

**ØF-notat nr. 13/2011**

# **Regional planstrategi**

**Oppsummering av erfaringer**

**av**

**Terje Skjeggedal  
Hans Olav Bråtå  
Ulla Higdem  
Tor Selstad**

# Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgskolestyrene/de regionale høgskolesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforskning sine viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

**ØF-notat nr. 13/2011**

# **Regional planstrategi**

**Oppsummering av erfaringer**

**av**

**Terje Skjeggedal  
Hans Olav Bråtå  
Ulla Higdem  
Tor selstad**



østLandsforskning

**Tittel:** Regional planstrategi. Oppsummering av erfaringer  
**Forfatter:** Terje Skjeggedal, Hans Olav Bråtå, Ulla Higdem og Tor Selstad  
**ØF-notat nr.:** 13/2011  
**ISSN nr.:** 0808-4653  
**Prosjektnummer:** 1059  
**Prosjektnavn:** Veileder regional planstrategi  
**Oppdragsgiver:** Miljøverndepartementet  
**Prosjektleder:** Tor Selstad  
**Referat:** Notatet inneholder oppsummering av erfaringer fra arbeidet med regionale planstrategier som bakgrunnsmateriale for å utarbeide forslag til veileder om regional planstrategi.

**Emneord:** Planlegging, region, plan- og bygningslov, planprosess

**Dato:** 31. mai 2011

**Antall sider:** 38

**Pris:** Kr 70,-

**Utgiver:** Østlandsforskning  
Postboks 223  
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00

Telefax 61 25 41 65

e-mail: [post@ostforsk.no](mailto:post@ostforsk.no)

<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

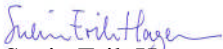
## Forord

Dette notatet er utarbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet, avdeling for regional planlegging. Notatet inneholder oppsummering av dokumentstudier og intervjuer som er gjennomført som en del av bakgrunns materialet for arbeidet med utkast til veileder for regional planstrategi. Formålet har først og fremst vært å få innsikt i erfaringer fra arbeidet med regionale planstrategier som bør formidles videre i veilederen. Notatet er derfor langt fra en fullstendig rapportering eller evaluering av arbeidet med regional planstrategi som har foregått i fylkene.

Gjennomgangen av dokumentene som presenteres i kapittel 3, er utført av Hans Olav Bråtå. Intervjuene i Oppland er gjennomført av Ulla Higdem og Hans Olav Bråtå, som også har skrevet kapittel 4.2. Øvrige intervjuer er utført av Terje Skjeggedal, som også har skrevet resten av notatet, bortsett fra kapittel 5 Oppsummering, som er skrevet av alle fire forfatterne i fellesskap.

Tor Selstad har vært prosjektleder for arbeidet. Han deltok aktivt i oppstartsfasen, mens Terje Skjeggedal har hatt hovedansvaret i sluttfasen.

Lillehammer, mai 2011

  
Svein Erik Hagen  
forskningsleder

Tor Selstad  
prosjektleder



## Innhold

<b>1</b>	<b>Formål og innhold .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Kort om bakgrunnen for regional planstrategi .....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Regional planstrategi dokumentene .....</b>	<b>11</b>
3.1	Status regionale planstrategier .....	11
3.2	Oversikt over tema i regionale planstrategier.....	13
<b>4</b>	<b>Oppfatninger om regional planstrategi.....</b>	<b>15</b>
4.1	Om innholdet.....	15
4.2	Oppland.....	15
4.3	Sør-Trøndelag .....	21
4.4	Nord-Trøndelag.....	23
4.5	Buskerud .....	25
<b>5</b>	<b>Oppsummering - erfaringer for videre arbeid .....</b>	<b>29</b>
5.1	Hva er en regional planstrategi?.....	29
5.2	Deltakere og utarbeiding .....	30
5.3	Hovedelementer i regional planstrategi.....	32
	<b>Referanser .....</b>	<b>35</b>
	<b>Vedlegg.....</b>	<b>37</b>





# 1 Formål og innhold

Dette notatet er skrevet for å dokumentere og oppsummere materialet som er samla inn i forbindelse med utarbeiding av tekstforslag til ny veileder om regional planstrategi.

Fylkene Nord- og Sør-Trøndelag, Oppland og Buskerud har deltatt i en "utviklingsring" i arbeidet med regional planstrategi, i samarbeid med KS, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. I tillegg har flere andre fylker utarbeida regional planstrategi. Ingen av de regionale planstrategiene er ennå godkjent av Kongen. Det kan først skje etter fylkestingsvalget høsten 2011.

I forbindelse med utarbeiding av utkast til veileder, er det samla inn i mye materiale som ikke kan presenteres som veiledning, men som likevel kan gi interessante bidrag til oppsummering av erfaringer så langt og grunnlag for diskusjoner av videreutvikling av praksis. Notatet bygger på følgende datagrunnlag:

- Gjennomgang av internett-sider for å samle informasjon om status mht regionale planstrategier og arbeidet med dem i alle landets fylker.
- Dokumentstudier av regionale planstrategier i fylkene Nord- og Sør Trøndelag (felles regional planstrategi), Oppland, Buskerud, Akershus, Østfold, Telemark og Hordaland.
- Intervjuer av sentrale aktører i arbeidet med regional planstrategi i fylkene Nord- og Sør-Trøndelag, Oppland og Buskerud, hos fylkeskommunen, fylkesmannen, regionale statsetater, regionråd og kommuner. De fleste av intervjuene i Oppland er gjennomført ved oppmøte på vedkommendes arbeidsplass, mens intervjuene i de andre fylkene er gjennomført som telefonintervju. Oversikt over intervjuede personer går fram av vedlegg 1.



## 2 Kort om bakgrunnen for regional planstrategi

Regional planstrategi er et nytt planelement som ble innført med ny plandel til plan- og bygningsloven, gjeldene fra 1. juli 2009:

### **Kapittel 7. Regional planstrategi**

#### *§ 7-1. Regional planstrategi*

*Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.*

*Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.*

*Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.*

*Kongen kan gi forskrift om innholdet i og opplegget for de enkelte delene av den regionale planleggingen.*

#### *§ 7-2. Behandling og virkning av regional planstrategi*

*Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme med uttalelse skal være minst seks uker. Planstrategien vedtas av regional planmyndighet.*

*Når regional planstrategi er vedtatt av regional planmyndighet, legges den fram for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.*

*Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen.*

Planlovutvalget, som ble oppnevnt i oktober 1998 for å vurdere og foreslå endringer i plandelen til plan- og bygningsloven, påpekte i sin første delutredning at Norge ikke hadde et godt nok system for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået, og at det måtte arbeides for å styrke den regionale planlegging (NOU 2001:7, s. 142). En rekke gjennomførte evalueringer av regional planlegging, både før og etter planlovutvalgets første delutredning, har da også vist at regional planlegging, enten som samarbeid mellom to eller flere kommuner, regionplaner, eller som fylkesplaner, kan vise til beskjedne resultater (From og Stava 1983, Nenseth og Naust-

dalslid 1992, Vike 1995, Falleth og Johnsen 1996, Mostraum et al. 1999, Skjeggedal 2004). Utvalget pekte spesielt på følgende utfordringer for regional planlegging: regional planlegging som arena for dialog og samordning, oppfølging og gjennomføring av regionale planer og håndtering av arealspørsmål i fylkesplanen (ibid.: 148-153).

Departementet mottok over 300 høringsuttalelser til planlovutvalgets første delutredning. I utvalgets neste utredning, med forslag til endringer i plan- og bygningsloven, påpeker utvalget at en klar overvekt av høringsinstansene er enige i at den regionale planlegginga må styrkes. Likevel var det en viss skepsis fra kommunalt hold (NOU 2003:14, s. 43). Utvalget påpekte to hensyn som særlig betinger regional planlegging. Det er for det første *"behovet for å ha en samlet og akseptert forståelse av hvilke hovedutfordringer en region (fylket) står overfor de nærmeste årene"* og for det andre *"å komme fram til regionale arealstrategier der arealspørsmål vil berøre flere kommuner"* (ibid.: 111). Utvalget trakk fram følgende tiltak som må gjennomføres for å styrke regional planlegging (ibid.: 112):

- det er nødvendig med et mer forpliktende samarbeid mellom kommuner, statlige sektororganer og fylkeskommunen
- regional planlegging må bli mer målretta og fleksibel
- kommunene, regionale myndigheter og næringslivet må trekkes aktivt med i planlegginga
- de regionale planene må være egna til å ivareta sektorenes behov for planavklaringer
- statlige myndigheter må i større grad legge den regionale planlegginga til grunn for egen virksomhet og planlegging og forplikte seg til gjennomføring av planene
- behov for å gjøre en helhetlig vurdering av hvilke planer det er behov for i planperioden

For å gjennomføre disse tiltakene, foreslo utvalget å innføre regional planstrategi som ei lovfesta oppgave for fylkeskommunen etter hvert fylkestingsvalg. Det skulle ikke lenger være en plikt for fylkeskommunen å utarbeide en full fylkesplan hvert fjerde år. Dersom tidligere avklaringer var tilstrekkelige, ville det være mulig å gå direkte fra regional planstrategi til arbeidet med en fylkesdelplan eller en interkommunal plan.

Forslaget om regional planstrategi fikk brei tilslutning i høringsrunden, og departementet la planlovutvalgets forslag til regional planstrategi til grunn for bestemmelsen om regional planstrategi i nye lovtekst. Departementet gjorde imidlertid noen viktige endringer. Planlovutvalget foreslo at det kunne fremmes innsigelser til regional planstrategi (NOU 2003:14: 276). Denne muligheten fjerna departementet, men foreslo til gjengjeld at den regionale planstrategien, etter vedtak i fylkestinget, skal godkjennes av Kongen. *"For at plattformen for regionale statsetaters medvirkning (i videre plansamarbeid) skal være avklart. Ved godkjenningen tar regjeringen stilling til strategien og de merknader som måtte være framsatt av regionale statsorganer i høringsfasen"* (Ot.prp. nr 32 (2007-2008:199))

### 3 Regional planstrategi dokumentene

#### 3.1 Status regionale planstrategier

Tabell 3.1. viser hovedtrekk i status med regionale planstrategier medio januar 2011. Tabellen er basert på materiale innsamlet via internett, og i noen tilfeller kan det være vanskelig å si med klarhet hvor langt fylkene er kommet i sitt arbeid. Tabellen viser likevel at det er store forskjeller: Noen fylker har vedtatt regional planstrategi i fylkestinget og planene viser detaljert hvordan en tenker seg at de skal følges opp. For andre fylker er en kommet mye kortere, for eksempel var en i januar 2011 bare kommet til de tidlige stadier av denne typen planarbeid i de tre nordligste fylkene. Det er likevel viktig å være klar over at det ikke er pålagt at planene skal være ferdige før ett år etter fylkestingsvalget i 2011.

Tabell 3.1: Status for regionale planstrategier, per 11.1.2011. Kilde: Fylkeskommunenes nettsider.

Fylke/ Stadium	Initiativ	For- arbeid	Hørings- utkast	Vedtatt Fk	Tema	Plan for oppfølging
<b>Oppland</b>	X	X	X	X	*Attraktivitet *Kompetanse *Klima og miljø *Bruk og vern	Ja, men generell
<b>Hedmark</b>	X	X				
<b>Akershus</b>	X	X	X		*Utdanning *Bomiljø, mangfold, inkludering *Klima og energi *Areal og transport	Ja, detaljert
<b>Buskerud</b>	X	X	X	X	*Klima og Energi *Samferdsel m. kollektivtrafikk *Satsingsomr. For næringsutvikling *Læring hele livet *Kommuner med nedgang i folketall *Hardangervidda *Vassdrag/vassbruk *Folkehelse	Ja, detaljert

<b>Østfold</b>	X	X	X	X	*Verdiskaping *Levekår *Miljø *Folkehelse *Klima	Ja
<b>Vestfold</b>	X					
<b>Telemark</b>	X	X	X	X	*Kunnskap, nyska- ping, næringsutvik- ling *Klima og miljø *Attraksjonskraft og livskvalitet *Infrastruktur og transport	Ja, relativt detaljert
<b>Agder</b>	Synes ikke tatt initiativ til regional planstrategi					
Vest-Agder						
Aust-Agder						
<b>Rogaland</b>	X	X				
<b>Hordaland</b>	X	X	X	X	*Folkehelse *Areal *Transport *Kultur *Næring *Gjennomgående strategiske element i planlegginga: Utdan- ning, forskning og internasjonalisering	Ja, detaljert
<b>Sogn og Fjordane</b>	X	(X)				
<b>Møre og Romsdal</b>	X					
<b>Trøndelag</b>	X	X	X	X	*Kompetanse/FoU *Energi *Bruk av naturres- surser i bærekraftig perspektiv *Livskvalitet og helse *Kommunikasjoner *Klima	Ja, detaljert via Trønde- lagsplan 2009-12. Tatt inn *Arbeids- kraft
Sør-Tr.lag						
Nord-Tr.lag						
<b>Nordland</b>	X	X				
<b>Troms</b>	X					
<b>Finmark</b>	Synes ikke tatt initiativ til regional planstrategi					

## 3.2 Oversikt over tema i regionale planstrategier

Gjennomgangen av tema i de planstrategiene som er vedtatt av fylkeetingene er basert på en kort gjennomgang av de vedtatte planene. Hensikten er å fange opp hovedtrekk i hvilke tema de aktuelle planstrategiene har vedtatt. Hovedtemaene er en grov inndeling, som dels er overlappende. Det kan også være usikkert hva som er inkluderte i temaet under denne overskrift og hvordan en vil "fylle" dem med et mer detaljert innhold ved den oppfølgende planlegging. Tabell 3.2. viser hvordan temaområdene i de enkelte planstrategier er gruppert i 7 hovedområder: 1. Klima, 2. Areal, 3. Miljø, 4. Helse, 5. Kompetanse, 6. Næringsutvikling og 7. Annet.

Tabell 3.2: Foredeling av innholdet i regionale planstrategier på temaområder: 1. Klima, 2. Areal, 3. Miljø, 4. Helse, 5. Kompetanse, 6. Næringsutvikling og 7. Annet.

	Temaområde
<b>Oppland</b>	
*Attraktivitet	5
*Kompetanse	5
*Klima og miljø	1
*Bruk og vern	3
<b>Akershus</b>	
*Utdanning	5
*Bomiljø, mangfold, inkludering	7
*Klima og energi	1
*Areal og transport	2
<b>Buskerud</b>	
*Klima og Energi	1
*Samferdsel m. kollektivtrafikk	2
*Satsingsomr. for næringsutvikling	6
*Læring hele livet	5
*Kommuner med nedgang i folketall	7
*Hardangervidda	3
*Vassdrag/vassbruk	3
*Folkehelse	4
<b>Østfold</b>	
*Verdiskaping	6
*Levekår	4
*Miljø	3
*Folkehelse	4
*Klima	1
<b>Telemark</b>	
*Kunnskap, nyskaping, næringsutvikling	5
*Klima og miljø	1
*Attraksjonskraft og livskvalitet	5
*Infrastruktur og transport	2
<b>Hordaland</b>	
*Folkehelse	4

*Areal	2
*Transport	2
*Kultur	7
*Næring	6
*Gjennomgående strategiske element i planlegginga: Utdanning, forskning og internasjonalisering	5
<b>Trøndelag</b>	
*Kompetanse/FoU	5
*Energi	1
*Bruk av naturressurser i bærekraftig perspektiv	3
*Livskvalitet og helse	4
*Kommunikasjoner	2
*Klima	1
* Arbeidskraft	5

I tabell 3.3. har vi oppsummert antall regionale planstrategier som tar opp de ulike hovedtema. Med de forbehold som er nevnt om usikkerhet ved gruppering så sitter vi likevel tilbake med følgende hovedtrekk:

- Fylkene legger stor vekt på forhold som har betydning for den langsiktige utvikling i form av utdanning av befolkning og å bli attraktive for bosetting og næringsliv.
- De legger også vekt på mer globale problemstillinger som klima, med kobling til andre tema.
- Selv om de fleste norske fylker er sammensatte, med både byregioner og rurale områder, tyder materialet på at det velges tema tilpasset den enkelte region sitt særtrekk. Eksempelvis bruk/vern i Oppland, Hardangervidda og vassdrag i Buskerud, areal/transport, kommunikasjoner i fylker med tett befolkning, som Akershus og Hordaland. På den annen side er valg av tema også påvirket av i hvilken grad annen planlegging følger opp ett tema, for eksempel at Nasjonal Transportplan uansett er viktig. Det fører til at noen fylker ikke anser det som viktig å nærmere presisere dette som et tema.

Tabell 3.3: Antall av hovedtemaene i de 7 regionale planstrategiene som foreligger

<b>Temaområde</b>	<b>Antall</b>	
1) Klima – klima koblet m/miljø/energi: (en har både energi og klima)	1, 1, 1, 1, 1, 1+1	= 7
2) Areal – transport, samferdsel: (en har både areal og transport)	1, 1, 1, 1+1, 1,	= 6
3) Miljø, bruk/vern, naturressurser: (en har Hardangervidda + vassdrag)	1,1+1, 1, 1	= 5
4) Helse, livskvalitet, levekår (en har levekår + folkehelse)	1,1+1,1,1	= 5
5) Kompetanse, utdanning, arbeidskraft, attraktivitet (en har attraktivitet + kompetanse, kunnskap + attraksjonskraft, kompetanse/FoU + arbeidskraft)	1+1, 1,1,1+1, 1, 1+1	= 9
6) Næringsutvikling	1,1,1	= 3
7) Annet; Bomiljø/mangfold; nedgang folketall; kultur	1,1,1	= 3



## **4 Oppfatninger om regional planstrategi**

### **4.1 Om innholdet**

Dette kapitlet inneholder oppsummering av intervjuene vi har gjennomført i forbindelse med arbeidet med veilederen. Vi har gjennomført kvalitative intervju med nøkkelinformanter i fylkene Buskerud, Oppland, Nord- og Sør-Trøndelag. Hensikten med intervjuene har vært å få fram erfaringer i arbeidet med Regional planstrategi, slik at veilederen kunne ta opp relevante spørsmål og problemstillinger som kom opp i disse prosessene. En slik metode er ikke representativ mht alle deltakere i alle fylker, men gir likevel god informasjon til arbeidet med veilederen. Oppsummeringa viser at fylkene i stor grad har møtt liknende utfordringer og problemstillinger på mange områder knytta til planstrategiarbeidet. Derfor er sannsynlig at mengden informasjon til vårt formål ikke ville økt i vesentlig grad, sjøl om antall informanter hadde vært høyere.

I utgangspunktet var opplegget at intervjuene skulle gjennomføres etter samme mal i Buskerud, Oppland, Nord- og Sør-Trøndelag fylke. I praksis er det bare i Oppland opplegget er gjennomført fullt ut. Her ble intervjuene foretatt før første utkast til veileder var skrevet. Intervjuene i de andre fylkene ble gjennomført etter at utkastet var skrevet, og ble derfor i mye større grad knytta direkte til innholdet i veilederen enn intervjuene i Oppland. I disse fylkene har vi også gjennomført færre intervjuer enn i Oppland. Presentasjonen av intervjuene følger i hovedsak strukturen i utkastet til veileder. Vi understreker at intervjuene er gjennomført for å få bakgrunnsmateriale til arbeidet med veilederen. De gir ikke dermed ikke nødvendigvis et komplett og gjennomarbeida bilde av arbeidet med regional planstrategi i fylkene. Vi har heller ikke i denne sammenhengen lagt vekt på å få fram hvem som har fremma ulike synspunkter, men vært mest opptatt av å få fram selve synspunktene.

### **4.2 Oppland**

#### **Oppstart og organisering**

De viktigste aktørgruppene i Oppland har vært; kommunene, fylkeskommunen selv og de regionale statsetatene, og partiene. De regionale statsetatenes innsats har vært koordinert og samordnet gjennom fylkesmannen. MD deltok på noen møter i Oppland. I tillegg kommer regionkoordinatorenes deltakelse, mens regionrådene som sådan ikke har hatt noen rolle annet enn som forberedende informasjonspunkter.

Det ble nedsatt et planstrategiforum og en prosjektgruppe med representanter fra regional stat og fylkeskommunen. Deltakerne i strategi og prosjektgruppa overlappet. I prosjektgruppa satt også regionkoordinatorene. Oppland fylkeskommune bevilget penger til regionrådene, for å betale for regionkoordinatorenes deltakelse i arbeidet. Alle disse aktørene var med fra starten (2008).

Fylkestingssak av 9.2.2010 viser at organiseringen var som følger: Fylkesutvalget var planutvalg og det ble etablert en administrasjon rundt dette arbeidet i OFK, fra næringsviden. Planstrategiforum besto av: fylkesordføreren (leder), representant fra politisk posisjon og opposisjon, fylkesmann og regional stat og regionrådsledere. Prosjektgruppa var sammensatt slik: prosjektleder fra fylkeskommunen (politiker), 3 representanter fra fylkesmann/regional stat, representanter fra hver region i fylket (6).

Oppland fylkeskommune utarbeidet tidlig en brosjyre med oversikt over (mulige) utfordringer som ble sendt ut sammen med generell informasjon om planstrategiarbeidet, høsten 2008. I løpet av vinteren 2008/09 gjennomførte fylkeskommunen en prosess i alle kommunene med henblikk på utfordringer. Fylkesordføreren, fylkesmannen og representanter fra annen regional stat (Vegvesenet) deltok på møter med kommunestyrene. Senere ble det også sendt ut et brev til det sivile samfunn (organisasjonene).

### **Forholdet til kommunene og regionene**

I prosessen forholdt fylkeskommunen seg til kommunene direkte og tok ingen drøftinger gjennom regionrådene. Alle respondentene er enige om at kommunene var direkte og godt integrert i arbeidet med Regional Planstrategi. Kontakten med kommunene var altså på det politiske nivået og planadministrasjonen i kommunene var ikke med i arbeidet.

Regionrådene ble ikke direkte involvert i arbeidet. Informanten/e fra regionene (regionkoordinator), forteller at regionkoordinatorene var med fra starten på den faglig-administrative siden. Regionkoordinatorene informerte i regionrådene om arbeidet som skulle starte opp. På den måten var kommunene godt forberedt gjennom informasjon til ordfører, opposisjonsleder og rådmann. Regionkoordinatorene var i arbeidet etter høringen av utkastet til strategi.

Vår informant blant regionkoordinatorene mener at det bør nettopp være slik at det er kommunene direkte som er med i slike planprosesser. Det er ikke riktig å bruke et indirekte valgt organ til å gjøre kommunenes oppgaver. Regionrådet er ikke noe formelt organ og kan dermed ikke på vegne av kommunene si og/eller samordne uttalelser. Denne vurderingen må fylkeskommunen selv gjøre.

### **Forholdet til Fylkesmann og regional stat**

De regionale statsetater ble invitert inn i arbeidet fra første stund, også statsetater som tradisjonelt ikke har deltatt i fylkesplanarbeidet. Fylkesmannen hadde møter der alle statsetater var invitert. Det ble informert om planstrategiarbeidet og statsetatene ble oppfordret til deltakelse. Fylkesmannen koordinerte og samordnet de regionale statsetatenes innspill til Regional planstrategi. Planstrategiarbeidet ble trolig vurdert å ha ulik nytteverdi sette fra de ulike statsetatene, hvilket kan ha påvirket deres deltakelse i planarbeidet.

Fylkeskommunen var som regional planmyndighet opptatt av å ha direkte kontakt med den enkelte regionale statsetat mht innspill til den regionale planstrategien. Fylkesmannen så det som sin oppgave å koordinere og samordne alle regionale statsetaters innspill før de ble oversendt fylkeskommunen. Her forelå det altså divergerende oppfatninger om når fylkesmannens samordningsoppgave skulle tre i kraft i forhold til planmyndigheten.

Fylkesmannsembetet får et detaljert bestillerdokument med embetsoppdrag. Fylkesmannsembetet blir målt i forhold til denne detaljerte bestillingen fra sentral stat, hvilket fører til at de må prioritere oppgavene. For at fylkesmannen lettere skal allokere ressurser til den regionale planstrategien er det ønskelig at innsats med slike strategier fremheves i tildelingsbrev og at det gis rom for tilpassing til regionale forhold.

### **Aktører som manglet**

Alle informantene er enige om at frivillige organisasjoner (sivilsamfunn) og næringslivsaktører ikke har blitt invitert aktivt inn i en dialog om Regional planstrategi.

### **Gjennomføringen av arbeidet med Regional planstrategi**

Alle informantene forteller at Oppland fylkeskommune fikk problemer med gjennomføringen. Det vil si at: Fylkeskommunens respondenter, inklusive deres prosjektleder, mener det oppsto en uheldig rolleblanding mellom prosjektlederens rolle som politiker og prosjektleder på samme tid. Alle informanter er samstemmige i vurderingen om at det var uheldig at ikke plankompetansen i fylkeskommunen ble satt inn i arbeidet. Dette medførte at fylkesrådmannen selv tok over skrivearbeidet i slutfasene. Regional stat framholder at mangel på plankompetanse i arbeidet med Regional planstrategi medførte at prosessen ble diffus for deltakerne og framdriften oppfattet som dårlig.

### **Regionale utviklingstrekk og utfordringer**

Oppland fylkeskommunes fokus har vært den politiske prosessen og den politiske dialogen mellom kommuner og fylkeskommune. Dette innebærer at man har mobilisert alle kommunestyrene i en drøfting om fylkets utfordringer. Oppland utarbeidet ikke et samlet kunnskapsgrunnlag mht regionale utviklingstrekk før drøftingen omkring utfordringene startet, men sendte ut en brosjyre med eksempler på utfordringer.

Intervjuene viser at holdningen hos den politiske og administrative ledelse i fylkeskommunen var at man hadde et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag fra tidligere. Det man først og fremst var ute etter å vite noe om, var de politiske vurderingene av utfordringene for fylket, dvs. Regional Planstrategi skulle være et politisk dokument. Oppland inviterte Knut Vareide, Telemarksforskning, til å innlede ved en anledning. Kunnskapsgrunnlag skulle utarbeides i forbindelse med hvert enkelt planarbeid.

Intervjuene viser at denne strategien Oppland fylkeskommune valgte, møtte kritikk fra både enkelte regioner og regionale statsetater. Kritikken dreier seg om at det manglet et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere utfordringene. Enkeltregioner mener at et slikt kunnskapsgrunnlag gjerne kunne vært regionalisert, siden utfordringene er svært forskjellige innad i fylket (eksempelvis mellom Nord-Gudbrandsdal og Hadeland).

Informantene, både fylkeskommunens, regionenes og regional stats, er samstemmige i at brosjyren med eksempler på utfordringer ikke fungerte etter hensikten. Hensikten var å vise eksempler på typer av utfordringer og hvordan utfordringer kunne formuleres. Det ble i stedet oppfattet slik blant kommunene og andre aktører, at dette var utfordringer men kunne "velge mellom", snarere enn å komme opp med nye. Brosjyrens øvrige innhold med informasjon om hvordan en Regional planstrategi ble forstått, ble vurdert som god.

### **Langsiktige utviklingsmuligheter**

Regional Planstrategi for Oppland legger vekt på fire utfordringer. Disse er Attraktivitet, Kompetanse, Klima og miljø samt Bruk og vern. Innenfor disse fire utfordringene er det lagt vekt på Opplands fortrinn og muligheter, samt noen ønskede utviklingsretninger. Regional planstrategi er formulert som en sammenhengende (kort) tekst innenfor disse fire utfordringene, uten klare skiller mellom utfordringer, utviklingsmuligheter og enkelte ønskede utviklingsretninger (dvs. ikke klare målsettinger).

### **Prioritering av spørsmål for videre planlegging**

Regional planstrategi for Oppland er sparsom mht prioritering av spørsmål for videre planlegging. Planstrategien tar i 15 punkt opp viktige oppgaver for Opplandssamfunnet framover og for politikktutforming, som etablering av innlandsuniversitetet, et samlet sterkt FoU-miljø med fokus på innovasjon og næring, bruk - og vern politikk og fokus på klima med avbøtende tiltak. Det nærmeste mht planlegging er ett punkt knyttet til ”strategi for nasjonal oppmerksomhet på Opplands muligheter”. Regional planstrategi inneholder ikke en vurdering av verken hvilke av disse ovennevnte oppgavene som er egnet for å løse gjennom planlegging, eller valg av plantype.

### **Oppfølging av planoppgaver med hvilke planer og opplegg for medvirkning**

Planstrategien for Oppland inneholder ingen konkret oppfølging i form av en liste over planoppgaver, typer eller opplegg for medvirkning for disse, i neste 4- års periode. Oppfølgingen skal skje ved en nedfelling i regionalt handlingsprogram, samt oppfølging i perioden av et Planstrategiforum. Via arbeidet i dette forumet skal hovedtemaene i planstrategien fylles med et nærmere innhold, herunder ivareta de regionale forskjeller. Dette forumet ledes av fylkesordføreren og består ellers av fylkesmann, KS, regionrådslederne (6) representant for styringsgruppen for Innlandsuniversitetet, vegmyndighetene, næringslivets hovedorganisasjon (NHO), finansnæringen, Innovasjon Norge, NAV og fylkesrådmann. Forumet rapporterer til fylkestinget. I tillegg opprettes det en administrativ gruppe hvor fylkesmannen blir bedt om å bidra.

Intervjuene og høringen viser at en slik strategi ble kritisert, både fra regionene og fra regionale statsetater (se under), som for lite konkret og for lite vekt på regionenes ulike utfordringer. På den annen side er det fra fylkeskommunen påpekt at planstrategien skulle være bred slik at en senere kunne fange opp de regionale forskjellene.

### **Høring, offentlig ettersyn og vedtak**

Regional Planstrategi for Oppland ble sendt på høring på ordinær måte, til alle potensielle interessenter og høringsinstanser. I alt kom det inn 16 høringsuttalelser, i hovedsak fra kommuner og regionråd. Statlige virksomheter som uttalte seg var Fylkesmannen, Statens Vegvesen og NVE, i tillegg til høyskolene. Eldrerådet og FFO uttalte seg, mens ingen andre frivillige organisasjoner, næringslivsorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner eller andre (Fylkestingssak 9.2.2010).

Et hovedelement i de fleste høringsuttalelsene var at planstrategien ikke ga klare nok føringer og at de føringene som lå der ikke er detaljerte nok (Fylkestingssak 9.2.2010). Dette forsøkte Oppland fylkeskommune å gjøre noe med, uten å være særlig mer konkret.

Regional planstrategi ble som dokument omdiskutert underveis og trukket fra politiske behandling en gang, fordi det ikke ble oppfattet som bra nok. Kritikken til dokumentet fra informantene (og som man kan lese av saksdokumentene), var; ikke utarbeidet et kunnskapsgrunnlag, ikke differensiert mht utfordringer mellom (sub)regionene i fylket (det er stor forskjell på Nord-Gudbrandsdal og Hadeland), ikke konkretisert i mål og heller ikke utarbeidet en god oversikt over planoppgaver som skal utføres i perioden. Et annet syn på dette er at strategien skulle være bred, men at oppfølgingen skulle fange opp de regionale ulikehetene.

### **Erfaringer**

Opplands Regionale planstrategi er en 1. generasjons Regional planstrategi og ble utarbeidet før det forelå utfyllende veiledningsmateriale. For fylkeskommunen som planmyndighet var det viktig å ”prøve noe nytt” og å ”velge sin egen strategi” på det tidspunktet. Vurderingene nedenfor må leses i lys av dette.

### **Prosessvurderinger, deltakelse og medvirkning**

Intervjuene viser at erfaringene med Opplands prosess har vært mangslungne. Generelt sett kan det sies at prosessen har vært preget av at dette var et nybrottsarbeid, at man ikke helt visste hva en planstrategi skulle være og at fylkeskommunen brukte muligheten til selv å etablere ”kravspesifikasjonen” for en regional planstrategi.

Medvirkningsopplegget var fokusert på den politiske prosessen og de politiske vurderingene. Kommunene ble godt integrert i arbeidet. Imidlertid ble sentrale interesser som frivillige organisasjoner og næringsliv utelatt, noe aktørene i Oppland i ettertid vurderer som uheldig. Samtidig er det viktig å vurdere hvilke typer næringslivs- og frivillige interesser som skal inn i arbeidet til hvilket tidspunkt. Som enkelte informanter anfører, vil ikke Regional planstrategi nødvendigvis være interessant å delta i for alle typer av næringslivsaktører.

I prosessen forholdt fylkeskommunen seg til kommunene direkte og tok ingen drøftinger gjennom regionrådene. Dette vurderer vi som et riktig grep, siden regionrådene ikke har noen formell rolle i PBL-sammenheng. Det er primærkommunene som er de formelle aktørene som fylkeskommunen som planansvarlig skal samhandle med. Samhandling bare mellom fylkeskommunen og regionrådene i arbeidet med Regional planstrategi, kan medføre et demokratisk underskudd og manglende samhandling med tilhørende manglende eierskap og samordning, mellom regional og kommunal planstrategi.

Erfaringene fra Oppland viser at regionkoordinatorene hadde et godt utkikkspunkt og var gode bidragsytere gjennom arbeidet i prosjektgruppa. Regionrådene ble brukt på en konstruktiv måte i Oppland, som knutepunkt for informasjon før arbeidet startet opp i kommunene, slik at kommunene var forberedt samt i den videre prosessen. Gjennom regionkoordinatorenes deltakelse i prosjektgruppa ble gruppa tilført både fagkompetanse og regionrådene tilført informasjon.

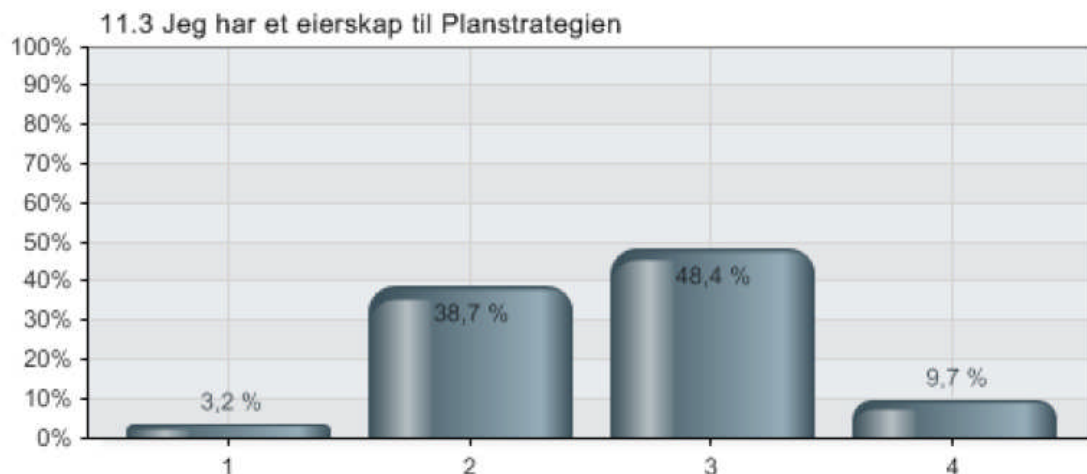
Erfaringene fra Oppland viser tydelig at det er viktig å ha god plankompetanse i arbeidet med Regional planstrategi. Det var uheldig at fylkeskommunen ikke i større grad, og tidligere, tok i bruk sin planfaglige kompetanse.

I vurderingen av regional planstrategi i Oppland kan vi se hvor viktig det er å etablere en felles rolleforståelse mellom fylkesmann, og dermed også de regionale statsetatene, og fylkeskommunen som planmyndighet, før arbeidet starter opp. Det er som vi kan se, to posisjoner i dette: På den ene siden kan fylkeskommunen som planansvarlig ta ansvar for hele prosessen, inklusive kommunikasjonen med de regionale statsetatene. Fylkesmannen vil her komme inn som tilrettelegger av arbeidet knytta til regionale statsetaters innsats og evt. som samordner der det er behov for dette. Den andre posisjonen er at fylkeskommunen har ansvar for arbeidet som planansvarlig, mens fylkesmannen forestår, koordinerer og samordner innspillene fra regional stat – uten at fylkeskommunen er direkte involvert. Vår vurdering er at fylkesmann og fylkeskommune i starten av prosessen bør drøfte hvordan arbeidet med planstrategien skal gjennomføres, slik at det ikke oppstår det vi kan kalle domenekonflikter underveis.

På grunn av de omfattende og detaljerte krav som stilles til fylkesmannsambetet i det årlige bestillerdokumentet med embetsoppdrag, bør dette også presisere betydningen av regionale planstrategier og dermed lettere legitimere bruk av ressurser til slikt planarbeid.

### **Eierskap til planprosessen**

### 11.3 Styringsdokumentene: - Jeg har et eierskap til Planstrategien



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt uenig	3,2 %	1
2 Delvis uenig	38,7 %	12
3 Delvis enig	48,4 %	15
4 Helt enig	9,7 %	3
Total		31

Oppland fylkeskommune har gjort en undersøkelse av i hvilken grad fylkestingets representanter har eierskap til Regional planstrategi (2011). Som det går fram av figuren svarer 58 % at de er helt eller delvis enig i utsagnet: ”Jeg har eierskap til Planstrategien” og altså 42 % som er helt eller delvis uenig i dette utsagnet. Undersøkelsen viser også at hele 90 % av fylkestingets medlemmer opplever at de har eierskap til Regionalt Handlingsprogram (RHP). Dersom vi går til svarene fra kun fylkesutvalget har alle eierskap til RHP (100 %) og alle unntatt en helt eller delvis eierskap til Planstrategien. At alle har sterkere eierskap til RHP kan forklares ved at RHP er et godt innarbeidet dokument med tilhørende prosess i forhold til Planstrategien. At fylkesutvalget har et langt sterkere eierforhold til Planstrategien enn fylkestingets medlemmer kan være et uttrykk for at Regional planstrategi i Oppland har vært kjørt som en topptung prosess, hvor hele fylkestinget har vært mindre involvert.

#### **Kunnskapsgrunnlag, utfordringer og strategi for planlegging**

I lovens forstand har Regional planstrategi for Oppland mangler, spesielt mht valg av planoppgaver, typer og oppfølging i 4-årsperioden.

Som vi har sett utarbeidet ikke Oppland noe eget kunnskapsgrunnlag knyttet til Regional planstrategi. Selv om det kan anføres at ”man har nok kunnskap” og at dette skulle være en prosess som la vekt på politiske vurderinger, ville det nok vært tjenelig å utarbeide et slikt. Et kunnskapsgrunnlag gir alle typer aktører anledning (noen med plikt), til å bidra til å beskrive utfordringene for et fylke. Slik kan de ulike interessene, offentlige og private, bidra med en felles forståelse. Kunnskapsgrunnlaget gir et sentralt bidrag til valg av utfordringer.

Brosjyren Oppland utarbeidet til bruk i Oppstarten av arbeidet både lyktes og mislyktes mht formålet. Den lyktes med å informere alle om hva en Regional planstrategi var og med å informere om oppstart og opplegg for arbeidet. Den mislyktes mht eksemplifisering av utfordringer.

Disse ble forstått som valgmuligheter og la dermed begrensninger på muligheten for kommunene og regional stat å komme opp med nye ting.

Regional planstrategi for Oppland mangler tre vesentlige vurderinger for videre oppfølging:

- Hvilke oppgaver egner seg for å løse gjennom planlegging?
- Hvilke planoppgaver med tilhørende valg av plantype skal vi prioritere i 4-års perioden?
- Hvordan skal disse innrettes mht deltakelse og medvirkningsaspektet?

### **4.3 Sør-Trøndelag**

Oppsummeringa fra Sør-Trøndelag, og også Nord-Trøndelag og Buskerud, er stort sett hovedpunkter fra intervjuer, og i liten grad diskusjoner og våre vurderinger, slik vi har presentert Oppland. Vurderinger er samla og presentert i kapittel 5 Oppsummering.

#### **Oppstart og organisering**

Sør-Trøndelag fylkeskommune er nå i gang med sin tredje prosess under begrepet planstrategi. De to foregående ble gjennomført i samarbeid med Nord-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune og videreført som felles fylkesplan. Den tredje varianten av planstrategi har i tillegg til en felles del, også en del for hvert av fylkene. En viktig årsak til delinga er å bedre kontakten og samarbeidet med kommunene i arbeidet med regional planstrategi.

I Sør-Trøndelag er fylkesutvalget planutvalg, og dermed styringsgruppe for arbeidet med regional planstrategi. Et rådmannsteam på tre personer leder arbeidet, og Fylkesmannen og KS er også trukket inn. Det har også vært diskutert å involvere ei større gruppe aktører i arbeidet, men det er ikke gjort. Arbeidet blir drevet av denne "kjernegruppa", med møter etter behov. Fylkesutvalget har behandla prosessen for regional planstrategi. Høringsutkastet skal til diskuterer i fylkestingskomiteene. Fylkestinget fungerer som et politisk diskusjonsforum, som er revitalisert gjennom arbeidet med felles fylkesplan, Trøndelagsplanen. Fylkeskommunen arrangerer ingen egne møterunder om regional planstrategi, men presenterer arbeidet på etablerte arenaer.

Fellesdelen for ny regional planstrategi ble vedtatt av Trøndelagsrådet i desember 2010, med innstillinger til fylkestingene og kommunestyrene i Trondheim og Steinkjer (fylkessentrene). Trøndelagsrådet har sjelden møter, men arbeidsutvalget for rådet hvor politisk ledelse i fylkeskommunene og de to bykommunene er medlemmer, møtes jevnlig.

Opplegget er at høringsutkast for hele den regionale planstrategien (både felleddelen og de fylkesvise delene) skal vedtas i fylkestingene i juni, altså av det sittende fylkestinget. Så sendes planstrategien på høring av vedtas av de nye fylkestingene, enten i april eller i juni 2012. Det blir vurdert som viktig at også det nye fylkesting får et eierforhold til planstrategien. Behandlinga i fylkestinget må ikke bare bli å "strø sand på" tidligere utkast.

Mye av arbeidet med planstrategien som nå pågår har hittil vært retta mot kommunene. Nå kommer også andre enn kommunene inn, for eksempel deltakere i arbeidet med en FoU-strategi som foregår parallelt. Det er utfordrende å få engasjert kommunene. Hittil er det mest de større bykommunene som har vært aktive. Gode eksempler på kommunalt engasjement i regional planstrategi blir etterlyst.

Det blir diskutert hvor "spiss" strategien skal være. Planmyndighetene vil ha engasjerte aktører. Derfor er det ikke uten videre greit å avvise aktive aktører, sjøl om de i utgangspunktet ikke representerer prioriterte tema.

Samarbeidet med kommunene foregår delvis via regionrådene, men det er komplisert i Sør-Trøndelag. Mange regionsamarbeid går på tvers av fylkesgrensene, mange kommuner er med i flere samarbeid og to kommuner er ikke med i noen. Planstrategien ses også i sammenheng med regionale programmer som "BliLyst" og "Kysten er Klar".

Sammenhengen mellom kommunale planstrategier og den regionale er viktig. Kommunene er i ulike faser og med ulik vektlegging. Derfor er det greit at fylkeskommunen er tidlig ute med sitt høringsutkast, slik at dette kan gå inn i kommunenes prosesser. Fylkeskommunene kan få tilbakemelding fra kommunene gjennom høringsuttalelser.

Det blir påpekt at regional planstrategi er et tungt begrep å formilde! Forholdet mellom fylkesmann og regionale statsetater er et tema som bør problematiseres i veiledning. Det bør også vises eksempler på organisasjoner og institusjoner som involveres i arbeidet med regional planstrategi. Spesielt frivillige organisasjoner blir nevnt.

Det er viktig at regional planstrategi ikke kommer til å bety mer planarbeid, men heller bidrar til å redusere arbeidet. Det er viktig at fylkeskommunen sørger for at alle relevante aktører deltar i prosessen, og at ingen "velges bort" i starten. Fylkeskommunen skal ikke gjøre dette arbeidet helt på egen hånd. Erfaringene fra samarbeidet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, gjennom mange år, blir gjennomgående oppfatta som gode i Sør-Trøndelag.

Fylkesmannen representerer generelt regional stat i arbeidet med regional planstrategi, men andre etater blir trukket med når det er aktuelt. Fylkesplanen diskuteres også som fast sak på statsetatenes etatsjefsmøte, som arrangeres 4 ganger i året. På disse møtene er fylkeskommunen ofte til stede. Det ble gitt en felles uttalelse fra statsetatene til forrige planstrategi.

## **Regional utviklingstrekk og utfordringer**

I forrige runde med regional planstrategi ble det gjennomførte vi scenarier, som fortsatt står seg. Nå går fylkeskommunen mer detaljert ut til enkeltkommuner, for eksempel knytta til befolkningsutvikling og boligspørsmål. Arbeidet blir også sett i sammenheng med LUK-satsinga, Attraktivitetspyramidene til Telemarksforskning, etc. Bolig har kommet opp som et nytt aktuelt tema. Det samme er kompetansearbeidsplasser, stedsutvikling og regionsentertenkning. Det betyr at fakta blir vinkla mot disse temaene. Eksisterende planverk blir gått i gjennom, og det blir vurdert hva som allerede er håndtert i ulike planer.

Det blir påpekt at det er viktig å være klar over at planlegging ikke nødvendigvis er svaret på alle utfordringer. Annen innstas for å løse utfordringer, enn planlegging, bør også tydeliggjøres i planstrategien.

## **Langsiktige utviklingsmuligheter**

Tidligere ble fylkesplanen brukt til å fastsette mål for regional utvikling. Spørsmålet er hvor målformuleringene skal komme nå, når regional plan for hele fylket ikke lenger er obligatorisk. Det er mange viktige aktører som ikke vil kunne forplikte seg gjennom planstrategien. Hvor langt i målformuleringer skal planstrategien gå? Tidligere mål kan ikke uten videre føres videre. Nye vedtak må gjøres. Det er viktig at planstrategien er kortfatta, uten for mye drøfting og vurdering. Planstrategien skal ikke gi svar.



Nasjonale forventninger kommer alt for seint i prosessen. De må komme vesentlig tidligere, hvis de skal komme med i opplegget i Trøndelag med vedtak av høringsutkast av sittende fylkesting.

### **Prioritering av spørsmål for videre planlegging**

De valgte temaene kommer opp gjennom fylkeskommunens egne vurderinger og innspill fra relevante aktører. Når temaer blir etterspurt av ulike aktører, er det aktuelt å vurdere om dette er egne for nye planprosesser, eller om det for eksempel kan håndteres gjennom utredningsarbeid. Bolig er eksempel på et slikt tema, som nå er kommet fram fra mange aktører. Temaet gjelder mange kommuner og kan ikke løses innafør en kommune.

Fylkesmannen påpeker at fylkesplanarbeidet er politisk retta. Det betyr at det ikke er like aktuelt for fylkesmannen å gå aktivt inn i alle saker som fylkeskommunen velger å ta opp. Fylkesmannen kan dermed heller ikke delta like aktivt i alle oppfølgingspunkter.

### **Oppfølging av planoppgaver med hvilke planer og opplegg for medvirkning**

Det blir ikke oppfatta som naturlig å gå dypt i oppfølging av planer i planstrategien. I praksis er det også vanskelig. Planarbeid som skal starte umiddelbart er greit å presisere, men hva med planer som skal starte opp i 3. eller 4. år etter vedtak av strategien? Det er usikkerhet om hvordan overgangen og koplinga mellom regional planstrategi og planprogrammet?

### **Sentral godkjenning**

Det blir viktig at sentralt nivå respekterer de valgene som er gjort på regionalt nivå. Prioritering må nødvendigvis bety at noe, som også kan være viktig, blir utelatt i denne omgangen. Den samme utfordringa har for øvrig regionale myndigheter overfor kommunene.

## **4.4 Nord-Trøndelag**

Som for Sør-Trøndelag, er oppsummeringa fra Nord-Trøndelag stort sett hovedpunkter fra intervjuer, og i liten grad diskusjoner og våre vurderinger, slik vi har presentert Oppland. Vurderinger er samla og presentert i kapittel 5 Oppsummering.

### **Oppstart og organisering**

Som allerede nevnt under Sør-Trøndelag er det tidligere gjennomført to planstrategier felles med Sør-Trøndelag fylke (og Trondheim kommune), begge etter gammelt lovverk. Nå gjennomføres tredje utgave, som blir delt i to deler, en felles del som tidligere og en egen del for hvert fylke. Felles del ble vedtatt av Trøndelagstinget før jul (2010). Høringsutkast til de fylkesvise planstrategiene skal vedtas i løpet av 1. halvår 2011. Det kom reaksjoner fra distriktene på tidligere felles planstrategier. Namdalen (og andre distrikter) var ikke nevnt. Derfor er planstrategien nå delt, med en felles del og en del for hvert fylke.

Fylkeskommunene driver arbeidet. Det er etablert ei sentral styringsgruppe som består av fylkesrådet, fylkesmann/assisterende fylkesmann, og leder og sekretær i KS, og et arbeidsutvalg med repr. fra fylkeskommune, fylkesmann og KS. Arbeidsgrupper med "fri" påmelding arbeider med avgrensa tema: areal, næring, oppvekst og folkehelse. Arbeidet bygger i størst mulig grad på eksisterende arenaer.

Koordinering mellom kommunale planstrategier og regional planstrategi er et timing problem. Skal dette være top-down eller bottom-up? Regional planstrategi inneholder bare utvalgte tema, mens det jo er store regionale variasjoner i fylket. Det kan gi problemer, som muligens kan gå seg til over flere perioder. Fylkesmannen koordinerer regional stat ved å trekke etatene med i tidlig fase i planprosessene.

Nasjonale forventninger, som kommer innen 1. juli 2011, kommer for seint til å inngå i prosessen. Nord-Trøndelag bruker sittende fylkesting til å vurdere utfordringer og vedta høringsutkast, mens nytt fylkesting skal supplere utkastet, innarbeide høringsuttalelser og så vedta planstrategien. Slik det er nå vil nasjonale forventninger bli en del av høringa. Høringsrunden skal være lang, fra juni og til oktober/november.

Fylkeskommunene har hatt en runde i regionrådene om regional planstrategi, og skal ha en ny runde til høsten, som også skal omhandle kommunale planstrategier. Mange kommuner har verken kapasitet eller kompetanse til å utarbeide egne planstrategier. Fylkeskommunen vil vurdere å gjøre dette arbeidet sammen med kommunene.

## **Regional utviklingstrekk og utfordringer**

I forrige runde ble det utarbeida scenarioer. Nå har fylkeskommunen laga et grunnlagsdokument basert på statistisk materiale som skal videreutvikles. Dreier seg mye om sammenstilling av eksisterende statistikk, noe a la det som Østfold Statistikk arbeider med.

## **Langsiktige utviklingsmuligheter**

Temaene for regional planstrategi ble valgt gjennom en politisk prosess. Fylkestinget diskuterte tidlig hvilke tema som skulle prioriteres, og det ble oppretta arbeidsgrupper for hvert tema, som så kom med innspill til planstrategien.

Utviklingstrekk og muligheter blir behandla i sammenheng. Utviklingsmulighetene baserer seg ikke på klart definerte mål. I Nord-Trøndelag er hovedutfordringa avvikling. Hvordan planlegge for krymping, og ikke bare for en "motstrøms" politikk, som alle vet ikke fører fram?

Utviklingsmuligheter dreier seg mye om rammebetingelser og flaskehalser. Hva kan vi gjøre noe med? Og hva må vi "spørre Kongen om" i regional planstrategi?

## **Prioritering av spørsmål for videre planlegging**

Felles planstrategi vil nå bli overordna og omhandle de "store" spørsmålene, som klima, ets. De fylkesvise planstrategiene vil bli mer konkrete, og nokså forskjellige i de to fylkene.

Et grunnleggende spørsmål er hvor langt i avklaringer en kan/bør gå i regional planstrategi. For eksempel i spørsmål om differensiert strandsonopolitikk. Kan retningslinjer for implementering av statlige planretningslinjer legges inn, som for eksempel lokalisering i forhold til eksisterende bebyggelse. Kan planstrategien utfordre staten på slike områder. I Nord-Trøndelag er flere aktuelle konfliktområder, som strukturendringene i landbruket, rovdyr og beite, lakseoppdrett og villaks, kraftmarkedet.

Regionen skal omsette nasjonale forventninger til regional politikk, men dette må være toveis! Her må muligheten for tilbakespill gjennom regional planstrategi utnyttes. Nord-Trøndelag vil

plukke ut en del saker som de vil "spørre Kongen om" i planstrategien. Det betyr at regional planstrategi får klare felles trekk med tidligere fylkesplaner med konkrete spørsmål.

Det er ikke nødvendigvis bare planer som kan være oppfølging. Nord-Trøndelag skal for eksempel som oppfølging av planstrategien sette i gang kartlegging av endringer i bruksmønsteret i fjellområdene.

Det kan bli et problem dersom statlige myndigheter, som Riksantikvaren, Helsedirektoratet, etc. kommer med krav til hva som skal omtales i planstrategien. Hvem skal bestemme hva som skal være med? Det må komme tydelig fram at planstrategien skal ha en regionalpolitisk inngang. Statsetaten må være tilbakeholdne, men det må være en kommunikasjon mellom regionalt og nasjonalt nivå. Hvordan skal kommunikasjonen håndteres? Her må det være tydelig rom for geografisk differensiering. Nasjonale forventninger kan lett bli for generelle.

### **Oppfølging av planoppgaver med hvilke planer og opplegg for medvirkning**

Fylkeskommunene ser på hva som er gjort av tidligere planarbeid, og vurderer hva som må lages nytt. Areal spørsmål skal nå følges opp med regional plan med bestemmelser. Planprogram blir laga parallelt med arbeidet med planstrategien.

Det blir håpløst å definere på forhånd et detaljert opplegg for medvirkning. Om 4 år kan helt andre aktører enn vi ser i dag være aktuelle. Detaljering av medvirkning må skje i planprogrammet, slik fylkeskommunen gjør for Arealpolitikk, hvor planprogrammet behandles samtidig som planstrategien.

### **Høring, offentlig ettersyn og vedtak**

Planstrategien blir et dokument på ca 30 sider, pluss den felles delen for begge fylkene på ca 10 sider. I tillegg kommer grunnlagsdokument med statistisk dokumentasjon på de etterspurte områdene (altså ikke en "komplett" dokumentasjon som dekker "alt" ).

### **Oppfølging av regional planstrategi**

Gjennom arbeidet må det utvikles en felles forståelse for problemstillinger som det går an å følge opp. Da kan det bli mulig også seinere "telle opp" om dette har virka.

Fylkesmannen ser det som viktig å utvikle kommunene som planaktører, for eksempel gjennom kopling til LUK-programmet og ved bruk av skjønnsmidler for eksempel til interkommunale plankontor. Kompetansen i kommunene må styrkes.

Planstrategien kan lett bli et honnørord, i tillegg til annet planarbeid, som ikke betyr noe som helst!

## **4.5 Buskerud**

Som for Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, er oppsummeringa fra Buskerud stort sett hovedpunkter fra intervjuer, og i liten grad diskusjoner og våre vurderinger, slik vi har presentert Oppland. Vurderinger er samla og presentert i kapittel 5 Oppsummering.

## Oppstart og organisering

Første runde med regional planstrategi hadde et tydelig faglig preg, som et prøveprosjekt for å utvikle det nye planelementet regional planstrategi. Det ble gjennomført av administrasjonen med fylketinget som informert. To arbeidsgrupper ble oppretta: ei ekstern gruppe med representanter fra regionene i fylket (rådmenn), fylkesmannen (assisterende), NHO, LO og fylkeskommunen (ass. utviklingssjef), og ei intern gruppe med avdelingslederne i fylkeskommunen.

Neste runde med regional planstrategi skal favne videre, med mer direkte kontakt med kommunene og mer vekt på politisk deltakelse.

Kopling til kommunene er utfordrende. Fylkeskommunene har hatt to møter i vinter om kommunal planstrategi som dekket alle kommunene, med til sammen 177 deltakere. Spørsmålet er om fylkeskommunene får vi innspill til hva som bør gjøres regionalt? Eller blir kommunen bare (som vanlig) interne? Hvordan skal denne dialogen fungere?

Fylkesmannen, ved assisterende fylkesmann, deltok aktivt i prosessen, men fylkesmannen oppfattes likevel som fraværende ved oppfølging av planer, særlig gjelder dette miljøvernvedlegg. Fylkesmannen samordner i stor grad regional stat i arbeidet med regional planstrategi, men fylkeskommunen har også mye kontakt direkte med statsetater som Statens Vegvesen, i planarbeid. De prioriterte temaene er i stor grad fulgt opp gjennom kontakt med aktuelle aktører, også i regional stat. Noen er vanskelig å forholde seg til, som for eksempel NAV.

Fylkesmannen gir stor ros til fylkeskommunen for prosessen, som inviterte til bra involvering. Det var en høringsprosess som også innebar presentasjoner ute i regionene og ga gode tilbakespill. Det var en demokratisk prosess, som også bidro til relativt lite diskusjon om forslagene. Fylkesmannen var med hele veien. Fylkesmannen påpeker at prosess og medvirkning er svært viktig for arbeidet med regional planstrategi. Politikerne må være med, ikke bare få uttale seg når ferdige forslag er utarbeida. Godt forankra planarbeid er lettere å gjennomføre.

Neste runde med regional planstrategi er starta opp. Fylkesutvalget behandla 9. mars 2011: *Regional planstrategi 2013-2016. Opplegg for gjennomføring*. Opplegget går ut på at sittende fylkesutvalg drøfter opplegget for rullering og starter utredning av utviklingstrekk (siste års og forventa utvikling), samt muligheter og utfordringer for Buskerudsamfunnet på kort og lengre sikt. Utredninga bør bygge på arbeidet som ble gjort av Selstad i forbindelse med forrige planstrategi, supplert med nye problemstillinger og vurdert i lys av nasjonale forventninger som kommer innen 1. juli.

I oktober 2011 planlegges et breitt oppstartsmøte med:

- presentasjon av gjeldende regionale planstrategi og vurdering av hvordan den har fungert
- presentasjon av utviklingstrekk
- forholdet til kommunene og kommunale planstrategier
- idemyldring
- debatt om samarbeidsformer i videre arbeid: fylkeutvalget, lederne i hovedutvalgene, fylkesmann, statlige etater, viktige utviklingsaktører og organisasjoner i Buskerud, fylkeskommunens administrasjon

Høsten 2011: Politisk behandling av rullering av planstrategien

Nytt fylkesutvalg

Vinter 2011/2012: Utarbeide forslag til nye planstrategi med fokus på satsingsområder/prioriterte planoppgaver i perioden 2013 - 2016. Interne og eksterne arbeidsmøter etter behov. Løpende dialog med sentrale aktører.

Mars 2012: Foreløpig høring, og ev. høringsmøte om utkast til regional planstrategi, samme aktører som oppstartsmøtet.

Mai 2012: Sak til fylkesutvalget og høringsvedtak

Høring, minst 6 uker

Oktober 2012: Sluttbehandling i fylksutvalg og fylkesting.

### **Regional utviklingstrekk og utfordringer**

Tor Selstad ble tidlig engasjert for å utarbeide grunnlagsmateriale for arbeidet med den første regionale planstrategien. Utredninga dreier seg i hovedsak om utviklingstrekk og utfordringer, men peker alt i starten ut seks hovedtema: Bærekraft og klimatilpasning, befolkning og bosetting, næringsliv og sysselsetting, kompetanse og innovasjonsevne, fysisk infrastruktur for samferdsel, romlig struktur og arealplan. Arbeidet ble presentert på møter i alle regionrådene i fylket. Dette er et svært viktig grunnlagsmateriale for planlegging, som ble litt borte med fylkesplanene, men som regional planstrategi nå "gjeninnfører".

### **Langsiktige utviklingsmuligheter**

Ikke behandla spesielt og spesifikt.

### **Prioritering av spørsmål for videre planlegging**

Spørsmålene er konkretisert som tema, bygd på forslagene fra Selstad og på planarbeid som allerede var i gang eller under oppstarting. Temaene er forholdsvis vidt lagt opp, noe som i ettertid virker greit. Likevel kan fylket neppe ha så mange tema og planer i neste runde. Det var få konflikter rundt valg av tema, muligens fordi så mange tema er med.

### **Oppfølging av planoppgaver med hvilke planer og opplegg for medvirkning**

Temaene ble fulgt opp med konkretisering av 16 planer av ulike typer. 13 av disse er nå enten gjennomført eller under arbeid. Fagfolkene i fylkeskommunen har tatt tak i dette. Strategien er mye brukt. Alle temaene er ikke nødvendigvis fulgt opp akkurat som foreslått. Det er heller ikke nødvendigvis slik planlegging etter pbl er svaret på alle utfordringer. Fylkeskommunene har for eksempel laga en FoU-strategi, som ikke er behandla som regional delplan: "da hadde vi aldri kommet i mål!". Heller ikke plan for Folkehelse er en regional delplan, sjøl om den for så vidt godt kunne vært det.

Det er vanskelig å bli veldig konkret på opplegg for medvirkning, i alle fall med så mange planer som Buskerud har i strategien.

I prosjektet "Buskerudbyen" som er et samarbeid mellom 5 kommuner, 4 statsetater og fylkeskommunen, diskuteres heftig hvilken plantype som skal brukes. Statsetatene vil ha regional plan, mens kommunene (ordførerne) vil ha interkommunalt samarbeid for sterkere lokal forankring.

## **Høring, offentlig ettersyn og vedtak**

Det ble gjennomførte to høringsrunder med planstrategien. Først en runde om prioriterte temaer, som ble breitt anlagt, om lag som for fylkesplanen. Det kom 50-60 høringsuttalelser, som stort sett støtta valg av tema. Saken ble så behandla i fylkesutvalget. Andre runde var det ferdige utkastet til regional planstrategi. Da kom om lag 40 uttalelser, og regional planstrategi ble vedtatt i fylkestinget i juni 2008.

## **Sentral godkjenning**

Det er greit med stadfesting av deltakelse (fra statsetater), men det er usikkerhet om hva som skal godkjennes. Kommer Kongen til å prioritere tema?

Fylkesmannen påpeker også at nasjonale føringer er et stridstema generelt. Kommunene vil ha seg frabedt å bli fortalt hva som må gjøres, jfr. konfliktene rundet innsigelser til planer.

## **Oppfølging av regional planstrategi**

Som nevnt er arbeid i gang, eller avslutta, med 13 av 16 planer. Arbeidet blir oppfatta som vellykka internt i fylkeskommunen. Men Buskerud har ikke fått noen tilbakemelding på planstrategien fra MD!?

Ny planlov blir oppfatta som et utmerka redskap for regional planlegging. Regional planstrategi har bidratt til at Buskerud har oppdaterte planer på mange aktuelle tema, som FoU-strategi og Reiseliv.

## 5 Oppsummering - erfaringer for videre arbeid

I dette kapitlet oppsummerer vi erfaringene fra arbeidet med regionale planstrategier med tanke på utvikling av regional planstrategi som planredskap. Regional planstrategi er et nytt planelement som ble introdusert med ny plandel til plan- og bygningsloven av 2008 og gjort gjeldende fra 1. juli 2009. De første planstrategiene som er behandla fullt ut etter de nye bestemmelsene, blir først godkjent av Kongen i 2012. Derfor er regional planstrategi et planelement under utvikling. Det er ennå en god del usikkerhet knytta til flere sider ved både innhold i, og prosess for, regional planstrategi. Disse mer uavklarte spørsmålene er ikke egna for omtale og diskusjon i utkast til veileder, men de er viktig for videre utviklingsarbeid. Derfor blir disse spørsmålene presentert og diskutert videre i dette kapitlet. Slik sett er dette kapitlet mer vår oppsummering og våre refleksjoner gjort på grunnlag av erfaringer fra arbeidet med regional planstrategi, enn ei oppsummering og presentasjon av selve erfaringene. Vi knytter da også oppsummeringa direkte til hovedoverskrifter i foreløpig utkast til veileder.

### 5.1 Hva er en regional planstrategi?

#### **En strategi for planlegging**

Det er mange, og ulike, oppfatninger om hva en regional planstrategi er og skal være. Etter vår oppfatning er det viktig å holde fast ved, og presisere, at regional planstrategi er en strategi for planlegging. Regional planstrategi er altså verken en plan eller en strategi for utvikling i regionen. Hovedformålet med regional planstrategi er å gjennomføre en prosess som ender med å prioritere hvilke planer som skal utarbeides de nærmeste årene.

#### **Planstrategi - plan**

Likevel er det en glidende overgang mellom planstrategi og plan. Dels fordi planstrategien skal inneholde oversikt over regionale utviklingstrekk og utfordringer og langsiktige utviklingsmuligheter, som jo også er starten på en vanlig planprosess. Dels fordi enkelte spørsmål som tas opp i regional planstrategi, allerede kan være kommet så langt i avklaringer at det er fornuftig å starte en planprosess for visse tema samtidig med arbeidet med planstrategien. Planprogram for dette temaet kan da utarbeides parallelt med, eller integrert i, arbeidet med regional planstrategi.

#### **Mål**

Når regional planstrategi ikke er en plan, hører heller ikke drøfting av klare mål og strategier hjemme i planstrategien. Det skal foregå i arbeidet med de prioriterte planene. Samtidige er det opplagt at diskusjon både av utviklingstrekk og - muligheter forutsetter visse forestillinger, ønsker og retninger for framtidig utvikling, for eksempel for å kunne prioritere hvilke tema som skal være med, og hvilke som ikke skal tas med i denne omgangen.

### **Prosess og produkt**

I all planleggingsaktivitet er det både planen som produkt og prosessen som ligger bak planen, som er viktig. Dette gjelder også for regional planstrategi. I arbeidet med regional planstrategi er det særlig viktig å legge vekt på prosessen. Alle aktører som gjennom planstrategien blir tillagt ansvar for å gjennomføre prioriterte planoppgaver, må også bli direkte involvert i arbeidet med planstrategien. Slik kan de få et eierforhold til planene, og det kan legges et felles grunnlag for forpliktelser og samarbeid for oppfølging.

### **Arena for samhandling**

Nettopp betydningen av prosess og samarbeid mellom ulike aktører, understreker behovet for at regional planstrategi etableres som en arena, møteplass, for dialog og samhandling. Dette samarbeidet må organiseres på flere nivåer, dels ved nye arenaer, men i størst mulig grad utnytte og samarbeide med arenaer som allerede er etablert og fungerer.

## **5.2 Deltakere og utarbeiding**

### **Regional planmyndighet**

Det er regional planmyndighet, altså fylkeskommunen, som har ansvar for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi. Loven sier ingenting om hvilke administrative avdelinger eller hvilken fagkompetanse som skal involveres eller om hvor stor grad politikerne, i fylkesutvalg eller fylkesråd i fylker med parlamentarisk styringsform, og fylketinget, skal involveres i arbeidet. Regional planstrategi er nært knytta til planlegging, sjøl om strategien i seg sjøl ikke er noen plan. Derfor er det viktig for arbeidet med regional planstrategi at det finnes plankompetanse i teamet som driver arbeidet og at det er kapasitet til å gjennomføre et planlagt opplegg. Kapasitet kan særlig bli et problem i forhold til kommunene i fylker med stort antall kommuner. Samarbeid med kommunen er viktig både fordi regional planstrategi må utvikles og gjennomføres i et samspill og dialog mellom fylkeskommune og kommune, og fordi regional planstrategi og de kommunale planstrategiene må utarbeides i et koordinert samspill. Mesteparten av dette arbeidet må foregå i løpet at det første arbeidsåret til nyvalgte fylkesting/kommunestyre, siden både de regional og de kommunale planstrategiene skal vedtas inne et år etter konstituering

### **Kommuner**

Kommunene er i ulik grad, og på forskjellige måter, trukket inn i arbeidet med de regionale planstrategiene som hittil er utført. Ennå har dette arbeidet vært på forsøksstadiet, men fra 2011 trår kravet i plan- og bygningsloven om kommunal planstrategi i kraft. Det som er klart, er at det er regional planmyndighet som har ansvaret for veiledning og koordinering av arbeidet i kommunen og mellom kommunene og regionalt nivå. Det som er mindre klart, er om det kan gis noen generelle råd om hvordan og når dette arbeidet skal foregå. I utkast til veileder for kommunal planstrategi er det foreslått at "planstrategiåret" start i juni 2011 med framlegging av "Nasjonale forventinger" (AsplanViak 2011). I en klar hierarkisk struktur er dette logisk: først nasjonale forventinger, så regionale og kommunale tilpasninger, men mange fylkekommuner har allerede nå kommet langt i arbeidet med nye planstrategier. Det har de gjort både fordi tida blir knapp, dersom arbeidet ikke skal starte før i juni, og fordi det er viktig at erfaringene fra sittende fylkesting blir videreført til nye politikere. Dessuten foregår planlegging også i en form for nettverksstruktur, både innen og mellom forvaltningsnivåene. Derfor kan arbeidet på regionalt nivå godt settes i gang før de nasjonale forventningene blir presentert. De nasjonale forventningene kan så tas stilling til og gis "svar" som en del av prosessen med regional planstrategi. En slik rekkefølge burde være fullt mulig, siden de nasjonale forventningene først og fremst er ei oppsummering og presisering av gjeldende politikk med konsekvenser for kommunal og regional planlegging, og i liten grad introduksjon av nye krav.

### **Statlige organer**



Fylkesmannen er her i ei særstilling fordi ansvarsområdene og virksomheten til fylkeskommunene og fylkesmennene i planlegging etter plan- og bygningsloven både i loven, og særlig i praksis, i store grad er innvevd i hverandre (Skjeggedal og Harvold 2008). Etter § 3-2 er det klart at regional planmyndighet har ansvar for å *"veilede og bistå"* kommune, mens fylkesmannen skal *"påse"* at kommunene oppfyller plikten til planlegging. Videre er det også klart at *"alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når det berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak"*. Det er også klart at fylkesmannen gjennom fylkesmannsinstruksen skal samordne statlig virksomhet i fylket. På den andre sida har fylkesmannen ikke instruksjonsmyndighet over statsetater utenom fylkesmannssembetet. Det betyr at fylkeskommunen og fylkesmannen må samarbeide godt, dersom arbeidet med regional planstrategi skal bli vellykka. Dette samarbeidet fungerer da også etter vår oppfatning godt i de fleste fylker. De refererte bestemmelsene klarlegger hovedprinsipper, men gir rom for ulike tolkninger og praksiser. Derfor er det viktig at eventuelle uklarheter og/eller uenigheter om ansvars- og oppgavefordeling så langt som mulig avklares i starten av arbeidet med regional planstrategi. Fylkeskommunen som planmyndighet, og fylkesmannen må utarbeide et hensiktsmessig og klart arbeidsopplegg for strategiprosessen.

Regionale statsetater utenom fylkesembetet, som heller ikke nødvendigvis følger fylkesinndelingen, må også trekkes inn i arbeidet. Det samme gjelder statlige foretak som for eksempel helseforetakene. Omfanget henger sammen med utviklingsmuligheter og spørsmål for videre planlegging. Kontakten vil delvis skje via fylkesmannen som samordner av statlig virksomhet og dels direkte mellom fylkeskommune som planmyndighet og statsetat. Vårt inntrykk er at slike spørsmål i de fleste tilfeller avklares ut fra hva som synes hensiktsmessig og med få konflikter.

### **Medvirkning**

Siden regional planstrategi ikke er en plan, gjelder heller ikke de generelle bestemmelsene for *Medvirkning i planlegging* i kapittel 5 i plan- og bygningsloven for regional planstrategi. Medvirkning kan avgrenses og innrettes slik regional planmyndighet mener det er hensiktsmessig for å utarbeide planstrategien. Kravet til, og behovet for, breiere medvirkning kommer først når arbeidet med de prioriterte planene starter opp.

### **Organisasjoner og institusjoner**

Det er ingen krav til hvem, eller i hvilket omfang, organisasjoner og institusjoner skal involveres i arbeidet med regional planstrategi. Arbeidet med regionale planstrategier hittil har i liten grad involvert private organisasjoner og institusjoner, bortsett fra i arbeidsgrupper knytta til bestemte prioriterte tema. Utbyttet av deltakelse fra næringslivsaktører og frivillige organisasjoner vil være avhengig av en gjensidig forståelse av nytte og mening med deltakelsen. Dette innebærer at temaene som blir tatt opp i planstrategien i stor grad vil styre hvilke andre typer aktører som bør inn i arbeidet. En annen variant vil være å involvere alle typer aktører tidlig i arbeidet med regionale utviklingstrekk og utfordringer, slik at beskrivelsen blir breiest mulig. Deretter kan arbeidet fortsettes ved å gå videre sammen med de aktørene som er mest relevante for de utfordringene som blir prioritert. Dette er også i stor grad et ressurs spørsmål, på linje med diskusjonen om hvordan kommunene skal involveres i arbeidet.

### **Arbeidsprosess**

Prosessene er delvis kommentert i punktene ovafor. For kommende "runde" med regionale planstrategier har fylkene valgt ulike opplegg. Sør- og Nord-Trøndelag arbeider fortsatt med en felles regional planstrategi, men supplerer nå også med en egen regional planstrategi for hvert av fylkene. Fylkene har kommet langt i arbeidet og legger opp til behandling av høringsutkast nå i juni 2011. Høringsrunden vil så gå til langt ut på høsten slik at de nyvalgte fylkestingene vil delta i behandling av høringsuttalelsene og innarbeiding av nasjonale forventninger. Buskerud fylkeskommune vil utarbeide regionale utviklingstrekk som grunnlag for et oppstartingsmøte i

oktober 2011 og politisk behandling av rullering av planstrategien like før fylkestingsvalget. Et spørsmål er i hvor stor grad oppstart av arbeidet med både kommunale og regionale planstrategier skal knyttes til framlegging av nasjonale forventninger. Dersom de nasjonale forventningene skal være utgangspunktet for prosessen, må de legges fram vesentlig tidligere enn i juni. Hvis ikke, vil tida bli for knapp til å gjennomføre en grundig prosess for regional planstrategi som involverer de nødvendige aktørene. På den andre sida, dersom regional planstrategi først og fremst skal være regionenes strategi for planlegging, kan arbeidet starte med utgangspunkt i regionene, og de nasjonale forventningene innarbeides under vegs i prosessen.

### **5.3 Hovedelementer i regional planstrategi**

#### **Viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer**

Dette elementet har vi sett mange ulike varianter av i de gjennomførte planstrategiene. Det dreier seg om å skaffe et kunnskapsgrunnlag for arbeidet videre. Faglige utredninger og bearbeiding og bruk av statistisk materiale kan være en viktig del av elementet. Vi ser to utfordringer. Den ene er å avgrense utredningene og materialet til et antall tema som det er mulig å håndtere gjennom videre planarbeid. Den andre utfordringa er å bruke kunnskapsgrunnlaget til en grundig diskusjon for mest mulig felles oppfatninger av status og mulighet, og å avklare eventuelle ulike oppfatninger.

#### **Langsiktige utviklingsmuligheter**

I dette elementet ligger både faglige vurderinger av sannsynlige utviklingsretninger og mer politiske vurderinger av ønskelig utvikling og hva som i tilfelle må gjøres for å påvirke utviklinga i ønska retning. Scenarioer og framsyn har dette perspektivet innebygd, men i utgangspunktet bare for å skissere ulike muligheter, som grunnlag for videre diskusjoner og prioriteringer. Her burde det ligge godt til rette for interessante politiske diskusjoner, som i liten grad ser ut til å være gjennomført i arbeidet med regionale planstrategier hittil. Hva må til får at det skal skje?

#### **Spørsmål for videre regional planlegging**

I praksis har dette elementet blitt knytta til utvelgning av tema for videre planlegging. I noen tilfelle er temaene langt på veg valgt allerede ved redegjøring av langsiktige utviklingstrekk og utfordringer. Utfordringene for regional planstrategi er dels å avgrense arbeidet til et håndterlig antall tema, og dels å velge de ”riktige” temaene. Det finnes selvfølgelig ingen oppskrift eller entydige kriterier for å velge tema. Mye avhenger av hvem som deltar, og hvilke muligheter som gis for å fremme synspunkter. Dermed blir organisering og prosessledelse viktig.

#### **Oppfølging av prioriterte planoppgaver og opplegg for medvirkning i planarbeidet**

Det er to formelle oppfølginger av regional planstrategi. Oppfølging skjer enten ved utarbeiding av regional(e) plan(er) i en eller annen variant eller ved å anmode kommuner om interkommunalt plansamarbeid. Det benyttes også et tredje alternativ, nemlig oppfølging gjennom tiltak og utredninger eller planer som ikke gjennomføres etter plan- og bygningsloven. Det er opplagt at dette alternativet vil komme opp i arbeidet med regional planstrategi, men det er etter diskusjonen av erfaringene med regionale planstrategier så langt, uklart om dette alternativet skal presenteres som en del av planstrategien. Etter vårt syn bør også alternativ tre være med, slik at regional planstrategi gir en mest mulig komplett oversikt og mulighet for å se alternativene i sammenheng. Et fjerde alternativ eksisterer også, i teorien, nemlig at plansituasjonen oppfattes som tilfredsstillende, slik at det ikke settes i gang arbeid med nye planer. Nå er det jo bare den regionale planstrategien i hver valgperiode som er obligatorisk, mens planer bare skal utarbeides og revideres etter vurderinger av behov.

Opplegg for medvirkning er særlig viktig av hensyn til organer som ikke regional planmyndighet har instruksjonsmyndighet over. Her kan arbeidet med regional planstrategi i seg sjøl skape motivasjon og forpliktelser til seinere samarbeid i planprosesser. Eventuelle uenigheter og konflikter kan avklares gjennom behandling av planstrategi fylkestinget og sentral godkjenning. Her kan det spesifiseres hvilke offentlige myndigheter som skal delta. Denne spesifiseringa kan neppe bli mer detaljert enn på etatsnivå. Videre detaljering må tas gjennom utarbeiding av planprogram til den aktuelle planen.



## Referanser

AsplanViak (2011): *Veileder kommunal planstrategi*. Utkast 27.04.11. Sandvika: AsplanViak.

Falleth, E.I. og V. Johnsen (1996): *Samordning eller retorikk. Evaluering av fylkesplanene 1996-1999*. NIBR-rapport 1996:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

From, J. og P. Stava (1983): *Fylkesplanlegging: Deltaking, samordning, iverksetting*. NIBR-rapport 1983:7. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Mostrau, H., G. Møller og H. Vike (1999): *Evaluering av fylkesplanen i Hedmark 1997-2000*. Rapport nr. 161. Bø: Telemarksforskning-Bø.

Nenseth, V. og J. Naustdalid (1992): *Evaluering av fylkesplanene 1992-95*. NIBR-notat1992:119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Skjeggedal, T.: "Fragmenteringas glasur: Regional planlegging i teori og praksis". I: R. Amdam og O. Bukve (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge*. Tapir akademisk forlag, s. 161-180.

Skjeggedal, T. og K. Harvold (2008): *Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker*. Notat 2008:121. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Vike, H. (1995): *Evaluering av fylkesplan for Telemark 1994-97. En vurdering av plan og prosess*. Rapport nr. 102. Bø: Telemarksforskning-Bø.

## **Regionale planstrategier**

### **Oppland**

*Et attraktivt og konkurransedyktig Oppland. Regional planstrategi 2010-2011*

[http://www.oppland.no/Documents/Styringsdokumenter/Planstrategi\\_2010-2011\\_web.pdf](http://www.oppland.no/Documents/Styringsdokumenter/Planstrategi_2010-2011_web.pdf)

### **Akershus**

*Regional planstrategi for Akershus 2010-2012. Et grunnlag for videre regional planlegging.*

Høringsutkast.

[http://www.akershus.no/Politikk/horinger/?article\\_id=43741](http://www.akershus.no/Politikk/horinger/?article_id=43741)

### **Buskerud**

*Regional planstrategi for Buskerud 2009-2012*

[http://www.bfk.no/getfile.aspx/document/epcx\\_id/1456/epdd\\_id/2406](http://www.bfk.no/getfile.aspx/document/epcx_id/1456/epdd_id/2406)

### **Østfold**

*Planstrategi for Østfold og Program for ny fylkesplan*

[http://www.ostfoldfk.no/stream\\_file.asp?iEntityId=8360](http://www.ostfoldfk.no/stream_file.asp?iEntityId=8360)

### **Telemark**

*Bærekraftige Telemark. Regional planstrategi 2010-2012*

<http://www.telemark-fk.no/ITF->

[TFK/add/KnGWebsider.nsf/.XAppWPLookupNewsByUniversalID/D4F83E1F7E68C648C12576A8003F85C5/\\$FILE/RegPlanStrat\\_vedtatt20091209.pdf](http://www.telemark-fk.no/ITF-TFK/add/KnGWebsider.nsf/.XAppWPLookupNewsByUniversalID/D4F83E1F7E68C648C12576A8003F85C5/$FILE/RegPlanStrat_vedtatt20091209.pdf)

### **Hordaland**

*Hordaland skaper verdier. Regional planstrategi for Hordaland 2010-2012*

<http://www.hordaland.no/Global/regional/regional%20planstrategi/Planstrategi%202010-12%20LOW.pdf>

### **Trøndelag**

*Regional planstrategi for Trøndelag 2009-2012. Høringsutkast – kortutgave*

[http://www.trondelagsradet.no/NTFK/Dokumenter.nsf/60b187d851852f71c1257043004d81de/85dae3d8147c9761c125730d003a9ccd/\\$FILE/Planstrategi.pdf](http://www.trondelagsradet.no/NTFK/Dokumenter.nsf/60b187d851852f71c1257043004d81de/85dae3d8147c9761c125730d003a9ccd/$FILE/Planstrategi.pdf)

## **Vedlegg**

### **Oversikt over intervjuede personer i fylkene**

#### **Oppland**

Kristin Hille Valla, fylkesmann i Oppland, 17.03.11

Lars Eide, tidligere vikarierende fylkesmiljøvernssjef i Oppland, 11.03.11

Ola Idar Løkken, rådgiver næring, regionalenheten, Oppland fylkeskommune, 15.02.11

Arild Evensen, avdelingsdirektør, Statens Vegvesen, 15.02.11

Aksel Hagen, fylkespolitiker, leder kommunalkomiteen, Oppland (fram til høsten 2009), 18.02.11

Edvin Straume, regionkoordinator Hadelandsregionen, 30.03.11

Kjartan Stensvold, kommuneplanlegger Nordre Land kommune, 29.03.11

#### **Sør-Trøndelag**

Karen Havdal, seniorrådgiver, regional utvikling, areal og miljø, Sør-Trøndelag fylkeskommune, 18.04.11

Brit Skjelbred, direktør, kommunal- og beredskapsavdeling, fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 05.05.11

#### **Nord-Trøndelag**

Kirsten Haugum, fylkesutviklingssjef, Nord-Trøndelag fylkeskommune, 27.04.11

Roald Huseth, kommunaldirektør, fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 19.04.11

#### **Buskerud**

Sigurd Fjose, assisterende utviklingssjef, Utviklingsavdelinga, Buskerud fylkeskommune, 13.05.11.

Runar Skau Carlsen, assisterende fylkesmann, Fylkesmannen i Buskerud, 19.05.11.





**Regional planstrategi  
Oppsummering av erfaringer**

Notatet inneholder oppsummering av erfaringer fra arbeidet med regionale planstrategier som bakgrunnsmateriale for å utarbeide forslag til veileder om regional planstrategi

**Notat nr.: 13/2011  
ISSN nr: 0808-4653**