxistiske standpunkt. Han konkluderer med at standpunkta leverer utilstrekkelege teoretiske argument for samfunnsplanlegging, og at det er eit ope spørsmål om planleggingspraksis fortener den merksemda som den har. Han meiner det ligg ei utfordring i å lære av mistaka og å bygge eit nytt konsept for planlegging.

Friedmann (1987) gjennomfører ei parallell drøfting, men går endå grundigare til verks. Med utgangspunkt i korleis kunnskap kan knytast til handling, deler han inn i fire planleggingstradisjonar som spenner over eit ideologisk spekter frå tru på staten som samfunnsstyrar til vektlegging av multiaktørsystem med staten som ein av mange aktørar.

Med trådar attende til Bentham meiner han å kunne identifisere ei konservativ/liberal og ei radikal ideologisk retning. Eit hovudskille er at i *konservativ ideologi* er ein oppteken av korleis samfunnsplanlegging kan tene maktapparatet i samfunnet som ideelt sett skal bygge si makt på frie aktørar som ved sine rasjonelle val kan uttrykke sine ønske gjennom marknader og demokrati. Dette i motsetning til den *radikale ideologien* som er meir oppteken av dei strukturelle bindingane på utøving av frie val, og av endringar av maktforhold i samfunnet. Eg ser her klare parallellar i voluntarisme og determinisme.

Vidare skil han mellom samfunnsplanlegging som *samfunnsstyring* og sosial endring i synet på korleis kunnskap blir knytt til handling. I førstnemnde tilfelle legg ein vekt på ideal som

objektiv kunnskap og sosiale lovmessigheiter mellom årsak og verknad. Difor oppfattar ein her samanhengar mellom kunnskap og handling som instrumentell, og føreset finstemt harmoni mellom aktørar slik at det planleggande subjekt har tilstrekkeleg kontroll til å implementere sine avgjerder. Dette står i sin tur i motsetning til *sosial endring*, der kunnskap blir sett på som ein integrert del av handling. Ein legg vekt på læring gjennom praksis, at åtferd kan endrast, og at teoriar blir gjort valide i praksis. På denne måten får Friedmann identifisert fire tradisjonar i planlegging, sjå tabell 3.1.

Tabell 3.1: Tradisjonar i samfunnsplanlegging
Basert på Friedmann (1987)

	Konservativ politisk ideologi	Radikal politisk ideologi
Kunnskap knytt til handling i samfunnsstyring	Analysetradisjonen Meir tru på objektiv kunnskap enn politikk Kalkulere beste løysing Tru på perfekte marknader og demokrati Planleggar som nøytral teknokrat	Reformtradisjonen Vitskap som instrument til å fremme viktige og grunnleggande mål Institusjonalisering av planlegginga Fokus på skillet mellom planleggar og publikum Planleggar som ekspert
Kunnskap knytt til handling i samfunnsendring	Læringstradisjonen Læring gjennom deltaking Dialog mellom dei styrande og styrte Fokus på skillet mellom kunnskap og handling	Mobiliseringstradisjonen Relasjonen nedafrå opp og ovafrå ned Alle, også planleggaren, er politiske aktørar Planlegging er politikk Objektiv kunnskap ein del av politikken

Analysetradisjonen (Policy analysis) er kjenneteikna med meir tru på vitskapen, sjølv om den ikkje er perfekt, enn på politikk med følelsar og irrasjonalitet, og at beste løysing kan kalkulerast. Vidare er kjenneteikna tru på planleggarane som nøytrale teknokratar, og på perfekte marknader og demokrati. *Reformtradisjonen (Social reform)* vektlegg å bruke vitskapen til å finne kva som er viktig for å fremme grunnleggande målsettingar som full sysselsetting, økonomisk vekst og fordeling av inntekter. Ein er oppteken av skillet mellom planleggar og publikum. Dei siste blir ofte rekna som for lite informerte til å kunne delta direkte i politikkkutforminga. Staten blir tillagd ei sterk rolle og planlegging blir institusjonalisert som reiskap for styresmaktene. *Læringstradisjonen (Social learning)* er oppteken av skillet mellom kunnskap og handling og vektlegg læring gjennom deltaking. Sentrale spørsmål er korleis få folk til å delta i læreprosessar som vil kunne føre til endring av åtferd, og korleis få til dialog mellom dei styrande og dei styrte. *Mobiliseringstradisjonen (social mobilization)* skil seg frå dei tre førstnemnde ved å vektlegge handling sett i verk nedafrå. Alle, også planleggarane, blir oppfatta som politiske aktørar. Planlegging blir rekna som politikk, men ein vektlegg også vitskapleg kunnskap i mobiliseringsprosessane. Tradisjonen har fleire retningar, og desse er meir samde om ideologien enn om strategiane for å nå denne.

Gruppering av planleggingsteoriar

Det har blitt gitt mange bidrag til samanstilling og samanlikning av teoriar om planlegging. Eit gjennomgåande referansearbeid er Hudson (1979), som presenterte omgrepet SITAR. Dette er sett saman av dei første bokstavane i synoptisk, inkrementell, transaktiv, advokat og radikal planlegging.

Sager (1992) meiner at dette omgrepet treng å vidareutviklast å givast ei meir solid forankring. Han drøftar ulike rasjonalitetsomgrep, og kjem fram til at instrumentell og kommunikativ rasjonalitet synest å kunne ta opp i seg dei fleste rasjonala. Han knyter instrumentell rasjonalitet til synoptisk planlegging. Omgrepet kommunikativ rasjonalitet hentar han frå Habermas (1984 og 1987), som argumenterer for at den ideelle samtalsituasjonen kan fremme demokratiet og personleg vekst. Sager knyter transaktiv planlegging til kommunikativ rasjonalitet. Men avgrensingsprosessar som kjem av asymmetriske makttilhøve mellom aktørar og/eller reduserte mulegheiter til å gjennomføre ønskje handlingar, legge bindingar på både den instrumentelle og den kommunikative rasjonaliteten. Han knyter såleis inkrementell planlegging til avgrensa instrumentell rasjonalitet og advokatplanlegging til avgrensa kommunikativ rasjonalitet. Vidare har han ein restkategori av andre typar rasjonalitet og planleggingsteoriar.

Det eine hovudskillet i samfunnsplanlegging går etter mi meining mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Instrumentell rasjonalitet kan ein oppnå når måla er klare og aksepterte, ein har kunnskap til å kalkulere seg fram til det beste verkemidlet, og ein har makt til kontrollere gjennomføringa. Kommunikativ rasjonalitet er berre fullt utvikla i opne og maktfrie dialogar, der ein arbeider for å oppnå felles forståing i ein ideell samtalsituasjon. Ein slik samtalsituasjon er kjenneteikna med at det ein seier er samanhengande, legitimt, ærleg og sant (Habermas 1984 og 1987). Dei to rasjonala kan verke like utopiske, men det bør ikkje hindre oss i å streve etter å realisere dei. Det andre hovudskillet reflekterer skillet mellom planlegging med fokus på aktøren si viljestyrte åtferd (voluntarisme) og planlegging under sterk påverknad frå omgivnaden (deterministisk). I tabell 3.2 viser eg korleis denne delinga gir fire kategoriar av planleggingsteoriar.

Tabell 3.2: Gruppering av planteoriar og modellar

Basert på Friedmann (1987)

	Voluntarisme Konservativ politisk ideolog	Determinisme Radikal politisk ideologi
Instrumentell rasjonalitet Kunnskap knytt til handling i samfunnsstyring	Analysetradisjonen Synoptisk, analytisk eller rasjonell planlegging	Reformtradisjonen Usamanhengande småstegsplanlegging
Kommunikativ rasjonalitet Kunnskap knytt til handling i samfunns- endring	Læringstradisjonen Forhandlings- planlegging Advokatplanlegging	Mobiliseringstradisjonen en Transaktiv planlegging Radikal planlegging

Synoptisk eller rasjonell planlegging blir ofte framstilt som ein idealmodell for planlegging (Banfield 1973). Denne modellen for planlegging føreset mellom anna full kunnskap om alle tilhøve og klare stabile mål, og at ein har kommando over verkemidla. Frå praktisk samfunnsplanlegging veit vi at desse vilkåra aldri kan vere til stades fullt ut. Denne forma for planlegging er difor best eigna i situasjonar med sterke avgrensingar i både tid og rom. Lindblom (1959) grip fatt i dette poenget og presenterer sitt alternativ med ”disjointed incrementalism” som ein planleggingsteori som ligg nærare opp til den politiske

verkelegheita. Slik *usamanhengande småstegsplanlegging* inneber ei form for planlegging der ein ved å ta små framstøyt og korrigeringar av både mål og middel, kontinuerleg prøver å arbeide seg framover. Lindblom (1959) understrekar at denne forma for politikkdanning fungerer innafor rammene av grunnleggande verdiar og målsettingar som full sysselsetting og økonomisk vekst. Det er difor noko overdrive å hevde, som ein del gjer, at den småstegsplanlegginga som Lindblom omtaler, er utan retning. Derimot synest det vere riktig å hevde at planlegginga i hovudsak er ein reiskap for dei mektige i samfunnet.

Ulike former for *medverknadsplanlegging* er baserte på partsdeltaking og kommunikasjon mellom berørte og interesserte partar. Advokatplanlegging (Davidoff 1965) tar som utgangspunkt at planlegging må inkludere befolkninga i den demokratiske prosessen. Ein måte kan vere at styresmaktene gir svakt organiserte grupper i lokalsamfunna ein talsmann (advokat). Formålet med dette er å gjere desse gruppene til meir likeverdige forhandlingspartar overfor styresmaktene i prosessen om planutforming og plangjennomføring. Av denne grunn er det klare likskapstrekk mellom advokatplanlegginga og forhandlingsplanlegginga. Forester (1987) tar utgangspunkt i konflikter og viser at planleggarane i praksis både kan vere forhandlarar og meklarar, men i tillegg vil det bli kravd at planleggarane er talspersonar for svakt organiserte interesser. Begge formene for planlegging føreset eit avgrensa tal av aktørar for å kunne vere operasjonelle, og planlegginga arbeider ofte innafor dei organisatoriske grensene til prosjekt. Dette gjer at planlegginga tar det å frambringe produkt som ein føresetnad.

Transaktiv planlegging (Friedmann 1973) fokuserer på korleis folks erfaringar kan brukast til å forme politikk. Planlegginga blir ikkje utført for objektet, men i ansikt til ansikt-dialog mellom berørte og interesserte. Planleggingsprosessen transformerer kunnskap til handling gjennom ein ubroten sekvens av mellommenneskelege relasjonar. Personleg vekst og kollektiv handling er sentrale element i denne planlegginga. Planlegging blir ikkje skild frå anna sosial handling der formålet er å streve etter kontroll over sosiale prosessar som påverkar eins velferd. Transaktiv planlegging vektlegg brei mobilisering nedafrå for å samle styrke slik at ein meir kan ta ansvar for eiga utvikling, og påverke dei rammevilkåra ein arbeider under. Transaktiv planlegging har felles med andre former for radikal planlegging at den kan innebere opposisjon til styresmaktene, men er meir utvikla i retning av å bruke ein demokratisk prosess for å nå maktendringar.

Rasjonell planlegging

Rasjonell planlegging tilhøyrer ifølgje Friedmann (1987) den analytiske tradisjonen innanfor samfunnsvitskapen. Denne tradisjonen bygger mykje på naturvitskapleg inspirert samfunnsforskning. Sentralt står kunnskapen om strukturelle trekk i samfunnet. For å oppnå «naturvitskaplege føresetnader» innafor samfunnsvitskapen må ein til vanleg føreta forenklingar både i høve til mulege strukturendringar i framtid og i høve til mulege viljestyrte omleggingar i samfunnsaktørane sine handlingar. Forenkling skjer ved at både einskildindivid, organisasjonar og andre aktørar blir oppfatta som rasjonelle slik at dei opptre mest muleg effektivt i høve til å nå sine mål. Formålsrasjonaliteten gir handlingsmønster med strukturelle trekk som kan framskrivast, og som dermed gir dei styrande høve til å oppnå andre resultat ved å endre dei styrte sine handlingsføresetnader. Men ifølgje Friedmann (1987) inneber denne forenklinga ignorering av både framtida og omgivnaden.

Rasjonell planlegging eller avgjerdstaking er eit ideal som mange fagtradisjonar bygger på t.d. innan økonomi og organisasjonsteori (Simon 1976). Innan planlegging er det Banfield (1973)

som klarast har formulert krava til slik planlegging (også kalla normativ, analytisk og synoptisk). Planprosessen blir sett på som eit stegvis arbeid der ein i rekkefølge:

1. Formulerer klare og eintydige mål
2. Formulerer og analysere alle mulege handlingsalternativ
3. Klarlegg alle mulege verknader av alle alternativa
4. Vurderer konsekvensane
5. Avgjere kva for alternativ som har verknader (konsekvensar) som best oppfyller dei på førehand bestemte måla
6. Gjennomfører det valde alternativet
7. Samanstillar erfaring og resultat til bruk ved nye avgjerdssituasjonar

Planlegginga bygger på ei klar rolledeling mellom planleggar og politikar. Politikarane har ansvaret for fasane 1 og 5. Planlegging etter denne tradisjonen har vore avgrensa til fasane 2, 3 og 4, men i nyare tid har ein fått vektlegging av 6 og 7 og då med omsyn til arbeidet i fase 2. Gjennomføringa av det alternativet som blir valt, blir vanlegvis ikkje sett på som ei planleggingsoppgåve. At denne planlegginga vektlegg avgjerdstaking og den førebuande aktiviteten, og ikkje på handlingane, må reknast som ein alvorleg kritikk mot denne forma for planlegging (Friedmann 1987).

Rasjonell planlegging blir elles kritisert for ikkje å ha klare førestellingar om deltaking frå andre grupper. I staden konsentrerer planleggarane seg om å framskaffe eit best muleg grunnlag for vedtaket. Planleggarane får stor innverknad på resultatata ved slik planlegging. Skal denne oppskrifta kunne oppfyllast, må avgjerdstakaren ha all kunnskap om mål, alternativ og konsekvensar i all framtid, noko som til vanleg må reknast som umuleg ved komplekse og skiftande samfunnssituasjonar. Vidare må plangjennomføraren ha full kontroll over verkemidla. Difor blir denne planlegginga gjerne ein reiskap for å føre vidare elitars maktutøving.

Det er utvikla fleire metodar for strategisk planlegging innafor denne tradisjonen som kan tilpassast bruk i offentlege organisasjonar, sektorar og lokalsamfunn (Bryson & Roering 1987), men dei har mange av dei gjennomgåande svakheitene som pregar rasjonell planlegging. Ei kvar planlegging av denne typen krev at ein undervegs i planlegginga tek avgjerder om å kutte ut bestemte løysingar i søkinga fram mot alternativ som planleggarane finn føremålstenleg.

Men planlegginga fungerer svært sjeldan som ein stegvis prosess slik den er omtalt i punkta ovafor. I praksis skjer planlegginga som ein oppdelt avgjerdsporsess. Ein diskuterer grove handlingsalternativ og vel mellom dei. Ein drøftar underalternativ innan dei valde hovudalternativa m.m. i stadig større detalj. Til tider må ein også ”gå tilbake i prosessen”, det vil seie at ein har kome på villspor og må gå tilbake for å vurdere nærare løysingar som blei kutta ut. I denne prosessen er det lett å kutte ut alternativ som er bra for dei som ikkje er representerte og i staden konsentrere seg om slike som høver med måla eller visjonane til planleggarane. Sjølv om ein krev at planleggarane skal utarbeide alternativ, vil dette lett bli slike som passar for dei som har makt og innverknad over planlegginga.

I det heile føreset rasjonell planlegging ei klar avgrensing og ein harmonisk og stabil situasjon. I samfunnet veit vi at mål og verdiar er ulike. Grunnlaget for politisk verksemd er nett dette (Offerdal 1992). Det betyr at i demokratiske avgjerdorgan vil måla ikkje vere eintydige, heller ikkje alltid klare. Dette er grunnlaget for den seinare utviklinga av

avgjerdsteoriar om mål- og/eller middelkompromiss t.d. i forhandlingar mellom aktørar i politiske organ.

I avgjerdsteorien legg ein difor heller vekt på å finne tilfredsstillande løysingar. Då det er umuleg å ha full kunnskap, må ein bygge på den kunnskap ein har. På tilsvarande måte har ein ikkje tid til å finne alle løysingar og alle konsekvensar, ein må i staden nytte den tid og dei ressursar ein har til disposisjon til å søke etter løysingar som ein finn kan tilfredsstille dei måla ein har, og så velje mellom desse.

Rasjonell planlegging føreset at makta er sentralisert, at det er eit styringsorgan eller ein person som tek slike avgjerder og ut frå sine mål og verdiar. Maktsenteret skal gje kommandoar til sine underordna og det blir forventa at dei blir oppfylde. Kontrollapparat for vurdering av tilbakemeldingane og straff for manglande ordrefølgjing er midla makthavarane bruker for å sikre at ordrar blir iverksette. Trass i at slik kommanderande planlegging er mest umuleg på lang sikt, er diverre mykje av tankegodset vårt om planlegging knytt til dette bildet.

Inkrementell planlegging

Inkrementell planlegging tilhøyrrer den samfunnsreformerande tradisjonen. Denne bygger vidare på analysetradisjonen, men vektlegg meir den uvissa som kjem av endringar over tid og dermed dei underliggjande kreftene i samfunnet. Historiske utviklingsprosessar blir tillagde stor vekt. Samling av kunnskap blir i stor grad oppfatta som eit arbeid for elitar med eigna kompetanse til å formulere folks interesser og til å kome med tilrådingar om kva for vedtak og handlingar som er tilrådelege (Friedmann 1987). Teoriar om heilt eller delvis opne system er tankegods innafor denne tradisjonen. I alle system er det viktig å halde oppe systembalansen sjølv om ein blir utsett for indre eller ytre press, og dette kan over tid verke konserverande. Etter dette synet på politikkdanning blir det viktig å påverke systema og aktørar i systema slik at dei handlar i tråd med det aktørar i omgivnaden ønsker, men systema kan også påverke omgivnaden.

Reformtradisjonen føreset ovafrå-ned-styring i form av stimulering eller hemming av pågåande utviklingsprosessar i samfunnet. Med utgangspunkt i aksepterte overordna mål prøver aktørane seg med små steg i ulike retningar for å arbeide seg mot desse måla (inkrementalisme). Ein vektlegg samfunnets kollektive autoritet framfor individuell autonomi og rasjonalitet. Staten prøver med ulike verkemiddel å intervenere i marknadskreftene, mellom anna for å oppnå spreining av vekst frå sentrale til mindre sentrale delar av landet. Tradisjonen kan kritisera for at politikprodusentane ikkje greier å tilpasse den sentrale politikken til kompleksiteten i utviklingstrekk og utfordringane i marknadene. Frå makthavarane si side blir det gjerne argumentert mot desentralisering av makt og ansvar fordi det kan skape kontrollproblem i høve til fremming av dei overordna måla.

Planlegging blir etter denne tradisjonen ein logisk inkrementalistisk aktivitet. Planlegging blir også gjerne ein eliteaktivitet fordi ein legg vekt på vitenskapleg analyse av strukturelle utviklingstrekk og utfordringar i samfunnet. Samling av kunnskap blir i stor grad oppfatta som eit arbeid for ekspertar med eigna kompetanse til å formulere folks interesser og til å kome med tilrådingar om kva for vedtak og handlingar som er tilrådelege. Analysar og framskrivingar blir gjerne baserte på kompliserte modellar der vanlege folk, og ofte også ekspertane, har vanskar med bruke konklusjonane i forhold til den utsegnskrafta som dei innebygde føresetnadene i modellane gir grunnlag for. Ofte blir det hevda at vanlege folk ikkje har innsikt til å bli involverte i styre og stell (Friedmann 1987). Eit grunnleggande

spørsmål blir då i kva grad planleggarane skal ha makt og høve til å framsette sine versjonar om ”kva som er i folks interesse”.

Logisk inkrementalisme (Quinn 1980 og Lindblom 1959) framhevar det viktige med små endringar/reformer som ein del av det å formulere og gjennomføre utviklingsstrategiar. Den viktige føresetnaden for inkrementalistisk planlegging blir difor at det eksisterer klare og aksepterte overordna mål å orientere seg etter. Dersom denne føresetnaden er tilfredsstilt, kan inkrementalisme vere eit eigna planleggingsreiskap både i organisasjonar, lokalsamfunn og sektorar (Bryson og Roering 1987).

”*Muddling through*” er ein beskrivande modell for slik verksemd. Modellen har blitt opphengt som ein modell, fordi den kan fungere i situasjonar med stadige endringar som ein har liten kontroll med. Som regel vil ein først vurdere den løysinga ein har valt før på liknande problem. Om denne fungerte før, vil ein mest sannsynleg velje den på nytt. Konsekvensvurderinga er avgrensa og ein legg vekt på dei signala ein har fått om konsekvensane av liknande avgjerder. Denne kunnskapen kan vere ”skeiv” på grunn av siling i systemet. Om ein finn at verknadene av den førre løysinga var små, vil ein kanskje prøve med sterkare tiltak eller andre mindre endringar (Lindblom 1959, Amdam og Veggeland 1991 og 1998).

Prinsippet ein nyttar, er å bruke mange små steg i ein tilpassingsprosess i staden for store og fundamentale vurderingar. Forestillingsbildet kan vere mannen som har vassa seg midt ut på ei blautmyr. Han veit ikkje om tuene kring han vil halde han, og kor lenge den han står på, held. Ein rasjonell avgjerdestakar vil vurdere konsekvensane av å hoppe over til alle nærliggande tuer. Han vil hoppe til den som han meiner er best og i riktig retning etter så grundige analysar som han kan gjere på avstand. Ein med ”muddling through”-strategi vil velje seg ut ei tue som synest bra og som ligg i nokolunde rett retning. Om det er muleg, vil han prøve å skreve over til denne tua på ein slik måte at han alltid kan trekke seg tilbake til utgangspunktet om den nye sviktar.

”Muddling through” er ein svært nyttig reiskap om ein har langsiktige visjonar å strekke seg etter, samstundes som ein har liten kontroll over middel for å nå slike mål. For å nå måla må ein improvisere etter kva som skjer og kva andre gjer, men utan å misse retninga av syne. Samstundes må ein ha oppe til stadig drøfting om det oppsette målet er det rette. Ny kunnskap og ny erkjenning kan gjere det turvande å revidere måla. ”Muddling through” føreset eigentleg også ei relativt sterkt sentralisert leiing. Bruksgrensa til denne modellen er at den helst verkar som ei god beskriving av den strategien som ein byråkrat eller foretaksleiar må følge for å nå sine langsiktige mål.

Inkrementell planlegging i form av programplanlegging har vore ein berande ide for utvikling av nasjonaløkonomisk planlegging og politikk i etterkrigstida (Bjerve 1989). Denne programplanlegginga har blitt utforma som til dømes nasjonal og kommunal langtidsbudsjettering og årsbudsjettering. Her er planperioden vanlegvis avgrensa til nokre få år, og ein vurderer kva endringar som vil kome innan investering og drift, og den forutsettes at verksemda er som i dag. Ein nyttar den rasjonelle tenkinga innafor ein inkrementalistisk ramme til å styre prosessar ved at ein t.d. avgrensar seg til fire år og prøver å finne den optimale fordelinga av midlar til ulike aktivitetar i denne tidsperioden. Allokeringstenking er her heilt dominerande.

Medverknadsplanlegging

Denne forma for planlegging bygger på element frå læringstradisjonen i samfunnsplanlegging og har innebygde føresetnader om ovafrå-ned-styring med opplæring og rettleiing av folket. I denne tradisjonen blir menneska sin sjølvstendige vilje og behov for sjølvrealisering vektlagt og prøvd utnytta innafor rammene for statens autoritet. Læring gjennom påverknad og deltaking står sentralt. Statens verkemiddel er baserte på tildeling etter søknader, dei skal brukast selektivt og avgjerdene er ofte skjønnsprega. Difor blir det viktig korleis verkemiddelbruken utnyttar maktrelasjonar mellom givar og mottakar.

Uvissa om tilhøva til omgivnaden gjer at aktørane må opptre med avgrensa rasjonalitet. Politikk basert på denne tradisjonen kan kritiseraast for å vere tidsblind fordi han ikkje tek nok omsyn til endringar som kan skje over tid i omgivnaden og i systema.

I denne tradisjonen går ein lenger enn i dei to førstnemnde tradisjonane (dvs. analyse-tradisjonen og reformtradisjonen) med å sleppe folk til i avgjerdsprosessane. Det finst også utvikla planleggingsopplegg med ulike grader av mulegheiter for medverknad. Opplagga spenner frå å bli invitert til å kome med merknader til allereie utarbeidde planar, advokatplanlegging og til forhandlingsplanlegging der maktfordeling og dialog er føresetnader.

Det som karakteriserer desse prosessane, er det kollektive ansvaret for resultatet, utstrekt dialog mellom deltakarane, og mellom deltakarane og ulike interessegrupper. Deltakarane må ha ei genuin interesse i å finne fram til løysingar som kan vere tenlege for flest muleg. Sidan målstrukturen totalt sett vil vere svært komplisert og med motstridande mål, er det umuleg å finne ei beste løysing for alle. I staden må ein søke etter akseptable og gjennomførbare løysingar, og å utvikle gjensidig forståing og sams verdiar.

For den tradisjonelle planleggaren betyr dette at han har ei bestemt rolle i eit team. Rolla kan vere å representere ein bestemt type fagkunnskap og/eller eigen etat (advokat eller talsperson). Det kan også vere at den rolla han må spele er koordinatorens, dvs. personen som skal samordne arbeidet, fungere som konflikthandsamar, kompromissmakar m.m. Her vil personlege eigenskapar kanskje spele langt større rolle enn formell kunnskap om kommunikasjon, konfliktløysing, dialog og forhandling.

Advokatplanlegging er ei vanleg planleggingsform som supplement til den tradisjonelle rasjonalistiske planlegginga. I teoriane om advokatplanlegging blir det føresett at det er minst to grupper som står mot kvarandre i synet på eit problem. Kvar slik gruppe skal då få ressursar til å planlegge og utgreie ei sak på sine vilkår og mål, slik at ein klart får fram kva interesse motsetningar det er omkring valet av løysing. Avgjerdsorganet skal i slike tilfelle spele dommarens si rolle. På grunnlag av den informasjonen som gruppene får fram, skal avgjerdsorganet velje løysing, gjerne etter først å ha forhandla med partane om kompromiss. Formålet med advokatplanlegging er å styrke forhandlingsposisjonen til svakt organiserte interesser (Davidoff 1973).

Forhandlingsplanlegging kan karakteriserast som ein planprosess mellom to eller fleire partar der semje om kunnskap, mål og handling kjem fram som eit resultat av samarbeid, kamp, kjøpslåing og forhandlingar mellom deltakande partar. Det positive ved ein slik framgangsmåte er at den vektlegg deltaking av fleire aktørar i både planlegging og gjennomføring. Kritiske sider ved slik planlegging er i kva grad prosessar og resultat ivaretek demokratiske interesser. Denne planleggingsforma har ingen garanti for at

forhandlingsresultata kan fremme overordna samfunns mål. Fordi partane til vanleg er opptekne av å bevare eigne interesser, etablerte særfordelar m.m. kan forhandlingar også verke konserverande (Bryson og Roering 1987).

Forhandlingsplanlegging føreset at alle berørte partar skal delta i sjølve planutforminga. Prosessen som blir sett i gang, skal samstundes kunne føre til avklaring av mål og løysingar. Planlegginga skal organiserast som ein læreprosess der planleggarane bidreg med situasjonsvurdering, teori, analyse, kausal kunnskap, nye perspektiv og systematisk gransking. Andre deltakarar som folkevalde og interessentar ("klientar") bidreg med praktisk kunnskap, verdiar, normer, realismevurdering, prioritering og lansering av realistiske alternativ. Utgangspunkt kan vere at planleggarar og klientar har ulike oppfatningar om problem, mål, alternativ og konsekvensar. Samarbeidet og dialogen dei i mellom skal fungere som ein læreprosess der ein når fram til semje. I slike prosessar må dei delta representantar frå alle dei gruppene som har interesser i problemet og løysinga, eller som blir påverka av iverksettinga. Desse representantane må ha fullmakter frå sine organisasjonar. Vidare må dei ha kontakt og teft nok til å vite kva som er akseptabelt med omsyn til å inngå kompromiss, men desse rammene bør kunne justerast etter kvart som ein utviklar ny forståing og innsikt i problemet. Forhandlingane skal utvikle sams verdiar og (om muleg) også løysingar. Dei skal fungere som ein arena der ein får fram interesser, verdiar og løysingar på ein så open måte at ein kan utvikle gjensidig forståing og kontakt.

Transaktiv planlegging

Transaktiv planlegging bygger på mobiliseringstradisjonen innan samfunnsplanlegginga. Den bygger spesielt vidare på den sosiale læringstradisjonen med omsyn til oppfatninga av integrasjonen mellom kunnskap og handling. Den står likevel i motsetning til alle dei tre andre tradisjonane ved at planlegginga ikkje skal skje etter maktutøving ovafrå og ned, men bli organisert og utført nedafrå og opp mot eksisterande maktelitar. Etter denne tradisjonen blir praksis endra etter påtrykk nedafrå. Denne forma for planlegging føreset ei kollektiv samråding, samordning og samhandling i samfunna og dermed ei fordeling av makt mellom mange aktørar. Oppfatninga er at planlegging er politikk, og at politikk ikkje er utforma før den er gjennomført. Utgangspunktet for slik planlegging er samfunnskritikk og ei forståing av at opposisjon til den rådande makta er sunnheitsteikn i samfunna. Gjennom stort samfunnsengasjement føreset ein å bygge opp kunnskap om praksis og dermed få fram ny erkjenning og dermed ny praksis (Friedmann 1987).

Mobiliseringstradisjonen må kunne seiast å representere eit menneskesyn der åtferd blir oppfatta som bestemt av indre kvalitetar hos aktørane og ytre stimuli. Ved mobilisering legg ein vekt på menneskas sjølvstendige vilje og behov for sjølvrealisering, samstundes som omgivnaden skal påverke og påverkast slik at rammevilkåra blir gode. Uvissa som blir til ved uføresette endringar over tid og innverknad frå omgivnaden, gjer at aktørane som einskildindivid og organisasjonar må opptre med avgrensa rasjonalitet.

Etter dette perspektivet blir politikkdanninga i hovudsak styrt nedafrå, og ein legg vekt på eigenutvikling med basis i eigne krefter og komparative fordelar. Planlegging som aktivitet blir sett på som ein kontinuerleg prosess med mange aktørar og skiftande maktkonstellasjonar.

Ein av dei mest utvikla planleggingsteoriane innafor mobiliseringstradisjonen, er Friedmann (1973) sine refleksjonar om transaktiv planlegging. Han ser samfunnsplanlegging som ein gjennomgripande læringsprosess der alle deltek i styringsprosessen og dermed også i planlegginga. Han vektlegg heilskapen i samfunnet og allmenn deltaking som det blir lagt til

rette for ved desentralisering av fridom og ansvar. Den gjennomgripande planlegginga han argumenterer for, har som ideal at einskildmennesket skal stå i sentrum og at ein skal oppnå samordning gjennom dialog og deltaking. Den transaktive planlegginga fokuserer både på dei nære maktrelasjonane og på nasjonal og internasjonal styring knytt til klassestruktur, fordeling av makt, ressursar m.m.

Kunnskap og handling kan knytast saman gjennom kritisk erkjenning og radikal praksis i det ein kan oppfatte som ein spiralliknande prosess der visjonar, strategiar, handlingar og læring heng saman. Han formulerer eit postulat om at utan visjon ingen radikal praksis, utan radikal praksis ingen teori, utan teori ingen strategi og utan strategi inga handling (Friedmann 1987, sjå også Bolan 1980).

Friedmann hevdar at transaktiv planlegging i samfunna ikkje kan organiserast og støttast av makta i samfunnet, men må vekse fram frå innsida av lokalsamfunna. Planleggaren som kjem utanfrå, kan hjelpe til å få fram ei ny eigenforståing og dyktiggjere lokalsamfunna i sjølvhjelpspraksis, direkte aksjon, forhandling, og lage effektive handlingsprogram for strukturelle endringar. Friedmann legg vekt på at det er viktig å bygge nettverk og arenaer. Slike nettverk kan vere:

- Funksjonelle frå bustad til arbeidsplass, frå arbeidsplass til arbeidsplass
- Horisontale frå lokalsamfunn til lokalsamfunn, frå kommune til kommune, frå region til region osv.
- Vertikale frå lokalsamfunn til kommune, frå kommune til region, frå region til fylke, frå fylke til nasjon osv.

Transaktiv planlegging føreset ei sterk spreiding av makt og oppbygging av avgjerdsprosessar der alle som har verdiar og interesser i samband med ei sak, får delta som fullverdige medlemmar i prosessen som fører fram til avgjerd. I staden for at avgjerder blir fatta av eitt organ, eventuelt i formelle forhandlingar, vil avgjerder ”gro fram” som eit resultat av ein prosess over tid der deltakarane føler at det blir teke turvande omsyn til deira meiningar og interesser.

Denne forma er som aktiv metode meir egna for mindre grupper. På den andre sida kan samspelet og samarbeidet mellom grupper/organisasjonar som gjensidig aksepterer kvarandre og er avhengig av å samarbeide, beskrivast som ein slik deltakingsprosess med gjensidig påverking. Eit sams trekk er at slike prosessar må gå over lang tid, og at store endringar ikkje blir gjennomførde som fundamentale vedtak (unnateke i visse krisesituasjonar), men som eit resultat av mange små avgjerder i ei bestemt retning. Men det skal også vere stort rom for prøving og feiling. Skal slik planlegging og styring kunne fungere, må deltakarane utvikle sams visjonar/mål for si verksemd og finne fram til middel som er akseptable for deltakarane. Deltakarane må også ha midlar til å gjennomføre endringar dei ønsker. Dette vil krevje at deltakarane har sjølvstendig makt til avgjerd og handling innan sitt verkeområde. Om det er ønskeleg eller nødvendig, skal dei søke samarbeid med andre.

Ein viktig føresetnad for ei slik mobiliserande planlegging er at ein tek omsyn til lokale tilhøve, mellom anna vil det seie at folk lokalt sjølve må ønske den endringa som mobiliseringsprosessen er tenkt å sette i gang. Folks verdiar må erkjennast av planleggarar og folkevalde dersom prosessen skal verke sjølvforsterkande. Vidare er vellykka mobilisering avhengig av at folk har evne til å artikulere sine interesser. Det er problematisk å mobilisere dersom ein ikkje maktar å gi uttrykk for kva behov og ønske ein har. Det er òg viktig å kople

artikuleringsevna hos målgruppene til trekk ved korleis andre viktige aktørar fungerer. Ein annan viktig føresetnad for mobilisering er at folket har fridom i forhold til sosiale relasjonar til å delta i slike prosessar. Dessutan må der finnast ein ideologi lokalt som seier at det er riktig å gå inn i slike prosessar. Mobiliseringa må ha sosial aksept lokalt.

Samfunnsstyring og statsorganisering

Gjennomføringa av samfunnsplanlegginga er avhengig av kva for samfunnsmakt som blir oppfatta som legitim. Når det gjeld drøfting av det offentlege styringsverket si rolle i samfunnet, bygger eg på Olsen (1988b og 1991) der han presenterer modellar for samfunnsstyring basert på korleis avgjerder blir fatta i samfunnet.

March og Olsen (1976) hevdar at fornuftige avgjerder kan oppnåast gjennom to grunnleggjande ulike prosessar. Den eine, som vi kan kalle rasjonell kalkulasjon, ser framover og bygger på kausalsamanhengar uttrykte i prognosar, på kalkulasjon, og treffer val utifrå forventa nytte. Den andre som er basert på erfaringsbasert læring, ser bakover og bygger på informasjon og på evaluering av tidlegare erfaringar, utan at kausalsamanhengar nødvendigvis blir forstått og spesifisert. Olsen (1988b) skil på den eine sida mellom avgjerder som blir fatta av aktørar som deler mål og verdiar, og aktørar med kryssande interesser.

På den andre sida skil han mellom avgjerder som er voluntaristiske og reflekterer mål og forventingar til rasjonelle aktørar, og avgjerder som er deterministiske og som respons på krefter i omgivnaden. På denne måten får han danna fire modellar for samfunnsstyring og statsorganisering, sjå tabell 3.3.

Tabell 3.3: Modellar for samfunnsstyring og statsorganisering

Basert på Olsen (1988)

	Avgjerdene er voluntaristiske og reflekterer måla og forventingane til rasjonelle aktørar	Avgjerdene er deterministiske og respons på krefter i omgivnaden
Avgjerdene blir til mellom aktørar som deler mål og verdiar	Den samfunnsstyrande stat Sovereign Rationality-Bounded State Modell	Staten som moralsk fellesskap Institutional State Modell
Avgjerdene blir til mellom aktørar med kryssande interesser	Staten som forhandlingspartner Corporate-Pluralist State Modell	Staten som supermarknad Supermarket State Modell

I modellen for *den samfunnsstyrande staten* blir staten tillagt rolla å styre samfunnet ut frå den politiske leiingens preferansar, planar og visjonar om det gode samfunn. Det å vinne val gir dei politiske leiarane autoritet til å opptre som samfunnsarkitektar. I modellen for *staten som moralsk fellesskap* blir staten boren oppe av tradisjonar, nedfelt i verdisystem og institusjonar som gir reglar om rett og god åtferd. Statens rolle er å garantere den moralske og politiske orden. I modellen for *staten som forhandlingspartner* blir oppfatningane om staten som maktmonopol og tanken om at staten er sentralisert, samordna og klart differensiert frå andre samfunnsorganisasjonar, problematisert. Det finst fleire konkurrerande, legitime autoritets- og maktsentra som forhandlar ut frå gruppestyrke og eigeninteresser. I modellen for *staten som*

supermarknad eller *minimumsstaten* som den også blir kalla, legg ein vekt på fridoms- og sjølvstyreverdiar. Staten blir tillagt ei nattvektarrolle som sikrar ytre forsvar og indre ro og orden. Politikken leiarar skal vere samfunnets gartnerar meir enn samfunnets arkitektar.

Olsen drøftar utviklinga i staten si rolle i samfunnet og konkluderer med at Noreg står framfor ein ny offentleg revolusjon. Med støtte i mellom anna Egeberg, Olsen og Sætran (1978), Hernes (1978), meiner han at forhandlingsmodellen har blitt styrkt på kostnad av dei andre styringsmodellane i perioden etter krigen. Dei nordiske landa har teke eit langt steg mot den forhandlande stat. Deltaking frå ulike grupper har vorte sett på som ein utviding av demokratiet, men samstundes har det skjedd ei spesialisering og ei arbeidsdeling som har *segmentert* styringsverket. Omgrepet segment blir nytta for å beskrive ei statsmakt der formelt skilde einingar som stortingskomitear, departement, fagmiljø og interesseorganisasjonar utgjær samspelte avgjerdssystem som kan blokkere overordna samordning. Det har vorte vanskelegare å få fleirtalsavgjerder fatta i folkevalde organ fordi deltakande partar kan yte motstand. Vidare har det blitt vanskelegare å styre med grunnlag i lov og regelverk fordi administrasjonen har høve til å utøve skjønn om korleis desse skal praktiserast. På den måten har fremming av særinteresser hemma praktisering av fleirtalsinteressene. Når det gjeld reformer i offentleg sektor, har Norge hatt ein treg læreprosess samanlikna med andre nordiske land (Olsen 1996).

Ei ny maktutgreiing pågår no, og Tranøy og Østerud (2001) meiner at omgrepet den segmenterte stat er mindre treffande i dag. Derimot meiner dei situasjonen kan karakteriserast med *den fragmenterte staten*. Med det meiner dei ein stat som er broten opp i uoversiktlege avgjerdssystem med uklare skillelinjer mellom nivå og styringsprinsipp. Oversikta blir dårleg, likebehandling blir vanskelegare å gjennomføre og den samordna styringa går tapt – både den som skjer gjennom representative styringsorgan og den som skjer gjennom marknadsmekanismar. Dersom vi går attende til Olsen sine omgrep ovafor, uttrykker vel overgangen frå ein segmentert til ein fragmentert stat at vi har gått frå forhandlingsstaten i retning av staten som supermarknad (minimumsstaten).

Den samfunnsstyrande stat

Modellen for den samfunnsstyrande stat bygger på analysetradisjonens oppfatning av menneska som målrasjonelle aktørar som arbeider for å maksimere eigen nytte. Desse tankane har mellom anna vorte borte fram av Adam Smith, som gjorde gjeldande at når ein kvar forfølgjer sine eigeninteresser, blir allmennyttan fremma, det løner seg å handle slik at ein tener det felles beste. Den som gjer det beste for seg, vil vanlegvis ikkje vite at han fremmar det felles beste. Aktørane som blir oppfatta som suverene konsumentar, blir leia som av ei *usynleg hand* til å fremme fellesskapen sine interesser ved å forfølgje sine egne interesser (Smith 1937). Sjølv om ikkje kvar einskild forbrukar kan påverke prisane gjennom sine kjøpsavgjerder, vil under føresetnad av fungerande perfekte marknader summen av deira handlingar gi marknadsmakta til forbrukarane.

Boks 3.1: Den samfunnsstyrande stat

Sovereign Rationality-Bounded State Modell

1. Staten er samfunnsarkitekt, administrasjonen eit nøytralt instrument som gjennomfører politiske mål, folket er veljarar underordna staten
2. Organisasjonar er designa av politiske leiarar
3. Organisasjonar blir vurderte etter deira effektivitet og produktivitet
4. Organisasjonen er ein departemental struktur innafor eit hierarki
5. Autonomi er rettferdiggjort gjennom rasjonalitet og ekspertise
6. Endringar avhengig av politiske leiarar, val, bygging og nedbygging av koalisjonar

Denne tenkemåten er utvikla for marknadsøkonomi, men tilsvarende eksisterer også for demokrati og byråkrati (Olsen 1978). Ifølgje Hernes (1978) har vi tre ideelle styringssystem som både registrerer kunnskap og omset denne til handling, nemleg demokratiet, byråkratiet og marknaden.

Gjennom utforming av sine valprogram tek partia sikte på å maksimere stemmetilslutninga, og når partia konkurrerer om stemmene, forventar ein at alle interesser som kan representerast bli representerte. For å sikre partiet i framtida må representantane vere lydheore overfor sine veljarar. Gjennom det offentlege byråkratiet kan dei folkevalde få iverksett sin politikk som under føresetnad av fungerande perfekte demokrati skal fremme fellesinteresser.

Tradisjonen vektlegg som vi ser formell autoritet og funksjonsdeling mellom styringssystem. Med styringssystem forstås ein ordningar for å uttrykkje, samanvege og oversette folk sine ønskemål til praktiske resultat (Hernes 1978). Det å vinne val gir dei folkevalde leiarane autoritet til å opptre som samfunnsarkitektar. Administrasjonen blir oppfatta som nøytrale instrument som kjem med tilrådingar til vedtak og som iverkset vedtaka. Administrasjonen er organisert som eit byråkrati og kan omformast for å gjere det til eit mest muleg effektivt instrument. Byråkratar blir instruerte av sine overordna. I effektiviseringa blir det lagt vekt på både spesialisering og koordinering av produksjonen. Ein verdset kompetanse på målmiddel samanhengar. Endringar i politikken skjer ved personsifte i den folkevalde leiinga (Olsen 1988b).

Byråkratane skal etter ein slik tankegang maksimere sine karriereutsikter og opprykksmulegheiter. Byråkratane skaffar seg fagkompetanse for å fremme eigen karriere. I eit fungerande perfekt byråkrati skal dei lojalt iverksette dei folkevaldes politikk. Folkevalde og overordna i byråkratiet avgjer om dei får rykke opp, difor vil byråkratar ved å gjere det beste for seg også fremme fellesinteresser.

Dei tre modellane ovafor representerer idealtypar. Som vurderingsnorm inneber dette at styringssystema må vurderast etter kor godt marknaden tilfredsstillar forbrukarane, kor godt demokratiet tilfredsstillar borgarane og kor godt byråkratiet gjennomfører leiaranes vilje (Hernes 1978). Felles for denne tankegangen ligg føresetnader om at systema har enkeltaktørar, at det er funksjonell uavhengigheit mellom dei perfekte styringssystema, og at både den som krev og den som støttar, har full informasjon.

Føresetnaden for ein slik politikk er vidare at styringssystema i samfunna fungerer som perfekt marknad, perfekt demokrati og perfekt byråkrati, og aktørar som fattar rasjonelle

vedtak for å maksimere sin nytte er frie aktørar. Dersom ikkje desse føresetnadene er oppfylte, vil det kunne medføre interne perverteringar (Hernes 1978).

Mellom anna kan ideelle marknader perverterast ved monopoldanningar, stabilisering utan full ressursutnytting, mangelfull kommunikasjon mellom produsent og konsument og at konsumentane manglar informasjon for å kunne opptre rasjonelt.

Det ideelle demokratiet kan på liknande måtar mellom anna perverterast ved danning av eittpartistatar, interesseorganisasjonar med medlemsmonopol, interesseorganisasjonar som informasjonsfilter mellom folket og folkevalde, låg deltaking og at veljarane ikkje har informasjon til å opptre rasjonelt.

Også det ideelle byråkratiet kan perverterast mellom anna ved at byråkratane frigjer seg frå folkevald kontroll ved å dokumentere stor og deltaljrik kunnskap i sine tilrådingar som ikkje folkevalde har tid eller kompetanse til å kontrollere. Vidare kan byråkratiet perverterast med alliansar til interesseorganisasjonar og det kan reisast tvil om byråkratanes nøytralitet. For å hindre slike perverteringar kan det argumenterast for ein sterk sentralstat som kan fremme fri konkurranse, hindre monopoldanningar m.m.

Det offentlege si rolle i den ideelle modellen er å styre samfunnet utifrå dei folkevalde leiarane sine ønske, planar og visjonar om det gode samfunn. Det offentlege si maktorganisering er ordna gjennom det ein kallar den parlamentariske styringskjeda basert på maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitet. Staten styrer gjennom den parlamentariske styringskjeda, og har stor sentralmakt.

Men den moderne staten kan ifølgje mellom andre Olsen (1991) ikkje oppfattast i tråd med denne idealmodellen som ein suveren og einskapleg aktør som handlar gjennom eit lite tal institusjonar (parlament, eksekutiv, domstolar). I dei nordiske statane er politikkproduksjonen langt meir kompleks. Modellen krev at staten opptre som samfunnsarkitekt, men i dagens samfunn er det vanskeleg å tenke seg at staten oppnår tilstrekkeleg legitim makt over samfunnet til å innta den rolla.

Når det gjeld statens makt, står to prinsipielle syn mot kvarandre (Olsen 1991). Det eine synet forfektar verdien med suverene individ som treffer avgjerder på grunnlag av sine oppfatningar og tek sjølv ansvaret for resultatet. Politikk blir etter dette ein aggregeringsprosess og statens rolle bør vere svak. Det andre synet argumenterer for ein sterkare stat og for politikk som ein integreringsprosess. Politiske avgjerder bør treffast på grunnlag av kva som er sosialt akseptabelt ut frå felles moralske standardar. Det einskilde individet blir rekna som medlem av ein organisert politisk fellesskap, basert på felles moral, identitet og forståing av kva som er til felles beste. Samfunn der desse to prinsippa blir drivne til sin yttarste konsekvens, framstår som skremmebilde, i rekkefølgje som anarki med normoppløysing, og totalitære styre der den einskilde vilkårslaust må underkaste seg det kollektive.

Olsen (1991) påpeikar at moderne samfunn har lært seg å leve med dette dilemmaet med graden av kollektivitet og individualitet gjennom mellom anna utvikling av *institusjonar* som vektlegg omsynet til individuell autonomi og politisk autoritet på ulike måtar i ulike samanhengar. Det moderne samfunnet er dominert av institusjonelle blandingsformer. Han konkluderer si drøfting med at hovudutfordringa for dei nordiske landa er ikkje å reindyrke ideane om politisk autoritet og individuell autonomi, men å utvikle institusjonelle ordningar som kan bidra til samtidig å sikre:

- a) politisk autoritet sterk nok til å løyse fellesproblem gjennom kollektive vedtak og universelle ordningar
- b) individuell autonomi som gir stort rom for personlege val og individuell handling.

Vårt politiske styringssystem består av kompliserte nettverk av slike institusjonar som på ulike måtar definerer kva for deltakarar, interesser, verdiar, oppfatningar, ressursar og avgjerdsreglar som er obligatoriske, ønskelege eller akseptable. Institusjonane skaper mulegheiter for, men dei set også grenser for forfølging av eigeninteresser og utøving av fellesinteresser (Olsen 1991 og 1996).

Slike institusjonelle ordningar er dokumenterte i den førre maktutgreinga (NOU 1982:3). For å oppnå samfunnsmessig forsvarleg fordeling av ressursar som kapital, teknologi, natur, livskvalitet, medverknad m.m. mellom einskildindivid og mellom grupper innafor vårt samfunn har vi såleis opp gjennom tidene fått oppretta ulike styringssystem. Ifølgje Hernes (1978) har vi i vårt samfunn ikkje tre ideelle, men fire system som delvis overlappar kvarandre:

1. Prissystemet (marknadssystemet)
2. Den offentlege administrasjonen (forvaltningssystemet)
3. Forhandlingssystemet med organiserte interesser
4. Avgjerdssystemet i dei folkevalde organa

Dei fire systema har ulik maktbasis. Prissystemet har såkalla foretaksmakt basert på kontroll over kapital, teknologi og marknad. Det offentlege forvaltningssystemet eller byråkratiet har makt primært knytt til eit tildelt forvaltningsansvar over eit omfattande lov- og regelverk. Interesseorganisasjonar har makt basert på medlemstilslutning og oppnådde forhandlingsposisjonar. Dei har kjempa seg til posisjonar i det politiske systemet som gjer press og forhandlingskrav effektive. Dei folkevalde organa har makt basert på veljaroppslutning i eit demokratisk og parlamentarisk politisk system.

Mellom desse styringssystema er det utvikla institusjonelle ordningar, styringsformer og avgjerdsprosessar i skjeringpunkta som kan nemnast som gråsonene mellom folkevalde organ, forvaltning, interesseorganisasjonar og næringslivsinteresser. Det er i denne samheng vi bruker omgrep som forhandlingsøkonomi, blandingsadministrasjon og den segmenterte stat. Eit av dei særlege kjenneteikna er blandingsadministrasjonar der både organisasjonar og private foretak kjem med ved førebuing og med utforming av offentleg politikk. Anten som deltakarar ved forvaltning av offentlege goder eller dei får tildelt politisk-/administrative oppgåver (NOU 1982:3). Følgjande hovudkonklusjonar blir trekt. I tida etter krigen har statlege intervensjonar gjennom etableringar av forhandlingsarenaer fått stadig meir dominerande plass. På både statleg og lokalt nivå har "gråsonene" i makt- og styringssystema ekspandert på kostnad av innverknaden til den einskilde politiske aktør og styringssystem (Hernes 1978). Som ei følgje av den plass forhandlingsarenaene har fått i det totale styringssystemet, har (a) offentlege styresmakter skapt eit betre grunnlag for styring av kapital og marknadskreftene. Det har funne stad ei "marknadsforvitring og ei statsbygging" (Berrefjord og Hernes 1978). Men samstundes har (b) dei organiserte interessene i nærings- og arbeidslivet styrkt sin innverknad over dei politisk/administrative systema gjennom segmentert forhandlingsmakt (Egeberg, Olsen og Sætren 1978). Dei korporative innslaga i styringssystema har endra maktfordelinga i samfunnet (Veggeland 1983).

Men blandingsadministrasjonar er ikkje berre negative. Hernes (1978) argumenterer for at blandingsadministrasjonar kan oppfatast som alternativ til nasjonalisering av private foretak og til utviding av statsapparatet. Vidare gir blandingsadministrasjonar dei offentlege styresmaktene betre mulegheiter for å styre samfunnsøkonomien, samstundes som kollektiv aksjon kan gi den enkelt aktør mulegheiter til å overskride den individuelle avmakt som marknadene kan sette dei i. Han peikar også på at hovudutfordringa ein står overfor ved vekst i blandingsadministrative tiltak, er at dei vanlege effektivitetsføresetnaden i liberalistisk økonomisk teori ikkje lenger kan oppfyllast når marknadens frie spel blir avgrensa. Dette skaper problem for den offentleg politikken, fordi det så langt ikkje føreligg ein velutvikla teori for den nye institusjonelle blandingsøkonomien som har oppstått.

Det offentlege som moralsk fellesskap

Også i denne modellen står spørsmålet om forholdet mellom det offentlege og marknaden sentralt. Herunder i kva grad det offentlege kan intervenere marknaden og når det er legitimt. Politikken etter denne tradisjonen bygger på at det offentlege med folkevalde og tilsette har makt til å intervenere i marknadssystemet med mellom anna å endre rammevilkåra for foretak, institusjonar, lokalsamfunn m.m. (blandingsøkonomi). Følgjeleg blir det også fokusert på korleis det offentlege sine handlingar kan gjerast mest muleg effektive og korleis ein gjennom reformer kan gjere det offentlege meir perfekt for å oppnå dei overordna samfunnsmåla.

Det offentlege si rolle blir her oppfatta som ivaretaking av ein moralsk fellesskap bygd på sentrale verdiar som representativt demokrati, menneskerettar, samfunnsjustis, økonomisk vekst, oppretthalding av full sysselsetting, omfordeling av inntekter og partsoffentlegheit (Olsen 1988b). Det å skape konsensus om desse og andre verdiar blir sett på som ein kontinuerleg aktivitet.

Dei folkevalde leiarane har plikt til å forsvare sentrale verdiar og ta omsyn til kva som er best for samfunnet som heilskap. Administrasjonen blir ikkje sett på som eit nøytralt instrument for den folkevalde leiinga, men som berarar og forsvararar av egne verdiar. Endringar i administrasjonen blir som for andre endringar i samfunnet, sett på som ei stegvis tilpassing til skiftande problem og tilgjengelege løysingar. Reformar vil foregå langsamt og gjennom utvikling i den politiske kulturen og den moralske fellesskapen (Olsen 1988b).

Denne politikken er i vesentleg grad basert på korleis sentrale styresmakter oppfatar situasjonen, og på deira forslag til tiltak og endringar for å oppnå nasjonale overordna politiske mål som regional balansert utvikling, bevaring av busettingsmønsteret, økonomisk vekst m.m. (Friedmann 1987).

I politikktutforminga legg ein vekt på stimulering og hemming av utviklingsprosessar som går føre seg i samfunnet. Med utgangspunkt i det ein oppfatar som allment aksepterte overordna mål, gjer makthavarane små steg i ulike retningar for å arbeide seg fram mot desse måla. Sjølv om det på nasjonalt nivå kan vere stor semje om måla for dei ulike politikkområda, kan likevel gjennomføringa bli noko anna fordi aktørar som skal sette i verk tiltaka og endringane gjerne utviklar egne verdiar, tolkingar og forståingar som i handling kan føre oss bort frå dei overordna måla (Olsen 1988b).

Ein avgjerdstakar som ønsker at andre (og i prinsippet underordna eller sideordna) skal gjere som han vil, må stimulere vedkomande til dette gjennom løn for "riktig" handling og "straff" for handlingar som ikkje kan akseptrast. Dermed kan eit slikt styringssystem føre til

samordning der kommando ikkje nyttar. Framleis føreset ein ei sentralmakt eller eit organ med samordningsansvar, men makta som trengst, er langt mindre enn det som trengst ved kommandostyring. Ein har makt i kraft av dei midlar ein kan nytte som krav eller støtte. I slike situasjonar kan også ressursar som informasjon og kunnskap med framstilling av mulege avgjerder og konsekvensar av slike fungere samordnande. Ein oppfordrar i kraft av meir kunnskap enn andre, og at ein har autoritet i kraft av dette.

Boks 3.2: Staten som moralsk fellesskap

Institutional State Modell

1. Staten utviklar og vedlikeheld politisk og moralsk orden, administrasjonen forsvarer ordenen og individuelle rettar, folket er borgarar med rettar og pliktar definert av staten
2. Organisasjonar utviklar seg over tid i ein naturleg og historisk prosess
3. Organisasjonar blir vurdert etter deira effekt på meningsstrukturar og normer
4. Organisasjonar er ein uavhengig "domsstol" forankra i ein moralsk orden
5. Autonomi er rettferdiggjort gjennom felles normer om ikkje innblanding
6. Endering er avhengig av ein historisk prosess, og for det meste av endringar i styringsverket

Innafor definerte politikkområde skjer det ei profesjonalisering av dei tilsette. Dels fordi utdanningssystemet også er inndelt på same måte, og dels fordi ein gjennom arbeidet blir sosialisert inn i etatane gjennom at ein lærer kva for kunnskap som er viktig og kva for handlingar som er akseptable. Denne læringa skjer også i stor grad hos dei folkevalde. Systemet gir dermed ei profesjonalisering som vektlegg administrasjonen sine verdiar, haldningar, handlingar m.m. og som påverkar dei folkevalde sin allmenne sunne fornuft.

Det offentlege som forhandlingspartner

Heller ikkje etter denne modellen for politikkdanning har det offentlege maktmonopol i samfunnet. Det finst andre konkurrerande, legitime og delvis autonome aktørar som forhandlar utifrå makt. Dei folkevalde leiarane har ikkje åleine den makt som skal til for å styre samfunnsutviklinga. Det å vinne eit val sikrar autoritet på einskilde område og ein plass i maktstrukturen. Skifte av folkevalde leiarar i slike samfunn har innverknad på endringar i politikken, men det har også andre skifte av aktørar (Olsen 1988b).

Det offentleg blir ikkje oppfatta som samordna, men er å likne med eit mangehauda troll med ulike behov, ønske og ressursar. Aktørane både i og utanfor det offentlege handlar kalkulerande utifrå standplass, m.a. profesjons-, fagforeinings- eller lokalinteresser.

Vidare er det slik at organiserte interesser får rett til deltaking både i førebuing, avgjerdstaking og gjennomføring av politikken. Gjennom slike ordningar blir gjerne alle styringssystema delaktige i politikktutforminga innanfor avgrensa politikkområde. Dersom dei

ulike styringssystema innafor politikkområda har utvikla stor grad av semje om korleis situasjonen er, korleis den bør vere, om korleis dette kan oppnåast og ikkje minst at dei skjermar seg frå innverknad frå andre med avvikande oppfatningar, seier vi gjerne at det har utvikla seg *segment*. Eit typisk slikt døme er landbrukssegmentet, men det finst også andre politikkområde med segmenterte trekk. Slike døme er fiskeripolitikken, skulepolitikken og helsepolitikken.

Boks 3.3: Staten som forhandlingspartner

Corporate-Pluralist State Modell

1. Staten er ein arena for forhandling og konfliktløsning, administrasjonen forsvarer bestemte interesser, folket er medlemmar av formelle organisasjonar
2. Organisasjonar veks fram av forhandlingar og kamp mellom interesser
3. Organisasjonar blir vurderte etter kven får kva
4. Organisasjonen som eit kollegium med interesse-representasjon forankra i eit korporativt og pluralistisk nettverk
5. Autonomi er rettferdiggjort gjennom realpolitikk, eller fordelinga av interesser og makt
6. Endringar er avhengige av endringar i makt, interesser og alliansar

Langt vanskelegare er det med problem som vil krevje medverknad frå fleire slike segment for å finne løysing. Typisk er det at mykje av regional- og distriktpolitikken har slike trekk. Aktive endringstiltak vil krevje engasjement og virkemiddel frå mest all offentleg verksemd på kommune-, fylkes- og statsnivå og må også omfatte privat verksemd. Målt i pengar utgjer sjølve regionalpolitikken berre ein liten brøkdell av pengane i sektorpolitikken, difor blir den regional- og distriktpolitiske profilen av sektorpolitikken svært viktig for lokalsamfunna.

Reelle forhandlingar forutset at dei som forhandlar, har om lag lik makt, elles vil forhandlingane kunne få preg av maktutøving og til dels direkte manipulering. I mange høve er det opplæring eller manipulering som sett frå styresmaktene er det ein ønsker. I dette ligg det ein kan kalle nivåintervenering der overordna styresmakter deltek i forhandlingar med krav og støtte for å få underordna til å oppføre seg slik styresmaktene ønsker. Påverking kan også skje i kraft av kunnskap og naturleg autoritet. Om ein person gjennom sin kunnskap og erfaring har ein slik posisjon at andre stolar på dei råd dei kan få frå vedkomande, skal det mykje til før ein handlar på andre måtar. Dette er ein posisjon aktørar kan ha i kraft av si plassering, sine kvalifikasjonar og si planlegging.

Staten som supermarknad

Modellen om staten som supermarknad kan knytast til mobiliseringstradisjonen som vektlegg fridom og sjølvstyre for folket og sterk avgrensing av det offentlege sine oppgåver. Oppfatninga er at det offentlege skal sørge for gode rammevilkår for borgarane, men elles gjere minst muleg. Staten blir oppfatta som ein aktør saman med mange andre aktørar på dei

politiske arenaene. Oppgåver som peiker seg ut for det offentlege, er ”nattvektaroppgåver” som ytre forsvar og indre ro og orden. Det offentlege blir etter denne modellen i stor grad eit resultat av krefter i omgivnaden på den måten at det offentlege sine oppgåver er å produsere tenester på den mest effektive måten og tilpasse seg til skiftande behov, ønske og ressursar i samfunnet. Konkurransen er hovudfaktoren for å sikre fleksibilitet, tilpassing og innovasjon. Men for dei nordiske landa treng dette ikkje bety å vende tilbake til ein nattvektar- eller laissez-faire stat som vi kjenner frå tidlegare tider (Olsen 1988b). I så fall må vi også bygge ned mange institusjonelle ordningane der kollektiv autoritet og individuell autonomi blir balansert, til dømes forhandlingsøkonomiar og blandingsadministrasjonar.

Boks 3.4: Staten som supermarknad

Supermarket State Modell

1. Staten er ein serviceprodusent og garantist for dei store ”nødvendigheiter”, administrasjonen utfører serviceproduksjonen, folket er suverene konsumentar eller klientar
2. Organisasjonar blir forma av krefter i omgivnaden, evolusjon avgjer overleving
3. Organisasjonar blir vurdert etter deira økonomi, effektivitet, fleksibilitet og evne til å overleve
4. Organisasjonen er eit samarbeid som konkurrerer i ein marknad
5. Autonomi er rettferdiggjort gjennom evna til å overleve
6. Endringar er avhengige av graden av stabilitet og endringar i omgivnaden

Etter denne modellen blir det nasjonale nivået i styringsverket avgrensa til å hjelpe lokalnivået til sjølvhjelp. I sjølvhjelpsstrategiar er ein oppteken av dei ulike institusjonelle ordningar som kan hemme og fremme lokale utviklingsprosessar, men har ikkje udifferensiert nedbygging av statens rolle som overordna mål. Sentralt i arbeidet med utvikling av sjølvhjelpsstrategiar står motarbeiding av den skeive fordelinga av gode og byrder mellom sentrum og periferi.

Johan Galtung er ein av dei som internasjonalt har hatt mykje å seie for utviklinga av sjølvhjelpsstrategiar (Galtung 1974, 1975 og 1980, og Galtung, O’Brien & Preiswerk 1980). Han reknar sjølvhjelp som ein strategi for å bygge ned vertikale strukturar og prosessar og dermed legge til rette for meir eigenbasert utvikling. Sjølvhjelp er for han ein måte å motverke sentrum□periferi-formasjonar, inkludert støttemekanismar for penetrasjon, fragmentering, marginalisering og segmentering. Galtung argumenterer for at sjølvhjelp ikkje treng føre til isolasjon og manglande samarbeid, men heller innebære bryting av undertrykkande mekanismar og omstilling til likeverdige samarbeid mellom grannar på alle nivå.

Dette må ifølgje sjølvhjelpsstrategien gjerast ved nedbygging av *alfastrukturar* og oppbygging av *betastrukturar* for å bruke Galtungs terminologi. Alfastrukturen er det moderne samfunnets hierarkiske og vertikale strukturar med eit sterkt sentrum og ein utbytta

periferi. Betastrukturen er motsatsen med honnørord som balanse i bytte, horisontal arbeidsdeling, sjølvstende, solidaritet, deltaking og integrasjon. Alfa- og betastrukturane har sine sterke og svake sider, og sentralt i sjølvhjelpsstrategien står det å sameine det beste frå kvar av dei:

- Alfastrukturen bør byggast ned til det minimumet som trengst for m.a. å stimulere og kontrollere samhandling, kunnskapsutveksling, og for å kompensere for ulikskap i ressursar og ujamn fordeling av levekår. Alfastrukturar bør vere under demokratisk kontroll og ikkje under kontroll av eigenutpeika elitar.
- Betastrukturen bør styrkast med utgangspunkt i periferiane gjennom m.a. lokal målformulering, iverksetting og kontroll over grunnleggande behovstilfredsstilling.

Det må òg vere ei kopling mellom dei to strukturane. Alfastrukturen er ein viktig føresetnad for at betastrukturen kan fungere, mellom anna ved at det på nasjonalt plan blir formulert politikk og løyvd økonomiske midlar som gjer betastrukturen levedyktig.

I litteraturen ser ein gjerne at det blir opprekna fleire krav som bør vere oppfylte for at sjølvhjelpsstrategien skal bli verksam. Men desse synest delvis å overlappe kvarandre alt etter korleis omgrepa blir brukte. Den sentrale budskapet i sjølvhjelp synest å vere:

- Det er viktig at personane i periferien har sjølvtilitt nok til å *motstå* presset om tilpassing til samfunnet sine plikt- og kvalifikasjonsnormer slik sentrum bestemmer det. Periferien må sjølv vere i stand til å trekke opp *ønske* for framtida gjennom visjonar og konkrete mål basert på egne verdiar og oppfatningar om det gode samfunn. Vidare må periferien vere i stand til å påverke og endre nasjonale og internasjonale lov- og regelverk, avtalar og andre maktstrukturar som hindrar ei fornuftig lokal utnytting av egne ressursar.
- Det er viktig at ein ikkje passivt tilpassar seg dei dominerande strukturane og prosessane i samfunnet, men at ein sjølv viser *vilje* til å påverke utviklinga. Dette inneber at ein er uredd og er motivert til å stå fram og forsvare verdiar mot ideologiske overgrep.
- Det er viktig at ein er *mest muleg sjølvforsynt* med varer og tenester som kan tilfredsstille det ein oppfattar som grunnleggande behov. Slik eigenproduksjon gir sjølvstende frå andre. Hovudinnhaldet i sjølvhjelpsstrategien er at ein skal streve etter å utnytte lokale, regionale og nasjonale ressursar, både menneskelege og materielle, og primært på lågast muleg nivå.

Sjølvhjelp vil seie at ein skal bruke lokale avgjerder, kompetanse, kreativitet, motivasjon, råvarer, kapital, teknologi m.m. på ein optimal måte for å tilfredsstille egne behov. Utover dette skal ein søke etter likeverdige samarbeidspartnerar, slik at ein kan utfylle kvarandre sine ressursar og supplere produksjonen utan at det oppstår nye sentrum-periferi-relasjonar mellom partnerane. Dette kallar ein i sjølvhjelpsterminologien for *konsentrisk solidaritet*. Ei hovudutfordring innafor sjølvhjelpstenkinga er korleis opparbeide felles erkjenning av situasjonen, semje om mål og middel, fordeling av goder og byrder mellom samarbeidspartnerar og dermed legge grunnlaget for konsentrisk solidaritet. Tanken er at solidariteten skal gro fram av erkjenning i lokalsamfunna, og ikkje kome som resultat av pålegg ovafrå.

Men samfunn kan ha mange ulike aktørgrupper med ulik maktbasis og maktmiddel som dei utnyttar i konkurransen om politisk innverknad.

- Dei demokratiske organa kan m.a. avgjere saker etter gjeldande lov og regelverk, dei kan vedta eigne regelverk og planar, og dei kan vedta løyvingar og avgifter.
- Interesseorganisasjonar kan fremme sine interesser gjennom aksjonar av ulike slag, gjennom representasjon m.m.
- Dei byråkratiske organa kan i samsvar med lov, regelverk og planar utøve kontroll og kan tildele ressursar innan fastsette delegasjonsfullmakter
- Dei private og offentlege foretaka kan utøve makt ved vekst, planlegging, konkurranse, forpliktande avtalar, koalisjonar, fusjonering m.m.

Kvar av desse aktørgruppene tilhøyrr arenaer med grader av autonomi knytte til grad av fridom til å velje verkemiddel og grad av fridom til å fastsette mål (Kjellberg 1980). Det er likevel slik at denne strukturelle makta som aktørane har etter posisjonen i styringsverket, må sjåast i samheng med aktørane sine haldningar, meiningar, verdioppfatningar m.m. Ofte blir det sagt at den strukturelle makta kjem til syne gjennom den viljestyrte makta hos aktørane.

Mange av dei prinsipielle avgjerdene i samfunnet blir fatta i dei felles arenaene mellom styringssystema og statsnivåa. Dersom ein aktør ønsker eller må treffe vedtak som går ut over rammene for sitt aktuelle sjølvstyre, er prinsippet at vedkomande må oppnå aksept med andre aktuelle styringsnivå og styringssystem. Ein må ut på det vi vil kalle informasjons-, vedtaks- og samhandlingsarenaene. Resultatet kan bli både semje og usemje, og treng nødvendigvis ikkje føre til styrka solidaritet og nettverksbygging.

Prinsippet om konsentrisk solidaritet må oppfattast som eit relativt omgrep. Når vi her drøftar lokalsamfunnets rolle, bør ein også vere klar over at tilsvarande drøftingar kan gjerast for dei andre styringsnivåa. Vidare er det slik at det ikkje kan trekkast opp evigvarande grenser for funksjonsfordeling mellom nivåa, men at ein må vere innstilt på justeringar og større endringar i takt med andre utviklingstrekk i samfunnet.

Styrking av slikt horisontalt samarbeid krev *desentralisering av politisk makt og brei deltaking* i informasjons-, avgjerds- og samhandlingsarenaer på lokalt nivå, slik at korkje sentrale eller lokale sjølvopnemnde maktelitar kan dominere i politikktutforminga. Det er folket sjølv som må ha kontrollen over eiga utvikling innafor rammene av ei folkestyrt lokal, regional, nasjonal og global koordinering. Men mellom desse nivå kan det sjølvstilt vere både samanfallande og sprikande interesser.

For styrkinga av dei lokale politiske arenaene er det viktig at deltakarane på arenaene er tilnærma like autonome i høve til eigne sentrale styringsorgan. Dette inneber at makt og ansvar bør ha tilnærma likt omfang i forvaltninga: hos dei folkevalde, i interesseorganisasjonar og i private og offentlege foretak. Teoretisk kan ein tenke seg at ved tiltak som føreset samhandling mellom fleire av styringssystema, er det nok at berre eitt av systema manglar delegasjonsfullmakter til at informasjons- og vedtaksarenaene blir flytta opp til dette overordna nivået.

Sjølv om det i vårt land for tida er politiske signal om både desentralisering, delegering og styrking av lokaldemokratiet, er maktstrukturen framleis topptung slik at statsnivået representerer den viktigaste nasjonale politiske arenaen. Sett frå periferien sin synsstad inneber dette sjølvstilt behov for auka deltaking på dei sentrale arenaene og opparbeiding og styrking av regionale arenaer som motvekt til dei sentrale. Dette siste er avhengig av m.a. levande lokaldemokrati og desentralisering av makt og ansvar, og av grenseoppingar

mellom nasjonal kontroll med vekt på standardløyisingar og lokal fridom med høve til lokalt tilpassa løysingar.

Organisasjonsperspektiv på forvaltninga

Oppfatning av organisasjonar

Korleis organisasjonar blir oppfatta og tolka, avheng av kva ein vektlegg. Ulik vektlegging har gitt opphavet til mange teoretiske retningar. Poole and Van de Ven (1989) argumenterer for å sjå teoriane meir i samanheng, og å analysere organisasjonar med eit teoretisk grep. I organisasjonsteorien har ein tradisjonelt knytt samanhangar mellom mikronivå og individuell handling, og mellom makronivå og strukturar i sosiale system (Poole and Van de Ven 1989, Astly and Van de Ven 1983). Tradisjonelt har det vore vanleg å studere organisasjonar på mikronivå som individuelle lukka eller berre delvis opne system. I makronivå-granskingar ser ein på populasjonar av organisasjonar, og ein føreset at det samla for populasjonane finst ein kompleksitet og dynamikk som ikkje blir oppdaga når ein studerer dei som individuelle organisasjonar. Organisasjonar blir i slike granskingar oppfatta som opne system som påverkar og påverkast av omgivnaden. Dei refererte forfattarane argumenterer for utviding av denne forståingsramma og introduserer ei firedeling av organisasjonsteoriar basert på dikotomiane mikro/makro og voluntarisme/determinisme.

Tabell 3.4: Perspektiv og debattar i organisasjonsteorien

Basert på Astley og Van de Ven (1983)

	Handling som viljestyrt åtfærd Voluntarisme	Handling som reaksjonar på krefter Determinisme
Mikronivå Einskild- organisasjonar	Strategisk val- synsmåte Strategic-choice view Schools: Action theory, contemporary decision theory, strategic management	System-struktur- synsmåte System-structural view Schools: Systems theory, structural functionalism, contingency theory
Makronivå Populasjonar og fellesskap av organisasjonar	Kollektiv handling- synsmåte Collective-action view Schools: Human ecology, political economy, pluralism	Naturleg utval-synsmåte Natural-selection view Schools: Population ecology, industrial economics, economic history

Strategisk val-synsmåte. Her blir folk og deira relasjonar organiserte og sosialiserte til å iverksette avgjerdene og fremme ønska til dei som har makt. Endringar blir vedtekne og uttrykker meiningane til dei som har makt. Organisasjonsåtfærdar er målrasjonell og autonom, og leiarane prøver å vere proaktive.

System-struktur-synsmåten. Her blir roller og posisjonar plasserte i hierarki med sikte på å vere eit effektivt system. Endringar i form av oppdeling og integrering skjer som tilpassing til omgivnaden, teknologi, storleik og ressursbehov. Organisasjonsåtfærdar er deterministisk, påtvungen og tilpassande, og leiarane blir ofte reaktive.

Kollektiv handling-synsmåten. Struktura er ein fellesskap eller nettverk av delvis autonome grupper som samhandlar for å påverke deira kollektive omgavnad, reglar, mulegheiter.

Organisasjonsstrukturen skal frigjere og utvide individuell handling samstundes som den kontrollerer kollektive handlingar. Endring skjer gjennom forhandling, konflikt, mekling, kompromiss og gjensidig tilpassing. Organisasjonsatferda er fornuftig, kollektivt konstruert og framforhandla orden. Leiarrolla er interaktiv.

Naturleg utval-synsmåten. Strukturen legg vekt på konkurranse og at innebygd kapasitet kan definere nisjar der ein kan eksistere. Næringsstruktur og teknologisk struktur er determinisert. Endring skjer som naturleg evolusjon avhengig av endringar i omgivnaden, seleksjon og forvaring. Den økonomiske omgivnaden avgjer retning og omfanget av organisasjonsveksten. Organisasjonsatferda er tilfeldig, naturleg og avhengig av omgivnaden. Leiarrolla blir av den grunn ofte inaktiv.

Forvaltningsformer og preferansar

Ei tilsvarande klassifisering blir nytta av Scott (1998), og Bukve (1997) har brukt den som basis for si drøfting av forvaltningsformer, sjå tabell 3.5 :

Tabell 3.5: Organisasjonsperspektiv på forvaltninga

Basert på Scott (1998), Bukve (1997) m.fl.

	Lukka system	Opne system
Rasjonelle modellar (formelle sider)	Forvaltninga som rasjonell maskin Dvs. eit effektivt instrument for måloppnåing som er styrbart frå toppen	Forvaltninga som tilpassa organisme Dvs. eit avgrensa rasjonelt mål-middel system i opne omgivander
Naturlege modellar (uformelle sider)	Forvaltninga som sjølvgrodd struktur Dvs. dominert av uformelle strukturar som er lite styrbare gjennom formelle vedtak	Forvaltninga som multiaktør-system Dvs. meir eller mindre sjølvstendige aktørar som til dels er i strid med kvarandre

Med utgangspunkt i Strand (1985) sine omgrep standardiserings-, hjelpe- og sjølvhjelpsolitikk drøftar Veggeland (1983) ulike forvaltningsmodellar. Han føreset at standardiserings- og hjelpefunksjonen i lokalforvaltninga er knytt til rutine- og klientadministrativ kapasitet, og at sjølvhjelpsfunksjonen er knytt til utvikling av kompetanse- og korporativ-administrative organ. Ved å sette omgrepsspara byråkratisk regelorientert og blandingsadministrativ skjønnsorientert opp mot politiske preferansar og foretakspreferansar, får han firefeltstabell 3.6.

Tabell 3.6: Forvaltningsformer og preferansar

Basert på Veggeland (1983)

Preferansar Forvaltningsform	Politiske preferansar	Føretakspreferansar
Byråkratisk regelorientert	Rutineadministrasjon	Klientadministrasjon
Blandingsadministrativ skjønnsorientert	Kompetanseadministrasjon	Korporativ administrasjon

Rutineadministrasjonen skjer innan rammene av byråkrati som ideelt styrings- og forvaltningssystem der kravet er at rutineadministrativt personale skal handle på vegner av politikanane og skal vere verdinøytrale. Rutineadministrasjonen kontrollerer og regulerer marknadskreftene gjennom standardiserte ordningar og regelverk som konsesjonslov, etableringslov, skattelov, subsidie- og tilskotsordningar, kvoteordningar og lisensordningar. Rutineadministrasjon er godt utbygd både lokalt og sentralt og blir grunnlagt utifrå det overordna målet om likebehandling gjennom standardisering av avgjerder. Veggeland viser til at forskingsresultat tyder på at regelorientert forvaltning av offentlege verkemiddel i utstrekkt grad kan føre til ulikebehandling. Tendensen er at dei klientane som kjenner ordningane, som har kapasitet til å oppsøke forvaltninga, som har makt og ressursar, vil oppnå mest frå dei offentlege ordningane (Sørli 1978, Spilling og Veggeland 1981). Rutineadministrasjon blir pervertert og partisk, dermed oppstår det ein kan kalle *klientadministrasjon*. Regelbindinga gjeld framleis og forvaltninga fungerer som ikkje oppsøkande, men den har opna seg for klientkontakt og konsultasjonar. Den lar seg påverke i sine avgjerder og regelverkspraksis.

Veggeland hevdar vidare at ei aktivisering av forvaltninga mot skapande marknadsaktivitet, mot meir tiltaksretta intervensjonar, krev andre forvaltningsformer. Han hevdar at den blandingsadministrative og skjønnsorienterte forvaltningsforma supplerer kvarandre. Blandingsadministrasjon gjer det muleg for styresmaktene å få betre styring med økonomien samstundes som det gir produsentane gjennom kollektiv aksjon høve til å overskride den individuelle avmakta som marknaden set dei i.

Kompetanseadministrasjonen er tiltaksretta, den har i seg føresetnader for å verke kreativt og problemløysande, men kan ha problem med å forplikte sine klientar. Innafor kompetanseadministrasjonar kan ein prøve å oppnå dette gjennom utvikling av felles mål, binding til andre interessantar, sosialisering gjennom utdanning og opplæring, men koplingane må likevel oppfattast som lause. Koplingane kan bli sterkare gjennom intern pervertering og gå over til det som blir nemnt som *korporativ administrasjon*. Denne forma for blandingsadministrasjon forpliktar dei interessene som er med gjennom institusjonalisert representasjon.

Standardar kan gjelde både territorielt og funksjonelt og kan truleg best forvaltast av eit regelorientert byråkrati. Blandingsadministrasjonar kan meir ha lokal mobilisering og sjølvhjelp som siktemål, og kan ha større rom for nytenking og kreativitet. Denne

forvaltningsforma har difor langt større føresetnader for å oppdage og medverke til å løyse problem som er sektorovergripande, eller som best kan løysast i samarbeid mellom fleire geografiske einingar som lokalsamfunn eller kommunar.

Eg oppfattar i samsvar med Veggeland (1983) dei skjønnsorienterte blandings-administrasjonane som supplement til dei byråkratisk regelorienterte. Ei viktig grunngeving for dette standpunktet er at det i samfunn alltid vil vere behov for å definere standardar for offentlege ytingar, men samstundes kan det vere behov for skjønnsvurderingar for å gi rom for kreativiteten i samfunnet.

Identifisering av regionale utviklingsstrategiar

Oppsummert kan ein seie at dimensjonane tid og rom er gjennomgåande i drøftinga ovafor.

- *Romdimensjonen* kan knytast til dikotomiseringa mellom opne og lukka system, eller voluntarisme versus determinisme, eller endogen og eksogen forklart utvikling som ein gjerne nyttar i teoriar om regional utvikling. Her er graden av ekstern påverknad av individa sin frie vilje til realisering av eigen nytte som er avgjerande for klassifiseringa.
- *Tidsdimensjonen* kan knytast til det gjennomgåande skillet mellom instrumentell og det kommunikativ rasjonalitet, mellom det rasjonelle og naturlege, eller det styrte og det grodde, eller mellom det byråkratiske og skjønnsorienterte. Her er det spørsmål om graden av sannsyn i kausalsambanda mellom årsak og verknad, og i kva grad desse kan nyttast som middel til å nå mål. Dersom ein har slik kunnskap, kan dette gi makt til styring av utviklinga. Dersom ein ikkje har slik kunnskap, blir det aktørane si erkjenning av kva som kan verke som fornuftig der og då, som blir avgjerande for val av handlingar.

Om vi går attende til drøftinga i kapittel 1 av regional politikk for spreining og regional politikk for nyskaping, og ser dette i høve til lukka og opne system, vil eg definere fire former for regionale utviklingsstrategiar, sjå tabell 3.7.

Tabell 3.7: Politiske strategiar for regional utvikling

	Endogen Lukka system Voluntaristisk	Eksogen Ope system Deterministisk
Spreiing av aktivitet Rasjonell Instrumentell	Vekstsenterstrategien	Akkvisasjonsstrategien
Skaping av aktivitet Naturleg Kommunikativ	Klyngestrategien	Mobiliseringsstrategien

Det vi kallar *vekstsenterstrategien*, føreset at ein gjennom nokre få avgjerder kan skape ein sjølvforsterkande vekstprosess i bestemte utpeikte område. Gjennomføringa av ein slik strategi krev sterk samfunnsstyring. *Akkvisasjonsstrategien* tar også sikte på å få til spreining av

aktivitetar mellom regionar. Strategien føreset at ein på rasjonelt grunnlag kan peike ut og dra aktivitet mot bestemte område. I alle fall er kravet at ein kjenner til dei faktorane foretaksleiarane vurderer i sine lokaliseringsval, og at ein prøver å påverke desse faktorane gjennom tilrettelegging. *Klyngestrategien* for utvikling av industrielle distrikt, bransjekonsentrasjonar, kluster m.m. føreset medverknad frå mange aktørar i lokalsamfunnet. Det blir lagt opp til offentleg engasjement på viktige felt. Engasjementet er gjerne avgrensa til bestemte prosjekt, som etablering av nettverk mellom foretak og etablering av ulike servicesentra. Strategien for *ressursmobilisering* er forsøk på meir total omforming av samfunna ved hjelp av brei deltaking og utnytting av alle typar ressursar. Mobiliseringa må oppfattast som ein kontinuerleg endringsprosess der aktørane lærer gjennom deltaking. Den overordna samfunnsstyringa blir føreset å vere avgrensa med fokus på dei store overløke problema.

Vekstsenterstrategien

Politikk for vekstsenter er basert på analysetradisjonen som vektlegg nytteorienterte frie aktørar, rasjonelle avgjerds- og planleggingsprosessar, sterk nasjonal styring og rutineadministrasjonar. Utviklingsstrategien bygger på at staten har kommanderende makt over samfunnsaktivitetar. Modellen med den samfunnsstyrande stat er basert på avgjerdstaking der staten si rolle er å styre samfunnet ut frå den politiske leiinga preferansar, planar og visjonar om det gode samfunn. Det å vinne val gir den folkevalde leiinga autoritet til å opptre som samfunnsarkitektar. Administrasjonen blir sett på som nøytrale instrument for dei folkevalde. Sjå elles Østerud (1979), Bjerve (1989) og Slagstad 1998).

Formålet med denne politikken er å skape agglomerasjonsprosessar på bestemte stadar. Det inneber at offentleg innsats i ein periode skal skape ein sjølvforsterkande vekst utan behov for vidare stor offentleg innsats. For å få til slik sjølvgenererande vekst er det ikkje nok å samle meir eller mindre tilfeldige foretak i eit område. Vekstsentra må ifølge Perroux (1955) ha aktive einingar til stades. Det vil seie foretak i bransjar med nye produkt eller nye produksjonsprosessar. Nye vekstpolar blir først og fremst etablerte i periodar når nye bransjar veks fram eller når gamle bransjar blir revitaliserte (Asheim og Isaksen 1997). Møbelindustrien på Sunnmøre og elektronikkindustrien i Horten er to norske døme på nye bransjar som voks fram i periodar med slike strukturelle endringar i næringslivet. Derimot kan ikkje dei arbeidsintensive einingane og filialane som blei lokaliserte til distrikta i den stabile vekstperioden på seksti- og syttitalet, reknast som slike aktive einingar. Dei kan difor vanskeleg danne grunnlag for såkalla lokaliserte vekstpolar.

Praktiseringa av ein slik politisk modell har kome til uttrykk i mellom anna forsøka med vekstsenter, utflytting av statsinstitusjonar, store olje- og gassanlegg på land m.m. Erfaringane med vekstsenter i Noreg viser at staten makta å fatte vedtak som inneber utpeiking av noko som kan kallast små vekstsenter, men at staten ikkje har makta å bruke sterke nok verkemiddel til å omfordele aktivitet til sentra. Vi kan i dag konstatere at vekstsenter ikkje fekk tilstrekkeleg politisk oppfølging for å lukkast. Vidare kan vi trekke fram at utflytting av statsinstitusjonar som også krev utøving av politisk makt, heller ikkje har fått noko stort omfang, hovudsakleg grunna motstand frå dei tilsette i institusjonane.

Imidlertid har tankegodset om vekstsenter fått fornya interesse i den nye regionalpolitikken, men no i form av byar og tettstader som kan fungere som motorar for regionen si utvikling og som lokaliserte nodar i globale nettverk. I norsk politikk kjem dette til uttrykk i såkalla abs-regionar som betyr felles arbeids-, bu- og serviceregionar rundt byar og tettstader der

befolkninga og næringslivet har tilgang til varierte arbeidsmarknader og tilbod av tenester (St.meld. nr. 34 (2000-01)).

Akkvisisjonsstrategien

Politikk for akkvisisjon er basert på reformtradisjonen og kan kjenneteiknast ved inkrementalisme, staten som moralsk fellesskap og kompetanseadministrasjonar. Tradisjonen føreset stor allmenn og stabil oppslutning om nokre få overordna politiske mål som full sysselsetting og at vekst kan omfordelast frå sentrum til utkantane. Staten er her å oppfatte som moralsk fellesskap bygd på tradisjonar nedfelt i verdssystem og institusjonar som gir reglar om riktig og god åtferd. Statens oppgåve er å garantere den moralske og politiske orden, og den oppgåva kan omfatte det meste av samfunnslivet eller berre delar av det. Administrasjonen blir oppfatta som berarar av eigne verdjar og preferansar, og ikkje som eit nøytralt instrument. Utviklinga blir ikkje sett på som eit resultat av leiaranes langsiktige planar, men som ein stegvis tilpassing av skiftande problem og løysingar. Men når vekst i sentrum ikkje skaper pressproblem der, er det vanskeleg å få allmenn oppslutning om utjamning av veksten mellom sentrum og utkant.

Utøving av denne politikken har danna sentrale rammevilkår for utviklingsmulegheitene i samfunna så langt. Men dei overordna måla synest ikkje vere så eintydige og aksepterte som i perioden like etter siste krigen. Økonomisk vekst og utvikling blir sett opp mot vern, økologisk berekraftig utvikling og andre verdjar. Difor framstår styringsverket med fleirtydige og til dels motstridande styringssignal. Dette gjeld sjølvsagt mest mellom definerte politikkområde, men også innafor politikkområda.

Bakgrunnen for denne strategien er at foretak sine lokaliseringsval kan påverkast gjennom endring av lokaliseringsfaktorar. Det vil seie regional ulikskap og konkurranseulemper kan kompensera. Utbygging og drift av allmennyttige infrastrukturtiltak som vegar, bruer, kaier, flyplassar, post, telekommunikasjonar og institusjonar for utdanning, forskning, helse m.m. er ein viktig del av samfunnets tilrettelegging for regional utvikling. Felles for desse er at dei tilhøyrrer ulike sektorpolitiske område, og for regionar blir følgjeleg dei sektorspesifikke politiske profilane avgjerande for kva tilgang og nytte dei får av infrastrukturen. Fleire av desse produksjonane har blitt delvis fristilte frå staten eller privatiserte, dette kan ha store konsekvensar for utkantar med omsyn til prising av tenestene og tilgjengeligheita (Berg 2000).

Av verkemidla i distriktpolitikken kan dei generelle verkemidla grupperast under den tradisjonen. Med generelle verkemiddel meiner vi ordningar som ikkje føreset individuell søknadsbehandling. Eksempel på dette er geografisk differensiering av skattar, avgifter og subsidiar. Desse blir føresett å gi distriktpolitisk effekt dersom aktørane tilpassar seg på ein rasjonell måte. Dei generelle verkemidla bør baserast på langsiktige mål slik at aktørane kan feste tillit til at omlegging av eiga åtferd blir premiirt. Dette er i tråd med føresetnadene for inkrementalistisk planlegging og reformtradisjonen. Det ligg likevel ein fare i at desse verkemidla kan fremme tilpassingar som ikkje er foreinlege med måla.

Klyngestrategien

Politikken i denne strategien er basert på læringstradisjonen og kan kjenneteiknast med forhandlande aktørar, brukardeltaking og klientadministrasjonar. Tradisjonen tillegg staten ei forhandlande, og dermed svakare politisk rolle enn dei to førstnemnde tradisjonane. I modellen for den forhandlande stat blir det stilt spørsmål ved oppfatninga om statens maktmonopol og føresetnaden om staten som sentralisert, samordna og differensiert frå andre

samfunnsorganisasjonar. Det finst etter denne modellen fleire konkurrerende, legitime autoritets- og maktsentra som forhandlar utifrå gruppestyrke og eigeninteresser. Dei folkevalde leiarane har ikkje autoritet eller makt til å styre samfunnsutviklinga, men vil gjennom mellom anna maktutøving prøve å rettleie aktørane. For å opprette kontakt mellom aktørane må det skapast forhandlingsarenaer. Offentlege selektive økonomiske verkemiddel kan ha slike arenabyggande verknader. Desse verkemidla kan vere retta inn for å stimulere til utvikling på ulike nivå og i ulike sektorar.

Til dei regionretta verkemidla kan nemnast midlar til regional omstilling. Til foretaksretta midlar kan nemnast Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND), kommunale næringsfond/kraftfond og bygdeutviklingsmidlar. Til dei meir individretta midlane kan nemnast etableraropplæring. Felles for desse ordningane er at dei skaper arenaer og gjensidig avhengigheit mellom givar og mottakar. Det eksisterer vanlegvis tidspress hos givaren om å få fordelt midlane, og tidspress hos mottakaren om å få realisert prosjekta. Mottakarane kan vere avhengige av å få tilskot, lån, rettleiing m.m. for å oppnå sine mål. Givaren er interessert i prosjekt som kan gi resultat i samsvar med målsettingane for verkemidla, og som såleis kan gi legitimitet til ordningane og prestisje til givaren. Av slike grunnar har Arbo (1989) reist spørsmålet om det som skjer, kan oppfattast som ei reføydalisering. Hos givaren (velgjerarane) kan det også bli ei drivkraft i retning av å minimalisere tap eller sjansane. For å få velgjeraren til å ta rimelege risiko, kan det vere aktuelt å definere kva som er akseptable tapskvotar, slik det no har blitt gjort for låneordningane til SND.

I praktiseringa av denne strategien har det etter kvart vakse fram ei erkjenning av at dei miljøfordelane bedrifter som er ein del av bransjekonsentrasjonar, kluster eller klynger kan vere avgjerande for veksten og overlevingsevna. Porter (1990) understrekar såleis at konkurransefortrinn svært ofte blir skapte og haldne ved like i sterkt lokaliserte prosessar. Vidare legg han til at det å bygge ein "heimebase" i ein nasjon eller i ein region i nasjonen kan representere eit organisatorisk fundament for globale konkurransefortrinn. Til dømes eit konkurranseedyktig Norge som Reve, Lensberg og Grønhaug (1992) drøftar. Difor ser ein også at ein del av dei offentlege tiltaka blir retta mot klynga og ikkje mot einskildforetaka.

Isaksen og Spilling (1996) greier å avgrense 143 bransjekonsentrasjonar i Norge i 1990, og av desse er 130 innafør industri og bergverk. Dersom ein ser bort frå nokre bransjekonsentrasjonar (avgrensa i 1970) i sentrale delar av landet som hadde svært store tap av arbeidsplassar fram til 1990, viste dei andre bransjekonsentrasjonane langt betre sysselsettingsutvikling enn landet som heilskap. Ei vidare drøfting viser at det er muleg å avgrense 62 bransjekonsentrasjonar som kan vere potensielle regionale kluster, og at desse klustra hadde noko større vekst i sysselsette enn for bransjane elles i landet (Isaksen 1997b).

Mobiliseringsstrategien

Politikken for ressursmobilisering er basert på mobiliseringstradisjonen og tek utgangspunkt i at aktørane inngår samrådings- og samhandlingsnettverk, at staten avgrensar si rolle til eit minimum og at offentlege administrasjonar har korporative trekk. Modellen med minimumsstaten, eller staten som supermarknad, vektlegg fridoms- og sjølvstyreverdier. Den tillegg staten hovudrolla som sikrar av ytre forsvar og indre ro og orden. Staten skal ha eit breitt tenestetilbod (supermarknad), men ikkje monopol fordi det hindrar konkurranse om å frambringe dei billegaste og beste tenestene. Staten skal vidare sørge for gunstige rammer for borgaranes økonomiske, religiøse og sosiale aktivitet, men elles gjere minst muleg (minimumsstat). Modellen legg vekt på at det finst mange aktørar som konkurrerer og samarbeider for å realisere sine interesser. Denne modellen føreset ikkje som dei tre

førstnemnde strategiane, at endring i hovudsak skal kome etter styring og initiativ ovafrå, men at endring i større grad skal skje etter initiativ nedafrå.

Det bli hevda at utøving av politikk etter denne tradisjonen har gitt små resultat både nasjonalt og internasjonalt, i alle fall har den ført til lita eller inga auka sysselsetting på eit akkumulert nivå (Hansen 1987, Amin mfl 1992). Derimot er det lettare å finne fram til døme der lokal mobilisering har påverka prosessar i lokalsamfunna og gitt resultat, også i form av arbeidsplassar. Men vi står ofte overfor eit nivåproblem i dette arbeidet fordi erfaringane frå utlandet gjeld samfunn som i folketal er langt større enn dei norske lokalsamfunna. Spørsmålet blir då i kva grad erfaringane frå slike storskaladøme kan brukast i våre småskalatilhøve. Regional eigenutvikling betyr ikkje at nasjonalstaten skal vere passiv, men at politikk for regional utvikling er ein fruktbar balanse mellom nasjonal styring og lokal mobilisering. I praktiseringa av denne strategien får ein ofte inntrykk av at dette er ein nedafrå opp strategi, men det er feil forståing av det teoretiske grunnlaget. Det er balansen mellom ovafrå-ned-styring og nedafrå opp-mobilisering som er kjernen i denne strategien. Hovudformålet er å skape ei utvikling med overordna og underordna som likeverdige og gjensidig avhengige partnerar i maktstyrkande prosessar. Overstyring skaper avhengigheit og klientar, noko ein i denne forståinga for all del må unngå.

Tabell 3.8: Oppsummering av element i regionale strategiar

Strategi	Vekstsenter-strategien	Akkvisisjons-strategien	Klynge-strategien	Mobiliserings-strategien
Planleggings-tradisjon	Analyse-tradisjon	Reform-tradisjon	Lærings-tradisjonen	Mobiliserings-tradisjonen
Teoriar om statsstyring	Den samfunnsstyrande stat	Staten som moralsk fellesskap	Staten som forhandlings-partnar	Staten som supermarknad
Teoriar om planlegging	Synoptisk planlegging	Usamanhengande inkrementalisme	Talsperson- og forhandlingsplanlegging	Transaktiv planlegging
Teoriar om organisasjonar	Strategisk val synsmåten	System/struktur synsmåten	Kollektiv handling synsmåten	Naturleg utveljing synsmåten
Forvaltnings-modellar	Rutine-administrasjon	Klientadministrasjon	Kompetanse-administrasjon	Korporativ administrasjon
Teoriar om utvikling	Lokaliseringar Vekstsenter Kommando	Stimulering av lokaliseringar Generelle verkemiddel	Stimulering av aktørar og miljø Selektive verkemiddel	Lokal ressurs-mobilisering Hjelp til sjølvhjelp

Situasjonstilpassing av utviklingsstrategiane

Alexander (1984 og 2000) argumenterer for at kritikken av, og samanbrotet til, det rasjonelle (instrumentelle) planleggingsidealet bør møtast med ein søkeprosess etter eit nytt paradigme basert på situasjonstilpassing. Han meiner dette kan supplere det rasjonelle idealet. Sager (1993a) viser til fleire søkeprosessar som svar på paradigmesamanbrotet, og uttrykker skepsis om kva situasjonstilpassing kan bidra med til utvikling av eit nytte-paradigme. Han meiner at situasjonstilpassing som tilnæringsmåte for paradigmebygging er lite utvikla, og fortel oss berre at vi ikkje kan planlegge på same måte i alle situasjonar. Han argumenterer for å kombinere det instrumentelle og det kommunikative rasjonalet. Dialogisk inkrementalisme er eit av hans bidrag til denne paradigmebygginga (Sager 1993b).

Når ein skal prøve å vere normativ, og seie noko om under kva for føresetnader dei ulike lokale utviklingsstrategiane kan vere eigna for regional utvikling, vil det måtte innebere å drøfte ei form for situasjonstilpassing av strategiane. I slike drøftingar blir omgrepet uvisse sentralt. Eg har valt å støtte meg til organisasjonsteorien i denne drøftinga. Ein organisasjons uvisse i samband med oppfatning og endring av samfunnsproblem blir av Duncan delt i grad av dynamikk og kompleksitet i omgivnaden (Duncan 1972 og 1973). Med grad av dynamikk meiner han i kva grad ulike variablar i organisasjonens omgivnad er i kontinuerleg endring. Med grad av kompleksitet meiner han talet på variablar i omgivnaden, og i kva grad desse er like og samvarierte. Dermed blir uvisse eit spørsmål om tilgang på og behandling av informasjon.

Hans hypotese var at ein føler minst uvisse i høve til omgivnaden i enkle, statiske miljø der ein finn berre nokre ganske få relevante faktorar som er relativt forutseibare, og at ein føler størst uvisse med miljø prega av kompleksitet og dynamikk, dvs. miljø med eit stort tal innbyrdes ulike faktorar i kontinuerleg forandring. Denne hypotesen fekk han sanna gjennom forskning i organisasjonar, men han fann også at grad av dynamikk er viktigare enn grad av kompleksitet når det gjeld i kva grad organisasjonar opplever miljøet som usikkert. Miljø med ustabile faktorar blei med andre ord oppfatta som meir usikre og trugande, enn miljø med mange innbyrdes ulike men relativt meir stabile faktorar. Difor meinte han at modellen kunne nyttast som ein reiskap for å fatte vedtak om kva for strategi ein bør ta i bruk under bestemte tilhøve.

Tabell 3.9: Uvisse basert på omgivnadens grad av kompleksitet og stabilitet

Kjelde: Duncan 1972:320

	Låg kompleksitet Enkel omgivnad	Høg kompleksitet Kompleks omgivnad
Statisk omgivnad	<p>Felt 1: Ein føler låg uvisse</p> <p>Få faktorar og komponentar i miljøet Dei er i nokon grad innbyrdes like Dei forandrar seg ikkje</p>	<p>Felt 2: Ein føler noko låg uvisse</p> <p>Mange faktorar og komponentar i miljøet Dei er ikkje innbyrdes like Dei er stort sett konstante</p>
Dynamisk omgivnad	<p>Felt 3: Ein føler noko høg uvisse</p> <p>Få faktorar og komponentar i miljøet Dei er i nokon grad innbyrdes like Dei er i kontinuerleg forandring</p>	<p>Felt 4: Ein føler høg uvisse</p> <p>Mange faktorar og komponentar i miljøet Dei er ikkje innbyrdes like Dei er i kontinuerleg forandring</p>

Andre granskingar viser at slike rettleiande strukturmodellar m.a. må ta omsyn til behov/ønske i organisasjonar både for differensiering av oppgåver og for koordinering på tvers av desse forskjellige oppgåvene. Såleis hevdar Lawrens og Lorsch (1967) at det vanskeleg kan leggest ut ein generell modell. Utforminga av organisasjonar sine strukturar er prosessar over lengre tid, og som gjerne pågår parallelt med endringar i aktørane sine haldningar og åtferd. Prosessen kan oppfattast som ein læreprosess, der ny kunnskap fører til endra åtferd hos aktørane og til omforming av organisasjonsstrukturane med sikte på å sette organisasjonar betre i stand til å løyse problem knytte til strategi, arbeidsdeling og differensiering, koordinering og integrering med sikte på å halde seg på høgde med utviklinga i samfunnet.

Christensen (1985) prøver å operasjonalisere situasjonstilpassing av ulike planleggingsgrep. Ho har gitt eit bidrag til å forstå uvisse i politiske prosessar og korleis ein kan tilpasse seg uvisse i ulike situasjonar. Ho deler uvisse inn i to dimensjonar. Den eine dimensjonen blir knytt til "teknologi" i tydinga kunnskap om kva ulike verkemiddel er eigna til å fremme. Den andre dimensjonen gjeld "mål" eller kva som er den ønskete situasjonen eller det ønskete resultatet. Ein teknologi kan vere kjend eller ukjend alt etter om verkemiddelet har vist seg å vere eigna til å nå bestemte mål. Eit mål kan vere akseptert eller ikkje akseptert alt etter kor stor konsensus der er om verdiane som målet formidlar. Uvisse kan vere knytt til manglande konsensus eller manglande kunnskap om verkemidla, eller knytt til begge. Dersom teknologien er kjent og måla er aksepterte, ligg det til rette for å bruke rasjonell planlegging. Men som Christensen presiserer, faren ligg i at vi tyr til rasjonell planlegging lenge før tilstrekkeleg konsensus og kunnskap er etablert. Rådet hennar er at planleggarane nøye vurderer karakteristikkane til uvisse i kvar einskild planleggingssituasjon, og vel adekvate planverktøy for situasjonen.

Mot Christensen kan det for det første innvendast at kunnskap ikkje automatisk fører til handling, men er avhengig av den makta som planleggar/iverksettar rår over, jf Sager (1993c). I staden for kunnskap om verkemidla føretrekkjer eg å bruke aktørane kontroll over verkemidla, jf. også Etzioni (1986). Denne presiseringa gjer det også enklare å sjå samanhengar til instrumentell og kommunikativ logikk, eller styrte og grodde prosessar

Vidare kan det innvendast at skillet mellom ein oversiktleg og kompleks omgivnad i stor grad er avhengig av om det er interne eller eksterne krefter som verkar på regionen. Frå regionforskinga kjenner vi omgrepa endogen eller eksogen forklart regional utvikling for dette skillet.

Basert på nemnde bidrag har eg delt utviklingsstrategiane i følgjande grove kategoriar, jf tabell 3.9. Eg vil presisere at dei fire utviklingsstrategiane ikkje utelukkar kvarandre, og at regionar kan gjere seg nytte av fleire strategiar samtidig eller kombinere delar av strategiane.

Tabell 3.10: Situasjonstilpassing av regionale utviklingsstrategiar

	Oversiktleg situasjon Sterke endogene krefter	Kompleks situasjon Sterke eksogene krefter
Stabil situasjon Sterk kontroll over midla Instrumentell logikk	Utviklingsarbeid basert på vekstsenterstrategien	Utviklingsarbeid basert på akkvisjonsstrategien
Labil situasjon Svakt kontroll over midla Kommunikativ logikk	Utviklingsarbeid basert på klyngestrategien	Utviklingsarbeid basert på mobiliseringsstrategien

Dersom situasjonen blir opplevd som stabil og oversiktleg, kan kunnskapsproduksjonen fokusere på mønster i aktørane sine handlingar og på kunnskap om middel til å oppnå stabile og aksepterte overordna mål. Dette gir grunnlag for at definerte maktelitar kan forme framtida. Denne situasjonen har vi tidlegare knytt til drøfting av analysetradisjonen og vekstsenterstrategien.

Dersom situasjonen blir opplevd som stabil og kompleks, blir kunnskapsproduksjonen fokusert på strukturelle endringar i omgivnaden. Ein får ei vektlegging av historias eigendynamikk (determinisme), der maktelitar blir forventa å ha kunnskap om korleis dei kan tilpasse handlingar til utviklinga som skjer over tid. På den måten kan ein kome til å oversjå konflikhtar mellom aktørar og ulike aktørar sine mulegheiter til å skape framtida. Frå tidlegare drøftingar kjenner vi att reformtradisjonen og akkvisjonsstrategien.

Dersom situasjonen blir opplevd som labil og oversiktleg, kan aktørar makte å skape nye handlingsmønster ved sin viljestyrte åtferd. Ofte skjer det her ved at definerte elitar i systemet har makt til å lære opp andre aktørar til det dei bør gjere. Då blir formålet med politikken å skape integrasjon mellom aktørane sine behov og maktelitane sine mål. Vi kjenner at læringstradisjonen og klyngestrategien.

I den siste tradisjonen som bygger på mobiliseringstradisjonen og som kjem til uttrykk gjennom det vi har kalla mobiliseringsstrategien, legg ein til grunn at endra praksis skjer etter mobilisering nedafrå. Dette i motsetning til dei tre førstnemnde som er baserte på sterkare styring ovafrå ned. I politikk for mobilisering ser ein kunnskapsproduksjonen som ein integrert del av praksis. Med ei spissformulering kan ein seie at utan praksis ingen kunnskap. Politikk som aktivitet blir sett på som ein kontinuerleg prosess med mange aktørar og skiftande maktkonstellasjonar. Gjennom stort samfunnsengasjement føreset ein å bygge opp kunnskap om praksis og dermed få fram ny erkjenning og dermed ny praksis, det vil seie læring ved deltaking. Praktiseringa av politikken etter dei tre andre strategiane er med å danne grunnleggande rammer for korleis mobiliseringa kan praktiserast. Vi knyter denne tradisjonen til situasjonar med størst uvisse.

Regionalutvikling basert på vekstsenterstrategien

Bruken av denne strategien føreset stabile aksepterte mål og sterk kontroll med verkemidla. Dersom dette er oppfylt, er det rimeleg å rekne at det offentlege kan få stor makt til å påverke/bestemme samfunnsutviklinga. Om slik kommandostyring skal kunne gjennomførast innanfor regionalutvikling, må det offentlege ha kontroll over all offentleg og privat verksemd, slik at det offentlege kan styre utviklinga på foretaksnivå gjennom etableringskontroll av private foretak og bevisst lokalisering av offentlege foretak, institusjonar og administrasjonar. Herunder kjem også utpeiking av vekstsenter og offentleg styring av aktivitet til desse. I tillegg til dei politiske føresetnadene bør det også pågå stabile strukturelle økonomiske utviklingsprosessar som til dømes framvekst av nye bransjar (vekstnæringar).

Regionar som aktørar er ofte uvitande og held seg difor gjerne passive inntil idear om lokalisering/omlokalisering er framsette av andre, men reagerer då gjerne aktivt med arbeid for å framstå som attraktive for etableringar. Regionane si tilpassing til denne situasjonen vil kunne vere deltaking i organ som gjer etableringsvedtak, eller aktiv lobbyverksemd for å påverke ulike aktørar sine lokaliseringsvedtak. For regionar kan det difor bli avgjerande for å oppnå endring, at dei har deltakarar som fremmar deira interesser i styringsverket. Men slike potensielle etableringar kan også utløyse lokale motkrefter, som også kan ha alliansar inn i andre delar av styringsverket.

For tida skjer det få slike omlokaliseringar til utkantar, og trenden er meir samanslåing og sentralisering av både private og offentlege verksemdar til større einingar i byar og tettstader. Ein har også etter kvart lagt vekt på dei store kostnadene ved omstilling i næringsseinsidige lokalsamfunn med gjerne berre ein dominerande arbeidsplass, og det blir argumentert for etablering av større verksemdar i større sentra med mangfald i næringslivet. I slike lokalsamfunn kan både verksemdene og lokalsamfunnet elles organiserast og sosialisert til å tene styresmaktene sine interesser. Avhengigheitsforholdet til makthavarane kan medføre at lokalsamfunna kan få ein svak kultur for sjølvberande utvikling. Det oppstår gjerne kriser med rop om hjelp frå staten, dersom verksemdar i slike lokalsamfunna av ein eller annan grunn blir nedlagde.

Regionalutvikling basert på akkvisjonsstrategien

Denne strategien føreset kontroll over verkemiddel, tillet konflikt om mål men føreset likevel stor grad av opplutning om få overordna verdiar i samfunnet, som til dømes full sysselsetting, regional balanse og økonomisk vekst. Dette opnar for meir eksperimenterande bruk av verkemidla. I slike situasjonar vil det offentlege kunne fungere som ein moralsk fellesskap for felles overordna og førande verdiar, men det offentlege vil ha mindre aksept for å engasjere seg direkte i drift og lokalisering av foretak, fordi risikoen for å tape offentlege midlar er stor. Derimot vil det vere legitimt for det offentlege å påverke rammevilkåra for foretaka for på ein meir indirekte måte å nå samfunnsmåla. Herunder kjem gode internasjonale avtalar og generelle nasjonale verkemiddel som differensiering av skattar og avgifter og betring av dei lokale rammevilkåra gjennom fysiske infrastrukturtiltak som vegar, jarnbaner, flyplassar, telekommunikasjonar, industribygg m.m., og kompetanseretta infrastruktur som høgskular, forskingsstiftingar m.m. Men ein slik politikk føreset ein stabil vekst i næringslivet og regionale skilnader i produksjonsføresetnader, og at det er semje om at regional omfordeling er eit overordna samfunns mål.

På grunn av labiliteten i situasjonen vil politikken bli prega av usamanhengande småstegsplanlegging med prøving, feiling og korrigering, men heile tida vonleg mot dei

overordna måla som full sysselsetting, regional fordeling og økonomisk vekst. Oppgåva til bygdesamfunnet blir på mange måtar å danne heilskap i den oppdelte styringsstrukturen med den eksperimenterande verkemiddelbruken. Det kan dei gjere ved å arbeide for meir heilskap og samordning også på tvers av styringsnivå og styringssystem. Til dette treng ein felles arenaer der ulike aktørar kan møtast for å drøfte situasjonen og semjast om felles arbeid framover. Men i eit sektorisert, nivådelt og segmentert samfunn er ikkje dette lett. Det medfører at forvaltninga og planlegginga skjer innafor avgrensa sektorar sjølv om aktivitetane har interesse for andre. Dette fører til at dei samansette problema anten ikkje blir løyste, eller at dei må løysast på høgare eller lågare nivå.

I denne tradisjonen ligg ein dynamikk i retning av å framstille seg som region, kommune, lokalsamfunn eller foretak med krisekjennemerke for å få mest muleg del i overføringar i form av skattelette, reduserte avgifter, infrastrukturtiltak m.m. Men samstundes vil ein også prøve å gjere seg attraktiv for potensielle etablerarar. Ei tilpassing kan vere at ein framstiller kriser som partielle og gjerne knytte opp til bestemte sektorar der det kan vere overføringar å hente. Dersom krisa blir framstilt som total, kan ein også risikere å misse kontrollen over eigen situasjon, eller bli kasteball mellom sektorar som berre føler ansvar for sine definerte område.

Regionar kan også sjølv bidra til denne strategien med å tilrettelegge infrastruktur som vegar, bustadområde og bustader for utleige, industriområde og næringsbygg for utleige, kulturbygg, rettleiingsteneste m.m. Regionar kan gjere infrastrukturtiltak meir attraktive med å subsidiere kostnaden. Men dersom alle kommunar gjer dette, vil også alle regionar kunne tape på ordninga fordi omfordelingseffekten då uteblir. Dersom bygdesamfunnet ønskjer å innta ei aktiv rolle, må det etablere planprosessar som fungerer utforskande, påviser problem og mulegheiter, påviser løysingar og konsekvensar av slike, og at prosessen munnar ut i gode råd til seg sjølv og andre.

Regionalutvikling basert på klyngestrategien

I denne situasjonen er det stor grad av semje om måla, men denne semja har vakse fram gjennom ein brei tolkingsprosess av eigen situasjon og kva som vil vere ei ønskt framtid. Ei næringsklynge er noko som veks fram over tid, og for å kunne utvikle semje om mål for slike, må ein faktisk erkjenne at ein har ei slik klynge. Den grodde karakteren til slike klynger gjer også at styresmaktene til vanleg har liten kunnskap om kva for verkemiddel som verkar for å nå måla for slike klynger.

Planlegginga og politikktutforminga i regionar med slike klynger inneber difor ofte invitasjon til brei deltaking frå berørte partar til forhandlingsborda der makta då blir samla. Verkemidla er gjerne selektive støtteordningar knytte til ressursar som økonomi, rettleiing, kompetanse og innovasjon. Siktemålet med desse ordningane er å stimulere einskildforetak, bransjar og lokalsamfunn til oppfyljing av overordna statlege mål som teknisk og økonomisk effektivitet, kompetanseheving, organisasjonsutvikling, lokalsamfunnsutvikling, samarbeid, nettverksbygging m.m.

Verkemiddel som skal fremme slike mål er utvikla for dei fleste næringane. Felles for desse ordningane er at dei ikkje verkar generelt slik som verkemidla som vi har omtalt under akkvisisjonsstrategien. For å få støtte krevst det ei aktiv handling i form av ein søknad anten frå einskildaktørar, partnerskap, lokalsamfunn m.m. Dersom ein region ønsker tilføring av ressursar frå slike selektive midlar, krevst det ei aktiv handling frå regionen, noko som normalt vil innebere at det finst ein ansvarleg organisasjon til å stå som søkar og mottakar.

Tildeling skjer etter både faste kriterium og etter skjønn, og i dette ligg at søknader kan få avslag. Dette motiverer berørte interesser til deltaking ved forhandlingsborda. Mellom søkjar og fordelar kan det også oppstå ein direkte avhengigheit, fordi den som har midlane, har interesse i å utvikle gode prosjekt som ved gjennomføring kan legitimere bruken av dei offentlege ressursane. I dette ligg også ein fare i at tildelarane tek hovudansvaret for gjennomføringa av prosjekta, og at mottakarane på den måten blir sette i eit avhengigheitsforhold (gjort til klient).

Ein kjem ikkje utanom forhandlingar i samband med regionalutvikling. I utgangspunktet føreset dette at regionen som aktør har maktposisjonar som gir grunnlag for styrke ved forhandlingar. I det sektor- og nivådelte økonomiske og administrative blandingssystemet, kan regionane skaffe seg allianse- og forhandlingspartnerar både på stats-, fylkes- og kommunenivå. Ikkje minst dei kommunale næringsfonda og bygdeutviklingsfonda viser at små midlar kan skape forhandlingsarenaer. Fonda gir visst mulegheiter for å drive målretta utviklingsarbeid i lokalsamfunn, til dømes utvikling av "real service" (Brusco 1990).

For å nå fram med ønske, krav og behov i forhandlings situasjonar er det viktig for regionane å ha noko å tilby, dette kan vere fleksible småforetak med handverkskompetanse innafor nisjeproduksjonar, næringsmiljø knytte til bestemte bransjar og entreprenørkultur. Dersom regionane ikkje har noko å yte, er det lite truleg at andre vil inngå forpliktande forhandlingar med regionen. Regionar som ikkje er aktive eller som vel å vere passive i høve til dei selektive verkemidla, kan ikkje vente å få tildeling, støtte, rettleiing m.m. frå desse. På den andre sida kan regionar bli så aktive at utviklingsarbeidet blir reint prosjektmakeri, der det å ha mange prosjekt, få tildelt støtte og rettleiing og få stor merksemd kan bli viktigare enn å gjere regionen betre skikka til å hjelpe seg sjølv ved mellom anna å lære seg til å utnytte eksisterande komparative fordelar.

Regionalutvikling basert på mobiliseringsstrategien

Mobiliseringsstrategien kan vere eigna i situasjonar med stor uvisse fordi mobiliseringa kan bidra til å identifisere trendar i tida, og til å fremme semje om verdiar og visjonar om framtida. I slike situasjonar er det truleg vanskeleg å få aksept for sterk offentlig styring. Løysinga blir gjerne ei offentlig tilbaketrekking. Samstundes vil det skje ei desentralisering og delegering av mindre viktige saker, og kanskje også ei deregulering og omlegging til målstyring. I regionalplanlegginga vil det bli lagt vekt på brei deltaking og mobilisering i håp om å skape erkjenning om det kompliserte og labile miljøet, og på nytt få samling om viktige verdiar og visjonar for samfunnsutviklinga (skape eit lokalt handlingsmiljø).

Lokal mobilisering kan oppfattast som ein strategi for regionar til å kome frå passivitet til aktivitet slik at ein betre kan utnytte egne ressursar og påverke og utnytte rammevilkåra. Vi våger den påstanden at i dagens situasjon står lite aktive regionar mest i fare for avviking, fordi det over tid er vanskeleg å oppretthalde legitimitet for store overføringar til område som sjølv ikkje tek ansvar for si utvikling. Passivitet kan også medføre sterk statleg innblanding og overstyring av lokalsamfunna.

Denne strategien krev at regionar sjølv tek eit stort ansvar for si eiga utvikling. Einskildindivid, grupper og organisasjonar må engasjere seg for å styrke oppfatningar om kva ein ønsker å oppnå, for så å arbeide for å fremme dette i politikken. Framgangsmåten vil vere å utnytte egne ressursar og bygge alliansar og nettverk både lokalt, nasjonalt og globalt. Dette kan innebære at nasjonalstatane får mindre makt i forhold til overnasjonale organ og i høve til funksjonelle regionar som har aktørar med utstrekt samarbeid i nettverk (sjå Veggeland 2000).

I denne situasjonen ligg det store mulegheiter for regionar til å engasjere seg for å oppnå påverking av eiga utvikling, men det ligg også ein fare i at passive regionar som ikkje viser initiativ eller som av andre grunnar ikkje kjem med i nettverka, kan falle utanfor maktstrukturen og ikkje få drahjelp frå andre aktørar.

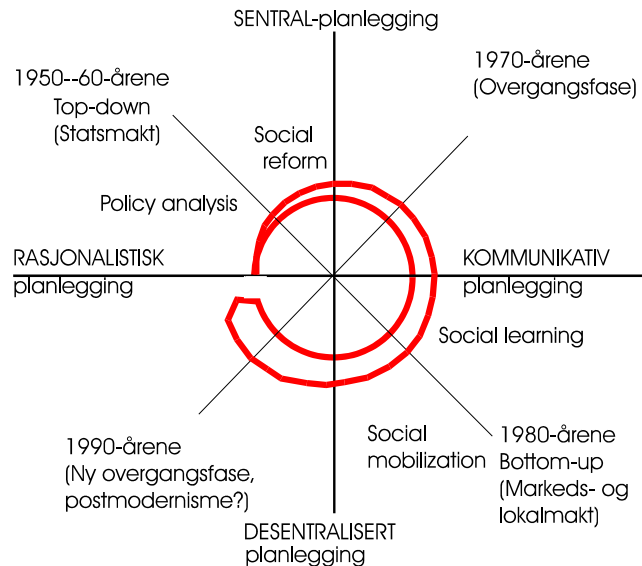
Tid og stad må avgjere val av strategi

Når eg ovafor presenterte arbeida om statsorganisering, refererte eg at vilkåra og utforminga av statsorganiseringa hadde endra seg over tid. Dette medfører, slik eg argumenterer, også at vilkåra for å drive samfunnsplanlegging og føresetnadane for dei ulike regionale utviklingsstrategiane også er endra. Grovt sett kan ein innfor regional planlegging og utvikling seie at vi har gått frå ein situasjon med ein sterk stat som kunne drive samfunnsplanlegging i form av samfunnstyring, til ein situasjon med ein meir tilbaketrekt stat på mange område og med større politisk vilje til å la marknadskreftene stå for koordineringa (Selstad 1997).

Amdam og Veggeland (1998) går så langt at dei tidfestar fasar i omlegging i samfunnsplanlegginga, sjå figur 3.1. Dei meiner at vi er i ein ny overgangsfase, kanskje prega av det postmoderne. Amdam og Veggeland (1998) meiner at samfunnsplanlegginga og statsorganiseringa i Noreg etter siste krigen har utvikla seg frå instrumentell kommandoplanlegging under den samfunnsstyrande staten til meir kommunikative og desentraliserte former for mobiliserande planlegging: Dei skriv vidare at samfunnsplanlegginga no er over i ein postmoderne fase der multiaktørssystem, minimumsstaten og transaktiv planlegging kan vere sentrale kjenneteikn. Ein slik konklusjon kan ha mykje føre seg når det gjeld hovudretninga på utviklinga og spesielt til å forklare staten si svekka rolle i eit globalisert samfunn, men konklusjonen får ikkje med seg nyansar i utviklinga. Med det meiner eg at sjølv om staten si makt i samfunnstyringa i overgangen til det såkalla postmoderne samfunnet har blitt noko avgrensa, så vil det i samfunnsplanlegginga no finnast aktørar, både i offentleg og privat sektor, med stor grad av autonomi over eigne ansvarsområde, og med nok makt til å hindre effektivering av ein meir allmenn vilje. Dette inneber at det regionale styringsverket i hovudsak har kjenneteikn som eit multiaktørssystem med stort innslag av avtalefesta partnerskap. I desse partnerskapa har aktørane ulik aksept og legitimitet og dermed ulike vilkår for å drive planlegging og delta i partnerskap.

Figur 3.1: Utviklingslinjer i samfunnsplanlegginga

Kjelde: Amdam og Veggeland 1998:33



Etter mi vurdering kan figuren fortelje oss noko om hovudretninga på endringsprosessar i statsorganiseringa og vilkåra for samfunnsplanlegging, men tidfestinga blir for grov og upresis når den blir brukt på ulike politikkområde. Ser vi på politikken for regional utvikling, er det muleg å vere samd i at den no vektlegg både desentralisering og kommunikativ rasjonalitet. Staten gir i stor grad regionane ansvar om enn ikkje makt, for si eiga utvikling, og partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor blir rekna som eit viktig verkemiddel. Men samstundes ser vi at staten driv sterk detaljstyring av tenesteproduksjonen som kommunane og fylkeskommunane har ansvaret for. I praksis ser vi såleis at staten utøver ulike grader av makt alt etter kva for saker det gjeld og kva for aksept og legitimitet staten har for maktutøving på dei aktuelle områda.

Generelt kan ein likevel seie at samfunnsplanlegging med *ein* sterk stat slik vi tidlegare har prøvd å praktisere, er det for tida ikkje politisk oppslutning om. Men samstundes har vi mange offentlege, private og frivillige aktørar som gjennom sine aktivitetar påverkar samfunnsutviklinga meir eller mindre planlagt. Når desse aktørane skal velje utviklingsstrategiar, vil deira regionar vere i ulike situasjonar alt etter om dei i sentrale eller perifere delar av landet, eller om dei har næringer i tilbakegang, stagnasjon eller vekst, eller andre kjenneteikn (Hansen og Selstad 1999). Her må ein også ta omsyn til historiske utviklingsprosessar. Til dømes meiner Wicken at industrien på Vestlandet er prega av ein eigenbasert utviklingsprosess, medan Austlandet er meir prega av eksogene utviklingsprosessar (Wicken 1997). Difor må kvar einskild region vurdere kva for ein strategi og kombinasjon av strategiar som er eigna i den aktuelle situasjonen og på det aktuelle tidspunktet. I den samanhengen kan drøftinga ovafor vere nyttig. Men av denne drøftinga kan det derimot ikkje utleiast at ein strategi er best for alle regionar og til alle tider.

Slik sett gir ikkje perspektiva på og teoriene om samfunnsplanlegging som eg drøfta i dette kapitlet, tilstrekkeleg forståing og forklaring på situasjonen. Eg meiner drøftinga må utvidast med eit perspektiv som kan kaste lys over dei ulike aktørane sine føresetnader og handlingsrom for å ta ansvar for og delta i regionalplanlegginga. Difor meiner eg at dette tid- og romfunksjonelle perspektivet som er omtalt i dette kapitlet, må supplerast med eit *strukturfunksjonalistisk* perspektiv der aktørane i form av organisasjonar blir karakteriserte ved sin funksjon i det multiaktørsystemet som samfunnsplanlegginga er ein del av. Dette drøftar eg i neste kapittel.

4. Regionalplanlegging innafor multiaktørsystem

Det lokale sjølvstyret og regionalplanlegginga

Som det går fram av siste kapitlet, har det skjedd viktige endringar i staten sine mulegheiter til å planlegge og styre samfunnet (Olsen 1988a). I den aktuelle perioden frå 1965 då vi fekk den første plan- og bygningslova, har vi på mange område og grovt sett, flytta oss frå ein samfunnsstyrande stat, til staten som ein moralsk fellesskap, vidare til staten som forhandlingspartner, og no kan vi synest vere på veg over i ein situasjon med ein meir tilbaketrekt stat som gir stort rom for frie marknadskrefter. Som ein del av denne prosessen har det skjedd ei endring i mellom anna regional- og distriktpolitikken frå sentralisert til meir desentralisert planlegging. Det vil seie ei omlegging frå ovafrå ned kommandoplanlegging med staten i ei rolle som arkitekt, til ei meir nedafrå opp planlegging i kommunar og fylke der staten er ein forhandlingspartner og gartner (Amdam og Veggeland 1998).

I ein slik situasjon kan heller ikkje det lokale sjølvstyret vere ein konstant storleik som vi kan ta for gitt. I praksis skjer det endringar, og lokalnivået må forsvare sin eksistens overfor sentralnivået. Akkurat no er fylkeskommunane sin eksistens truga, men heller ikkje kommunane kan føle seg for trygge. Reint prinsipielt kan ein seie at det lokale sjølvstyret er samansett av tre element, sjå figur 4.1.

Det eine elementet er den negativt avgrensa statsmakta som det til ei kvar tid ligg til kommunane å forvalte. I prinsippet kan kommunane engasjere seg i dei aktivitetane som ikkje er forbode ved lov. Men i praksis blir omfanget av det lokale sjølvstyret bestemt av sentralnivået gjennom pålegging av oppgåver, tildeling av ressursar, krav om rapportering m.m. Sentralnivået sin vilje til å oppretthalde det lokale sjølvstyret vil difor kunne vere avhengig av dei to andre elementa, nemleg demokrati og effektivitet. Verdien av lokaldemokratiet ligg i å finne lokalt tilpassa løysingar, definere og formidle lokale behov, skape fellesskap og alliansar og å fremme krav overfor staten og andre aktørar. Dei siste åra har omfanget av offentleg sektor og vektlegginga av ein effektiv produksjon blitt ein viktig grunn til at statsnivået har stramma grepet over lokalnivået i forvaltninga. Denne politikken synest å bygge på ei lite dokumentert oppfatning av at kommunar og fylkeskommunar ikkje har tilfredsstillande indre og ytre effektivitet. Det vil seie at dei er lite produktive og at dei ikkje produserer det samfunnet har behov for.

Figur 4.1 Kommunane sin tredelte funksjon



Men denne omtalte utviklinga gjeld ikkje alle arbeidsoppgåvene til kommunal sektor. Framstillinga må difor nyanserast med å trekke inn tredelinga av kommunane sine arbeidsoppgåver.

1. *Forvaltningsarbeid.* Dette omfattar ansvar for praktisering av diverse lover og regelverk, kontroll og tilsyn, rapportering av aktivitetar m.m. både når det gjeld eigen organisasjon og samfunnet. Dette er hovudsakleg ein ovafrå ned-aktivitet basert på delegerte oppgåver frå statsnivået, og statsnivået sitt behov for standardisering av produksjonen og rapportering om korleis oppgåver blir utførte. Staten kan når som helst trekke slike fullmakter attende frå kommunane. Ein tendens no både nasjonalt og internasjonalt er at det blir oppretta ulike tilsyn som helsetilsyn, mattilsyn m.m. og at desse normalt ikkje er underlagde lokalpolitisk styring.
2. *Tenesteproduksjon.* Her har det skjedd ein formidabel vekst sidan 1970-talet fordi kommunar og fylkeskommunar har blitt tillagt produksjonsansvaret for viktige velferdsoppåver som grunnskule, vidaregåande skule, helse- og sosialtenester, kultur m.m. Gjennom utbygginga av velferdsstaten har kommunane og fylka som organisasjonar blitt store tenesteproduserande verksemder. I mange kommunar er kommuneorganisasjonen no den største arbeidsplassen. Sjølv om kommunar og fylke har fått det operative ansvaret for produksjonen av viktige oppgåver i velferdsstaten, har staten likevel halde på makta til å styre produksjonen både ved å fastsette kva som er lovpålagte oppgåver, kor mykje pengar som skal nyttast og kva for minstestandardar som skal gjelde for dei ulike tenestene. På den måten blir det kommunane si oppgåve å iverksette den statleg politikken for dei aktuelle tenestene. At kommunane i Norden har fått så omfattande oppgåver i velferdsstaten, set dei i ei særstilling i høve til andre land, og som gjer at vi ikkje utan atterhald kan samanlikne talet på og storleiken av kommunar mellom ulike land.
3. *Utviklingsarbeid.* Dette er hovudsakleg ein nedafrå opp aktivitet der ein prøver å skape integrasjon og motivasjon for å gjere ting annleis lokalt, vere talsperson for lokale behov og problem, påverke overordna styresmakter, argumentere for endra rammevilkår for organisasjonen og samfunnet m.m. Mange reknar denne fellesskapsbyggande oppgåva som kommunane sin eigentlege eksistensgrunn. I alt utviklingsarbeid er det viktig med ein god balanse mellom styring ovafrå og mobilisering nedafrå. For sterk ovafrå ned-makt vil ta initiativet frå lokalnivået, skape for sterk avhengigheit til sentralforvaltninga, og på den måten bidra til å klientifisere

lokalforvaltninga. For svak aksept av lokalnivået og for lite engasjement på sentralnivået vil overlate for mykje ansvar for eiga utvikling til lokalnivået og plassere lokalforvaltninga i ein avmechtig posisjon.

Granskingar i samband med fornying av offentleg sektor viser at administrative oppgåver i fylke og kommunar i stor grad har teke ressursar bort frå tenesteproduksjonen, og at det politiske målet er å få meir ressursar tilbake dit, jf. NOU 2001:7. Ein bør her merke seg at kommunar og fylke er merksame på dette problemet, men at den aktuelle situasjonen i stor grad er skapt av staten sjølv ved å pålegge kommunar, fylke og regionale statlege etatar ei lang rekke administrative plan- og rapporteringsoppgåver. Planlovutvalet viser her til ei førebels kartlegging som avdekkjer 15 lovpålagde plankrav, men at det i tillegg kjem plan- og rapporteringskrav knytt til ulike tilskotsordningar. Femti ulike plankrav er difor ikkje usannsynleg (NOU 2001:7 side 84). Dette medfører også at handlingsrommet for kommunar og fylke til å drive eigeninitiert regionalt utviklingsarbeid blir sterkt redusert.

Som eit perspektiv på relasjonane mellom sentrale og lokale styresmakter vil eg trekke fram at både kommunar, fylke og andre regionar eksisterer i skjæringsfeltet mellom behovet for statleg styring og behov for lokalt sjølvstyre, og at det er viktig med ein rimeleg balanse. (Amin og Thrift 1995, Keating 1996, Friedmann 1992, MacLeod 1998). For sterk statleg styring over tid kan rive grunnlaget vekk for dei lokale styringsnivåa. For sterk lokal styring over tid kan gi ulik praksis som ikkje kan tolast innafor ein nasjonalstat. Ein balanse er difor både ønskeleg og nødvendig. I norsk regionalpolitikk blir det då spesielt viktig i sjå på den nye rolla til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og korleis den kan betre sin legitimitet.

Den nye fylkeskommunen og oppgåvefordelinga

La oss slå fast med ein gong at fylkeskommunen er fylkeskommune fordi den har folkevalde. Utan folkevalde har ikkje fylkeskommunen nokon eksistensgrunn, då kan staten like godt ta attende heile den produksjonen som fylkeskommunane til no har hatt eit delegert ansvar for. Den vidare eksistensen av fylkeskommunane er svært usikker, og det bidreg utan tvil til å svekke legitimitet og aksepten den har som regional utviklingsaktør hos aktuelle partnerar. Den såkalla nye fylkeskommunen står difor overfor store utfordringar med å rettferdiggjere sin eksistens. Sett frå utsida er det svært vanskeleg å finne ein tråd i den politiske debatten om fylkeskommunen, fordi ein til vanleg ikkje skil mellom fylkeskommunen sine ulike produksjonar, og mellom ulike former for legitimitet.

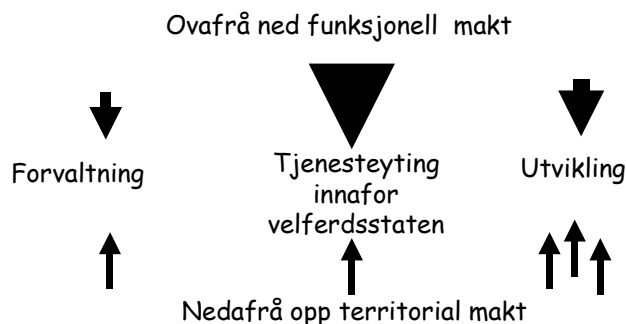
Når det gjeld legitimitet, er det viktig å skille mellom legitimitet basert på instrumentell og kommunikativ logikk. Det er den legitimiteten som er knytt til den instrumentell logikken og nytte-kostnadskalkulering som for tida er mest vektlagt i debatten om offentleg sektor no. Det vil seie ei rettferdiggjering av regionar kan grunnngivast i ein teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester. Dette tankegodset er dominerande i dei mange reformer i offentleg sektor som bygger New public management (NPM), sjå mellom andre Busch med fleire (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, jf. til dømes Eriksen (1993a og 1993b). I tillegg til oppnådde prestasjonar og resultat må det stillast krav til sjølve produksjonsprosessen basert på den kommunikative logikken. Det vil seie at prosessen også må bidra til å legitimere offentleg sektor ved å gjere den 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?

Vidare er det viktig å skille mellom legitimitet som kjem ovafrå i styringsverket, og legitimiteten ein oppnår nedafrå gjennom eige arbeid. Legitimitet ovafrå er basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressursar og andre verkemiddel i den offentlege produksjonen. Legitimitet nedafrå er avhengig av kva ein greier som politisk institusjon å bidra til med omsyn til bygging av identitet, fellesskap og former for samarbeid som gir konkrete resultat. Vidare at ein er i stand til å lære av både suksess og fiasko. Ovafrå-ned-forma for legitimitet har eit gjensidig forhold til nedafrå-opp-legitimiteten. Til dømes vil altfor sterk statleg styring medføre at fylkeskommunar og kommunar ikkje får utvikle sin eigen politikk, og at legitimiteten nedafrå blir svekte fordi borgarane ikkje ser at lokalnivået har nemnande innverknad på politikken. Dette fører automatisk til argument både frå borgarane og statsnivået om at fylkeskommunar og kommunar er unødvendige. For sterk fylkeskommunal og kommunal styring medfører at statsnivået føler at dei misser 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 i styringsverket nødvendig dersom vi ønsker eit lokaldemokrati.

Dersom vi bruker desse meir nyanserte omgrepa om legitimitet på den nye funksjonsdelinga mellom nivåa i styringsverket vårt slik den no avteiknar seg i praktisk politikk, så blir det viktig å skille mellom dei tre former for offentlig produksjon.

Figur 4.2: Eksisterande maktrelasjonar



Den første produksjonen gjeld tilsyn, kontroll og forvaltning av lover, forskrifter og støtteordningar. Denne produksjonen blir no i stor grad trekt ut av kommunar og fylkeskommunar og lagt direkte under staten, skilt ut i eigne organisasjonar (tilsyn) eller lagt til fylkesmennene. Tanken er at dei folkevalde på nasjonalt nivå skal styre og gi byråkratiet legitimitet gjennom lover, regelverk, løyvingar m.m. Folkevalde på lokalt og regionalt nivå blir etter denne logikken berre sand i det byråkratiske maskineriet.

Den andre produksjonen gjeld velferdsstaten sine varer og tenester. Her er politikken no å gi staten og kommunane ansvaret. Som døme kan nemnast at staten har teke frå fylka ansvaret for drifta av spesialisthelsetenestene og oppretta fem helseregionar med eigne helseforetak og

sjukehus. Den såkalla nye fylkeskommunen er ikkje tiltenkt ei sentral rolle i produksjonen av velferdstenester, og kanskje kan dei vere glade for det. Når det gjeld velferdsproduksjonen, har nemleg staten lenge utøvd ei sterk ovafrå-ned-styring gjennom å vedta lovfesta oppgåver, definere minstestandarar på tenester og ytingar, og til overmål fastsette dei ressursane som skal nyttast til produksjonen. På den måten blir fylkeskommunar og kommunar fullstendig overkøyrd av nasjonal sektorpolitikk utforma i departementskontora og velsigna av Stortinget og regjeringa. Vidare skal vi merke oss at behovet dei folkevalde på Stortinget har for å markere seg, ofte har vore med på å forsterke sektortenkninga med eingongsløyvingar og årlege øyremerka tilskot. I sum gir dette eit lite politisk handlingsrom lokalt og regionalt, og som i sin tur gjer det vanskeleg for kommunar og fylkeskommunar å rettferdiggjere sin eksistens som effektive tenesteprodusentar. Når då både borgarane og staten i tillegg ofte kan konstatere dårleg samordning mellom sektorar som lokalnivået har eit delegert ansvar for, kjem automatisk argumenta om sterkare statleg styring for å fremme meir økonomisk effektive løysingar.

I åra framover vil kommunane framleis vere fanga i dette maktspelet, og det kan gi fylkeskommunane rom for å kome på bana i høve til den tredje produksjonen som gjeld regionalt plan- og utviklingsarbeid. I denne forma for produksjon er fylkeskommunane tiltenkt ein sentral posisjon i den framtidige funksjonsdelinga. Men når det gjeld denne produksjonen, er balansen mellom styring ovafrå ned og nedafrå opp heller uklår, fordi det så langt er lite fastlagt kva makt og ansvar staten vil gi fylkeskommunane, jf. NOU 2000:22 og St.meld. nr. 19 (2001-02). Så langt ser det ut som om statsnivået oppfattar Noreg som ein region der regional utvikling skal fremmast gjennom den nasjonale politikken, og det blir gitt lite rom for regionalt utforme regionalpolitikk. Utan aksept og legitimitet frå staten i form av tilstrekkelege verkemiddel vil fylkeskommunen si rolle som regional utviklingsaktør framleis bli som å ro utan årer (From og Stava 1985).

Etter mi vurdering kan planlegging vere ein god reiskap til å påverke styringa av dei tre produksjonane, men det føreset at det eksisterer ein rimeleg maktbalanse mellom styringsnivåa. For tida ser vi at staten si sterke nasjonsbyggande rolle medfører at kommunar og fylkeskommunar som organisasjonar blir tvinga til å nedprioritere samfunnsplanlegginga, og oppprioritere planar for verksemda i eigen organisasjon. På den måten blir offentlege tenesteprodusentar meir like andre organisasjonar i privat og frivillig sektor. Intensjonen om ei territorielle samfunnsplanlegging i offentleg regi har på den måten pervertert til å bli summen av verksemdsplanar i offentleg og privat sektor. Denne situasjonen er nok den direkte årsaka til at kommunar og fylke no prøver å fremme lokalt og regionalt utviklingsarbeid gjennom samarbeidsorganisasjonar mellom kommunar og mellom fylke. Sjå kapittel 1. Kommune- og fylkesplanlegginga får no meir og meir preg av verksemdsplanar som er avgrensa til kommunane og fylkeskommunane sine tenestekområde. Vidare veks det fram ei "ny" samfunnsplanlegging på tvers av kommunar og fylke som tek føre seg næringsutvikling, transport, kommunikasjon, arealplanlegging og samarbeid om tenesteproduksjon. Det er typisk for denne planlegginga at den i tillegg til kommunar og fylke også prøver å involvere andre offentleg styresmakter, samt privat og frivillig sektor i former for partnerskap om planlegging og gjennomføring.

Frå forskinga på regionale plan- og utviklingsprosessar kjenner vi denne todelinga som regimeskiftet i regional utvikling på 1970-talet (Støhr 1990), og den kommunikative vendinga i planlegginga (Healey 1997). Då blei det dominerande fordristiske akkumulasjonsregimet med vekt på storskala-verksemdar og masseproduksjon råka av økonomisk stagnasjon og nedbemanning av store konsern. Fokus blei sett på eit meir fleksibelt akkumulasjonsregime

med stor vekt på nyskaping og sysselsettingvekst i små og mellomstore foretak i nettverk med bestemte sosiale, kulturelle og lokale føresetnader. Dette regimeskiftet har konsekvensar for synet på nyskaping, politikk, organisering m.m. Før regimeskiftet hadde staten rett nok ein gradvis avtakande maktposisjon i samfunnet til å drive ovafrå ned-planlegging for heile land som territorium. Etter hamskiftet har kommunar, regionar og privat sektor samt organiserte interesser fått auka si makt over samfunnsutviklinga på kostnad av staten. Ein konsekvens av dette er at staten etter kvart, og i hovudsak, har avgrensa samfunnsplanlegginga til dei sektorane som det offentlege har kontroll med. I norsk praksis skjer dette ved at formelle politiske institusjonar som kommunar og regionar prioriterer planlegging av eiga verksemd som helse, sosial og skule, medan nye uformelle politiske institusjonar på interkommune- og interfylkenivå veks fram og får ansvaret for den territorielle planlegginga knytt til næringsutvikling, kompetanseutvikling, kommunikasjonar, arealplanlegging m.m. Dette er liknande prosessar som ein kjenner frå andre land, jf. mellom andre Zoete (2000).

Forskning viser at den aktuelle regionalpolitikken med vekt på å sameine ovafrå ned og nedafrå opp-politikk, synest å krevje nye regionale politiske institusjonar og prosessar for at regionane skal framstå som politiske aktørar med gjennomslagskraft (for ein oversikt sjå Amdam 1997a og 1997b). Desse institusjonane synest å føresette partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og mellom lokal, regionalt, nasjonalt og til dels internasjonalt nivå. Vidare synest dei å føresette legitimerande plan- og utviklingsprosessar innafor ein demokratisk kontroll. Men slike partnerskapsorganisasjonar stiller spesielle krav til demokrati, ulike sektorar og grupper si deltaking, tillit mellom partane, ansvarsdeling, legitimitet, aksept og ikkje minst innsyn og offentlegheit i avgjerdsprosessar m.m. Eit hovudspørsmål i denne samanhengen blir då korleis fylkeskommunen kan tilfredstille desse krava.

I drøftinga av dette spørsmålet er det etter mi meining viktig at vi ser nærare på årsakene til denne utviklinga, og på det grunnlaget utviklar eit meir realistisk syn på samfunnsplanlegginga. Dersom vi ikkje gjer det, vil vi bidra til å sementere inngrodde oppfatningar av verkelegheita og forståingsmodellar der staten framleis er føresett å fungere som samfunnsstyrar. I det følgjande vil eg difor prøve å sjå regionalplanlegginga, det lokale sjølvstyre og funksjonsdelinga mellom sentrale og lokale styresmakter i eit strukturfunksjonalistisk perspektiv der aktørane i form av organisasjonar blir karakteriserte ved sin funksjon i eit multiaktørsystem (Amdam 2002b).

Multiaktørperspektivet

I denne samanhengen vil eg bruke multiaktørsystem som eit samleomgrep for partnerskap i regional planlegging og utvikling som dekker både multinivå og multisektor, det vil seie styringsorgan som er sette saman av aktørar frå den vertikale og den horisontale styringsstrukturen. Multinivåomgrepet har kome inn i norsk styringsverk gjennom EU sine retningslinjer for strukturfondet (sjå mellom anna Regulation EEC 2052/88). Her nytta ein omgrepet partnerskap på samhandling mellom nivåa i det offentleg styringsverket. På den måten blei partnerskap gitt ei multinivåforståing og blei eit synleg uttrykk for korleis prinsippet om subsidiaritet kunne effektivt omsettast i praksis (Bache og Olson 2001). Gradvis blei i tillegg ikkje-offentlege aktørar frå privat og frivillig sektor stimulerte til å bli med i det regionale utviklingsarbeidet. På den måten blei partnerskapsprinsippet utvida frå det *vertikalt samarbeidet* mellom EU, nasjonen og undernasjonalt nivå, til også å omfatte det *horisontale* samarbeidet mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Slik sett kan omgrepet *multiaktørsystem* på strukturfondet sitt arbeid vere meir dekkande enn multinivåperspektivet. I Scott (1998) si klassifisering av organisasjonsteoriar er multiaktørsystem å rekne som hovudsakleg *naturlege og opne system*. Det inneber at organisasjonar i slike system er å likne

med system som gror fram, meir enn system som er å likne med maskinar som er rasjonelt planlagde. Vidare vil organisasjonar i multiaktørsystem eksistere i ein konkurransesituasjon med andre og må difor vere opptekne av sin legitimitet. Aktørane i multiaktørsystem kan vere individ, einingar i ein organisasjon eller heile organisasjonar. Innafor dette perspektivet er det vanleg å snakke om tett eller laust kopla system etter graden av integrering. Tett kopla multiaktørsystem er nærast å rekne som ein eigen organisasjon og såleis utypisk for multiaktørsystem, men slike organisasjonar kan vere institusjonaliserte former av tidlegare multiaktørsystem. Laust kopla system er typiske for multiaktørsystem, det er system som er lite integrerte og som dermed også vanskeleg kan styrast frå toppen.

Multiaktørsystem overført på statsorganisering og forvaltning høyrer logisk til det (Olsen 1988b) kallar *staten som forhandlingspartner* og *staten som supermarknad*. Desse formene for statsorganisering er kjenneteikna ved at avgjerder blir til mellom aktørar med kryssande interesser. I forhold til andre former for statsorganisering, som til dømes den samfunnsstyrande stat og staten som moralsk fellesskap, har staten fleire konkurrerende aktørar med makt til å styre, eller rettare sagt, påverke samfunnsutvikinga. Staten saman med dei andre aktørane må difor i stor grad tilpasse seg kvarandre og sin omgivnad. Som aktørar må dei kjempe om aksept og legitimitet, og det logiske blir å hegne om dei aktivitetane ein har legitim makt over (minimumsstaten).

Multiaktørsystem i samfunnsplanlegginga kan etter Friedmann (1987) oppfattast som tilhøyrande *læringstradisjonen* og *mobiliseringstradisjonen*. Denne tradisjonen er karakterisert med kommunikativ logikk der ny erkjenning og ny handling veks fram under gjensidig påverking i praksisfeltet, og ikkje som mål-middel-styrt aktivitet basert på kausal-samanhengar mellom årsak og verknad. I planleggingsmetodar manifesterer multiaktørsystem seg mellom anna i *forhandlingsplanlegging* og *transaktiv planlegging*. Dette er metodar for samfunnsending der mobilisering og læring er sentrale omgrep. Menneska skal gjennom prosessen transformerast frå undertrykte individ til politisk aktive samfunnsborgarar som tek medansvar for eigen situasjon og som eventuelt riv ned og bygger opp nye maktstrukturar i samfunna.

Strukturfunksjonalistisk samfunnsteori

I forståinga av desse maktstrukturane kan den strukturfunksjonalistiske samfunnsteorien vere nyttig. Tankegangen i *strukturfunksjonalisme* går ut på at strukturar ivaretek bestemte funksjonar, og at strukturane kan forståast utifrå den funksjonen dei har i systemet (Strand 2001:230). Tankegangen kan mellom anna førast attende til Parsons (1951) sitt no klassiske arbeid om fire delfunksjonar i system, *Adaptation, Goal attainment, Integration and Latency*, som sett saman av forbokstavane gir ordet *AGIL*. Parsons sin inndeling har i stor grad blitt ein standardreferanse for seinare bidrag som drøftar det same, sjå også Parsons (1971).

Eit av dei seinare bidraga som har fått mykje merksemd, er Adizes (1980) si tilsvarande firdeling i *Administrasjon, Produksjon, Integrasjon* og *Entreprenørskap* som gir ordet *PAIE* dersom ein set saman forbokstavane av dei fire orda.

No er det ikkje fullstendig samanfall mellom dei to klassifiseringane, men ifølgje Strand (2001) er det litt grovt sett samanfall mellom dei to firdelingane og hans ulike organisasjonsformer. Med det meiner han at alle organisasjonar har desse fire elementa i seg, og at vektlegginga varierer med sentrale kjenneteikn mellom omgivnaden og organisasjonen, sjå tabell 4.1.

Tabell 4.1: Organisasjonsfunksjonar og organisasjonsformer

Basert på Parsons (1951), Adizes (1980) Strand (2000:231)

	Mest merksemd innad Lite variasjon Homogent ytre miljø	Mest merksemd utad Mykje variasjon Heterogent ytre miljø
Mykje formalisering Godt forstått Stabilt	Integrasjon Administrasjon Byråkrati/ hierarkiske organisasjonar	Goal attainment Produksjon Ekspert- organisasjon
Lite formalisering Dårleg forstått Turbulent	Latency Integrasjon Gruppe- organisasjon	Adaptation Entreprenørskap Oppgåve- organisasjon

1. *Entreprenørskap*. I omgrepet AGIL står *A* for "Adaptation" som går ut på å tilpasse organisasjonen til omgivnaden og sikre nødvendig ressurstilgang. Dette tilsvarer *E* i omgrepet PAIE som Adizes konkretiserer til å kunne skape og tolke endring, finne nye løysingar på nye problem, og det å vere kreativ og risikovillig. Strand (2001) meiner at denne entreprenørfunksjonen er særleg framtreddande og viktig i *oppgåveorganisasjonar*. Desse er kjenneteikna av orientering mot omverdas truslar og mulegheiter og bygger på teoriar om opne system, avhengigheit og strategival.
2. *Integrasjon*. Vidare viser Strand (2001) til samanhengar mellom *L* som står for "Latency" forstått som det å formidle og bevare organisasjonen sine verdiar og kulturtrekk. Hos Adizes blir dette dekt av *I* som står "Integration" og som blir konkretisert som det å få enkeltpersonar til å fungere saman, det å skape team, og det å fremme trivsel og samhandling. Denne funksjonen meiner Strand (2001) er mest dominerande og viktig i *gruppeorganisasjonar*. Desse har orientering mot menneske og motivasjon og trekker særlege vekslar på human relation-teori og sosio-teknisk teori.
3. *Produksjon*. Vidare peikar Strand (2001) på samanhengar mellom *G* som står for "Goal attainment" og *P* for Produksjon som blir konkretisert til å skape resultat gjennom å sette mål og produsere for å nå desse. Denne produsentfunksjonen er særleg synleg og viktig i det ein kan kalle *ekspertorganisasjonar*, som har kjenneteikn som orientering mot produksjon og problemløysing og som bygger på teoriar om rasjonelle val.
4. *Administrasjon*. Til slutt viser Strand (2001) samanhengane mellom *I* hos Parsons som står for "Integration" og det å skape stabilitet og orden ved å strukturere organisasjonar. Denne funksjonen tilsvarer *A* som står for "Administration" hos Adizes og som han konkretiserer til å planlegge, organisere, skape system, koordinere og å kontrollere. Dette meiner Strand (2001) er funksjonar som er særleg framtreddande og viktige i *byråkrati* (hierarkiske organisasjonar). Desse er orientering mot orden, system og struktur og bygger på teoriar om byråkrati og taylorismen.

Felles for både Parsons, Adizes og Strand og det strukturfunksjonelle perspektivet, er at dei fire funksjonane blir føresette å vere meir eller mindre til stades i alle organisasjonar. Det er graden av nærvære som avgjer kva for ei organisasjonsform dei formar.

I tillegg til desse fire organisasjonsformene ovafor trekker Strand (2001:267) fram det han kallar for *nettverksorganisasjonar*. Med denne forma meiner han nettverk av organisasjonar av ulike slag. Felles for dei er at dei einiskilde delane kan ha stor grad av sjølvstende, og at dei i større grad enn i "vanlege organisasjonar" kan forsvinne frå nettverket, anten ved eige val eller at partnerane vel dei bort. Nettverksorganisasjonar er samansette, grenselause, skiftande, oppløyselege og imaginære organisasjonar. Dei er oppløyselege i den forstand at deltakande organisasjonar kan bytast ut, og at nettverket kan løysast heilt opp. Dei er samansette fordi ein ønsker synergieffekten som ligg i samarbeid mellom organisasjonar som representerer alle dei fire formene ovafor, og det er nettopp denne balansen mellom P, A, I og E funksjonane som kan gi desse organisasjonane deira styrke. Dette er ei organisasjonsform vi mellom anna kjenner som partnerskap i regionalplanlegginga. Det neste kapitlet er inspirert av Strand (2001) si drøfting av området for leing i dei fem nemnde organisasjonsstrukturane, men i staden for leing drøftar eg planlegging.

Strukturfunksjonalismen og regionalplanlegginga

Planlegging og legitimitet i byråkratiske organisasjonar

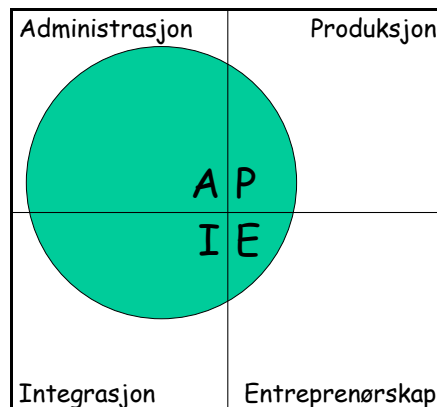
Byråkratiske organisasjonar er dominerte av A-funksjonen, det vil seie ei orientering mot orden, system, struktur og instrumentelle planprosessar. Slike organisasjonar er i stand til å levere innarbeidde løysingar raskt, og organisasjonane er forutseibare, etterrettlige og likehandsamande. Dette er organisasjonar som har mykje merksemd retta innover og som føreset stor grad av formalisering og stabile omgivnader for å kunne fungere optimalt.

Byråkrati er det skrive mykje om, og dei fleste forfatarane viser til Weber (1971) sin grunnleggande omtale når dei trekker fram kva som er særtrekka ved slike organisasjonar (Strand 2001:243):

- Eit tydeleg autoritetshierarki med mange ledd
- Spesialisering av arbeidsoppgåver
- Skriftlege og formaliserte arbeidsmåtar
- Forvaltar eit lov- og regelverk
- Ofte livslang karriere innafor systemet

Slike trekk kan ein finne ved dei aller fleste organisasjonar, i alle fall i delar av dei. I denne samanhengen er det snakk om organisasjonar der dette er dei dominerande trekk. Typiske døme på slike organisasjonar er departement og direktorat, men også fylkesmennene sin ulike avdelingar for landbruksforvaltning, naturforvaltning, tilsyn av kommunar m.m. Også industriverksemdar, forsikringsselskap, bankar med standardisert masseproduksjon har dette som dominerande trekk. Av den grunn kan ein også forventa at Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) sin funksjon gir organisasjonen desse trekk.

Figur 4.3: Området for planlegging i byråkrati



Planlegging i byråkrati vil etter det strukturfunksjonalistiske perspektivet logisk sett få desse kjenneteikna:

Legitimerande planleggingsprosess

I byråkratiske organisasjonar vil planleggingsprosessen i all hovudsak vere prega av synoptisk planlegging der ein søker den beste løysinga i høve til gjeldande lover, regelverk, mål og fagkunnskap.

Legitimitet og institusjonell planlegging

I byråkratiske organisasjonar gir overordna legitimitet til underordna gjennom delegering av makt og ansvar for lover, regelverk og ressursar. Slike organisasjonar har difor legitimitet så lenge dei overordna ønsker det, og så lenge dei forvaltar makt og ansvar på ein moralsk og lovleg måte.

Mobilisering og strategisk planlegging

Slik planlegging blir til vanleg ikkje vektlagt i byråkrati fordi byråkrati føreset stabile omgivnader og stor grad av formalisering gjennom lover, regelverk, og andre politiske vedtak frå overordna styresmakter, og det er desse som også set dagsorden, bestemmer innsatsområda, minstekrav m.m. for dei byråkratiske organisasjonane.

Organisering og taktisk planlegging

Dette er hierarkisk ordna organisasjonar med godt utvikla arbeidsdeling, spesialisering, standard-prosedyrar, skriftleg kommunikasjon m.m. Følgjeleg vil også detaljerte handlingsprogram og budsjett for eiga verksemd vere viktige reiskap for å oppnå dette.

Gjennomføring og operativ planlegging

Byråkratiske organisasjonar søker den fagleg sett beste løysinga innafor gjeldande lover, regelverk, mål og fagkunnskap. Dei har ofte legal makt til å tvinge andre til å godta byråkratiet si løysing.

Evaluering og læring

Byråkrati er som skrive ovafor flinke til raskt å levere innarbeidde standardløysingar forankra innan for gitte verdiar og gjeldande lov- og regelverk. I teorien skal berre dei prinsipielle sakene avgjerast av overordna. Dette inneber at læring nede i organisasjonen normalt blir

avgrensa til operativt og taktisk nivå, og at læring på strategisk nivå ofte blir avgrensa til leiarane. Imidlertid kan det å komme på kant med allmenne og gjeldande verdiar og moral i samfunnet, medføre tap av aksept og legitimitet for byråkratiske organisasjonar.

Planlegging og legitimitet i ekspertorganisasjonar

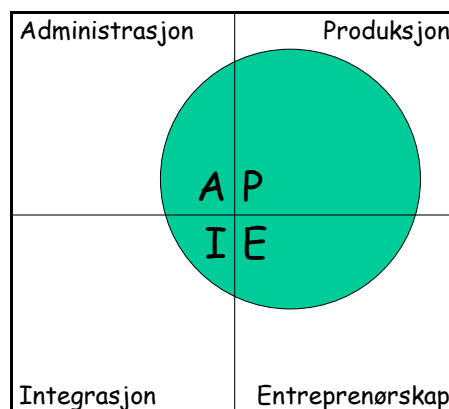
Typiske ekspertorganisasjonar er dominerte av P-funksjonen, det vil seie ei orientering mot instrumentell problemløysing og produksjon. Eksperten i form av den dyktige fagpersonen er verdsett i slike organisasjonar. Det inneber også at profesjonelle standardar blir viktige i produksjonen. Dette fører i sin tur til at organisasjonen blir sterkt formalisert og føreset stabil kunnskap om mål-middel-samanhengar. Men i motsetning til dei byråkratiske organisasjonane er ekspertorganisasjonane meir orienterte mot omgivnaden og evalueringa av produksjonen.

Konkurransetilje og produktivitet er særtrekk ved slike organisasjonar, og dei blir ifølgje Strand (2001:249) gjerne karakterisert med at:

- Dei har eit lågt hierarki
- Dei er arenaer for fagspesialisering og fagautonomi
- Dei handsamar komplekse problem og er opptekne av løysingar for ekseterne partar
- Medlemmane har stor autonomi i si yrkesutøving

Døme på ekspertorganisasjonar er konsulentfirma, sjukehus, universitet, skular og andre der det blir kravd høg formell kompetanse for å bli medlem. I slike organisasjonar gir fagnormer, situasjonen, klienten eller kunden viktige premisser for den einskilde sin åtfærd, og ofte meir enn organisasjonen sine mål, reglar og prioriteringar. Ofte blir ”kyndigheit” og ”myndigheit” ståande mot kvarandre i aktuelle situasjonar.

Figur 4.4: Området for planlegging i ekspertorganisasjonar



Planlegging i ekspertorganisasjonar vil etter det strukturfunksjonalistiske perspektivet logisk sett få desse kjenneteikna:

Legitimerande planleggingsprosess

Planlegginga i slike organisasjonar har som formål å løyse komplekse problem for eksterne partar på ein fagleg sett tilfredsstillande måte innafor gitte handlingsrammer. Planlegginga vil vere grunnleggande instrumentell, men fordi ein må vere i stand til å takle endringar i

omgivnaden, vil den i praksis hovudsakleg bli inkrementell. Det vil seie at der ein har usikker kausalkunnskap, vil prøving og feiling vere arbeidsforma.

Legitimitet og institusjonell planlegging

Organisasjonen sin eksistens vil i stor grad vere avhengig av kva for produkt dei greier og levere. Men for offentleg ekspertorganisasjonar vil aksepten og legitimiteten vere sterkt knytt til om overordna styresmakter har gitt dei monopol, skjerma dei frå konkurranse m.m.

Mobilisering og strategisk planlegging

I ekspertorganisasjonar vil lov- og regelverk samt overordna sine avgjerder om tildeling av ansvar, løyvingar, konkurranseskjermingar m.m. brytast mot felles verdigrunnlag nedfelt i profesjonelle normer og standardar for utøving av yrket. Ekspertorganisasjonar er difor ofte vanskelege å styre på tvers av medlemmane sine behov, interesser og normer. Dette medfører at strategisk planlegging kan vere viktig for å synleggjere og bearbeide eventuelle konflikhtar om organisasjonen si tilpassing til omgivnaden.

Organisering og taktisk planlegging

I desse organisasjonane, som har stor grad av fagspesialisering og fagautonomi, blir fokus sett på organisasjonen sine mål, aktivitetar og prestasjonar. Følgjeleg blir verksemdsplanar med mål og resultatstyring viktige planreiskapar.

Gjennomføring og operativ planlegging

Ekspertorganisasjonar søker etter tilfredstillande løysingar i samsvar med standard prosedyrar og profesjonelle normer. Planlagde tiltak som avviker frå desse, vil som regel blir møtte med motstand eller ignorering.

Evaluering og læring

I slike organisasjonar blir medlemmane sosialiserte inn i dei ulike profesjonane sine verdier og normer. Desse blir ofte oppfatta som så fundamentale at nye verdier og tenkemåtar blir møtt med sterk motstand. Difor vil ofte profesjonsgrupper stå sterkt mot kvarandre i verdi-spørsmål, og difor er det sjeldan at det skjer djuplæring på tvers av profesjonsgrensene. Læring blir difor også her til vanleg avgrensa til operativt og taktisk nivå, i dei meir moralske spørsmåla vil ofte læringa skje innfor profesjonen ved at kollegar og fagorganisasjonar påpeiker eller sanksjonerer lite ønskete haldningar og handlingar.

Planlegging og legitimitet i gruppeorganisasjonar

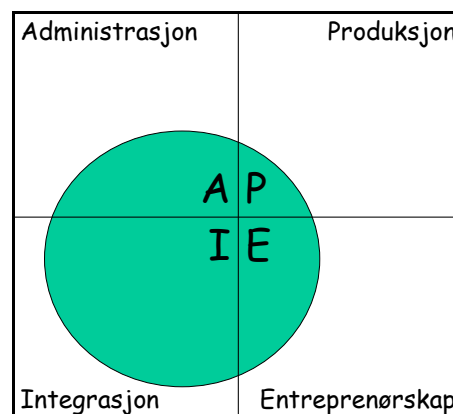
Nemninga gruppeorganisasjon kan nyttast synonymt med lag eller team, sjølv om ein skilde forfattarar prøver å gjere tydeleg det dei reknar som skilnader. Formålet med det er ofte å få fram at ein gruppeorganisasjon som framstår som eit lag, eller aller helst eit team er noko positivt. Andre er meir reserverte og ønsker å få fram negative sider som gruppetyranni. I alle høve blir gruppeorganisasjonar definerte som formelle organisasjonar med kjenneteikn som (Strand 2001:255):

- Liten grad av formalisering og differensiering
- Flat struktur og ofte få medlemmar
- Normer og sosialt press som styrings og bindemiddel
- Gruppeorganisasjonar har ei meir tilfeldig oppretting og levetid enn byråkrati og ekspertorganisasjonar. Mange gruppeorganisasjonar er tenkte å vere mellombelse.

Eksempel på gruppeorganisasjonar er arbeidsgrupper og arbeidslag i foretak, leiargrupper, prosjektgrupper og nystarta foretak med ein sterk kollektiv stå-på-kultur. Vektlegginga av den kommunikative rasjonaliteten er typisk for slike organisasjonar. Samtalen er ein viktig reiskap både i utvikling av idear, fattig av avgjerder og gjennomføring av tiltak. Ideelt sett skal også samtalen legitimere instrumentell makt overfor medlemmane i organisasjonen. Omgrep som tyranni i grupper er vel nettopp eit uttrykk for at den kommunikative rasjonaliteten ikkje fungerer og at medlemmar sine meiningar blir overkøyrde av formelle og uformelle leiarar i gruppa.

Gruppeorganisasjonar er normalt lite formaliserte og arbeider med produksjon der det ofte er lite med kausalkunnskap, difor blir det å skape gode relasjonar mellom medlemmane, skape oppslutning om mål og tilrettelegge læring viktige leiaroppgåver. Eit anna sentralt kjenneteikn ved gruppeorganisasjonar er at dei er mest opptekne av interne tilhøve og at dei difor fungerer best i situasjonar med relativt stabile omgivnader. Desse kjenneteikna fell mykje godt saman med det vi tidlegare har definert inn under integratorrolla.

Figur 4.5: Området for planlegging i gruppeorganisasjonar



Planlegging i gruppeorganisasjonar vil etter det strukturfunksjonalistiske perspektivet logisk sett få desse kjenneteikna:

Legitimerande politisk prosess

Gruppeorganisasjonar er det ein kan kalle grodde og relativt lukka organisasjonar. Den relativt flate og lite formulerte strukturen utan eit klart autoritetshierarki gjer at planlegging i slike organisasjonar vil få preg av å vere forhandlingsplanlegging, både når det gjeld mål og middel. Sidan gruppeorganisasjonar til vanleg eksisterer innafor andre større byråkrati- eller ekspertorganisasjonar, vil deira eksistens ha sitt utspring i desse organisasjonane sin eksistens.

Legitimitet og institusjonell planlegging

I motsetning til oppdragsorganisasjonar (som eg omtaler seinare) er normalt ikkje gruppeorganisasjonar pålagt klare resultat- og prestasjonsmål. Dermed blir legitimiteten knytt meir til prosessen i gruppa enn til prestasjonane. Legitimiteten og aksepten til slike organisasjonar vil følgjeleg vere avhengig av i kva grad dei interne prosessane maktar å skape kollektive holdningar og handlingar med brei intern oppslutnad. Leiargrupper vil vere typiske døme på dette. Legitimiteten og eksistensen er med andre ord i hovudsak avhengig av den meiningsberande funksjonen som organisasjonen har.

Mobilisering og strategisk planlegging

I fungerande gruppeorganisasjonar vil eksisterande gruppenormer og lojalitet til resten av organisasjonen styre gruppas val av strategi og satsingsområde. Mobilisering og strategisk planlegging vil difor i slike organisasjonar ikkje vere arbeidsoppgåver det blir brukt mykje tid og krefter på. I gruppeorganisasjonar under etablering eller der eksisterande normer blir utfordra, vil derimot strategisk planlegging nettopp vere ein av dei reiskapane ein bruker for å oppnå konsensus om nye verdistandpunkt og normer.

Organisering og taktisk planlegging

Gruppeorganisasjonar, som er kjenneteikna med flat struktur, uformelt leiarskap og få medlemmar (ideelt sett 5-9), vil gjensidig koordinering vere ein vanleg måte å samordne ressursbruken og fordele oppgåver på. Krav om detaljerte handlingsprogram, budsjett og rapportar som kjem frå den større organisasjonen som gruppeorganisasjonen er ein del av, vil følgeleg bli møtt med motvilje og til dels sabotering. Ein føler denne aktiviteten blir meir ein form for kontroll, enn ein reiskap for koordinering av handlingar.

Gjennomføring og operativ planlegging

Planlegging på dette nivået vil gå ut på å søke høvelege løysingar i forhold til etablerte gruppenormer, og som dermed kan rekne med brei støtte frå gruppa i gjennomføringa. Dette treng ikkje vere den fagleg sett beste løysinga, men den løysinga som flest støtter.

Evaluering og læring

Utifrå det som er skrive ovafor om planlegging i gruppeorganisasjonar, vil planlegginga normalt stimulere læring på operativt og taktisk nivå, men også i forhold til strategisk nivå (djuplæring). Læring på strategisk nivå vil røre ved organisasjonen sine grunnverdiar og kan verke trugande på sjølve eksistensen til gruppeorganisasjonen. Slik læring vil sjølvstøtt bli møtt med sterk motstand, og blir difor også sjeldan.

Planlegging og legitimitet i oppgåveorganisasjonar

Oppgåveorganisasjonar blir også kalla for entreprenørorganisasjonar, og har som hovudfunksjon å forhalde seg til mulegheiter og truslar i omgivnaden. Struktura er lite formalisert og det finst få formelle prosedyrar. Den instrumentelle kunnskapen er lite utvikla, og ein må arbeide for å skape resultat ved å avdekke og forfølge mulegheiter. I motsetning til gruppeorganisasjonar blir difor måloppnåing, prestasjonar og resultat avgjerande for den vidare eksistensen. Prosessen fram til målet kan difor bli underordna resultatet, men er likevel ikkje utan betydning. Slike organisasjonar har ofte ein tydeleg og sterk leiar. Tydeleg i tydinga at han/ho greier å formidle organisasjonen sine visjonar og verdiar, gjerne ved sjølv å vere eit godt føredøme. Det å få andre til å vere sjølvleiarar, kan vere eit leiarverkemiddel i slike organisasjonar.

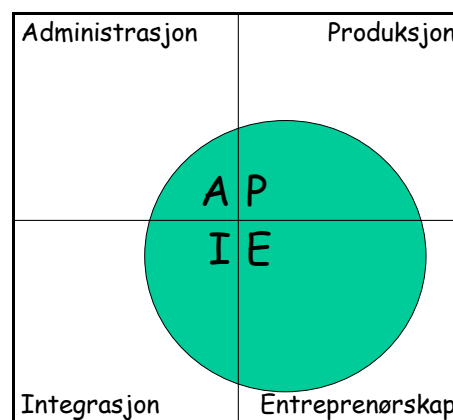
Burns og Stalker (1961) kallar denne organisasjonsforma for organisk og då i motsetning til mekanisk. Denne organisasjonsforma blei også identifisert av Lawrence and Lorsch (1967). Mintzberg (1979) kallar denne organisasjonsforma for eit ad-hoc-kрати, noko som poengterer den situasjonsbestemte funksjonen og struktura. Ifølgje Jacobsen og Thorsvik (1997:97) er organisk eit omgrep som har blitt innarbeidd i organisasjonslitteraturen som omgrep på organisasjonar med kjenneteikn som:

1. Nettverksstruktur for autoritet, kontroll og kommunikasjon,
2. at arbeidsoppgåvene stadig blir omdefinerte og tilpassa etter behov,
3. at den einskilde si rolle er generelt definert, og

4. at kommunikasjonen er både vertikal og horisontal etter behov.

Strand (2001:264) skriv at oppgåveorganisasjonar ikkje er store, ofte er dei små. Dei er yngre og har kortare og meir skiftande livsløp enn byråkrati og ekspertorganisasjonar. Dei kan skape grunnlag for store underliggande produksjonseiningar. Døme på oppgåveorganisasjonar er utviklingsavdelinga i store konsern som Microsoft, nyetablerte foretak som satsar på ei marknadsnisje og partiorganisasjonar med karismatiske leiarar. Her må også takast med komitear, prosjektorganisasjonar og andre matriseorganisasjonar med utprega tverrfagleg og skiftande samansetting etter behov. Strand understrekar vidare at i motsetning til gruppeorganisasjonar er ikkje oppgåveorganisasjonar ein ”naturleg” del av andre organisasjonar. Om dei er det, vil det lett kunne bli eit konfliktfylt liv.

Figur 4.6: Området for planlegging i oppgåveorganisasjonar



Planlegging i oppgåveorganisasjonar vil etter det strukturfunksjonalistiske perspektivet logisk sett få desse kjenneteikna:

Legitimerande politisk prosess

Oppgåveorganisasjonar er det ein kan kalla grodde og opne organisasjonar, noko som inneber at dei kan fungere under stor grad av uvisse. Det vil seie at det finst lite kausalkunnskap og at organisasjonen sin vidare eksistens er avhengig av aksept frå omgivnaden. Oppgåveorganisasjonar er endringsførebuende og omgivnadsfokuserede, og dei har eit skiftande livsløp. Difor vil planprosessar i slike organisasjonar vere baserte på transaktiv planlegging med formålet å transformere medlemmane gjennom meiningsdanningsprosessar og læring for å gjere dei betre skikka til å utføre aktuelle oppgåver og styrke organisasjonen sin legitimitet.

Legitimitet og institusjonell planlegging

Den vidare eksistensen er nært knytt til den legitimiteten og aksepten som oppgåveorganisasjonen oppnår. Men oppgåveorganisasjonar er ikkje nødvendigvis berre opptekne av aksept får omgivnaden, dei kan like gjerne utfordre omgivnaden med tanke på endring av maktrelasjonar og tilriving av makt til seg sjølv. Dette i tillegg til at slike organisasjonar ofte har ein uformell og flat struktur vil truleg medføre at institusjonell planlegging vere lite formalisert, men vil likevel vere noko som både formelle leiarar og medlemmane kontinuerleg vil vere opptekne av i sitt arbeid. Dersom dei som organisasjonar ikkje greier å rettferdiggjere seg, vil vidare eksistens bli problematisk. I slike organisasjonar vil difor gründaren eller andre

karismatiske leiarar vere viktige bidragsytarar til funksjonen institusjonell planlegging, og dei blir fort gjorde både til heltar og syndebukkar alt etter oppnådde resultat.

Mobilisering og strategisk planlegging

I oppgåveorganisasjonar vil mobilisering og den strategiske planlegginga vere ein svært viktig funksjon for å kunne dette i verk situasjonsvurderingar av interne og ikkje minst eksterne tilhøve, og til å stake ut retning for det vidare arbeidet. I oppgåveorganisasjonar der gryndaren eller leiaren har ein dominerande posisjon, vil det ofte vere ei utfordring i å la andre medlemmar til å involvere seg og identifisere seg med dei strategiske val som blir gjort.

Organisering og taktisk planlegging

Oppgåveorganisasjonar må til ei kvar tid vere budd på å ta dei oppgåvene dei får tildelt, dette gjer at dei treng både medlemmar med generelle stinningsinstruksar, ei fleksibel organisering og ikkje minst ei lite fastlåsende taktisk planlegging. Her vil det vere langt meir enn eit munnhell og seie at organisering som prosess er langt viktigare enn organisasjon som struktur. Organisasjonen må til ei kvar tid tilpassast omgivnaden og oppgåvene.

Gjennomføring og operativ planlegging

Derimot blir styringa av kvar einskild oppgåve eller prosjekt svært viktig. Oppgåveorganisasjonar kan seiast å vere summen av sine oppgåver. Om organisasjonen berre har ei oppgåve, blir sjølvstøtt denne oppgåva organisasjonens. Men normalt vil denne oppgåva blir delt opp i deloppgåver, eller så har organisasjonen fleire separate oppgåver som i sum utgjer organisasjonen. Dersom desse oppgåvene blir løyst på ein tilfredsstillande måte, vil også organisasjonen som heilskap normalt også fungere tilfredsstillande. Difor blir det i oppgåveorganisasjonar viktigare med gode planar for å kunne kontrollere arbeidet med gjennomføringa av kvar einskild oppgåve, enn å ha eit for stort detaljeringsnivå på bindande handlingsprogrammet for organisasjonen.

Evaluering og læring

I oppgåveorganisasjonar er den vidare eksistensen i stor grad avhengig av at læringa fungerer godt på alle læringsnivå. Dette viktig for alle delane av den legitimerande prosessen, ikkje minst på strategisk og institusjonelt nivå. Det å utvikle å halde ved like ein plan- og læringsprosess som fremmar læring på alle nivåa, er difor ei viktig leiaroppgåve i oppgåveorganisasjonar.

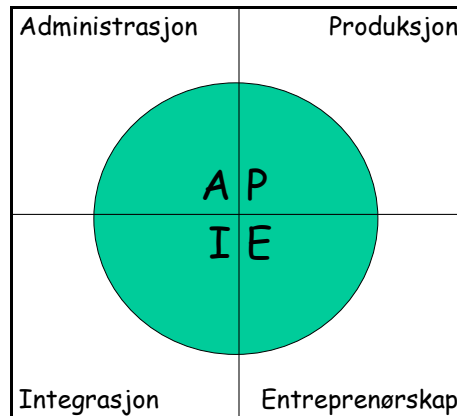
Planlegging og legitimitet i nettverksorganisasjonar

Nettverk i er i prinsippet ikkje ein organisasjon, men mellombelse samarbeid mellom mange organisasjonar. Ein slik samarbeid bør, for å fungere godt, ideelt sett ha med seg aktørar med ulike tyngdepunkt innafør PAIE-omgrepet. Det vil seie organisasjonar som både kan bidra til entreprenørskap, integrering, administrasjon og produksjon. I ein slik nettverksorganisasjon vil heterogene aktørar kunne fremme kreativitet, men samstundes vil dei ha problem med å samarbeide fordi dei er så ulike i organisasjonsstruktur, -kultur og -prosess. Ei homogen gruppe av aktørar vil derimot ha gode vilkår for samarbeid, men samstundes vil dei normalt vere for konforme i struktur, kultur og prosessar til å kunne fremme nyskaping. Vidare vil det normalt vere slik at dei ulike organisasjonane utifrå sin funksjon har ulike maktbasisar. Til dømes vil einskilde kunne legge ned veto, svare med å trekke seg ut, ikkje vere villig til å stille med ressursar i gjennomføringa m.m.

Nettverksorganisasjonar er utan tvil det vi tidlegare har kalla avtalefesta styring som kjenneteiknar den nye regionalpolitikken. Med denne politikken si vektlegging av

partnerskap, har netteverksorganisasjonar blitt både ei ønska og mykje nytta arbeidsform. Difor er det også viktig at vi lærer oss kjenneteikna ved desse organisasjonane, og blir klar over sterke og svake sider ved dei.

Figur 4.7: Området for planlegging i nettverksorganisasjonar



Planlegging i netteverksorganisasjonar vil etter det strukturfunksjonalistiske perspektivet logisk sett få desse kjenneteikna:

Legitimerande politisk prosess

Som nettverksorganisasjonar er desse å rekne som laust kopla og oppløyselege organisasjonar som kan vere samansette av medlemmar som kjem frå alle dei fire andre organisasjonsformene. Nettverksorganisasjonar må rettferdiggjere seg sjølv og vinne tillit og aksept hos både sideordna og overordna, og er dermed avhengig av ein velfungerande og komplett legitimerande prosess.

Legitimitet og institusjonell planlegging

Reint logisk vil nettverksorganisasjonar difor få den aksepten og legitimiteten som medlemsorganisasjonane gir dei, og den aksepten og legitimiteten som nettverksorganisasjonane greier å bygge opp. Desse to formene for legitimitet er sjølv sagt også relatert til kvarandre slik at dei kan verke i same retning, men dei kan også vere i innbyrdes konflikt. For dei som bygger opp nettverksorganisasjonar, ligg det difor mykje makt i å kunne velje ut medlemmane. Samstundes er det også slik at nettverksorganisasjonar sitt arbeid er avhengig av om organisasjonen er utstyrt med eit sterkt eller svakt mandat.

Mobilisering og strategisk planlegging

Imidlertid er legitimiteten og i røynda heile eksistens til nettverksorganisasjonar avhengig av medlemmane si oppslutning om organisasjonen. Reint prinsipielt kan denne oppslutninga vere basert på vurdering av eigenytte eller av altruisme. Her vil eg berre omtale den siste forma, men vil kome attende til den andre nedafor. Det å vere ueigennyttig og ville gjere noko for andre utan tanke på eiga vinning er ein godt skatta eigenskap i nettverksorganisasjonar. Dette kan oppfattast som svært ideelt og lite oppnåeleg i praktisk politikk, men det er likevel slik at om medlemmane kan ha eit svært godt felles verdigrunnlag og dele oppfatningar om sentrale utviklingstrekk og utfordringar, vil dei lettare kunne einast om dei strategiske avgjerdene som alle organisasjonar må gjere, også nettverksorganisasjonar.

Organisering og taktisk planlegging

Nettverksorganisasjonar har normalt eit lågt hierarki og vil difor vere det vi kallar flate strukturar med tilnærma lik makt mellom deltakande organisasjonar. I bygginga av nettverksorganisasjonar og den legitimerande prosessen dei gjennomgår over tid, vil det vere ein avgjerande fase i overgang mellom den strategiske planlegging til den taktiske planlegginga. Skal den taktiske planlegginga vere reell, må aktørane binde seg til det handlingsprogrammet og dei aktuelle prosjekta som inngår her. Dei ulike medlemmane må reint konkret binde seg til å bidra med ressursar i form av arbeid og kapital til aktuelle prosjekt og på aktuelle tidspunkt. Her vil sjølvsagt medlemmane sine nyttekalkuleringar kome inn og vere avgjerande for deira vidare deltaking. I prinsippet har ikkje nettverksorganisasjonar plass til gratispassasjerar.

Gjennomføring og operativ planlegging

Følgjeleg blir det også viktig med bindande og konkrete prosjektplanar for koordinert framdrift, og at kvart medlem kontrollerer at dei andre gjennomfører sin del av prosjekta.

Evaluering og læring

I nettverksorganisasjonar er det i alle fall ei form for læring som i alle høve vil føregå, og det er læringa knytt til kva for aktørar som er til å stole på og som ein ønsker å trekke med i nye nettverksorganisasjonar. Men for kvar einskild nettverksorganisasjon kan denne aktuelle læringa om dei andre aktørane sin funksjon kome for seint, og kan medføre at nettverksorganisasjonar bryt saman før dei får gjennomført noko. Opparbeiding av tillit er noko som tek tid og som medfører ei noko konservativ framferd frå alle dei involverte i etableringsfasen av nettverksorganisasjonar.

Regionalplanlegging i nettverksorganisasjonar

Drøftinga så langt viser at vi står overfor to former for regionalplanlegging:

1. Plan- og utviklingsarbeid i organisasjonar

Den eine delen er samfunnsplanlegging som i hovudsak er plan- og utviklingsarbeid som er avgrensa til kommunane og fylkeskommunane sine tenestekområde. Det vil i røynda seie plan- og utviklingsarbeid for kommunar og fylke som organisasjonar. Dette er ei form for verksemdsplanlegging som har mange fellestrekk med både offentlig, privat og frivillig sektor. I den grad denne forma for planlegging blir kalla for samfunnsplanlegging, så vil eg karakterisere den som ei sektordominert og pervertert form for samfunnsplanlegging.

2. Plan- og utviklingsarbeid i samfunn

Den andre delen er den eigentlege samfunnsplanlegginga, men den føregår i stor grad på tvers av kommunar og fylke og tek føre seg tema som næringsutvikling, transport, kommunikasjon, arealplanlegging og samarbeid om tenesteproduksjon. Det er typisk for denne planlegginga at den i tillegg til kommunar og fylke også prøver å involvere andre offentlege styresmakter, samt privat og frivillig sektor i former for partnerskap om planlegging og gjennomføring. Den eigentlege samfunnsplanlegginga synest såleis i stor grad å føregå i meir eller mindre formelle nettverksorganisasjonar eller samarbeid mellom basisorganisasjonar frå offentleg, privat og frivillig sektor, og frå dei ulike styringsnivåa.

Multiaktørperspektivet opnar for å sjå på todelinga av samfunnsplanlegginga som logisk og ønskeleg. Det blir logisk at den territorielle samfunnsplanlegginga, som i hovudsak vektlegg regional utvikling og nyskaping, i det vesentlege blir utført i nettverksorganisasjonar mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Vidare at den sektorielle samfunnsplanlegginga, som i alle hovudsak er ei verksemdsplanlegging, går føre seg innafor basisorganisasjonen sine domene,

men at denne planlegginga både mottar og leverer premisser til den territorielle samfunnsplanlegginga. Eller sagt på ein annan måte, utfordringa for den territorielle samfunnsplanlegginga er å få organisasjonar i offentleg, privat og frivillig sektor til å delta i den eller dei nettverksorganisasjonane som den territorielle samfunnsplanlegginga greier å få etablert.

Samfunnsplanlegging i nettverksorganisasjonar føreset at mange aktørar deltek utifrå gjensidige nytte- og verdifellesskap, og at minimum ein aktør har eit særskilt ansvar for å bygge desse nettverka. Nettverka er i prinsippet ikkje ein organisasjon, men mellombelse samarbeid mellom mange organisasjonar. Eit slikt samarbeid bør for å fungere godt, ideelt sett ha med seg aktørar med ulike tyngdepunkt innafor PAIE-omgrepet. Det vil seie organisasjonar som både kan bidra til entreprenørskap, integrering, administrasjon og produksjon. I ein slik nettverksorganisasjon vil heterogene aktørar kunne fremme kreativitet, men samstundes vil dei ha problem med å samarbeide fordi dei er så ulike i organisasjonsstruktur, -kultur og -prosess. Ei homogen gruppe av aktørar vil derimot ha gode vilkår for samarbeid, men samstundes vil dei normalt vere for konforme i struktur, kultur og prosessar til å kunne fremme nyskaping. Vidare vil det normalt vere slik at dei ulike organisasjonane utifrå sin funksjon har ulike maktbasisar. Til dømes vil nokre kunne legge ned veto, svare med å trekke seg ut, ikkje vere villig til å stille med ressursar i gjennomføringa m.m.

Nettverksorganisasjonar kan vere motiverte ut frå gjensidig nytte og felles verdiar, og blir vanlegvis formaliserte gjennom avtalar. Legitimiteten til ein slik organisasjon vil kome både innafrå og utifrå, og her møter vi fleire paradoks i grensesnittet mellom dei meir uformelle nettverksorganisasjonane og dei meir institusjonaliserte basisorganisasjonane som dei er bygde opp av. Når det gjeld legitimiteten innafrå, vil det utifrå eigennytte generelt vere logisk for basisorganisasjonane å ikkje overføre til nettverksorganisasjonen meir makt og ansvar enn det som til ei kvar tid tener basisorganisasjonane. Makt utover dette må for nettverksorganisasjonar baserast på graden av verdifellesskap som eksisterer, eller den graden av verdifellesskap som nettverksorganisasjonen greier å bygge opp over tid. Når det gjeld legitimitet utifrå, er det viktig å få fram at nettverksorganisasjonar vil vere i kontinuerleg konkurranse med andre nettverksorganisasjonar, og at dei vil utfordre den makta som ligg i dei vertikale og horisontale maktstrukturane i samfunnet. Det blir difor viktig for legitimiteten til nettverksorganisasjonar at basisorganisasjonane opptre i nettverka med fullmakter som har god dekning i dei aktuelle basisorganisasjonane. I sum blir legitimiteten til nettverksorganisasjonar difor i all hovudsak avhengig av kva for produktivitet og effektivitet dei kan vise til, og i kva grad sjølve prosessen rettferdiggjjer deira eksistens.

Regionalt plan- og utviklingsarbeid i nettverksorganisasjonar og basisorganisasjonar kan vi også forstå som ei *interaktiv styring* basert på partnerskap mellom aktørar på tvers av styringsnivå og styringssektorar. Dette inneber at partnerskapa blir ein arena for politikk i skjeringpunktet mellom vertikal og horisontal makt, og mellom funksjonell og territoriell logikk, men ikkje slik at den eine makta skal dominere den andre. Om maktubalanse blir eit mønster, vil dei tapande aktørane i nettverksorganisasjonane svare med å melde seg ut, og den multidimensjonale politikken vil falle frå kvarandre. Her står vi difor overfor ei av dei største utfordringane for samfunnsplanlegginga i den nye regionalpolitikken, og denne utfordringa er nær knytt til sjølve moderniseringsprosessen av samfunnet, og dermed den omfattande og alvorlege kritikken om at i det moderne samfunnet *dominerer* den vertikale og instrumentelle logikken over den horisontale og kommunikative logikken.

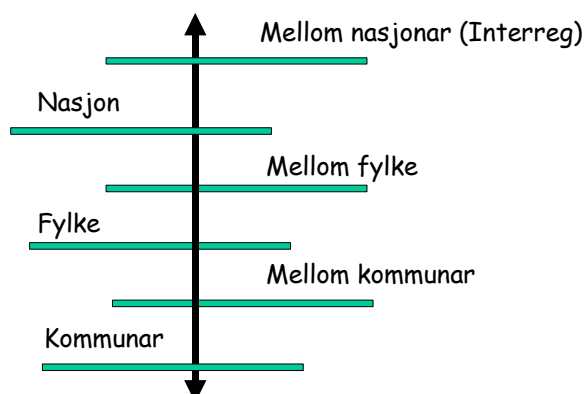
Her vil eg spesielt trekke fram Friedmann (1992) sitt sentrale bidrag om *maktstyrking* (empowerment). Han sluttar seg til kritikken av moderniseringa av samfunnet og held fram at det no skjer ei relativ styrking av den instrumentelle logikken som gjennomsyrrer private verksemdar og offentleg administrasjon, og at dette går ut over den kommunikative fornuften som i alle hovudsak blir boren oppe av dei demokratiske styringsorgana og det sivile samfunnet. I forlenginga av dette påstår han at moderniseringa har ført til auka vekt på instrumentell rasjonalitet og fremming av eigeninteresser og mindre vekt på moraldannande fellesskap og kollektive interesser. Difor meiner Friedmann at nøkkelen til vidare utvikling no er å styrke relasjonane mellom den sosiale makta i det sivile samfunnet og den politiske makta til dei folkevalde styringsorgana. Vidare held han fram at politikken skal bidra til danning av moralske fellesskap, og at politisk aktivitet difor ikkje kan reduserast til økonomisk nyttekalkulering og sosiologisk determinisme. Men Friedmann er sjølv merksam på at styrkinga av relasjonane mellom det sivile samfunnet og dei folkevalde møter sterk motstand frå det etablerte maktapparatet, men meiner likevel, som Habermas og andre systemkritikarar, at vegen å gå no er å styrke demokratiet gjennom *politisk viljesdannande prosessar* baserte på dialogar med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom deltakarar i det offentlege rommet.

Sett i forhold til samfunnsplanlegginga vil dette innebere å styrke planlegginga sin territorielle dimensjon på kostnad av den sektorielle dimensjonen (Amdam 2001a, 2001b og 2002a). Eller for å seie det på ein anna måte, den sektorielle samordning som vi etterlyser i det moderne samfunnet, kan berre oppnåast med å skape ei territoriell motmakt mot den vertikale og sektoriserte styringsstrukturen.

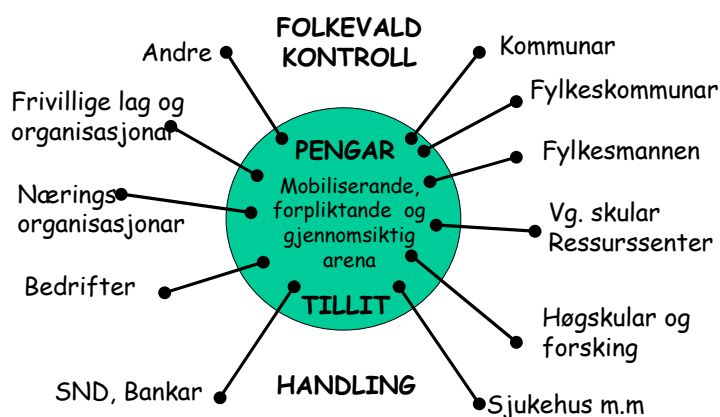
Om vi ser på den nye fylkeskommunen som regional utviklingsaktør i dette perspektivet, så vil den rolla innebere å vere både ein nettverksbygger og ein basisorganisasjon, sjå figur 4.8 og 4.9:

1. I den eine rolla skal fylkeskommunen som ein formell politisk institusjon vere ein nettverksbygger både vertikalt og horisontalt. Men dei er ikkje åleine i denne rolla. Både interkommunesamarbeid og interfylkesamarbeid vil ha mykje den same funksjonen. Dette inneber at fylkeskommunane må ha aksept og legitimitet både ovafrå og nedafrå, og at dei må avklare si rolle og sin funksjon i høve til dei andre formelle og uformelle styringsnivåa. For å oppnå samhandling i desse nettverka treng dei både tillit og ressursar, og ikkje minst folkevald kontroll for å sikre innsyn og offentlegheit. Eit av hovudformåla med denne rolla som nettverksbygger er å vere ein talsperson for regionen og å påverke sektorpolitikken i ønskt retning sett frå regionen sine behov, interesser og mål. Å spele denne rolla vil logisk sett kome i konflikt med den andre rolla.
2. I den andre rolla skal fylkeskommunen drive plan- og utviklingsarbeid innanfor sin organisasjon sitt ansvarsområde. Fylkeskommunane har blitt fråteken fleire store og tunge tenesteproduksjonar, og har såleis endra tyngdepunkt frå å vere ein ekspertorganisasjon der tenesteproduksjon innafor helsevesenet dominerte, til ein oppgaveorganisasjon der leiing og arbeid med prosjekt som er definert i nettverksorganisasjonen, er ei dominerande arbeidsform. Også dei andre basisorganisasjonane i nettverksorganisasjonane vil ta form alt etter kva funksjonar dei har. Til dømes vil statlege sjukehus og høgskular fungere som ekspertorganisasjonar, og fylkesmennene med vekt på forvaltingsoppgåver vil fungere meir som byråkrati.

Figur 4.8: Fylke som eit av fleire formelle og uformelle plannivå



Figur 4.9: Fylkeskommunar som oppgåveorganisasjon og nettverksbygger



Omgivnaden strukturerer organisasjonane

Med utgangspunkt i regionalt plan- og utviklingsarbeid som eit multiaktørsystem har eg i dette kapitlet vist at det strukturfunksjonelle perspektivet gjer tydeleg at partnerskap er nettverksorganisasjonar samansette av organisasjonar med ulike organisasjonsformer. Felles for alle desse organisasjonsformene er at den funksjonen dei har, til dømes forvaltning, tenesteproduksjon eller utviklingsarbeid, eller om dei er frå offentleg, privat eller frivillig sektor, så påverkar den funksjonen dei har deira planlegging, organisasjonsstruktur, handlingsrom m.m. Brukt på aktørane i regionalplanlegging kan vi utifrå dette perspektivet vente at dei ulike aktørane i partnerskap har ulike behov, interesser og ressursar til å delta i nettverksorganisasjonar alt etter kva funksjon dei har. Til dømes kan vi ikkje utan vidare vente at folk frå naturvernavingdelinga hos fylkesmennene, som har ein typisk byråkratiorganisasjon, utan vidare skal kunne samarbeide med folk frå fylkeskommunen si næringsavdeling, som har ein utprega oppgåveorganisasjon. Difor er det viktig at vi i regionalt plan- og utviklingsarbeid er klar over dei avgrensingane som kan oppstå i partnerskap, og ikkje minst korleis dei ulike aktørane i praksis møter dei utfordringane dei står overfor. Sistnemnde er tema for dei to neste kapitla.

5. Legitimerande planlegging i Norge

Det geografiske området for granskinga¹

I dette kapitlet ser vi på politiske institusjonar som driv plan- og utviklingsarbeid i den såkalla SAVOS-regionen som dekker fylka langs kysten frå Agder til Møre og Romsdal. Vi har ikkje teke med alle dei aktuelle politiske institusjonane, men gjort eit utval. Av nettverksorganisasjonar, som vi har definert nærare ovafor, har vi teke med sjølve SAVOS-organisasjonen, Ålesund-regionen sitt utviklingskontor og prosjektet *Haram på kartet*. Desse representerer alle horisontale partnerskap og ulike nivå i den vertikale styringsstrukturen. Vidare har vi teke med fylka Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane for å få med såkalla basisorganisasjonar som både skal initiere nettverksorganisasjonar, delta i slike, og sjølv stå for gjennomføringa av aktuelle tiltak som ein blir samde om i nettverksorganisasjonane. Som datakjelder har vi nytta dokument som planar, utgreiingar, årsmeldingar m.m. frå dei utvalde organisasjonane. Vidare bruker vi data innhenta gjennom telefonintervju med eit eliteutval på 18 personar frå privat, offentlig og frivillig sektor i dei to fylka. I tillegg trekker vi veksjar på tidlegare evalueringar som har blitt gjort. Når det gjeld data frå intervju, vil vi i det vidare arbeidet presentere samanfatningar av aktørane sine vurderingar. Der det ikkje går fram av teksten kven som er kjeldene, gir teksta uttrykk for ei meir allmenn oppfatning mellom dei intervju. For å illustrere og utdjupe einskilde synspunkt og vurderingar nærare har vi valt å ta med nokre sitat frå dei gjennomførte intervju. Elles viser vi til kapittel 7 som inneheld ein grundigare presentasjon og drøfting av metodebruken.

Om regionalutvikling, vendepunkt m.m.

Spørsmål 1: Innleiingsvis i samtalanane spurde vi informantane om kva dei legg i omgrepet regionalt plan- og utviklingsarbeid.

Fleire informantar var opptekne av den geografiske/territorielle dimensjonen i høve til det regionale plan- og utviklingsarbeidet. Uavhengig av vektlegging elles av kva informantane legg i omgrepet, understreka fleire informantar at det regionale plan- og utviklingsarbeidet må knytast til territoriell planlegging i høve til dei hovudutfordringane som ein har innan det geografiske området (eit avgrensa territorielt område). Nokre informantar utdjupa nærare den territorielle avgrensinga, som til dømes innan fylket eller som gjeldande for to eller fleire fylkeskommunar, delar av fylket eller nokre nærmiljø. Andre informantar nytta formuleringa regionen utan å definere nærare kva for territorielt område dette ville gjelde for eller at dei nytta regionomgrepet til både å gjelde fylket (til dømes Møre og Romsdal fylke) eller heile Vestlandsregionen, og at dette var plan- og utviklingsarbeid som går utover den einskilde primærkommunen.

Informantane i utvalet trekte vidare fram fleire ulike moment i høve til kva dei legg i omgrepet. Dei fleste informantane la til grunn ein svært brei definisjon av det regionale plan- og utviklingsarbeidet. Omgrepet vart av fleire informantar i korte trekk definert som samfunnsutvikling i vid tyding (innan eit avgrensa geografisk/territorielt område) og som vidare dekker opp heile spekteret av samfunnsoppgåver. Til dømes sosial, kulturell, økonomisk utvikling, infrastrukturbygging, utdanning, kompetanseutvikling m.m. I høve til dette vart betydninga av tverrsektoriell og heilskapleg samordning og målstyrt utvikling innan alle sektorar (dvs. sektorovergripande utviklingsarbeid) påpeika av fleire informantar. Nokre informantar understreka at plan- og utviklingsarbeidet måtte ha basis i tilgjengelege analysar

¹ Delar av dette kapitlet er skrive av Geir Tangen, som også har gjennomført intervju.

og faktakunnskap frå forskning og utgreiingsarbeid. Ein informant i utvalet la særleg vekt på å skape vekst og utvikling i regionen basert på planarbeid, først og fremst knytt til kulturområdet inkludert kulturbasert næring.

Fleire informantar vurderte regionalt plan- og utviklingsarbeid som planprosessar som koplear fleire partar saman med sikte på å utvikle dialogen mellom ulike aktørar. Døme på aktørar kan vere regionråd, SAVOS og medlemmar i Nordsjøsamrådet. Særleg vart regionråda både i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane trekte fram av fleire informantar som viktige aktørar i ein inkluderande planprosess. Dei ønskte å rette fokus på samarbeids- og samhandlingsprosessar mellom ulike lokale og regionale aktørar i regionen og koordinerande organisering av m.a. verkemiddelbruken i høve til den langsiktige utviklinga i området og i høve til å utvikle regionen sine komparative fortrinn. Til dømes vart koplinga mellom fylkesplan, strategisk næringsplanarbeid og regionalt utviklingsarbeid i Møre og Romsdal og koplinga mellom fylkesplanarbeidet/programarbeidet og andre aktørar i Sogn og Fjordane trekt fram som avgjerande i høve til regionalt plan- og utviklingsarbeid. Det vart uttrykt at dei ulike aktørane (primærkommunane, næringslivet m.m.) måtte ha eigarskap i og kunne handle etter dei regionale planane som vart utarbeidde. Planane måtte vidare innehalde handlingsplanar for gjennomføring (implementering), og når det galdt verkemiddelbruk, vart det m.a. påpeika betydninga av koplinga mellom fylkeskommunens fylkesplanarbeid og plan- og utviklingsarbeid i tilknytning til dette i kombinasjon med ”regional stat” (dvs. statlege verkemiddel) sine tiltak og handlingar. Til dømes regionalutviklingstiltak som utviklingsarbeid i lokalsamfunn. I høve til verkemiddelbruk vart det vidare vektlagt betydninga av prioritering av verkemidla og val av strategiske grep i høve til styrking/ending innan ulike territorielle område i regionen.

Fleirtalet av informantane i utvalet la til grunn meir ”proaktive” utviklingsprosessar (m.a. definering av strategiske grep) i forståinga av omgrepet regionalt plan- og utviklingsarbeid. Prosessar som også inkluderer deltaking og aktiv medverking i høve til gjennomføring av vedtekte tiltak og handlingar frå dei samarbeidande aktørane i plan- og utviklingsprosessane (m.a. å bygge nettverk og arenaer for implementering av strategiar og tiltak som ein har definert som avgjerande for den regionale utviklinga). Særleg gjeld dette informantane frå fylkeskommunen/fylkesmannen, medan informantane frå Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) understrekte i sterkare grad enn dei andre representantane i utvalet, arbeidet som det regionale plan- og utviklingsarbeidet gjer i høve til tilrettelegging for vidare regional utvikling innan regionen, dvs. sterkare fokus på tilrettelegging for regional utvikling enn på implementering. Imidlertid er det viktig å understreke at det her er tale om mindre nyansar som kjem til uttrykk i høve til generelle definisjonar og forståinga av omgrepet for kvar einskild informant i utvalet.

Spørsmål 2.1: Kva for eit strategiske vendepunkt vil informantane trekke fram som det mest betydningsfulle for den regionale utviklinga i fylka Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal dei siste 10 –20 åra?

Fleire strategiske vendepunkt vart trekte fram av informantane som avgjerande for den regionale utviklinga i desse to fylka i denne perioden, og informantane skisserte både ”positive” og ”negative” strategiske vendepunkt. Det vart av fleire påpeika at utviklinga i desse to fylka ikkje er prega av enkelthendingar, men av fleire faktorar og tiltak som skjer saman og som i sum skaper utvikling innan regionen. For å forenkle framstillinga noko har vi samla vendepunkta i ulike hovudgrupper og vi har vidare gjort ei geografisk deling mellom vendepunkta i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Dette fordi informantane i utvalet i

svært stor grad trekte fram konkrete og områdespesifikke tiltak, hendingar og aktivitetar som gjer det naturleg med ei geografisk inndeling i forhold til den vidare framstillinga.

Følgjande vendepunkt vart trekte fram frå informantane i Møre og Romsdal

Samferdsle/kommunikasjonar

Fleire informantar trekte fram dei store vegprosjekta/utbygginga av kommunikasjonar som har blitt gjennomført i denne perioden og som har avløyst opptil fleire ferjer. Døme kan vere tunnelane og brusambanda kring Ålesund, KRIFAST-sambandet i Molde–Kristiansund-området, Skåla-prosjektet, Sykkylvsbrua, mfl Dette har vore viktige prosjekt som knyter fylket nærare saman geografisk. Utbygginga av infrastrukturen har vore viktig i forhold til å redusere avstanden til marknaden utanfor regionen og såleis særleg viktig for den verdiproduserande og eksportretta delen av næringslivet (det verdiskapande distrikts-Noreg), og for dei mange lokalsamfunna som er avhengige av industrien. Dette gjeld særleg utbygginga av nye vegsamband/tunnelar/bruar og meir effektiv ferjetransport, men òg utbygginga av kortbanenettet for flytrafikk.

Informantane påpeika at dette også har vore særleg viktige prosjekt m.a. i forhold til å utvikle bu- og arbeidsmarknadsregionar i fylket, særleg i Møre og Romsdal. Vidare vert det påpeika frå representantar frå næringslivet at det har vore heilt sentralt at SND (og tidlegare Distriktenes utbyggingsfond (DU)) har verka rasjonelt, dvs. økonomisk medverking til regionalt næringsliv. Denne kombinasjonen mellom samferdsel/kommunikasjonsutbygging og finansiering gjennom SND-systemet har vore avgjerande for utviklinga av bu- og arbeidsmarknadsområda og det dette har hatt å seie for senterutviklinga og tettstadsutviklinga i Møre og Romsdal.

Kompetanse/kunnskap/utdanning

Fleire informantar trekte fram utbygginga av dei vidaregåande skulane og den desentraliserte kunnskapsutviklinga, og framveksten av det regionale høgskulesystemet (distriktshøgskule-utbygginga kring 1970) som særleg viktige positive strategiske vendepunkt for Møre og Romsdal. Her vert det samstundes påpeika at Møre og Romsdal fylke har store utfordringar knytte til ”mismatch”-problematikken mellom næringslivet sitt kompetansebehov og ungdom sine utdanningsval. ”Akademisk” ungdom (dvs. ungdom med høgare utdanning) flyttar ut av fylket samstundes som næringslivet slit med m.a. rekruttering til industrien m.m. Dette vert då ”negative” distriktpolitiske konsekvensar av det auka utdanningsnivået i samfunnet fordi ungdom fjernar seg frå behova til næringslivet og den verdiskapande delen av lokalsamfunna. Utdanningsvala til ungdommen påverkar såleis viktige faktorar i høve til flyttemønster og sentralisering. Informantane frå fylkeskommunen påpeika særleg at ein har sett i verk tiltak for å betre på denne situasjonen.

Næringsutvikling/endringar i ulike sektorar og bransjar/endra rammevilkår

Strukturendringane i næringslivet generelt grunna auka globalisering m.m. vart direkte og indirekte påpeika frå fleire informantar. Dette har innverka m.a. på eigartilhøva i næringslivet der ein har fått større konsern med eksterne eigarar som har mindre lokal tilknytning og såleis har færre lokale ”kontrollpunkt” mellom lokalsamfunna og bedriftene som vert styrte utafra. Døme kan vere Rolls Royce og andre børsnoterte selskap i regionen. I forhold til landbruket har strukturendringane medverka til auka merksemd på ressursbaserte tilleggsnæringer i bygdene.

Fleire informantar trekte vidare fram etableringa av petroleumsverksemda på Tjeldbergodden. Her vart det m.a. påpeika at eit samla fylkesting slutta seg til denne utbygginga, noko som

vart trekt fram som svært positivt. Det vart m.a. trekt parallellar til den pågåande samlinga om prosjektet gassen på Ormen Lange til Møre, som m.a. fylkesordførar Ole E. Øverland i Møre og Romsdal har vore talsmann for. Petroleumsaktivitetane er særleg viktige for Kristiansund/Tjeldbergodden/Aure-området. Dette er ei heilt ny næring i fylket som er viktig også i høve til leverandørsida og for næringslivsdynamikken. Ein forventar m.a. fleire "spinoffs" som kan knytast til petroleumsindustrien) både i dette området og vidare utover.

Vidare vart utviklinga i fiskeri- og havbruksnæringa i Møre og Romsdal påpeika, m.a. utbygginga av ein sterk havflåte. Dette er særleg viktig i høve til eksport m.m. Reiselivsnæringa har utvikla seg positivt og det har også ein viktig "symboleffekt" gjennom marknadsføring av fylket både "politisk" og næringsmessig. Konsolideringa og ekspansjonen i møbelnæringa har også hatt ein viktig betydning for fleire lokalsamfunn, særleg på Sunnmøre. Næringa er sterkt eksportretta og er såleis ein aktiv aktør internasjonalt.

Ein informant i utvalet trekte fram dei økonomiske lågkonjunkturane innan skipsbyggingsindustrien på 1970/80-talet og dei ringverknadane som dette fekk for regionen, kanskje særleg for Sunnmørsregionen.

Endringar i offentleg verksemd (innføring av nye reformer, oppgåvefordeling m.m.)

Nokre informantar påpeika endringane innan offentleg verksemd/forvaltning når det gjeld sentralisering og omorganisering av m.a. statlege tenester og funksjonar, til dømes trygdekontor, likningskontor, A-etat, post og tele. Dette har mykje å seie for perifere område som no vert endå meir marginale. Endringane som pågår i høve til sjukehusreforma og den nye rolla til fylkeskommunen, vart også påpeika. Mellom anna vart det kommentert frå ein informant at det "regionale leddet" er nesten borte grunna staten sin appetitt på lokale oppgåver og at ein står att nærast utan kompetanse og autoritet.

Anna (strategiske satsingar, programarbeid m.m.)

Ein informant trekte fram overgangen frå fogderistrid over mot meir strategiske satsingar. Døme på dette var innspelet frå Møre og Romsdal fylke til forslaget til den siste nasjonale transportplanen. Det vart påpeika at det er viktig å presentere seg samla når det gjeld m.a. den verdiskapinga ein har i regionen vår. Ein informant påpeika at kulturen dei seinare åra har fått større innpass i høve til det å vere satsingsområde for regional utvikling.

Følgjande vendepunkt vart trekte fram frå informantane i Sogn og Fjordane

Samferdsle/kommunikasjonar

Dei store vegutbyggingane og samferdselsprosjekta vart trekte fram av fleire informantar. Desse har vore særleg viktige for den regionale utviklinga grunna dei reduserte reiseavstandane innan fylket, til dømes tverrsambandet mellom Sunnfjord-Sogn og Sogndal-tunnelen .

Kompetanse/kunnskap/utdanning

Nokre informantar trekte fram at vedtaket om opprettinga av Sogn og Fjordane distriktshøgskule og opprettinga av Vestlandsforskning var svært viktige for utviklinga av det regionale kompetansemiljøet. Informantane påpeika at regional kompetansebygging ikkje minst er viktig i høve til dei hovudutfordringane fylket har knytt til å halde på ungdommen, dvs. tiltak for å hindre utflytting/tiltak for auka tilbakeflytting. Dette er igjen viktig i høve til vidare kompetanseutvikling regionalt både innan offentleg og privat sektor.

Næringsutvikling/endringar i ulike sektorar/strukturar og bransjar

Nokre informantar meinte at det mest avgjerande som har skjedd i eit slikt tidsperspektiv (10-20 år), er at det lokale eigarskapet i nokon grad har blitt utflagga, dvs. flytting frå regionen og fylket av hovudkontorfunksjonane for nokre større verksemdar. Dette gjeld viktige hovudfunksjonar knytte til m.a. kapital, finans og annan type kompetanse i høve til økonomifunksjonar. Eksternt eigarskap er ein trussel for regionen; berre operatørfunksjonane vert att i regionen. Når det gjeld eigarskapskonsekvensar, så er det ikkje likegyldig kvar hovudkontorfunksjonen ligg. Døme frå Sogn og Fjordane som informantar i utvalet trekte fram, kan vere Norsk Hydro.

Andre viktige strategisk vendepunkt var opprettinga av oljebasen på 1980-talet i Florø (Saga Petroleum). Dette ga Sogn og Fjordane tilgang til aktivitetane knytte til den norske delen av Nordsjøokkelen og var viktig for den vidare utviklinga av oljerelatert industri og anna industri i Sunnfjordsregionen.

Nokre informantar hevda vidare at Sogn og Fjordane er eit småskalasamfunn på fleire område og at dei store utviklingstrekka og trendane i storsamfunnet går mot ein. Til dømes sentralisering inn mot byane, globalisering i næringslivet, rasjonalisering i landbruket, spesialiseringa innan tenesteyting m.m. Ein manglar større senter, og dei tilboda det gjev, i kampen om å halde på ungdommen. Hovudutfordringa er i første rekke knytt til å hindre ungdomsutflyttinga frå fylket. Pågåande prosessar med nedbygginga av landbruket og den kraftkrevjande industrien i Sogn og Fjordane vart også trekte fram frå informantane.

Endringar i offentleg verksemd (innføring av nye reformer m.m.)

Ein informant påpeika sjukehusreforma frå 2001/2002 med statleg overtaking av sjukehusa som eit strategisk vendepunkt for regionen. Dette bryt ned det regionale nivået, dvs. fylkeskommunen, vart det hevda.

Anna (strategiske satsingar, programarbeid m.m.)

Ein informant trekte fram at innføringa av programarbeidet i Sogn og Fjordane vil kunne medføre eit gjennombrot for ein meir målretta homogen fylkeskommune når det gjeld utviklingsarbeid. Informanten påpeika vidare at avgjerande her vert det om ein får reelle verkemidlar; dvs. overtaking av SND-midlar.

Spørsmål 2.2: Når den regionale historia skal skrivast for denne perioden, kva for ein person eller organisasjon skal då trekkast fram som den mest betydningsfulle for det aktuelle vendepunktet?

Nokre få informantar i utvalet påpeika at dei hadde vanskar med å svare på dette spørsmålet då dei var av den oppfatninga at det er summen av dei handlingane og den ressursinnsatsen som kjem ut av "nettverkssamarbeidet" mellom offentleg, privat og frivillig sektor, som er avgjerande. Dette vart utdjupa med at ein ønskte ikkje å trekke fram personar og organisasjonar i forhold til dei nemnde momenta i spørsmål 2.1, men var meir oppteken av det langsiktige arbeidet og dei langsiktige utviklingstrekka og trudde i mindre grad på strategiske vendepunkt. Dette vart vidare utdjupa med at merksemd i større grad må vere retta mot resultatane av dei langsiktige prosessane i regionen. Ein informant påpeika vidare at det er personar både innafor det politiske, byråkratiske og ikkje minst innan næringslivet som har hatt mykje å seie i regional utviklingssamanheng. Det har vore samarbeidet som har ført fram. Til dømes samarbeidet mellom ordførarar og vegsjefen i Møre og Romsdal ved Ekornes/Sykkyllsbrua og andre samferdselsprosjekt. Det vart og påpeika frå ein informant at vendepunktet er ikkje heilt er på plass; det hastar medan fylkeskommunen enno er i live.

Følgjande personar/organisasjonar vart trekte fram frå informantane i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane i forhold til dei aktuelle vendepunkta:

Samferdsle/kommunikasjonar

Når det galdt samferdsle/kommunikasjonar, meinte ein informant at fylkestinget i Møre og Romsdal bør trekkast fram som avgjerande for det aktuelle vendepunktet. Ein annan informant meinte at tidlegare samferdselsminister Kjell Opseth (Ap) har vore sentral i forhold til både Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.

Kompetanse/kunnskap/utdanning

Ein informant frå Møre og Romsdal meinte at fylkeskommunen er - og har vore - ein viktig aktør ved utbygginga av desentralisert utdanningstilbod (vidaregåande opplæring) og for den politiske dimensjonen (dvs. demokratispektet på regionalt nivå). Det vart understreka av informanten at utdanning og demokrati representerer ”breidda” i samfunnsbygginga. Ein annan informant påpeika at Ottosen-komiteen og vedtaket om etableringa av distriktshøgskulane og seinare det regionale høgskulesystemet i Møre og Romsdal har vore eit viktig vendepunkt. Dette har vore viktig utifrå fleire faktorar, vart det hevda. Ikkje minst at det vart meir økonomisk overkommeleg for ungdom i regionen å ta høgare utdanning. Dette har vore ein viktig motivasjonsfaktor, dvs. knytt til økonomi. Samstundes har denne utbygginga medført at ein har fått tilflytting av ungdom, over kortare eller lengre tid, inn til regionen, og det har vore positivt i seg sjølv. Døme på dette kan vere mediefaga ved Høgskulen i Volda, som over fleire år har rekruttert både regionalt og nasjonalt. Ein informant frå Sogn og Fjordane påpeika at når det galdt vedtaket om opprettinga av distriktshøgskulen i Sogn og Fjordane, var fleire sentrale fylkespolitikarar og andre politikarar svært aktive.

Næringsutvikling og endringar i ulike sektorar og bransjar - Møre og Romsdal

Fleire informantar trekte fram sentrale industrileiarar i fylket som Jens P. Ekornes og Nils G. Drabløs i Ekornes-konsernet, Idar Ulstein i Ulstein-konsernet, Ola Øverlid og Birger Hatlebakk i Moxy. Alle desse har vore aktive i å utvikle regionale industrilokomotiv, og ikkje minst har dei har sett fokus på samferdsel og infrastruktur og dermed bidratt til generell næringsutviklinga i regionen. Vidare vart det påpeika at Jens P. Ekornes også har vore viktig i forhold til SND (har m.a. vore styrerepresentant). Ein informant ønskte å trekke fram tidlegare utbyggingsjef Arnt Hagen i Møre og Romsdal fylkeskommune, og påpeika også at DU og Industribanken har vore viktige i ein historisk samanheng. Vidare påpeika ein informant at samhandlinga mellom fylkeskommunen og NHO Møre og Romsdal har vore god, jf. strategisk næringsplan og regionalt utviklingsprogram (RUP). Dette samarbeidet har særleg synleggjort den regionale verdiskapinga i maritim sektor (skipsbyggingsindustri m.m.), møbel, fiskeri og havbruk. Ein informant understreka betydninga næringslivet sjølv har i høve til globaliseringa og strukturendingane, dvs. respons på endringane i marknadene og konkurransesituasjonen internasjonalt. Ein annan informant påpeika at fylkesordførar Ole E. Øverland i Møre og Romsdal fylke har vore viktig i arbeidet med å få gassen på Ormen Lange til Møre. Vidare påpeika informanten at fylkespolitikar Ole J. Vidhammar (Ap) har vore sentral når det galdt å synleggjere den regionale verdiskapinga, og styreleiar Einar Holm når det galdt MRF (Møre og Romsdal fylkesbåtar). Vidare har oljeutvalet i Kristiansund, ordførar Knut Baardset i Aure kommune saman med fylkeskommune vore aktive i forhold til petroleumaktivitetane på Tjeldbergodden.

Næringsutvikling og endringar i ulike sektorar og bransjar – Sogn og Fjordane

Fleire informantar trekte fram at det er sterkare krefter som verkar i ein fri og global marknad no enn tidlegare. Marknaden og kapitalavkastninga styrer no i sterkare grad utviklinga i

næringslivet. Individua og institusjonane står att meir som motkrefter. Døme på slike krefter er Lerum Saft i Sogndal og Domstein-konsernet. Begge desse verksemdene har lokalt eigarskap og har hovudkontorfunksjonen regionalt sjølv om dei konkurrerer i ein hovudsakleg nasjonal (Lerum) og ein internasjonal (Domstein) marknad. Nedbygginga av landbruket og den kraftkrevjande industrien vart vidare trekt fram frå Sogn og Fjordane som konsekvensar av dei globale utviklingstrekka og dei utfordringane dette fører med seg regionalt. Ein informant trekte fram at tidlegare fylkesmann Ulveseth i Sogn og Fjordane var sentral ved lokaliseringa av oljebasen til Florø då det endelege vedtaket vart gjort.

Endringar i offentleg verksemd (innføring av nye reformer m.m.):

Ein informant frå Møre og Romsdal knyter endringane i offentleg sektor til Det norske Arbeiderpartiet (Ap). Informantar i begge fylka knyter sjukehusreforma og dei endringane det medfører regionalt, til tidlegare helseminister Tore Tønne (Ap).

Anna (strategiske satsingar, programarbeid m.m.)

Ein informant (administrativ representant frå Møre og Romsdal fylkeskommunen) påpeika det viktige med tverrsektoriell samfunnsutvikling, og understreka kor viktig styringssystema er i samfunnet med omsyn til kva interesser som vert ivarettatt. Det er ikkje plandokumenta i seg sjølve som har medverka til dei og dei tiltaka og handlingane, men det er viktig å understreke den sentrale betydninga til fylkeskommunen som eit talerør overfor statsnivået, og som aktør med langsiktig satsing over tid i forhold til politisk styrte regionale utviklingsspørsmål som m.a. utdanningsspørsmål.

Ein informant (administrativ representant frå Sogn og Fjordane fylkeskommunen) påpeika at både fylkeskommunen og fylkesmannen i Sogn og Fjordane arbeider aktivt for å møte utfordringane knytte til sentralisering og ungdomsutflytting. Til dømes gjennom breidde-satsingar slik som m.a. fylkesplanen for Sogn og Fjordane legg opp til. Men sentraliseringskreftene er avgjerande for den framtidige utviklinga uansett strategiar, satsingar og program, vart det hevda.

Spørsmål 2.3: I kva grad var den regionale planlegginga i landsdelen, fylka eller kommunane på den tida delaktig i det strategiske vendepunktet?

Møre og Romsdal

Fleire informantar meinte at fylkeskommunen var svært sentral i forhold til m.a. utbygginga av vidaregåande opplæring, og at det politiske engasjementet på fylkesnivået har vore svært avgjerande m.a. for utbygginga av kommunikasjonar og samferdsel (veg, ferje, hurtigbåtar m.m.), men at fylkeskommunen berre i mindre grad kan påverke i høve til strukturendringar i næringslivet. Det vart hevda at fylkeskommunen har arbeidd svært aktivt når det gjeld å utvikle regionale utviklingsmiljø i høve til næringslivet sitt behov og i høve til å hindre utlokalisering av industrimiljø frå regionen. Dette gjeld heile spekteret frå nettverksbygging og møteplassar for samhandlinga mellom bedriftene i regionen til utviklinga av FoU-miljø regionalt. Døme på dette kan vere Maritim Nordvest, Nordvest Forum, Verkstadsforeininga i Ulstein, Kunnskapsparken i Ålesund, Høgskulen i Ålesund i forhold til m.a. marin sektor, Høgskolen i Molde i høve til petroleumsløstikk (viktig for petroleumssatsinga i Kristiansund-regionen). Til dømes er petroleumssatsinga politisk forankra i fylkesplanen. Fylkeskommunen er vidare viktig i høve til det arbeidet som no held på (2001/2002) med ilandføringa av gassen på Ormen Lange til Møre.

Når det gjeld endringane innan offentleg sektor m.m., påpeika ein informant at fylkeskommunen berre har vore delaktig i høyringsuttale m.m. i samband med Sundsby-

utvalet si innstilling. Det vart vidare påpeika at den regionale planlegginga har vore ein viktig reiskap til å underbygge dei meir politiske innspela (dvs. å løfte dei politiske sakene fram). Døme som vart trekte fram, var m.a. innspelet frå fylkestinget til den siste nasjonale transportplanen, verftspakke m.m. Ein informant understreka at strategisk næringsplan for Møre og Romsdal har vore opptatt av finansiering av samferdselsutbygging/kommunikasjonstiltak i samband med regional næringsutvikling. I denne samanhengen vart det påpeika at det er viktig med større regionale nivå som eit samarbeidsnivå mellom fylke og stat. Til dømes dei fire vestlandsfylka. Ein må i større grad samarbeide utover fylkesgrensene, påpeika informanten.

Sogn og Fjordane

Nokre informantar påpeika i høve til næringsutvikling m.m. at det er makrokraftene som gjer seg gjeldande. Med dette meinte informantane dei sterke sentraliseringskraftene som ein ikkje kan gjere noko med, men som ein likevel må utvikle i det regionale handlingsrommet overfor. Det vart mellom anna kommentert frå ein administrativ representant frå fylkeskommunen at fylkesplanen og fylkesprogramma (dei fire delprogramma) har gode strategiar i høve til ungdom, næringsliv, partnerskapsutvikling m.m., men at sentraliseringskraftene er avgjerande.

Når det gjeld dei tidlegare nemnde døma frå Sogn og Fjordane knytte til næringsutvikling, kjem det fram at Lerum-utbyggingane var rimeleg godt koordinerte i forhold til dei regionalpolitiske aktørane (fylkeskommune, SND m.m.). Når det gjeld Domstein-konsernet, fell æra i stor grad på foretakseigarane sjølve.

Når det galdt endringane i offentleg sektor m.m., vart det påpeika at sjukehusreforma har blitt gjennomført utan vår vilje. Ein informant meinte at vedtaka vert tredde ned over hovuda våre. Dei store negative konsekvensane som statleg styring av sjukehusa medfører regionalt, vart vidare understreka. Elles blir det sagt at fylkeskommunen og fylkesplanen berre har hatt mindre å seie for samferdsel og kommunikasjonar. Dette utifrå at dei større samferdselsprosjekta har vore styrte av Vegdirektoratet/Statens vegvesen dvs. statlege aktørar på nasjonalt nivå, men der Statens vegvesen i Sogn og Fjordane har gjort ein svært god jobb ved gjennomføringa av prosjekta.

Oppsummering av og perspektiv på regionalutvikling, strategiske vendepunkt m.m.

Informantane peikar på at desse to Vestlandsfylka har fleire likskapstrekk enn det motsette. Særleg vil dette m.a. gjelde for viktige område som til dømes:

- Endringar i eigarstrukturar i næringslivet (internasjonalisering, globalisering)
- Utfordringar knytte til overgang frå råvareproduksjon til auka vidareforedling i næringslivet
- Samferdsel og kommunikasjonar
- Kompetansebehova i næringslivet og utdanningsvala til ungdom
- Endringar i offentleg verksemd/forvaltning

Oppsummeringsvis kan vi utifrå dei samtalan vi har hatt med informantane i utvalet, seie at dei strategiske vendepunkta som vart trekte, fram gjenspeglar i stor grad betydninga som m.a. dei nemnde områda har hatt i denne perioden og sannsynlegvis vil ha i tida framover. Vi tenkjer då særleg på den merksemda som har vore knytt til samferdsel og kommunikasjonsutbygging i desse to fylka. Dette i høve til å redusere transportkostnader for næringslivet som konkurrerer på den internasjonale marknaden som til dømes fiskeri/havbruk, maritim industri, kraftkrevjande industri m.m.), og i høve til å utvikle funksjonelle bu- og

arbeidsmarknader. Vidare vil vi peike på endringane i eigartilhøva i næringslivet som på fleire måtar truleg vil medføre endringar. Samstundes ønskjer vi å legge til at det er svært parallelle vendepunkt i begge fylka når det gjeld tema/sektorar dei ulike informantane i utvalet trekte fram. Etter vår kjennskap til desse to fylka er dette ikkje overraskande, då fylka både utifrå naturgjevne føresetnader og historisk, økonomisk og sosial utvikling m.m. har samanfallande utviklingstrekk og har fleire felles utfordringar og problemstillingar i forhold til regional utvikling i vid tyding.

Når det gjeld endringane i offentleg forvaltning og verksemd og dei konsekvensane dette får for fylka, så viser samtalan med informantane i utvalet at fleire av dei har kritiske merknader til desse endringane. Utviklinga av regionale kompetansemiljø er eit av dei momenta som vart trekt fram frå svært mange informantar frå ulike sektorar som avgjerande for vidare regional utvikling. Ikkje minst viktig vart det understreka frå informantane i utvalet i høve til dei hovudutfordringane fylka har knytt til å halde på ungdommen, dvs. tiltak for å hindre utflytting og tiltak for auka tilbakeflytting. Dette er igjen viktig med tanke på vidare kompetanseutvikling regionalt både innan offentleg sektor og for det regionale næringslivet.

Samla sett fell utsegnene til informantane inn i eit klart senter-/periferimønster der fylka som politiske aktørar samla sett i liten grad greier å utgjere ei motkraft til dei sterke strukturelle kreftene. Det blir halde fram at desse kreftene verkar sentraliserande både på offentleg og privat sektor, og ikkje minst på folk sitt flyttemønster. Slike krefter har eksistert lenge, og grunnen til at dei blir oppfatta som sterkare no, er det rådane politiske regimet med både økonomisk og politisk liberalisering. Dette gjeld i stor grad både internasjonalt og nasjonalt. Nasjonalt har vi i regionalpolitikken teke klare steg i retning av minimumsstaten der staten overlet meir ansvar for eigen situasjon til regionane og let marknadskreftene få arbeide meir fritt. I denne samanhengen er det viktig å merke seg at informantane har noko diffuse oppfatningar av kva regionalt plan- og utviklingsarbeid er, og korleis ein må arbeide. Mange er opptekne av å få fram at samarbeid mellom styringsnivåa og mellom samfunnssektorane er viktig, og at ein må arbeide proaktivt ved å peike ut innsatsområde og velje strategiar for å møte utfordringane ein står over for. Det kjem også fram at informantane framhevar einskildpersonar si innverknad på den regionale utviklinga som mindre enn vi hadde venta. I staden understrekar dei betydninga av krafta i den kollektive handlinga og samarbeidsprosessen når ein har stått ved strategiske vendepunkt. Informantane meiner at den regionale planlegginga (av informantane her i hovudsak oppfatta som fylkesplanlegginga) berre har hatt betydning for ein del av dei strategiske vendepunkta. Oppbygginga av kompetansemiljø og utbygginga av vidaregåande og høgre utdanning i fylka blir trekte fram som døme på slike vendepunkt. Når det derimot gjeld vendepunkt innafor næringsutvikling, endringar i offentleg sektor og større vegprosjekt, har fylkesplanlegginga hatt lite å seie.

Om legitimitet og institusjonell planlegging

Sogn og Fjordane fylke

Som administrativ eining har Sogn og Fjordane fylke eksistert frå 1763 då Bergenhus Amt vart delt. I fylket eksisterer uformelt framleis tre gamle fogderi: Sogn, Sunnfjord og Nordfjord. Fylket er delt inn i fem økonomiske regionar (Statistisk sentralbyrå 1994, Juvkvam 2000). Folketalet i fylket var 107280 per januar 2002. Sidan 1960 har folketalet auka med 8 prosent. Utflyttinga av ungdom er stor. Sogn og Fjordane "lek i botnen" som fylkesplanen så treffande uttrykker det. Folketalet er fordelt på 26 kommunar med storleik frå om lag 1000 til vel 12 000 innbyggjarar. Fylket har berre små byar. Sogn og Fjordane har ein avvikande næringsstruktur samanlikna med resten av landet. Fylket er svært produksjonsorientert.

Primærnæringar og industri har større betydning for sysselsettinga enn for resten av landet. Med privat tenesteyting er det omvendt, 8 prosentpoeng mindre. For offentlig sektor held fylket om lag landsgjennomsnittet.

Sogn og Fjordane fylkesting har 39 medlemmar. Fylkesutvalet har 9 medlemmar. Vidare har dei fire hovudutval: hovudutval for helse- og sosialtenester, hovudutval for opplæring, hovudutval for kultur, og hovudutval for regional utvikling. Som tenesteproducent er fylkeskommunen ei storbedrift, faktisk den største bedrifta i Sogn og Fjordane, med omlag 3 200 tilsette og ei årsomsetting på 1,7 milliardar kroner.

Fylkesadministrasjonen er delt i seks avdelingar samt fylkesrevisjon og informasjon. Kvar avdeling er inndelt i seksjonar og kontor. Regionalavdelinga er tillagt sekretariatsansvaret for fylkesplanlegginga. Regionalavdelinga er delt i to seksjonar, plan- og utviklingsseksjonen og samferdselsseksjonen. Dei 21 tilsette i plan- og utviklingsseksjonen har ansvaret for kva profil Sogn og Fjordane skal ha. Arbeidet kan delast i tre hovudområde. Det er planarbeid, regionalpolitisk "beredskap" og internasjonalt arbeid. Ei annen oppgåve er å hevde fylket sine samla interesser i forhold til sentrale styresmakter. Avdelinga har et spesielt ansvar for at fylkes- og kommuneplanlegginga samverkar på ein konstruktiv måte.

Fylkesplanen for Sogn og Fjordane for perioden 2001-2004 føreligg i tre dokument:

- Analyse og utfordringsdokument
- Mål og strategiar
- Handlingsprogram

Analyse- og utfordringsdokumentet (januar 2000) var resultatet av ein stor dugnad mellom alle dei involverte aktørane i fylkesplanarbeidet. I dette dokumentet går det fram kva som er dei viktigaste utfordringane fylkesplanen må gripe tak i. Mål og strategidokumentet skisserar eit framtidsbilete og gjev overordna føringar gjennom politisk prioritering av hovudmål, innsatsområde og under desse både delmål og strategiar. Konkretiseringa skjer gjennom program, prosjekt og tiltak som er samla i handlingsplanen for dei neste 4 åra.

Fylkeskommunen har utarbeidd følgjande fylkesdelplanar:

- Fylkesdelplan for arealbruk
- Felles verneplan og fylkesdelplan for Naustdal/Gjengedal området
- Fylkesdelplan for samferdsle
- Fylkesdelplan for friluftsliv
- Fylkesdelplan for klima og energi
- Fylkesdelplan for landbruk

I tillegg utarbeider fylkeskommunen årleg ein økonomiplan, ei årsmelding og ein fylkesstatistikk.

Møre og Romsdal fylke

Møre og Romsdal fylke er som Sogn og Fjordane også sett saman av tre gamle fogderi, Sunnmøre, Romsdal og Nordmøre, og desse lever vidare som ein uformell struktur. Sunnmøre har om lag like mange busette som Romsdal og Nordmøre til saman. Folketalet i fylket var 243 855 per 1. januar 2002. Folketalet har sidan 1960 auka med 14 prosent. Dette er sterkare vekst enn Sogn og Fjordane, men likevel lågare enn landsgjennomsnittet. Til samanlikning har Hordaland auka med 27 prosent og Rogaland med 55 prosent.

Fylket er vidare delt inn i 38 kommunar som varierer i folketal frå 1000 til 38000. Kvar av fogderia har ein dominerande by, men grunna fjordar og fjell har ingen av desse greidd å gjere sine fogderi til felles bu- og arbeidsmarknad. Fylket blir difor delt inn i sju økonomiske regionar (Statistisk sentralbyrå 1994, Juvkvam 2000). I dette fylket er kvar fjerde arbeidstakar tilsett i industrien, med møbel- og verkstadindustri som dei dominerande. Desse industriane er kjenneteikna ved ein godt utvikla klyngestruktur som omfattar underleverandørar og produsentar av ferdigvarer, bedrifter med ulik storleik og tenesteyting knytt til bransjar. Desse næringsklyngene strekker seg også ut av fylket. Både i høve til fangstvolum, fangstverdi og bruttoverdiskaping er fiskerisektoren i Møre og Romsdal fylke den største i landet. Ein bør elles merke seg at over 90 prosent av foretaka i fylket har under fem sysselsette.

Fylkeskommunen har 140 store og små driftseiningar rundt om i heile fylket, om lag 9.000 tilsette og ei samla årsomsetning på over 3 milliardar kroner. Fylkestinget har 57 representantar og fylkesutvalet har 15 medlemmar. Vidare har fylkeskommunen eit hovudutval for kvart av dei fem hovudansvarsområda helse/sosial, utdanning, samferdsel, kultur og næring/miljø. Sentraladministrasjonen med rådmann, stabsorgan og fagadministrasjonar skal også ivareta dei konsernadministrative funksjonane for heile den fylkeskommunale verksemda. Arbeidet med fylkesplanen ligg til fylkesrådmannen sin stab.

Fylket har ein fylkesplan for perioden 2001-2004 som blei vedteken av fylkestinget i desember 2000. Planen føreligg som eitt dokument. I tillegg er det utarbeidd følgjande andre planar som må sjåast i samanheng med fylkesplanen:

- Fylkesdelplan for kultur - fylkestinget oktober 2000
- Fylkesdelplan for strand- og kystsone - fylkestinget desember 2000
- Fylkesdelplan transport - fylkestinget juni 2001
- Strategisk næringsplan - fylkestinget juni 2001
- Regional helseplan 2001-2004 - fylkestinget i desember 2000 og vedtak i Sosial- og helsedepartementet i 2001

I tillegg utarbeider fylkeskommunen årleg ein økonomiplan, regionalt utviklingsprogram og årsmeldingar samt ein fylkesstatistikk. Det regionale utviklingsprogrammet har også status som handlingsplan for strategisk næringsplan.

Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet (SAVOS)

Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet (SAVOS) blei etablert i 1993 som eit organ for diskusjon av felles problemstillingar for fylkeskommunane i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder. Ifølgje formålsparagrafen skal SAVOS fremje samarbeid mellom deltakande fylkeskommunar. Ifølgje prinsippet om likeverdig deltaking og balansert utvikling innan det geografiske området for desse fylkeskommunane, skal medlemmane leggje vekt på:

- Samarbeidstiltak for best muleg utvikling i området, gjennom konkrete prosjekt.
- Systematisere og hevde området sine felles interesser nasjonalt og internasjonalt

SAVOS-rådet er øvste organ og består av tre politikarar frå kvart fylke, deriblant fylkesordførarane, som også dannar arbeidsutvalet. SAVOS er inndelt i fem faggrupper:

- 1) samferdsel og kommunikasjon,
- 2) miljø,

- 3) næringsliv, energi og naturressursar,
- 4) fiskeri og havbruk og
- 5) kultur og utdanning.

Dei politiske leiarane for utvala er valde blant rådsmedlemmane. Fylkesrådmennene har møte- og talerett både i rådet og arbeidsutvalet. SAVOS har eit eige sekretariat (eit årsverk) som er lokalisert i Rogaland fylkeskommune, medan sekretariatet for dei fem faggruppene er lagt til dei andre fem fylkeskommunane.

SAVOS utarbeider årleg handlingsplanar og meldingar, i tillegg til plandokument og utgeingar knytte til dei fem arbeidsgruppene og aktuelle porsjekt. Gjennom SAVOS har dei samarbeidande fylka blitt trekte med i prosjekt knytt opp til INTREREG og NORA (Nordisk Atlantsamarbeid)

I 1999 blei det gjennomført ei evaluering av SAVOS-samarbeidet (Meissner 1999). Sentrale observasjonar i evalueringa kan oppsummerast i følgende punkt:

- Viktigaste oppgåve: Representasjon og interessehevding nasjonalt og internasjonalt.
- Effektar: SAVOS har til nå hatt størst betydning med omsyn til å utvikle forståing for dei oppgåvene som det blir arbeidt med.
- Forankring: SAVOS har ein relativt smal politisk og administrativ forankring i medlemsfylka.
- Sekretariat: Administrasjonen fungerer bra.
- Arbeidsoppgåver: Det er inga stor interesse for å endre eller utvide dei oppgåvene som SAVOS har.
- Viktige spørsmål: Grensene mellom politikarar og administrasjon, men det er også eit spørsmål om det geografiske nedslagsområdet er riktig. Det er stor forskjell på interessene til Møre og Romsdal og Aust-Agder.

Her må det leggest til at Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar har gjennomført ei utgreiing om muleg samarbeid, den såkalla Vestlandsutgreiinga (Farsund, Leknes og Årethun 2001). Denne drøftar mange mulege modellar for samarbeid. Handsaminga av utgreiinga i dei aktuelle fylkeskommunen har gitt støtte til det dei nemner som ein *landsdelmodell* og oppretting av eit Vestlandsråd. Under denne prosessen kome det spesielt frå Nordfjord-delen av Sogn og Fjordane sterke ønske om å trekke Møre og Romsdal med i arbeidet, noko som no blir gjort i samband med skipinga. I skipingsarbeidet er det springande punktet kva for autoritet Vestlandsrådet skal ha og kva for makt fylkeskommunane kan gi frå seg til rådet. Her kan det skytast inn at fleire av dei aktuelle fylkeskommunane også arbeider med å få til forsøk med einskapsfylke, noko som inneber eit nærare samarbeid mellom fylkeskommunane og fylkesmennene.

Ålesundregionens utviklingselskap IKS

Ålesundregionens utviklingselskap IKS (ÅRU) er et interkommunalt selskap som blir eigd av dei 10 kommunane Giske, Haram, Skodje, Sula, Stordal, Norddal, Sandøy, Vestnes, Ørskog og Ålesund. ÅRU arbeider med å utvikle samarbeidsløysningar for ulike kommunale tenester og med å legge til rette for regional næringsutvikling gjennom tiltak og prosjekt. Ålesundregionen er den største byregionen mellom Bergen og Trondheim. Regionen utgjør eit felles bu- og arbeidsområde for nær 80.000 innbyggjarar. Det er omfattande pendling på tvers av kommunegrensene. Regionen har eit av Norges mest vitale industrimiljø knytt til fiskeriverksemd, skipsbyggingsindustri og møbelproduksjon. Sunnmørs-industrien er i stor

grad eigenutvikla, og fleire av dei største bedriftene har innanfor sine felt utvikla seg til industrielle lokomotiv både nasjonalt og internasjonalt. Eigarinteresser utanfrå har dei seinare åra kjøpt seg inn i mange av bedriftene. Sterkast har veksten i folketalet vore i Ålesund, som har hatt ei auke på ca. 9 % dei siste 10 åra.

Selskapsavtalen er retningsgivande for aktiviteten i selskapet. ÅRU arbeider på tvers av kommunegrenser og funksjonsområd, og skal unngå reine forvaltnings- og driftsoppgåver. Øvste organ er representantskapet som består av dei 10 ordførarane frå deltakarkommunane. Arbeidet i ÅRU er organisert i to seksjonar, ein for kommunal produksjon og ein for næringsutvikling. Den første seksjonen har arbeidd med fellestiltak for innkjøp, avfallshandtering, psykiatri, IKT og samferdsle. Den andre seksjonen har arbeidd med foretak som miljøfyrtårn, kunnskapsparken i Ålesund, ilandføring av gass frå "Ormen Lange", hjelp til bedriftsetablering, oversikt over næringsareal m.m.

ÅRU si verksemd blir finansiert gjennom årlige driftstilskot frå medlemskommunane fordelt etter folketalet. Til å gjennomføre spesielle prosjekt blir det henta inn ekstra midlar frå kommunane, fylkeskommunen, staten, eller andre samarbeidspartnarar. ÅRU har i 2000 et totalbudsjett på vel 2 million kroner, og har to fast tilsette som leiar kvar sin seksjon.

Bakgrunnen for utviklingskontoret var «Framtidsanalysen for Ålesundregionen». Siktemålet med framtidsanalysen var å få fram kunnskap om utviklingstrekk, strukturar og framtidsutsikter for regionen som eining. I sluttrapporten frå prosjektet (Amdam og Tobro 1993) blir det stilt spørsmål om Ålesund-regionen vil kome til å vere ein industriregion også i framtida. Ålesundregionens utviklingskontor blei oppretta for å føre arbeidet med framtidsanalysen vidare. For å grunngi opprettinga av kontoret blir det vist til internasjonale erfaringar med at dei regionane som har lykkast i utviklingsarbeidet, har makta å få til eit samarbeid mellom ulike samfunnssektorar. Amdam og Tobro (1993) skriv at det overordna målet til utviklingskontoret skal vere å arbeide for auka verdiskaping i regionen. For å oppnå dette skal ei av dei viktigaste oppgåvene til utviklingskontoret vere å få til eit samspel mellom ulike samfunnssektorar, mellom næringslivet og offentleg sektor. Kontoret skal arbeide for å skape arenaer og prosessar som kan få eit slikt samspel til å fungere, og sørge for at dei ulike aktørane tek ansvar for dei oppgåvene som skal løysast. Utviklingskontoret si rolle skal vere å bringe fram felles prosjekt innafor næringsutvikling og kommunal produksjon, dei etablerte organa skal ha ansvaret for å sette dei ut i livet. Det blir presisert at opprettinga av utviklingskontoret ikkje skal fritta den einskilde kommunen og andre aktørar for deira ansvar for å arbeide for regional utvikling.

Ei utført evaluering viser at utviklingskontoret berre til ein viss grad har makta å overvake og å analysere den regional utviklinga, og at det berre til ei viss grad har hatt legitimitet og makt til å sette i verk nødvendige tiltak. Fordi institusjonen er basert på eit frivillig samarbeid mellom dei deltakande kommunane, kan ikkje institusjonen ta opp til behandling kontroversielle saker. I evalueringsrapporten blir det difor tilrådd ei sterkare vektlegging av utviklingskontoret si strategiske og mobiliserande rolle (Amdam, Dyrhol og Mattland Olsen 1996:75). Seinare har kontoret blitt utvida og fått fleire kommunar som medlemmar. Vidare har dei blitt organisert som eit interkommunalt selskap.

Haram kommune

Som ein del av Ålesund-regionen ligg Haram med om lag 8.800 innbyggjarar. Måla og strategiane kommunen arbeider etter, har mellom anna sterkt fokus på regionutvikling, service- og bukvalitetar, kompetanseutvikling og eit internasjonalt næringsperspektiv (jf. m.a.

forslag til kommunedelplan for ilandføring av gass – "Ormen Lange" til Haram, Haram kommune mars 2001). Haram har vakse fram som ein ekspansiv og dynamisk næringskommune, og er mellom dei største industrikommunane i Møre og Romsdal fylke når det gjeld sysselsetting, produksjon og verdiskaping, og med den maritime industrien som dominerande. Nær 50 %, eller bortimot 2000 av ein samla arbeidsstokk på 3900 personar, er sysselsette i ein industri som har heile verda som marknad. Den maritime industrien dominerer med nærare 80 % av industriarbeidsplassane (skipsverft og skipsutstyr). Industrimiljøet fungerer som eit nettverk av leverandørar og underleverandørar som kjøper varer og tenester frå kvarandre (til dømes skipsbygging, skipselektrikarar, skipsrøyrlegging, elektronikk, møbel, mekanisk skipsutstyr og fiskeutstyr).

Næringslivet i Haram har behov for store mengder fagarbeidarar, produksjonsarbeidarar og høgare kompetanse innan mekanisk og tekniske fag. Sysselsettingstilbodet innan andre kompetanseyrke, teneste- og serviceyrke er større i regionen, særleg dominerande i Ålesund. Haram kommune har dei siste 20 åra hatt fødselsoverskot, men har slite med til dels stor netto fråflytting, særleg blant unge vaksne. Tendensen har imidlertid snudd i siste halvdel av 1990-talet, og kommunen er no inne i ei meir positiv utvikling enn på lenge. Kommunen har i dag det høgste folketalet i kommunens historie.

Prosjektet "Haram på kartet" har sitt utspring i ein felles rekrutteringsaksjon mellom kommune og næringsliv i 1995, då det vart sett i gang tiltak for å skaffe medarbeidarar til 134 ledige stillingar i namngjevne bedrifter i kommunen. Arbeidskraftbehovet var då heilt prekärt. Aksjonen vart svært vellykka. Nærare 2000 søknader kom inn til desse ledige stillingane og Haram-samfunnet fekk såleis fylt opp arbeidskraftbehovet på kort sikt. Den felles forståinga som etter kvart utvikla seg i Haram-samfunnet som ein konsekvens av m.a. rekrutteringsaksjonen, var at den vidare utviklinga - også når det gjeld økonomi – er avhengig av at menneske buset seg i kommunen. Framtidas vinnarar i næringslivet vil bli dei som har tilgang på naudsynte menneskelege ressursar og kunnskap. Såleis har både kommune og næringsliv nesten samanfallande interesser. Kommunen og bedriftene erkjente sine samanfallande utfordringar. På sikt let ikkje dette seg løyse med einskilte sporadiske aksjonar. Difor vart prosjektet "Haram på kartet" iverksett. Dette er eit formelt samarbeid mellom næringslivet, skulen og kommunen. Formålet er å skape eit konkurransedyktig samfunn. Gjennom prosjektet har ein sett verdien av å utvikle ein heilskapleg strategi med klart definerte mål, målgrupper og handlingar. Visjonen er no at Haram kommune skal vere den leiande maritime industrikommunen i Noreg. Kommunen skal vere kjend for å satse på livskvalitet, og til ei kvar tid vere mellom dei beste norske kommunane å bu i.

Haram kommune har ein kommuneplan som blei eigengodkjent i september 1999. Denne planen inkluderer ikkje ein oppdatert langsiktig og overordna arealplan. Utarbeidinga av kommuneplanen var nært koplå til prosjektet Haram på kartet. Elles utarbeider kommunen årleg både handlingsprogram/økonomiplan og årsmeldingar, samt konkrete prosjektplanar.

Prosjektet Haram på kartet har blitt evaluert av Amdam og Tangen (2001). Konklusjonen vår var at kommunen gjennom prosjektet hadde skaffa seg ny og nyttig prosesskunnskap om plan- og utviklingsarbeid, og kausalkunnskap om aktuelle mål og middel-samanhengar som er aktuelle å bruke i slike samanhengar. Prosjektet har utan tvil medverka til at kommunen har auka sin kapabilitet til å møte nye utfordringar. Den auka kapabiliteten gjeld evna til å mobilisere ressursar, til å samarbeid mellom privat, offentleg og frivillig sektor, og til å nytte aktuell kunnskap for å løyse problem. I sum har prosjektet verka politisk institusjonsbyggande og gitt Haram noko meir regionalpolitisk makt over eigen situasjon.

Spørsmål 3: Basert på dine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, når det er usemje om den regionale utviklingspolitikken, kva vekt blir det då lagt på plandokumenta til følgjande aktørar?

(Her følgjer ei lang rekke med aktuelle aktørar og ein open kategori for andre).

Til spørsmålsstillinga påpeika ein informant innleiingsvis at ”Regjering/Storting”, ”Departement og direktorat” og ”Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder” ikkje er uavhengige aktørar, men verkar ”overlappande”. Døme på dette kan vere at fylkesmannen er regjeringa si forlenga arm. Informanten påpeika vidare at ein i mindre grad er ”konfliktorientert” i forhold til den regionale utviklingspolitikken (jf. spørsmålsstillinga).

Fleirtalet av informantane i utvalet svara at det blir i ”svært stor/stor” grad lagt vekt på plandokumenta til aktørane ”Regjering/Stortinget” og ”Fylkeskommunar” når det er usemje om den regionale utviklingspolitikken. Når det gjeld ”Regjering/Stortinget”, vert dette frå ein informant m.a. utdjupa med formuleringa ”det er makta som rår”. Fylkeskommunen vert av fleire informantar vurdert å ha stor innverknad fordi fylkeskommunen som folkevald organ har det overordna ansvaret for det regionale plan- og utviklingsarbeidet. Fylkesplanen som dokument må vidare få større legitimitet vart det hevda ved at alle ledd i utgangspunktet må få eit likeverdig eigarforhold og ansvar for gjennomføring. Ein avdeling i fylkesadministrasjonen må ikkje eige fylkesplanen åleine, vart det kommentert frå ein informant. Ein annan informant meinte imidlertid at fylkeskommunen går for breitt og for detaljert ut i høve til den regionale utviklingspolitikken. Det er for lite samordning – ein har nok med sitt ”interne rasjonale” - når det gjeld departement/direktorat. Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder har sterkare samordning internt, vart det hevda.

Motsett svara fleirtalet at når det gjeld ”Organisert internasjonalt samarbeid som INTERREG” og ”Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke - SAVOS”, vart det i ”liten/svært liten” grad lagt vekt på plandokumenta til desse aktørane. Dette vert m.a. frå informantar i utvalet utdjupa med formuleringar som til dømes at ”SAVOS er viktig politisk, men SAVOS manglar næringslivsdimensjonen”. Samstundes kom det fram formuleringar frå mindretalet i utvalet som høvesvis at ”SAVOS har ein grei struktur og grei portefølje med liten grad av ressursbruk og med relativt stor uttelling (dvs. resultat)” og at ”SAVOS er ein miniorganisasjon i det regionale plan- og utviklingsarbeidet som har oppnådd resultat”. Ein informant i utvalet meinte at INTERREG meir er ei ”akademisk øving”, medan ein annan informant meinte at INTERREG har eit svært høgt aktivitetsnivå i Sogn og Fjordane.

Vidare blir plandokumenta til aktørane ”Departement/direktorat”, ”Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder” og ”Næringslivet og næringslivsorganisasjonar” i nokon grad vektlagt ifølgje informantane i utvalet når det er usemje om den regionale utviklingspolitikken. Om lag halvparten av informantane i utvalet meinte dette. Ein informant påpeika til dømes at ”Næringslivet og næringsorganisasjonane” var viktige i høve til prioriteringsarbeid i planprosessane og viktige i høve til utøvarrolla. NHO har særleg vektlagt kompetanseutvikling og infrastrukturutbygging regionalt, vart det vidare påpeika. Når det gjeld ”Departement/direktorat” har KR D i nokon grad vore aktive i Sogn og Fjordane i høve til programarbeidet vart det påpeika. Mellom anna har KR D gitt kr. 4.000.000,- til programmet Ung i Sogn og Fjordane. Men dei andre departementa har berre i mindre grad hatt innverknad når det gjeld tilhøva i Sogn og Fjordane.

Moment som kom fram frå ein informant i utvalet i høve til ”Organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid”, var m.a. at desse ikkje klarer å løyse dei vanskelege regionale

sakene, men at det er viktig med dialog med dei – intensjonane fylkeskommunen har med regionråda m.a. i Sogn og Fjordane er at dei skal få ei slags governance-rolle regionalt i høve til dei fire fylkesplanprogramma som er etablerte gjennom fylkesplanen for Sogn og Fjordane. Til no har regionråda i for liten grad blitt trekte med i dette arbeidet i Sogn og Fjordane vart det hevda, men ambisjonane er der på lengre sikt i høve til desse prosessane. Ein informant meinte til dømes at i Sogn og Fjordane har særleg Nordfjordrådet og HAFS -samarbeidet vore aktive på plansida.

Når det gjeld eventuelle andre aktørar vart fiskarorganisasjonane i Sogn og Fjordane, bondeorganisasjonane i Sogn og Fjordane og frivillige organisasjonar i Sogn og Fjordane knytt til m.a. programmet for "Ung i Sogn og Fjordane" nemnde frå enkeltinformantar i utvalet. Vidare vart det regionale høgskulesystemet i Molde og Volda nemnde i høve til den regionale utviklinga i Møre og Romsdal. Særleg vart det uttrykt at det regionale høgskulesystemet/forskningsinstitusjonane har hatt stor innverknad som premissleverandørar i høve til regionalt plan- og utviklingsarbeid i Møre og Romsdal.

Oppsummering av perspektiv på organisering, plandokument, aksept og legitimitet

Svara til informantane på spørsmålet om kva for plandokument som blir tillagt vekt ved usemje om den regionale utviklingspolitikken, tyder på ei *jamn* maktfordeling mellom aktørane, men i kommentaren deira det kjem fram at det kan vere store variasjonar i makt avhengig av sak og situasjon. Mellom anna har einskilde aktørar nærast vetorett innafor sine saksområde, til dømes fylkesmannen i plansaker.

I den grad det er eit mønster i svara, går det på at plandokumenta til nettverksorganisasjonane, som i denne samanhengen er organisert regionalt utviklingsarbeid mellom nasjonar, mellom fylke og mellom kommunar, har mindre legitimitet enn plandokumenta til basisorganisasjonar som Stortinget, regjeringa, departement, direktorat, fylkesmannen, fylkeskommunar og kommunar. I tillegg har nettverksorganisasjonane sine plandokument også mindre legitimitet enn dei til næringsliv og næringslivsorganisasjonar.

Nærare studium av data viser at legitimiteten til nettverksorganisasjonane minkar med stigande nivå. Det vil seie at plandokumenta til organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid har høgare legitimitet enn organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylka, som igjen har høgare legitimitet enn plandokumenta til organisert internasjonalt samarbeid som INTERREG.

Dette i motsetting til legitimiteten til dei institusjonaliserte basisorganisasjonane. Her er legitimiteten til plandokumenta til regjeringa/Stortinget størst og plandokumenta til kommunar minst. Derimot er det utifrå svara vanskeleg å skille legitimiteten til plandokumenta til departement/direktorat, fylkeskommunar, fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder.

Når ein ser desse funna i høve til den nye rolla til fylkeskommunane som regionale utviklingsaktørar, er det påfallande at fylkeskommunen si planlegging (her fylkesplanar) ikkje skil seg nemnande frå andre oppreknar aktørar sine planar. Dette sanna tidlegare forskning om at fylkesplanlegginga i liten grad fungerer samordnande på sektorstyresmaktene, sjølv om dette er hovudintensjonen med fylkesplanlegginga dersom vi legg gjeldande lov og rundskriv til grunn. Sjå mellom anna Amdam mfl 1998, Amdam 1996). Sjølve planprosessen bidreg difor ikkje i nemnande grad til å legitimere plandokumentet og fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Om den nye rolla til fylkeskommunen vil vi hevde at sjølve eksistens-

grunnlaget for fylkeskommunane og fylkesplanlegginga er at dei greier å fremme ein territoriell politikk som motkraft til den eksisterande og svært dominerande sektorpolitikken. Basert på dei innsamla data her, synest dei to fylka å ha ein lang veg å gå.

Basert på denne statusrapporten om plandokumenta sin legitimitet kan ein stille seg mange spørsmål:

- Kvifor har plandokumenta til nettverksorganisasjonane i det regionale utviklingsarbeidet gjennomgåande lågare legitimitet enn dei basisorganisasjonane dei er samansett av?
- Kvifor er legitimiteten til plandokumenta til desse nettverksorganisasjonane høgast på det lågaste styringsnivået, her organisert regionalt samarbeid mellom kommunar?

I det følgjande vil vi prøve å svare på desse spørsmåla med utgangspunkt i korleis deira plan- og utviklingsarbeid fungerer i høve til ein politikklegitimerande prosess med mobilisering, organisering, gjennomføring og læring, og med måling av indikatorar som det å sette spørsmål på den politiske dagsordenen, hindre partnerskap, gjennomføre sin del av vedtekte regionale utviklingstiltak, og kva for endringar som har skjedd over tid.

Om mobilisering og strategisk planlegging

Dokumentgranskning

I framtidsbildet for fylket blir det i fylkesplanen for Sogn og Fjordane lagt vekt på eit fylke med: ”*Tru på framtida og utfordringar for aktive menneske*”. For å realisere dette er arbeidet delt inn i fire hovudtema:

- 1) Eit godt liv
- 2) Næring og læring
- 3) Bærekraftig utvikling – Regional Agenda 21
- 4) Infrastruktur

Hovudtema ”et godt liv” har som målsetting å bidra til å skape gode nærmiljø i Sogn og Fjordane gjennom å vere eit spennande, utfordrande og internasjonalt retta fylke. Under dette hovudtemaet er det igangsett tre program som skal bidra til å sikre gode oppvekstvilkår og helsetilbod i fylket, samt sikre eit breitt tilbod på kulturopplevingar i alle delar av fylket.

Hovudtema ”Næring og læring” har som målsetting at Sogn og Fjordane skal ha eit variert og robust næringsliv som satsar på kompetanseutvikling og utnyttar fylkets ressursar på ein bærekraftig måte. Under dette hovudtemaet er det sett i gang seks program som saman skal betre grunnlaget for omstilling og nyskaping i næringslivet, og då særleg innafor havbruk og reiseliv, bremse nedgangen innafor landbruket samt auke den lokale bearbeidinga av produkt basert på fylkets eigne naturressursar.

Hovudtema ”Bærekraftig utvikling – Regional agenda 21” har som målsetting å sikre natur- og levegrunnlaget for framtidige generasjonar i Sogn og Fjordane. Under dette hovudtemaet er det igangsett tre program som skal betre kunnskapane omkring lokalmiljøets tåleevne og bruk av verkemiddel for å trygge ei regional, bærekraftig utvikling. I tillegg skal programma bidra til å vri forbruket i ei meir bærekraftig retning.

Hovudtema ”Infrastruktur” har som målsetting at infrastrukturen i fylket skal tilfredsstillere næringslivets og innbyggjaranes behov, samt legge til rette for busetting og sysselsetting. Under dette hovudtemaet er det sett i gang tre program som skal betre tilgangen på offentlege tenester, auke tilgangen på og bruken av informasjons- og kommunikasjonstenester samt legge til rette for meir konsentrert bustadbygging i og omkring tettstader med sentrumsfunksjonar.

Gjeldande fylkesplan for Møre og Romsdal for perioden 2001-2004 er vedteken i fylkestinget i desember 2000, og har følgjande visjon for fylket: ”*Aktive enkeltmenneske, livskvalitet og levedyktige lokalsamfunn.*” For å oppnå dette har ein peika ut sju innsatsområde:

1. Livskvalitet og berekraftig utvikling
2. Barn og unge sine oppvekstmiljø
3. Fornyng av offentleg sektor – samarbeid og heilskalege løysingar
4. Robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar
5. Omstilling og nyskaping i næringslivet
6. Kompetanseutvikling og rekruttering
7. Regional miljøpolitikk – energi og forbruk

Kvar av desse områda blir konkretisert i fylkesplandokumentet i mål, strategiar, retningslinjer og tiltak. I Møre og Romsdal må fylkesplanen og den strategiske næringsplanen sjåast i samanheng. Denne planen er utarbeidd for den same perioden og den er vedteken av fylkestinget i juni 2001. Her blir fire strategiske innsatsområde peika ut:

1. Kompetanse
2. Innovasjon, nyskaping og nettverk
3. Konkurranseskraft i den internasjonale marknaden
4. Robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar

Det er samanfall mellom fleire innsatsområde i dei to planane, og den strategiske næringsplanen er å rekne som ei utdjuping av fylkesplanen på dei overlappende innsatsområda. Ei nærare gransking av dei to dokumenta gir inntrykk av ei noko uklare prioritering. Om vi ser på det felles innsatsområdet ”Robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar”, reknar fylkesplanen opp tre strategiar. Desse er:

- 1) Satse på senter på ulike nivå med særleg vekt på dei tre store byane i fylket og mellomstore regionale sentra.
- 2) Samarbeid og samspel mellom dei offentlege styresmaktene, og mellom offentleg sektor og næringslivet
- 3) Bruk av ny teknologi og utvikle nye modellar for service i utkantane

I den strategiske næringsplanen opererer ein også med tre strategiar, men desse er:

- 1) Fysisk infrastruktur
- 2) Attraktive bumiljø
- 3) Samarbeid mellom regionalt nivå og kommunane for styrking av bu- og arbeidsmarknadsregionane

I planen blir desse tre strategiane omtalte som program, og dei blir rimeleg klart konkretiserte i planen, og ikkje minst blir det lista opp kven som er programansvarleg.

Transportpolitikk har vore eit av dei viktigaste innsatsområda til SAVOS, og i den samanhengen blir dei gode erfaringane med arbeidet i forhold til Nasjonal transportplan (NTP) 2002 – 2011 ofte trekt fram. Det blei då utarbeidd fleire felles innspel til det nasjonale arbeidet. Det blei sendt ei eiga fråsegn frå SAVOS om delrapporten Nasjonalt transportnett, det blei halde møte med transportkorridorgruppa i NTP og arrangert seminar og transportkonferanse for å synleggjøre utfordringane for Sør- og Vestlandet. Andre eksempel på felles opptreden frå SAVOS i strategisk viktige saker for landsdelen er: (1) omlegging av forsvaret i 2001 (Jåttå, Evjemoen, Håkonsvern og MTB-bygging), (2) innspel til regjeringa og Stortinget om heilskapleg strategi for bruk av gass i industri og samferdsel, (3) gjentekne aktivitetar på den internasjonale arena for å ivareta Nordsjøens miljø (Sellafield), (4) innspel til regjeringa om oppgåvefordelinga i det nye fylket (fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør), (5) sikkerheit og beredskap langs kysten ved transport av farlig gods og (6) utarbeiding av landsdelsplan for verneverdige fartøy. SAVOS fungerer også som koordinator for INTERREG- og NORA-prosjekt og ivaretek dermed også internasjonale funksjonar for samarbeidsfylka.

Av overordna og strategiske planar har Ålesundregionens utviklingsselskap ein strategisk næringsplan for Ålesund-regionen for perioden 1999-2002. Planen har tre hovudstrategiar:

- 1) Tilrettelegging for vidare utvikling av eksisterande næringsliv
- 2) Stimulere framveksten av nye næringar og auka FoU-aktivitet
- 3) Arbeide for regionale sambinding og profilering

Dei tre strategiane er inndelte i 10 delstrategiar. Det blir fokusert på kompetanseutvikling, rekruttering av arbeidskraft og det kommunale servicenivået. Næringsplanen er i første rekke meint som ein styringsreiskap for arbeidet med næringsutvikling, og den blir supplert med årlege arbeidsplanar som konkretiserer arbeidsoppgåver og innsatsfelt. I forkant av utarbeidinga av planen gjorde Møreforskning Volda ei kartlegging og analyse av utviklinga i regionen (Amdam 1988). Haram kommune har i prosjektet Haram på kartet har hatt særleg merksemd på utnyttinga av IKT. Fokus er spesielt retta mot tre område:

- 1) Kompetanseutvikling – gjennom tett samarbeid mellom skule og næringsliv å førebu dei unge på ei framtid som enno ikkje er skapt
- 2) Næringsutvikling – gjere arbeidsplassar attraktive for framtidens arbeidstakarar.
- 3) Stadsutvikling – gjere både tid og rom attraktivt for ei framtid i Haram.

Kommuneplanen for Haram bygger vidare på den visjonen som tidlegare er utarbeidd for kommunen i samband med Haram på kartet: *”Haram kommune skal vere den leiande maritime industrikommunen i Noreg. Kommunen skal vere kjend for å satse på livskvalitet, og til ei kvar tid vere mellom dei beste norske kommunane å bu i”*. Planarbeidet er konsentrert om utfordringane innan seks hovudsatsingsområde:

- 1) Haram som bukommune
- 2) Haram som næringskommune
- 3) Haram som kompetanse og IKT-kommune
- 4) Haram som miljøkommune
- 5) Haram sin plass i regionen
- 6) Haram som teneste- og serviceorganisasjon

Med sitt val av innsatsområde ønsker kommunen å signalisere ei heilskapleg og tematisk tilnærming i planarbeidet, på tvers av tradisjonelle sektorgrenser.

Spørsmål 4: Her skulle informantane basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, svare på kor stor makt ei lang rekke aktørar har hatt til å sette saker på den regionale politiske dagsorden.

(Her følgjer ei lang rekke med aktuelle aktørar og ein open kategori for andre).

Fleirtalet av informantane i utvalet svarta at "Folkevalde på lokalt og regionalt nivå", "Regjering/Stortinget", "Fylkeskommunar", "Aviser, radio, fjernsyn m.m." og "Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder" har "svært stor/stor" makt til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen.

Når det gjeld kven som har "svært liten/liten" makt til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen, så svarta fleire informantar "Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid som INTERREG" og "Organisert regionalt arbeid mellom fylke – SAVOS". Dette vart m.a. utdjupa med at til dømes INTERREG berre er viktig i høve til forskingsverksemd/kunnskapsproduksjon m.m. og at INTERREG har kome sterkare inn i bilete den seinare tida grunna EU-programma, men at dette samarbeidet framleis berre har "svært liten/liten" grad makt til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen. Vidare kjem den fram at SAVOS har potensial, og at Sellafjord kan vere eit døme på ei sak som SAVOS har vore medverkande til å sette på dagsorden.

Eit moment som kom fram frå ein informant, var at fylkeskommunen har svært stor innverknad administrativt, men mindre innverknad politisk. Ein annan informant påpeika at kombinasjonen mellom "Sivilsamfunnet og frivillig lag og organisasjonar", "Folkevalde på lokalt og regionalt nivå" og "Massemedia" er viktig i høve til mobilisering m.m. Regionråda i Møre og Romsdal fungerer ofte som "resolusjonsskrivarar", meinte ein informant. Vidare vart det frå fleire informantar påpeika at det er store variasjonar når det gjeld kva for kommunar i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal som set saker på dagsorden, utan at det vart nærare utdjupa kva typar kommunar dette vil gjelde for.

Når det gjeld eventuelt andre aktørar - enn dei som vart presenterte for informantane - ønskte ein informant å trekkje fram at høgskulemiljøet/forskingsmiljøet (Høgskulen i Sogn og Fjordane og Vestlandsforskning i Sogndal) har "stor" makt til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen.

Oppsummering av og perspektiv på mobilisering og strategisk planlegging

I svarta frå dei intervjuane finn vi den første forklaringa på kvifor netteveksorganisasjonar har mindre legitimitet enn basisorganisasjonane dei er samansette av. Ifølge våre informantar har nettveksorganisasjonane internasjonalt, interfylke og interkommune langt mindre makt til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen enn dei institusjonaliserte styringsorgana. Av desse har regjeringa/Stortinget og fylkeskommunane mest makt, og dei har om lag like mykje makt som næringslivet og næringslivsorganisasjonar, og som aviser, radio, fjernsyn m.m., og alle desse har meir makt enn kommunar, og langt meir makt enn sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar.

Elles kjem det fram eit interessant svarmønster når ein samanliknar makt til folkevalde på lokalt og regionalt nivå med makta til folkevalde på sentralt nivå. I høve til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen har dei folkevalde på lokalt og regionalt nivå meir makt enn dei folkevalde på sentralt nivå. Det er vel vert å merke seg. Dette indikerer at dei lokale

og regionale folkevalde greier å påverke den regionale dagsordenen, og at dei dermed kan gi regionalpolitikken ein lokal tilpassing. Vi må likevel her få minne om at det er snakk om relativt makt i høve til andre aktørar, og at makta til dei folkevalde på lokal og regionalt nivå er om lag som makta til fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder.

Når vi ser på val av satsingsområde og strategiar i plandokumenta, er det ikkje lokal tilpassing som er framtrekande. Begge fylkeskommunane og den eine kommunen utmerkar seg med å fokusere på to nasjonale/globale tema:

- 1) *livskvalitet* eller ”det gode liv” som Sogn og Fjordane fylkeskommune kallar det, og her trekker dei fram område som nærmiljø, deltaking, identitet, folkehelse og barn og unge.
- 2) *berekraftig* utvikling med tema som forbruk, energi, biologisk mangfald, klima, arealforvaltning og ikkje minst by- og tettstadutvikling.

Vidare er det fire andre tema som i noko ulik form går igjen som satsingsområde i plandokumenta til alle dei fem aktørane:

- 3) *Vidare utvikling av eksisterande og nye næringar*. Her blir det trekt fram område som landbruk, havbruk og fiskeri, olje og gass, reiseliv m.m.
- 4) *Nærings og læring* med tema som kompetanse, omstilling, nyskaping og forskning
- 5) *Robuste arbeidsmarknadsregionar* med tema som senter på ulike nivå, samferdsle, IKT, energiforsyning, kommunikasjonar, sosiale band m.m.
- 6) *Fornyng av offentleg sektor* med tema som effektive og heilskaplege løysingar, samarbeid, mellom sektorar og samarbeid mellom kommunar om felles tenesteproduksjon.

Manglande lokal tilpassing kan sjåast som eit problem, men vi meiner at det er eit langt støre problem for det regionale utviklingsarbeidet at summen av innsatsområda representerer ei enorm breidde, og ein kan med rette spørre om kva som ikkje er prioritert i ei eller anna form. Dette reflekterer sjølvstekt kompleksiteten i regionalt utviklingsarbeid, og kan såleis synast nødvendig. Men breidda inneber også openbare vanskar når fylkeskommunen skal kjempe med andre om merksemd på den aktuelle politiske dagsordenen. Her kan ligge ei forklaring for kvifor fylkesplanen blir tillagd relativt liten makt i høve til å sette den regionalpolitiske dagsordenen.

Samanliknar vi dei to fylka, synest Sogn og Fjordane å ha kome lenger enn Møre og Romsdal i å bygge opp eit plansystem med eit konsistent innhald. I Sogn og Fjordane har ein forenkla plansystemet med mellom anna å kutte ut den strategiske næringsplanen. Når ein les plandokumenta deira, er det lett å følgje den logiske tråden frå visjonen via hovudtema til programområda. Etter å ha lest plandokumenta for Møre og Romsdal sist ein att med eit forvirrande inntrykk, mellom anna fordi den strategiske næringsplanen berre dekkjer delar av fylkesplanen sine innsatsområde. Vidare er det slik at for dei innsatsområde der det er overlapping, til dømes robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar, er det berre delvis samanfall i utdjuping og konkretisering. Det blir då mellom anna naturleg å stille seg spørsmål om kva som er statusen til dei strategiane som berre er omtalte i fylkesplanen og ikkje i næringsplanen. Kvar og korleis blir desse konkretisert, og kven har ansvaret for vidareføringa? Hovudformålet med å peike ut innsatsområde er å prøve påverke den politiske dagsordenen. Med å sende ut uklare prioriteringar slik særleg fylkesplanlegginga i Møre og

Romsdal gjer, så kan ikkje fylkesplanlegginga i nemnande grad bidra til å styrke fylkeskommunen si makt over den politiske dagsordenen.

Slik vi ser det, kan den dagsordensettande funksjonen til den regionale planlegginga styrkast på to måtar. Anten kan ein innafor nøgjedande logikk bli betre til å skissere kva for ein visjon ein vil oppnå, og betre til å velje færre innsatsområde. Ei slik prioritering vil alltid møte motstand frå dei interessene og aktørane som føler at dei ikkje blir prioriterte nok i plandokumentane. Dette kan difor medføre at regionale aktørar kjem til å bruke tid og krefter på å stå mot einannen, i staden for å samle seg om motstand mot ytre krefter. Her ligg den andre måten å planlegge på, som inneber at ein i staden fokuserer på dei negative utviklingstrekkane som ein ser fører mot eit samfunn som ein ikkje ønsker. Ein slik måte å planlegge på vil truleg gjere den regionale planlegginga meir aktuell og fleksibel, og ikkje minst meir avgrensa og dermed truleg også meir engasjerande. Gjennom denne måten å arbeide på kan ein gjere tydelegare at den regionale planleggina er eit verkeleg korrektiv og ei motkraft til den sektorielle planlegginga, og dermed kan planlegginga bidra til å legitimere dei regionale politiske aktørar.

Om organisering og taktisk planlegging

Dokumentgransking

Sogn og Fjordane fylkeskommune har som ein del av fylkesplanen laga eit handlingsprogram for fylkesplanperioden 2001-2004. Dette handlingsprogrammet skal justerast midt i perioden. Handlingsprogrammet tek føre seg fylkesplanen sine fire hovudtema og konkretiserer desse i 15 programområde med mål, prioriterte område, samarbeidspartnerar og ansvarlege. Under kvart hovudtema er det formulert krav til staten. I tillegg arbeider fylket med å lage regionale utviklingsprogram.

Møre og Romsdal fylkeskommune utarbeider kvart år regionale utviklingsprogram som er å rekne som handlingsdelen av den strategiske næringsplanen. Utviklingsprogrammet inneheld konkrete tiltak og prioriterer ressursinnsatsen i høve til strategiane i næringsplanen. Utviklingsprogrammet skal legge føringar på Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) sin bruk av distrikts- og bedriftsretta verkemiddel.

Hos SAVOS er det konkrete arbeidet med dei tematiske satsingsområda lagt til oppretta faggrupper. Med unntak for Rogaland har kvart deltakande fylke fått sekretariatsansvar og leiing av kvar si faggruppe. Medlemmane i faggruppene er i all hovudsak administrativt tilsette frå dei deltakande fylkeskommunane, og ofte kjem desse frå leiarsjiktet i fylkeskommunane. Faggruppene arbeider i hovudsak med å initiere og gjennomføre avgrensa prosjekt. I samarbeid med faggruppene utarbeider sekretariatsleiaren for SAVOS kvart år ein handlingsplan for arbeidet sitt. Handlingsplanen blir vedteken av SAVOS sitt råd.

I Ålesundsregionens utviklingsselskap arbeider dei i to seksjonar med kvar sin fast tilsett på heiltid. Seksjonen for næringsutvikling arbeider med mellom anna følgjande aktivitetar:

1. Foretak som miljøfyrtårn
2. Distriktsaktiv skole
3. Kunnskapsparken i Ålesund
4. Ilandføring av gass frå "Ormen Lange"
5. Næringsareal på Internett
6. Hjelp til foretaksetablering

Seksjonen for kommunal produksjon arbeider med mellom anna følgjande aktivitetar:

1. Felles kommunal innkjøp
2. Avfallshandtering
3. It-samarbeid
4. Samferdslespørsmål

Som ein del av prosjektet Haram på kartet har Haram kommunen arbeidd med 17 delprosjekt innafor områda kompetanseutvikling, næringsutvikling og stadsutvikling. Nærare 10 av dei aktuelle delprosjekta er gjennomførte, og ein har i ettertid måtta stille seg spørsmål om ein ikkje initierte for mange prosjekt i høve til tilgjengelege ressursar både økonomisk og menneskeleg.

Gjennom dokumentgranskingane har vi prøvd å finne kven som inngår i partnerskapa. Her må vi ta det atterhaldet at dei dokumenta vi ser på, ikkje er sette opp etter ein felles mal, og at informasjonen om dei opprekna partnerane difor ikkje treng å vere nøyaktig og heller ikkje fullstendig. Når det er sagt, meiner vi likevel at det er muleg å finne eit mønster i innhaldet i plandokumenta som fell inn i mønsteret i svara til informantane som vi kjem til etterkvart.

Plandokumenta til dei to fylka skil seg ut frå dei andre undersøkte plandokumenta ved at opprekna partnerar i all hovudsak er avdelingar i fylkeskommunen og andre offentlege aktørar. Fylkesmannen sine avdelingar blir hyppig nemnde som partnerar i dei undersøkte dokumenta. Frivillig sektor er så godt som fråverande, og når privat sektor er med, er det i dei aller fleste tilfelle gjennom dei store interesseorganisasjonane på arbeidsgivar- og arbeidstakersida (LO og NHO).

Her skil fylka seg klart både frå kommunen og dei tre undersøkte nettverksorganisasjonane som er med i granskinga. Hos desse dokumenterer plandokumenta at det er utvikla partnerskap direkte mellom offentlig styringsorgan og private foretak. Dette gjer at plandokumenta også blir meir konkrete og truleg også meir forpliktande.

Spørsmål 5: Basert på dine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, kva makt har følgjande aktørar hatt til å hindre vedtak om regionale utviklingstiltak som elles har hatt brei støtte frå fleire andre aktørar (partnerskap)?

I høve til spørsmålsstillinga (jf. formuleringa ”hindre vedtak”) kom nokre få informantar med enkelte innleiande kommentarar: Ein informant påpeika at regionalt plan- og utviklingsarbeid i utgangspunktet er sterkt knytt opp til konsensusbygging mellom ulike partar og aktørar; difor mindre grad av konflikt/usemje når det gjeld å hindre vedtak. Ein annan informant ønskte ikkje å svare på dette spørsmålet grunna ”å hindre vedtak” bryt med ”konsensusbyggingsprinsippet” (dvs. heilskaplege satsingar/regionale grep) i høve til partnerskapsbygginga regionalt. Unnataka kan vere i høve til arealdisponeringar og miljøvern saker, meinte denne informanten. Ein tredje informant i utvalet meinte at det ikkje kunne vere aktuelt å hindre (dvs. avslå gjennomføring), men at dette i forhold til m.a. politiske vedtaksprosessar ofte dreier seg om å utsette eller forsinke gjennomføring.

Fleirtalet av informantane i utvalet meinte at ”Regjering/Stortinget” har ”svært stor/stor” makt til å hindre vedtak om regionale utviklingstiltak som elles har hatt brei støtte frå fleire andre aktørar (partnerskap). Deretter følgde ”Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemdar” og ”Departement og direktorat” i forhold til aktørar som informantane i utvalet meinte har ”svært stor/stor” makt til å hindre vedtak om regionale utviklingstiltak. Fleire

informantar i utvalet påpeika at Fylkesmannen har svært stor makt grunna høve til å hindre vedtak (dvs. kome med motsegn) knytt til m.a. arealdisponeringsspørsmål m.m.

På den andre enden av skalaen vurderte informantane i utvalet at ”Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid som INTERREG” og ”Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke – SAVOS” berre har ”svært liten/liten” makt til å hindre vedtak om regionale utviklingstiltak som elles har hatt brei støtte frå fleire andre aktørar. Dette vart mellom anna begrunna frå ein informant at SAVOS både har lita makt - men også liten vilje - i høve til å hindre vedtak om regionale utviklingstiltak.

Samanlikna med dei andre aktørane vart det m.a. uttrykt frå ein informant at fylkeskommunen i Møre og Romsdal har svært stor makt. Konkret vart det peika på organisasjonsutviklings-/økonomi-styringsprosjekta ”Prosjekt 1997” og ”Omstilling 2000”. Ein annan informant meinte at når det gjeld regionråda i Sogn og Fjordane, er det svært avhengig av kva typar saker som er oppe, og at regionråda utifrå dette vart vurderte som ”både og”. Same vurderinga fekk også fylkespolitikarane i Sogn og Fjordane då dei på den eine sida har vore med på å fatte vedtaka, og på den andre sida er vanskelege å stoppe i høve til implementering av handlingar og tiltak.

Når det gjeld eventuelt andre aktørar, meinte ein informant at dei større industri-/oljeverksemdene har stor innverknad. Til dømes aktivitetar knytte til Tjeldbergodden på Nordmøre, gassilandføringsprosjektet Ormen Lange til Møre og Norsk Hydro i høve til Sunndal-samfunnet.

Oppsummering av og perspektiv på organisering og taktisk planlegging

Her har vi sett nærare på informantane sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid med omsyn til kva makt ei rekke aktørar har hatt til å *hindre* vedtak om regionale utviklingstiltak som elles har hatt brei støtte frå fleire andre aktørar i partnerskap.

Også når det gjeld den delen av maktomgrepet har nettverksorganisasjonane minst makt, og makta mellom dei er fordelt på same måte som graden av legitimitet og makt til å sette saker på den politiske dagsordenen. Til samanlikning har organisert interkommunal regionalt utviklingsarbeid om lag same makta til å hindre vedtak som næringslivet og næringslivsorganisasjonar. Vidare har organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylka om lag så lite makt som sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar. Det internasjonale regionale utviklingsarbeidet har minst makt av alle aktørane.

Her bør det skytast til at både dei opprekna nettverksorganisasjonane og dei andre nemnde aktørane ikkje har formell status til å sette seg mot vedtak, med til dømes motsegner etter plan- og bygningslova. I dette spørsmålet kjem denne formelle makta klart til syne. Fylkesmennene og statens regionale etatar og verksemdar, samt departement og direktorat, har ifølgje informantane mine stor makt, men langt frå så stor makt som Regjeringa/Stortinget. Heile 15 av 18 informantar meiner Regjeringa/Stortinget har svært stor og stor makt. Fylkeskommunen har også stor makt, men likevel berre om lag som fylkesmennene og statens regionale etatar og verksemdar.

Elles er det interessant å merke seg at informantane meiner at folkevalde på lokalt og regionalt nivå har same makta til å hindre vedtak som dei folkevalde på sentralt nivå. Når ein samanheld dette svaret med at informantane samstundes svarer at regjeringa/Stortinget har størst makt av alle til å hindre vedtak, kan det mellom anna tyde på at når det gjeld det å

hindre vedtak, har embetsverket rundt regjeringa og Stortinget stor innverknad. Men vi har ikkje data som gjer det muleg å teste denne tolkinga, så det får blir med spørsmålet.

Sjølv om svara tyder på at mange aktørar har stor makt til å hindre vedtak, fordeler svara seg for kvar aktør frå svært stor til liten makt, og det er vanskeleg å finne eit mønster i korleis dei ulike informantane hos til dømes fylkeskommunane og fylkesmennene svarer på spørsmålet, noko som igjen kan tyde på at informantane har ulike erfaringar og tenker på spesielle saker og situasjonar når dei svarer.

Om gjennomføring og operativ planlegging

Dokumentgranskingar

Plandokumenta frå dei to fylka viser ei imponerende breidd i engasjement for regional utvikling. Men når det er sagt, må det leggst til at den økonomiske støtta til dei einskilte tiltaka og aktivitetane er relativt liten. Vidare må det leggst til at dokumenta avdekkjer ei komplisert finansieringsstruktur med midlar fordelte både på fylkesmennene, fylkeskommunane og Staten nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Sjølv om ein gjennom organisatoriske grep prøver å koordinere pengebruken, synest denne oppdelinga å vere både byråkratisk og unødvendig. Ordninga er no slik at fylkeskommunane får tildelt midlar til tilrettelegging for næringsutvikling og desse midlane skal nyttast til infrastruktur og utviklingsprosjekt for systematisk utvikling av vekstkraftige arbeids-, bu- og serviceregionar (Kap. 551 post 51). SND får tildelt midlar til mellom anna bedriftsutvikling gjennom tilskot til distriktsutvikling og tapsramme (Kap. 2425 post 50). Rett nok skal fylkeskommunane gjennom sine planar påverke SND sin bruk av pengane, men for fylkeskommunane som utviklingsaktørar har denne delinga den alvorlege konsekvensen at dei i hovudsak berre kjem indirekte i kontakt med foretaka i regionen. SND har den direkte kontakten med foretaka, og fylkeskommunane har i hovudsak kontakt med næringslivsorganisasjonar og næringsssamanlutningar av ulik slag.

Her vil vi legge til at mykje av gjennomføringa skjer innafør program som er organiserte som såkalla implementeringsstrukturar og kan vere samarbeid mellom fylkeskommunen, fylkesmannen, sentra stat, regional stat, kommunar m.m.. Døme på slike program for regionalutvikling, tettstadutvikling, IKT-forum m.m. Dei fleste av desse blir både internt og ekstern evaluert. Mellom anna har bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane blitt evaluert av Glosvik (2002). Han konkluderer med at programmet i stor grad er retta inn mot nærmiljøtiltak og lokalsamfunnsutvikling i brei meining. Programmet er i sjeldan grad nedafrå-opp-orientert utviklingsarbeid der kvart prosjektstyre i bygdene står fritt i å bruke tildelte midlar på det dei meiner er gode bygdeutviklingstiltak. Han rår difor til at programmet må først vidare.

I evalueringa av SAVOS kjem det fram at fleire av arbeidsgruppene strir både med å avgrense arbeidsområda sine og å halde oppe nødvendig trykk på sakene dei tek opp. Arbeidsgruppa for samferdsel/kommunikasjon har arbeidd mykje med veg og sjøtransport, men luftfart og telekommunikasjon har blitt forsømt. Faggruppa for miljø vil gjerne arbeide meir med regional utvikling, men har ikkje kapasitet. Faggruppa for næringsliv, energi og naturressursar viser derimot liten interesse for regional planlegging og utvikling, men er fornøgd med at fylka sine næringssefjar er med og kan stille nødvendige ressursar (pengar og personell) til disposisjon for aktuelle prosjekt. Faggruppa for primærnæringsar og reiseliv strir med for breitt mandat og at ikkje alle fylka stiller opp. Faggruppa for kultur og utdanning har prioritert vekk utdanning i arbeidet sitt for å få eit mindre felt å arbeide på, men har likevel

kapasitetsproblem med å følgje opp aktiviteten i gruppa. Det er elles viktig å merke seg at SAVOS gjennom Nordisk Atlantsamarbeid (NORA) er inne i prosjekt som gir støtte til einskildforetak, og dermed bygge partnerskap mellom offentleg og privat verksemd. Jamfør kommentaren ovafor om fylkeskommunane sine mulegheiter.

Ålesundregionens utviklingselskap arbeider med eit avgrensa tal prosjekt, og desse synest bli gjennomførte. I vår evaluering av deira arbeid har det imidlertid kome fram at dei har ei arbeidsform som inneber at dei sjekkar ut stemninga hos aktuelle deltakarar i selskapet og andre, før dei eventuelt førebur sak på aktuelle tiltak og prosjekt. Dette medfører at dei har ein del ikkje-saker som aldri kjem så langt at det blir fatta vedtak, og følgeleg heller ikkje blir prøvd gjennomført (Amdam 1987b).

I prosjektet Haram på kartet har om lag 10 av 17 prosjekt blitt gjennomført. I vår evaluering peiker vi på at dette er rimeleg høg gjennomføringsprosent når ein tek omsyn til den avgrensa ressursmengda som har blitt nytta, både menneske og pengar. Felles for mange av dei prosjekta som ikkje har blitt gjennomførte, er at dei har relativt vide formål og er lite konkretiserte. Desse manglane har truleg betydd meir for gjennomføringa enn den aktuelle motstanden dei er blitt møtte med.

Spørsmål 6: Basert på dine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, i kva grad har følgjande aktørar gjennomført sine eller sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak?

”Fylkeskommunar” og ”Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder” var dei aktørane som fleirtalet av informantane i utvalet meinte i ”svært stor/stor” grad har gjennomført sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak. Berre ein informant i utvalet meinte at ”Fylkeskommunar” i liten grad gjennomfører planane. Derimot vart det påpeika at løyvingane frå ”Regjering/Stortinget” til fylkeskommunen knytt til arbeidet som regional utviklingsaktør er for små i høve til lovnader og proklamasjonar gjennom m.a. St. melding nr. 34. Vidare påpeika nokre informantar at ”Regjering/Stortinget” i stor grad har vore med på å gjennomføre dei vedtekne regionale utviklingstiltaka innan samferdsle, til dømes KRIFAST og Eiksund-sambandet i Møre og Romsdal, medan fleirtalet av informantane i utvalet meinte at ”Regjering/Stortinget” berre i noko grad (dvs. ”både og”) har gjennomført sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak.

Det var ingen aktørar som hovudtyngda av informantane i utvalet meinte berre i ”svært liten/liten” grad har gjennomført sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak. Men fleire informantar i utvalet hadde ikkje (dvs. ”veit ikkje”) kunnskap eller informasjon om i kva grad aktørane ”Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid som INTERREG”, ”Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke” eller ”Sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar” har gjennomført sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak. Ein informant utdjupa dette med at INTERREG gjennomfører aktivitetane, men at det vert ikkje noko resultat ut av det. Ein annan informant meinte at SAVOS har vore viktig i Sogn og Fjordane i høve til oppfølginga av vedtekne regionale utviklingstiltak. Ein informant meinte imidlertid at når det gjeld ”Sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar”, er dei med dersom dei får noko igjen for det (”what’s in it for us”). Anten er dei med - og får noko att - eller så er dei ikkje med i det heile, vart det hevda.

Når det gjeld dei andre aktørane, vart det m.a. påpeika av ein informant at i Møre og Romsdal har særleg Nordmøre regionråd (Orkide-samanslutninga) vore aktiv. Ein annan informant påpeika at primærkommunane berre i liten grad har gjennomført sin del av vedtekne regionale

utviklingstiltak då dei har få økonomiske virkemiddel til slike formål. For næringslivet vart det hevda av ein informant at dei strategiske planane ofte vert for ”utydelege” (dvs. for ”breie” i høve til dei eksisterande ressursane i vid tyding). Det er sjeldan at vedtak vert ”skvisa ut” i det regionale plan- og utviklingsarbeidet. Unntak er vedtak i høve arealdisponeringar og ressursutnyttingsspørsmål. Ein annan informant understreka at SND er viktige når det gjeld utøvarfunksjonen/implementering. Vidare vart det understreka frå ein informant at både næringslivet og sivilsamfunnet har vore delaktige i plan- og utviklingsprosessane. Dette gjeld særleg NHO som har vore partner gjennom fleire år.

Oppsummering av og perspektiv på gjennomføring og operativ planlegging

Når informantane basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid skal svare på i kva grad ei lang rekke aktørar har gjennomført sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak, blir mange av informantane usikre og svarer ”veit ikkje”. Vidare er det få svar i kategoriane ”Svært stor” og ”Svært liten”. Dette kan tolkast slik at dei har få erfaringar med gjennomføringa av planer. Vi vel likevel å tolke det slik at fordi det er få og kjente partnerar, hovudsakleg innafor offentleg sektor, kjenner dei så godt til kvarandre sine mulegheiter og avgrensingar at dei over tid har utvikla realistiske forventingar til kvarandre.

Om læring, evaluering og offentlegheit

Dokumentgranskingar

Alle dei utvalde organisasjonane utarbeider årlege meldingar/rapportar om sine verksemder det siste året. Desse meldingane inneheld i hovudsak ei omtale av utførte aktivitetar i høve til planlagde aktivitetar, men dei gir i liten forklaring på skilnaden. Vidare bidreg dei i liten grad til refleksjon over graden av måloppnåing. I nokre av dokumenta, særleg der det er uklart samanheng mellom mål og strategiar, blir det også noko tilfeldig kva for tiltak som blir rapporterte under dei ulike kategoriane som måla og strategiane definerer.

I tillegg til desse interne evalueringane er det vert å merke seg at kvar ny generasjon av fylkesplanar blir evaluert. Evalueringane viser at sidan planprosessane har blitt meir samarbeidsorienterte og innhaldet meir strategisk, er From og Stava (1985) si spissformulering om at fylkesplanlegginga er som å ro utan årer, framleis gjeldande. Den siste generasjonen av fylkesplanar har ikkje blitt evaluerte.

Eg har tidlegare omtalt evalueringa av SAVOS (Meissner 1999) som mellom anna viste at arbeidet til denne organisasjonen var smalt politisk og administrativt forankra i medlemsorganisasjonane,

Ålesundregionens utviklingsselskap har vorte tett oppfølgt av Møreforskning Volda heilt frå starten. Den siste evalueringa blir gjort i Amdam, Dyrhol og Mattland Olsen (1996), og konklusjonane våre der var med i vurderingane når selskapet blir utvida frå seks til 10 kommunar og omdanna til interkommunalt selskap etter kommunelova.

Haram kommune har også fått gjennomført ei ekstern evaluering av sitt prosjekt Haram på kartet. Konklusjonen der er at prosjektet har styrka sin institusjonelle kapital og dermed makt til å framstå som ein regionalpolitisk aktør innafor den nye regionalpolitikken som inneber konkurranse mellom regionar (Amdam og Tangen 2001, Tangen 1999).

Frå mange land blir det rapportert at dei nye regionale utviklingsorganisasjonane lir av såkalla demokratisk underskot og mangel på offentleg innsyn. Alle dei utvalde aktørane har utarbeidd

sine planar med meir eller mindre brei involvering, og med ulike former for deltaking. Vidare er det å merke seg at alle har heimesider på Internett, og at plandokumenta er tilgjengeleg der. Her er det også opna mulegheiter til å sende inn kommentarar og spørsmål. Etter det eg kan sjå, er det Sogn og Fjordane fylke av dei aktuelle organisasjonane som har kome lengst i å utnytte denne teknologien i høve til deltaking og innsyn i planarbeidet.

Spørsmål 7: Basert på dine erfaringar, i kva grad har følgjande aktørar styrka si makt i det regionale plan - og utviklingsarbeidet dei siste 10-20 åra?

Fleirtalet av informantane i utvalet meinte at ”Regjeringa/Stortinget”, ”Aviser, radio, fjernsyn m.m.”, ”Organisert interkommunalt utviklingsarbeid”, ”Organisert regionalt samarbeid mellom fylke” og ”Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder” i ”svært stor/stor” grad har styrka si makt i det regionale plan - og utviklingsarbeidet i denne perioden. Ein av informantane utdjupa dette med at sentralnivået (dvs. Regjeringa/Stortinget, departement/direktorat, statens regionale etatar og verksemder) i denne perioden har styrkt makta si på kostnad av lokaldemokratiet og knyter dette m.a. til sentraliseringa i samfunnet. Ein annan informant hevda at Fylkesmannen hadde styrkt sin posisjon utifrå nye statlege direktiv m.m., medan ein annan informant påpeika at fylkesmennene i liten grad har styrkt makta si fordi ein generelt nyttar motsegn mindre no enn tidlegare, og at Fylkesmannen har stor innverknad og har meir fokus på samhandling enn tidlegare. Vidare påpeika ein informant at der er eit skille mellom regional stat og sentral stat. Regional stat verkar mest som ”med påhalden penn”, medan sentral stat har styrkt si makt ved å vere fråverande i det regionale plan- og utviklingsarbeidet knytt til ein moderniseringspolitikk som ikkje styrker regionalt utviklingsarbeid. Vidare har statlege aktørar som til dømes A-etaten, likningsetaten, vegetaten, trygdeetaten og særleg SND styrkt makta si regionalt i svært stor grad grunna omorganiseringar m.m. Ein informant hevda at ”Departement og direktorat” og ”Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder” har styrkt seg gjennom heile 1990-talet, men grunna usikkerheita som rår i dag knytt til rolla som regional utviklingsaktør, har desse aktørane samla sett lita makt.

Nokre informantar i utvalet meinte at INTERREG-samarbeidet i noko grad har styrkt si makt grunna dei økonomiske virkemidla ein har til rådvelde, medan fylkeskommunen elles har svekka si stilling grunna færre virkemiddel. Samstundes meinte nærare halvdel av utvalet at ”Fylkeskommunar” i ”stor” grad har styrkt si makt i det regionale plan- og utviklingsarbeidet, men ikkje i svært stor grad slik som for til dømes ”Regjering/Stortinget”. Når det gjeld INTERREG, påpeika ein informant at INTERREG er ein stadig meir aktuell samarbeidsaktør grunna EU-programma, men at den som organisasjon enno ikkje har makt samanlikna med dei andre aktørane i det regionale plan- og utviklingsarbeidet. Ein informant meinte at ”Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke” har hatt noko framgang (relativt sett), men betyr framleis lite (dvs. ”liten” makt) framleis. Ein annan informant meinte at det er større forståing no enn tidlegare for næringslivet sine problem og utfordringar i Møre og Romsdal.

Nokre informantar påpeika at regionråda har styrkt si makt i det regionale plan- og utviklingsarbeidet i Møre og Romsdal. Ein informant meinte vidare at regionråda i Møre og Romsdal har styrkt si stilling, og at primærkommunane har svekka si stilling. Dette utifrå at regionråda er samansett av ordførarane m.m. frå primærkommunane og mange kommunestyrerepresentantar veit ikkje kva som skjer i regionråda, vart det hevda.

”Sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar”, ”Kommunar” og ”Folkevalde på lokalt og regionalt nivå” er dei aktørane som fleirtalet av informantane i utvalet meinte har styrkt si

makt i det regionale plan- og utviklingsarbeidet dei siste 10-20 åra. Dette vert m.a. utdjupa med formuleringar som til dømes at "sivilsamfunnet i Møre og Romsdal har fått moglegheitene - og har i stor grad styrkt seg - men har likevel berre i mindre grad innverknad" og "dei folkevalde både på lokalt, regionalt og sentralt nivå vert overkøyrd". Ein annan informant meinte at sivilsamfunnet i Møre og Romsdal har styrkt seg lokalt, men ikkje regionalt.

Når det gjeld dei andre aktørane sitt syn på det regionale plan- og utviklingsarbeidet, vart det m.a. påpeika av nokre informantar at SND har blitt viktigare. SND har blitt meir "proaktive" fordi dei har lagt ut meir/fleire av dei bedriftsretta virkemidla regionalt (rådgjeving m.m.) og såleis har dei blitt meir interessante for næringslivet. Vidare vart det uttrykt at NHO er viktige i høve til generelle virkemiddel m.m.

Spørsmål 8.1: I kva grad har folkevalde kontroll over det regionale plan- og utviklingsarbeidet slik det no fungerer?

Fleirtalet av informantane i utvalet meinte at dei folkevalde i nokon grad (dvs. "både-og") har kontroll over det regionale plan- og utviklingsarbeidet slik det no fungerer. Moment som at dei folkevalde ikkje nyttar den påverknadsmoglegheita ein har formelt (juridisk), og manglande reelt engasjement, initiativ og aktivisering i høve til kontroll over det regionale plan- og utviklingsarbeidet, vart m.a. trekt fram av informantane i utvalet. Dette vart utdjupa med at dei folkevalde har moglegheit for å utøve kontroll over det regionale plan- og utviklingsarbeidet prinsipielt, men utøver ikkje denne kontrollen: Dei praktiserer ofte sandpåstrøing. Ein informant uttrykte m.a. at dersom ein har gode folk på plansida (dvs. administrativt) generelt sett i fylkeskommunen, så går sakene stort sett greitt gjennom, men informanten påpeika samstundes styrken ved at ein i praksis hadde moglegheita til å utøve kontroll.

Ein annan informant meinte vidare at det regionale plan- og utviklingsarbeidet ofte blir påverka eller forhindra gjennom statlege påbod m.m. og at det regionale plan- og utviklingsarbeidet samla sett manglar ressursar. Det same er situasjonen på primærkommunenivå, meinte informanten.

Mindretalet (nokre informantar) meinte at dei folkevalde i "stor" grad har kontroll over det regionale plan- og utviklingsarbeidet slik det no fungerer. Dette vart m.a. utdjupa med at dei folkevalde blir involverte formelt, og at dei nyttar alle dei mulegheitene dei har til kontroll. Dette vart m.a. knytt opp til at den politiske legitimiteten til fylkeskommunen er viktig.

Spørsmål 8.2: I kva grad påverkar offentlegheita gjennom mellom anna debatt i aviser, radio, fjernsyn m.m. det regionale plan- og utviklingsarbeidet?

Fleirtalet av informantane i utvalet meinte at offentlegheita gjennom mellom anna debatt i aviser, radio, fjernsyn m.m. i "stor" grad påverkar det regionale plan- og utviklingsarbeidet, medan mindretalet berre i noko grad (dvs. "både-og") meinte at dette var tilfelle.

Oppsummering av og perspektiv på evaluering, læring og offentlegheit

Sjølv om fylkeskommunane no er tiltenkt rolla som regional utviklingsaktør, er det heilt klart mange andre aktørar er inne på den regionalpolitiske arenaen. Er det då slik at desse aktørane har fått endra si makt over tid.

Her har informantane basert på sine erfaringar svart på i kva grad ei lang rekke aktørar har styrkt si makt i det regionale plan- og utviklingsarbeidet dei siste 10-20 åra. Informantane

svarer som forventet at nettverksorganisasjonane som driv regionalt utviklingsarbeid internasjonalt, mellom fylkeskommunar og mellom kommunar har styrkt si makt. Dette er eit forventet svar fordi dei har blitt etablert i denne perioden, og difor naturleg nok har fått auka si relative makt i høve til andre aktørar. Men eg vil minne om at svara på dei andre spørsmåla ovafor, som tyder på at desse nettverksorganisasjonane framleis har liten innverknad, og at det er usikkert om dei vil kunne auke si relative makt i tida framover.

Når det gjeld mønster elles, kan svara tyde på at sentralnivået med regjeringa/Stortinget, departement og direktorat, samt fylkesmennene og statens regionale etatar og verksemdar, har styrkt si relative makt i denne perioden. Vidare synest næringslivet og næringslivsorganisasjonane også å ha auka makta si. Dette kan tolkast som at *tilsette* i offentlig og privat sektor har auka si makt over den regionale utviklinga. Taparane synest vere sivilsamfunnet, og til dels også folkevalde både sentralt og lokalt. Då kan det utifrå eit demokrati- og gjennomsluktssynspunkt vere positivt å registrere at informantane meiner at aviser, radio og fjernsyn har auka si makt. Elles er det grunn til å merke seg at fylkeskommunane har styrkt sin makt, og at kommunane har fått redusert si makt.

Om fylkeskommunen som utviklingsaktør

Ved spørsmåla nedafor har vi freista å gruppere dei hovudpunkta som informantane har uttrykt gjennom samtalanene vi har hatt med dei. Dette for å forenkle framstillinga noko. Som det kjem fram gjennom teksten, er dei ulike momenta og synspunkta til informantane i dette utvalet i rimeleg stor grad tematisk overlappende og det er truleg fleire moglege inndelingar eller grupperingar ein kan gjere i høve til desse overordna problemstillingane når det gjeld fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør.

Spørsmål 9.1: Kva oppfattar informantane som styrke ved fylkeskommunen som regional utviklingsaktør?

Heilskaplege vurderingar - territorielt område

Informantane i utvalet trekte fram fleire moment som vart knytte opp til fylkeskommunen sine evner til å vurdere heilskapleg innan eit territorielt område, dvs. innafør eigne grenser og utover grensene til primærkommunane. Fylkeskommunen ser heilheita over kommunegrensene, kan samhandle meir med andre regionale aktørar, og fylkeskommunen har system for samarbeid med andre fylke, vart det hevda. Når det gjeld primærkommunane, kan fylkeskommunen samle fleire eller ei gruppe kommunar til mindre regionar med sikte på utvikling av felles bu- og arbeidsmarknadsregionar, jf. fylkesplanen for Møre og Romsdal og fylkesplanen for Sogn og Fjordane. Det vart uttrykt at det er viktig med systematisk arbeid med desse områda over tid - frå strategiformulering til handlingsprogram. Vidare vart det trekt fram at fylkeskommunen har kjennskap til næringslivet og har god kunnskap om dei lokale forholda og geografien i fylket, at fylkeskommunen har eit fylkesperspektiv - dvs. eit territorielt perspektiv og at fylkeskommunen gjer vidare heilskapsvurderingar som tek omsyn til regionale ulikskapar.

Samstundes vart det frå ein informant påpeika at det regionale utviklingsarbeidet framleis var prega av mykje fogderistrid og lokalpolitikk. Ein har stadige omkampar knytt til lokalisering i regionen. Døme frå Sogn og Fjordane kan vere Kunnskapsparken som vil bli lokalisert til fem mindre miljø i staden for eitt større miljø i tilknytning til høgskule/forskingmiljøet i Sogndal. Ein må i sterkare grad sjå rolla si som utviklingsaktør, vart det hevda.

Kompetanse - kjennskap

Fleire informantar, frå fleire ulike sektorar i utvalet, trekte fram at fylkeskommunen er ein kompetanseorganisasjon både når det galdt breidde og fagkompetanse (spisskompetanse) innan ein rekke område. Dette er det viktig å vidareutvikle, vart det hevda. Fylkeskommunen har gode relasjonar og samarbeidsarenaer. Styrken ved fylkeskommunen som utviklingsaktør går vidare på midlane dei rår over, særleg gjeld det kompetanse, men også midlar å sette inn i utviklingsarbeidet. Eit anna moment som ein trekte fram, var at fylkeskommunen har etablert eit planapparat med kompetent personell og at fylkeskommunen har kompetanse som ein manglar i det kommunale systemet, og har tilgang til økonomiske midlar. Ein informant påpeika særleg at fylkeskommunen har brei kompetanse, dersom det potensialet blir utnytta. Ein må bli meir rådgjevarar enn å overstyre til dømes primærkommunar, vart det hevda. Fylkeskommunen har vidare eit regionansvar og ser strøymingar utover fylkesgrensene.

Nivå

Fleire informantar påpeika at det er viktig med eit mellomnivå mellom primærkommunane og staten. Dette er det sterkaste avgjerdsnivået ein har, meinte fleire, men også at det er viktig med kontinuerleg vurdering av innhaldet i arbeidsoppgåvene til fylkeskommunen - meir enn å sjå på storleiken.

Fylkeskommunen er vidare ein viktig nettverksaktør knytt til m.a. kompetanse, kunnskap, virkemiddel som opererer på eit område der ingen andre kan gjere det (dvs. mellom stat og primærkommune).

Fylkeskommunen vert vurdert som å vere ein god koordinator, og har god kontakt mot sentrale styresmakter. Ein tar tak i utfordringane og oppgåvene som blir for nært for primærkommunane og for fjernt for sentrale styresmakter. Fylkeskommunen er eit høveleg nivå for utviklingsarbeid, dvs. nivået mellom staten og primærkommunane. Moment i den samanhengen var m.a. at fylkeskommunen er ein balanserende faktor mellom kommunenivået og sentralnivået, og det er generelt viktig med eit regionalpolitisk styringssystem som kan redusere "avstanden" mellom Oslo-området og Distrikts-Noreg.

Politisk styring - arena

Fleire informantar uttrykte at det er viktig med politisk styring av det regionale plan- og utviklingsarbeidet, og nokre informantar meinte at fylkeskommunen nettopp har legitimitet ved å vere eit demokratisk styringsnivå med direktevalde politikarar. Fylkestinget er ein viktig politisk arena for samla innspel frå regionen overfor sentralnivået. Konkret knytt til uttale om sjukehusreforma, samferdsle (særleg rassikringsarbeidet på Vestlandet), ferjedrift og hurtigbåtsamband m.m. Fylkeskommunen gjer vidare endeleg bindande forvaltningsvedtak i ei rekke saker.

Spørsmål 9.2: Kva oppfattar informantane som svakheiter ved fylkeskommunen som regional utviklingsaktør?

Ressursar - verkemiddel

Fylkeskommunane har svak økonomi i forhold til sine driftsoppgåver. Fylkeskommunane er eit planorgan utan gjennomføringskraft fordi dei manglar reiskap for plangjennomføringa, vart det hevda. Det vart påpeika frå informantar i utvalet at fylkeskommunen ikkje har fått verkemidlar frå dei sentrale styresmaktene som gjev dei makt til å gjennomføre dei regionale utviklingstiltaka. Vidare manglar fylkeskommunane utviklingsorientert personale fordi aktiviteten har vore konsentrert om tenesteproduksjonen innan helse og opplæring m.m.

Fylkeskommunen har gode intensjonar, men manglar økonomiske vrkemiddel til det programarbeidet som er nedfelt i fylkesplanen, vart det uttrykt.

Oppgåvefordeling - sektorisering - samordning - samhandling

Nokre informantar påpeika at fylkeskommunen er for sektorisert, og at fylkeskommunen har ein uklar formalstatus i forhold til primærkommunane (overkommuneproblematikken), og i forhold til statlege forvaltningsnivå på det regionale nivået. Ein informant påpeika at fylkeskommunen administrerer ein del område som det er ikkje naturleg å administrere innan eit gitt geografisk område.

Det vart vidare frå ein annan informant påpeika at fylkeskommunen er eit offentleg organ som er avhengig av å få innspel frå m.a. næringslivet. Fylkeskommunen har avgrensa kunnskap om alle dei ulike bransjane i næringslivet. Fylkeskommunen er eit fragmentert avgjerdssystem med lite samarbeid og samordning. Det blir ofte einsidige løp for utvikling av tiltak innan kvar sin sektor/avdeling. Vidare vart det påpeika frå ein annan informant at det ikkje alltid er like god intern oppslutning om vedtak.

Ein informant påpeika at svakheita som pregar fylkeskommunen, er konsensusprinsippet i samarbeidet med andre fylke. Elles er samarbeidet med det kommunale/regionale nivået for svakt.

Vidare påpeika informanten at fylkeskommunen har ingen "autorisasjon" til å iverksette slik som m.a. primærkommunane. Ein annan informant meinte at det er eit paradoks at ikkje SAVOS har kome lenger med samordning og iverksetting av planar når det gjeld utviklinga av nord - sør aksen Vestlandsregionen. Ein annan informant i utvalet påpeika at staten overstyrer både helsesektoren, SND, SIVA, m.m.

Manglande politisk engasjement - legitimitet

Fleire informantar påpeika at det er for lite politisk engasjement om viktige regionalpolitiske utviklingsspørsmål. Vidare at det er manglande legitimitet og respekt for vedtak i fylkestinget frå sentralnivået, dvs. Stortinget. Døme på dette var rassikringsinnstillingar frå Møre og Romsdal. Vidare at det fylkeskommunale har låg legitimitet i primærkommunane. Ein informant påpeika at dialogen med primærkommunane er ikkje proaktivt nok, og at dialogen er for lite utfordrande overfor kommunane. Ein annan informant påpeika at dei fylkeskommunale planprosessane er vendte innover, ikkje er dristige nok og manglar evne til å ta avgjerder. For mykje konsensusorientering og semje kring minste felles multiplum gjennomsyrrer debattane, vart det hevda. Ein informant meinte at fylkeskommunen manglar ein klar profil i forhold til innbyggjarane sine; "det er for lite tydeleg kva vi faktisk gjer". Ein annan informant meinte at ein ikkje har allment aksept som forvaltningsnivå, fordi det ikkje har kome godt nok fram i debatten at det er eit skille mellom fylkeskommunen som demokratisk organ og fylkesmennene som statleg forvaltningsnivå.

Spørsmål 9.3: Kva for endringar meiner informantane bør gjerast for å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør slik m.a. den siste meldinga om regionalpolitikken legg opp til?

Forvaltarrolla versus utviklarrolla

Fleire informantar ønskte å utvikle tettare band mellom verkemiddel og planansvarlege; dei planansvarlege må ha kontroll over verkemidla og må få meir avgjerdsrett i høve til politikktutforming og gjennomføring. Det vart påpeika frå fleire informantar at økonomiske verkemiddel er lik handlingskraft, og at større økonomisk slagkraft føreset økonomiske verkemiddel.

Vidare påpeika ein informant at fylkeskommunen i sterkare grad må fordele midlane i statsbudsjettet til dømes innan kultur og samferdsel. Dette kunne til dømes gjerast gjennom ein eigen pott til fylkeskommunen for vidare intern fordeling av kulturmidlar til festivalar m.m. i regionen. Førebyggjande arbeid i vid tyding (rus, helse m.m.) er vidare viktig for samfunnsutviklinga, vart det uttrykt frå ein informant, og i samband med dette bør ein gjennomføre satsingane med å tilføre regionnivået økonomiske verkemiddel der ein utviklar alliansar for samhandling mellom primærkommunar, regionråd m.m. Stortinget må slutte å drive lokalpolitikk, vart det sagt om dette.

Ein informant påpeika at fylkeskommunen må setje seg i førarsetet i høve til utviklarrolla regionalt. Dette medfører at fylkeskommunen må få tilført auka økonomiske midlar for i det heile å kunne ha denne rolla. Administrasjonen i fylkeskommunen er bevisste på denne rolla uttrykte informanten, medan politikarane meir er opptekne av forvaltarrolla, og visere til debatten knytt til kven som skal ha ansvaret for vidaregåande skular og sjukehusa. Politikarane er mindre utviklarorienterte.

Ein annan informant påpeika at fylkeskommunen må få tilført virkemiddel knytt til landbruk og miljø, styrke vidaregåande opplæring som regionalpolitisk virkemiddel (entreprenørskap i skulen m.m.), regional styring over SND og SIVA - virkemiddel, desentralisering av rikskulturinstitusjonar, auka virkemiddel til breiddesatsingar innan helse, miljø, kultur m.m. Fylkeskommunen må vidare få arealmynde i kommuneoverskridande arealspørsmål.

Ein informant meinte at ein no får så mange ulike signal frå Regjeringa og statsrådene at ein først og fremst må få vite om det skal vere ein fylkeskommune eller ikkje i framtida. I tilfelle ja, så må fylkeskommunen få økonomiske verkemiddel og forvaltningsoppgåver, vart det hevda.

Politikk

Ein informant ønskte å få meir tid til politisk debatt og diskusjon i fylkestinget. Eit konkret framlegg var å gå tilbake til fylkestingsamlingar over tre dagar. Ein informant påpeika behovet for større regional fridom og auka styringsdialog overfor sentrale myndigheiter; ikkje regelstyring og sektorstyring. Vidare påpeika ein informant behovet for sterkare fokus på det politiske særpreget som dette nivået representerer, nemleg at ein har eit politisk nivå med direktevalde politikarar i samfunnet vårt mellom det statlege og det kommunale. Dette nivået meinte informanten er viktig som kanal og bindeledd for samordning og koordinering av ulike interesser og behov. Tilliten mellom sentralnivået og fylkeskommunen må styrkast, dvs. staten må akseptere fylkeskommunen og tilføre den større avgjerdsrett. Vidare må ein samle verkemiddelbruken og utviklingsaktørane under folkevalt styre. Dette gjeld særleg for SND og SIVA.

Oppgåvefordeling - nivå

Ein informant ønskte å etablere eitt regionalt forvaltningsnivå; dvs. einskapsfylket. Ein måtte unngå ytterlegare fragmentering mellom fylkeskommunen og sektorforvaltningsnivå på regionalt nivå. Ein informant meinte at dersom fylkeskommunen skal bli ein betre utviklingsaktør, må meir makt leggjast til dette nivået.

Ein annan informant påpeika at med omsyn til formalstatusen til fylkeskommunen må den få større myndigheit frå det sentrale statlege nivået til å utøve samhandling og samordning av oppgåver som det er naturleg å legge under politisk styring og kontroll.

Ein informant meinte at fylkeskommunen må få fleire oppgåver og økonomiske verkemiddel. Dette vart utdjupa med at då SND forsvann frå fylkeskommunen, mista ein mykje i høve til regionalt utviklingsarbeid. Ein annan informant påpeika behovet for meir innverknad og mynde over å gjennomføre planane til dømes på vegsektoren (inkl. samferdsle) og ikkje minst over miljøspørsmål.

Organisering – partnerskap

Nokre informantar påpeika at partnerskapet mellom næringslivet, kommune og det sivile samfunnet må bli sterkare og trekke saman i fellesskap. Fokus på handlingar og meir forpliktande samarbeid mellom etatane enn i dag. Fleire døme vart nemnde frå informantane; mellom miljø og næring og mellom samferdsel og næring i høve til utviklinga av bu- og arbeidsmarknadsregionane i Møre og Romsdal. Vidare sterkare og meir forpliktande samarbeid med kommunal sektor – og delar eller regionar innan fylket. Ein må heve blikket og sjå utover sine fylkesgrenser og definere seg sjølv som ein del av ein større Vestlandsregion. Fylka må i mindre grad vere opptekne av eigenutviklinga innan egne fylkesgrenser då det er ingen som bryr seg om dei grensene.

Fylkeskommunen må koordinere fellesinteressene langs nord-sør-aksen (SAVOS-samarbeidet), påpeika ein annan informant. Ei hovudoppgåve for fylkeskommunen i Sogn og Fjordane må vere å kunne prioritere og samhandle med tanke på vidare infrastrukturarbeid. Ikkje minst når det gjeld debatten knytt til måla/verkemidla i den nasjonal transportplan. Det vart m.a. påpeika at forholdet mellom investeringane i Oslo-området (om lag 65%) versus investeringane i resten av Noreg (om lag 35 %). Dette meinte informanten er viktig for vidare verdiskaping i Sogn og Fjordane særleg innan fiskeri/havbruk, og den auka internasjonale/globala konkurransen i marknaden.

Ein annan informant uttrykte at utviklingsdelane knytt til miljø og landbruk burde vore samla til fylkeskommunen. Fylkeskommunen har makt og må bruke makta si til å setje ting på den politiske dagsorden, vart det hevda. Fylkeskommunen er for ”proessorientert” og ein har for lite fokus på gjennomføringa av planar.

Oppsummering og drøfting av fylkeskommunen som utviklingsaktør

Som sterke sider ved fylkeskommunane som regional utviklingsaktør trekker informantane fram at fylkeskommunane fremmar territoriell og sektorovergripande heilskapstenking, at dei er kompetanseorganisasjonar og at dei fungerer nettverksbyggande. Av svake sider trekker dei fram at fylkeskommunane strir med ”fogderikampar”, er redde for å bli oppfatta som overkommunar, har hand om små økonomiske verkemiddel og manglar legitimitet. Av endringar som kan gjerast, peikar informantane på at staten kan gi dei meir makt ved å tilføre dei økonomiske verkemiddel og gi dei høve til å vere arealstyresmakter i kommuneoverskridande arealspørsmål. I det heile blir det trekt fram at statsnivået må vise fylkeskommunane meir tillit, men samstundes kjem det fram at fylkeskommunane sjølv må bli flinkare til å samarbeide med næringslivet, kommunane og sivilsamfunnet.

Samanstilling av funna

Å samanstille funn basert på gransking av mange dokument og mange intervju er vanskeleg fordi funna ofte spriker i ulike retningar. Når eg gjer ei slik samanstilling nedafor, må det oppfattast som mi tolking av den føreliggande datamengda og ikkje eit forsøk på å teikne eit objektivt bilde av situasjonen. Innleiingsvis i dette kapitlet stilte eg spørsmåla:

- 1) Kvifor har plandokumenta til nettverksorganisasjonane i det regionale utviklingsarbeidet gjennomgåande lågare legitimitet enn dei basisorganisasjonane dei er samansett av?
- 2) Kvifor er legitimiteten til plandokumenta til desse nettverksorganisasjonane høgast på det lågaste styringsnivået, her organisert regionalt samarbeid mellom kommunar?

Utover i kapitlet prøvde eg å svare på desse spørsmåla med utgangspunkt i korleis plan- og utviklingsarbeid fungerer i høve ein politikklegitimerande prosess med indikatorar som det å sette spørsmål på den politiske dagsordenen, hindre partnerskap, gjennomføre sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak, og kva for endringar som har skjedd over tid. Nedafor følgjer ei samstilling av denne drøftinga.

Om aksept og legitimitet av plandokument

Svara til informantane på spørsmålet om kva for plandokument som blir tillagt vekt ved usemje om den regionale utviklingspolitikken, tyder på ei *jamn* maktfordeling mellom aktørane, men i kommentaren deira kjem fram at det kan vere store variasjonar i makt avhengig av sak og situasjon. Mellom anna har ein skilde aktørar nærast vetorett innafor sine saksområde, til dømes fylkesmannen i plansaker.

I den grad det er eit mønster i svara, går det på at plandokumenta til nettverksorganisasjonane, som i denne samanhengen er organisert regionalt utviklingsarbeid mellom nasjonar, mellom fylke og mellom kommunar, har mindre legitimitet enn plandokumenta til institusjonaliserte organisasjonar som Stortinget, regjeringa, departement, direktorat, fylkesmannen, fylkeskommunar og kommunar. I tillegg har nettverksorganisasjonane sine plandokument også mindre legitimitet enn dei til næringsliv og næringslivsorganisasjonar.

Vidare synest legitimiteten til nettverksorganisasjonane å avta med stigande nivå. Det vil seie at plandokumenta til organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid har høgare legitimitet enn organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylka, som igjen har høgare legitimitet enn plandokumenta til organisert internasjonalt samarbeid som INTERREG.

Dette i motsetning til legitimiteten til dei institusjonaliserte aktørane. Her er legitimiteten til plandokumenta til regjeringa/Stortinget størst og plandokumenta til kommunar minst. Derimot er det utifrå svara ikkje muleg å sjå skilnad mellom legitimiteten til departement/direktorat, fylkeskommunar, fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder.

Om mobilisering og strategisk planlegging

Her skulle informantane basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, svare på kor stor makt ei lang rekke aktørar har hatt til å *sette saker* på den regionale politiske dagsordenen.

I svara her finn vi den første forklaringa på spørsmåla ovafor. Ifølgje våre informantar har nettverksorganisasjonane internasjonalt, interfylke og interkommune langt mindre makt til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen enn dei institusjonaliserte styringsorgana. Av desse har regjeringa/Stortinget og fylkeskommunane mest makt, og dei har om lag like mykje makt som næringslivet og næringslivsorganisasjonar, og som aviser, radio, fjernsyn m.m., og alle desse har meir makt enn kommunar, og langt meir makt enn sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar.

Elles kjem det fram eit interessant svarmønster når ein samanliknar makt til folkevalde på lokalt og regionalt nivå med makta til folkevalde på sentralt nivå. Når det gjeld å sette saker på den regionale politiske dagsordenen, har dei folkevalde på lokalt og regionalt nivå meir makt enn dei folkevalde på sentralt nivå. Det er vel verdt å merke seg. Dette indikerer at dei lokale og regionale folkevalde greier å påverke den regionale dagsordenen, og at dei dermed kan gi regionalpolitikken ein lokal tilpassing. Eg må likevel her få minne om at det er snakk om relativ makt i høve til andre aktørar, og at makta til dei folkevalde på lokalt og regionalt nivå er om lag som makta til fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder.

Når eg ser på val av satsingsområde og strategiar i plandokumenta, er det ikkje lokal tilpassing som er framtrudande. Begge fylkeskommunane og den eine kommunen utmerkar seg med å fokusere på to nasjonale/globala tema:

- 1) *Livskvalitet* eller ”det gode liv” som Sogn og Fjordane fylkeskommune kallar det, og her trekker dei fram område som nærmiljø, deltaking, identitet, folkehelse, barn og unge.
- 2) *Berekraftig* utvikling med tema som forbruk, energi, biologisk mangfald, klima, arealforvaltning og ikkje minst by- og tettstadutvikling.

Vidare er det fire andre tema som går igjen som satsingsområde i plandokumenta til alle dei fem aktørane:

- 3) *Vidare utvikling av eksisterande og nye næringar*. Her blir det trekt fram område som landbruk, havbruk og fiskeri, olje og gass, reiseliv m.m.
- 4) *Næring og læring* med tema som kompetanse, omstilling, nyskaping og forskning
- 5) *Robuste arbeidsmarknadsregionar* med tema som senter på ulike nivå, samferdsle, IKT, energiforsyning, kommunikasjonar, sosiale band m.m.
- 6) *Fornyng av offentleg sektor* med tema som effektive og heilskaplege løysingar, samarbeid, mellom sektorar og samarbeid mellom kommunar om felles tenesteproduksjon.

Når eg samanliknar omtalen av satsingsområde i alle plandokumenta, er det gjennomgåande slik at fylkesplanane har dei vidaste og dei minst konkrete omtalane.

Om organisering og taktisk planlegging

Her skulle informantane basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid svare på kva makt ei rekke aktørar har hatt til å *hindre* vedtak om regionale utviklingstiltak som elles har hatt brei støtte frå fleire andre aktørar (partnerskap).

Også når det gjeld den delen av maktomgrepet, har nettverksorganisasjonane minst makt, og makta mellom dei er fordelt på same måte som graden av legitimitet og makt til å sette saker på den politiske dagsordenen. Til samanlikning har organisert interkommunal regionalt utviklingsarbeid om lag same makta til å hindre vedtak som næringslivet og næringslivsorganisasjonar. Vidare har organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylka om lag så lite makt som sivilsamfunnet og frivillig lag og organisasjonar. Det internasjonale regionale utviklingsarbeidet har minst makt av alle aktørane.

Her bør det skytast til at både dei opprekna nettverksorganisasjonane og dei andre nemnde aktørane ikkje har formell status til å sette seg mot vedtak, med til dømes motsegner etter plan- og bygningslova. I dette spørsmålet kjem denne formelle makta klart til syne.

Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemdar, samt departement og direktorat har ifølgje informantane mine stor makt, men langt frå så stor makt som regjeringa/Stortinget. Heile 15 av 18 informantar meiner regjeringa/Stortinget har svært stor og stor makt. Fylkeskommunen har også stor makt, men likevel berre om lag som Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemdar.

Elles er det interessant å merke seg at informantane meiner at folkevalde på lokalt og regionalt nivå har same makta til å hindre vedtak som dei folkevalde på sentralt nivå. Når ein samanheld dette svaret med at informantane samstundes svarer at regjeringa/Stortinget har størst makt av alle til å hindre vedtak, kan det mellom anna tyde på at når det gjeld det å hindre vedtak, har embetsverket rundt regjeringa og Stortinget stor innverknad. Men eg har ikkje data som gjer det muleg å teste denne tolkinga, så det får bli med spørsmålet.

Sjølv om svara tyder på at mange aktørar har stor makt til å hindre vedtak, fordeler svara seg for kvar aktør frå svært stor til liten makt, og det er vanskeleg å finne eit mønster i korleis dei ulike informantane hos til dømes fylkeskommunane og fylkesmannen svarer på spørsmålet, noko som igjen kan tyde på at informantane har ulike erfaringar og tenker på spesielle saker og situasjonar når dei svarer.

Gjennom dokumentgranskningane har eg prøvd å finne kven som inngår i partnerskapa. Her må eg ta det atterhaldet at dei dokumenta eg ser på, ikkje er sette opp etter ein felles mal, og at informasjonen om dei oppreka partnerane difor ikkje treng å vere nøyaktig og heller ikkje fullstendig. Når det er sagt, meiner eg likevel at det er muleg å finn eit mønster i innhaldet i plandokumenta som fell inn i mønsteret i svara til informantane.

Plandokumenta til dei to fylka skil seg ut frå dei andre undersøkte plandokumenta ved at oppreka partnerar i all hovudsak er avdelingar i fylkeskommunen og andre offentlege aktørar. Fylkesmannen sine avdelingar blir hyppig nemnde som partnerar i dei undersøkte dokumenta. Frivillig sektor er så godt som fråverande, og når privat sektor er med, er det i dei aller fleste tilfelle gjennom dei store interesseorganisasjonane på arbeidsgivar- og arbeidstakersida (LO og NHO).

Her skil fylka seg klart både frå kommunen og dei tre undersøkte nettverksorganisasjonane som er med i granskninga. Hos desse dokumenterer plandokumenta at det er utvikla partnerskap direkte mellom offentlig styringsorgan og private foretak. Dette gjer at plandokumenta også blir meir konkrete og truleg også meir forpliktande.

Om gjennomføring og den operative planlegginga

Når informantane, basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, skal svare på i kva grad ei lang rekke aktørar har gjennomført sin del av vedtekne regionale utviklings-tiltak, blir mange av informantane usikre og svarer "veit ikkje". Vidare er det få svar i kategoriane "Svært stor" og "Svært liten". Dette kan tolkast slik at dei har lite erfaringar med gjennomføringa av planar. Eg vel likevel å tolke det slik at fordi det er få og kjente partnerar, hovudsakleg innafor offentlig sektor, kjenner dei så godt til kvarandre sine mulegheiter og avgrensingar at dei over tid har utvikla realistiske forventningar til kvarandre. Her vil eg legge til at mykje av gjennomføringa skjer innafor program for regionalutvikling, tettstadutvikling, IKT-forum m.m. , og eg vil sjå nærare på desse før eg konkluderer om det er noko av aktørane som systematisk lovar meir i planfasen enn dei kan halde i gjennomføringsfasen. Eg viser her mellom anna til Glosvik (2002) som har evaluert bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane.

Om endringar over tid

Her skulle informantane basert på sine erfaringar svare på i kva grad ei lang rekke aktørar har styrkt si makt i det regionale plan- og utviklingsarbeidet dei siste 10-20 åra.

Her svarer informantane som forventa at nettverksorganisasjonane som driv regionalt utviklingsarbeid internasjonalt, mellom fylkeskommunar og mellom kommunar har styrkt si makt. Dette er eit forventa svar fordi dei har blitt etablert i denne perioden, og at dei difor naturleg nok har fått auka si relative makt i høve til andre aktørar. Men eg vil minne om at svara på dei andre spørsmåla ovafor tyder på at desse nettverksorganisasjonane framleis har lite makt, og at det er usikkert om dei vil kunne auke si relative makt i tida framover.

Når det gjeld mønster elles, kan svara tyde på at sentralnivået med regjeringa/Stortinget, departement og direktorat, samt fylkesmennene og statens regionale etatar og verksemder har styrkt si relative makt i denne perioden. Vidare synest næringslivet og næringslivsorganisasjonane også å ha auka makta si. Dette kan tolkast som at tilsette i offentleg og privat sektor har auka si makt over den regionale utviklinga. Taparane synest vere sivilsamfunnet, og til dels også folkevalde både sentralt og lokalt. Då kan det utifrå eit demokrati- og gjennomslittsynspunkt vere positivt å registrere at informantane meiner at aviser, radio og fjernsyn har auka si makt. Elles er det grunn til å merke seg at fylkeskommunane har styrkt si makt, og at kommunane har fått redusert si makt.

Den legitimerande prosessen er ufullstendig

Når eg no ser attande på spørsmåla eg stilte innleiingsvis, så synest det vere muleg å konkludere drøftinga slik:

- På det første spørsmålet kan det svarast at nettverksorganisasjonar i det regionale plan- og utviklingsarbeidet har svakare legitimitet enn basisorganisasjonane som dei er samansette, fordi basisorganisasjonane vil det slik. Dette kan forklarast på den måten at for offentleg sektor inneber den nye regionalpolitikken ein overgang frå hovudsakleg statleg styring ovafrå ned gjennom lover regelverk, løyvingar m.m (government), til ein politikk med partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor basert på bindande avtalar for alle partar (governance). Men situasjonen er no slik at staten oppfordrar fylkeskommunar og kommunar om å inngå slike samarbeid, men staten er ikkje sjølv villig til inngå avtalefeste partnerskap mellom statsnivået og regionnivået. Slike avtalar kunne ha vore baserte på gjeldande planar (særleg fylkesplanane), og kunne ha gitt både fylkeskommunane som netteværksbyggarar, og nettverksorganisasjonane i det regional plan- og utviklingsarbeidet, ein langt betre legitimitet. I dag er det slik at governace-baserte organisasjonar i altfor sterk grad blir gjort avhengig av dei eksisterande sektorstyresmaktene som tilhøyrer government-strukturane.
- På det andre spørsmålet er svaret at legitimiteten til nettverksorganisasjonane er størst på lågast nivå fordi prosessen der fungerer mest legitimerande. I kommunar og ABS-regionar vil ein normalt finne ein rimeleg sterk identitet til samfunna basert på omfattande samhandling i områda over tid. Vidare ser vi at plan- og utviklingsarbeidet i desse områda er konkrete og nytteorienterte. Det gjer det lettare å få med fleire aktørar, særleg frå næringslivet. I det heile fungerer prosessen slik at partnerane både får tilfredsstilt det eigennyttige, samstundes som identiteten til samfunnet er så sterk av tiltaka sine bidrag til allmenn nytte blir aksepterte og støtta. Her må det leggest til at fylka/fylkeskommunane i varierende grad er delaktive i desse prosessane. Til dømes har fylkeskommunen berre i liten grad vore inn i det regionale utviklingsarbeidet i

Ålesund-regionen, som i stor grad er ein endogent utvikla region. Derimot har fylkeskommunen vore langt meir aktiv i det regionale utviklingsarbeidet i Kristiansund-regionen, som no må reknast som ein endogent utvikla og avhengig region.

Dei to siste døma viser at det i norsk regionalt utviklingsarbeid er behov for regionalt tilpassa utviklingsstrategiar, og at vi gjennom regionalisert plan- og utviklingsarbeid kan oppnå ei slik fornuftig tilpassing. Drøftinga ovafor viser imidlertid at i den praktiserte norske regionalpolitikken stimulerer statsnivået i for liten grad denne form for regionalisert regionalpolitikk. Staten avstår frå å gi tilstrekkeleg legitimitet til dei regionale utviklingsaktørane.

6. Statens legitimering av fylkesplanlegginga

Innleiing

Frå statsnivået blir det no forventa at fylkeskommunane skal vere ein viktig regional utviklingsaktør i tillegg til å vere ein tenesteprodusent, og fylkesplanlegginga blir rekna som ein viktig reiskap til å legitimere fylkeskommunane si rolle i styringssystemet. I dette kapitlet tek eg utgangspunkt i dei kryssande forventningane til fylkesplanlegginga både som del av statens nasjonsbygging med vekt på styring ovafrå ned og produksjon av velferdsgode, og som del av den lokale regionbygginga med fokus på målbering og tilfredsstilling av regionale behov og interesser. Likande krysspress finn vi hos mange organisasjonar i forvaltninga, men det blir kanskje spesielt synleg i fylkeskommunane fordi desse gjennom fylkesplanlegginga er tillagt eit særleg ansvar for å samordne på tvers av sektorar og styringsnivå. For å drøfte dette ser eg nærare på den siste runden av fylkesplanlegginga for perioden 2001-2004 som starta med Miljøverndepartementet sine to skriv frå 1998 (Rundskriv T-2/98 og T-3/98). Det eine omhandla prosessen og det andre nasjonale mål og føringar for fylkesplanlegginga si politikktutforming. Deretter ser eg på Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane si fylkesplanlegging, og vektlegg korleis dei nasjonale føringane og dei regionale behova blir avstemte og uttrykte i planprosessen og plandokumenta for perioden. Til slutt ser eg på statsnivået si godkjenning av planane, og søker etter eventuelle avklaringar og bidrag til gjennomføring av planane og til vidareføring av planprosessane.

Nasjonale føringar for fylkesplanlegginga

I Miljøverndepartementet sitt rundskriv T-3/98 om arbeidet med fylkesplanane blir det slått fast at fylkesplanlegginga først og fremst dreier seg om fylkas eigen politikk. Utgangspunktet er fylkets situasjon på ulike område, utviklinga i den perioden som er avslutta, og utsiktene framover. Opplegget er at Storting og regjering skal formidle nasjonale mål og interesser til fylkeskommunar og kommunar i forkant av planprosessane regionalt. Føringane skal vere konkrete nok til å påverke dei forholda staten ønsker å styre, men samtidig så fleksible at fylka kan tilpasse dei til eigne utviklingstrekk og utfordringar. Kvart fjerde år skal regjeringa lage eit eige rundskriv om nasjonale mål og interesser som ein ventar fylkeskommunane og kommunane følgjer. I tillegg vil departementa formidle nasjonale mål og interesser anten direkte og/ eller gjennom sine underliggande direktorat og statsetatar på nasjonalt eller regionalt plan. Rundskriva som blir sendt ut frå det enkelte departement, skal dels utdjupe og konkretisere rundskrivet om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanlegginga, dels formidle politikk som skal følgjast opp på andre måtar. I tillegg kjem rikspolitiske retningslinjer som samordnar og klargjer nasjonal politikk innafor bestemte geografiske område eller saksfelt. Retningslinjene er politiske signal som planstyresmakter lokalt og regionalt skal bygge vidare på i si planlegging, og tilpasse regionale forhold.

Vidare står det i rundskrivet at fylkeskommunane skal prioritere tema for planlegginga, organisere dialog og forhandlingar mellom partane som skal delta i planprosessen, og legge til rette for ein ryddig politisk behandlings- og vedtaksprosess. Prosessen skal gjennomførast trinnvis. Før ein går frå eit trinn til eit anna, bør partane ha ei felles forståing både av kva ein er einige om, og kva ein ikkje er einige om. Fylkeskommunen bør forankre resultatet politisk ved alle viktige milepælar i prosessen. I samråd med andre partar skal fylkeskommunane velje dei nasjonale utfordringane ein i fylket oppfatar som mest sentrale i planperioden.

Prioriteringa av tema bør vedtakast av fylkestinget. Er det vesentlig usemje mellom fylkeskommunen og statlige etatar, kan spørsmålet avklarast med sentrale styresmakter før

prosessen blir førd vidare. Fylkeskommunen klarlegg i samråd med fylkesmannen om det føreligg målkonfliktar mellom statlige etatar i fylket som må løyast politisk, av fylkestinget eller på sentralt statlig nivå. Planen bør innehalde retningslinjer for sektoranes planlegging og dei bør synleggjere korleis statens verksemd på dei enkelte departementas ansvarsområde må rettast inn for å få til gode heilskapsløysningar regionalt. Med grunnlag i felles syn på kva som er utfordringar, og på kva mål som er realistiske sett i forhold til verkemidla, må partane utarbeide eit konkret handlingsprogram. Handlingsprogrammet skal i størst mulig grad vere basert på ei felles forståing av dei mest sentrale utfordringane. Det bør gå klart fram kva ansvar og rettigheter dei ulike aktørane har, og kva dei bind seg til å gjere av organisatorisk og økonomisk art. Fylkestinget avgjer til slutt kva for forslag til løysningar som skal leggst fram til sentral godkjenning.

Fylkeskommunen har ansvaret for å gjennomføre fylkesplanen på sine egne forvaltnings- eller tenesteområde. Kommunane skal følgje opp fylkesplanen gjennom kommuneplan og økonomiplan. Statsetatane skal bruke fylkesplanen som eit regionalt styringsdokument. Sentrale styresmakter skal legge vekt på godkjend fylkesplan når styringsdokumenta til dei regionale statsetatane blir utforma.

Statsetatane skal integrere fylkesplanens handlingsprogram i sine verksemdsplanar. Fylkesmannen skal hjelpe fylkeskommunen med å sjå til at statsetatane følgjer opp sitt ansvar for å gjennomføre fylkesplanen kvar på sine område, og til at statlege etatar deltar som forutsett i arbeidet med regionale utviklingsprogram og felles prosjekt.

Opplegget for å kartlegge, vurdere og rapportere resultat bør utarbeidast som ein integrert del av planlegginga, skriv departementet i rundskrivet.

I Miljøverndepartementet sitt rundskriv T-2/98 om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanlegginga står det skrive at her har departementa samla dei viktigaste nasjonale utfordringane for fylkes- og kommuneplanlegginga i eitt dokument. Det blir vidare understreka at rundskrivet ikkje inneheld nye statlige styringssignal, men at det nye er at signala er samla i eit rundskriv. Rundskrivet tek føre seg fem tema, og for kvart tema blir det gjort greie for regjeringa si politiske plattform og den venta oppfølginga i fylkes- og kommuneplanlegginga. Dei fem tema er:

1. Det regionale plansystemet med undertema som samordna planlegging, kommuneplanlegging, fylkesplanlegging, Agenda 21, sikkerheits- og beredskapsplanlegging og internasjonalt samarbeid.
2. Berekraftig utvikling og ressursforvaltning med undertema som biologisk mangfald, vassdrag, nærmiljø, utbyggingspolitikk, transport, energiproduksjon og avfallshandtering.
3. Livskvalitet og velferd med undertema som barn, unge, funksjonshemma og eldre, buforhold, førebyggjande arbeid, rehabilitering og sjukehus.
4. Kultur, utdanning og forskning som i tillegg har med undertema som livslang læring, idrett og friluftsliv.
5. Nærings- og arbeidsliv med undertema som planlegging for næringsutvikling, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, nyskaping og omstilling, primærnæringer og regionale utviklingsprogram.

Frå tidlegare forskning på planlegging veit vi at slike ”komplette” innhaldslistar ofte blir styrande på val av tema og innhald i kommune- og fylkesplanar. Ved første augekast ser det

ut til også å vere tilfelle for siste generasjon fylkesplanlegging i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Den lokale tilpassinga

Når ein samanliknar plandokument frå fleire fylke, må ein vere merksam på at dokumentstrukturen kan vere ulik, særleg gjeld dette fylkesplanen sin kortsiktige del eller handlingsprogram. Einskilde fylke har gjort sine regionale utviklingsprogram (RUP) til fylkesplanane sitt handlingsprogram. Andre opererer med både handlingsprogram og regionale utviklingsprogram. I tillegg varierer det i kva grad den strategiske næringsplanen er ein meir eller mindre frittstående prosess og plan, eller ein integrert del av fylkesplanlegginga.

Sogn og Fjordane fylke

Fylkesplanen for Sogn og Fjordane for perioden 2001-2004 føreligg i tre dokument:

- Analyse og utfordringsdokument
- Mål og strategiar
- Handlingsprogram

Analyse- og utfordringsdokumentet (januar 2000) var resultatet av ein stor dugnad mellom alle dei involverte aktørane i fylkesplanarbeidet. I dette dokumentet går det fram kva som er dei viktigaste utfordringane som fylkesplanen må gripe tak i. Mål og strategidokumentet skisserer eit framtidsbilete og gir overordna føringar gjennom politisk prioritering av hovudmål, innsatsområde og under desse både delmål og strategiar. Konkretiseringa skjer gjennom program, prosjekt og tiltak som er samla i handlingsplanen for dei neste fire åra. Både strategisk næringsplan og regionelt utviklingsprogram er her ein integrert del av dei tre dokumenta. I tillegg utarbeider fylkeskommunen sjølv sagt ein årleg økonomiplan og årsbudsjett for eiga verksemd. Vidare har fylkeskommune utarbeidd følgjande fylkesdelplanar:

- Fylkesdelplan for arealbruk
- Felles verneplan og fylkesdelplan for Naustdal/Gjengedal-området
- Fylkesdelplan for samferdsle
- Fylkesdelplan for friluftsliv
- Fylkesdelplan for klima og energi
- Fylkesdelplan for landbruk

I framtidsbildet for fylket blir det i fylkesplanen for Sogn og Fjordane lagt vekt på eit fylke med: ”*Tru på framtida og utfordringar for aktive menneske*”. For å realisere dette er arbeidet delt inn i fire hovudtema:

- Eit godt liv
- Næring og læring
- Bærekraftig utvikling – Regional Agenda 21
- Infrastruktur

Hovudtema ”Eit godt liv” har som mål å bidra til å skape gode nærmiljø i Sogn og Fjordane gjennom å vere eit spennande, utfordrande og internasjonalt retta fylke. Under dette hovudtemaet er det igangsett tre program som skal bidra til å sikre gode oppvekstvilkår og helsetilbod i fylket, samt sikre eit breitt tilbod på kulturopplevingar i alle delar av fylket.

Hovudtema ”Næring og læring” har som mål at Sogn og Fjordane skal ha eit variert og robust næringsliv som satsar på kompetanseutvikling og utnyttar fylkets ressursar på ein bærekraftig måte. Under dette hovudtemaet er det igangsett seks program som saman skal betre grunnlaget for omstilling og nyskaping i næringslivet, og då særleg innafor havbruk og reiseliv, bremse nedgangen innafor landbruket samt auke den lokale bearbeidinga av produkt basert på fylkets egne naturressursar.

Hovudtema ”Bærekraftig utvikling – Regional agenda 21” har som målsetting å sikre natur- og levegrunnlaget for framtidige generasjonar i Sogn og Fjordane. Under dette hovudtemaet er det igangsett tre program som skal betre kunnskapane omkring lokalmiljøets toleevne og bruk av verkemiddel for å trygge ei regional, berekraftig utvikling. I tillegg skal programma bidra til å vri forbruket i ei meir bærekraftig retning.

Hovudtema ”Infrastruktur” har som mål at infrastrukturen i fylket skal tilfredsstillе næringslivets og innbyggjaranes behov, samt legge til rette for busetting og sysselsetting. Under dette hovudtemaet er det igangsett tre program som skal betre tilgangen på offentlige tenester, auke tilgangen på og bruken av informasjons- og kommunikasjonstenester samt legge til rette for meir konsentrert bustadbygging i og omkring tettstader med sentrumsfunksjonar.

Som underlag for ei evaluering av fylkeskommunar som regionale utviklingsaktørar har fylkeskommunen sjølv gjort ei kort vurdering av gjennomførte program i perioden 1997 – 1999 / 2000. Dei understrekar at dei fire hovudtema i gjeldande plan dels er ei vidareføring av programma som er omtalte nedafor (Leknes 2002 side 15-17):

Programmet for *Næringsutvikling* har vore inndelt i programområdet ”Ta kunnskapen i bruk” og har retta seg inn mot kompetanseplanlegging i bedriftene, leiarutvikling, kompetanserekuttering og samarbeid næringsliv-skule. Dette programmet er vidareført i fleire nye prosjekt. Programområdet ”Maritime føremoner” har vore fokusert rundt kunnskapsoppbygging og å etablere eit forum for dialog om fiskeripolitiske problemstillingar, samt konkret innsats i infrastrukturtiltak og tilrettelegging for næringsutvikling. Programområdet ”Reiselivsutvikling” har bl.a. hatt tiltak knytte til reiselivsorganisasjonar, utviklingsprosjektet båtturisme, bubilprosjekt, miljøbasert reiseliv, IT-basert reiseliv og profilering og reisemålsutvikling i Flåm / Olden og Solvorn. Programområdet ”Etablering og nyskaping” har hatt tiltak knytte til oppfølgingsprogram for nyetablerte bedrifter, etablerarkurs, nettverksposten og etablerarforum for kvinner, bedriftsutvikling, omstilling i Bremanger og distriktsaktiv skule. Programområdet ”Internasjonalisering i små og mellomstore bedrifter” har blant anna hatt tiltak knytte til EU-informasjonscenter ved Vestlandsforskning, eksportkandidatprogrammet, INTERREG-prosjektet Green Port, eksportklubben Nordfjord og har i hovudsak bidratt til kompetanseheving i forhold til internasjonalt arbeid.

Programmet *Tettstadsutvikling* har særleg hatt aktivitet i samband med opprusting av tettstader og fortetting med kvalitet i fylket og forsøksring med god byggeskikk. Fokus i programområdet ”Levende bygder” har i særleg grad vore aktivitet i fire bygder i fylket og vore basert på nedafrå og opp-arbeid i dei ulike bygdene. Programmet Ung i Sogn og Fjordane har m.a. arbeidet med næringsliv i skulen, rådgjevingstenesta i vidaregåande skule, kompetansebase for utflytta ungdom, ungdomskort på kollektivtransport, kveldsruter og fritidspending, ”dittnett.no”, fysisk aktivitet for barn og unge, hybelliv, styrkt helseteneste i vidaregåande skule, uformelle møteplassar og ungdomsmedverknad. Dei fleste prosjekta er i

hovudsak gjennomførte i kommunar, skular, ungdomsklubbar og organisasjonar. Sogn og Fjordane fylkeskommune har vore engasjert i internasjonalt arbeid sidan tidleg på 1990-tallet. Dette gjeld særleg Nordsjøregionen, der North Sea Commision og Interreg er sentrale stikkord, og det "norske" miljøet i USA. I begge satsingane er kultur, utveksling av ungdom og internasjonalisering av små og mellomstore bedrifter sentrale arbeidsoppgåver.

Møre og Romsdal fylke

Møre og Romsdal fylket har ein fylkesplan for perioden 2001-2004 som blei vedteken av fylkestinget i desember 2000. Planen føreligg som eitt dokument. I tillegg utarbeider fylkeskommunen årleg ein økonomiplan, regionalt utviklingsprogram og årsmeldingar. Det regionale utviklingsprogrammet har status som handlingsplan for den strategiske næringsplanen. Det er utarbeidd følgjande andre planar som må sjåast i samanheng med fylkesplanen:

- Fylkesdelplan for kultur - fylkestinget oktober 2000
- Fylkesdelplan for strand- og kystzone - fylkestinget desember 2000
- Fylkesdelplan transport - fylkestinget juni 2001
- Strategisk næringsplan - fylkestinget juni 2001
- Regional helseplan 2001-2004 - fylkestinget i desember 2000 og vedtak i Sosial- og helsedepartementet i 2001

Gjeldande fylkesplan for Møre og Romsdal har følgjande visjon for fylket: "*Aktive enkeltmenneske, livskvalitet og levedyktige lokalsamfunn.*" For å oppnå dette har ein peika ut sju innsatsområde:

1. Livskvalitet og berekraftig utvikling
2. Barn og unge sine oppvekstmiljø
3. Fornyng av offentleg sektor – samarbeid og heilskalege løysingar
4. Robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar
5. Omstilling og nyskaping i næringslivet
6. Kompetanseutvikling og rekruttering
7. Regional miljøpolitikk – energi og forbruk

Kvar av desse områda konkretiserer fylkesplandokumentet i mål, strategiar, retningslinjer og tiltak. I Møre og Romsdal må fylkesplanen og den strategiske næringsplanen sjåast i samanheng. Næringsplanen er utarbeidd for den same perioden og den er vedteken av fylkestinget i juni 2001. Her blir fire strategiske innsatsområde peika ut:

1. Kompetanse
2. Innovasjon, nyskaping og nettverk
3. Konkurranseskraft i den internasjonale marknaden
4. Robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar

Det er samanfall mellom fleire innsatsområde i dei to planane, og den strategiske næringsplanen inneber ei utdjuping av fylkesplanen på dei overlappende innsatsområda. Ei nærare gransking av dei to dokumenta gir imidlertid inntrykk av ei noko uklare prioritering. Om vi ser på det felles innsatsområdet "Robuste bu- og arbeidsmarknadsregionar", reknar fylkesplanen opp tre strategiar. Desse er:

- Satse på senter på ulike nivå med særleg vekt på dei tre store byane i fylket og mellomstore regionale sentra.
- Samarbeid og samspel mellom dei offentlege styresmaktene, og mellom offentlig sektor og næringslivet
- Bruk av ny teknologi og utvikling av nye modellar for service i utkantane

I den strategiske næringsplanen opererer ein også med tre strategiar. I denne planen blir strategiane omtalte som program, og dei blir rimeleg klart konkretisert i planen, og ikkje minst det blir lista opp kven som er programansvarleg. Dei tre programma er:

- Fysisk infrastruktur
- Attraktive bumiljø
- Samarbeid mellom regionalt nivå og kommunane for styrking av bu- og arbeidsmarknadsregionane

I fylkeskommunen si eigenrapportering til evalueringa av fylkeskommunar som regionale utviklingsaktørar, trekker dei fram at arbeidet er konsentrert til RUP og fleire større prosjekt som er omtalte nedafor (Leknes 2002 side 12-14):

Utvikling av Regionalt utviklingsprogram (RUP). Målet med dette arbeidet har vore å få til et tett regionalt samarbeid, der fleire finansieringskjelder går saman om felles mål. Spesielle regionale satsingar det blir samarbeidd om i 2002, er innovasjon Møre med fleire og betre innovasjonar som formål, entreprenørskapssatsing med fokus på etablerarskule, entreprenørskap i skulen, etablerarstipend, næringshagar, kunnskapsparkar, havbruksatsing med vekt på areal, kompetanse, nettverksbygging, marknad, møbelpakke retta mot strukturendringar, produktutvikling og teknologi, og utvikling av satsing for infrastrukturarbeid i reiselivsnæringen.

Utvikling av tenlige kollektivtrafikktenester i distrikta. Dette pilotprosjektet går ut på å kartlegge transportbehovet hos ulike brukargrupper og å utvikle og implementere eit samordna og effektivt kollektivtilbod i første omgang i ein kommune, deretter å overføre erfaringane til andre kommunar.

Kompetanse- og undervisning: Høgskolesamarbeid Møre. Dette prosjektet om samordning og vidareutvikling av høgare utdanning og forskning i Møre og Romsdal blir gjennomført i eit samarbeid mellom høgskulane i Møre og Romsdal, Møre og Romsdal fylkeskommune og næringslivet.

Kulturnista. Siktemålet med prosjektet er å sikre alle barn og unge i grunnskolen god og variert ”kulturkost” gjennom heile grunnskolen og i tillegg mindre ”kultursmular” til andre målgrupper som f.eks. barnehagar. Utvikle læreplanar for etableraropplæring, EU-Leonardo Da Vinci. Dette pilotprosjekt gjennom EU-programmet Leonardo Da Vinci har som mål å utvikle ein god læreplan for etablerarar basert på forskjellige modular.

Utredning av mulighetene for norske leveransar til vindkraftindustrien. Prosjektet er initiert av faggruppe for næringsliv, energi og naturressursar i SAVOS i samarbeid med Langstengruppen AS. Målet for prosjektet er ei trinnvis etablering av vindkraft og oppbygging av norsk kompetanse og industri gjennom forskning og utvikling.

Regionale verknader av sysselsetting i petroleumsverksemda. Prosjektet er initiert av Rogaland fylkeskommune og vidareført i regi av faggruppe for næringsliv, energi og naturressursar i SAVOS. Prosjektet "Ormen til Møre" er initiert av Møre og Romsdal fylkeskommune, og målet er å få etablert eit gassknutepunkt på land i Møre og Romsdal for gass frå Norskehavet. *Internasjonalt samarbeid på lokal- og regionalnivå, demokratiutvikling og Næringsssamarbeid.* Sidan 1993 har Møre og Romsdal fylkeskommune saman med Molde kommune og Kommunenes Sentralforbund hatt eit samarbeid med byen Ceska Lipa og regionen Usti (no Liberec "fylke") i Tsjekkia. Fylkeskommunens rolle har vore å styre, koordinere og fungere som sekretariat for utarbeidinga.

Samla vurdering av den lokale tilpassinga

Sjølv om det tydeleg at dei nasjonale måla, slik dei blir omtalte i rundskriv T-2/98 og T-3/98 er førande på val av tema og innsatsområde i dei to fylka, er det også tydeleg at dei to fylka i konkretiseringane maktar å tilpasse prosjekt og tiltak til lokale behov. (Sjå også Amdam og Glosvik 1997, og Glosvik 2002). Arbeidet med "Møbelpakken" og "Ormen til Møre" er gode døme på slike lokale tilpassingar. Slik sett har fylkesplanlegginga i dei to fylka eit potensial til å balansere mellom nasjonsbygging og regionbygging slik eg brukar omgrepa her. Vidare legg eg merke til at fylkesplanlegginga i dei to fylka slik den blir presenteret ovafor, har fokus på planlegging og utvikling av fylka som samfunn. Det er samarbeidstiltak mellom aktørar frå offentleg sektor, men også privat og frivillig sektor som blir omtalt, og ikkje kvar einskild organisasjon sin verksemd. Det vil seie at statens og kommunane sin sterkt sektordelte produksjon av velferdstattenester ikkje har ein dominerande plass i regionalplanlegginga. I den grad dei er med, er det meir for å poengtere samanhengar og bruke dei som middel i regionbygginga. Slik sett fremmar planane ein regionalpolitikk med basis i ei tverrsektoriell tenking. Med andre ord at fylkesplanprosessane fungerer som eit talerøyr for regionen mot dei sentrale styresmaktene. Men korleis blir desse planane då mottekne på sentralt hald?

Den sentrale godkjenninga

Godkjenningsbehandlinga sentralt omfattar dei regulære, fireårige fylkesplanane og fylkesdelplanane. Ordninga er no slik at gjennom den sentrale godkjenninga tek regjeringa stilling til dei regionale heilskapsløysningane og avgjer eventuelle spørsmål det er usemje om regionalt. Godkjenninga omfattar ikkje konkret ressursbruk. Prioritering og tildeling av ressursar skal følgjast opp gjennom dei årlige budsjettprosessane. Alle regulære fylkesplanar blir lagt fram for Kongen i statsråd og godkjende ved kongelig resolusjon. Makt til å godkjenne fylkesdelplanar er delegert til Miljøverndepartementet. Fylkesdelplanar det er stor usemje om regionalt eller sentralt, blir likevel godkjent ved kongelig resolusjon. Sektordepartementa skal vere aktive i godkjenningsbehandlinga. Alle regulære, fireårige fylkesplanar blir lagt fram for samtlege departement. Fylkesdelplanar blir lagde fram for dei departementa som er berørte. Planer som alle partar er einige om regionalt, blir behandla sentralt i form av ei enkel utsjekking mellom departementa - ei såkalla *bekreftande* behandling. Planar der det gjenstår usemje etter fylkestingets planvedtak, krev ei *avklarande* behandling som er meir omfattande. Behandlingsprosessen blir lagt opp i forhold til den enkelte plans konfliktgrad, kompleksitet og omfang. Fylkeskommunen og fylkesmannen kan om nødvendig formidle utfyllande synspunkt og fakta under behandlinga.

Begge fylkesplanane er oversende til godkjenning utan at det står att usemje mellom partane etter fylkestinga sine vedtak. Det inneber at planane er godkjende etter ei enkel utsjekking med departementa, og at ein difor heller ikkje venter å finne konflikhtar mellom statsnivået og fylkesnivået i godkjenningsbrevet. Når eg ser nærare på dei to kongelege resolusjonane, finn eg først og fremst at regjeringa gjer eit utval av element i planane som dei kommenterer, og

det er vanskeleg å finne eit mønster i kva som blir valt ut. Men Sogn og Fjordane skiller seg noko frå Møre og Romsdal på den måten at førstnemnde i planen har formulert krav til staten. På den måten greier dei i stor grad å styre kva dei ønsker kommentarar til. Men også her er det slik at regjeringa gjer eit utval, vidare skriv dei at mange av krava har ein slik karakter at det ikkje er naturleg å ta dei opp i samband med godkjenninga av planen.

Ein tekstanalyse av dei to resolusjonane viser nokre hovudformer for kommentarar som blir nytta ofte:

1. Utvalde delar blir framheva i rosande ordlag, til dømes at fylkesplanen for Møre og Romsdal viser god forståing av kva som bør kjenneteikne by- og tettstadutvikling
2. Utvalde delar blir kommenterte med å vise til kva som er regjeringa sin politikk med grunnlag i offentleg dokument som stortingsmeldingar. Slike kommentarar kan både ha ei støttande og kritiserande form.
3. Utvalde delar blir kommenterte med å vise til at utgreiingsarbeid er på gang, og at regjeringa vil vente med sine kommentarar til desse er ferdige.
4. Utvalde delar blir kommenterte med forslag til løysingar, men då som oftast meir om vidare prosess enn om konkrete løysingar.

Vidare er det gjennomgåande at kommentarane er på eit pragmatisk nivå, det vil seie at kommentarane er knytte til faktiske tilhøve. Til dømes at det er nedsett utgreiingsutval, at det blir oppretta akkrediteringsorgan for høgare utdanning m.m. Eit døme frå Kgl. res. 19.4.2003 Sogn og Fjordane side 3 kan tene som illustrasjon:

”Regjeringa kan og opplyse om at det 29. november 2001 blei sett ned eit regjeringsutval for marin verdiskaping, under leiing av fiskeriministeren. Regjeringsutvalet skal samordne styresmaktene sin innsats i forhold til marin sektor, og utarbeide langsiktige nasjonale strategiar for å sikre dei offentlege rammevilkåra næringa treng for å kunne utvikle seg i Norge og utløyse potensialet for verdiskaping.”

Dette er å rekne som ei rein faktaopplysing som truleg er lite til hjelp for fylka i det aktuelle arbeidet dei står i. Ei anna sak er at fylkeskommunane truleg allereie kjenner til at dette utvalet er nedsett. Vidare lesing viser at regjeringa i sine merknader vegrar seg for å ta stilling til prioriteringar av ressursbruken, også når det gjeld ressursbruken i offentleg sektor. Eit godt døme kan hentast frå Kgl. res. 21.12.01 for Møre og Romsdal side 2:

”Fylket peikar på at regional statsforvaltning i større grad bør delta aktivt i regionalt utviklingsarbeid på kostnad av kontroll og tilsynsfunksjonar, og at den regionale stat må integrere fylkesplanen i sin årssyklus for verksemdsplanlegging, der dei prioriterer sine økonomiske og faglege ressursar. Dei rår departementa til i langt større grad å leggje fylkesplanen til grunn i sine tildelingsbrev til den regionale stat. Regjeringa tek dette til orientering.”

Ein kan lure på kva denne kommentaren eigentleg betyr. Det som fylket her peikar på er vel ikkje noko anna enn ei presisering av gjeldande regelverk for fylkesplanlegginga (sjå ovafor). Er det då slik at regjeringa på dette punktet ikkje støttar sitt eige gjeldande regelverk?

I ei evaluering av fylka sitt arbeid med regionale utviklingsprogram (RUP) og Kommunal- og regionaldepartementet si godkjenning av desse, kjem det fram at RUP til ein viss grad avhjelper dei problema knytte til den forholdsvis fragmenterte styringsstrukturen på regionnivå. Men samstundes kjem det fram at framforhandla semje på regionalt nivå relativt

lett blir sett til sides i den sentrale godkjenninga, og at det kan vere relativt tilfeldig kva departementet godkjenner og ikkje godkjenner. I det heile verkar prosessane rundt RUP positivt på samarbeidet på regionnivået, men samstundes kjem det fram at fylkeskommunane si rolle som regional utviklingsaktør framover synest vere avhengig av at dei får ein meir direkte kontroll over Statens nærings- og distriktsutviklingsfond sine verkemiddel retta mot bedrifter (Baldersheim 2000, Mariussen mfl 2000).

No må det seiast at fylkesplanen eigentleg er ein plan på strategisk nivå, og dermed dei moralske diskursane. Det vil sei at planen skal omtale utviklingstrekk og utfordringar, samt sette mål for framtida og peike ut kva for område ein vil prioritere for å nå desse måla. Dette handlar om grunnleggande verdiar om korleis vi vurderer situasjonen og korleis vi ønsker den skal vere. Fylkesplanen prøver å føre ein argumentasjon for sine vurderingar og ønske, men blir møtt med lite motargumentasjon frå regjeringa på slike verdispørsmål. Det eg finn, er at Sogn og Fjordane blir beden om å integrere kjønnspektivet i oppfølginga av fylkesplanen, og så får begge ein kommentar om å ta sikkerheits- og beredskapsomsyn i samfunnsplanlegginga.

Sett under eitt finn ein element av ein politisk legitimerande prosess i fylkesplanlegginga, men denne prosessen blir berre gitt tilløp til konkret innhald fram til den juridiske diskursen der regjeringa kunne gi aksept og legitimitet til planen. I staden blir dei juridiske diskursane i røynda avviste med denne standarformuleringa som alle konglege resolusjonar om fylkesplanlegginga blir avslutta med (sjå til dømes Kongeleg resolusjon 9-02 side 4 og 5 om godkjenning av fylkesplanen for Sogn og Fjordane):

”Ein gjer merksam på at godkjenninga av fylkesplan for Sogn og Fjordane ikkje omfattar konkret ressursbruk. Prioritering og tildeling av ressursar må følgjast opp gjennom dei årlege budsjettprosessane. Fylkeskommunen må ta kontakt med involverte statlege styresmakter for å sikre gjennomføring av strategiane og tiltaka i planen.

Regjeringa vil understreke § 19-6 i plan- og bygningslova, der det heiter at fylkesplanane skal leggjast til grunn for fylkeskommunal verksemd, og vere rettleiande for kommunal og statleg verksemd i fylket. Plan- og bygningslova legg til grunn at statlege organ som ønskjer å vike frå føresetnadene i ein godkjend fylkesplan, tek dette opp med fylkeskommunen sine planmyndigheiter. Dersom fylkeskommunen og vedkommande sektormyndigheit ikkje blir samde, skal saka takast opp med sentrale planstyresmakter.”

Samla vurdering av den sentrale godkjenninga

Dersom vi ser den sentrale godkjenninga, fylkesplanane og fylkesdelplanane, handlingsprogramma og regionale utviklingsprogramma samt dei konkret tiltaka under eitt som ein plan- og styringssystem, inneheld denne prosessen alle elementa i ein legitimerande prosess. Svakheita er at alle elementa ikkje blir sett i samanheng i dialogen mellom staten og regionane. Plansystemet er fragmentert på den måten at det er svak konsistens i innhald mellom dei ulike plandokumenta i kvart fylke, og statsnivået handsamar desse plandokumenta kvar for seg utan å legge vekt på samhengane. Når vi samanliknar dei to fylka, synest Sogn og Fjordane med sine definerte programområde å ha kome lenger enn Møre og Romsdal i retninga av eit konsistent plansystem.

Mangelen på samanheng mellom overordna planar og detaljplanar kombinert med at regjeringa si godkjenning er knytt til den overordna planen, medfører at krav til ein ideell

dialog ikkje blir tilfredsstilt. Hovudgrunnen til dette er at fokuset i dag er på den strategiske delen av planprosessen, ikkje på den taktiske og operative. Det er med andre ord intensjonane som blir gjenstand for drøfting mellom staten og fylka, og ikkje dei konkrete handlingane som krev deltaking og forpliktingar. Vidare er situasjonen no slik at staten gjennom godkjenningsordninga har altfor sterk makt til at det kan bli ein reell dialog mellom stat og fylke. Dette skeive maktforholdet, kombinert med svakt utvikla grunngevingar for standpunkta hos begge partar, medfører at det ikkje blir etablert ein gjensidig kontroll av aktørane med omsyn til å presentere berre fakta, opptre ekte overfor kvarandre og gjere dei riktige tinga i høve til normer og verdiar. Med andre ord kan både staten og regionane gjere andre ting enn dei skriv, desse handlingane kan vere intenderte og dei kan i tillegg stride mot gjeldande kunnskap utan at det blir fanga opp i dialogen.

Staten gir ikkje regionplanlegginga legitimitet

Eg har i dette kapitlet skilt mellom fylkeskommunane sine roller som tenesteleverandør for nasjonalstaten og som utviklingsaktør for fylkessamfunnet. Legitimiteten til den første rolla er i hovudsak knytt opp til i kva grad fylkeskommunane leverer effektive prestasjonar og resultat. Den andre rolla aktualiserer i tillegg meir fundamentale og prosessuelle former for legitimitet, og representerer ei stor utfordring for fylkeskommunane og fylkesplanlegginga. Dersom ein vurderer dei to fylkesplanprosessane og -dokumenta som er omtalt ovafor, er det min konklusjon at det skjer ei lokal tilpassing av nasjonale føringar. Men denne tilpassinga blir tydelegare når ein ser på dei strategiske næringsplanane og dei regionale utviklingsprogramma enn på dei langsiktige og overordna fylkesplanane. Det er imidlertid berre fylkesplanane og fylkesdelplanane som blir handsama av alle departementa og blir godkjende med kongeleg resolusjon. Dette medfører at sentralnivået handsamar og gir sine kommentarar til overordna planar som i liten grad er konkrete med omsyn til prioriteringar og ressursbruk. Det inneber at berre fylka sine intensjonar blir gjenstand for regjeringa si godkjenning, men ikkje konkretiseringa. Denne mangelen medfører at prosessen ikkje kan fungere som ein legitimerande prosess på fylka som regionar, og at dialogen mellom nivåa deformerar og til dels bryt saman. Så lenge makta i regionalpolitikken i hovudsak ligg på nasjonnivået, og staten ikkje bruker si makt til å legitimere regionane gjennom lover, regelverk og avtalar, og med å tildele dei verkmiddel, blir fylkesplanlegginga for fylka berre ein svakt legitimerande prosess. Med andre ord vil staten sin nasjonsbyggande politikk framleis dominere over lokalnivået si sosiale mobilisering, og denne prosessen vil halde fram inntil vi gjer nødvendige endringar i styringsverket og plansystemet som styrker regionane i høve til staten.

7. Norsk regionalplanlegging i utakt

Innleiing

Bakgrunnen for denne rapporten er ein internasjonal trend i regionalpolitikken i retning av å gjere regionar meir ansvarlege for eiga utvikling, og i retning av partnerskap mellom privat, frivillig og offentleg sektor. Dette gjeld ikkje berre Norge. Mellom anna stiller EU sitt strukturfond krav om at styringsorgana for prosjekt som mottar støtte frå EU, skal vere samansett av representantar frå både privat, offentleg og frivillig sektor, og frå ulike styringsnivå. Frå mange land kjem det imidlertid forskning som understrekar behovet for demokratiske prosessar og offentleg innsyn i denne nye regionalpolitikken. Dersom vi ikkje tek omsyn til denne kritikken, kan vi stå i fare for å bygge nye politiske institusjonar som kanskje på kort tid kan gjere regionen til ein politisk aktør, men som på lang sikt kan undergrave institusjonane sin eigen legitimitet og aksept ved ikkje å tilfredsstille nødvendige demokratiske krav.

I denne rapporten har eg prøvd å svare på forskingsspørsmålet om det er slik at den nye regionalpolitikken med omsynet til godt fungerande offentlegheit og demokrati krev nye eller endra regionale politiske institusjonar og planprosessar. Som underpunkt har eg hatt kva for implikasjonar eventuelle funn bør ha på krava til styringsorgan, handsamingsprosedyre, deltaking, medverking, informering, gjennomføring, læring m.m. i dagens planleggingssystem. For å besvare hovudproblemstillinga har eg samla inn data både om internasjonale og nasjonale tilhøve. Eit gjennomgåande perspektiv har vore i kva grad planprosessane greier å legitimere dei utøvande politiske institusjonane og regionalpolitikken. Dette har ført meg inn på drøftingar av:

- I kva grad gir teoriar om samfunnsplanlegging og statsbygging oss omgrep og modellar til å forstå og forklare den pågåande utviklinga?
- Kva for rasjonale ligg oppretting av dei nye plan- og utviklingsorganisasjonane og kva for legitimitet er dei forankra i?
- Korleis blir balansen mellom effektiv maktutøving og demokratisk offentlegheit løyst, og korleis kan regionalpolitiske aktørar legitimere seg?
- Korleis fungerer planlegging som ein legitimerande prosess?

I dette avsluttande kapitlet vil eg oppsummere drøftinga, konkludere i forhold til forskingsspørsmålet og drøfte implikasjonar av funna.

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 (Castells 1996). Gjennomgåande er formålet med omlegginga å oppnå 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. Utfordringa for regionalpolitikken synest vere å få til global, nasjonal og lokal utvikling samstundes. I den nye regionalpolitikken blir *regionar* trekt fram som eigna arenaer for å skape den regionaliserte regionalpolitikk, og å framstå som regionalpolitiske aktørar, men for at desse skal lykkast, synest to krav å måtte vere oppfylt.

- For det første krev den nye regionalpolitikken at det finst regionaliserte politiske institusjonar i form av regionale utviklingsaktørar. Slike aktørar tek ofte 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 einiskild 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.

Kjente forskarar som Storper (1997), Amin (1999) mfl. argumenterer for å gjere regionar til ”basis for økonomisk og sosialt liv”. Men 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 til desentralisering av makt og ansvar til territorium innafor nasjonalstatane. I Norden har ein i statsbygginga satsa på amt, len, fylke og kommunar som regionale territorium og administrative einingar. I den seinare tid har staten definert egne regionar for sin produksjon, og desse er ofte ikkje geografisk 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.

Keating (1996:10) presiserer at regionar er ein *konstruksjon*, og at fullt ut artikulerte 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 konstituering av eit territorielt samfunn. Her er Keating på linje med mellom andre Giddens (1997) og MacLeod og Goodwin (1999), som trekker fram at regionar bør oppfattast 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 oppfattast 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 legitimitet.

Regiondanning som bygging av nasjonalstatar

Her kan vi ta utgangspunkt i Rokkan og Urwin (1983) som skjematisk omtaler bygging av vestlege nasjonalstatar som ein prosess i fire fasar. (1) Nasjonalstaten blir konsolidert ved at det blir trekt grenser rundt territorielle fellesskap og ved at det blir oppretta ei sentralpolitisk statsmakt basert på ein konstituering i form av ei grunnlov. (2) Deretter følgjer ein kulturell konsolidering med tiltak for å skape ein nasjonalt verdifellesskap. Dette kan innebære at grupper med ulike etniske, religiøse og språklege fellesskap blir tvinga 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 weberske byråkrati m.m. (4) Den siste fasen gjeld utbygging av den moderne

velferdsstaten. Denne har gitt betydelege bidrag til utjamning mellom fattige og rike folkegrupper og mellom fattige og rike regionar, og den har skapt ei sosial samhörighet. Dette har gitt sentralmakta i dei nasjonale velferdsstatane ein sterk aksept og legitimitet. Likevel har velferdsordningane blitt meir og meir rettighetsbaserte, kostnadane har auke mykje og den allmenne viljen til å finansiere dei har minka. Dette, kombinert med meir oppslutning om liberal politisk ideologi, har svekka nasjonalstaten. Det er likevel slik at den norske nasjonalstaten gjennom desse velferdsordningane framleis har store mulegheiter til å drive ein fordelingspolitikk både mellom folkegrupper og mellom regionar.

I norsk samanheng, og i dette perspektivet, har staten i si nasjonsbygging brukt kommunar og fylkeskommunar som regionar til å iverksette velferdsstatsordningar. På den måten har ordningane også fått ei lokaldemokratisk forankring. Det nye no er at staten tek oppgåver frå fylkeskommunane, og kanskje også frå kommunane, og legg dei til fristilte organisasjonar. Til dømes til spesialisthelsetenesta som er samla i helseforetak i fem regionar. I staden for direkte demokratisk styring av desse organisasjonane blir det oppnemnd eigne styre for foretaka og oppretta eigne faglege tilsyn for å kontrollere at gjeldande regelverk blir følgt.

Regiondanning som sosial mobilisering

Den finske geografen Paasi (1986) prøver å fokusere på denne prosessen med å nytte omgrepet *institusjonalisering av regionar*, og ved å identifisere fire fasar i bygging av regionar. Dei fire fasane er (1) utvikling av ei territoriell eining gjennom handling, (2) deretter formulering av ei symbolsk eining gjennom fellesskap, identitet m.m. (3) Så følgjer framvekst av institusjonar som verktøy for å produsere og reprodusere materielle og kulturelle verdiar. (4) Til slutt følgjer den eigentlege etableringa av ein region ved at den oppnår administrativ status og makt til å kjempe for sine interesser. Det blir understreka at desse fasane er analytiske reiskap og ikkje empirisk identifiserte fasar.

Eg tolkar denne prosessen som ei sosial mobilisering iverksett nedafrå, der det overordna målet med regionbygginga er å oppnå administrativ makt og status innafor eller mellom nasjonalstatar. Den makta ein oppnår, treng difor ikkje vere forankra i lov og regelverk, 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. I norsk samanheng kan vi tolke regionalt samarbeid mellom kommunar og mellom fylke som slike framforhandla og avtalefesta organisasjonar. Når vi gjer det, blir det også lettare å forstå og utdjupe dei kompliserte maktrelasjonane som no oppstår mellom regionbygging nedafrå og regionbygging ovafrå.

Hamskiftet i regionalplanlegginga

Over heile Europa blir regional planlegging reorientert mot meir romleg planlegging med integrering av fysiske, økonomisk og sosiale element i *politiske institusjonsbyggande prosessar*. Endringane er drivne fram av sosiale, politiske og økonomiske prosessar (Snickars, Olerup og Persson 2002:3). På den eine sida er det ein sterk tendes 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, sosial samhörighet og pengepolitikken. På den andre sida skjer det ei *regionalisering* med styrking av lokaldemokratiet i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Regionplanlegginga blir utvida frå å vere hovudsakleg ei fysisk planlegging til meir integrerte planleggingsopplegg med sikte på å utvikle regionen sine unike ressursar, å styrke regionen si økonomiske konkurransekraft og økologiske berekraft. Dette inneber også at det offentlege som framleis

har eit hovudansvar for regionalplanlegginga, må trekke med seg aktørar frå privat og frivillig sektor i regionalplanlegginga.

Her må det nemnast at vilkåra og utforminga av statsorganiseringa har endra seg over tid. Dette medfører også at vilkåra for å drive samfunnsplanlegging er endra. Grovt sett kan ein seie at vi har gått frå ein situasjon med ein sterk stat som kunne drive samfunnsplanlegging i form av samfunnstyring, til ein situasjon med ein meir tilbaketrekt stat på mange område og med større politisk vilje til å la marknadskreftene stå for koordineringa. Amdam og Veggeland (1998) går så langt at dei tidfestar fasar i omlegging i samfunnsplanlegginga. Dei meiner at samfunnsplanlegginga og statsorganiseringa i Noreg etter siste krigen har utvikla seg frå instrumentell *kommanderende planlegging* under den samfunnsstyrande staten til meir mobiliserande og desentraliserte former for *kommunikativ planlegging*. Dei meiner at samfunnsplanlegginga no er over i ein postmoderne fase der multiaktørsystem, minimumsstaten og transaktiv planlegging kan vere sentrale kjenneteikn.

Ein slik konklusjon kan ha mykje føre seg når det gjeld hovudretninga på utviklinga og spesielt til å forklare staten si svekka rolle i eit globalisert samfunn, men konklusjonen får ikkje med seg nyansar i utviklinga. Med det meiner eg at sjølv om staten si makt i samfunnstyringa i overgangen til det såkalla postmoderne samfunnet har blitt noko avgrensa, så vil det i samfunnsplanlegginga finnast aktørar, både i offentleg og privat sektor, med stor grad av autonomi over eigne ansvarsområde. Desse kan ha nok makt til å hindre effektivering av ein meir allmenn vilje. Dette inneber at det regionale styringsverket i hovudsak har kjenneteikn som eit *multiaktørsystem* med stor innslag av *partnerskap* og *avtalefesta* handlingar. I desse partnerskapa har aktørane ulik aksept og legitimitet og dermed ulike vilkår for å drive planlegging og delta i partnerskap.

Situasjonstilpassing og strukturfunksjonalisme

Samfunnsplanlegging med *ein* sterk stat slik vi tidlegare har prøvd å praktisere, er det for tida ikkje politisk oppslutning om. Men samstundes har vi mange offentleg, private og frivillige aktørar som gjennom sine aktivitetar påverkar samfunnsutviklinga meir eller mindre planlagt. Når desse aktørane skal velje utviklingsstrategiar, vil deira regionar vere i ulike situasjonar alt etter om dei i sentrale eller perifere delar av landet, eller om dei har næringer i tilbakegang, stagnasjon eller vekst, eller andre kjenneteikn. Difor må kvar einskild region vurdere kva for ein strategi og kombinasjon av strategiar som er eigna i den aktuelle situasjonen og på det aktuelle tidspunktet. Av drøftinga mi ovafor kan det ikkje utledast at ein strategi er best for heile landet og alle regionar. Slik sett gir ikkje perspektiva på og teoriane om samfunnsplanlegging tilstrekkeleg forståing og forklaring på situasjonen. Eg meiner drøftinga må utvidast med eit perspektiv som kan kaste lys over dei ulike aktørane sine føresetnader og handlingsrom for å ta ansvar for og delta i regionalplanlegginga. Difor meiner eg at dette perspektivet til Amdam og Veggeland (1998) må supplerast med eit *strukturfunksjonalistisk* perspektiv der aktørane i form av organisasjonar blir karakteriserte ved sin funksjon.

Tankegangen i *strukturfunksjonalismen* er at strukturelle krefter i omgivnaden fremmar bestemte organisasjonsformer, og at organisasjonane kan forståast utifrå den funksjonen dei har (Strand 2001:230). I drøftinga av dette legg eg til grunn at regionalt plan- og utviklingsarbeid har mange aktørar som dels konkurrerer og dels samarbeider om politisk makt. I denne samanhengen vil eg bruke *multiaktørsystem* som eit samleomgrep for partnerskap i regional planlegging og utvikling som dekker både multinivå og multisektor. Det vil seie styringsorgan som er sett saman av aktørar frå den vertikale og den horisontale styringsstrukturen.

Multinivåomgrepet har kome inn i norsk styringsverk gjennom EU sine retningslinjer for strukturfondet (Regulation (EEC) 2052/88). Her nytta ein omgrepet partnerskap på samhandling mellom nivåa i det offentleg styringsverket. På den måten blei partnerskap gitt ei multinivåforståing og blei eit synleg uttrykk for korleis prinsippet om subsidiaritet kunne effektivt omsettast i praksis (Bache og Olson 2001). Gradvis blei i tillegg ikkje-offentlege aktørar frå privat og frivillig sektor stimulerte til å bli med i det regionale utviklingsarbeidet. På den måten blei partnerskapsprinsippet utvida frå det *vertikale* samarbeidet mellom EU, nasjonen og undernasjonalt nivå, til også å omfatte det *horisontale* samarbeidet mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Slik sett kan omgrepet *multiaktørsystem* på strukturfondet sitt arbeid vere meir dekkande enn multinivåperspektivet.

I Scott (1998) si klassifisering av organisasjonsteoriar er multiaktørsystem å rekne som hovudsakleg eit *naturleg og ope system*. Det inneber at organisasjonar i slike system er å likne med system som gror fram, meir enn system som er å likne med maskinar som er rasjonelt planlagde og styrte. Aktørane i multiaktørsystem kan vere individ, einingar i ein organisasjon eller heile organisasjonar. Vidare vil organisasjonar i multiaktørsystem eksistere i ein konkurransesituasjon med andre og må difor vere opptekne av sin legitimitet. Innafor dette perspektivet er det vanleg å snakke om tett eller laust kopl system etter graden av integrering. Tett kopl multiaktørsystem er nærast å rekne som ein eigen organisasjon og såleis utypisk for multiaktørsystem, men slike organisasjonar kan vere institusjonaliserte former av tidlegare multiaktørsystem. Laust kopl system er typisk for multiaktørsystem, det er system som er lite integrerte og som dermed også vanskeleg kan styrast frå toppen.

Multiaktørsystem overført på statsorganisering og forvaltning høyrer logisk til det (Olsen 1991) kallar *staten som forhandlingspartner* og *staten som supermarknad*. Desse formene for statsorganisering er kjenneteikna ved at avgjerder blir til mellom aktørar med kryssande interesser. Samanlikna med andre former for statsorganisering som til dømes den samfunnsstyrande stat og staten som moralsk fellesskap, har staten fleire konkurrerande aktørar med makt til å styre, eller rettare sagt, påverk samfunnsutviklinga. Staten saman med dei andre aktørane må difor i stor grad tilpasse seg kvarandre og sin omgivnad. Som aktørar må dei kjempe om aksept og legitimitet, og det logiske blir å hegne om dei aktivitetane ein har legitim makt over (minimumsstaten).

Multiaktørsystem i samfunnsplanlegginga kan etter Friedmann (1987) oppfattast som tilhøyrande *læringstradisjonen* og *mobiliseringstradisjonen*. Denne tradisjonen er karakterisert med *kommunikativ logikk* der ny erkjenning og ny handling veks fram under gjensidig påverking i praksisfeltet, og ikkje som mål-middel-styrt aktivitet basert på kausal-samanhengar mellom årsak og verknad. I planleggingsmetodar manifesterer multiaktørsystem seg mellom anna i *forhandlingsplanlegging* og *transaktiv planlegging*. Dette er metodar for samfunnsending der mobilisering og læring er sentrale omgrep. Menneska skal gjennom prosessen transformerast frå undertrykte individ til politisk aktive samfunnsborgarar som tek medansvar for eigen situasjon og som eventuelt riv ned og bygger opp nye maktstrukturar i samfunna.

Med utgangspunkt i regionalt plan- og utviklingsarbeid som eit multiaktørsystem viser eg at det strukturfunksjonelle perspektivet kan gjere tydeleg at partnerskap er nettverksorganisasjonar samansette av organisasjonar med ulike organisasjonsformer. Felles for alle desse organisasjonsformene er at den funksjonen dei har, til dømes forvaltning, tenesteproduksjon eller utviklingsarbeid, eller om dei er frå offentleg, privat eller frivillig sektor, påverkar funksjonen dei har, deira planlegging, organisasjonsstruktur, handlingsrom

m.m. Brukt på aktørane i regionalplanlegging, kan vi utifrå dette perspektivet vente at dei ulike aktørane i partnerskap har ulike behov, interesser og ressursar til å delta i nettverksorganisasjonar alt etter kva funksjon dei har. Til dømes kan vi ikkje utan vidare vente at folk frå naturvernavdelinga hos fylkesmennene, som har ein typisk statleg forvaltarfunksjon, utan vidare skal kunne samarbeide med folk frå fylkeskommunen si næringsavdeling, som har ein utprega utviklarfunksjon. Difor er det viktig at vi i regionalt plan- og utviklingsarbeid er klar over dei avgrensingane som i teorien kan oppstå i partnerskap, og ikkje minst korleis dei ulike aktørane i praksis møter dei utfordringane dei står overfor.

Planlegging som ein politisk legitimeringsprosess

Legitimitet kan i denne samanhengen oppfattast som å rettferdiggjere eksistensen av regionnivået som regional utviklingsaktør. Når det gjeld legitimitet, kan ein skille mellom to former. For det første er det viktig å skille mellom legitimitet som kjem ovafrå i styringsverket, og legitimiteten ein oppnår nedafrå gjennom eige arbeid. Legitimitet ovafrå er basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressursar og andre verkemiddel i den offentlege produksjonen (input-legitimitet). Legitimitet nedafrå er avhengig av kva ein greier som politisk institusjon å bidra til med omsyn til bygging av identitet, fellesskap og former for samarbeid som gir konkrete resultat (output legitimitet). Vidare 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 nedafrå blir svekka fordi borgarane ikkje ser at nivået har nemnande innverknad på politikken. Dette fører automatisk til argument både frå borgarane og statsnivået om at regionnivået er unødvendig. For sterk regional styring kan medføre at statsnivået føler at dei misser 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 regionar i styringsverket vårt.

Vidare er det viktig å skille mellom legitimitet basert på instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Det er den legitimiteten som er knytt til den instrumentelle logikken basert på nytte- kostnads-kalkulering, som er mest vektlagt i debatten om offentleg sektor no. Det vil seie ei rettferdiggjering 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 frå New public management, sjå mellom anna Busch mfl. (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 1993b). I tillegg til oppnådde prestasjonar og resultat, må det stillast krav til sjølve produksjonsprosessen. Det vil seie at prosessen gjennom kommunikativ logikk også må bidra til å gjere offentleg sektor meir demokratisk, gjennomsiktig, rettferdig og human, og ikkje berre meir effektiv og resultatorientert. Dess meir avgjerdene bygger på gyldige argument og ikkje på særinteresser, makt og mytar, dess meir vil dei også uttrykke allmenne interesser, og dermed vere gjenstand for akseptering (Eriksen 1993b).

Den kjente sosiologen Habermas skriv at ein ikkje kan framtvinge kommunikativ logikk på aktørane, og at konsensus berre kan kome i stand i den grad aktørane overheld krava til den *tvangfrie 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 tvangfrie diskursen er etablert som den ideelle samtaleforma for å fremme kommunikativ handling. 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.

Eg tolkar ikkje desse krava slik at den ideelle regionalplanlegginga skal vere utan instrumentell makt og særinteresser, men heller at planlegginga skal vere ein prosess der særinteresser blir avstemte mot kvarandre, og der plandokumentet gir uttrykk for ein brei allmenn vilje som kan akseptast og støttast av mange aktørar. I det moderne samfunnet har den instrumentelle logikken fått dominere over den kommunikative, men Habermas (1995) og mange med han (til dømes Dryzek 1990, Forester 1993, Friedmann 1992, Healey 1997) 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 konflikter 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 regionalplanleggiga (Amdam 1997a og 1997b). Dersom vi bruker denne modellen på til dømes fylkesplanlegginga, kan vi stille følgjande krav til denne forma for regionalplanlegging:

- Fylkesplanlegginga må drøfte fakta og data og gjennomføre nytte- kostnads-kalkuleringar. Dette kallar Habermas for pragmatiske diskursar som kan knytast til instrumentell rasjonalitet og den operative planlegginga (planlegging av konkrete tiltak, prosjekt m.m.).
- Fylkesplanlegginga må bearbeide interessekonflikter, 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 normkonflikter. Dette blir kalla moralske diskursen og siktar mot individuell og kollektiv identitet og sjølvforståing. Slike fundamentale drøftingar av verdiar er knytte til vår oppfatning av no-situasjonen, 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.

Brukt på regionbygging kan denne modellen gi forståing for at alle elementa i planprosess må vere til stades for at den skal fungere legitimerande på den planleggande organisasjonen.

Norge i utakt med den nye regionalpolitikken

For tida blir den territorielle politikken og det lokale styringsnivået dominert av den funksjonelle sektorpolitikken og det statlege nivået i produksjonen av velferdsordningar (Amnå 2000). Slik også i Norge. Kommunar og fylkeskommunar har fått tildelt mykje ansvar for produksjon av tenester innafor velferdsstaten, men samstundes avgjer staten i all hovudsak kor mykje pengar dei skal få, og til dels også omfanget av og kvaliteten på tenestene.

I denne samanhengen må det skytast til at nordiske kommunar er spesielle på den måten at staten har pålagt dei produksjon av mange fleire tenester innafor velferdsstaten, enn det som er vanleg elles i Europa. Sjå mellom andre Baldersheim og Ståhlberg (1999). Denne teneste-produksjonen krev så å seie alle midlane som kommunane disponerer, berre ein liten del går med til å finansiere forvaltningsproduksjonen og plan- og utviklingsarbeid. For å seie det på ein annan måte, så er dei nordiske kommunane ein viktig del av den vertikale styringsstrukturen og ein reiskap for implementering av nasjonalstaten sin politikk. Men samstundes spelar kommunane ei sentral rolle i den territorielle omstillingsprosessen i den nordiske periferien mellom anna ved å vere ein buffer mellom lokalsamfunna og storsamfunnet (Bærenholdt 2002). Men kommunane er ikkje åleine. Både regionaliserte statlege organ, private foretak og frivillige organisasjonar er viktige aktørar i den samla forvaltnings-, planleggings- og velferdsproduksjonen.

Alle dei fire nordiske landa eksperimenterer med nye former for offentleg styring, og det blir halde fram av mellom andre Pierre og Peters (2000) at dei nordiske velferdsstatane med ein sterk offentleg sektor er eit godt utgangspunkt for å prøve nye samhandlingsformer mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Men ei grundig samanlikning av regionale governance og partnerskap i Norden når det gjeld regionalpolitikken, avdekkjer at regionnivået i Norge framstår som ei sinke samanlikna med dei andre landa. Det blir trekt fram to grunnar, og begge bidreg til at nasjonalstaten hindrar regionar i å ta større ansvar for eiga utvikling (Östhol og Svensson 2002). For det første, fordi Norge har oljen kan vi framleis vektlegge meir den regionale fordelingspolitikken enn den regionale nyskapingspolitikken. For det andre, i dei landa der regionnivået har blitt viktige regionale politiske aktørar, har EU og spesielt strukturfondet vore ein avgjerande suksessfaktor. Løyvingane frå strukturfondet kjem i tillegg til nasjonale løyvingar (Aalbu, Hallin og Mariussen 1999).

Når Östhol og Svensson (2002) samanheld dei nasjonale styringsmåtane og karakteristiske partnerskapsmodellar, så er situasjonen i Norge slik at staten i liten grad har delegert makt og ansvar for den regionale utviklinga til folkevalde organ i regionane. I realiteten er fylkeskommunen sin eksistens politisk omstridt, og alternativet er å legge oppgåvene til kommunane eller staten. Det medfører at fylkeskommunane heile tida må bevise sin eksistensgrunn som regionalpolitisk aktør, og denne konkurransen kan forklare at statsnivået og kommunane er lite med i fylkeskommunane sitt regionale utviklingsarbeid. Vidare er det slik at privat sektor i liten grad er med i partnerskap i det regionale utviklingsarbeidet. Fylkeskommunen, fylkesmannen og Statens nærings- og utviklingsfond er gjengangarane i partnerskapa på regionalt nivå i Norge. I Danmark har regionalnivået derimot både fått ei

sterk rolle i regionalpolitikken, og greidd å få opp omfanget av offentleg - privat partnerskap (Östhol og Svensson 2002).

Mine empiriske funn

Undersøkinga mi baserer seg på intervju med eit eliteutval på 18 personar frå offentleg og privat sektor i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane fylke. I tillegg har eg granska plandokument får SAVOS som er eit interfylkesamarbeid på Vestlandet, og plandokument frå Sogn og Fjordane fylke og Møre og Romsdal fylke. Vidare har eg granska plandokument frå det regionale utviklingsarbeidet i Ålesund-regionen som er ein del av Møre og Romsdal fylke, samt Haram kommune som er ein del av Ålesund-regionen.

Å samanstille funn basert på gransking av mange dokument og mange intervju, er vanskeleg fordi funna ofte spriker i ulike retningar. Når eg gjer ei slik samanstilling nedafor, må det oppfattast som mi tolking av den føreliggjande datamengda og ikkje eit forsøk på å teikne eit objektivt bilde av situasjonen. Eg presenterer funna med først å drøfte korleis plan- og utviklingsarbeid fungerer i ein politikkklegitimerande prosess med indikatorar som det å sette spørsmål på den politiske dagsordenen, hindre partnerskap, gjennomføre sin del av vedtekne regionale utviklingstiltak, og kva for endringar som har skjedd over tid. Deretter presenterer eg funna med å drøfte skilnaden mellom legitimitet til ulike aktørar sine plandokument.

Om legitimitet og institusjonell planlegging

Svara til informantane på spørsmålet om kva for plandokument som blir tillagt vekt ved usemje om den regionale utviklingspolitikken, tyder på ei *jamn* maktfordeling mellom aktørane, men i kommentaren deira kjem fram at det kan vere store variasjonar i makt avhengig av sak og situasjon. Mellom anna har einskilde aktørar nærast vetorett innafor sine saksområde, til dømes fylkesmannen i plansaker.

I den grad det er eit mønster i svara, går det på at plandokumenta til nettverksorganisasjonane, som i denne samanhengen er organisert regionalt utviklingsarbeid mellom nasjonar, mellom fylke og mellom kommunar, har mindre legitimitet enn plandokumenta til institusjonaliserte organisasjonar som Stortinget, regjeringa, departement, direktorat, fylkesmannen, fylkeskommunar og kommunar. I tillegg har nettverksorganisasjonane sine plandokument også mindre legitimitet enn dei til næringsliv og næringslivsorganisasjonar.

Vidare synest legitimiteten til nettverksorganisasjonane å avta med stigande nivå. Det vil seie at plandokumenta til organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid har høgare legitimitet enn organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylka, som igjen har høgare legitimitet enn plandokumenta til organisert internasjonalt samarbeid som INTERREG.

Dette i motsetning til legitimiteten til dei institusjonaliserte aktørane. Her er legitimiteten til plandokumenta til regjeringa/Stortinget størst og plandokumenta til kommunar minst. Derimot er det utifrå svara vanskeleg å skille legitimiteten til plandokumenta til departement/direktorat, fylkeskommunar, fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemdar.

Om mobilisering og strategisk planlegging

Her skulle informantane basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, svare på kor stor makt ei lang rekke aktørar har hatt til å sette saker på den regionale politiske dagsorden.

I svare her finn vi den første forklaringa på spørsmåla ovafor. Ifølgje mine informantar har nettverksorganisasjonane internasjonalt, interfylke og interkommune langt mindre makt til å sette saker på den regionale politiske dagsordenen enn dei institusjonaliserte styringsorgana. Av desse har regjeringa/Stortinget og fylkeskommunane mest makt, og dei har om lag like mykje makt som næringslivet og næringslivsorganisasjonar, og som aviser, radio, fjernsyn m.m., og alle desse har meir makt enn kommunar, og langt meir makt enn sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar.

Elles kjem det fram eit interessant svarmønster når ein samanliknar makt til folkevalde på lokalt og regionalt nivå med makta til folkevalde på sentralt nivå. Når det gjeld å sette saker på den regionale politiske dagsordenen, har dei folkevalde på lokalt og regionalt nivå meir makt enn dei folkevalde på sentralt nivå. Det er vel verdt å merke seg. Dette indikerer at dei lokale og regionale folkevalde greier å påverke den regionale dagsordenen, og at dei dermed kan gi regionalpolitikken ein lokal tilpassing. Eg må likevel her få minne om at det er snakk om relativ makt i høve til andre aktørar, og at makta til dei folkevalde på lokalt og regionalt nivå er om lag som makta til fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemdar.

Når eg ser på val av satsingsområde og strategiar i plandokumenta, er det ikkje lokal tilpassing som er framtrudande. Begge fylkeskommunane og den eine kommunen utmerkar seg med å fokusere på to nasjonale/globala tema:

- 1) *livskvalitet* eller ”det gode liv” som Sogn og Fjordane fylkeskommune kallar det, og her trekker dei fram område som nærmiljø, deltaking, identitet, folkehelse, barn og unge.
- 2) *berekraftig* utvikling med tema som forbruk, energi, biologisk mangfald, klima, arealforvaltning og ikkje minst by- og tettstadutvikling.

Vidare er det fire andre tema som går igjen som satsingsområde i plandokumenta til alle dei fem aktørane:

- 3) *Vidare utvikling av eksisterande og nye næringar*. Her blir det trekt fram område som landbruk, havbruk og fiskeri, olje og gass, reiseliv m.m.
- 4) *Næring og læring* med tema som kompetanse, omstilling, nyskaping og forskning
- 5) *Robuste arbeidsmarknadsregionar* med tema som senter på ulike nivå, samferdsle, IKT, energiforsyning, kommunikasjonar, sosiale band m.m.
- 6) *Fornyng av offentleg sektor* med tema som effektive og heilskaplege løysingar, samarbeid, mellom sektorar og samarbeid mellom kommunar om felles tenesteproduksjon.

Når eg samanliknar omtalen av satsingsområde i alle plandokumenta, er det gjennomgåande slik at fylkesplanane har dei vidaste og dei minst konkrete omtalane.

Om organisering og taktisk planlegging

Her skulle informantane basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid svare på kva makt ei rekke aktørar har hatt til å hindre vedtak om regionale utviklingstiltak som elles har hatt brei støtte frå fleire andre aktørar (partnerskap).

Også når det gjeld den delen av maktomgrepet, har nettverksorganisasjonane minst makt, og makta mellom dei er fordelt på same måte som graden av legitimitet og makt til å sette saker på den politiske dagsordenen. Til samanlikning har organisert interkommunal regionalt utviklingsarbeid om lag same makta til å hindre vedtak som næringslivet og

næringslivsorganisasjonar. Vidare har organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylka om lag så lite makt som sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar. Det internasjonale regionale utviklingsarbeidet har minst makt av alle.

Her bør det skytast til at både dei opprekna nettverksorganisasjonane og dei andre nemnde aktørane ikkje har formell status til å sette seg mot vedtak, med til dømes motsegner etter plan- og bygningslova. I dette spørsmålet kjem denne formelle makta klart til syne. Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder, samt departement og direktorat har ifølgje informantane mine stor makt, men langt frå så stor makt som regjeringa/Stortinget. Heile 15 av 18 informantar meiner regjeringa/Stortinget har svært stor og stor makt. Fylkeskommunen har også stor makt, men likevel berre om lag som Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder.

Elles er det interessant å merke seg at informantane meiner at folkevalde på lokalt og regionalt nivå har same makta til å hindre vedtak som dei folkevalde på sentralt nivå. Når ein samanheld dette svaret med at informantane samstundes svarer at regjeringa/Stortinget har størst makt av alle til å hindre vedtak, kan det mellom anna tyde på at når det gjeld det å hindre vedtak, har embetsverket rundt regjeringa og Stortinget stor innverknad. Men eg har ikkje data som gjer det muleg å teste denne tolkinga, så det får blir med spørsmålet.

Sjølv om svara tyder på at mange aktørar har stor makt til å hindre vedtak, fordeler svara seg for kvar aktør frå svært stor til lita makt, og det er vanskeleg å finne eit mønster i korleis dei ulike informantane hos til dømes fylkeskommunane og fylkesmannen svarer på spørsmålet, noko som igjen kan tyde på at informantane har ulike erfaringar og tenker på spesielle saker og situasjonar når dei svarer.

Gjennom dokumentgranskingane har eg prøvd å finne kven som inngår i partnerskapa. Her må eg ta det atterhaldet at dei dokumenta eg ser på, ikkje er sett opp etter ein felles mal, og at informasjonen om dei opprekna partnerane difor ikkje treng å vere nøyaktig og heller ikkje fullstendig. Når det er sagt, meiner eg likevel at det er muleg å finn eit mønster i innhaldet i plandokumenta som fell inn i mønsteret i svara til informantane.

Plandokumenta til dei to fylka skil seg ut frå dei andre undersøkte plandokumenta ved at opprekna partnerar i all hovudsak er avdelingar i fylkeskommunen og andre offentlege aktørar. Fylkesmannen sine avdelingar blir hyppig nemnde som partnerar i dei undersøkte dokumenta. Frivillig sektor er så godt som fråverande, og når privat sektor er med, er det i dei aller fleste tilfelle gjennom dei store interesseorganisasjonane på arbeidsgivar- og arbeidstakersida (LO og NHO).

Her skil fylka seg klart både frå kommunen og dei tre undersøkte nettverksorganisasjonane som er med i granskinga. Hos desse dokumenterer plandokumenta at det er utvikla partnerskap direkte mellom offentleg styringsorgan og private foretak. Dette gjer at plandokumenta også blir meir konkrete og truleg også meir forpliktande.

Om gjennomføring og den operative planlegginga

Når informantane, basert på sine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, skal svare på i kva grad ei lang rekke aktørar har gjennomført sin del av vedtekte regionale utviklingstiltak, blir mange av informantane usikre og svarer "veit ikkje". Vidare er det få svar i kategoriane "Svært stor" og "Svært liten". Dette kan tolkast slik at dei har lite erfaringar med gjennomføringa av planer. Eg vel likevel å tolke det slik at fordi det er få og kjende

partnerar, hovudsakleg innafor offentleg sektor, kjenner dei så godt til kvarandre sine mulegheiter og avgrensingar at dei over tid har utvikla realistiske forventningar til kvarandre. Her vil eg legge til at mykje av gjennomføringa skjer innafor program for regionalutvikling, tettstadutvikling, IKT-forum m.m. , og eg vil sjå nærare på desse før eg konkluderer om det er noko av aktørane som systematisk lovar meir i planfasen enn dei kan halde i gjennomføringsfasen. Eg viser her mellom anna til Glosvik (2002) som har evaluert bygdeutviklingsprogrammet i Sogn og Fjordane.

Om endringar over tid

Her skulle informantane basert på sine erfaringar svare på i kva grad ei lang rekke aktørar har styrkt si makt i det regionale plan- og utviklingsarbeidet dei siste 10-20 åra.

Her svarer informantane som forventa at nettverksorganisasjonane som driv regionalt utviklingsarbeid internasjonalt, mellom fylkeskommunar og mellom kommunar har styrkt si makt. Dette er eit venta svar fordi dei har blitt etablerte i denne perioden, og at dei difor naturleg nok har fått auka si relative makt i høve til andre aktørar. Men eg vil minne om at svara på dei andre spørsmåla ovafor tyder på at desse nettverksorganisasjonane framleis har lite makt, og at det er usikkert om dei vil kunne auke si relative makt i tida framover.

Når det gjeld mønster elles, kan svara tyde på at sentralnivået med regjeringa/Stortinget, departement og direktorat, samt fylkesmennene og statens regionale etatar og verksemder, har styrkt si relative makt i denne perioden. Vidare synest næringslivet og næringslivsorganisasjonane også å ha auka makta si. Dette kan tolkast som at tilsette i offentleg og privat sektor har auka si makt over den regionale utviklinga. Taparane synest vere sivilsamfunnet, og til dels også folkevalde både sentralt og lokalt. Då kan det utifrå eit demokrati- og gjennomslutssynspunkt vere positivt å registrere at informantane meiner at aviser, radio og fjernsyn har auka si makt. Elles er det grunn til å merke seg at fylkeskommunane har styrkt sin makt, og at kommunane har fått redusert si makt.

Staten sviktar si legitimeringsoppgåva

Så langt kan eg slå fast at nettverksorganisasjonar i det regionale plan- og utviklingsarbeidet har svakare legitimitet enn basisorganisasjonane som dei er samansette av, og at dette langt på veg kjem av at basisorganisasjonane vil det slik. Dette kan forklarast på den måten at for offentleg sektor inneber den nye regionalpolitikken ein overgang frå hovudsakleg statleg styring ovafrå ned gjennom lover, regelverk, løyvingar m.m (government), til ein politikk med partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor basert å bindande avtalar for alle partar (governance). Men situasjonen er no slik at staten oppfordrar fylkeskommunar, kommunar og andre offentlege regional utviklingsaktørar om å inngå slike samarbeid med privat og frivillig sektor. Men staten er i liten grad sjølv villig til inngå avtalefesta partnerskap mellom statsnivået og regionnivået. Slike avtalar kunne ha vore basert på gjeldande planar (særleg fylkesplanane), og kunne ha gitt dei regionale utviklingsaktørane som nettverksbyggerar, og nettverksorganisasjonane i det regional plan- og utviklingsarbeidet ein langt betre legitimitet. I dag er det slik at governace-baserte organisasjonar i altfor sterk grad blir gjort avhengig av dei eksisterande sektorstyresmaktene som tilhøyrrer government-strukturane. Avtalebasert styring kan gi grunnlag for avtalefesta sjølvrådrett nedover i styringssystemet, dvs frå staten til regionane, og dermed mulegheiter for territoriell motmakt og demokrati. Det er truleg denne motmakta staten (les staten sine ulike sektorar) ikkje ønsker når staten nøler med å gi regionane handlingsrom og legitimitet.

Vidare kan eg slå fast at legitimiteten til nettverksorganisasjonane er størst på lågast nivå fordi prosessen der fungerer mest legitimerande. I kommunar og ABS-regionar vil ein normalt finne ein rimeleg sterk tillit mellom aktørane og identitet til samfunna basert på omfattande samhandling i områda over tid. Vidare ser vi at plan- og utviklingsarbeidet i desse områda er konkrete og nytteorienterte. Det gjer det lettare å få med fleire aktørar, særleg frå næringslivet. I det heile fungerer prosessen slik at partnerane både får tilfredsstilt det eigennyttige, samstundes som identiteten til samfunnet er så sterk at tiltaka sine bidrag til allmenn nytte blir akseptert og støtta. Her må det leggest til at fylka/fylkeskommunane i varierende grad er delaktive i desse prosessane. Til dømes har Møre og Romsdal fylkeskommune berre i liten grad vore inne i det regionale utviklingsarbeidet i Ålesund-regionen, som i stor grad er ein endogent utvikla region. Derimot har fylkeskommunen vore langt meir aktiv i det regionale utviklingsarbeidet i Kristiansund-regionen, som no må reknast som ein eksogent utvikla og avhengig region.

Dei to siste døma viser at det i norsk regionalt utviklingsarbeid er behov for regionalt tilpassa utviklingsstrategiar, og at vi gjennom regionalisert plan- og utviklingsarbeid kan oppnå ei slik fornuftig tilpassing. Drøftinga ovafor viser at i den praktiserte norske regionalpolitikken stimulerer statsnivået i for liten grad denne form for regionalisert regionalpolitikk. Staten avstår frå å gi tilstrekkeleg legitimitet til dei regionale utviklingsaktørane.

Dersom vi ser spesielt på fylkeskommunane i lys av dette perspektivet, er det viktig å skille mellom fylkeskommunane sine roller som tenesteleverandør for nasjonalstaten og som utviklingsaktør for fylkessamfunnet. Legitimiteten til den første rolla er i hovudsak knytt opp til i kva grad fylkeskommunane leverer effektive prestasjonar og resultat. Den andre rolla aktualiserer i tillegg meir fundamentale og prosessuelle former for legitimitet, og representerer ei stor utfordring for fylkeskommunane og fylkesplanlegginga. Når eg vurderer fylkesplanprosessane og -dokumenta frå Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane, er det min konklusjon at det skjer ei viss lokal tilpassing av nasjonale føringar. Denne tilpassinga blir noko tydelegare når ein ser på dei strategiske næringsplanane og dei regionale utviklingsprogramma, enn på dei langsiktige og overordna fylkesplanane. Det er imidlertid berre fylkesplanane og fylkesdelplanane som blir handsama av alle departementa og blir godkjende med kongeleg resolusjon. Strategiske næringsplanar og regional utviklingsprogram blir handsama av sektordepartementet. Dette medfører at det sektorovergripande sentralnivået handsamar og gir sine kommentarar til overordna planar som i liten grad er konkrete med omsyn til prioriteringar og ressursbruk. Det inneber at berre fylka sin intensjonar blir gjenstand for regjeringa si godkjenning, men ikkje konkretiseringa. Denne mangelen medfører at prosessen ikkje kan fungere som ein legitimerande prosess på fylka som regionar, og at dialogen mellom nivåa og sektorane deformerar og til dels bryt saman.

Så lenge makta i regionalpolitikken i hovudsak ligg på nasjonnivået, og staten ikkje bruker si makt til å legitimere regionane gjennom lover, regelverk og avtalar, blir regionalt plan- og utviklingsarbeid berre svake og mangelfullt legitimerande prosessar. Med andre ord vil staten si nasjonsbyggande politikk framleis dominere over lokalnivået si sosiale mobilisering, og denne prosessen vil halde fram inntil vi gjer nødvendige endringar i styringsverket og plansystemet som styrker regionane i høve til staten.

Her har vi spesielt noko å lære av Frankrike. Her blir det inngått bindande fleirårige avtalar eller kontraktar mellom regionane og statsnivået. Desse avtalane er knytte opp til gjennomføringa av regionale planar og er med på å gi avgjerande legitimitet både til planlegginga og regionane (Halvorsen 1998). Overført til norske tilhøve vil ei slik ordning

kunne innebære at den noverande godkjenningssordninga av fylkesplanar blir erstatta med kontraktforhandlingar og inngåing av avtalar mellom staten og den einssilde fylkeskommunen. Dette vil både kunne gi fylkesplanane legitimitet og fylkeskommunane sårt tiltrengte verkemiddel til å utføre rolla som regionale utviklingsaktørar. Om den regionale planprosessen konkret greier å styrke fylket som ei eining (til dømes på tvers av gamle fogderi), peike ut felles innsatsområde, bygge partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og ikkje minst kunne vise til oppnådde resultat, vi sjølv plan- og utviklingsarbeidet vere med på å gi fylkeskommunen legitimitet i regionen og nasjonen. Om ein då også oppnår at staten tek midlar frå sektorar og samlar dei til ei vesentleg utviding av dei regionale utviklingsmidlane som fylkeskommunen kan disponere i samsvar med kontrakten med staten, vil fylkeskommunen som politisk institusjon kunne ha ei framtid som regional utviklingsaktør. Ei anna sak er at noverande administrative fylkesgrenser kanskje må justerast i retning av dagens identitets- og samhandlingsregionar for at fylkeskommunane skal kunne framstå som sterke politiske aktørar i kontraktforhandlingar med staten. Indre konflikstar i ein fylkeskommune vil svekke den i konkurransen med andre om staten sin gunst.

Konklusjon – regional utakt i dobbel tyding

Det går fram av denne drøftinga at norsk regionalpolitikk er i utakt med land det er naturleg å samanlikne seg med når det gjeld å regionalisere regionalpolitikken og å gi regionar makt og ansvar for eiga utvikling. Fordi fylkeskommunane har direkte folkevald styring, er desse særleg godt eigna til å lykkast som regionale utviklingsaktørar når vi tek omsyn til viktige suksessfaktorar som demokratisk kontroll og innsyn. Men så langt fylkeskommunane har fått ein prøveperiode for å vere regional utviklingsaktørar. Det vil seie at dei i løpet av få år må bevise sin eksistens som regional utviklingsaktør, noko som kan vise seg å bli ei vanskeleg oppgåve. Det å drive regionalt utviklingsarbeid inneber å mobilisere ei territorielle motkraft til den dominerande sektoriserste styringa vi finn både i offentleg og privat sektor. Slik situasjonen no er i norsk regionalpolitikk, blir difor fylkeskommunen sin suksess avhengig av sektorane sin velvilje. Etter mi vurdering vil ikkje denne situasjonen endre seg vesentleg før fylkeskommunane eller andre regionale einingar greier å mobilisere så mykje territoriell makt at statsnivået må ta dei på alvor og gi dei ein legitim plass i det norske styringssystemet.

Spissformulert betyr dette at så lenge Norge er i utakt med ein teoretisk godt begrunna regionalpolitikk som vi finn praktisert i andre land som vi kan samanlikne oss med, er det kanskje på tide at regionane sjølv viser regional utakt med å drive aktiv regionbygging nedafrå ved å mobilisere ei sosial og politisk motkraft til nasjonalstaten si ovafrå ned-styring.

8. Forskingsdesign, data og kjelder

Vurdering av forskingsdesignen

Sjølv om eg har prøvd å avgrense og presisere problemstillinga, er kunnskapstilfanget på dette området for fragmentarisk til å kunne oppfylle vilkåra for å gjennomføre granskinga etter ein hypotesetestande design. Granskinga blei difor lagt opp etter ein induktiv design med vekt på drøfting av teoriar, modellar, konstruksjon av planleggingsopplegg basert på samanstilling av mange eigne tidlegare case-studiar og innhenting av eigen empiri for dette prosjektet.

Ei svakheit ved denne designen er at eg som forskar kan drukne i detaljar og ikkje ser mønster, eventuelt ser feil mønster (Eisenhardt 1989). Til det vil eg seie at dei konklusjonane eg trekker i denne rapporten, har kome til gjennom ein lang erkjenningsprosess, der eg stadig har veksle mellom teoretiske og empiriske studiar. Denne inkrementalistiske arbeidsmåten gjer at teoriane og modellane som blir utvikla i løpet av prosessen, kontinuerleg blir testa i praksis. Denne utprøvinga produserer ny empiri som bidreg til å verifisere eller falsifisere teoriane og modellane, og til endring og justering av dei. På den måten bidreg sjølve bruken av teoriane og modellane til gradvis å auke deira validitet (Yin 1984). Denne framgangsmåten inneber også at når ytterlegare datainnsamling gir minimal inkrementell læring fordi ein observerer fenomen ein kjenner frå før, er det på tide å avslutte datainnsamlinga.

Vurdering av representativitet

Å ha høg grad av *representativitet* er viktig for å kunne gi konklusjonane ein trekker på bakgrunn av analysar av data om eit utval, utsegnskraft til å gjelde ut over utvalet. Høg grad av representativitet er eit vilkår for å kunne generalisere funn/konklusjonar frå utvalet til den heilskapen utvalet inngår i. Det er viktig å få fram at representativitet ikkje gjeld berre for utvalet samla og for hovudkonklusjonar. Ein må også vere oppteken av representativiteten når ein trekker konklusjonar basert på data om deltema. Til dømes kan representativiteten for ei spørreskjemagransking vere høg samla sett, men den kan vere låg på einskilde spørsmål grunna låg svarprosent fordi einskilde ikkje har hatt kunnskap til å svare, ikkje ønskte å svare m.m.

Ein vanleg måte å sikre høg representativitet i forskinga på er å skaffe seg eit stort nok tilfeldig utval av respondentar eller tilfelle av alle mulege innafor det området ein skal studere. Andre måtar å skaffe seg utval på er å søke etter tilfelle som representerer ytterpunkt (heterogent utval), eller tilfelle som ligg nær det mest vanlege (modalt utval). Det er imidlertid slik at dei to siste utvala i utgangspunktet gir lågare generell representativitet enn store tilfeldige utval. Dei sistnemnde kan berre vere representative for ytterpunktene og for det modale.

Dette arbeidet er i stor grad samansett av kunnskap som har framkome gjennom ein syntese av case-studiar frå inn- og utland. Dels frå case-studiar som eg sjølv har vore involvert i, og dels case-studiar som andre har rapportert. Dette er problematisk på mange måtar, dels fordi utvalet av case-studiar ikkje kan seiast å vere tilfeldig vald, og dels fordi alle hendingar og handlingar som case-studia omtaler, har sin eigen kontekst. Dei er sjølv sagt avhengige av den tida og det rommet dei utspelar seg i og kan difor vanskeleg vere representative for andre.

Når eg hentar case-studiar frå dei nordiske landa, veit vi at trass i ulikskapar så er dei nordiske landa rimeleg like både når det gjeld regionalpolitikken og i kva for oppgåver og ansvar som

kommunane og fylke er pålagde. Hentar vi derimot case-studiar frå Storbritannia og USA, må vi ha i mente at desse landa har bak seg ein periode med nyliberal politikk, og at lokalnivået der har andre oppgåver og har ei anna organisering enn i dei nordiske landa. Frivillig lokalt samfunnsarbeid synest å ha eit langt større omfang der enn hos oss, og det finst fleire dels overlappende lokale og regionale utviklingsorgan. Hentar vi case-studiar frå Tyskland og Japan, må vi ta omsyn til at deira form for kapitalisme, meir enn vår, er basert på konsensus, kollektiv suksess, langtidsmål og korporative institusjonar. Desse to økonomiske verdsmakta har dessutan sterk innverknad på sine omland.

Generelt kan difor ikkje erfaringar frå eitt område av verda ukritisk overførast til ein annan stad og til eit anna tidspunkt. Innafor regional utvikling finst det mange eksempel på at kopiering av eit vellykka arbeid ikkje nødvendigvis fører til suksess i ein annan kontekst. Difor bør ein ta alle mulege reservasjonar når sjølv substansen i plan- og utviklingsarbeidet skal overførast frå ein kontekst til ein annan, og frå eit tidspunkt til eit anna. Vi kan ikkje forflytte erfaringar i tid og rom, og forvente å oppnå det same. Eg har prøvd å ta omsyn til dette ved å vurdere erfaringane frå case-studia i forhold til den konteksten og tida dei utspelte seg i.

Arbeidet inneheld ei evaluering av utvalde kommunar og fylke på Vestlandet. I høve til mulege generaliseringar av funna herifrå må ein først stille spørsmål om denne regionen er representativ for heile landet. Til det er å seie at det er regionen neppe. Det er imidlertid ikkje min intensjon å generalisere funna frå denne regionen til andre regionar. Men i den grad mine funn stemmer overeins med granskingar av heile landet, og elles fell saman med funn frå andre samanliknbare case-studiar, kan det vere grunnlag for å hevde at funna har allmenn gyldigheit .

Vidare må ein stille spørsmål om dei data eg har samla inn, er representative for regionen. Til det er å seie at når det gjeld sekundærdata med andre si forskning, planar, utgreingar m.m., har eg prøvd å leite fram det som er relevant. Dels er desse kjeldene vist til i arbeidet. Om eg kanskje ikkje har fått med alt, så vurderer eg situasjonen slik at desse dataene er representative for det som er tilgjengeleg om regionen.

Når det gjeld primærdata kunne eg sjølvsagt ha ønskt meg mykje meir, men her har eg som i anna oppdragsforskning stått overfor balansen mellom tilgjengelege ressursar og tid, og kva for ny innsikt ein greier å hente med ytterlegare innsats. Det hadde sjølvsagt vore interessant å intervjuje langt fleire tilsette og i tillegg teke med folk frå næringslivet og lag- og organisasjonar. Eg har supplert intervjuja med andre kjelder som planar og rapportar for å finne ut kva planlegginga konkret medførte av samarbeid, partnerskap m.m. mellom offentleg, privat og frivillig sektor.

Vurderinga av reliabilitet

Ved måling av variablar står ein overfor problemet med *reliabilitet*, det vil seie i kva grad data ein finn fram er uavhengig av målesituasjonen, måleinstrumentet og forskarane. I deduktiv hypotesetestande forskning er det akseptert at reliabiliteten er ein svært avgjerande faktor for kvaliteten til forskinga, og ein vil normalt legg mykje arbeid i finne fram til gode kvantifiserbare indikatorar for variablane og gode presise og stabile måleinstrument. Systematiske målefeil er den største trusselen mot reliabilitet. Slike feil vil summere seg og kan samla sett gi store avvik mellom den faktiske situasjonen og målinga av situasjonen. Dette kan også bidra til å svekke validiteten til forskinga. Meir tilfeldige målefeil kan motverke kvarandre dersom målingane blir gjentatt. Elles vil eg trekke fram at i dei

hypotesetestande designa bør kvalitative data nyttast til å gi ein omtale av omgivnaden og vilkåra som forskinga er utført under (Cook og Campbell 1979: 93, Campbell og Stanley 1966).

I den induktive forskinga går ein gjerne i djupna på ein skilde tilfelle, eller stiller saman fleire slike tilfelle, og forskinga er ofte meir innretta mot å beskrive enn å forklare. I denne forskinga er ofte kvalitative data dei mest sentrale, men slike design kan også innehalde kvantitative data. Det seier seg sjølv at kvalitative data er vanskelegare å måle enn kvantitative, og den induktive forskinga vil normalt kompensere for denne svakheiten med å bruke mange datainnsamlingsteknikkar som arkivgranskingar, intervju, spørreskjema og observasjonar (Eisenhardt 1989).

Det går fram av framstillinga ovafor at datainnsamlinga er kjenneteikna av fleire datainnsamlingsteknikkar, og at fleire personar har stått for datainnsamlinga. På denne måten uttrykker eg mistru til informasjon og brukar ulike metodar og kjelder i ein trianguleringsstrategi (Denzin 1970 og Jick 1979). Dette blir dels gjort for å kontrollere data og kjelder mot kvarandre, og dels for å få fram djupn og breidd i omtalen av tilfella.

Mine data kan delast i *sekundærdata* i form av skrivne kjelder som dokumenterer forskingsarbeid, offentleg statistikk, offentlege planar, rapportar, lokalaviser m.m., og *primærdata* som er data eg sjølv har samla inn i samband med dette prosjektet i form av intervju, samtalar, kommentarrundar m.m. Felles for begge desse formene for data er at frå situasjonen der data blir produserte til den faktiske bruken av dei, eksisterer det ulike mekanismar som filtrerer og forvregjer informasjonen slik at data slik dei faktisk blir brukte, kan gir eit skeivt bilde av den aktuelle situasjonen

Slike mekanismar kan vere at i høve til opphavssituasjonen blir det registrert berre ein del data, berre ein del av dette blir bevart og berre ein del av dette blir faktisk brukt. Ein del av denne filtreringa kan skuldast tilfeldige forhold. Denne filtreringa er normalt ikkje så alvorleg som den systematiske filtreringa, som mellom anna kan skuldast at vi som forskarar filtrerer vekk informasjon som ikkje stemmer overeins med egne oppfatningar, interesser og verdiar, at vi registrerer berre delar av ein situasjon, at vi forstår situasjonen feil m.m. Vidare kan kjeldene bevisst og ubevisst gi usann og ufullstendig informasjon.

Vidare står ein i vurderinga av kjelder og data i den situasjonen at kjelder og informantar kan uttrykke seg om situasjonen slik den er (kognitiv) eller situasjonen slik den bør vere (normativ). Det kognitive og det normative kan anten vere klart skilde frå einannan eller dei kan vere innvovne i kvarandre (Holme og Solvang 1986). I samband med evaluering i samfunnsforskinga er dette eit svært relevante problem. Det er i samfunnsforskinga ofte svært vanskeleg å finne objektive omtalar av situasjonen før og etter endringar, difor nyttar ein ofte personar sine vurderingar av endringane. Når ein spør folk om vurdering av situasjonen no og før, skal vi vere merksame på at rekonstruksjonen av fortida inneber ei fortolking av dokument, samtalar, observasjonar m.m. som gir intervjuobjekta høve til å foreta etterrasjonalisering mellom anna i form av å knyte logiske samanhengar mellom meir eller mindre tilfeldige hendingar og handlingar. I forlenginga av dette vil eg trekke fram et når ein person vurderer noko som positivt eller negativt, er der relativt til skilnaden mellom situasjonen slik personen oppfattar den og slik personen ønsker den. Det inneber at ei negativ vurdering anten kan skuldast at situasjonen er dårleg, eller det kan skuldast at forventingane er for høge. Difor bør alle vurderingar innehalde ein dokumentasjon av premissane i vurderinga og ikkje berre sjølv resultatet av vurderinga. Som forskarar bør vi vere bevisste at desse og andre

mekanismer er i funksjon, og vi bør sette i verk handlingar for å motverke konsekvensane av dei.

Når det gjeld andre si forskning som kjelde for mitt arbeid, vil eg spesielt trekke fram at arbeidet inneheld mange eigne omsettingar av engelsk litteratur der eg kan ha misforstått kjeldene og dermed omsett feil eller unøyaktig. Eit alternativ til omsetting kunne vere å referere desse kjeldene på originalspråket. Det hadde truleg gjort det enklare for meg, men eg veit at då hadde ikkje arbeidet vore like lett tilgjengeleg for den gjennomsnittlege norske planleggaren. Eg nytta standard referanseteknikkar slik at det er muleg for andre å kontrollere korleis eg har nytta kjeldene.

Generelt vurderer eg sekundærdata som forskingsarbeid, offentleg statistikk og offentlege dokument som meir pålitelege enn lokalaviser. Sistnemnde har ofte førstnemnde som kjelde, men brukar gjerne journalistiske verkemiddel for å gi framstillinga ei bestemt vikling, trekke fram det sensasjonelle m.m. Difor har eg nytta aviser som kjelder med varsemd, og om muleg sjekka den med kjelda journalisten har nytta. Offentlege dokument gir som regel eit bilde av det formelle avgjerdsgrunnlaget og utfallet av den politiske handsaminga. Dei gir derimot ofte lite informasjon om korleis prosessen var og kvifor utfallet blei som det blei. På dette området kan ofte aviser og andre massemedia supplere informasjonen ein finn i offentlege dokument. Det same kan forskinga som normalt legg vekt på å omtale og forklare handlingar og hendingar som har gitt det aktuelle utfallet. Desse kjeldene kan difor supplere dei offentlege dokumenta, men ofte er det slik at ein sjølv må samle inn data for å få innsikt i prosessane.

Der er ofte eit problem at informantar i ein intervjusituasjon kan seie noko anna enn kva dei gjer og har gjort i verkelegheita. Dette kan mellom anna skuldast forgløyming, fortrenging, etterrasjonalisering og ønske om å framtre som dyktigare og viktigare enn det dei reelt sett er. Slike problem kan løysast ved å bruke informantar som kan supplere og korrigere kvarandre. Eg har intervjuet relativt få. Bruken av fleire kjelder kan til ein viss grad auke reliabiliteten til datainnsamlinga, men eg kjem ikkje utanom at dei data eg samlar, bruker og trekker fram i rapporteringa, i stor grad er avhengige av min person. Det vil seie at mine verdiar, interesser, behov m.m. innverkar på forskinga og forskingsresultatet. Denne mangelen på reliabilitet er ein av grunnane til at eg finn det naturleg å utvide Cook og Campbell sine validitetskrav (statistisk, intern, omgrep og eksternt) med Habermas sine validitetskrav til kommunikative handlingar (sant, oppriktig, riktig og forståeleg). Eg viser til drøftinga av dette nedafor.

Vurdering av validitet

Statistisk konklusjonsvaliditet

I søkinga etter kausale samband startar ein ofte med ein observert samvariasjon mellom to variablar, men ønsker ofte å finne kva veg verknaden går og ikkje minst kor sterk påverkinga er mellom årsaksvariabelen og effektvariabelen. Det vil seie å finne eit uttrykk for kor mykje ein uavhengig variabel påverkar endringar i ein avhengig variabel. Dersom ein har reliable talfesta målingar, kan ein nytte statistikk til å påvise slike samvariasjonar, retninga og styrken i dei (statistisk kausal validitet). Eg går ikkje nærare inn på denne forma for validitet, fordi eg ikkje har samla primærdata som har blitt testa for statistisk samvariasjon. Ei anna sak er at eg har nytta konklusjonar frå slik forskning. Eg meiner at det ligg utan for arbeidet mitt å gå i detalj om dette, men vil påpeike at det pålegg alle forskarar ei plikt til å utøve kjeldekritikk for å unngå at ein bruker resultat av dårleg forskning.

Vurdering av intern (logisk) validitet

Intern validitet omhandlar spørsmålet om det verkeleg er slik at det ein definerer som årsaksvariabel, påverkar effektvariabelen. Det vil seie å unngå å trekke falske positive eller negative konklusjonar om hypotesar om kausale samband mellom to variablar (Cook og Campbell 1979:80). Den viktigaste trusselen er at ein ikkje avdekkjer såkalla spuriøse samanhengar, det vil seie at ein konstaterer samvariasjon mellom to variablar utan å avdekke at denne samvariasjonen skuldast ein tredje variabel.

Mange forskarar er skeptiske til planlegging som reiskap for samfunnsending. Andre, og meg sjølv inkludert, "trur" på planlegging. Begge posisjonane kan isolert sett vere feil, men eg meiner det finst ein logikk i posisjonane som kan forklare skilnaden. Den første posisjonen tek utgangspunkt i planlegging som ein instrumentell og fagleg dominert aktivitet, og konkluderer rimeleg nok med at denne rasjonaliteten ikkje stemmer overeins med den politiske, og at planlegginga i liten grad påverkar danninga av politikk (Faludi 1986, Kleven 1990, Flyvbjerg 1993). Planlegginga blir frå denne ståstaden det rasjonelle, medan politikken blir det irrasjonelle. Maktutøvinga som ein alltid finn innslag av i politikken, blir planleggingas "mørke side" (Flyvbjerg 1996, Flyvbjerg og Richardson 1998). Frå ein slik ståstad blir det rimeleg å akseptere at planlegginga har liten eller ingen effekt på samfunnsutviklinga. Men fordi ein skil klart mellom planlegging og politikk, seier ein dermed ikkje at politikk ikkje har effekt på samfunnsplanlegging.

Den andre posisjonen tar utgangspunkt i samfunnsutviklinga og politiske prosessar og legg til grunn at dersom ein har innsikt i desse, kan ein utnytte og tilpasse planlegginga som eit reiskap for å knyte meningsfulle samanhengar mellom tilgjengeleg kunnskap og handling (Friedmann 1987 og 1992, Forester 1993, Dryzek 1990, Sager 1990). Sett frå denne synsstanden blir planlegging ein demokratisk reiskap til å opplyse og å maktstyrke deltakarane i politiske prosessar. Frå ein slik ståstad blir det rimeleg å legge til grunn at planlegging er ein reiskap til politisk viljesdanning, men samstundes som planlegging blir oppfatta som politikk, vil ein poengtere at politikk er meir enn planlegging. I denne posisjonen står ein i fare for å trekke konklusjonar om at samfunnsplanlegginga har effekt på samfunnsutviklinga, medan det eigentleg er politikken som påverkar utviklinga og det er uklart i kva grad planlegginga påverkar politikken. Med andre ord, ein står i fare for å akseptere ein spuriøs samheng mellom samfunnsplanlegginga og samfunnsutviklinga.

Sjølv om eg har min ståstad i sistnemnde perspektiv, prøver eg å dra med mykje av tankegodset frå det førstnemnde. Vidare prøver eg å argumentere for at planlegging kan vere reiskap både for politikkskaping og politikkgjennomføring, og at planleggingsreiskap for å skape politikk bør vere prega av kommunikativ rasjonalitet og at plangjennomføringa meir kan vere instrumentell (Amdam 1997a). Ved å kombinere den kommunikative og instrumentelle planlegginga i det vi kallar legitimerande prosessar, prøver eg å forhalde meg til dei to ståstadene.

Her står vi i forkinga overfor dei same utfordringane som i planlegginga. Det er oftast greit å knyte samanhengar mellom innsats, produksjon og produkt, men dei store vanskaner og uvissa viser seg når vi skal knyte samanhengar mellom desse til effektar, konsekvensar og resultat. Her kjem også inn at sjølv om ein observerer samvariasjon, kan samanhengen vere spuriøs. Det vil seie at det ikkje er nokon kausal samheng mellom dei. Generelt kan truslar mot intern validitet motverkast med å trekke tilfeldige utval av informantar, forsøk, case m.m. men ein slik randomisert framgangsmåte kan ikkje motverke alle former for truslar mot den interne validiteten (Cook og Campbell 1979).

I arbeidet har eg ikkje nytta framgangsmåten med å *randomisere* datautvalet. Tvert imot er utvalet selektivt til dømes når det gjeld val av case-studiar. I dette ligg ein openbar svakheit i høve til intern validitet. Men eg vil også hevde at nettopp denne *heterogeniteten* til utvalet kan bidra til å motverke truslane mot den interne validiteten. Eg minner om at eg under drøftinga av representativitet påpeikte at case-studia som arbeidet bygger på, har utspelt seg i ulike kontekstar og til ulike tidspunkt. Det kan vere ein svakheit i høve til representativitet, men kan vere ein styrke i høve til intern validitet. Når situasjonen er slik at forskinga på tvers av ulike kontekstar viser stor grad av samanfall i kunnskap om korleis prosessar fungerer, tyder det på ein valid relasjon mellom årsak og verknad, det vil seie mellom planlegging som årsaksvariabel og lokal- og regional utvikling som effektvariabel. Vidare er det slik at case-studia som rapporterer mislykka plan- og utviklingsarbeid, underbygger den same prosess-kunnskapen. Det vil seie at kunnskapen *kongruerer* i retning av ein bodskap om kva som fornuftig og ikkje fornuftig grep på planlegginga dersom ein med rimeleg grad av sannsyn skal produsere ei ønskt utvikling.

I case-studiar er det vanleg å samle inn data om prosjekta med å intervju sentrale aktørar om måla for arbeidet, ressursinnsatsen, prosessen, produkta og effektar. Det er rimeleg å rekne med at desse informantane lett blir for positive i si vurdering fordi dei har eit sterkt eigedomstilhøve til plan- og utviklingsarbeidet. Ei løysing på dette kan vere at ein intervjuar personar som ikkje har eit slikt eigedomstilhøve, men då får ein det problemet at dei kjenner for lite til sjølve plan- og utviklingsarbeidet til å kunne uttale seg. For å motverke denne trusselen mot den interne validiteten har eg nytte ulike datakjelder. For det første gjekk eg breitt ut og granska relevant forskning om regionen. Vidare studerte eg inngående dei relevante plan- og rapporteringsdokumenta til kommunen, regionen, fylka m.m. før eg foretok intervju med sentrale personar i prosessane.

Vurderingar av omgrepsvaliditet

Ifølgje Cook og Campbell (1976: 238) er omgrepsvaliditet (construct validity) på same måte som intern validitet knytt til forveksling, men her er ikkje forvekslinga knytt til spuriøsitet, men til kva omgrep ein nyttar på variablane. Meir konkret vil det seie mulegheiten for at den operasjonelle definisjonen av årsak og verknad kan gjerast på meir enn ein måte. Høg grad av omgrepsvaliditet oppnår ein ved å ha klare definisjonar og operasjonaliseringar av årsaks- og effektvariablane. Eit klassisk eksempel på trussel mot omgrepsvaliditeten er den såkalla *forsøkseffekten* som kanskje er mest kjent som Hawthorne-effekten. Det vil seie at ein har operasjonalisert omgrepa årsak og verknad, men har ikkje teke med i operasjonaliseringa av årsaksvariabelen at sjølve forsøket kan vere positivt korrelert til effekten. I dette kan også ligge at ein ikkje har operasjonalisert verknadsvariabelen med mulege ikkje-intenderte effektar. Låg omgrepsvaliditet vil, med føresetnaden at ein nyttar gode måleinstrument, kome til syne ved ulike måleresultat ved gjentekne målingar fordi ein måler årsaker og verknader som ikkje er tekne med i dei operasjonaliserte omgrepa av variablane.

I mitt arbeid her er ingen av omgrepa klart definerte og operasjonliserte i utgangspunktet. Difor legg eg mykje arbeid i å drøfte korleis desse kan oppfattast, og eg gir mi begrunna definering og opearsjonalisering. Vidare legg eg i intervju stor vekt på at informantane definerer korleis dei oppfattar omgrepa.

Vurdering av ekstern validitet

Å gjere generaliseringar frå datautvalet til eller mellom andre tidspunkt, situasjonar og personar er essensen i ekstern validitet (Cook og Campbell 1979:81). I forhold til dette kravet vil eg hevde at arbeidet mitt ikkje generelt gir grunnlag for å hevde at oppfyljing av krav eg stiller til ein legitimerande prosess i alle tilfelle, vil bidra til legitimering av den planleggande organisasjonen og samfunnet. Det vil alltid vere slik at regionar som planleggande og politiske aktørar er ulike, dei har ulike føresetnader for å vere aktørar som kan påverke utviklinga, og vilkåra kan endre seg over tid. Dette gjeld både når ein samanliknar regionar i landet vårt, ikkje minst når ein samanliknar regionar her med regionar i andre land. Dermed står ein overfor problemet med å overføre kunnskap frå eit tidspunkt og ein omgivnad til eit anna tidspunkt og ein annan omgivnad.

For forskinga som bygger på samanstilling av case-studiar, inneber dette at ein må vere forsiktig med ukritisk å overføre oppskrifter på suksess frå ein stad til ein annan. Vidare inneber dette at ein må vere grundig i omtalen av rammene rundt vellykka og mindre vellykka plan- og utviklingsarbeid. Det vil alltid vere gjensidige samanhengar mellom aktørane og strukturane dei arbeider innafor, difor kan også aktørar som opptreer likt i ulike situasjonar, bidra til vidt forskjellige resultat.

Mot dette synet kan hevdast at dersom ein på tvers av case-studiar og ulike kontekstar og tidspunkt kan finne ein kjerne av kunnskap som går igjen frå gransking til gransking, kan nettopp heterogeniteten i granskingane gi ein auka ekstern validitet. Etter mi vurdering viser arbeidet mitt nettopp dette. Det er på tvers av case-studia muleg å identifisere prosesserfaringar som går igjen frå gransking til granskinga. Desse prosesserfaringane kan imidlertid ikkje samlast i ei enkel oppskrift som andre utan vidare vil forstå og bruke rett. ”Oppskrifta” er meir ein kompetanse som deltakarar oppnår gjennom erfaringsbasert læring. Denne kompetansen går ut på å forstå det spesielle i kvar einskild situasjon og å velje plan- og utviklingsreiskap som er eigna til å takle den aktuelle situasjonen. Det er vidare slik at fordi denne kompetansen viser seg nyttig, vil bruken av den kunne vere med å vise at den har ekstern validitet. Det vil seie at teoribygginga som har skjedd gjennom tidlegare samanstilling av case-studiane, blir testa og modifisert gjennom den praksisen som nyttar teorien som rettesnor.

Vurdering av kommunikative validitetskrav

Omgrepet validitet slik eg har nytta det så langt refererer til sanne og ikkje sanne samanhengar mellom variablar, dette omfattar også kausale samanhengar mellom årsak og verknad. Ein kan i samfunnsforskninga sjeldan avgjere eintydig at samanhengar er heilt sanne eller ikkje: Det ein kan seie, er at samhengane er tilnærma sanne, eller at det er sannsynlege samanhengar (Cook og Campbell 1979: 37).

Eg oppfattar sjølve rapporteringa av forskingsprosessen som ein kommunikativ prosess mellom meg som forfattar og lesarane, og mellom meg som forelesar og tilhøyrarane. I arbeidet med denne rapporten har eg difor latt meg disiplinere av Habermas sine grunnleggande krav til den tvangfrie diskursen basert på grunngevingstvang og maktlikevekt. Det vil konkret seie at avhandlinga som ei kommunikativ handling bør tilfredsstillе validitetskrava om å vere *faktisk sann*, *intensjonalt oppriktig*, *moralsk riktig* og *samanhengande forståeleg* (Habermas 1984 og 1987, Forester 1993:158).

Det eg skriv, skal vere faktisk sant

Dette validitetskravet inneber at det eg skriv skal kunne sjekkast i forhold til å vere sant eller falskt. Når det gjeld usanne faktaopplysningar og forklaringar, viser eg til drøftinga av validitet ovafor. Når det gjeld mistolkingar, kan det vere ei stor feilkjelde i dette arbeidet. Eg viser til drøftinga av dette ovafor i kapitlet om reliabilitet.

Det eg skriv, skal vere intensjonalt oppriktig

At det eg skriv, skal vere *intensjonalt oppriktig*, oppfattar eg som eit krav om at det eg skriv, skal vere ekte og oppriktig meint og ikkje vere drive fram av skjulte motiv. Det vil seie at eg korkje bør vere ironisk, satirisk eller ta på med rolla som djevelens advokat. Eg har difor i gjennomføringa av prosjektet lagt vekt på å formidle formålet med arbeidet.

Det eg skriv, skal vere moralsk riktig

Kravet om at det eg skriv skal vere *moralsk riktig*, inneber at det skal kunne sjekkast i forhold til verdiar og normer. Eg har ovafor presisert at eg meiner at arbeida våre som samfunnsforskarar er prega av eigne verdiar og haldningar, og av skeivheiter i retning av utvalde perspektiv og teoriar. Difor har eg ovafor omtalt den læreprosessen eg sjølv har gått gjennom når de gjeld mi oppfatning av planlegging og mine verdistandpunkt. Eg legg elles ikkje skjul på at eg er av dei som vil distrikta vel, og at eg er overbevist om at regionar kan tilføre regionalt utviklingsarbeid viktige element.

Det eg skriv, skal vere samanhengande forståeleg

For det første skal det eg skriv, vere *samanhengande forståeleg*. Dette er eit grunnleggande krav til all kommunikativ handling, men i motsetning til munnleg kommunikasjon får ein ved skriftleg kommunikasjon ikkje den umiddelbare responsen frå mottakarane. Dette kan medføre at feiltolkingar av budskapet kan leve sitt eige liv utan å bli korrigererte. Eg prøver å unngå dette ved å skrive eit høveleg avansert språk og ved å definere dei mest sentrale orda og uttrykka som eg bruker. Ei stor feilkjelde for forståinga er vidare at eg presenterer brotstykke av tekstar og utsegner som er henta frå ein annan samanheng, og difor kan framstå som uforståelege i den nye samanhengen dei blir presenterte.

Til slutt vil eg halde fram at spørsmåla om validiteten til dette arbeidet, ikkje kan avgjerast av meg åleine, men kan berre vekse fram i ein kommunikativ prosess med andre. Til sjuande og sist står eg i alle høve attende med det overordna metodekravet om å argumentere på ein open måte slik at andre kan sjekke kjeldene, logikken, verdiane og konklusjonane. Dersom det skulle kome fram at eg har oversett vesentlege bidrag, mistolka eller misbrukt bidrag frå andre, så har det i alle fall ikkje vore intendert.

Referansar

- Aalbu, H., Hallin, G. og Mariussen, Å. 1999: *When policy regimes meet: Structural funds in the Nordic countries 1994-99*. Nordregio R1999:3. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Aars, J. og Offerdal, A. 1998: *Erfaringar og resultat fra en deliberativ folkehøring*. Bergen: SEFOS/Institutt for administrasjon og organisasjonsvitskap. Universitetet i Bergen.
- Adizes, I. 1980: *Ledelsens fallgruver og hvordan man unngår dem*. Oslo: Hjemmet Fagpresseforlaget.
- Alexander, E. 2000: "Rationality revisited: Planning paradigms in a post-postmodernist perspective". *Journal of planning education and research* 19: 242-256.
- Alexander, E.R. 1984: "After rationality, what? A review of responses to paradigm breakdown". *Journal of the American Planning Association Winter* 1984: 62-69.
- Algotsson K.-G. 2001: "From majoritarian democracy to vertical separation of powers: Sweden and the European Union", *Scandinavian Political Studies* 21.1: 51-65.
- Amdam, J. , Dyrhol, I. og Mattland Olsen, G. 1996: *Evaluering av Ålesundregionens Utviklingskontor*. Arbeidsrapport nr. 26. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Amdam, J. 1988: *Idear for regional utvikling i Ålesundregionen*. Arbeidsrapport nr. V 8805. Volda: Møreforskning.
- Amdam, J. 1996: *Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland*. Forskningsrapport nr. 20. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Amdam, J. og Amdam, R. 2000: *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, J. og Glosvik, Ø. 1997: *Programarbeid og partnerskap i praksis – erfaringar frå Sogn og Fjordane*. Vestlandsforskning rapport nr. 5/97. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Amdam, J. og Tobro, R. 1993: *Industriregion også i framtida?* Sluttrapport frå framtidsanalysen for Ålesundregionen. Volda: Møreforskning.
- Amdam, J. og Veggeland, N. 1991: *Teorier om samfunnsplanlegging. En teoretisk introduksjon for planlegging av samfunnsending*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J. og Veggeland, N. 1998: *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. , Isaksen, A. og Mattland Olsen, G. 1995: *Regionalpolitikk og bygdeutvikling*. Oslo: Det Norske 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. 1997c: "Empowerment planning in local communities", *International Planning Studies* 2,3: 329-345.
- Amdam, R. 1998: *Metode-essay*. Notat 14/98. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Amdam, R. 2001a: "Empowering new regional political institutions - a Norwegian case", *Journal of Planning Theory and Practice* 2,2.
- Amdam, R. 2001b: "Territoriell og sektoriell samfunnsplanlegging – mot ei todeling", *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift*. 32, mai: 27-44.
- Amdam, R. 2002a: "Sectoral versus territorial regional planning and development in Norway", *Journal of European Planning Studies*, 10,1: 99-112.
- Amdam, R. 2002b: *Multi-actor planning in Norwegian regional policy*. Notat 10/2002. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.

- Amdam, R. og Tangen, G. 2001: *Haram kommune i partnerskap – Evaluering av prosjektet Haram på kartet*. Forskningsrapport nr. 48. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda
- Amdam, R., Amdam, J., Holsen, T. og Vike, H. 1998: *Å samordne gjennom samtale*. Arbeidsrapport nr. 49. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amin, A., 1999: "An institutional perspective on regional economic development". *International Journal of Urban and Regional research*, 23.2: 365-378.
- Amin, A. og Thrift, N. 1995: "Globalization, institutional "thickness" and the local economy" economy", i Healey, P. mfl: *Managing cities: the urban context*. London: John Wiley & Sons Ltd.
- Amin, A., Charles, D.R. og Howells, J. 1992: "Corporate restructuring and the potential for regional cohesion in the new Europe", *Regional Studies*, Vol. 26: 319-331.
- Amnå, E. 2000: "Towards a new concept of local self-government?" i Amnå, E. og Montin, S. *Towards a new concept of local self-government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbo, P. 1989: *Prosjektmakeriets logikk*. Diskusjonsnotat. Tromsø: Forut.
- Asheim, B.T. 1996: "Industrial Districts as "Learning Regions": a Condition for Prosperity", *European Planning Studies* 4,4: 379-400.
- Asheim, B.T. og Dunford, M. 1997: "Regional futures", *Regional Studies* 31.5: 445-455.
- Asheim, B.T. og Isaksen, A. 1997: "Regionale innovasjonssystemer - en teoretisk diskusjon", i Isaksen, A. (red.) *Innovasjoner næringsutvikling og næringspolitikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Astley and Van de Ven 1983: "Central Perspectives and Debates in Organization Theory", *Administrative Science Quarterly* 28:245-273.
- Axelrod, R. 1984: *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Bache, I. og Olsson, J. 2001: "Legitimacy through partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden", *Scandinavian Political Studies* 24, 3: 215-237.
- Baldersheim, H. 1997: "Slik blir fylkeskommunen fornya: Fylkeskommunane i "Regionanes Europa"", i Baldersheim, H. (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Baldersheim, H. 2000: *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Forskningsrapport 1/2000. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Baldersheim, H. og Ståhlberg, K. (eds) 1999: *Nordic Region-Building in a European perspective*. Ashgate: Aldershot.
- Banfield, E.C. 1973 (1959): "Ends and Means in Planning", i Faludi, A. (ed.): *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Bateson, G. 1985 (1972): *Steps to an ecology of mind*. New York: Ballantine Books.
- Bennett, R.J. og McCoshan, A. 1993: *Enterprise and human resource development. Local capacity building*. London: Paul Chapman Publishing.
- Berg, P. O. 2000: *Uforutsette regionale konsekvenser av statlig fristilling*. Reprint 2/2000. Bodø: Høgskolen i Bodø.
- Berrefjord, O. og Hernes, G. 1978: "Marknadsforvitring og statsbygging", i Hernes, G. (red.) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Bjerve, P.J. 1989: *Økonomisk planlegging og politikk*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bogason, P. *Public policy and local governance. Institutions in postmodern society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bolan, R.S. 1980: "The practitioner as theorist. The phenomenology of the professional episode", *Journal of the American Planning Association* 46, 3: 261-274.
- Brusco, S. 1990: *Small firms and the provision of real services*. Discussion paper for the workshop, "Flexible Specialisation in Europe", 25-26 October 1990, Zürich.

- Bryson, J.N. og Roering, W.D. 1987: "Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector", *Journal of the American Planning Association* 53, 1: 9-22.
- Bukve, O. 1997: *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. 1998: "Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktspolitikk eller næringspolitikk", i Baldersheim, H. (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. 2002: *Funksjonsfordelingsstrid og regionaliseringsinitiativ. Mot ein norsk regionalisme?* Paper til NOPSA - XIII Nordiske Statskundskabskongress Aalborg 15. – 17. august 2002. Workshop 18: Nätverkspolitikk och regional utveckling.
- Burns, T. og Stalker, G.M. 1961: *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.) 2001: *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bærenholdt, J.O. 2002: *Coping strategies and regional policies – social capital in the Nordic periphery*. Nordregio R2002:4. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Böhme, K. 2002: *Nordic Echoes of European spatial planning*. Nordregio R2002:8. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Camagni, R.P. 1995: "The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions", *Journal of the Regional Science Association International* 74, 4: 317-340.
- Cameron, G., Danson, M. og Halkier H. 2000: "Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives", i Danson, M., Halkier H., og Cameron, G. (ed.): *Governance, Institutional Change and Regional development*. Ashgate. Aldershot.
- Campbell, D. T. og Stanley, J. C. 1966: *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Castells, M. 1996: *The Rise of the Network Society*. Oxford: Basil Blackwell.
- Christensen, K.S. 1985: "Coping with Uncertainty in Planning", *Journal of the American Planning Association* 51, 1: 63-73.
- Cochrane, A. 1993: *Whatever happened to local government?* Buckingham: Harvester/Wheatsheaf.
- Coleman, J. S. 1990: *Foundations of social theory*. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Cook, T. D. og Campbell, D. T. 1976: "The design and conduct of quasi-experiments and true experiments in field settings", i M. Dunnette (red.) *Handbook of industrial and organizational psychology*. Skokie, Ill.: Rand McNally.
- Cook, T. D. og Campbell, D. T. 1979: *Quasi-Experimentation. Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Davidoff, P. 1973: "Advocacy and pluralism in Planning Behaviour", i Faludi, A. (red.) *A reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Denzin, N. K. 1970: *Strategies of Multiple Triangulation. The Research Act in Sociology*. London: Butterworths.
- Dryzek, J. S. 1990: *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duncan, R.B. 1972: "The characteristics of organizational environments and perceived environment uncertainty", *Administrative Science Quarterly* 1972: 273-291.
- Duncan, R.B. 1973: "Multiple decision-making structures in adapting to environmental uncertainty: The impact on organizational effectiveness", *Human Relations* 26: 273-291.
- Dunford, M.F. 1994: "Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union", *European Urban og Regional Studies* 1, 2: 95-114.
- Dunford, M. og Kafkalas, G. 1992: "The global-local interplay, corporate geographies and spatial development strategies in Europe", i *Cities and regions in the new Europe*:

- the global-local interplay and spatial development strategies*. London: Belhaven Press.
- Egeberg, M., Olsen, J.P. og Sætren, H. 1978: "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", i Olsen, J.P. (red.): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Eisenhardt, K.M. 1989: "Building Theories from Case Study", *Academy of Management Review* 14,4: 532-550.
- Elster, J. (1983): *Sour Grapes*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Elster, J. 1982: "Marxism, functionalism, and game theory", *Theory and Society* 11: 453-482.
- Elster, J. 1989: *The cement of society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, E.O. 1993a: *Den offentlige dimensjonen. Verdier og styring i offentlig sektor*. Tromsø/Bergen: Tano.
- Eriksen, E.O. 1993b: *Grenser for staten?* Oslo: Universitetsforlaget.
- 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.
- Eriksen, E.O. og Weigård, J. 1999: *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Etzioni, A. 1986: "Mixed-scanning revisited", *Public Administration Review* 46, 1: 8-14.
- Etzioni, A. 1988: *The Moral Dimension. Toward a New Economics*. London og New York: The Free Press.
- Etzioni, A. 1993: *The spirit of community: the reinvention of American society*. New York: Touchstone.
- Falleth, E. I. og Stokke, K. B. 2000: "Kommuneplanlegging - statlige intensjoner og lokal praksis", *Plan* 3/2000: 4-9.
- Falleth, E. og Johnsen, V. 1996: *Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996-1999*. NIBR-rapport 1996:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Faludi, A. 1986: *Critical Rationalism and Planning Methodology*. London: Pion.
- Farsund, A. A., Leknes, E. og Årethun, T. 2002: *Vestlandsutredningen*. Rapport RF 2002/004. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Flyvbjerg, B. 1993: *Rationalitet og Magt*. Bind 1 og 2. Odense: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B. 1996: "The dark side of planning: 'rationality and realrationalitat'", i
- Flyvbjerg, B. og Richardson, T. 1998: *In search of the dark side of planning theory*. Paper for the Planning Theory Conference. Oxford: Oxford Brooks University.
- Forester, J. 1987: "Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local land Use Regulation", *Journal of the American Planning Association*. Summer 1987: 303-314.
- Forester, J. 1993: *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany NY: University of New York Press.
- Friedmann, J. 1973: *Retracing America. A Theory of Transactive Planning*. Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday.
- Friedmann, J. 1978: "Epistemology of Social Practice: A critique of objective knowledge", *Theory and Society* 6: 75-92.
- Friedmann, J. 1987: *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Friedmann, J. 1992: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA og Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Friedmann, J. og Weaver, C. 1979: *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. London: Edward Arnold.
- From, J. og Stava, P. 1985: *Regional planlegging - kunsten å ro utan årer*. NordREFO. Oslo: Nordisk institutt for regionalpolitisk forskning.
- Galtung, J. 1974: *Fred, vold og imperialisme*. Oslo: Dreyer.

- Galtung, J. 1975: *Self-reliance and global interdependence*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Galtung, J. 1980: *The True Worlds. A Transnational perspective*. New York: Free Press.
- Galtung, J., O'Brien, P. og Preiswerk, R. (red.) 1980: *Self Reliance: A strategy for Development*. London: Bogle-L'Overture.
- Geoff, V., Hull, A., Healey, P. og Davoudi, S. 2000: *Planning, governance and spatial strategy in Britain. An institutional analysis*. London: Macmillan Press.
- Giddens, A. 1984: *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1990: *The Consequences of Modernity*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Giddens, A. 1991: *Modernity and self identity – self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1997: *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax Forlag.
- Giddens, A. 1999: *Den tredje vei : fornyelsen av sosialdemokratiet*; oversatt av Tone Margaret Anderssen. Oslo : Pax.
- Glosvik, Ø. 2000: *I grenselandet. Læring mellom stat og kommune*. Rapport nr. 75/2000. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Glosvik, Ø. 2002: *Levande bygdeutvikling*. Rapport 4/2002. Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Habermas, J. 1975: *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- 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.
- Hagen, R. 1995: *Rasjonell solidaritet*. Avhandling til graden Doktor Philosophiae. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Hagen, R. 1996: "Rational choice", i Andersen H. og Kaspersen L.B. (red.): *Klassisk og moderne samfunnsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hajer, M. and Zonneveld, W. 2000: "Spatial planning in the network society – rethinking the principles of planning in the Netherlands", *European Planning Studies* 8,3: 337-355.
- Halkier, H og Danson, M. 1996: *Regional development agencies in Western Europe. A survey of key Characteristics and trends*. Aalborg: European Research Unit, Aalborg University.
- Halvorsen, K. 1998: *Kontrakter i norsk regional planlegging?* NIBR-notat 1998:120. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hansen, J.C. 1987: Regional ubalanse - teori, metode og ideologi. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 28: 3-32.
- Hansen, J.C. og Selstad, T. 1999: *Regional omstilling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hardin, G. 1968: "The tragedy of the commons", *Science* 162: 1243-1248.
- Hardin, G. 1982: *Collective action*. Baltimore og London: The Johns Hopkins University Press.
- Hayek, F.A. von 1944: *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F.A. von 1960: *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F.A. von 1988: *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. London: Routledge.
- Healey, P. 1997: *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. LTD. London: Macmillan Press.
- Healey, P. 1999: *Institutional capacity-building, urban planning and urban regenerating projects*. Paper presented at the XII AESOP Congress. Aveiro: University of Aveiro.

- 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. Hannover 19-21 April 2001.
- Hellström, E., Johansson, B., Lesjø, T., Olsen, H.P., Schöldberg, P., Snekkestad, J. og Tangen, O. 2001: *Fungerande partnerskap för regional utveckling*. Nordregio working paper 2001:9. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Hernes, G. 1978: "Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon", i Hernes, G. (red.) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hersvik, I.M. (1999): *Nettverk mellom private og offentlige aktører*. SNF-arbeidsnotat nr. 50 1999. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Higdem, U. 2001: *Visjoner i virkeligheten. Kan arbeidet med visjoner bidra til økt legitimitet i samfunnsplanlegging?*. Mastergradsoppgåve. Volda: Høgskulen i Volda.
- Hirst, P. og J. Zeitlin 1992: "Flexible specialization versus post-fordism. Theory, evidence, and policy implications", i Storper, M. og Scott, A.J (red.): *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London og New York: Routledge.
- Hjern, B. og Porter, D.O. 1981: "Implementation structures: A new unit of administrative analysis", *Organization Studies* 2: 211-227.
- Holme, I.M. og Solvang, B.K. 1986: *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano.
- Holsen, T. 2000: "Dersom §20-1 er svaret, kanskje spørsmålet heller burde vært?", *Plan* 3/2000: 16-23.
- Hudson, B.M. 1979: "Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions", *Journal of the American Planning Association* 45, 4: 387-398.
- Juvkam, D. 2000: *Potensielle og faktiske pendlingsregioner: en regioninndeling og kommuneklassifisering*. NIBR-notat; 2000:130. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Imrie, R.F. og Thomas, H. 1999: "Urban policy and the urban development corporations", i Imrie, R.F. og Thomas, H. (red.): *British urban policy and the urban development corporations*. 2nd edition. London: Paul Chapman Publishing
- Innes, J., Gruber, J., Thompson, R. og Neuman, M. 1994: *Co-ordinating growth and environmental management through consensus-building*. Report to the California policy seminar. Berkeley: University of California.
- Isaksen, A. og Spilling, O.R. 1996: *Regional utvikling og små bedrifter*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Isaksen, A. 1997a: "Mot en regional innovasjonspolitik", i Isaksen, A. (red.) *Innovasjoner næringsutvikling og næringspolitikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Isaksen, A. 1997b: "Regional Clusters and competitiveness: the Norwegian Case", *European Planning Studies*, 5: 65-76.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. 1997: *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsson, K. 1997: "Discursive will formation and the question of legitimacy in European politics", *Scandinavian Political Studies* 20,1: 69-90.
- Jentoft, S. 1987: "Allmenningens tragedie – statens ansvar?", *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 28: 369-390.
- Jessop, B. 1995a: "The regulation approach, governance and post-Fordism", *Economy and Society* 24: 307-334.
- Jessop, B. 1995b: "Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? Reflections on regulations, governance, and the welfare state", *Environment and Planning A* 27: 1613-1626.
- Jessop, B. 1997: "A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance", i Lauria, M. (red.)

- Reconstructing regime theory: regulating urban politics in a global economy*. London: Sage.
- Jick, T. 1979: "Mixing qualitative and quantitative methods. Triangulation in action", *Administrative Science Quarterly* 24: 602-611.
- Johannisson, B. og Spilling, O.R. 1983: *Strategier for lokal och regional självutveckling*. Oslo: NordREFO.
- Keating, M. 1993: "The politics of local economic development", *Urban Affairs Quarterly* 28:373-396.
- Keating, M. 1996: *The invention of regions. Political restructuring and territorial government in western Europe*. Oslo: Norwegian Nobel Institute.
- Keating, M. 1997: "The Political Economy of Regionalism", i Keating og Loughlin: *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass.
- Keating, M. og Loughlin, J. (eds) 1997: "Introduction", i Keating og Loughlin: *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass.
- Keynes, J.M. 1936: *The general theory of employment interest and money*. London: Macmillan.
- Kjellberg, F 1980: "Et perspektiv på utvikling av kommuneinstitusjonen", i Kjellberg, F. (red.) 1980: *Den kommunale virksomhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klosterman, R.E. 1985: "Arguments for and against planning", *Town Planning Review* 56: 5-20.
- KOU 1:98, 1998: *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling*. Hovedrapport fra et utvalg oppnevnt av KS. Oslo: Kommunenes Sentralforbund
- Lawrens, P.R. og Lorsch, J.W. 1967: *Organization and environment. Managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University.
- Leknes, E. 2002: *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Eksempler fra Vest- og Sørlandet*. Arbeidsnotat RF – 2002/151. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Lindblom, C.E. 1959: "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review* 19, 2: 79-88.
- Lipietz, A. 1993: "The local and the global. Regional individuality or interregionalism?", *Trans Institutional British Geography*, 18:8-18.
- Lukes, S. 1974: *Power: A radical view*. London: Macmillan.
- Lundvall, B.-Å. og Johnson, B. 1995: "The learning economy", *Journal of Industry Studies*, 1: 23-42.
- MacLeod, G. 1998: "In what sense a region? Place hybridity, symbolic shape, and institutional formation in (post-) modern Scotland", *Political Geography* 17,7: 833-863.
- 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.
- Macy, M. C. 1990: "Learning theory and the logic of critical mass", *American Sociological Review* 55: 808-826.
- Mandelbaum, S.J. mfl. (red.) 1996: *Explorations in planning theory*. Rutgers: Centre for Urban Policy Research.
- Manin, B. 1987: "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory* 15(3): 338-368.
- March, D. (ed.) 1998: "The development of the policy network approach", i March (ed.): *Comparing policy networks*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (red.) 1976: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Mariussen, Å. mfl. 2000: *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. R2000:5. Stockholm: Nordregio.
- Marshall, A. 1923: *Industry and Trade*. London: Macmillan.
- Meissner, R. 1999: *Evaluering av Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet (SAVOS)*. Rapport. Stavanger: Rogaland fylkeskommune.
- Miller, B. 1992: "Collective action and rational choice – place, community, and the limits to individual self-interest", *Economic Geography*, 68,1: 22-42.
- Mintzberg, H. 1979: *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Morgan, G. og Smircich, L. 1980: "The Case for Qualitative Research", *Academy of Management Review* 5, 4: 491-500.
- Morgan, K. 1997: "The learning region: Institutions, innovation and regional renewal", *Regional Studies*, 31: 491-503.
- Nelson, R.R. og Rosenberg, N. 1993: "Technical innovation and national systems", i Nelson, R.R. (red.): *National innovation systems. A comparative analysis*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Neyer, J. 2001: *Discourse and order – On the conditions of governance in non-hierarchical multi-level systems*. ARENA working papers. WP 01/19. Oslo: Arena. Universitetet i Oslo.
- Nilsson, J.-E. 1998: *Blomstrande näringsliv. Krafter och motkrafter bakom förändringar i europeiska och amerikanska regioner*. Stockholm: Kungliga Ingeniörsvetenskapsakademien.
- NOU 1982:3: *Maktutredningen. Sluttrapport*. Universitetsforlaget, Oslo.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2001:7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningslova. Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- OECD 2002: *Distributed public governance. Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD.
- Offerdal, A. 1992: *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Oinas, P. og Virkkala, S. 1997: "Learning, Competitiveness and Development. Reflections on the contemporary discourse on "Learning Regions", i Regional specialisation and local environment – learning and competitiveness". *NordRefo* 1997, 3: 263-276.
- Olsen, J.P. 1978: "Folkestyre, byråkrati og korporativisme", i Olsen, J.P. (red.) *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. 1988a: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. 1988b: *Administrative reforms and theories of organizations*. LOS-senter notat 88/31. Bergen: LOS-senteret.
- Olsen, J.P. 1991: "Byråkrati, marked og det gode samfunn", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 72, 4: 342-355.
- Olsen, J.P. 1996: "Norway: Slow learner - or another triumph of the tortoise?", i Olsen J.P. and Peters, B. Guy: *Lessons from experience*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olson, G. 1982: Planleggingens øye, i Veggeland, N. red. (1982): *Planleggingens muligheter 2*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olson, M. 1965: *The logic of collective action*. London: Oxford University Press.
- 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.
- Painter, J. og Goodwin, M. 1995: "Local governance and concrete research: investigating the uneven development og regulation", *Economy and Society* 24: 334-356.
- Parsons, T. 1949: *The structure of social action*. Glencoe, Ill. The Free Press.
- Parsons, T. 1951: *The Social System*. New York og London: The Free Press.

- Parsons, T. 1971: *The system of modern societies*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Pavitt, K. og Patel, P. 1991: "Large firms in the production of the world's technology: an important case of non-globalisation", *Journal of International Business Studies*, First Quarter: 1-21.
- Peck, J. 1995: "Moving and shaping: business elite state localism and urban privatism", *Progress in Human Geography* 19: 16-46.
- Peck, J. og Jones, M. 1995: "Training and enterprise councils: Schumpeterian workfare state, or what?", *Environment and planning A* 27: 1361-1396.
- Peck, J. og Tickell, A. 1995: "Business goes local: dissecting the 'business agenda' in Manchester", *International Journal of Urban and Regional Research*, 19: 55-78.
- Perroux, F. 1955/1970: Note on the Concept of "Growth Poles", i McKee, D. L., Dean, R. D. og Leahy, W. H. (eds.) 1970: *Regional Economics: Theory and Practice*. The Free Press, New York.
- Peters, G. 1999: "Institutional Theory and Administrative Reform", i Egeberg, M. og Lægroid, P. (eds): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Petersson, O. 1999: "Political Institutions and Democratic Citizenship", i Egeberg, M. og Lægroid, P. (eds): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pierre, J. og Peters B.G. 2000: *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Piore, M.J. og C.F. Sabel 1984: *The Second Industrial Divide: Possibilities and Prosperities*. New York: Basic Books.
- Ploeger, R. 1999: *Planning in the face of uneven economic development: an institutional research perspective*. Paper til AESOP konferansen. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Pløger, J. 2002: *Kommunikativ planlegging og demokrati - nye perspektiver i planforskningen*. NIBR-rapport 2002:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Poole, M.S. og A. H. Van de Ven 1989: "Using Paradox to Build Management and Organization Theories", *Academy of Management Review*. Vol. 14. No. 4. 563-578.
- Porter, M. 1990: *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Putnam, R.D. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Quinn, J.B. 1980: *Strategies for change: Logical incrementalism*. Homewood, Ill.: R.D. Irwin.
- Raco, M. 1999: *Institutional embeddedness, individuals and the new local governance in the UK*. Paper presented at XIII AESOP Congress. Bergen: University of Bergen.
- Reve, T., Lensberg, T. og Grønhaug, K. 1992: *Et konkurransedyktig Norge*. Bergen: Tano.
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia. Open University Press.
- Rokkan, S. 1957: "Statsvitenskapen og Political Science", i Dahl, S.(red.): *Nordisk Håndbok i bibliotek-kunnskap*. København: A. Hassings Forlag.
- Rokkan, S. og Urwin D.W. 1983: *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London: Sage.
- Rose, L. 2000: "Demokratiteori - forutsetninger og virkelighet", i Baldersheim, H. og Rose, L.E. (red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rundskriv T-2/98: *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*. Miljøverndepartementet.
- Rundskriv T-3/98: *Arbeidet med fylkesplanene*. Miljøverndepartementet.
- Røiseland, A. og Aarsæther, N. 1999: *Lokalsamfunn og demokrati - teoretisk og metodisk aspekt ved begrepet "sosial kapital"*. Utkast til artikkel. Tromsø: Universitetet i Tromsø og Nordlandsforskning.

- Sabatier, P.A. 1986: "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis", *Journal of Public Policy* 6: 21-48.
- Sager, T. 1990: *Communicate or Calculate. Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective*. NORDPLAN Dissertation 11. Stockholm: Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning.
- Sager, T. 1992: "Why plan? A Multi-Rationality Foundation for Planning", *Scandinavian Housing & Planning Research* 9: 129-147.
- Sager, T. 1993a: *Paradigms for Planning: A rationality-based classification*. Trondheim: Norwegian Institute of Technology.
- Sager, T. 1993b: *Dialogical Incrementalism*. Trondheim: Norwegian Institute of Technology
- Sager, T. 1993c: *Foucaults power/knowledge paradox and planning theory*. Trondheim: Norwegian Institute of Technology.
- Sanda, K.G. 2000: *Regionråd i Norge - hvem, hva, hvor?* Telemarksforskning rapport 167. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Scharpf, F.W. 2001: "Notes towards a theory of multilevel governing in Europe", *Scandinavian Political Studies* 24,1: 1-16.
- Schön, D. 1983: *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. London: Temple Smith.
- Schön, D. 1986: "Toward a new epistemology of practice", i Checkoway, B. (red.): *Strategic Perspectives of Planning Practice*. Lexington MA: Lexington Books.
- Schön, D. 1987: *Educating the Reflective Practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, W.R. 1995: *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications.
- Scott, W.R. 1998/1991: *Organizations. Rational, natural and open systems*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Selstad, T. 1997: "Femti år med regional politikk og planlegging", i Foss, O. og Selstad, T. *Regional arbeidsdeling*. Oslo: Tano Aschehoug
- Shaw, D., Roberts, P. og Walsh, J. 2000: "Regional planning and development in Europa: an introductory", i Shaw, D., Roberts, P. og Walsh, J. (eds.) *Regional planning and development in Europa*. Aldershot: Ashgate.
- Simon, H.A. 1976 (1945): *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Skelcher, C. 1998: *The appointed State. Quasi-governmental organizations and democracy*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Skirbekk, G. og Gilje, N. 1992: *Filosofihistorie 2*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slagstad, R. 1998: *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag
- Smith, A. 1937: *The Wealth of Nations*. New York: The Modern Library.
- Snickars, F., Olerup, B. og Persson, L. O. 2002: "Introduction", i Snickars, F., Olerup, B. og Persson, L. O. *Reshaping regional planning – a northern perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Sollund, M.J., Hollop, O. og Mariussen, Å. 1997: *Regionale program for næringsutvikling. En ex ante-evaluering av fylkenes kapittel 551-programmer for 1996*. Rapport 2/97. Bodø: Nordlandsforskning.
- Spilling, O.R. og Veggeland, N. 1981: *Foretaksstruktur og regional utvikling*. ODH skrifter 31. Lillehammer.
- Statistisk sentralbyrå 1994: *Standard for kommuneklassifisering 1994*. Norges offisielle statistikk ; C 192. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 29 (1996-97): *Regional planlegging og arealpolitikk*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 31 (1996-97): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2000-01): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet.

- St.meld. nr. 34 (2000-01): *Om distrikts- og regionalpolitikk*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2001-02): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stoker, G. 1997: "Public-private partnership and urban governance", i Stoker, G. (red.) *Partners in urban governance: European and American experience*. London: MacMillan.
- Stokke, K. 1999: *Politisk geografi*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Stone, C. 1989: *Regime politics: governing Atlanta 1946-88*. Lawrence KS: University Press of Kansas.
- Storper, M. 1995: "Competitiveness policy options: the technology-region connection", *Growth and Changes* 26: 285-308.
- Storper, M. 1997: *The regional world: Territorial development in a global economy*. New York: Guilford.
- Storper, M. og Scott, A.J. 1989: «The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes», i J. Wolch, og M. Dear (red.): *The Power of Geography: how territory shapes social life*. London: Unwin Hyman.
- Strand T. 1985: *Utkant og sentrum i det norske styringsverket. Om partnerskapen mellom stat og kommune*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Strand, T. 2001: *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- 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.
- Sørli, J.E. 1978: *Små industriforetaks tilgang til kapital i Distriktenes Utbyggingsfond*. Arbeidsnotat nr.5 IØI, Bergen
- Tangen, G. 1999: *Haram-modellen. Dokumentasjonsrapport for prosjektet "Haram på kartet"*. Arbeidsrapport nr. 71. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Taylor, M. 1987: *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. 2001: *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Udéhn, L. 1993: "Twenty- five years with the logic of collective action", *Acta Sociologica* 36: 239-261.
- Veggeland, N. 1983: "Bygger vi staten? Om blandingsadministrasjon og tiltaksrettet lokalforvaltning", i Nordhaug, O. og N. Veggeland (red.): *Makt i Norge. Hva gikk galt med maktutredningen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Veggeland, N. 2000: *Den nye regionalismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A. og Davoudi, S. 2000: *Planning, governance and spatial planning in Britain. An institutional analysis*. London: MacMillan Press.
- Weber, M. 1971 (1922): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Whiteley, P.F. 1995: "Rational Choice and political participation – evaluating the debate", *Political Research Quarterly* 1995, 1: 211-233.
- Wicken, O. 1997: "Regionenes industrialisering – et historisk perspektiv", i Isaksen, A. (red.) *Innovasjoner, næringsutvikling og næringspolitikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Yin, R. 1984: *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications.
- Zoete, P.R. 2000: *Towards informal levels in urban and regional planning*. Paper at the 14th AESOP congress, 18-23 July 2000. Brno, Czech Republic.
- Østerud, Ø. 1979: *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Östhol, A. og Svensson, B. 2002: "Introduction" og "Conclusions on regional partnership and institutional change in the Nordoc area", i Östhol, A. og Svensson, B. : *Partnership*

responses – regional governance in the Nordic states. Nordregio R2002:6. Stockholm:
Nordic Centre for Spatial Development.

Vedlegg

Prosjekt: Nye regionalpolitiske institusjonar og prosessar

Spørreguide

1 Opplysningar om informanten

Namn: _____

Fylke: _____

Kjønn: Mann Kvinne

Noverande funksjon/verv/stilling:

- Fylkesordfører/ Varafylkesordfører
- Opposisjonsleiar i fylkesutval/fylkesting
- Fylkesplanleggar/Tilsett i fylkeskommunen
- Fylkesmannen eller tilsett hos fylkesmannen
- Leiar/tilsett i SND
- Leiar/tilsett i næringslivsseksjonen i privat bank
- Leiar/tilsett ved NHO sitt regionkontor
- Leiar/tilsett ved LO sitt regionkontor
- Anna, i så fall kva: _____

Kva legg du i omgrepet regionalt plan- og utviklingsarbeid:

Kor god kjennskap har du til det regionale plan- og utviklingsarbeidet i området?

God Passe Dårlig

Kor mykje har du arbeidd med det regionale plan- og utviklingsarbeidet i området?

Har delteke mykje Har delteke litt Har ikkje delteke

Kor mange år har du delteke i det regionale plan- og utviklingsarbeidet? _____ år

2 Strategiske vendepunkt

Kva for eit strategisk vendepunkt vil du trekke fram som den mest betydningsfulle for den regionale utviklinga i ditt fylke dei siste 10-20 åra. Slike strategiske vendepunkt kan vere handlingar i form av vedtak om å utvikle regionale senter, bygge fastlandssamband, børsnotere hjørnesteinsbedrifter, eller hendingar som strukturendringar i næringsliv, samanbrot i marknader m.m.

Når den regionale historia skal skrivast for denne perioden, kva for ein person eller organisasjon skal då trekkast fram som den mest betydningsfulle for det aktuelle vendepunktet?

I kva grad var den regionale planlegginga i landsdelen, fylka eller kommunane på den tida delaktig i det strategiske vendepunktet?

3 Om aksept og legitimitet av plandokument

Basert på dine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, når det er usemje om den regionale utviklingspolitikken, kva vekt blir det då lagt på plandokumenta til følgjande aktørar	Svært stor	Stor	Både og	Liten	Svært liten	Veit ikkje
Organisert internasjonalt samarbeid som INTERREG						
Regjeringa/Stortinget						
Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke - SAVOS						
Fylkeskommunar						
Organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid						
Kommunar						
Departement og direktorat						
Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder						
Næringslivet og næringslivsorganisasjonar						
Evt. andre og i tilfelle kven?						

Evt. kommentar

4 Om mobilisering og strategisk planlegging

	Svært stor	Stor	Både og	Liten	Svært liten	Veit ikkje
Basert på dine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, kor stor makt har følgjande aktørar hatt til å <i>sette</i> saker på den regionale politiske dagsordenen						
Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid som INTERREG						
Regjeringa/Stortinget						
Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke -SAVOS						
Fylkeskommunane						
Organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid						
Kommunar						
Departement og direktorat						
Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder						
Næringslivet og næringslivsorganisasjonar						
Sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar						
Folkevalde på lokalt og regionalt nivå						
Folkevalde på sentralt nivå						
Aviser, radio, fjernsyn m.m.						
Evt. andre og i tilfelle kven?						

Evt. kommentar

5 Om organisering og taktisk planlegging

	Svært stor	Stor	Både og	Liten	Svært liten	Veit ikkje
Basert på din erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, kva makt har følgjande aktørar hatt til å <i>hindre</i> vedtak om regionale utviklingstiltak som elles har hatt brei støtte frå fleire andre aktørar (partnerskap)?						
Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid som INTERREG						
Regjeringa/Stortinget						
Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke -SAVOS						
Fylkeskommunane						
Organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid						
Kommunar						
Departement og direktorat						
Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemdar						
Næringslivet og næringslivsorganisasjonar						
Sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar						
Folkevalde på lokalt og regionalt nivå						
Folkevalde på sentralt nivå						
Aviser, radio, fjernsyn m.m.						
Evt. andre og i tilfelle kven?						

Evt. kommentar

6 Om gjennomføring og operativ planlegging

	Svært stor	Stor	Både og	Liten	Svært liten	Veit ikkje
Basert på dine erfaringar med regionalt plan- og utviklingsarbeid, i kva grad har følgjande aktørar gjennomført sine eller sin del av <i>vedtekne</i> regionale utviklingstiltak?						
Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid som INTERREG						
Regjeringa/Stortinget						
Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke						
Fylkeskommunane						
Organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid						
Kommunar						
Departement og direktorat						
Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder						
Næringslivet og næringslivsorganisasjonar						
Sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar						
Folkevalde på lokalt og regionalt nivå						
Folkevalde på sentralt nivå						
Aviser, radio, fjernsyn m.m.						
Evt. andre og i tilfelle kven?						

Evt. kommentar

7 Om læring og evaluering

Basert på dine erfaringar i kva grad har følgjande aktørar <i>styrkt</i> si makt i det regionale plan- og utviklingsarbeid dei siste 10-20 åra?	Svært stor	Stor	Både og	Liten	Svært liten	Veit ikkje
Internasjonalt regionalt utviklingsarbeid som INTERREG						
Regjeringa/Stortinget						
Organisert regionalt utviklingsarbeid mellom fylke						
Fylkeskommunane						
Organisert interkommunalt regionalt utviklingsarbeid						
Kommunar						
Departement og direktorat						
Fylkesmannen og statens regionale etatar og verksemder						
Næringslivet og næringslivsorganisasjonar						
Sivilsamfunnet og frivillige lag og organisasjonar						
Folkevalde på lokalt og regionalt nivå						
Folkevalde på sentralt nivå						
Aviser, radio, fjernsyn m.m.						
Evt. andre og i tilfelle kven?						

Evt. kommentar

8 Om demokrati og offentlegheit

	Før stor	Stor	Både og	Liten	For liten	Veit ikkje
I kva grad har folkevalde kontroll over det regionale plan- og utviklingsarbeidet slik det no fungerer?						
I kva grad påverkar offentlegheita gjennom mellom debatt i aviser, radio, fjernsyn m.m. det regionale plan- og utviklingsarbeidet?						

Evt. kommentar

9 Samla vurdering av fylkeskommunen som utviklingsaktør

Kva oppfattar du som styrke ved fylkeskommunen som regional utviklingsaktør?

Kva oppfattar du som svakheiter ved fylkeskommunen som regional utviklingsaktør?

Kva for endringar meiner du bør gjerast for å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør slik m.a. den siste meldinga om regionalpolitikken legg opp til?

Takk for svara.