

ØF-Rapport nr.: 22/2005

**EVALUERING AV
FYLKESPLANLEGGINGEN I
ØSTFOLD**

Av

Kjell Overvåg,

Ulla Higdem

og

Ingrid Guldvik

Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 25 ansatte.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer. 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

Velferds-, organisasjons- og kommunalforskning

Østlandsforsknings 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-Rapport nr.: 22/2005

**EVALUERING AV
FYLKESPLANLEGGINGEN I
ØSTFOLD**

Av

Kjell Overvåg,

Ulla Higdem

og

Ingrid Guldvik

Tittel: Evaluering av fylkesplanleggingen i Østfold
Forfattere: Kjell Overvåg, Ulla Higdem og Ingrid Guldvik
ØF-rapport nr.: 22/2005
ISBN nr.: 82-7356-578-5
ISSN nr.: 0809-1617
Prosjektnummer: K 285
Prosjektnavn: Evaluering av fylkesplanleggingen i Østfold
Oppdragsgiver: Østfold fylkeskommune
Prosjektleder: Kjell Overvåg
Referat: Rapporten omfatter en evaluering av fylkesplanleggingen i Østfold, med vekt på den siste planprosessen i perioden 2002-2005. Den omfatter både fylkesplanens strategiske del ("Grenseløse Østfold Fylkesplan 2004-2007") og handlingsprogrammet ("Regionalt Utviklingsprogram 2005-08"). Evalueringen har fokusert på tre områder: politikernes og regionenes/kommunenes deltakelse i planprosessen, sammenhengen mellom plandokumentene og betydning av fylkesplanleggingen generelt. Rapporten gir avslutningsvis noen forslag til hvordan fylkesplanleggingen i Østfold kan forbedres.

Sammendrag: Norsk
Emneord: Fylkesplanlegging, Østfold fylkeskommune
Key words:
Dato: Desember 2005
Antall sider:
Pris: Kr 100,-
Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
http://www.ostforsk.no

⌈ Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Eksemplarframstilling i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Dette er en evaluering av fylkesplanarbeidet i Østfold. Evalueringen tar utgangspunkt i den siste Fylkesplanen, det vil si den 4-årige strategiske delen ("Grenseløse Østfold. Fylkesplan 2004-2005" og den årlige handlingsdelen ("Regionalt utviklings- og handlingsprogram for Østfold 2004"). Formålet har vært å lære av de prosessene som er gjennomført og de dokumentene som er utarbeidet. Dette skal danne grunnlaget for å kunne gjøre forbedringer i den forestående rullering av regionalt utviklings- og handlingsprogram for 2006, og i forberedelsene av oppstart for ny Fylkesplan.

Østfold fylkeskommune har vært oppdragsgiver, der vi har samarbeidet nært med Gunn Mona Ekornes, Magnar Tveit og Terje Pettersen. Vi vil takke våre samarbeidspartnere i fylkeskommunen og informantene som stilte opp til intervju og som deltok i spørreundersøkelsen for bidraget til denne rapporten!

Prosjektet har vært gjennomført i perioden primo november til ultimo desember 2005 og hatt en ramme på 4 ukeverk i arbeidsinnsats fra Østlandsforskning sin side. I tillegg kommer egeninnsats fra Østfold fylkeskommune.

Prosjektet har vært gjennomført av Ulla Higdem fra Høgskolen i Lillehammer og av Ingrid Guldvik og Kjell Overvåg, med støtte fra Torhild Andersen, fra Østlandsforskning. Prosjektet hadde ikke vært mulig å gjennomføre på denne måten uten bidragene fra Ulla Higdems pågående doktorgradsarbeid.

Lillehammer, desember 2005

Ingrid Guldvik
forskningsleder

Kjell Overvåg
prosjektleder

Innhold

1. Innledning	7
1.1. Formål	7
1.2. Metoder	8
2. Evaluering av fylkesplanleggingen 2002-2005.....	12
2.1. Fylkesplanleggingens omfang, dokumenter og vedtak.....	12
2.1.1. Vår vurdering	12
2.1.2. Intervju	15
2.1.3. Spørreskjemaundersøkelsen	16
2.1.4. Oppsummering og vurdering	17
2.2 Fylkesplanprosessen.....	18
2.2.1 Vår vurdering	19
2.2.2 Intervju	21
2.2.3 Spørreskjemaundersøkelsen	24
2.2.4 Oppsummering og vurdering	26
2.3 Fylkesplanleggingens betydning	27
2.3.1 Vår vurdering	27
2.3.2 Intervju	28
2.3.3 Spørreskjemaundersøkelsen	28
2.3.4 Oppsummering og vurdering	29
3. Forslag til forbedringer av fylkesplanleggingen.....	32
3.1. Intervju	32
3.2. Hva bør forbedres?.....	33
3.3 Forslag til opplegg for hovedrevisjon av fylkesplan i 3 alternativer.	35
3.3.1 Strategisk regionalpolitisk plan med programsatsinger	37
3.3.2 PUR - RUP	39
3.3.3 Fylkes(del)plan for stor-region	41
Referanser	44
Vedlegg	45

1. Innledning

1.1. Formål

Formålet med denne evalueringen er å lære av det sist gjennomførte fylkesplanarbeidet, det vil si de prosessene som er gjennomført og de dokumentene som er utarbeidet i forbindelse med den siste fylkesplanprosessen fra 2002 til 2005. Fylkesplanarbeidet omfatter i denne sammenhengen både den 4-årige strategiske delen ("Grenseløse Østfold. Fylkesplan 2004-2005" - heretter kalt "Fylkesplanen"), den årlige handlingsdelen ("Regionalt utviklings- og handlingsprogram for Østfold 2004" – heretter kalt "RUP") og Utviklingsavtalene som er inngått med regionene.

Det en lærer gjennom denne evalueringen skal bidra til forbedringer i fylkesplanleggingen, i første omgang i den forestående rullering av Regionalt utviklings- og handlingsprogram for 2006, og deretter i gjennomføringen av en ny 4-årig Fylkesplan. Forslag til forbedringer drøftes til slutt i rapporten.

Oppdragsgiver ønsket å delta aktivt i evalueringen, slik at denne evalueringen befinner seg i et skjæringspunkt mellom det en kan kalle intern og ekstern evaluering (dette er nærmere omtalt i neste delkapittel om metode). Som en del av evalueringen ble det i starten av prosjektet gjennomført et oppstartsseminar. Formålet med seminaret var, i samarbeid med oppdragsgiveren, å prioritere hvilke tema vi skulle fokusere på i evalueringen. Det var nødvendig med en relativ sterk fokusering i og med at de tids- og kostnadsmessige rammene var begrenset.

På bakgrunnen av dette oppstartsseminaret ble det bestemt at evalueringen skulle konsentrere seg om følgende tre problemstillinger:

- Fylkesplanprosessen:
 - Fylkespolitikernes deltakelse og rolle
 - Regionenes/kommunenes deltakelse og rolle
- Fylkesplandokumentene: sammenhengen mellom Fylkesplanen, RUP og Utviklingsavtalene.
- Betydningen av fylkesplanleggingen generelt

Bakgrunnen for dette valget var blant annet at det var første gang Fylkesplanen var regionalisert og at en dermed har forholdt seg til regionene og ikke kommunene som partnere i planprosessene. Utviklingsavtalene med regionene og bruk av virkemidler fra eget utviklingsfond var også betydningsfulle nye elementer i dette fylkesplanarbeidet.

Videre var fylkespolitikernes rolle noe omdiskutert og den endret seg i løpet av prosessen. Politikerne fikk en mer sentral rolle både i RUP og i forbindelse med Utviklingsavtalene, enn det de hadde i Fylkesplanen.

Det er viktig å være oppmerksom på at evalueringen baserer seg på et planarbeid som har omfattet uvanlig mange nye elementer og ”grep”, og at både administrasjonen og de øvrige aktørene har måtte løst mange nye utfordringer underveis i prosessen. Ved gjennomføring av nye planprosesser hvor en holder fast ved de fleste av disse nye elementene vil mange deler trolig bli forbedret ”av seg selv”, uavhengig av denne evalueringen.

1.2. Metoder

Evaluering som arbeidsmåte

Evaluering er en verdisetting av en prosess, et produkt eller en hendelse. Evalueringer kan organiseres på ulike måter. *Ekstern evaluering* har vi når evalueringskriterier, mål og metoder fastsettes av en ytre instans (som er den form for evaluering forskningsinstitutter som Østlandsforskning vanligvis gjør). *Intern evaluering* kaller vi det når deltakerne i evalueringen selv fastsetter kriterier, mål og metoder for evalueringen. Det er når den interne evalueringen blir foretatt av dem som selv omfattes av evalueringen, at vi snakker om egevaluering. Om en skal velge ekstern eller intern evaluering vil avhenge av flere forhold, som prosjektets/tiltakets størrelse, eventuelle politiske føringer, kostnadsrammer, og betydningen av lærings- og utviklingsaspektet ved en evaluering.

Den viktigste fordelen med *egenevaluering* er at det aktiviserer og involverer de som selv har behov for den kunnskapen som produseres. Vi lærer best gjennom selv å være aktive. Andre forhold som skiller egevalueringer fra eksterne evalueringer, er at egevalueringene blant annet er tilpasset virksomhetens eget behov og ønsker, utføres av aktører som selv har lokalkjennskap og vet hvor skoen trykker, samt gir mer realistiske endringsforslag siden aktørene selv skal gjennomføre endringene.

Denne evalueringen befinner seg i et skjæringspunkt mellom intern og ekstern evaluering. Østfold fylkeskommune ønsket, av habilitets- og kapasitetshensyn, at en ekstern konsulent skulle ha ansvaret for gjennomføringen. Østlandsforskning står ansvarlige for de vurderinger, resultater og anbefalinger som blir gitt i evalueringen. Samtidig har Østfold fylkeskommune (ØFK) deltatt i evalueringen for å få mest mulig læringseffekter ut av arbeidet. Ansatte og politikere i ØFK har deltatt i oppstartseminar, hvor tema og metoder ble avklart, og de har bidratt med innspill til forbedringsforslag. I tillegg har ØFK hatt ansvar for praktiske oppgaver som innkalling til gruppeintervju, innsamling av e-postlister til spørreskjemaundersøkelse, tilrettelegging av dokumenter etc.

Evalueringer av fylkesplanleggingen har tradisjonelt lagt vekt på å vurdere resultater, dvs. den substansielle siden av planleggingen (Falleth og Johnsen 1996, Higdem 2001b, Røsnes, 2001). Vurderingen har i stor grad tatt utgangspunkt i det skriftlige innholdet i plandokumentene med effekter av tiltakene. Den substansielle måten å vurdere fylkesplanlegging på er i tradisjon med plan- og bygningslovens grunnleggende intensjon og arealplanleggingens substansielle og regulerende fokus (Holsen 2002). Få har vurdert fylkeplanlegging og RUP som prosessuelle nettverksbyggende arenaer og som planleggingen som beslutningsgrunnlag for langsiktige regionalpolitiske føringer. Unntak er blant annet Vikes vurdering av fylkesplanprosessen i Telemark (Vike 1995) og evalueringen av Utvidet RUP i Hedmark og Oppland (Vike et al. 2003). En effektbasert evaluering av denne type planlegging støter på noen hovedproblemer :

- Regionale utviklingstiltak er gjerne langsiktige, slik at det gjerne tar lang tid fra planen blir vedtatt til man kan se effekter av tiltakene. Effektene kan bli vurdert som få og små.
- Det er vanskelig å påvise direkte sammenheng mellom plan og tiltak i regionalpolitikk og regional utvikling. Det er ikke klare årsaks- virkningssammenhenger.
- Det kontrafaktiske problem; dvs. ville det samme ha skjedd om vi ikke utførte denne planleggingen?

Hvordan planarbeidet blir organisert og gjennomført (planprosessen) har erfaringsmessig sammenheng med;

- Evnen til strategisk regional politikutvikling og politikernes deltakelse i slikt arbeid i forhold til behandling av enkeltsaker.
- Graden av nettverksbygging mellom aktørene som har en betydning for regional utvikling og forståelse for aktørenes rolle i den regionale utviklingen.
- Evnen og viljen til gjennomføring henger sammen med graden av involvering i planarbeidet, muligheten for å gjøre det til ”sitt” og muligheten for påvirkning.

Vi har i denne evalueringen vurdert både substansielle og prosessuelle sider ved fylkesplanleggingen. Plandokumentenes innhold er vurdert ut fra en substansiell betraktning, men siden det er kort tid siden planen ble vedtatt, samt de generelle problemene knyttet til effektvurderinger i slike plandokumenter, har det ikke vært mulig å vurdere gjennomføringsgraden. En slik tilnærming valgt i samarbeid med oppdragsgiver , er for å vurdere både planenes innhold og substans, men også for å kunne vurdere planprosessen mht muligheten for eierskap, deltakelse og framtidig iverksetting.

For å belyse problemstillingene i denne evalueringen har vi benyttet fire ulike metoder; dokumentstudier, individuelle intervju, gruppeintervju og spørreskjema. Individuelle intervju er gjennomført i forbindelse med Ulla Higdems doktorgradsarbeid. Utgangspunktet for Higdems arbeid er de regionale partnerskapene med fylkeskommunen som ”node”. De regionale partnerskapene er tett knyttet opp til Fylkesplan og RUP-arbeidet.

Østfold fylke er ett av tre case-fylker i denne studien. Det øvrige datamaterialet er innhentet som en del av denne evalueringen.

Dokumentstudier

Dokumentstudier omfatter fylkesplan, RUP, saksdokumenter, høringsuttalelser og utredninger, og særlig systemene og organene rundt Fylkesplan, RUP og partnerskapene. Vi har lest dokumentene og systematisert satsingsområder, nøkkelprosjekter for hhv. Fylkesplanen, RUP og Utviklingsavtalene. I vedlegg 1 er det satt inn noen illustrasjoner som er laget for å lette dette arbeidet. Illustrasjonene er ikke komplette. Vi har valgt å ta med de strategier etc. som en skal jobbe med i Østfold, for å gjøre illustrasjonene oversiktelige. Strategier, tiltak etc. som retter seg mot staten sentralt er derimot ikke tatt inn i illustrasjonene.

Individuelle intervju

Dybdeintervjuer (mellom 1- 1,5 timer) med 15 informanter fordelt på aktørgrupper i det regionale partnerskapet. Alle informantene er ledere som hver på sitt vis har erfaring med partnerskapene, RUPen og Fylkesplanen. Dybdeintervjuene er ikke ment å være representative i statistisk forstand, men er valgt ut fra en bredde i informasjonstilfanget ut fra forskjellige aktørers ståsted. Dette kan kalles et informert eliteutvalg av aktører og består av:

- Østfold fylkeskommune, politisk og administrativt
- Fylkesmannsembetet
- Kommunene; politikere og administrasjon – bykommuner og distriktskommuner (indre og ytre)
- FOU-sektoren og/eller private aktører

Dybdeintervjuene er gjort i januar 2005.

Gruppeintervju

Gruppeintervjuer er en metode som gir deltakerne mer innflytelse over samhandlingen enn det som er tilfelle i individuelle intervjuer (Brandth 1996). I denne sammenhengen fant vi gruppeintervjuet hensiktsmessig fordi det kan stimulere deltakerne til å supplere, utfordre, rette på og bekrefte hverandres framstillinger (Guldvik 2002). Politikerne som deltok på intervjuet var følgende: fylkesordfører Arne Øren, varaordfører og leder av RUP-utvalget Svein Christoffersen, komiteleder og medlem av RUP-utvalget Andreas Lervik, AP-politiker Helge Kolstad og medlem av fylkesplanutvalget Bente Holm Sælid.

Gruppeintervjuet ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide, men det ble lagt vekt på å ha en relativt fri diskusjon og på at deltakerne kunne kommentere hverandres meninger og utspill. Intervjuguiden var bygget opp rundt de tre hovedproblemstillingene for evalueringen som er omtalt i kap. 1.1.

Spørreskjema

For å få fram data fra et større antall aktører har vi gjennomført en enkel spørreskjemaundersøkelse. Undersøkelsen var web-basert og ble sendt ut via e-post til informanter som på ulike måter har deltatt i planprosessen. Informantene var politikere og ansatte i fylkeskommunen, politikere og ansatte i kommunen, ansatte i regional stat, samt ansatte/tillitsvalgte i andre organisasjoner som har vært involvert i arbeidet, til sammen 134 personer. Spørreskjemaet ble sendt til et bredt spekter av respondenter. I ettertid ser vi at utvalget av informanter muligens var for bredt og at en del informanter opplevde det vanskelig eller lite relevant å besvare spørreskjemaet. Vi fikk 6 tilbakemeldinger fra personer som ga beskjed om at de hadde vært svært perifere i prosessen og at de derfor ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Det er antakelig andre som også har den oppfatningen uten at de har gitt oss beskjed. Det var videre 3 personer hvor vi fikk beskjed om at de var bortreist i det aktuelle tidsrommet. Dette kan også ha omfattet flere uten at vi har fått beskjed.

Svarprosenten totalt er på 58 prosent, men det er 42 prosent som har besvart alle spørsmål. De som ikke har besvart alle spørsmål fordeler seg på alle grupper (Østfoldrådet, plankontakter i kommunene, rådmenn og ordførere i kommunene, organisasjoner, statsstatene og RUP-partnerskapet). Alle fra fylkeskommunen som har besvart spørreskjemaet har svart på alle spørsmål. Hvorfor en del informanter ikke har besvart hele skjemaet kan ha ulike årsaker. Noen kan ha opplevd spørsmålene som lite relevante, særlig hvis de ikke har vært sentrale i prosessen. Andre kan ha åpnet spørreskjemaet for å se hva det går ut på og så bestemt seg for ikke å svare, slik det også skjer med postale undersøkelser.

Svarene dekker likevel de mest sentrale aktørene, slik at vi mener å ha fått et rimelig godt bilde av oppfatningene til de som har deltatt. Lavest svarprosent har vi fra fylkespolitikere. Det kan være fordi flere av dem deltok i gruppeintervju og derfor lot være å besvare spørreskjemaet.

I utformingen av spørreskjemaet hentet vi ideer til noen av spørsmålene fra Miljøverndepartementets veileder for egnevaluering i fylkesplanleggingen (Miljøverndepartementet 2003). Spørreskjemaet med svarfordeling er lagt ved i vedlegg 2.

2. Evaluering av fylkesplanleggingen 2002-2005

2.1. Fylkesplanleggingens omfang, dokumenter og vedtak

I denne delen av evalueringen har vi gjennomført en selvstendig faglig vurdering av fylkesplanleggingens omfang, dokumenter og vedtak, i tillegg til at vi har innhentet informasjon om dette temaet fra intervjuet og spørreskjemaet. Som nevnt i kap. 1.2 er det i vedlegg 1 satt opp en oversikt over satsingsområder, nøkkelprosjekter for hhv. Fylkesplanen, RUP og Utviklingsavtalene.

2.1.1. Vår vurdering

Østfold fylkeskommune har gjennom årtier vært ansett som ett av landets fremste fylker på området Fylkesplanlegging, noe som går tilbake til 1980-tallet med Fylkesplanen kalt MONA (Miljø, Oppvekst, Næring og Aldring). Østfolds fylkesplaner har gjennomgående hatt som ambisjon å være helhetlige. Dvs. at de tar sikte på å favne de viktigste områdene i samfunnsutviklingen i en helhetlig plan, i tråd med Plan- og bygningslovens intensjon om fylkesplanlegging i §19.1. Østfold fylkeskommune har også fulgt utviklingen med å utarbeide mer arealbaserte fylkesdelplaner.

Dagens Fylkesplan ("Grenseløse Østfold 2004-2007" og "RUP 2005-08") følger mønsteret med å være en helhetlig plan for samfunnsutviklingen i Østfold. I Fylkesplanen sies det at det er et fellesdokument for fylket som:

- Beskriver fylkets viktigste utfordringer
- Gir grunnlag for felles politikk
- Utpeker områder for felles innsats
- Formidler signaler og krav fra fylket til sentrale myndigheter, og vice versa

Samlet sett mener vi at Fylkesplanen er solid innholdsmessig fundert i forhold til punktene ovenfor. Når det gjelder *utfordringer* er det utarbeidet gode analyser, bl.a ved hjelp av Tor Selstad for å beskrive utfordringene og framtidige mulige scenarier for Østfold (Selstad 2003). Utviklingen av et eget statistikk- og analyse kontor sammen med Fylkesmannen gir Østfold generelt et godt grunnlag for planlegging.

Dagens fylkesplan er altså helhetlig, men vektlegger også sterkt et koordinerende perspektiv på planlegging og utvikling. Mange av temaene i fylkesplanen "Grenseløse Østfold" viser kontinuitet. Det er temaer som Østfold har arbeidet med i flere generasjoners fylkesplanlegging og oppfølging, og som vi vurderer som en styrke i planen. Dette er områder som næringsutvikling, kompetanse, kommunikasjoner, folkehelse og ungdom. Områdene danner i utgangspunktet en godt grunnlag for en *felles politikk*.

Fylkesplanen undervurderer ikke kompleksiteten i utvikling av Østfold som samfunn, men forsøker å integrere mange dimensjoner som er viktige for regional utvikling, både horisontalt (mellom aktører på fylkesnivå), vertikalt (mellom fylkeskommunen og kommunene, dvs. regionene), men også tematisk og for større regionale dimensjoner nasjonalt og internasjonalt (som Osloregionen og Østlandssamarbeidet og grenseregioner). I tillegg fokuserer dokumentet på flerkjernet utvikling og utviklingsakser. Dette gir til sammen en stor helhet i dokumentet, men samtidig en kompleksitet som kan være vanskelig å håndtere i ett dokument. Erfaringer fra Opplands forrige fylkesplan med samme type kompleksitet viser at det kun er noen få aktører som klarer eller ønsker å forholde seg til denne store helheten i fylkesplanarbeidet (Higdem 2001). Intervjuene som Higdem har utført i Østfold viser da også at blant annet de statlige regionale aktørene etterlyser et mer spisset dokument med færre satsingsområder. Dette har konsekvenser for både hvordan aktørene forholder seg til arbeidet og muligheten for å synliggjøre gjennomføring i RUP. Å favne helheten kan fort bli å gape over for mye på en gang i en og samme struktur.

Et av formålene med Fylkesplanen var som nevnt å formidle *signaler fra fylket til sentrale myndigheter*. Slike signaler er en vesentlig del av Fylkesplanleggingens oppgave, og gir mulighet for dialog med sentrale myndigheter om endring eller dreining av statlig politikk som har betydning for et fylkes regionale utvikling. Dagens Fylkesplan for Østfold har på en systematisk og tydelig måte gitt slike signaler knyttet til hvert av de 10 prioriterte områdene i Fylkesplanen. Dokumentet viser at det er lagt stor vekt på dette formålet med fylkesplanleggingen, noe vi vurderer som en styrke ved dagens plandokument. Tilnærmingen viser i prinsippet en enhetlig tilslutning til krav om endret regional politikk fra en bred koalisjon av aktører på fylkesnivået. Dette burde gi et konstruktivt grunnlag for en aktiv og god dialog med sentral stat, som bygger på initiativ og vurderinger fra det enkelte fylke.

For Regionalt Utviklingsprogram som skal utpeke områder for *felles innsats*, har ikke Østfold fylkeskommune til rådighet store ressurser, slik fylker med virkemidler til distriktutvikling har. Da RUP ble introdusert var det derfor enkelt for Østfold å kople RUP med fylkesplanens handlingsprogram, noe som ble gjort allerede med Fylkesplanen for 2000-2003 og den gang kalt Regionalt Utviklings- og Handlingsprogram. Den begrensede tilgangen på virkemidler til regional utvikling i RUP utenom fylkeskommunens eget budsjett vil i utgangspunktet skape et smalere handlingsrom for Østfold fylkeskommune i gjennomføringen enn for tradisjonelle distriktsfylker. Å legge inn 30 mill kr over 3 år fra overskuddet fra Østfold Energi har imidlertid skapt ny vitalitet i arbeidet med RUP.

Ut fra vår vurdering er sammenhengen mellom fylkesplanens strategiske del (*felles politikk*) og RUP (*felles innsats*) konsistent. I RUP for 2003-2005, midt mellom to fylkesplanperioder, ble noen av de prioriterte områdene i dagens fylkesplan introdusert, slik som Kompetanseoffensiven, Østfoldpakka og Folkehelseprogrammet (Østfold fylkeskommune 2003). RUPen fra 2003 gjorde strukturelt to ting som hadde betydning for

dagens fylkesplan, nemlig å holde fokus på noen programområder og å innføre regionalisering i fylkesplansystemet.

RUPen 2005-08 inneholder på samme måte som Fylkesplanen en rekke tematiske programmer og nøkkelprosjekter, samt regionvise satsinger. Det brukes mange ulike begreper som overskrifter for tiltak og prosjekter både i RUP og i Fylkesplanen, og denne begrepsbruken kan gjøre det vanskelig å holde oversikten og å forstå på hvilke nivå de ulike strategier, tiltak etc. er (hva som er mål, strategier og handlinger). I denne sammenhengen vil det imidlertid være en balansegang mellom å ta i bruk nye begreper som kan bidra til ”en ny giv”, og å holde på begreper som aktørene i planleggingen kjenner fra før.

RUPen inneholder i liten grad virkemidler og økonomi, slik at det ved kun å lese dette dokumentet ikke er mulig å få en oversikt over hvilke tiltak som blir prioritert og faktisk gjennomført. I vedtaket av RUP i fylkestingssak nr. 35/2005 sier fylkestinget at de vil prioritere syv prosjekter/tema i forhold til ØFKs økonomiplan, og at flere andre tiltak/prosjekter senere skal følges opp med egne saker. Ved å følge saker som kommer opp til behandling i ØFK kan en få oversikt over hvilke tiltak ØFK er engasjert i, og på hvilken måte virkemidlene brukes. Skal en derimot danne seg en oversikt over hvilke tiltak som blir gjennomført av også andre aktører, må en skaffe seg informasjon fra andre kilder enn fylkesplandokumentene og de vedtak som blir fattet i ØFK i sammenheng med fylkesplanleggingen. Analysen til Higdem viser også at det er mange prosjekter i gang i Østfold for å bidra til regional utvikling, men disse er ikke godt synliggjort i RUP i form av beskrivelse av ressurser. RUP gir derfor ikke et bilde av den samlede innsatsen for regional utvikling i Østfold.

Analysen viser videre at det ”grepet” som er gjort med fylkesdekkende programmer er lovende i forhold til å engasjere aktørene i et samarbeid om regional utvikling. I RUP for 2005-2008 er det foreslått fem fylkesdekkende programmer. Tre av disse er knyttet til fylkeskommunens utviklingsrolle (”Regionale utviklingsstrategier”, ”Kompetanseoffensiven” og ”Folkehelseprogrammet”). De to andre er større satsinger som har karakter av statlige program og som ledes av fylkesmannen (”Landbruksbasert næringsutvikling” og ”Miljøprogrammet for jordbruket”).

Utviklingsavtalene med Østfolds regioner ble utarbeidet høsten 2005, med utgangspunkt i fylkesutvalgets ramme for forhandlingene og med 30 mill fra Utviklingsfondet til rådighet. Utviklingsavtalene er en nyskaping etter modell fra bl.a. Oppland, mht fokus på felles innsats for gjennomføring av Fylkesplanen og RUP, samt delegering av virkemidler fra fylkesnivået til regionene via plan og avtaler. To faktorer er spesielt understreket i tilknytning til utviklingsprogrammene, nemlig viktigheten av likhet og forpliktelse i partnerskapene, samt viktigheten av å sikre regionrådene tilstrekkelig legitimitet, ressurser og autoritet for å drive utviklingsarbeid på en dynamisk måte (Østfold fylkeskommune

2004). Siden disse avtalene så vidt er ferdigforhandlet er det for tidlig å si noe om gjennomføringsevnen på bakgrunn av disse.

Sammenhengen mellom Fylkesplanen og RUP er som nevnt god. Derimot synes sammenhengen mellom Utviklingsavtalene (UA) og plandokumentene å være mindre god. Dette varierer imidlertid mellom de ulike regionene. For Indre Østfold og Haldenregionen finner en igjen alle satsingsområdene i UA i Fylkesplanen og RUP. Det er derimot flere satsinger/strategier i Fylkesplanen og RUP som ikke er inkludert i UA. For Nedre Glomma og Mossregionen er det flere satsingsområder som i liten grad kan henføres til Fylkesplanen og RUP, i tillegg til at det også her er flere satsinger/strategier i Fylkesplanen og RUP som ikke er blitt inkludert i avtalene. For Mossregionen startet arbeidet med den utviklingsplanen som ligger til grunn for UA allerede i 2002, noe som trolig kan være en del av forklaringen på den manglende sammenhengen til Fylkesplanen og RUP.

Ser en regionene under ett er det mange ulike strategier og tiltak som er prioritert i avtalene, og vi vil si oss enige i fylkesrådmannens kommentar i saksutredningen i sak nr. 136/2005: *”...et visst sprik mellom regionenes ønsker og vedtatte satsingsområder i fylkeskommunen. De fleste forslagene kan imidlertid føres tilbake til satsingsområder i fylkesplan og RUP, men det synes å være vanskeligere å få til en helhetlig og samordnet regional utvikling basert på noen overordnede strategier”*.

I fylkestingssak nr. 10/2005 er det trukket opp retningslinjer for hvordan de 30 mill som er avsatt til regionale fondsmidler skal brukes. Her sies det blant annet at fondet skal benyttes til formål som er prioritert i RUP, og at alle prosjekter/tiltak skal vise til de relevante strategiene i fylkesplan/fylkesdelplan eller prioriteringer i RUP. Som vi har kommentert ovenfor er dette kun delvis tilfelle for de 12 mill. som er avsatt til Utviklingsavtalene (i forhold til strategiene i Fylkesplan og RUP). Hvordan sammenhengen vil være for de øvrige midlene fra fondet vil bestemmes av hvilke tiltak de etter hvert vil bli benyttet til.

2.1.2. Intervju

I gruppeintervjuet med politikerne kom det frem at de syntes planene er helhetlig, men kanskje for brede og dermed for mye preget av ”gode ønsker”, slik det ble uttrykt under intervjuet. I starten på prosessen hadde politikerne ambisjoner om sterkere prioritering i fylkesplanleggingen, og at planen skulle ha et fåtall utvalgte mål og strategier. Dette var begrunnet i et ønske om å gjøre fylkesplanleggingen mer politisk og spisset, og bidra til at den ble mer handlingsorientert og relevant. Gjennom prosessen ble imidlertid antall mål og strategier utvidet, som et resultat av høringer, fylkesplanverkstedene etc. Det var vanskelig å si nei til mange av innspillene som kom. Til slutt ble det 10 satsingsområder, noe politikerne generelt mener er for mye i forhold til de virkemidlene de har, og i forhold til ønsket om å gjøre planen mer spisset.

Politikerne mener Fylkesplan- og RUP-dokumentene har god sammenheng. De er imidlertid enige i at det gjennom disse dokumentene er vanskelig å få oversikt over hvilke tiltak som faktisk blir prioritert og iverksatt. Utviklingsavtalene, som må ses på som en del av RUP, er imidlertid helt konkrete og viser hvordan virkemidlene blir benyttet.

Politikerne oppfatter det også slik at det generelt er mindre sammenheng mellom UA og Fylkesplanen/RUP, enn mellom Fylkesplanen og RUP, men påpeker at det for noen av regionene er god sammenheng. På bakgrunn av at dette er første gangen de inngår slike avtaler, og at det dermed er nytt både for dem, regionene og kommunene, er de godt fornøyd med innholdet i Utviklingsavtalene. De oppfatter ikke avvikene fra Fylkesplanen/RUP som noe stort problem. Dette første året har det vært viktig å få avtaler på plass med alle regionene, og at disse avtalene har hatt et innhold som både de, regionene og kommunene kunne godta uten for store problemer.

2.1.3. Spørreskjemaundersøkelsen

Spørreskjemaundersøkelsen viser at det er tilfredshet med fylkesplandokumentene generelt. En stor andel på opp mot og over 80 prosent er enig/delvis enig i at fylkesplanens strategiske del får fram de viktigste utfordringene i fylket på en god måte, at fylkesplanens strategiske del får fram mål/strategier for den ønskede utviklingen på en god måte, at fylkesplandokumentene har en god oppbygging/struktur av program, satsinger, strategier og prosjekter, samt at det er god sammenheng mellom den strategiske delen og regionalt utviklingsprogram. Når det gjelder påstanden om at fylkesplandokumentene favner for bredt, dvs. at de inneholder for mange program, satsinger, strategier og program, er det et flertall på 57 prosent som er enig/delvis enig, mens 36 prosent er delvis uenig/uenig.

Når informantene (10 stk.) har kommentert spørsmålet om noen deler av fylkesplandokumentet kunne vært tatt bort eller redusert, har de vanskelig for å si *hvilke* tema som bør ut av planen. Flere av dem mener at det er for mange prioriterte områder. Det er en tendens til "ja-til-alt-godt", mener én. En annen understreker at ingen av satsingene er gale, men det blir generelt for mange spesifiserte innsatsområder som en sikkert ikke klarer å følge opp. Landbruk, helse, barn/unge og integrasjon er i stor grad regulert av forhold utenfor fylket, mener en informant.

En relativt stor andel av informantene er tilfreds med påvirkningsmulighetene. 60 prosent er enig/delvis enig i påstanden om at "jeg er fornøyd med vår sektors/partis/kommunes påvirkning på innholdet i fylkesplandokumentene", mens 30 prosent er delvis uenig/uenig. RUP-dokumentet oppleves som lite forpliktende av en stor del av informantene. 70 prosent er enig/delvis enig i at "RUP er for liten grad forpliktende for aktørene i Østfold", mens 25 prosent er delvis uenig/uenig i denne påstanden.

2 av 3 informanter er enig/delvis enig i at det er vanskelig ut fra fylkesplandokumentene å få oversikt over hvilke tiltak som blir gjennomført. Når det gjelder hvorvidt det er god sammenheng mellom fylkesplandokumentene og utviklingsavtalene som er inngått med regionene, er det en overvekt som er delvis enig/enig. En andel på opp mot 40 prosent svarer ”vet ikke”. Det betyr at mange ikke har kjennskap til sammenhengen mellom fylkesplanen og utviklingsavtalene.

Åtte informanter har kommentert fylkesplandokumentene. Fra administrasjonen i kommunene etterlyses det forpliktende vedtak heller enn retorikk: ”Det begynner ofte med spenstig retorikk og tilløp til nytenking, men intensjonene blir ikke fulgt opp og det blir svært sjelden fulgt opp med forpliktende vedtak som borger for forutsigbarhet”. Byregionene må få mer ”plass” og flere tiltak, siden de utgjør en tredel av innbyggerne, mener en annen. Administrasjonen i fylkeskommunen er opptatt av at planene ikke kan gjøres mer forpliktende fordi da går det utover det kommunale selvstyret: ”Fylkeskommunen skal ikke opptre som en bindende overkommune som vet bedre enn kommunene hva som er best for dem”. En annen fylkeskommunal ansatt mener at RUP i for stor grad blir fylkeskommunens eget handlingsprogram og ikke et program for felles satsing. Vedkommende mener imidlertid at dette motvirkes av utviklingsavtalene med regionene. En tredje mener at ”vi er på riktig spor, og at dette må gå seg til etter hvert. Den største utfordringen består uansett i å komme i sterkere inngrep med de regionale statlige utviklingsmidlene (jfr Fritt Fram) og å oppnå forpliktende avtaler med staten sentralt”. En informant fra regional stat etterlyser bedre samordning innen partnerskapet i fylket slik at de forskjellige strategier kan integreres bedre.

2.1.4. Oppsummering og vurdering

På bakgrunn av tilbakemeldinger fra informantene og våre egne vurderinger skjer det mye positivt i fylkesplanleggingen i Østfold. Dokumentene som er utarbeidet gir samlet sett et godt utgangspunkt for, og beskrivelser av, *utfordringer, felles politikk, felles innsats og signaler til og fra sentrale myndigheter*. Likevel skal en evaluering som denne rette fokus mot kritiske punkter, med tanke på å utløse potensialet for forbedringer. Derfor kan det, når vi i det følgende retter søkelyset mot hva som oppfattes ikke å fungere optimalt i dagens planleggingspraksis, gis et inntrykk som er mer negativt enn det egentlig er. Dette er viktig å ha med seg i vurderingen av dagens praksis.

Det er enighet blant politikerne, informantene i spørreskjemaundersøkelsen og oss om at Fylkesplanen og RUP satser for bredt og legger for mye vekt på helhet til å fungere optimalt for felles politikk og innsats. Det skaper en kompleksitet som kan være vanskelig å håndtere i ett dokument. Kompleksiteten fører også til at planprosessen blir uforholdsmessig lang og tidkrevende.

Å se regional utvikling i et så stort perspektiv i en planprosess med så mange aktører og nivåer kan sammenlignes med en Rubicks kube (Amdam og Veggeland 1998, Higdem 2001) med mange dimensjoner som henger sammen. Erfaringene er altså i korthet at det er fordeler å hente ved å forenkle fylkesplanen gjennom å fokusere på færre områder og å forsøke å kople og se dem i sammenheng. Dette innebærer for en framtidig revisjon å fokusere på færre, men viktige dimensjoner i utviklingen.

Vi finner god tematisk sammenheng mellom Fylkesplanen og RUP. Derimot er det vanskeligere å finne sammenheng mellom plandokumentene og utviklingsavtalene. Utfordringene ligger i at det kan være problematisk å skape en samordnet regional utvikling med dette systemet, dersom samordning er ønskelig og/eller mulig. Når en også tar i betraktning at virkemidlene var ute av fase i forhold til RUP, så skapte det en ekstra uoversiktlig situasjon for aktørene. 2005 er imidlertid første året denne formen for avtaler er gjennomført og det er grunn til å tro at etter neste runde vil praksis fortone seg noe annerledes.

I fylkestingssaken om RUP har fylkestinget valgt bort mange av temaene i Fylkesplanen/RUP i sin prioritering i forhold til fylkets økonomiplan, men her hadde de relativt små midler – vel 1 million. For bruken av de 30 mill. er 12 mill. disponert i utviklingsavtalene. Sammenhengene her er analysert ovenfor. Hvordan de resterende midlene blir vedtatt brukt vil være avgjørende for hvor god sammenheng det vil være tematisk mellom fylkesplanen/RUP og bruken av disse midlene.

Kompleksiteten i plansystemet fører til at begrepsbruken blir mangfoldig og vanskelig å holde rede på for aktørene. Når planene er helhetlige og begrepsbruken er omfattende vil det by på utfordringer både for dem som har en litt perifer posisjon som deltakere i prosessen og ikke minst for utenforstående.

På den positive sida vurderer vi kontinuitet i temaer (for eksempel folkehelse) som en stor fordel. Fokus over tid gir gjerne resultater på noe lengre sikt. Videre viser de tydelige signalene til sentrale myndighetene at det i prinsippet er en enhetlig tilslutning om viktige krav fra en bred koalisjon av aktører i Østfold fylke.

2.2 Fylkesplanprosessen

I denne delen er våre egne vurderinger basert på data innsamlet i forbindelse med doktorgradsarbeidet til Ulla Higdem. I den øvrige datainnsamlingen er det, slik det ble bestemt på oppstartsmøtet, særlig fokusert på politikernes rolle i fylkesplanprosessen og på samarbeidet med regionene og kommunene i arbeidet med en regionalisert fylkesplanlegging. I vedlegg 3 er det laget en enkel illustrasjon av hovedelementene i fylkesplanprosessen fra 2002-2005.

2.2.1 Vår vurdering

Generelt betyr de langsiktige samarbeidsrelasjonene mellom fylkeskommunen og andre aktører med interesser i Fylkesplanen og RUP mye for hvordan den aktuelle Fylkesplan- og RUP – prosessen kan gjennomføres i praksis. Østfold fylkeskommune har gjennom mange generasjoner fylkesplanlegging lagt stor vekt på bred deltakelse og samarbeid med bl.a. kommunene og statlig regionale aktører (Bolkesjø og Onsager 2004, Higdem 2004). Å evaluere en enkelt fylkesplanprosess og RUP- prosess er viktig. Gjennom 1980 og -90-tallet har imidlertid vektleggingen i forhold til kommunenes deltakelse og måten kommunene har deltatt i arbeidet variert. Skifte av fokus til en regionalisert RUP og en regionalisert Fylkesplan har ført til en vitalisering av samarbeidet med kommunene regionvis.

I intervjuene framkommer det følgende hovedpunkter i forhold til de ulike aktørenes forhold til fylkesplanprosessen generelt:

- Det er i hovedsak tillit til fylkeskommunens fagkompetanse i planleggingsarbeidet.
- Fylkesplanen er i sin oppbygging for stor og for kompleks til at aktørene legger ned mye tid og energi i sine innspill.
- Det finnes stabile og gode samarbeidsrelasjoner mellom Østfold fylkeskommune og andre regionale aktører i Fylkesplan – og RUP - arbeidet, som for eksempel Statens Vegvesen og landbruksavdelingen samt fylkeslegen hos Fylkesmannen.
- Offentlige aktører deltar i langt større grad enn private.
- Få private eller privatiserte offentlige aktører synes de har direkte interesser i fylkesplanleggingen, og enkelte legger inn synspunkter på ”sine” områder mer av plikt enn av interesse. Fylkesplanen blir for helhetlig til at private aktører oppfatter at de kan plassere sine interesser i et slikt samfunnsutviklingsperspektiv.
- Fylkesplanleggingen generelt (i de fleste fylker) sliter med et gjennomgående inntrykk fra aktørene om manglende virkemidler og enkelte ser på usikkerheten om fylkeskommunens framtid som et argument for ikke å delta.
- De fleste aktører mener dagens organisering av Østfold Utvikling med tilhørende organer er en bedre organisering enn det tidligere Samhandlingsforum. For de statlige regionale aktørenes vedkommende er denne organiseringen sett på som avklarende i forhold til fylkeskommunens rolle og ansvar som regional utviklingsaktør.
- Grepene med å utarbeide scenarier med drøftinger bl.a i Østfoldkonferansen ga generelt en bedre forståelse av utfordringene og vitaliserte diskusjonene om Østfolds utvikling.

I forholdet til kommunene levner intervjuene med dem liten tvil om at regionaliseringen i fylkesplanleggingen og utsikten til regionale utviklingsavtaler har skapt et tettere og bedre samarbeid med kommunene og styrket innsatsen i arbeidet.

Når det gjelder RUP-prosessen spesielt viser intervjuene med kommunene følgende hovedpunkter:

- Kommunene er opptatt av at rollefordelingen skal være klar, at kommunene skal være selvstendige og ikke bli fratatt makt eller påtvunget oppgaver selv om man samarbeider med fylkeskommunen regionvis.
- Det er kjente spenninger mellom de indre og de ytre deler av Østfold, i en sentrum - periferi – akse, eller en by kontra bygd - akse. Dette er tradisjonelle konfliktlinjer også i andre fylker, og ikke spesielt for Østfold. Spenningene dreier seg om prioritering mellom virkemidler som er begrunnet ut fra distriktshensyn og virkemidler begrunnet ut fra veksthensyn.
- Med en regionalisering og en felles RUP- prosess er potensialet til stede for å se andre regionale vurderinger enn egne i en større sammenheng, dvs. større innsikt i egen region og større utsikt til andre regioner.
- Denne RUP- prosessen har skiftet mange kommuners fokus fra å mene at fylkeskommunens ønske om deltakelse og innspill var en oppgave som ble nedprioritert pga mange andre viktige oppgaver, til å bli en erkjennelse av at kommunene har vært for passive i RUP-arbeid og at man nå vil bruke muligheten for å influere på prioriteringene.
- Partnerskapsmodellen og muligheten for delegerede virkemidler og felles innsats gjennom denne, har vært viktig for at kommunene har lagt mer arbeid i RUP.
- RUP- prosessen har ikke vært klar nok til at kommunene har vært sikre på hvilke typer innspill de skulle gi når. Dette gjenspeiler både at kommunene i Østfold ikke har lang fartstid i deltakelsen i RUP -arbeidet og at meldingene om hva fylkeskommunen forventet fra kommunene ikke har vært gode nok eller klare nok.

Privat sektor anser RUP-arbeidet som mer interessant enn Fylkesplanen, siden det potensielt er virkemidler i RUP, men deltakelsen er uansett vurdert som liten. Private aktører deltar mer i konkrete prosjekter som i for eksempel Østfold Gassforum, hvor egeninteressen er stor og kan koples direkte sammen med fylkeskommunens regionale utvikningsinteresse. Dette gjelder også i prosjekter under Kunnskapsparkene, hvor for eksempel Østfold Energi er en vital aktør. Generelt legger alle aktører (både offentlige og private) mer arbeid ned i RUP enn i Fylkesplanen, fordi RUP blir ansett som et mer konkret og handlingsretta dokument med muligheter for virkemidler.

Av intervjuene fremkommer det videre at bruken av mange nye begreper (som ikke er tilstrekkelig forklart) i dokumentene og i underlagene til prosessene, skaper usikkerhet og vanskeligheter for aktørene. En komplisert struktur med mange dimensjoner (som nevnt i kap. 2.1.1) høyner terskelen for innspill og risikerer at innspillene ikke blir så målrettede som ønskelig. Det er som nevnt en hårfin balansegang mellom fornying og kjente strukturer. For øvrig vil vi trekke fram følgende punkter om fylkesplanprosessen fra datagrunnlaget til Higdems doktorgradsarbeid:

- Avstanden mellom mål (i Fylkesplanen) og handling (tiltak i RUP) blir lang.
- De fleste aktører er forventet å delta både i Fylkesplanarbeidet og i en årlig revidering av RUP, noe som innebærer de samme aktørers deltakelse i mange fora på forskjellig nivå, et kontinuerlig planfokus og dermed også en viss plantrøtthet.
- Kommunene, men også andre aktører i både Fylkesplan- og RUP- arbeidet trenger klare årshjul som beskriver hva som skal skje på hvilke tidspunkt av året og når det forventes innsats av samarbeidsaktørene, samt hva slags type innsats.
- Det er Østfolds økonomiske innsats i virkemiddelbanken for RUP som skaper engasjement og interesse omkring handlingsprogrammet til Fylkesplanen.

2.2.2 Intervju

Politikernes rolle i prosessen

Både formelt og i praksis har Fylkestinget vært relativt lite involvert i fylkesplanprosessen. Det har i følge politikere som ble intervjuet i hovedsak vært to årsaker til dette:

1. Verken fylkesplanprosessen (slik den har vært lagt opp) eller fylkestinget selv har tatt inn over seg sin nye rolle. Dvs at de i første rekke har vært ansett som et vedtaksorgan, og ikke som et organ som skal være med underveis for å påvirke prosessen og innholdet i planleggingen.
2. Fylkestingspolitikere har hatt gode muligheter til å delta på ulike arenaer i løpet av planprosessen, for eksempel på fylkesplanverkstedene. Problemet har vært at de praktiske mulighetene i liten grad har vært tilstede, det vil si det har ikke vært satt av midler til frikjøp av fylkestingspolitikere for å delta i denne prosessen.

Fylkestinget har i denne prosessen vært opptatt av å få en sterk forankring av fylkesplanarbeidet hos de øvrige aktørene i fylket. Dette fokuset kan også ha bidratt til å redusere oppmerksomheten på involveringen fra fylkestinget selv.

Flere av fylkestingspolitikere har imidlertid vært engasjert på andre måter, blant annet gjennom diskusjoner i partigruppene og ved at de har vært engasjert gjennom sitt lokale politiske engasjement.

I denne fylkesplanprosessen hadde politikere et ønske om et større politisk engasjement, og det mener de en har klart å oppnå, særlig i forbindelse med RUPen og Utviklingsavtalene. I disse prosessene er det Fylkesutvalget (FU) og RUP-utvalget som har vært de sentrale organene. Disse politikere har etter hvert kommet godt inn i planprosessene, og det er nødvendig at noen bruker mye tid for å kunne klare å involvere seg i dette arbeidet. Dette har ført til at noen få politikere har vært engasjert mye, mens andre i fylkestinget har som nevnt i liten grad vært involvert. Dette har ført til at flere i fylkestinget har hatt en sterk følelse av å bli holdt ”utenfor” mange viktige prosesser og avgjørelser.

Samlet sett mente politikerne at fylkestinget i større grad bør engasjeres i fylkesplanarbeidet, og at det må drøftes hvilken rolle fylkestinget skal ha i dette arbeidet. En må imidlertid balansere dette mot hensynet om å trekke andre aktører utenfor ØFK med i fylkesplanarbeidet. En annen diskusjon som også bør tas opp igjen i denne sammenheng er hvilket fylkesting som skal vedta fylkesplanen. Bør det være det samme fylkestinget som har vært med i hele prosessen, eller skal et nytt fylkesting vedta en fylkesplan i starten på perioden (og da må nødvendigvis planprosessen gjennomføres av det ”gamle” fylkestinget)?

Som nevnt i kap. 2.1.2 ønsket politikerne i denne planprosessen å gjøre fylkesplanleggingen mer politisk og spisset. De var også opptatt av at fylkesplanleggingen skal gi resultater, og av å få frem sammenhengen mellom mål og resultater, jfr. det arbeidet som er gjort omkring indikatorer i denne Fylkesplanen. De ønsker å utvikle fylkesplanleggingen til et verktøy for fylket som skal skape resultater, og ser på fylkesplanleggingen som en viktig del av arbeidet med å bli en bedre og mer tydelig utviklingsaktør i fylket. De har tidligere følt at statlige myndigheter har gitt sterke føringer for planleggingen, og at administrasjonen i ØFK har hatt hovedrollen i å utarbeide fylkesplandokumentene og gjennomføre prosessene. De mener at på denne bakgrunnen har politikerne tidligere nærmest ”måtte” godta de forslagene som kom fra administrasjonen.

I starten på denne siste fylkesplanprosessen følte politikerne ikke at de var involvert i tilstrekkelig grad og på den måten de ønsket, sett i forhold til de ambisjonene de hadde. De følte at prosessen i for stor grad var styrt av administrasjonen og av partnerskapet for øvrig. Politikere fikk ikke den ”hånden på rattet” som de ønsket, i forhold til at de ønsket at dette i større grad skulle være politiske prosesser, og de opplevde at mange viktige veivalg ble tatt i disse prosessene. De to derfor initiativet til at det ble etablert et politisk RUP-utvalg som skulle være sentral i utarbeidelsen av RUP. Det var ikke de 30 mill. som ble bevilget til det regionale fondet som utløste dette, disse grepene ble tatt i forkant av denne beslutningen.

Det var vanskelig å finne en god arbeidsform i arbeidet med RUP etter at de etablerte RUP-partnerskapet. Det var vanskelig både for dem selv, for administrasjonen og for det administrative RUP-partnerskapet. De brukte svært mye tid på å diskutere prosess og rollefordeling i starten av arbeidet, men de mener at det trolig var en nødvendig modningsprosess for alle parter. For administrasjonene var det en uvant med politikere som ønsket å være så sterkt med i arbeidet. I forhold til RUP-partnerskapet var det store diskusjoner om ansvars- og myndighetsfordeling. Politikerne ønsket større innflytelse på for eksempel avtaler som ble inngått mellom ulike partnere.

I løpet av prosessen med RUP gikk arbeidsformen og rollefordelingen seg bedre til, og politikerne er godt fornøyd med hvordan deres rolle og posisjon har utviklet seg. Det ble etter hvert mer fokus på det substansielle innholdet i planarbeidet, det ble gode politiske

”verksteder”, og det ble saker som de kunne diskutere med sine partier/grupper. Fylkesplanarbeidet ble gjennom dette mer interessant for dem.

RUP-gruppa blir av politikerne nå sett på som et godt ”grep”/verktøy, og den fikk delegert myndighet til å forhandle frem Utviklingsavtalene med regionene. Det er noe nytt at de er så direkte i kontakt og aktive i forhold til regionene, og de mener det er riktig i forhold til oppgaven de har fått fra staten om å arbeide med regional utvikling og det å være en regional utviklingsaktør.

Et annet resultat av det økte politiske engasjementet i denne planprosessen har vært at, til tross for at planen (Fylkesplan og RUP) ble for bred og generell, så har den blitt noe mer politisk. Posisjonen har lagt større føringer for innholdet enn tidligere, og opposisjonen har hatt meninger om de valg som er tatt.

Varighet og antall faser i fylkesplanprosessen

I utgangspunktet mener politikerne at hele fylkesplanprosessen går over for lang tid. Tiden bør reduseres blant annet fordi når en trekker mange aktører med i planprosessen, forventer de å se resultater etter ikke så alt for lang tid. For denne planprosessen ønsket de å involvere mange aktører og de ønsket at planene skulle være mer handlingsorienterte. På denne bakgrunnen var det kanskje nødvendig at denne planprosessen gikk over ganske lang tid. I de fremtidige prosessene bør en kunne bruke mer ”om igjen” fra forrige plan, slik at antall faser og varigheten kan reduseres. Dette gjelder ikke minst i rulleringen av RUP, hvor fokuset på handling og resultater må forsterkes.

De regionale høringskonferansene var et av de mest vellykkede grepene i denne fylkesplanprosessen, og de fungerte godt for å involvere mange aktører. En utfordring i prosessen har vært usikkerhet omkring hvor godt forankret i egen institusjon innspillene fra regionene har vært. Noe av problemet var kanskje at det på fylkesplanverkstedene var deltakere fra ”grunnplanet” i kommunene, mens det på de regionale høringskonferansene var ordførere og den øverste administrative ledelsen som deltok. Det var kanskje ikke godt nok samspill mellom disse personene.

Den prosessen de nå har hatt rundt Utviklingsavtalene mener de, som nevnt, også har fungert godt. Dette er en måte å arbeide på som bør kunne brukes på flere deler av fylkesplanleggingen.

Totalt sett mener politikerne at det er for mange faser hvor de ulike aktørene deltar med innspill og diskusjoner. Det krever ressurser, kan skape ”plantretthet” og skaper kanskje for store forventninger. Ideelt sett mener de det burde det ha vært nok med tre hovedfaser: 1) Utfordringer for Østfold (med politikerne i ”førersetet”; 2) Høring og utarbeidelse av planforslag (med administrasjonen i ”førersetet”) og 3) Endelig plan (med politikerne i ”førersetet”).

Samarbeidet med regionene og kommunene

De fleste politikerne mener at det har vært godt grep å regionalisere fylkesplanleggingen, og at det har vært positivt for samhandlingen de har med regionene og kommunene. Denne regionaliseringen har bidratt til å definere og etablere regionene som et relevant nivå i arbeidet med regional utvikling i Østfold, og som nevnt bidratt positivt til å synliggjøre ØFKs rolle som regional utviklingsaktør gjennom Utviklingsavtalene. Utviklingsavtalene har vært en viktig del av en strategi for å gjøre regionene sterkere, og de håper at kommunene etter hvert vil organisere mer av sin virksomhet gjennom regionene. De føler ikke at fokuset på regionene har gått på bekostning av temaer eller sektorer i planleggingen, men de påpeker at det er viktig å fortsatt satse på programmer slik de gjør nå - parallelt med regionaliseringen.

Det er fremdeles flere utfordringer knyttet til det å jobbe i forhold til regionene. Det viktigste er spørsmålet om hvilken rolle og fullmakter regionene har på vegne av kommunene. På grunn av denne usikkerheten har det i mange sammenhenger vært vanskelig for fylkespolitikere å drøfte substansielle konkrete ting med regionene. Det vil være viktig å få utviklet regionsamarbeidene i fylket, slik at de evner å drive det arbeidet som er avtalt i Utviklingskontraktene, og at de i neste omgang er bedre forberedt og rustet til å inngå nye utviklingskontrakter med fylket.

Den samarbeidslinjen de nå er inne på i forhold til regionene og kommunene hadde også vært ønskelig å få til med regionale statlige aktører. De har en samarbeidsavtale med Fylkesmannen, men denne burde ha vært mer omfattende og forpliktende angående gjennomføring av tiltak og bruk av virkemidler.

2.2.3 Spørreskjemaundersøkelsen

Spørreundersøkelsen blant politikere og administrasjon på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, i regional stat og blant andre aktører viser at det generelt er relativt stor tilfredshet med fylkesplanprosessen blant informantene. Om lag 4 av 5 informanter er enig/delvis enig i følgende: at det var interessant å delta i prosessen, at de fikk god anledning til å komme med de innspillene de ønsket, at det økte fokuset på regionene var et godt grep i prosessen og at fokuset har ført til at informantene retter mer oppmerksomhet mot regionene i sitt eget arbeid. RUP-partnerskapet er godt kjent blant informantene. Mer enn 4 av 5 er enig/delvis enig i at de kjenner godt til hva partnerskapet er. 3 av 5 informanter oppgir at de er enig/delvis enig i at de har oppnådd det de forventet gjennom å delta i prosessen, at fylkesplanen var enkel og oversiktlig, samt at RUP-partnerskapet fungerte godt som et forum for å utarbeide Regionalt utviklingsprogram 2005 – 2008. Samtidig er det om lag en like stor andel som sier seg enig/delvis enig i at fylkesplanleggingen er for dårlig forankret i deres egen sektor/parti/kommune.

Det er delte meninger om tidsbruk og tidsrom. Når det gjelder påstanden om at ”vi brukte for mye tid og ressurser på prosessen i forhold til det vi oppnådde ved å delta” fordeler informantene seg likt på skalaen enig til uenig. Det samme gjelder for påstanden om at ”fylkesplanprosessen gikk over for lang tid”. Deltakerne i prosessen vurderer altså tidsbruk og tidsrom litt forskjellig. Derimot er det en overvekt av uenige/delvis uenige i påstanden om at ”fylkesplanprosessen var for dårlig forankret i fylkestinget og hos fylkespolitikere”. Her er det imidlertid en stor andel som har svart ”vet ikke” eller som ikke har svart. Spørsmålet kan være problematisk å besvare for dem som ikke har stått tett på prosessen. En andel på opp mot halvparten av de som har svart er delvis uenig/uenig i at kommunene har fått delta for lite direkte i fylkesplanprosessen.

Det kommer en del hjertesukk når informantene kommenterer det som har vært positivt eller negativt.

Administrasjonen i fylkeskommunen: En mener at strukturen i RUP er vanskelig å få tak i og at det er lite konsistent begrepsbruk, samtidig som en annen mener at prosessen tar for lang tid. Det nevnes også at økonomiske rammebetingelser og handlingsplaner bør være samordnet i tid. En administrativt ansatt i fylkeskommunen trekker fram politikerens rolle: *”Etter min oppfatning var fylkespolitikere for lite involvert i fylkesplanprosessen. Derimot var de sterkt involvert i den avsluttende fasen med RUP og utviklingsavtaler. Dette førte til at det ikke ble så god sammenheng mellom plan og handling som det burde. Men dette kan delvis skyldes tilfældigheter, bl.a. at det var sentrale politikere som ikke satt i fylkesplanutvalget eller den politiske RUP-gruppa”*.

Fra administrasjonen i kommunene nevnes det at fylkeskommunen ikke tar hensyn til høringsuttalelser. I en kommune mener de at *”partnerskapet fungerte dårlig fordi statens og fylkeskommunens etater bevisst ikke inngikk samarbeid om eller drøfting av innspill fra kommunene”*. Noen påpeker at kommunen må sterkere inn slik at eierskapet blir bedre og for å avklare forventninger til RUP. Men det kommer også ros fra en kommune: *”Åpen prosess og god mulighet til innspill var bra. Regionperspektiver var også bra”*.

Regional stat påpeker at det er positivt at næringslivet og organisasjonene trekkes inn gjennom Østfold utvikling/Østfoldrådet, men *”synes denne partnerskapsorganisasjonen er for løst koplet mot fylkeskommunen og fylkesplanleggingen. Var bedre før med Samhandlingsforum”*. Det beskrives som positivt at alle i partnerskapet deltok i prosessen, men som negativt at det var for liten fremgang i prosessen – ”vilkårlig styrt”.

”Andre” informanter peker på at det ble satt i gang en del arbeid som man senere ikke ser hvor har blitt av.

På spørsmål om noen av aktørene i fylkesplanprosessen har vært for lite aktive i prosessen deler utvalget seg i to like store halvdelar for ”ja” og ”nei”. Flere mener at politikere

på fylkesnivå, men også på kommunalt nivå, var for lite aktive i prosessen. Deltakelse fra fylkesskolesjefens avdeling, regionalt næringsliv og frivillige organisasjoner som Norsk Folkehjelp og Røde Kors etterlyses.

2.2.4 Oppsummering og vurdering

Slik det er i dag er det i første rekke knyttet interesse til Fylkesplanen som et *regionalpolitisk strategisk dokument for utvikling av en egen regional politikk for Østfold*. Dette fokus deles i første rekke av fylkeskommunen som regionalpolitisk organ, men også av kommunene og til dels også regional stat. Privat sektor opplever ikke at Fylkesplanlegging har særlig stor relevans for dem.

Fylkespolitikkerne som er intervjuet mener at fylkestinget har vært mindre aktivt enn ønskelig. En årsak som nevnes er den nye rollen fylkestinget har som aktiv premissleverandør i prosessen. Når politikkerne skal innarbeide nye arbeidsmåter og nye roller krever det både bevissthet og kunnskap. Politikerne må reflektere over og avklare hva som kreves i den nye rollen. Samtidig må de opparbeide seg kunnskap om hva som kreves av dem i en slik rolle. En annen årsak politikkerne tar opp er tid til å delta og øve innflytelse i prosessene. Dersom det ikke er avsatt midler til frikjøp av fylkespolitikere sier det seg selv at deltakelsen blir begrenset. Det er imidlertid et forhold som politikkerne kan gjøre vedtak om å endre. Et annet forhold som virker inn på endring av rollen er tidsaspektet. Den nye rollen er ennå ung og endringer vil kreve tid. Det viser seg også ved endring i andre organer (Myrvold 2004)

Politikerne mener at administrasjonen i fylkeskommunen i noen grad hemmer deres muligheter til å sitte i førersetet i ulike faser av planprosessen. Det er åpenbart at de som initierer og er aktive i de innledende rundene i en planprosess kan legge sterke føringer på arbeidet. Formelt er det imidlertid ingen ting som tilsier at politikkerne ikke skal føre an i en slik prosess. Tvert i mot så er det nettopp politikerens ansvar å trekke opp overordna mål for langsiktig utvikling. Spørsmålet er om politikkerne virkelig utnytter handlingsrommet de har i denne sammenhengen. Kanskje overlater de for mye til administrasjonen av gammel vane og unnlater å det den nødvendige styring av arbeidet?

Fylkespolitikkerne skisserer en planprosess i tre faser: 1) utfordringer, 2) høring og utarbeidelse av planforslag og 3) endelig plan. Tanken om en mer komprimert prosess enn dagens modell er noe vi støtter. Bruk av tid i forhold til opplevd nytte trekkes også fram som et kritisk punkt i spørreundersøkelsen. Etter vår mening vil en kortere prosess bidra til å holde trykket og engasjementet oppe. Deltakerne må oppleve at det de gjør overkommelig, samtidig som de opplever at arbeidet deres har verdi for resultatet (Lesjø og Offerdal 2000).

Regionaliseringen som har skjedd i planarbeidet i Østfold vurderes i hovedsak som vellykket. Forbedringer av prosessen vil trolig komme som en følge av avklaringer av an-

svarsfordeling og myndighet i forholdet mellom regionene og kommunene. Det er en utfordring å forankre planarbeidet i den enkelte kommune når de ikke er involvert direkte, men gjennom regionsamarbeidet.

Når vi har spurt et bredere spekter av aktører om deres erfaringer, viser det seg at mange er tilfreds med ulike deler av prosessen. Flere savner likevel mer deltakelse fra politikere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Disse tilbakemeldingene er viktige å ta med seg for politikerne. Samtidig må vi ha i minne at mange politikere utøver vervet sitt på fritida eller med noe frikjøpt tid. De har ikke store ressurser å sette inn i planprosessene.

2.3 Fylkesplanleggingens betydning

Hvilken betydning fylkesplanleggingen har for den regionale utviklingen i Østfold, ble tatt opp i et par spørsmål både i intervjuet med politikerne og i spørreskjemaet. Doktorgradsarbeidet til Higdem berører også et par punkter i tilknytning til dette temaet. Samlet sett er det på denne delen av evalueringen vi har minst datagrunnlag.

2.3.1 Vår vurdering

Analysen fra doktorgradsarbeidet til Higdem berører som nevnt et par punkter innen dette temaet. Et hovedpunkt er at kommunene, som politisk-administrative organer på linje med fylkeskommunen, generelt har en større forståelse for fylkeskommunens regionalpolitiske rolle og det politiske strategiske arbeidet i Fylkesplanleggingen, enn de andre aktørene i partnerskapet.

Det andre hovedpunktet er at man har sterke indikasjoner på at langsiktige strategier/temaer over flere generasjoners fylkesplan bidrar til gjennomføringsevne, særlig der flere typer aktører og interesser er involvert. I Østfold har man som nevnt arbeidet med områder som næringsutvikling, kompetanse, kommunikasjoner, folkehelse og ungdom gjennom flere generasjoner fylkesplanlegging og oppfølging. Dette vurderer vi som en styrke i planleggingen i Østfold. Noen eksempler på dette er innenfor samferdsel, og arbeidet med en sivil lufthavn i Rygge, en samkjøring mellom nasjonal Transportplan og Fylkesplanleggingen i arbeidet med E18 og E6, Østfoldpakka. Et annet er innen kompetanse, som nå i siste Fylkesplan har nedfelt seg i et eget fylkesdekkende operativt program, Kompetanseoffensiven.

Et tredje eksempel er arbeidet med Folkehelsen, som er bygd opp gjennom samarbeid både horisontalt og vertikalt. Folkehelseprogrammet er en videreføring av Folkehelseprosjektet og bygger bl.a. på en suksessiv oppbygging av avtaler mellom programmet og de enkelte kommunene, innenfor utvalgte områder, men også basert på kommunenes egne utfordringer. Folkehelsearbeidet i Østfold har dannet mønster for den nasjonale regionale

satsingen på folkehelse omkring i landet. Det er ingen tvil om at Fylkesplanene for Østfold sitt kontinuerlige fokus på folkehelseprosjektet og senere også Folkehelseprogrammet i sterk grad har bidratt til synliggjøring, prioritering og gjennomføringsevne på dette området slik vi ser det i dag. Dette, sammen med de andre eksemplene på samferdsel og kompetanse, viser at på den måten kan man se at langsiktig fokus og oppbygging gjennom fylkesplanleggingen bidrar til gjennomføringsevne, særlig der flere typer aktører har interesser og er involvert.

2.3.2 Intervju

Politikerne mener fylkesplanleggingen er viktig og har en viss betydning i dag, og bør få større betydning i fremtiden. Det er to hovedgrunner som trekkes frem om hvorfor fylkesplanleggingen er viktig:

- Som planverktøy for å samordne ressursene til regional utvikling i Østfold. Bedre samordning vil være viktig for Østfold i fremtiden.
- Som arena for å diskutere felles utfordringer for Østfold, både generelt og om enkelttema. Folkehelse et godt eksempel på enkelttema. Fylkesplanleggingen kan være en anledning til å samle de sentrale aktørene i fylket for å drøfte viktige tema, som kan ligge både innenfor og utenfor selve fylkesplanen.

Problemet er at det har vært vanskelig å sette handling bak planene. De er på rett vei nå med Utviklingsavtalene, men de må arbeide mot å få enda flere virkemidler og sterkere forpliktelser inn i fylkesplanleggingen. Da vil fylkesplanleggingen få mer mening enn i dag. Det er et problem at ikke staten vil forplikte seg mer, fordi fylkesplanleggingen skal være et verktøy for alle offentlige institusjoner i Østfold (også de statlige).

2.3.3 Spørreskjemaundersøkelsen

Informantene er delt i synet på betydningen av fylkesplanleggingen mer generelt. Halvparten er enig/delvis enig i at ”fylkesplanleggingen har stor innflytelse på hva vi arbeider med i min sektor/parti/kommune” og den andre halvparten er delvis uenig/uenig. 2 av 3 er enig/delvis enig i at ”mange av de viktigste avgjørelsene om regional utvikling i Østfold tas uavhengig av fylkesplanen”, men 1 av 3 er delvis uenig/uenig.

Derimot er det stor tilslutning til at fylkesplanleggingen skaper arenaer og nettverk der det drøftes viktige saker/tema for Østfold (80 prosent enig/delvis enig). Når det gjelder påstanden om at fylkesplanleggingen *ikke* bidrar til å samordne innsatsen fra de ulike aktørene for den regionale utviklingen i Østfold er det flere som er delvis uenig/uenig i at så er tilfelle enn de som er enige/delvis enige (hhv 59 og 38 prosent). Nesten 4 av 5 som er delvis uenig/uenig i at fylkesplanleggingen er et lite egnet redskap for å arbeide med

regional utvikling i Østfold. Det store flertallet mener at fylkesplanleggingen bidrar til å styrke Østfold fylkeskommunes rolle som regional utviklingsaktør (86 prosent).

11 informanter har gitt generelle kommentarer til fylkesplanleggingen. To informanter fra administrasjonen i kommunene mener at fylkeskommunens legitimitet svekkes, bl.a. ved mangel på virkemidler og at fylkeskommunen er for passiv overfor kommunene. En kommuneinformant etterlyser en bedre dialog med aktørene på fylkeshuset, gjerne i form av at fylkesaktørene kan ta seg en tur ut i kommunene. En annen mener det er ”viktig å få en klar linje fra fylkesplanen til fylkesdelplan for regionene til den enkelte kommuneplan”. Så er det en som peker på at Østfold som regionbegrep er for snevert, for eksempel for utvikling innen samferdsel i samarbeid med Oslo-regionen.

En representant fra fylkesmannen peker på utfordringer med tanke på at de statlige sektorene er sentralstyrt med klare primærmål, noe som gir lite rom for samordning på tvers i fylket.

Fylkesadministrasjonen spiller inn følgende ide: ”Jeg tror fylkesplanleggingen har et potensial for å bli et bedre instrument i regional utvikling. En mulighet kan kanskje være å gjøre klarere valg mellom satsing på regionene eller tematisk/fylkesovergripende. Men dette er også en utfordring for politikerne og politikerrollen. Skal vi komme videre tror jeg at fylkesplanleggingen og politikerrollen (også forholdet til administrasjonen) må diskuteres som to sider av samme sak”. En annen trekker opp utfordringer for fylkesplanleggingen mer generelt: ”Sikkert lett for oss som sitter midt oppe i det å ha overdrevne forhåpninger om fylkesplanleggingens betydning. Realiteten i dag er nok at svært mange sentrale politikkområder og avgjørelser foregår "utenfor" fylkesplanleggingen, først og fremst pga måten samfunnet er organisert på med tung sektororganisering (jfr helse og veg), men også pga at fylkesplanleggingen mangler virkemidler (juridisk og økonomisk). Dette er generelle problemstillinger som bl.a. Planlovutvalget har satt søkelyset på og gjelder ikke bare Østfold. Dagens fylkesplanlegging har svært begrensede muligheter for å ivareta den samordningsfunksjonen som PBL foreskriver”.

2.3.4 Oppsummering og vurdering

Evalueringen viser at de fleste aktørene i Østfold mener at fylkesplanleggingen er viktig og har betydning, særlig knyttet til det at den skaper arenaer og nettverk mellom aktørene, samordner ressurser for regional utvikling og styrker ØFKs rolle som utviklingsaktør. Når det gjelder nettverkene så kan disse ha innflytelse lang ut over fylkesplanleggingen. Hvilken betydning slike nettverk har på utviklingen i Østfold i stort, har vi imidlertid ikke sett på denne evalueringen. For fylkesplanleggingens innflytelse på den faktiske regionale utviklingen i Østfold og viktige avgjørelser knyttet til utviklingen, er holdningene mer delte. Grunnen til dette er i hovedsak at planene frem til nå har vært for lite handlingsori-

enterte, det er for små virkemidler og flere viktige avgjørelser tas uavhengig av fylkesplanleggingen.

Vi er enige med politikerne i at fylkesplanleggingen har et potensial til å bli et enda viktigere instrument for regional utvikling i Østfold (eller det regionnivået som blir definert etter 2010). Som vi kommer inn på i neste kapittel bør en arbeide innen tre hovedområder for å oppnå dette: 1) fylkesplanleggingen bør bli mer fokusert, 2) fylkespolitikere bør få en sterkere rolle i fylkesplanleggingen og 3) fylkesplanleggingen bør bli enklere og mer handlings- og resultatorientert. Det bør ikke være en målsetting at fylkesplanleggingen skal berøre og styre alle viktige avgjørelser for regional utvikling av Østfold. Fylkesplanen vil etter vår mening øke sin betydning og relevans gjennom å heller fokusere på færre områder, og forsøke å kople og se dem i sammenheng med hverandre og med andre viktige tiltak/avgjørelser som tas om regional utvikling i Østfold.

3. Forslag til forbedringer av fylkesplanleggingen

I denne delen legger vi frem noen forslag til hvordan fylkesplanleggingen kan forbedres ytterligere. Vårt utgangspunkt er å forbedre den slik at fylkesplanleggingen kan bli et enda bedre verktøy for regional utvikling i Østfold. Forslagene baserer seg på de resultatene av evalueringen som er presentert i kapittel 2, samt at vi i intervjuet med politikerne drøftet mulige forbedringer.

Fylkeskommunene som forvaltningsnivå og fylkesplanleggingen går i de nærmeste årene inn i en tid hvor det trolig vil bli store forandringer, og dette må en være oppmerksom på i de forslagene som drøftes her. Den nye regjeringen har i Soria Moria-erklæringen varslet at de vil etablere et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå med større regioner, og at denne reformen skal iverksettes senest 1. januar 2010 (Arbeiderpartiet m.fl. 2005). Videre er plan- og bygningsloven under revisjon. I forslaget til ny lov er det blant annet tatt inn at fylkene skal utarbeide et planprogram, og at dagens strategiske del (det vi her har kalt Fylkesplanen) kan bli frivillig å utarbeide (NOU 2003). Ny lov er enda ikke vedtatt, men vår kunnskap tilsier at delen om planprogrammer sannsynligvis kommer inn i den nye loven (i kap. 3.3 er det grundigere omtalt hva planforslaget kan bety for fylkesplanleggingen).

3.1. *Intervju*

Politikerne er i første rekke opptatt av å gjøre fylkesplanleggingen mer politisk, gjennom å styrke politikernes rolle i prosessene, og av at fylkesplanprosessene må gjøres enklere og mer oversiktlig.

For å gjøre planleggingen mer politisk bør politikerne komme inn helt i oppstarten av prosessene, og være aktivt med i å legge premissene for hele løpet. Som en del av oppstartsarbeidet bør de være med å utforme utfordringsdokumentene. Dette dokumentet bør, som en følge av politikernes prioriteringer, politiseres og spisses i større grad. Dokumentet må i stor grad kunne påvirkes/endres, og det kunne for eksempel presenteres ulike politiske alternativer i dette dokumentet. En må være bred i forhold til interesser og ulike syn i startfasen, og så smalne inn i løpet av prosessen.

Varigheten og antall faser i fylkesplanprosessen bør reduseres. Sammen med mer fokusering av innholdet og økt handlingsorientering bør det gjøre fylkesplanleggingen mer relevant og skape større engasjement. Som omtalt i kap. 2.2.2 mener politikerne at fylkesplanleggingen kunne vært inndelt i tre hovedfaser med følgende rollefordeling: 1) Utfordringer for Østfold (med politikerne i "førersetet"; 2) Høring og utarbeidelse av planforslag (med administrasjonen i "førersetet" og 3) Endelig plan (med politikerne i

”førerretet”). For å kunne få dette til bør en i større grad bygge på tidligere dokumenter og ikke begynne helt ”på nytt” hver gang. Dette gjelder særlig i rulleringen av RUP.

For at fylkesplanleggingen skal få den betydningen de ønsker er det avgjørende at den blir enda mer handlingsorientert, at den blir mer oversiktlig for alle aktører (slik at en kan få oversikt over hva som er avtalt skal gjennomføres), og at det gjennomføres en resultatoppfølging (på hvilken måte er planen gjennomført?). På den ene siden hadde det vært en fordel å kople en slik resultatoppfølging til ØFKs økonomiplan, men det er kanskje vanskelig i forhold til de andre partnerne. Det er også en faseforskyvning i tid mellom RUP og økonomiplanen som vanskeliggjør en slik oppfølging. Det er en utfordring å kople dette til ØFKs årshjul.

Fram til neste rullering må de også drøfte fylkestingets rolle, og legge til rette for at fylkestinget skal kunne være mer aktivt med og påvirke prosessene og innholdet i fylkesplanleggingen. På hvilken måte fylkesplanleggingen tidsmessig skal være i fase med fylkestingsperiodene bør også drøftes på nytt.

3.2. Hva bør forbedres?

Som evalueringen viser er det mye som fungerer godt ved dagens fylkesplanlegging. Det er derfor viktig å holde fast ved en del elementer, og det ville være uklokt å ”snu opp ned” på alt. I forhold til aktørene som deltar i planprosessene er det også et viktig poeng at ikke alt blir nytt ved hver revisjon, og at de dermed må lære seg nye arbeidsmetoder og begreper etc. hver gang.

Evalueringen viser at en må forsøke å forbedre fylkesplanleggingen i Østfold innenfor følgende tre hovedpunkter:

- *Fylkesplanleggingen bør bli mer fokusert*, det vil si omfatte færre mål og strategier, og konsentrere innsatsen mot færre temaer/områder.
- *Fylkespolitikkerne bør ha en sterkere rolle i fylkesplanleggingen*. Hele fylkesplanleggingen vil gjennom dette bli mer politisert, og dermed trolig bidra til ”spissing” og til fruktbare diskusjoner om regional utvikling
- *Fylkesplanleggingen bør bli enklere og mer handlings- og resultatorientert*. Dette innebærer først og fremst at:
 - lengden på prosessen bør reduseres
 - veien fra visjon/overordnet mål til handling bør bli kortere
 - begrepsbruken for mål, strategier etc. bør bli enklere/tydeligere
 - antall faser bør reduseres
 - det bør bli enklere å få oversikt over hvilke tiltak som faktisk blir gjennomført (og på hvilken måte)
 - tiltakene bør følges opp med en resultatvurdering.

I de tre alternativene som vi foreslår i kap. 3.3 søker vi å forbedre alle disse tre punktene på ulike måter. For politikernes engasjement mener vi at en økt fokusering i planene og at planleggingen blir enklere og mer handlingsorientert, vil bidra til økt politiske engasjement og deltakelse. Lange og kompliserte prosesser kan føre til en ”planrøtthet” blant politikerne. Dessuten er det *resultatene* velgerne ”måler” politikerne etter med tanke på gjenvalg. Derfor trenger politikere å kunne vise til resultater på relativt kort sikt. Mobilisering av politikere - så vel som velgere - krever uenighet om saker og løsninger, dvs. konflikter om saker på regionalt nivå (Lesjø og Offerdal 2000). Uenighet bidrar til utvikling av klare alternativer som gir grunn til å aktivisere og mobilisere politikere i fylkestinget og fylkesutvalget. En sterkere politisering av den innledende fasen i fylkesplanleggingen kan bidra til økt aktivitet fra politikernes side.

Media kan også spille en rolle i fylkesplanleggingen. Tilrettelegging av mediepolitikken kan blåse liv i regionalpolitikken. Den politiske fylkeskommunen skal ikke bare sikre ordninger for effektiv beslutningsatferd og styring, men også ordninger som sikrer offentlighet om alternativer og debatt (op.cit. s. 39). Prosesser som stimulerer til åpen fylkeskommunal debatt, i innledningsfasen før de politiske partiene har ”låst” fast sine standpunkter, kan derfor være fruktbart for å øke det politiske engasjementet blant deltakerne.

Etter at det er bestemt hvilke forbedringer som skal gjennomføres er det viktig å drøfte med politikerne i Østfold hvordan tilretteleggingen fra administrasjonen skal være for å få en ønsket og hensiktsmessig politisk deltakelse på den måten som fylkestinget ønsker seg.

I en drøfting av forbedringer må en generelt være oppmerksom på at denne evalueringen baserer seg på en planprosess hvor det har vært innført flere nye elementer. Regionaliseringen i fylkesplansystemet, utviklingskontrakter med regionene og bruk av eget utviklingsfond har hatt størst betydning av disse nye elementene. Bruk av utviklingsfondet ble innført sent i prosessen, og har ikke tidsmessig vært helt i fase med fylkesplanprosessen. Det at politikerne gikk sterkere inn i RUP og Utviklingsavtalene enn det var lagt opp til fra starten av prosessen, er også en faktor som har bidratt til at en i løpet av denne fylkesplanprosessen har måttet takle mange utfordringer underveis. Flere av disse nye elementene blir i evalueringen vurdert som vellykkede. Ved å holde fast på disse ville en ved gjennomføring av en ny fylkesplanprosess, og med virkemidlene i fase med planprosessen, trolig ”av seg selv” ha kommet et stykke på vei mot forbedre flere av de punktene som er påpekt i dette kapitlet.

3.3 Forslag til opplegg for hovedrevisjon av fylkesplan i 3 alternativer.

Vi har med utgangspunkt i oppsummeringen av evalueringen utarbeidet 3 forslag til opplegg for ny hovedrevisjon av Fylkesplan for Østfold med handlingsprogram (RUP)

Disse er;

- 1. Strategisk regionalpolitisk plan med programsatsing**
- 2. PUR RUP**
- 3. Fylkes(del)plan for stor-region**

Generelt er det tatt utgangspunkt i at Plan- og bygningsloven følges med hensyn til muligheter for medvirkning og deltakelse og selvsagt til både statens og kommunenes plass i fylkesplanleggingen. Det er lagt vekt på at fylkesplanleggingen skal være et viktig regionalpolitisk verktøy.

Vi har også tatt med i betraktningen forslag til ny plan- og bygningslov (NOU 2003). Det er fem forhold i forslaget til ny lov som er viktig i forhold til fylkesplanleggingen i denne sammenheng;

- Det innføres en lovpålagt oppgave i å utarbeide en regional planstrategi (planprogram).
- Å utarbeide en full Fylkesplan (strategisk del) hvert 4. år er frivillig
- Partnerskap er et sentralt begrep i forarbeidene til loven
- Man vil oppheve godkjenningsordningen av fylkesplanene ved Kongelig resolusjon.
- Et større arealfokus via fylkesdelplaner og som er foreslått gitt juridisk binding.

Regional planstrategi (planprogram) innebærer at den regionale planleggingen skal ta utgangspunkt i en regional planstrategi hjemlet i loven. Den regionale planstrategien skal utarbeides av fylkeskommunen og skal ta stilling til både hvilke oppgaver den regionale planleggingen skal konsentrere seg om i 4-årsperioden og hvilke plantyper som skal benyttes (fylkesdeplan, kommunedelplan mv). Den regionale planstrategien skal utarbeides gjennom en bred prosess som involverer både kommuner, statlige myndigheter, organisasjoner og institusjoner – som NOUen skriver (NOU 2003 :14). Hva som er en regional planoppgave skal i lovforslaget avgjøres av aktørene i den regionale planleggingen. Den regionale planstrategien mener utvalget skal inneholde; Analyse av utviklingstrekk, regionale planutfordringer, formålet med fylkesplanarbeidet (evt) organisering og gjennomføring, utfordringer som kan løses ved interkommunalt samarbeid (kommunedelplan mv) og utfordringer som kan løses direkte via fylkesdeplaner og lignende.

I alle de tre modellene tas det utgangspunkt i at det skal utarbeides planprogrammer i Østfold. I modell 2 (PUR-RUP) vil planprogrammene være det eneste som utarbeides på

strategisk og langsiktig nivå i fylket, mens i modell 1 og 3 vil arbeidet med planprogrammene forankres i de overordnede vurderingene i strategiske dokumenter på fylkes- /"stor-regionalt" nivå, og prosessene med planprogrammene vil ligge utenfor selve fylkesplanprosessene.

I alle de tre modellene vi legger fram her foreslår vi videre at følgende elementer legges inn i det Regionale handlingsprogrammet:

- virkemidlene til deltakende aktører
- konkretisering av tiltakene
- definering av ansvar/aktører
- forhandlingene med regionene og de andre regionale aktørene som skal delta i gjennomføringen av tiltakene

Forhandlingene om utviklingsavtalene vil da bli en del av RUP-prosessen. Programmene ville også bli definert i denne prosessen, og ikke i senere saker og prosesser utenfor og i etterkant av selve fylkesplanarbeidet. Når det gjelder RUP-dokumentet bør det i tillegg til tiltakene/programmene også inneholde en indikator del som viser hvordan utviklingen er i forhold til de valgte indikatorene for regional utvikling, og en resultatoppfølgingsdel som gir en beskrivelse av hva som er gjennomført i forhold til det som var planlagt i forrige års RUP. Disse endringene av RUP ville etter vår mening samlet sett bidra vesentlig til å gjøre fylkesplanleggingen enklere, mer oversiktelig og mer handlings- og resultatorientert.

Allerede i rulleringen av RUP i 2006 bør en legge inn de elementene som er nevnt ovenfor. Konkret vil det bety at en i RUP kun tar inn de fylkesdekkende programmene det skal avsettes virkemidler til, og de tiltakene som skal gjennomføres i samarbeid og samfinansiering med regionene innad i Østfold. Det vil si at en "løfter" inn de sakene og avtalene som i 2005 ble utarbeidet, forhandlet frem og vedtatt i etterkant av RUP i 2005, inn i selve RUPen for 2006. Det er arbeidet med disse sakene og forhandlingene omkring dem som blir selve prosessen med RUP i 2006. Alle virkemidlene som blir satt av til regional utvikling bør legges inn her, slik at RUP for 2006 gir en enklere og bedre oversikt over hvilke tiltak og prosjekter som faktisk blir gjennomført.

De tre alternativene som er presentert nedenfor er prinsippmodeller hvor kun "hovedgrepene" er beskrevet på en kortfattet måte. Rammene for prosjektet har ikke gitt rom for en mer detaljert vurdering av hvordan de skal gjennomføres, tidsdimensjonen, fordeler og ulemper mv. Disse må derfor ses på som overordnede utkast som kan være utgangspunktet for en mer detaljert vurdering.

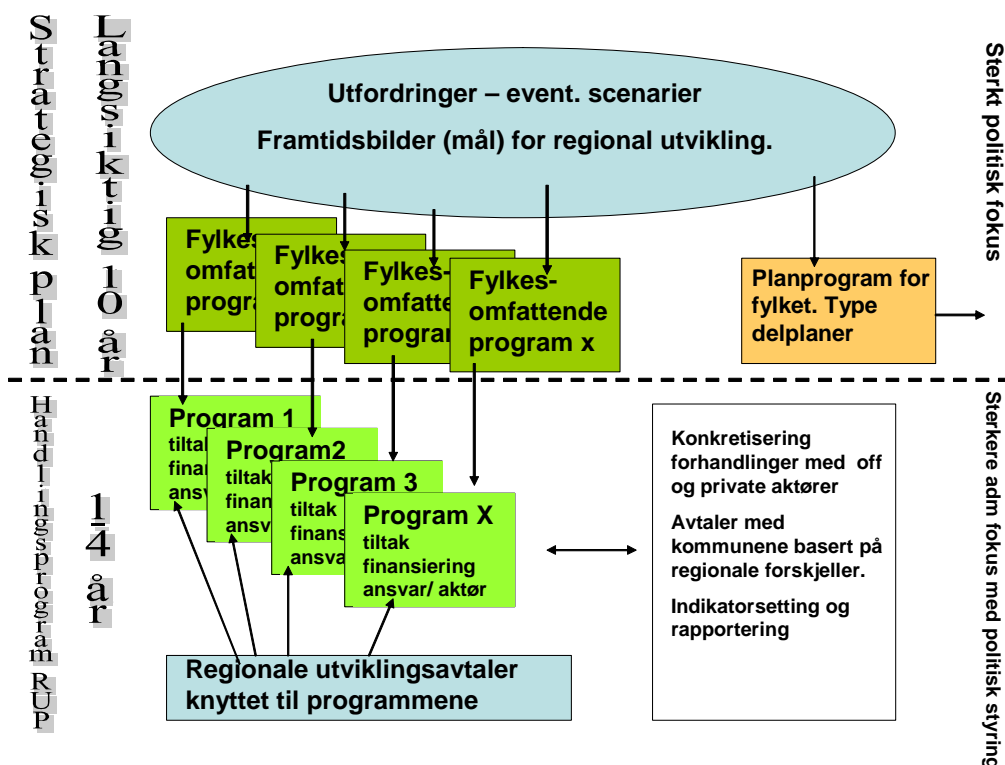
3.3.1 Strategisk regionalpolitisk plan med programsatsinger

I denne modellen beholder en de fleste elementene fra dagens plansystem, men forenkler prosessen og konsentrerer den regionale innsatsen til et fåtall programsatsinger. Modellen baserer seg på at planleggingen foregår innenfor det aktuelle regionalpolitiske nivået, Østfold i dag og trolig en større region etter 2010.

Modellen er inndelt i 2 hoveddeler.

- Den strategiske regionalpolitiske delen med et langsiktig fokus (10 – 20 år) og med en stek vektlegging av å utvikle et strategisk dokument i en tett prosess med politikerne.
- Handlingsprogramdelen – taktisk og operativ del (RUP) med et fokus på gjennomføring i 1- 4 års perspektivet.

Dagens Fylkesplan gjelder fram til 2007. Det vil ikke være hensiktsmessig å foreta en hovedrevisjon kun for perioden 2008-2010 (da nye regioner vil bli introdusert). For 2008-2010 bør derfor dagens plan oppdateres og ytterligere fokuseres i forhold til fylkesdekkende programmer.



Figur 1: Forslag 1, Strategisk regionalpolitisk plan med programsatsinger.

Strategisk langsiktig del

Vi foreslår at Østfold beholder det vellykkede grepet å lage et utfordringsdokument, gjerne med scenarier for utviklingen. I det samme dokumentet bør det utvikles framtds-

bilder (mål) for den regionale utviklingen i Østfold basert på de utfordringene man skal arbeide videre med. Forslag til programmer vil også ligge i dokumentet. Dette bør være en sterk politisk oppgave, og det vil være sentralt at fylkestingets politikere og partiene er med på å innrette dokumentet for å kunne ta tak i de mest viktige utfordringene basert på regionalpolitiske vurderinger. Dette dokumentet vil være utgangspunktet for en bred debatt innenfor Østfold Utvikling; i Østfoldkonferansen i Østfoldrådet og blant offentligheten i Østfold. Dokumentet går videre til Østfold Utviklings organisasjon for drøfting og tilbakemeldinger fra aktuelle offentlige og private organer og organisasjoner. På bakgrunn av dette utformer Fylkestinget den endelige strategiske delen inklusive et mindre antall fylkesdekkende programmer som vil være førende for tiltakene i RUP de følgende 4 år.

Denne prosessen vil også være starten på en regional planstrategi, hvor fylkestinget vedtar, etter høring og drøfting, på hvilke områder man må iverksette videre planarbeider og hvilken type i løpet av 4-årsperioden. Dette planprogrammet går videre til egen iverksetting.

Handlingsprogram

Handlingsprogramarbeidet har som formål å operasjonalisere programsatsingene med hensyn til faktorer som:

- Type organisering
- Typer tiltak
- Finansiering
- Gjennomføringsansvarlig
- Partnere
- Tidsplan

Konkretiseringen av programmene blir i hovedsak til gjennom et administrativt samarbeid og drøfting av oppgavefordeling og finansiering mellom aktuelle parter som regional stat, privat sektor, frivillige organisasjoner, regioner og fylkeskommunen.

Utviklingsavtalene inngås innenfor en eller flere programområder med regionene, etter hver enkelt regions individuelle "kjennetegn".

Planprogrammet forankres på samme måte som RUP i de overordnede vurderingene som ligger i den strategiske langsiktige delen.

Tidsdimensjonen: 1,5 år (fra gammelt fylkesting til nytt).

Stikkord mulige fordeler:

- sterkt politisk fokus/styring
- tiltakene blir forankret i en overordnet plan

- god anledning for meldinger til staten
- kopling og konkretisering mellom strategisk og operativ (RUP) del av fylkesplanen

Stikkord mulige ulemper:

- flere planprosesser (planprogram skal også utarbeides)
- kan bli mindre engasjement ved for sterk styring fra fylkespolitikerne
- relativt ”trange” rammer for hvilke tiltak som kan gjennomføres i regionene.

En annen utgave av denne modellen kan være å ikke knytte alle tiltakene i regionene til de fylkesomfattende programmene. Den strategiske delen måtte da omfatte en analyse av spesielle utfordringer for de ulike regionene, slik at tiltakene i regionene i RUP også kunne forankres i en slik analyse. Fordelene ved dette ville være muligheten for større bredde og ulikheter i tiltakene i de ulike regionene, mens ulempen ville være en større spredning og mindre sammenheng mellom tiltakene for fylket samlet sett. Det ville også bidra til komplisere fylkesplanleggingen, i forhold til den ”første utgaven” av denne modellen.

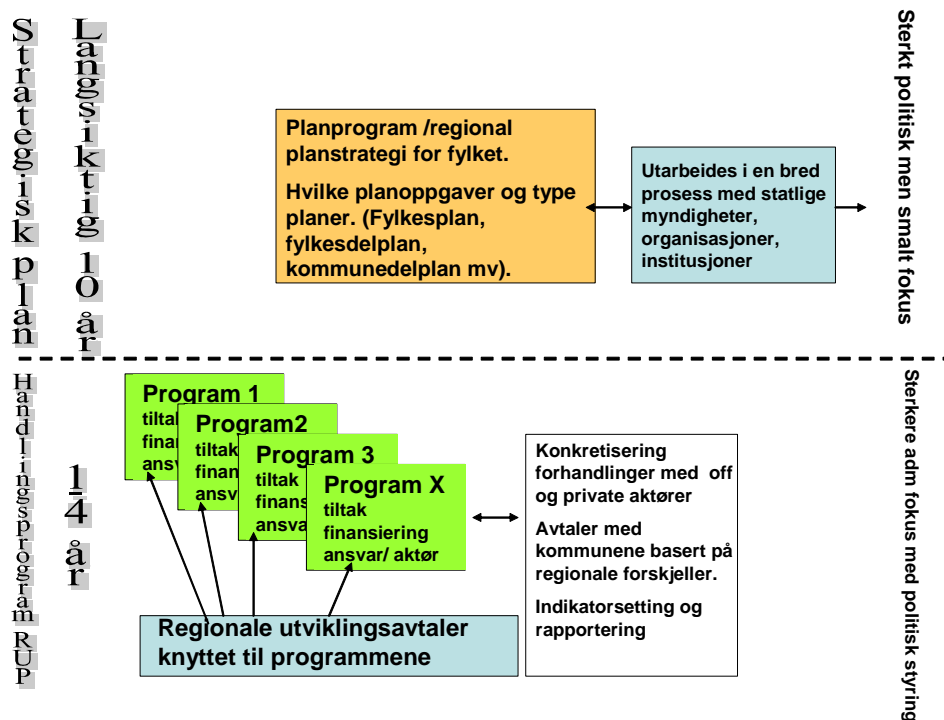
3.3.2 PUR - RUP

I denne modellen vil utarbeidelsen av et planprogram for fylket, og den prosessen som legges rundt dette, være det sentrale dokumentet som utarbeides på strategisk og langsiktig nivå i fylket. Hvis planlovutvalgets innstilling følges vil et planprogram som nevnt inneholde:

- en analyse av utviklingstrekk
- regionale planutfordringer
- formålet med fylkesplanarbeidet (evt) organisering og gjennomføring
- utfordringer som kan løses ved interkommunalt samarbeid (kommunedelplan mv)
- utfordringer som kan løses direkte via fylkesdeplaner og lignende.

I en overgangsfase kan den eksisterende Fylkesplan beholdes og forlenges med muligheter for mindre justeringer, men det foretas ingen hovedrevisjoner. Etter hvert vil det kun være planprogrammet som er på strategisk og langsiktig nivå.

Handlingsprogrammet (RUP) vil i denne modellen være en helt sentral del av fylkesplanleggingen i forhold til å velge hvilke programmer og tiltak som skal gjennomføres. Den vil i stor grad ha samme funksjon som RUPen vil ha i de to andre modellene, dvs. operasjonalisering av satsingene gjennom drøftinger og forhandlinger med de aktuelle partene. Forskjellen vil være at i denne modellen vil tiltakene måtte defineres i RUP-arbeidet, og tiltakene vil i liten grad vil ha et overordnet strategisk dokument hvor strategier eller programmer for fylket vil være bestemt.



Figur 2: Forslag 2, PUR-RUP

Tidsdimensjonen: Fra ½ til 1 år.

Stikkord mulige fordeler:

- færre planprosesser i fylket
- svært handlings-/tiltaksorientert
- kort tid til planprosess – blir konkret?

Stikkord mulige ulemper:

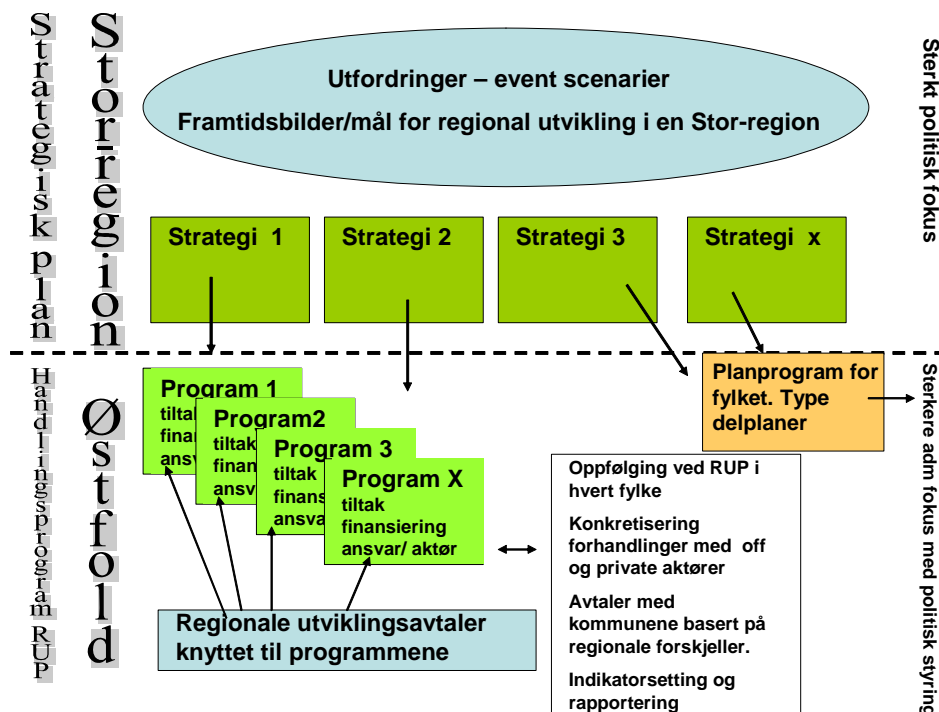
- mindre muligheter for meldinger til staten
- mindre politiske drøftinger om overordnede politiske veivalg
- mindre grad sammenheng overordnede utfordringer/strategier og programmer/tiltak.

I dette forslaget er det lagt opp til at alle planprosessene skjer innenfor det gjeldene regionale forvaltningsnivået. En annen utgave av dette forslaget er at det tilpasses slik at det kan omfatte flere fylker/regioner. Planprogram kan da utarbeides for flere fylker og det kan utpekes noen hovedstrategier for alle regioner som inngår i samarbeidet, som vil legge grunnlaget for program og tiltak innen det enkelte fylke (men hvor det vil være naturlig at mange av programmene og tiltakene er fylkesoverskridende). De strategiene som ligger til grunn for samarbeidet i Stor-Oslo i dag, kan være eksempler på slike hovedstrategier for flere fylker (samarbeidet i Stor-Oslo baserer seg på følgende fire hovedstrategier: 1) Utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon, 2) Styrke kompetanse og verdiskaping, 3) Styrke felles profilering, nasjonalt og internasjonalt, 4) Utvikle samarbeid om sosial infrastruktur).

3.3.3 Fylkes(del)plan for stor-region

I denne modellen legger en størst vekt på Østfolds (eller det gjeldene regionale forvaltningsnivået) forhold til andre regioner (i Norge og Sverige), og den betydning det har for den regionale utviklingen i fylket. Den strategiske delen vil utarbeides sammen med, og for, en Stor-region. I denne vil det utarbeides strategier som vil være førende for de programmer, tiltak og planprogrammer som skal utarbeides og gjennomføres i de deltakende regionene, der Østfold vil være en av flere. Denne modellen forutsetter naturligvis at de andre aktuelle regionene er interessert i å delta i en slik "Stor-region-planlegging". I dagens situasjon ville det samarbeidet som er i stor-Oslo kunne være et interessant grunnlag for å tenke slik om den regionale planleggingen. Det vil imidlertid ikke være hensiktsmessig å bruke mye ressurser på en slik modell før det er avklart hvordan den regionale inndelingen av Norge vil bli etter 2010.

RUP vil her være den eneste delen av fylkesplanleggingen som uformes på fylkesnivå. Programmene forankres i strategiene i den strategiske planen for alle regionene, men det vil ikke være direkte koplinger slik som i modell 1. I en plan for flere regioner vil strategiene være mer generelle, slik at de enkelte regionene kan tilpasse seg med ulike programmer og tiltak i sine handlingsprogrammer. En av strategiene vil omhandle arealpolitiske problemstillinger og være et sentralt grunnlag for planprogrammene i de fylkene som er med.



Figur 3: Forslag 3, Fylkes(del)plan for stor-region

Tidsdimensjonen: ca 2 år for hele prosessen

Stikkord mulige fordeler:

- Østfold inn i en større sammenheng. Viktig da mye av utviklingen i Østfold har sammenheng med Oslo og Sverige
- samlede strategier i flere regioner/fylker (forutsatt at flere er med på dette)
- bygger framtidig region?
- sterke meldinger til staten

Stikkord mulige ulemper:

- Mindre fokus på utfordringene i Østfold
- langt ned til regionene/ kommunene
- problemer med medvirkning?
- løsere koplinger mellom strategier i strategisk del og program i RUP (i forhold til modell 1).

Referanser

- Bolkesjø, T., Onsager, K (2004): "Regionalpolitikk og nye utviklingssamarbeid i Østfold". I Amdam, R. Bukve, O (red): *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Norge*. Tapir Akademiske forlag. Trondheim
- Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2005). Plattform for regjerings-samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09 [Soria Moria-erklæringen]
- Brandth, Berit (1996): "Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst" i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlagets Metodebibliotek (2. utgave, 1. utgave 1982)
- Falleth, E. I. & Johnsen, V. (1996) Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996 - 99. Oslo, Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Guldvik, Ingrid (2002): "Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser". *Tidsskrift for samfunnsforskning 1:2002*, årgang 43, s 30 - 49
- Higdem, U. (2001a) Planlegging på fylkesnivå. I Aarsæther, N. & Hagen, A. (Eds.) *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Higdem, U. (2001b) Visjoner i virkeligheten. Kan arbeid med visjoner bidra til økt legitimitet i samfunnsplanlegging? En kasusstudie fra Oppland. Volda, Høgskulen i Volda - Møreforskning.
- Holsen, T. (2002) Refleksjoner om planlegging som handlingstype og samfunnsplanleggingens rolle. [reflections on planning as type of action and the role of comprehensive planning]. *Kart og Plan*, 2, 113-121.
- Lesjø, Jon Helge og Audun Offerdal (2000): *Partiene - lokalsamfunnets støtte?* Oslo: Kommuneforlaget
- Miljøverndepartementet (2003). Egenevaluering i fylkesplanleggingen. Veileder.
- Myrvold, Trine M. (2004): Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer : evaluering av styringssystemet i Bergen kommune. NIBR-notat 2004/113
- NOU (2003). Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. NOU 2003:14.
- Regionrådet i Mosseregionen. Fylkesdelplan Mosseregionen. Areal og transport - Regional Utvikling. Høringsutkast 12.05.03. Versjon redigert 20.10.04.
- Røsnes, A. E. (2001) Norsk regional planlegging - umulig enhet eller mulig mangfold? [Regional planning in Norway]. *Kart og Plan*, 4, 213-229.
- Vike, H. (1995) Evaluering av fylkesplan for Telemark. En vurdering av plan og prosess. Bø, Telemarksforskning.
- Vike, H., Bolkesjø, T. & Olsen, S. T. (2003) Regionalpolitisk soloppgang? Evaluering av Videreutvikling av Regionalt Utviklingsprogram i Hedmark og Oppland. Bø, Telemarksforskning-Bø.
- Østfold fylkeskommune (2005). Grenseløse Østfold. Fylkesplan 2004-2004.
- Østfold fylkeskommune (2005).Regional Utviklingsplan (RUP) 2005-08. Fylkesplanens handlingsprogram
- Østfold fylkeskommune (2003).Regional Utviklingsplan for Østfold 2003.

I tillegg er det gjennomgått en rekke saksdokumenter fra Østfold fylkeskommune.

Vedlegg

1. Systematisering av strategier etc. i Fylkesplan, RUP og Utviklingsavtalenen
2. Svar på web-basert spørreundersøkelse
3. Illustrasjon av fylkesplanprosessen 2002-2005

FYLKESPLAN 2004-2007 – VISJON: GRENSELØSE ØSTFOLD

Regionale utviklingsstrategier:

1. En flerkjernet utvikling av Østlandet, 2. Utvikling av sterke regioner i Østfold, 3. Utvikling av storbyen Sarpsborg-Fredrikstad, 4. Satsing på utviklingsaksene Oslo-Stocholm og Oslo-Gøteborg-Øresund, 5. Regional utvikling gjennom samhandling og partnerskap i Østfold, 6. Interregionalt samarbeid i Osloregionen og på Østlandet, 7. Internasjonalt samarbeid, 8. Utvikling av en robust og framtidsrettet kommune- og regionstruktur

Tema – satsingsområder og samarbeidsstrategier**1. Næringsutvikling**

- Samhandling mellom myndigheter og næringsliv
- Bedre offentlig service
- Energi/gass
- Landbruksbasert verdiskaping
- Reiseliv og opplevelser
- Samarbeid i fylkets regioner

2. Kompetanse

- ”Kompetanseoffensiven 2015”
- Styrking av realfagene
- Forskningsorientering av næringslivet
- Næringsrettet høyskolesatsing
- Etablering av arenaer for samarbeid
- Kompetansekartlegging og veiledning
- Livslang og livstid læring
- Kompetanseheving på Folkehelseområdet
- De eldre som ressurs

3. Kommunikasjoner

- Samordnet areal- og transportplanlegging
- Oppgradering av fylkesvegnettet
- Helhetlige transportpakker
- Trafikksikkerhet
- Satsing på kollektivtransport
- Utbygging av bredbånd

4. Kultur og kulturminner

- Regionens kulturelle og historiske identitet må styrkes og synliggjøres
- Øke den kulturelle kompetansen i befolkningen
- De prof. Kunst- og kulturmiljøene i Østfold må stimuleres i større grad
- Kommersialisering og næringsutvikling
- Forpliktende partnerskap
- Bevare og tilrettelegge for friluftsliv og naturopplevelser
- Samle Østfold til ett kulturfylke
- Planlegging

5. Byer og tettsteder

- Samordnet areal og transportplanlegging
- Program for sentrumsutvikling
- Folkehelseperspektivet i planleggingen
- Universell utforming
- Lokalisering av statlige arbeidsplasser

6. Levende bygger

- Landbruksbasert verdiskaping
- Miljøprogram for Østfoldjordbruket
- Aktive gårdsbruk – Inn på tunet
- Grunnlag for kommunenes planlegging

7. Kyst og vassdrag

- Kyst:
 - Nasjonalpark på Østfoldkysten
 - Friluftsliv
 - Verdiskaping i marin sektor
 - Internasjonal samarbeid
 - Skjærgårdspark
 - Revisjon av kystsonenplanen
- Vassdrag:
 - Organisering av vassdragsforvaltningen
 - Bevaring av vassdragsnære arealer
 - Friluftsområder langs vassdrag

8. Helse

- Folkehelse:
 - Tverrfaglig og sektorovergripende innsats
 - Videreføring av folkehelseprogrammet
 - Trygge, Sunne, Levende Østfold
- Helse- og sosialtjenester
 - Være tilpasset befolkningens behov, være rask, effektiv og ha som siktemål å øke den enkeltes mestring av egen situasjon
 - Kunnskapsinnhenting
 - Kompetanseoppbygging
 - Gjennomgående strukturer for samarbeid
 - Boliger og institusjonsplasser for eldre
 - Rekruttering til helsevesenet

9. Barn og unge

- Samling og analysing av data
- Forsøk med alternativ virkemiddelbruk
- Samarbeid om kompetanseheving
- Samarbeid om tiltak
- Deltakelse og demokratiutvikling
- Hensyn til barn og unge i planleggingen
- Rusforebyggende arbeid

10. Integrasjon

- Østfold skal utvikles som flerkulturelt samfunn der ulike kulturer respekterer hverandre og alle grupper deltar i samfunnslivet, har gode levevilkår og bidrar til verdiskaping
- Samarbeid om introduksjonsprogram og innføringsplasser
- Satsing på språkopplæring
- Samarbeid om tolketjeneste
- Realkompetansevurdering
- Felles organ for flerkulturelle spørsmål
- Sosial integrering

Regioner - samarbeidsstrategier**- Mosseregionen**

- Utvikling og samarbeid må baseres på Utviklingsplanen for Mosseregionen
- Viktige infrastrukturprosjekter må fullføres
- Tilrettelegging for utvikling rundt ny flyplass
- Satsing på kunnskapsparken
- Videre satsing på kunstområdet
- Innsats for Morsavassdraget og Vansjø

- Nedre Glomma

- Videreutvikling av samarbeidet i regionen
- Samarbeid om samferdselsløsningene
- Satsing på kompetanseutvikling – kunnskapsparkene
- Utvikling av kystbasert næring
- Utvikling av arealene langs Glomma i Sarpsborg og Fredrikstad

- Indre Østfold

- Utvidet strategisk planlegging
- Utvikling av gode byer og tettsteder
- Utviklingsstrategi for grensekommunene
- Grenseregionalt samarbeid
- Kompetanseforum
- Utbygging av bredbånd
- Satsing på reiseliv

- Haldenregionen

- Samarbeid om kommuneplanleggingen
- Strategisk samarbeid over grensen
- Utvikling av Svinesundområdet
- Utvikling av kunnskapsparkene
- Haldenvassdraget
- 1000-årsfeiringen på festningen

REGIONALT UTVIKLINGSPROGRAM 2005-2008

Fylkesdekkende programmer:

1. Regionale utviklingsstrategier

Foreslåtte prosjekter:

- Strategier for utvikling av Storbyen Nedre Glomma
- Regionalt samarbeid i Mosseregionen
- Utviklingsplan for indre Østfold
- Utviklingsaksen Oslo - Stockholm
- Søskenbyene Askim og Mysen

FT vedtak: Skal fremmes egen sak med et eventuelt slikt fylkesdekkende program

2. Kompetanseoffensiven

Vedtatte prosjekter:

- Østfold + (FoU i næringslivet)
- Matematikk i fokus
- VS 2010

I tillegg en rekke prosjekter som vurderes.

FT vedtak: Ber styret for prosjektet utarbeide en konkret programsatsing som legges fram for fylkesutvalget

3. Folkehelseprogrammet

Skal evalueres i 2005, og det skal legges fram egen sak om programmet.

FT vedtak: Folkehelse: fysisk aktivitet, psykisk helse, kosthold, tobakk og kompetanse prioriteres i økonomiplanen

4. Landbruksbasert næringsutvikling

Satsingsområder:

- Mat og foredling
- Melk og stofesatsing
- Skog, trevirke og bioenergi
- Landbruksbasert reiseliv
- Inn på tunet
- Kompetanse/FoU
- Samarbeidstiltak

5. Miljøprogrammet for jordbruket

Foreslåtte prosjekter i 2005:

- Håndtering av sviktende hydrotekniske anlegg
- Bedre organisering og styring av beiting
- Bakgrunnsdata og kart på internett.

Handlingsprogrammet: Fylkesdekkende program, nøkkelprosjekter (partnerskapsprosjekter) og regionvise satsinger:

1. Næringsutvikling

- Landbruksbasert næringsutvikling (FP 4)
- Offentlige serviceprosjekter
- Gass til Østfold
- Reiselivskartlegging

2. Kompetanse

- Kompetanseoffensiven (FP 2)

3. Kommunikasjoner

- Jernbaneprojekt Oslo – Göteborg
- Offentlig samarbeid om infrastruktur for bredbåndstrafikk i Østfold

4. Kultur

- Etablering av fylkesgalleri
- Østfold teater – et regioneteater
- Utendørs operafestival på Fredriksten festning
- Etablering av Østfoldmuseet
- Fylkesdelplan for kulturminnevern
- Besøksenter ved Solbergkrysset

5. Byer og tettsteder

- Metropolitan Areas+ (Interreg III)
- (egen sak i FU om satsing)

6. Levende bygder

- Miljøprogrammet for jordbruket (FP 5)
- Klassifisering av landbruksarealene

7. Kyst og vassdrag

- Nasjonalparksenter Hvaler – utredning
- Næringsutvikling Utgårdskilen
- Kystsoneplan for Østfold
- Haldenvassdraget, miljøtiltak
- Morsavassdraget
- Aksjon Nedre Glomma

8. Helse

- Folkehelseprogrammet (FP 3)
- Kunnskapsinnhenting og kompetanseoppbygging

9. Barn og unge

- Data om barn og unge
- Samarbeid om tiltak og kompetanseheving
- Deltakelse og demokratiutvikling

10. Integrasjon

- Felles organ for flerkulturelle spørsmål
- Koordinering av innsats ovenfor innvandrergruppene

Prioriteringer av FT av RUP i økonomiplanen (sak 35/2005):

- Oppfølging av FD-plan for kultur
- Reiseliv: felles MF, strategi mv., tilrettelegging mv.
- Folkehelse
- Satsing på kollektivtrafikk
- Oppfølging av kystsoneplanen
- Kompetanseoffensiven
- Byer og tettsteder: Utv.plan for området rundt Rygge lufthavn og for Svinesund-området

I tillegg skal en rekke saker som mer eller mindre har sammenheng med FP/RUP fremmes som egne saker.

- Mosseregionen

- Utvidelse av regionsenteret Moss. Utarbeiding av felles kommunedelplan
- Utvikling av Mossedistriktet som logistikkcenter
- Utvikling av det regionale samarbeidet i regionen
- Moss som kunstby – flytting av Utsmykkingsfondet
- Rygge sivile lufthavn – utvikling av lufthavnen og tilrettelegging for kommunikasjoner, service, næringsutvikling etc. med tilknytning til den
- Kartlegging av kunnskapskompetanse

- Indre Østfold

- E18 og kollektivtilbudet mellom Oslo og Indre Østfold og internt
- Utviklingsplan for Indre Østfold
- Næringsutvikling i grensekommunene (Aremark, Marker og Rømskog)
- Turisme i Indre Østfold
- Bredbånd
- Utmarksbasert reiseliv Akershus / Østfold

- Nedre Glomma

- Strategier for utvikling av storbyen Nedre Glomma
- Etablererservice i Nedre Glommaregionen
- Havneutvikling / næringsutvikling i Utgårdskilen
- Forprosjekt "Dyrefor"
- Østfold Innovasjon
- Samling og analysing av data vedrørende barn og unges oppvekstvilkår i Nedre Glommaregionen

- Haldenregionen

- Halden inkubator (jfr. Kompetanse / Kompetanseoffensiven)
- Turisme
- Regionalt studenthus (jfr. Kompetanse / Kompetanseoffensiven)
- Grenseregional samarbeid Halden – Strømstad
- Strategisk næringsplan

Utviklingsavtaler og –planer, Regionale fondsmidler

Retningslinjer for bruk av regionale fondsmidler (30 mill over 3 år – del av RUP- finansieringen):

- Det må i alle prosjekter/tiltak vises til de relevante strategiene i fylkesplan/fylkedelplan, eller prioritering i RUP
- Midler avsettes til:
 - o Fylkesdekkende programmer
 - o Nøkkelprosjekter/enkeltprosjekter
 - o Regionalt planarbeid og utredninger
 - o Utviklingsavtaler med fylkets delregioner (10 mill – senere 12).

Utviklingsplan for Mossregionen (fylkesdelplan – arbeidet startet opp i 2002/2003):

Tema og anbefalinger (forkortet)

- **Befolkning og bolig**
 - o Samarbeid om bygging av boliger
 - o Planlegge for variert boligbygging
 - o Felles retningslinjer for utbygging av hytter
 - o Veksten tilpasses investeringsbehov
 - o Samarbeide om bruk av utbyggingsavtaler
- **Næringsutvikling**
 - o Videreutvikle og utnytte eksisterende næringsklynger
 - o Kartlegge kompetanse, partnerskap næring og FoU, kompetanse innen fornybar energiproduksjon
 - o Sentrumsnær næringsetablering, og i de områder som er avsatt i kommuneplanene
 - o Utvikling av Moss Havn
 - o Felles markedsføring
 - o Utvikle næringer basert på kulturliv, opplevelser, kunst, natur og landbruk
 - o Utvikle regional næringsplan
- **Areal, transport og miljø**
 - o Forbedre kollektivtilbudet
 - o Gjennomføre handlingsplan for Morsa-vassdraget
 - o Utvikling av Moss Havn
 - o Utvikle sivil flytrafikk på Rygge
 - o Etablere hensiktsmessig senterstruktur
 - o Utarbeide kommunedelplan for Høyden-Varnvei- Mel-løs området
- **Regional samarbeid**, utvikles innen tre områder:
 - o Felles profilering, bla internetsider
 - o Helse og rehabilitering
 - o Felles regional planlegging

Satsingsområder i utviklingsavtalene med regionene:

- **Nedre Glomma (5,5 mill)**
 - o Utvikling av storbyen Nedre Glomma
 - o Kulturbasert næringsutvikling
 - o Nettverk, entreprenørskap, innovasjon og etablering
- **Halden (1,5 mill)**
 - o Svinesundparken
 - o Festningen og besøksnæringen
- **Indre Østfold (2 mill)**
 - o Utviklingsplan Indre Østfold
 - o Sekretær regionrådet – utviklingsstrategier
 - o Tilvekskorridoren Oslo – Karlstad
 - o Byutvikling
 - o Turisme
- **Grensekommunene (1 mill)**
 - o Infrastruktur
 - o Næringsutvikling
 - o Levende bygder
 - o Internasjonalt samarbeid
- **Mossregionen (2 mill)**

Det politiske RUP-utvalget gis fullmakt til å inngå tilsvarende utviklingsavtale med Mossregionen – herunder å godkjenne satsingsområdene

Vedlegg 2

Frequency = antall som har svart

Missing System = antall/andel som ikke har besvart spørsmålet

Beskrivelsene i rapporten baserer seg på fordelingene i kolonnen Valid Percent

Hvilken organisasjonstilknytning har du?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	politikere fylke	2	2,7	2,8	2,8
	adm. fylke	13	17,3	18,3	21,1
	politikere kommune	9	12,0	12,7	33,8
	adm. kommune	21	28,0	29,6	63,4
	regional stat	13	17,3	18,3	81,7
	andre	13	17,3	18,3	100,0
	Total	71	94,7	100,0	
Missing	System	4	5,3		
Total		75	100,0		

Det var interessant å delta i prosessen med den nye fylkesplanen

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	27	36,0	46,6	46,6
	delvis enig	20	26,7	34,5	81,0
	delvis uenig	4	5,3	6,9	87,9
	uenig	3	4,0	5,2	93,1
	vet ikke	4	5,3	6,9	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Jeg/vi har oppnådd det vi hadde forventet gjennom å delta i fylkesplanprosessen

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	10	13,3	17,2	17,2
	delvis enig	24	32,0	41,4	58,6
	delvis uenig	10	13,3	17,2	75,9
	uenig	9	12,0	15,5	91,4
	vet ikke	5	6,7	8,6	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Vi måtte bruke for mye tid og ressurser på å delta i prosessen i forhold til det vi oppnådde ved å delta

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	13	17,3	22,4	22,4
	delvis enig	15	20,0	25,9	48,3
	delvis uenig	12	16,0	20,7	69,0
	uenig	13	17,3	22,4	91,4
	vet ikke	5	6,7	8,6	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplanprosessen gikk over for lang tid (i år og måneder)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	13	17,3	22,4	22,4
	delvis enig	15	20,0	25,9	48,3
	delvis uenig	12	16,0	20,7	69,0
	uenig	12	16,0	20,7	89,7
	vet ikke	6	8,0	10,3	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Jeg/vi fikk god anledning til å komme med de innspillene vi ønsket

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	30	40,0	51,7	51,7
	delvis enig	16	21,3	27,6	79,3
	delvis uenig	7	9,3	12,1	91,4
	uenig	3	4,0	5,2	96,6
	vet ikke	2	2,7	3,4	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplanprosessen var enkel og oversiktlig

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	10	13,3	17,2	17,2
	delvis enig	24	32,0	41,4	58,6
	delvis uenig	9	12,0	15,5	74,1
	uenig	10	13,3	17,2	91,4
	vet ikke	5	6,7	8,6	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplanprosessen var for dårlig forankret i fylkestinget og hos fylkespolitikerne

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	5	6,7	8,6	8,6
	delvis enig	2	2,7	3,4	12,1
	delvis uenig	10	13,3	17,2	29,3
	uenig	15	20,0	25,9	55,2
	vet ikke	26	34,7	44,8	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Det økte fokuset på regionene var et godt grep i fylkesplanprosessen

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	36	48,0	62,1	62,1
	delvis enig	8	10,7	13,8	75,9
	delvis uenig	5	6,7	8,6	84,5
	uenig	5	6,7	8,6	93,1
	vet ikke	4	5,3	6,9	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Det økte fokuset på regionene i prosessen har ført til at vi nå retter mer oppmerksomhet mot regionene i vårt eget arbeid

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	30	40,0	51,7	51,7
	delvis enig	13	17,3	22,4	74,1
	delvis uenig	7	9,3	12,1	86,2
	uenig	2	2,7	3,4	89,7
	vet ikke	6	8,0	10,3	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplanleggingen er dårlig forankret i min egen sektor/parti/kommune

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	14	18,7	24,1	24,1
	delvis enig	19	25,3	32,8	56,9
	delvis uenig	11	14,7	19,0	75,9
	uenig	10	13,3	17,2	93,1
	vet ikke	4	5,3	6,9	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Kommunene har fått delta for lite direkte i fylkesplanprosessen

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	6	8,0	10,3	10,3
	delvis enig	8	10,7	13,8	24,1
	delvis uenig	17	22,7	29,3	53,4
	uenig	10	13,3	17,2	70,7
	vet ikke	17	22,7	29,3	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Jeg kjenner godt til hva RUP-partnerskapet er

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	38	50,7	65,5	65,5
	delvis enig	12	16,0	20,7	86,2
	delvis uenig	3	4,0	5,2	91,4
	uenig	3	4,0	5,2	96,6
	vet ikke	2	2,7	3,4	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

RUP-partnerskapet fungerte godt som et forum for å utarbeide Regionalt utviklingsprogram 2005-08

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	7	9,3	12,1	12,1
	delvis enig	29	38,7	50,0	62,1
	delvis uenig	10	13,3	17,2	79,3
	uenig	6	8,0	10,3	89,7
	vet ikke	6	8,0	10,3	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Er det noen av aktørene i fylkesplanprosessen du mener var for lite aktive i fylkesplanprosessen?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ja	29	38,7	50,0	50,0
	nei	29	38,7	50,0	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplanens strategiske del (Grenseløse Østfold 2004 - 2007) får fram de viktigste utfordringene i fylket på en god måte

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Enig	21	28,0	36,2	36,2
	delvis enig	27	36,0	46,6	82,8
	delvis uenig	5	6,7	8,6	91,4
	Uenig	1	1,3	1,7	93,1
	vet ikke	4	5,3	6,9	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplanens strategiske del (Grenseløse Østfold 2004 - 2007) får fram mål/strategier for den ønskede utviklingen på en god måte

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Enig	14	18,7	24,1	24,1
	delvis enig	29	38,7	50,0	74,1
	delvis uenig	8	10,7	13,8	87,9
	Uenig	3	4,0	5,2	93,1
	vet ikke	4	5,3	6,9	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplandokumentene inneholder for mange program, satsinger, strategier og prosjekter (er for bred)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Enig	14	18,7	24,1	24,1
	delvis enig	19	25,3	32,8	56,9
	delvis uenig	13	17,3	22,4	79,3
	Uenig	8	10,7	13,8	93,1
	vet ikke	4	5,3	6,9	100,0
	Total	58	77,3	100,0	
Missing	System	17	22,7		
Total		75	100,0		

Fylkesplandokumentene har en god oppbygging/struktur av program, satsinger, strategier og prosjekter

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Enig	17	22,7	29,8	29,8
	delvis enig	30	40,0	52,6	82,5
	delvis uenig	6	8,0	10,5	93,0
	Uenig	1	1,3	1,8	94,7
	vet ikke	3	4,0	5,3	100,0
	Total	57	76,0	100,0	
Missing	System	18	24,0		
Total		75	100,0		

Det er god sammenheng mellom den strategiske delen (Grenseløse Østfold 2004-2007) og Regionalt utviklingsprogram 2005-08

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	18	24,0	31,6	31,6
	delvis enig	25	33,3	43,9	75,4
	delvis uenig	8	10,7	14,0	89,5
	uenig	2	2,7	3,5	93,0
	vet ikke	4	5,3	7,0	100,0
	Total	57	76,0	100,0	
Missing	System	18	24,0		
Total		75	100,0		

Jeg er fornøyd med vår sektors/partis/kommunes påvirkning på innholdet i fylkesplandokumentene

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	16	21,3	28,1	28,1
	delvis enig	19	25,3	33,3	61,4
	delvis uenig	9	12,0	15,8	77,2
	uenig	8	10,7	14,0	91,2
	vet ikke	5	6,7	8,8	100,0
	Total	57	76,0	100,0	
Missing	System	18	24,0		
Total		75	100,0		

RUP er i for liten grad forpliktende for aktørene i Østfold

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	15	20,0	26,3	26,3
	delvis enig	25	33,3	43,9	70,2
	delvis uenig	8	10,7	14,0	84,2
	uenig	6	8,0	10,5	94,7
	vet ikke	3	4,0	5,3	100,0
	Total	57	76,0	100,0	
Missing	System	18	24,0		
Total		75	100,0		

Det er vanskelig ut fra fylkesplandokumentene å få oversikt over hvilke program, satsinger, strategier og prosjekter som blir tildelt virkemidler og gjennomført

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	15	20,0	26,3	26,3
	delvis enig	23	30,7	40,4	66,7
	delvis uenig	9	12,0	15,8	82,5
	uenig	5	6,7	8,8	91,2
	vet ikke	5	6,7	8,8	100,0
	Total	57	76,0	100,0	
Missing	System	18	24,0		
Total		75	100,0		

Det er god sammenheng mellom prioriteringene i fylkesplandokumentene og de utviklingsavtalene som er inngått med regionene

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	9	12,0	15,8	15,8
	delvis enig	17	22,7	29,8	45,6
	delvis uenig	9	12,0	15,8	61,4
	vet ikke	22	29,3	38,6	100,0
	Total	57	76,0	100,0	
Missing	System	18	24,0		
Total		75	100,0		

Fylkesplanleggingen har stor innflytelse på hva vi arbeider med i min sektor/parti/kommune

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	11	14,7	19,6	19,6
	delvis enig	17	22,7	30,4	50,0
	delvis uenig	14	18,7	25,0	75,0
	uenig	11	14,7	19,6	94,6
	vet ikke	3	4,0	5,4	100,0
	Total	56	74,7	100,0	
Missing	System	19	25,3		
Total		75	100,0		

Mange av de viktigste avgjørelsene om regional utvikling i Østfold tas uavhengig av fylkesplanleggingen

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	14	18,7	25,0	25,0
	delvis enig	23	30,7	41,1	66,1
	delvis uenig	15	20,0	26,8	92,9
	uenig	2	2,7	3,6	96,4
	vet ikke	2	2,7	3,6	100,0
	Total	56	74,7	100,0	
Missing	System	19	25,3		
Total		75	100,0		

Gjennom fylkesplanleggingen skapes det arenaer og nettverk der det drøftes viktige saker/tema for Østfold

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	29	38,7	51,8	51,8
	delvis enig	17	22,7	30,4	82,1
	delvis uenig	7	9,3	12,5	94,6
	vet ikke	3	4,0	5,4	100,0
	Total	56	74,7	100,0	
Missing	System	19	25,3		
Total		75	100,0		

Fylkesplanleggingen bidrar ikke til å samordne innsatsen fra de ulike aktørene for den regionale utviklingen i Østfold

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	8	10,7	14,3	14,3
	delvis enig	13	17,3	23,2	37,5
	delvis uenig	24	32,0	42,9	80,4
	uenig	9	12,0	16,1	96,4
	vet ikke	2	2,7	3,6	100,0
	Total	56	74,7	100,0	
Missing	System	19	25,3		
Total		75	100,0		

Fylkesplanleggingen er et lite egnet redskap for å arbeide med regional utvikling i Østfold

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	4	5,3	7,1	7,1
	delvis enig	7	9,3	12,5	19,6
	delvis uenig	23	30,7	41,1	60,7
	uenig	20	26,7	35,7	96,4
	vet ikke	2	2,7	3,6	100,0
	Total	56	74,7	100,0	
Missing	System	19	25,3		
Total		75	100,0		

Fylkesplanleggingen bidrar til å styrke Østfold fylkeskommunes rolle som regional utviklingsaktør

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	enig	32	42,7	57,1	57,1
	delvis enig	16	21,3	28,6	85,7
	delvis uenig	3	4,0	5,4	91,1
	uenig	3	4,0	5,4	96,4
	vet ikke	2	2,7	3,6	100,0
	Total	56	74,7	100,0	
Missing	System	19	25,3		
Total		75	100,0		

VEDLEGG 3

Utviklingsplan for
Mosseregionen

2002

Fylkesplanen – strategisk del

2003

Prosess:

- Grunnlagsdokumentene
- Fylkesplanverkstedene
- Østfoldkonferansen
- Regionale høringskonferanser
- Høringsuttalelsene
- Vedtak i FT

Aktører:

- "Østfold utvikling"
 - * RUP-partnerskapet (adm.)
 - * Østfoldrådet (pol.)
 - * Østfoldkonferansen
- Fylkesadministrasjonen
 - * Fylk.rådmannens ledergrupe
 - * Møter regional avd.
- Politiske grupper-fylke
 - * Fylkesplanutvalget
 - * Arbeidsutvalget
- Regioner/kommuner

2004

RUP - Handlingsprogrammet

Prosess:

- Innspill RUP-partnerskapet
- "Skrivegrupper"
- Høring
- Møte regionråd og Østfoldrådet
- Vedtak i FT

Aktører:

- RUP-partnerskapet (administrativt)
- Politisk RUP-utvalg
- Regionrådene
- Østfoldrådet (politisk)
- Fylkestingskomiteene

2005

Vedtak i FT Mars 05:
Retningslinjer for bruk av regionalfondet

Vedtak i FT April 05:
Prioritering av 7 tema/prosjekt innen RUP ifht økonomiplanen

- Høring

Utviklingsavtaler med regionene

Prosess:

- Forhandlingsmøter
- Vedtak i FU

Aktører:

- Politisk RUP-utvalg
- Regionrådene (mest politikere)

Egne saker i FT/FU

Bruk av øvrige midler til regional utvikling/Regionalfondet i tråd med vedtak i sak 35 – april 05 (som er fulgt opp i sak 117 og 136 om utv.avtalene)

Politisk RUP-utvalg fullmakt til å inngå avtale

Evaluering av fylkesplanleggingen i Østfold

Rapporten omfatter en evaluering av fylkesplanleggingen i Østfold, med vekt på den siste planprosessen i perioden 2002-2005.

Den omfatter både fylkesplanens strategiske del ("Grenseløse Østfold Fylkesplan 2004-2007") og handlingsprogrammet ("Regionalt Utviklingsprogram 2005-08").

Evalueringen har fokusert på tre områder: politikernes og regionenes/kommunenes deltakelse i planprosessen, sammenhengen mellom plandokumentene og betydning av fylkesplanleggingen generelt.

Rapporten gir avslutningsvis noen forslag til hvordan fylkesplanleggingen i Østfold kan forbedres.

ØF-rapport nr.: 22/2005

ISBN nr.: 82-7356-578-5