

Jørgen Amdam, Johan Barstad,
Finn Ove Båtevik og Geir Tangen

Plansatsinga i Møre og Romsdal fylke Frå forvaltning til utvikling?

Prosjekttittel	Plansatsinga i Møre og Romsdal fylke Frå forvaltning til utvikling?
Prosjektansvarleg	Møreforskning Volda
Prosjektlei	Jørgen Amdam, Høgskulen i Volda
Finansiering	Møre og Romsdal fylke
Forfattarar	Jørgen Amdam, Johan Barstad, Finn Ove Båtevik og Geir Tangen
Ansvarleg utgjevar	Møreforskning Volda /Høgskulen i Volda
ISSN	0805-8075
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

© Forfattar/Møreforskning Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Spreinga går i hovudsak til fagmiljøet i Volda, til eksterne fagmiljø og personar som forfattar(ar) ønskjer kommentarar frå. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid.

Plansatsinga i Møre og Romsdal fylke. Frå forvaltning til utvikling?

Abstract

Einskapsfylket i Møre og Romsdal er eit administrativt forsøk som har som hovudmål å integrere statlege og regionale oppgåver i eitt felles regionalt organ. I dette paperet presenterer vi funn frå ei evaluering som vart gjennomført i 2006 der det vart fokusert på læring for forbedring knytt til Plansatsinga i regi av einskapsfylket i Møre og Romsdal. Plansatsinga har bakgrunn i einskapsfylket si innføring av ny behandlingsform for plansaker. Kommunar og enkeltpersonar får no eitt samla svar på søknadane der kommentarar frå fleire avdelingar vert samordna, mot tidlegare eitt svar frå kvar avdeling. I regi av einskapsfylket har ein vidare sett i gang eit tiltak kalla Plannettverket. Dette er i hovudsak eit fagleg opplærings- og erfaringsutvekslingstilbod for planleggarar i kommunane, og tek opp mellom anna nye krav til arealplanlegging og konsekvensanalyse.

Etter vår vurdering er den utviklingsretta delen av Plansatsinga prega av "governance" gjennom at einskapsfylket sine representantar har tilsynelatande vide fullmakter til å arbeide proaktivt og til konsensusbygging. Leiarane støttar opp om initiativ, arbeidsmåtar, partnerskap m.v. – noko som gir dei utøvande medarbeidarane stor legitimitet til å finne praktiske løysingar og bygge tillit til ulike samarbeidspartar. Samhandlinga med kommunane i Møre og Romsdal, spesielt knytt til Plannettverket, har vidare klar karakter av partnerskapsamarbeid. Samla sett, avgrensa til denne utvalde satsinga, er vår vurdering at einskapsfylket også har rimeleg god kontroll over dei ulike rollene knytt til forvaltning og utvikling.

Det regionalpolitiske regimeskifte

Nasjonale og internasjonale strukturelle endringar innan næringsliv og samfunnsliv stiller regionar overfor utfordringar der deira vidare utvikling i stor grad er avhengig av deira kapabilitet til å respondere på utfordringane. Institusjonell kapasitet og partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor og mellom styringsnivåa vert rekna som ein viktig del av denne kapabiliteten. Fleire ulike private og offentlege aktørar har makt og påverknad over utviklinga både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Rhodes (1997) har omtala dette som ei endring frå "government" (statleg sentralstyring) til "governance" (fleiraktør- og fleirnivåstyring). Stoker (1997) har påpeika at "governance" refererer til utviklinga av styringsmåtar der grensene mellom og innan privat, offentleg og frivillig sektor vert utviska og der det skjer endringar i relasjonane mellom staten, marknaden og det sivile samfunnet. Samstundes finn det stad ein overgang til nettverksorganisering framfor hierarkiske organisasjonsformer (Castells 1996).

Det vert hevda at i ein nordisk kontekst skil norsk regionalpolitikk seg ut med ein uklar nasjonal politikk om samarbeidet mellom styringsnivå (Bukve og Amdam 2004, Amdam 2005). Det har vore store endringar i regionalpolitikken gjennom dei siste tjue åra og det overordna spørsmålet har vore kva regionalpolitikken utviklar seg frå og kva den utviklar seg til (Amdam, Selstad og Vike 2004, Selstad 2004). Stadig fleire tematiserer dette som eit regimeskifte og i korte trekk har ein hatt ein overgang frå eit regionalpolitisk fordelingsregime til eit nytt utviklingsregime, sjå figur 1 (Bukve og Amdam 2004). Innovasjon og konkurransevne har erstatta deling og modernisering som dei sentrale honnørorda i den regionalpolitiske diskursen (Bukve og Amdam 2004, Selstad 2004). Vilråra for

regionalplanlegginga har blitt endra frå instrumentell og kommanderande planlegging til meir kommunikative former for plan- og utviklingsarbeid som kan legitimere ulike former for partnerskap og nettverk (Amdam og Amdam 2000). I korte trekk ein overgang frå autoritetsbaserte avgjerdsprosedyrar til nettverksbaserte avgjerdsprosedyrar (Bukve og Amdam 2004). Partnerskapsavtalar som regulerer samarbeid og formar sams planar vert som regel utvikla med grunnlag i forhandlingar om ansvars- og arbeidsdeling mellom aktørar som har sams ønskje om endring og utvikling. Dette gir grunnlag for handlingsretta utviklingsarbeid ”nedanfrå” i staden for ”kommando frå staten”.

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

Fig. 1: Ein idealtypisk modell for endringar i det regionalpolitiske regimet (Bukve og Amdam 2004).

Frå government til governance?

I høve til regionalt utviklingsarbeid kan ulike organisasjonar ha innebygd store spenningar mellom forvaltning og utvikling - klart ulike roller med omsyn til arbeidsmåtar og ansvar. Utviklingsarbeid generelt krev at ein arbeider på heilt andre måtar enn til dømes toppstyrt forvaltning tradisjonelt har fungert. Forskjellane er illustrert på tabell 1 nedanfor. Det store skiljet er krav om stor fleksibilitet i samarbeidsprosessar der einskapsfylket og andre samarbeidspartar må tilpasse arbeidsmåtane til kvarandre.

Government – ”Styring frå toppen”	Governance – ”Sams leiing” – fleiraktør og fleirnivå
Kommando og kontroll	Fleksibel avgjerdsfattning – å få konsensus mellom mange partar
Byråkratisk rutine – forutseibar praksis og sakshandsaming	Eit mangfald av praksis – ”finne vegen” som aktørar kan akseptere og praktisere
Normdreven rutineprega logikk	Dialog dreven av regulerande praksis – tradisjon, tillit, samtale
Styrt av ”profesjonelle” – politikarar og teknokratar	Styrt av interkulturell dialog og praksis – mange aktørar har makt
Vertikal legitimitet og ”accountability” (ansvar og rapportering)	Horisontal legitimitet og ”accountability” (ansvar og rapportering)

Tabell 1: Samanlikning av ”Government” og ”Governance”.

Partnerskapsorganisering er ei vidareføring av ”governance” som arbeidsform og er ein måte å organisere dei viktige aktørane knytt til ei bestemt sak, saksfelt eller område i eit fellesskap som gjer det mulig å styre i samsvar med prinsipp som partane sjølv utviklar. Av dette følgjer at partnerskap kan vere alt frå laust kopla aktørar som har utvikla ”intensjonsavtalar” som grunnlag for vidare samtalar og forhandlingar til konkrete og detaljerte avtalar mellom aktørar som regulerer både rettar og plikter – og straff om avtalebrot. På mange måtar kan ein seie at i staden for å bruke ”lovheimel” og ”forskrifter” som offentleg aktørar vanlegvis brukar for å regulere aktørar i samfunnet ut frå ein ”overordna” maktposisjon, inneber partnerskapsorganisering at ein brukar privatrettslege avtaleformer til gjensidig binding og forplikting slik ein finn dei i det sivile samfunnet og i næringslivet. I denne samanhengen betyr tidlegare erfaring med aktørar, kva tillit ein har til dei m.v., svært mykje for kva samarbeid ein vil vere med på, avtaleformer m.v. I velfungerande samfunn er det rimeleg tette relasjonar mellom aktørar i næringslivet, i det sivile samfunnet og i offentleg verksemd som gjer at ein utviklar saks kunnskap om situasjon og utfordringar, utviklar sams visjonar og strategiar og dermed også rimeleg samstemte handlingar. I andre samfunn ser ein at slike nettverk ikkje fungerer. Samfunnsaktørane er skilde frå kvarandre og samarbeider ikkje og handlar i ulike retningar. Den sams sosiale kapitalen er lav. Putnam (1993) har vist at slike område under elles like vilkår vil ha ei dårlegare langsiktig samfunnsutvikling enn område med høg sams sosial kapital, evna eller kapabiliteten til eigenutvikling er lav.

Bakgrunnen for modellen med einskapsfylke – frå frifylkeforsøk til einskapsfylkeforsøk

Einskapsfylket er primært eit administrativt forsøk og eit svar på spørsmål knytt til fragmentert offentleg verksemd. Problemstillingar som også var sterkt framme under frifylkeforsøka og frikommuneforsøka i Noreg kring 1990. Enn om vi samordnar fylkeskommunen og regional stat sine ressursar og saksbehandlinga på ein betre måte slik at brukarane berre treng å vende seg til ”ei luke” og at ein greier å ”rive ned veggjar” – i det heile la ”fornuft” få fortrinn fram for ”hierarki” og ”kommandolinjer” (Amdam 1996). Ideen om einskapsfylke byggjer på ei drøfting av oppgave- og ansvarsfordelinga i forvaltninga.

Modellen har utspring i Sundsbøutvalet (KOU 1-98), etter initiativ frå Kommunens Sentralforbund (KS). I St.meld. nr.19 (2001-2002), *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå* – vart det lagt opp til ulike forsøk med alternative måtar å organisere oppgåvefordelinga og forvaltninga på. Også i den faglege utgreiinga frå Kommunal- og regionaldepartementet i 2004 om alternativ til eksisterande fylkeskommune, vart einskapsfylke presentert som ein av fem ulike modellar for organisering på regionalt nivå. Forsøket med einskapsfylke vart heimla i § 3 d) i forsøkslova, og vart gjort gjeldande for fylka Hedmark og Møre og Romsdal. I Hedmark fylkeskommune er det etablert eit samarbeidsråd mellom fylkesmannen og fylkeskommunen – enhetsrådet – medan den formelle organiseringa ligg fast.

Frå 1. januar 2004 vart ideen om einskapsfylket sett ut i livet i Møre og Romsdal. Forsøket er gjeldande for perioden 2004-2007, med høve for utviding av forsøket til 2010. Som einaste fylke i landet har dei tilsette i fylkeskommunen og dei tilsette hos fylkesmannen blitt integrert i eitt felles regionalt organ, med unntak av fylkesmannen sjølv og assisterande fylkesmann. Den nye regionale eininga har namnet Møre og Romsdal fylke.

Som einskapsfylke er det mogleg for den regionale eininga å opptre samla ovanfor kommunane - den viktigaste brukaren av dei tenestene fylket leverer. Det er i samband med einskapsfylket organisert særskilte tiltak eller program på tvers av den tidlegare organiseringa av fylkesmann og fylkeskommune som skal fungere til hjelp og støtte for kommunane i fylket. Det må presiserast at dette ikkje er ei politisk reform, fylkespolitikarane har same ansvarsområde som før forsøket. Det er heller ikkje ei irreversibel reform, når forsøket er over skal "dei gamle" organisasjonane kunne gjenoppstå, noko som set klare grenser for integrasjonen. Av same grunn har ein også mange systemutfordringar m.v.

Nærare om forsøket med einskapsfylket i Møre og Romsdal

Organisering og målsetting

I forsøksperioden skal Møre og Romsdal fylke gjennomføre dei oppgåvene som ordinært er lagt til fylkeskommunen og til fylkesmannsembetet, med nokre unntak: Fylkesmannen held fram med å ha sjølvstendig ansvar for rettstryggleiksoppgåver som klagesaker, tilsyn og legalitetskontroll, samt for samfunnstryggleik og som representant for kongehuset. Oppgåva som helsetilsyn er lagt til fylkeslegen. Fylkesmannen og fylkeskommunen vert såleis integrert til eitt organ når det gjelder administrative oppgåver. I prinsippet skal einskapsfylket integrere to ulike styringslinjer – ein statleg styringslinje underlagt departementa, og ein regionalpolitisk/fylkeskommunal styringslinje underlagt fylkestinget. I utføringa av dei statlege oppgåvene vert fylkesdirektøren instruert av fagdepartementa og direktorata. I dei statlege oppgåvene er fylkesdirektøren administrativt underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet. I saker som skal gå både i statleg og fylkeskommunal styringslinje, gjev fylkesdirektør ei tilråding. Vert denne endra ved politisk behandling går det to uttalar, til dømes i høyringssaker. Politiske vedtak i kommunane vert ikkje overprøvd av politikarar i fylkestinget. I den nasjonale undervegsevalueringa av forsøka i Hedmark og Møre og Romsdal vert einskapsfylket vurdert som ein krevande forvaltningsmodell for leiing og styring (Hanssen og Stigen 2006), og ein har difor i Møre og Romsdal lagt stor vekt på å skilje rolla som statleg kontrollorgan og rolla som fylkeskommunen sin administrasjon.

Forsøket er styrt av vedtekter vedtatt av fylkestinget og godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet. Fylkesdirektøren er leiar for einskapsfylket. I forsøket har fylkesdirektøren ansvar for om lag ¾ av fylkesmannen sine tidlegare oppgåver (målt i vekerverk).

Måla for einskapsfylket er skissert på følgjande måte:

Møre og Romsdal fylke skal framstå som ein tydeleg medspelar ved å

- sørge for god samhandling med kommunane, næringslivet, organisasjonane og staten.
- oppretthalde og utvikle eit sterkt kompetansemiljø til nytte for brukarane.
- gjennomføre regional politikk og iverksette statleg politikk og andre oppgåver for staten og gjennom dette vere ein aktiv pådrivar i samfunnsutviklinga i Møre og Romsdal.
- forenkle og effektivisere den offentlege organiseringa på regionalt nivå.

Innsjonane med dette forsøket er såleis knytt til at eit samla organ kan arbeide mest mogleg målretta og tilpassa regionen sitt behov, og gjennom det vere ein tydeleg samarbeidspart. Eit samla regionalt organ kan gje ein breiare fagleg plattform og høve til å få til heilskaplege tiltak. I tillegg er målsettingane knytt til at ei samordning i einskapsfylket vil effektivisere administrative ressursar.

Plansamordninga

Som ledd i forsøket skjer no behandling av kommunale planar (kommuneplanar, kommunedelplanar, reguleringsplanar, dispensasjonssaker og konsekvensutgreiingar) og konsesjonssaker - som tidlegare låg til fylkesmannen og fylkeskommunen - samla i regi av Møre og Romsdal fylke. Det er såleis nok å sende plansakene til ei adresse. I utgangspunktet er det einskapsfylket sine mange ansvarsområde som gjer plansamordninga nødvendig.

Gjennom denne nye organiseringa vert plansakene i første rekkje behandla i kulturavdelinga, areal- og miljøvernabdelinga, landbruksavdelinga og beredskaps- og kommunalavdelinga. I staden for svarbrev frå fleire avdelingar, får kommunar, private og sentrale mynde no innspel og fråsegner frå Møre og Romsdal fylke samla i eitt brev. Nokre hovedsaksbehandlarar har ansvaret for å koordinere tilbakemeldingane frå Møre og Romsdal fylke. Hovedsaksbehandlarane har delt kommunane i fylket mellom seg. Overordna samordning av planbehandling/arealforvaltning er ein stabsfunksjon underlagt fylkesdirektøren direkte. Fylkesdirektøren sjølv fremmar motsegner og klager i statleg styringslinje, spesielt på miljøområdet, der dette er nødvendig for å ivareta nasjonal politikk. Når fylkesdirektøren legg større konsesjonssaker fram også til politisk behandling, får staten ei fråsegn frå fylkesdirektøren (statleg linje) og ei regionalpolitisk fråsegn.

Saksmengda dei siste åra har vore aukande. Samla sett vart det behandla 916 planar i 2004, 1066 planar i 2005 og 1217 planar i 2006. I tillegg har ein og hatt ein auke i talet meklingsmøte, noko som har vore ressurskrevjande. I 2004 vart det halde 30 meklingsmøte i fylket, medan i 2006 hadde talet på meklingsmøte auka til 53.

Plannettverket

Plannettverket er utvikla av Møre og Romsdal fylke etter at fylkeskommunen og fylkesmannen vart samla til ein organisatorisk eining der ein gjennom samordna plansaksbehandling har frigjort personell som kan drive dette nettverket. Fleire kommunar i fylket slit med å ha tilstrekkeleg kvalifisert personell som kan behandle plansaker, drive overordna planlegging og regulere etter plan- og bygningslova. Vidare har fleire kommunar i fylket saksbehandlarar i

kombinasjonsstillingar der ein også må ta hand om andre saksfelt som og er krevande. Nye krav i høve til kommunal saksbehandling, lovendingar og nye forskrifter sett krav til fagleg oppdatering og opplæring. Mellom anna vart det stilt nye krav til kommunal planlegging i den nye KU-forskrifta som vart gjeldane i 2005. For at kommunane ut frå sine ressursar skal bli betre i stand til å drive god planlegging, og gje god saksbehandling fann fylket såleis at ein ville oppnå betre fagleg standard i kommunane ved å opprette fire regionale planfora for planleggarane og plansaksbehandlarane. Plannettverket har og invitert med seg andre aktørar og faggrupper til ulike fagleg seminar og nettverksmøte m.v. Dette gjeld statlege sektororgan som til dømes Fiskeridirektoratet, Kystverket, Statens vegvesen eller Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

Om evalueringa og datagrunnlaget

Møreforsking Volda gjennomførte i 2006 ei evaluering av ordninga med einskapsfylke i Møre og Romsdal på oppdrag av Møre og Romsdal fylke (sjå m.a. Båtevik og Barstad 2006, Stangeland og Barstad 2006, Tangen og Amdam 2006). Evalueringa omfatta fleire ulike satsingar og tiltak i einskapsfylket, og ein forsøkte å basere devalueringane på erfaringane som viktige brukarar i fylket har gjort seg. I det vidare vil presentasjonen av evalueringa avgrensast til å gjelde Plansatsinga i Møre og Romsdal fylke. Problemstillingar for evalueringa kan i korte trekk knyttast til kva slags omleggingar som har skjedd gjennom Plansatsinga, kva er tilstanden, i kva grad har det vore spenningane mellom forvaltning og utvikling og vurderingar av kva behov for endringar ein har i det vidare. Det har vore retta merksemd i høve til desse problemstillingane også i den nasjonale evalueringa av forsøk på regionalt nivå initiert av Kommunal- og regionaldepartementet og følgjeevalueringa av einskapsfylkeforsøket i Møre og Romsdal initiert av Kommunenes Sentralforbund (sjå m.a. Lysø og Skjeggedal 2005, Skjeggedal og Lysø 2005, Skjeggedal og Lysø 2006, Hanssen og Stigen 2006), men desse evalueringane har berre i mindre grad omhandla Plansatsinga.

Datagrunnlaget i evalueringa er i hovudsak basert på ei kvalitativ evaluering fokusert på læring for forbedring knytt til Plansatsinga i regi av einskapsfylket i Møre og Romsdal. I tillegg til dokumentgranskingar av interne situasjonsrapportar m.v. vart det gjennomført telefonintervju med totalt 10 informantar på kommunalt nivå. Vidare vart det arrangert eit eige evalueringsseminar i mars 2006 med om lag 20 deltakarar samla sett frå både brukargruppa og representantar knytt til satsinga direkte. I denne prosessen har vi forsøkt å få fram kva som fungerer bra og mindre bra, kva moglegheiter og utfordringar ein ser – i det heile kva som kan gjerast betre. Dette heng også saman med at einskapsfylket som forsøk relativt nyleg har starta opp, i realiteten berre fungert 1 - 2 år etter etableringsfasen og Plansatsinga er også av same grunn i ein tidleg gjennomføringsfase.

Det kvalitative datagrunnlaget gjennom dokumentgranskingar, evalueringsseminaret og telefonintervjua med sentrale aktørar har vidare blitt supplert med ei kvantitativ kommuneundersøking gjennomført av Møreforsking Volda (Båtevik og Barstad 2006). I denne undersøkinga har ein nytta to hovudgrupper av informantar. Den første er ordførarar og rådmenn. Den andre er eit utval personar med arbeidsfelt innan kommunal- og arealplanlegging. Prinsippet for utvalet var at dette skulle omfatte ein person med ei leiande stilling innan arbeidsområdet og ein på saksbehandlarnivå innan same området. Hovudinntrykket er at informantane på ein god måte speglar kommunane i Møre og Romsdal. Kommuneundersøkinga vart gjennomført som ei internetbasert spørjeundersøking våren 2006. Skjemaet vart sendt ut til i alt 250 personar. Ein fekk svar frå i alt 162 personar, noko som gjev ein svarprosent på 64,8. Det er mellom anna 26 rådmenn og 20 ordførarar som har svarta. I alt 70 prosent av dei 37 kommunane i fylket er representerte i undersøkinga.

Kvantitative og kvalitative vurderingar av Plansatsinga

Funna frå kommuneundersøkinga knytt til einskapsfylkeforsøket i Møre og Romsdal (Barstad og Båtevik 2006) viser gjennomgåande positive tilbakemeldingar i forhold til ulike sider ved det arbeidet ein har gjort i forhold til den nye behandlingsforma i plansaker.

I kommuneundersøkinga kom det fram at vel halvparten av dei som har kommunal- og arealplanlegging som arbeidsområde kjenner godt til Plansamordninga. Det er også 87 prosent av desse som har vore involverte i plansaker behandla etter den nye forma. Ordførarar og rådmenn har også rimeleg god kjennskap til den nye ordninga.

Dei fleste opplever at tilhøvet til fylkesnivået har vorte ryddigare som følgje av den nye behandlingsforma. Dette gjeld heile 92 prosent av dei som har kommunal- og arealplanlegging som arbeidsområde. Likeins er eit stort fleirtal av den oppfatninga av at fylket på denne måten greier å opptre meir samla.

På spørsmålet om fylket har vorte meir uforutsigbare som følgje av den nye behandlingsforma er eit klart fleirtal av dei som arbeider med kommunal og arealplanlegging ueinige i det (63 prosent). Det er også eit klart fleirtal som opplever at fylket har vorte betre eigna til å følgje opp kommunale plansaker som følgje av den nye behandlingsforma som vart innført med forsøket med einskapsfylke. I høve til å samordne arbeidsmetodikk kring plansaker er dei aller fleste samde i at ein har lukkast gjennom dei grep som er gjort i forsøket med einskapsfylke.

Også i forhold til Plannettverket er tilbakemeldingane i stor grad positive. Når det gjeld Plannettverket kom det fram at dette tiltaket ikkje er så godt kjent som den nye behandlingsforma av plansaker, korkje blant dei som arbeider direkte med planoppgåver eller blant ordførarar og rådmenn. Det er likevel vel 60 prosent av dei som har arbeidsområde innanfor kommunal- og arealplanlegging som har noko eller stor kjennskap til nettverket. I alt 57 prosent av dei same har også delteke på dei regionale planforumsmøta arrangert av fylket.

Dei fleste som kjenner til nettverket opplever dette som eit eigna verkty for å sikre erfaringsutveksling mellom kommunane i planspørsmål. Likeins er dei fleste einige i at fylket har vorte viktigare som nettverksbygger mellom dei som arbeider med planlegging i kommunane. Heile 91 prosent av dei med kommunal- og arealplanlegging som arbeidsoppgåver opplever det slik. Ordførarar og rådmenn opplever det også i stor grad slik, i og med at 67 prosent er samde i at det her har vore ei utvikling til det betre.

Svarfordelinga er langt på veg den same når dei same gruppene vurderer om fylket har fått ei viktigare rolle i å sikre kommunane tilgang til kompetanse i planspørsmål. I alt 86 prosent av dei med kommunal- og arealplanlegging som arbeidsoppgåver opplever det slik.

Sentrale brukarar sine vurderingar av Plansamordninga og Plannettverket

Intensjonen med Plansamordninga i Møre og Romsdal fylke har vore todelt. Ein har hatt ønskje om praktisk forenkling av behandlinga av plansaker. Dette for å gjere planbehandlinga enklare både for fylket og kommunane. Samstundes har fylket hatt ambisjonar om å kunne frigjere ressursar til å gje spesielt kommunane betre rådgeving og service gjennom auka kontakt og samspel med kommunane. Dette m.a. i høve til innsats retta mot kunnskapsformidling og etablering av fagnettverk gjennom Plannettverket i Møre og Romsdal.

Interne situasjonsrapportar frå Møre og Romsdal fylket har peika på at erfaringane med Plansamordninga generelt har vore positive, både internt og slik ein opplever det i forhold til kommunane. Den utadretta verksemda har blitt noko auka, samstundes som fleire saker vert behandla med færre ressursar. Erfaringane frå fylkesnivå samsvarar i stor grad med tilbakemeldingar frå kommunalt nivå. Av positive sider ved Plansamordninga vert det m.a. peika på at Plansamordninga i Møre og Romsdal er ein viktig praktisk forenkling knytt til at ein mottek ei samla tilbakemelding og totalvurdering frå fylket der kommentarar frå fleire avdelingar er samordna. Dette er meir effektivt i høve til tidlegare då ein på kommunalt nivå måtte forholde seg til fleire avdelingar samstundes. Samhandlinga mellom kommune og fylke fungerer veldig bra, og Plansamordninga medverkar til meir oversiktlege forhold gjennom einskapsfylket enn tidlegare. Det vart vidare påpeika at tidsfristane i høve til saksbehandlinga vert haldne, slik at ein på kommunalt nivå kan forholde seg til fristane. Det vert også opplevd som positivt at kommunen har ein eigen kontaktperson i plansaker. Dette fordi det medverkar til at terskelen for å ta kontakt med fylket er lågare. I tillegg har kontaktpersonen kjennskap til situasjon og utfordringar i kommunen.

Plansamordninga har m.a. medverka til at fylket framstår meir tydeleg og som ei samla eining enn tidlegare. Dette ved at ein i plansaker får samordna totalvurderingar. Informantar i utvalet uttrykkjer at forbettringspotensialet i tida framover i høve til det vidare arbeidet med Plansamordninga er m.a. knytt til at fylket kan invitere kommunane til samtale og dialog noko tidlegare i planprosessane. Det er til dømes viktig at fylket har ei aktiv rolle og utvida kontakt før utsending av endelege merknader til kommunane, særleg i høve til moglege konfliktsaker. Dette for å sikre heilskapsvurderingar i konkrete plansaker. Fylket kan vere endå meir utviklingsorientert overfor kommunane gjennom plandrøftingar med kvar kommune, aktive pådrivarar i høve til planprosessar og rulleringar m.v.

Representantar frå kommunalt nivå vurderer arbeidet med Plansamordninga samla sett som positivt. Dette vart m.a. forklart utifrå at Plansamordninga i stor grad har verka ryddig og effektivt i høve til arbeidet på kommunalt nivå. Ressursbruken og tidsbruken på kommunalt nivå har såleis blitt redusert. Vidare har Plansamordninga m.a. verka problemløysande og fagleg styrkande fordi ein på kommunalt nivå får meir samla heilskapsvurderingar. Ein informant på kommunalt nivå påpeika dette momentet på følgjande måte:

”Plansamordninga har verka legitimerande i høve til regionalt nivå fordi ein på kommunalt nivå får meir samla heilskapsvurderingar.”

Forventningane på kommunalt nivå til det vidare arbeidet med Plansamordninga i Møre og Romsdal er m.a. knytt til at ein held fram den positive utviklinga i forhold til samordning og tydelegheit. Vidare har ein forventningar på kommunalt nivå om klare faglege tilnærmingar i plansakene og framleis nær kontakt og dialog med fagpersonane og fagavdelingane regionalt. Når det gjeld planjuridisk rettleiing, m.a. i høve til Plan- og bygningslova, har ein på kommunalt nivå forventningar knytt til informasjon og kontinuerleg oppdatering i høve til endringar i lovverket, tolkingar av forskrifter m.v. Det vart m.a. påpeika at fylket har god planfagleg og juridisk kompetanse og at fylket gjev viktig rettleiing overfor kommunane.

Plansamordninga har medverka til at planarbeidet i Møre og Romsdal truleg vert opplevd som mindre sektorielt enn tidlegare på kommunalt nivå. Ein har fått eit tydelegare regionalt nivå. Utfordringane i det vidare arbeidet er knytt til at det framleis er viktig med grundige og omfattande faglege innspel frå fylkesnivået til kommunalt nivå i høve til komplekse

plansaker. Vidare vert det viktig med god dialog og samhandling mellom kommunalt nivå, fylkesnivået og andre regionale aktørar for å kunne avklare komplekse og fagleg vanskelege plansaker. Dette for å få fram ulike faglege argument og perspektiv. Fylkesnivået har god fagleg kompetanse vart det påpeika, og må såleis formidle utfyllande faglege kommentarar og synspunkt til kommunalt nivå.

Interne situasjonsrapportar har peika på at målsettinga med Plannettverket har vore at ein gjennom samarbeid med kommunane kan leggje til rette for utvikling og forbetring av plan- og styringssystemet. Fylket si rolle vil særleg vere å leggje til rette for og støtte læringsnettverk og utviklingsarbeid i kommunane innafor saksfeltet som vert dekt av plan- og bygningslova. Rolla til fylket som kompetansesenter skal bli betre, og ein skal yte betre service til kommunane. Fylket ønskjer samstundes å etablere ein møteplass der deltakarane kan bli betre kjente, utveksle faglege synspunkt, og få betre kompetanse gjennom erfaringsutveksling og nettverksbygging.

At fylket ønskjer å vere tydelegare i rolla som utviklingsaktør i høve til kompetanseutvikling og nettverksbygging vart positivt vurdert av planleggarar på kommunalt nivå. Informantar frå kommunalt nivå i høve til denne evalueringa peika m.a. på at etableringa av Plannettverket har vore eit positivt initiativ frå fylket m.a. fordi ein på kommunalt nivå får høve til utveksling av faglege spørsmål og problemstillingar. Dette medverkar til å skape fagleg tryggleik og tillit mellom planleggarar på kommunalt nivå. Vidare vart det vurdert som positivt at fylket har eit overordna ansvar for nettverket og koordinerer nettverket slik at ein får god struktur på det faglege innhaldet. Gjennom Plannettverket får ein på kommunalt nivå høve til erfaringsutveksling, og Plannettverket medverkar til å utvikle ein felles planforståing på kommunalt nivå som vil gje endå meir korrekt sakshandsaming på lengre sikt. Planfagmiljøa i kommunane er svært spreidd og Plannettverket verkar difor samlande både fagleg og sosialt.

Representantar frå kommunalt nivå vurderte arbeidet med Plannettverket samla sett som positivt. Dette vart m.a. forklart utifrå at Plannettverket dekkjer eit behov for fagleg diskusjon og erfaringsutveksling i høve til planutfordringane framover og at Plannettverket medverkar til å tydeleggjere rolla og synet til fylkesnivået i høve til konkrete plansaker. Forbetringspotensialet i tida framover i høve til det vidare arbeidet med Plannettverket er m.a. knytt til informasjonsutvekslinga mellom dei fire regionale planfora i fylket. Dette fordi det vil vere behov for informasjon om kva som vert drøfta i andre kommunar og regionar i høve til planarbeidet. Vidare kan det vere behov for endå fleire faglege innspel frå fylket utover temamøta og samlingane i dei ulike planfora.

Forventningane på kommunalt nivå i høve til det vidare arbeidet med Plannettverket er m.a. knytt til at fylket held fram som koordinerande instans for nettverket og at ein freistar å utvide dei faglege temaområde i noko grad. Vidare har ein forventningar om endå meir strukturert samarbeid framover slik at ein kan trekkje vekslar på kompetanse og erfaringar frå andre kommunar. Formidling av "gode døme" frå kommunar og regionar med tilsvarande planutfordringar vert viktig i høve til dette.

Samla sett syner egne vurderingar frå fylket sjølv, intervjuar med eit utval representantar på kommunalt nivå og eit eige evalueringsseminar som vart arrangert i høve til evalueringa at Plannettverket er eit viktig initiativ frå Møre og Romsdal fylke knytt til kompetanseutvikling og nettverksbygging. Det vart m.a. påpeika frå kommunalt nivå at det er viktig at fylket held fram som ansvarleg og koordinerande instans i høve til vidareutviklinga av Plannettverket. I det vidare arbeidet med Plannettverket vert det viktig at fylket - i nært samarbeid og dialog

med kommunane og regionane - kontinuerleg vurderer moglege faglege temaområde for nettverket. På lengre sikt kan ein vurdere å inkludere endå fleire instansar og faggrupper inn i Plannettverket, men på noverande tidspunkt vil det truleg vere betre å nytte relativt knappe ressursar inn mot dei definerte målgruppene og arbeidsområda for Plannettverket. Dette gjeld særleg i høve til erfaringsutveksling mellom dei ulike regionane i fylket.

Dei kvalitative vurderingane frå sentrale brukarar på kommunalt nivå er såleis i rimeleg grad samsvarande med den kvantitative kommuneundersøkinga som vart gjennomført i høve til evalueringa av einskapsfylkeforsøket. Vidare er funna frå både den kvantitative og den kvalitative undersøkinga som Møreforsking Volda gjennomførde samsvarande med dei førebelse konklusjonane frå den nasjonale evalueringa av forsøket i Møre og Romsdal (Hanssen og Stigen 2006). I denne evalueringa kjem det fram at kommunane som har blitt intervjuja i Møre og Romsdal fylke rapporterar, nesten utan unntak, at einskapsfylket er enklare å forhalde seg til enn den tidlegare ordninga med egne administrasjonar i fylkeskommune og fylkesmannsembete. Kommunane som vart intervjuja opplev at fylket har fått tydelegare og klårare visjonar for fylket si utviklingsrolle, og har blitt meir bevisst på rolla som medspelar for kommunane.

Frå forvaltning til utvikling eller begge deler?

Så langt vi kan sjå er spenningane mellom forvaltning og utvikling takla på ein god måte i Plansatsinga. Eit gjennomgåande trekk i brukarsvara for Plansatsinga er forventningar til einskapsfylket som ein proaktiv kontaktskapar og nettverksaktør – ein aktør som sjølv tek initiativ og er pådrivar i utviklingsarbeid og relasjonsbygging. Initiativ som skaper lærande nettverk mellom aktørar vert tatt i mot med opne armar. Til dømes har kommunane ofte markert mistru til fylkeskommunen som ”overkommune”, men det som eigentleg vert forventta med grunnlag i dei kvalitative vurderingane her er einskapsfylket som ein aktiv aktør for å utvikle samarbeid, visjonar, strategiar, tiltak m.v. på tvers av kommunar, nivå, næringsliv og offentlege organ m.v. Dette synes å gjelde samfunnsutvikling generelt og samarbeid innan fysisk og samordna planlegging m.v.

Plansatsinga er klart todelt. Nettverksbygginga er mest eintydig som utviklingsarbeid - og med arbeidsmåtar som samsvarar med utviklingsregimet. Samordninga av saksbehandling er i større grad knytt til meir effektiv forvaltning og rettleiing. Satsinga skal faktisk motverke det som lett kan oppfattast som negative sider ved forvaltningsregimet - fragmentering, hierarki, kommando m.v. (Bukve og Amdam 2004). Organisatorisk ser ein at det er ulike personar som har ansvar for dei regionale utviklingsretta samarbeida og forvaltningsprega primærkontakt. Begge felta får god vurdering av brukarane.

Etter vårt syn vil den interne modellen for organiseringa av plansaker og det arbeidet som har blitt gjort til no i høve til Plansamordninga i Møre og Romsdal fylke truleg også kunne ha overføringsverdi til andre fylke i Noreg. Det kan nemnast at Hedmark fylkeskommune har starta opp eit forsøk med eit felles svarbrev i samband med behandlinga av kommuneplanar. I den nasjonale undervegsevalueringa av forsøka på regionalt nivå vart det uttrykt at det for sluttevalueringa vil det vere særleg interessant å følgje forsøka med felles svarbrev. M.a. knytt til om Hedmark kan oppnå dette utan den omfattande integreringa som ein har gjort i Møre og Romsdal, eller om eit felles svar og oppfølging av kommunane krev ein tettare integrering av fagavdelingar (Hanssen og Stigen 2006).

Ut over dette kjenner vi ikkje til liknande grep i andre fylke. Det næraste ein kjem er sams komitear av saksbehandlarar på fylkesnivå og som forsøker å ”improvisere” ei slik samordning. Til dømes har nokre fylkeskommunar innført tiltak slik som felles postmøte m.v. for fordeling og samordning av plansaker.

I den nasjonale undervegsevalueringa av forsøket vert einskapsfylket – i ein reindyrka form – vidare vurdert som ein krevande forvaltningsmodell for leiing og styring (Hanssen og Stigen 2006). Dette m.a. knytt til at ein sterkt integrert administrativ modell stiller store krav til leiaren sin forvaltningskompetanse, faglege kompetanse, rolleforståing og leiareigenskapar, og gjeld uavhengig av kven som leiar einskapsfylket (fylkesmann eller fylkesrådmann). Det er vidare mange prinsipielle utfordringar i høve til forsøket som til dømes at utvikling og forvaltning/kontroll er i same organisasjon (sjå m.a. Lysø og Skjeggedal 2005, Skjeggedal og Lysø 2005, Amdam og Tangen 2006, Hanssen og Stigen 2006, Skjeggedal og Lysø 2006). Spørsmål knytt til klage, tilsyn og kontroll innanfor einskapsfylket syner kva spenningar som kan oppstå når utvikling, drift og kontroll-/klagefunksjonar skal ivaretakast innanfor ein og same organisasjon. Dette gjeld først og fremst når fylket både har driftsansvar, skal vere kontrollinstans og fungere som tilsynsinstans. Imidlertid vart det påpeika i den nasjonale undervegsevalueringa av forsøket at det til no ikkje oppstått konkrete saker eller situasjonar der dette har vore eit reelt problem i einskapsfylkeforsøket i Møre og Romsdal (Hanssen og Stigen 2006).

Einskapsfylket som proaktiv regional utviklingsaktør

Totalt sett, avgrensa til denne utvalde satsinga, er vår vurdering at einskapsfylket har rimeleg god kontroll over dei ulike rollene knytt til forvaltning og utvikling. Etter vår vurdering er den utviklingsretta delen av Plansatsinga prega av "governance" gjennom at einskapsfylket sine representantar har tilsynelatande vide fullmakter til å arbeide proaktivt og til konsensusbygging. Leiarane støttar opp om initiativ, arbeidsmåtar, partnerskap m.v. – noko som gir dei utøvande medarbeidarane stor legitimitet til å finne praktiske løysingar og bygge tillit til samarbeidspartar. Samarbeidet med kommunane i Møre og Romsdal, spesielt knytt til Plannettverket, har vidare klar karakter av partnerskapsamarbeid. I høve til Plannettverket kunne det vere lett for fylket å lage standardprogram for kunnskapsformidling til kommunane og "køyre det". I staden går det føre seg ein aktiv kommunikasjon i nettverka der dei kommunale planleggarane får fram sine konkrete behov, der nye sentrale krav m.v. vert formidla og på det grunnlaget vert program og innsats organisert i fellesskap. Ein konsekvens av dette er at nettverka har ulikt innhald i dei fire regionane og også eit behov for å "lære av kvarandre" og "samarbeide på tvers". Skiljet mellom "government" og "governance" er som tidlegare påpeika knytt til krav om stor fleksibilitet i samarbeidsprosessar der til dømes einskapsfylket og andre samarbeidspartar må tilpasse arbeidsmåtane til kvarandre. Eit anna viktig skilje er at ein må akseptere at avtalar som vert inngått i ein region mellom ulike aktørar er minst like viktig som sentrale styringssignal. Dette betyr at offentlege aktørar som inngår avtalar som kan bryte med slike "sentrale kommandoar", må skaffe seg fullmakt til avtaleinngåing. Mangel på slike fullmakter vil lett føre til at andre aktørar misser tillit og tiltru til vedkomande.

Plansatsinga i Møre og Romsdal har såleis strategiar og tiltak som vil vere med på - saman med andre regionale tiltak - å auke kapabiliteten til fylket og truleg også vere med på å gje einskapsfylket høgare legitimitet som regional utviklingsaktør.

Litteratur

- Alternativer til dagens fylkeskommune. Faglig utredning. 2004. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Oslo.
- Amdam J. 1996: *Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland*. Forskningsrapport nr. 20. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Amdam, R. 2005: *Planlegging som handling*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Amdam, R. og O. Bukve (red.) 2004: *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forlag. Trondheim.
- Amdam, J., Selstad T. og H.Vike 2004: *Regionalt utviklingsarbeid og utviklingsaktørar*. Forskningsrapport nr. 59. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Bukve, O. og R. Amdam 2004: "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling" og "Regimeskifte på norsk", i Amdam, R. og Bukve O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag. Trondheim.
- Båtevik F.O. og J. Barstad 2006: *Einskapsfylket Møre og Romsdal – sett frå kommunane*. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr. 190. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Castells, M. 1996: *The rise of the Network Society*. Cambridge. Massachussets, Blackwell Publishes.
- Hanssen, G. S., og I.M. Stigen 2006: *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark*. En underveisevaluering. NIBR-rapport 2006:5 Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo.
- KOU 1-98: *Rydd opp! Styret folkestyre og administrativ forenkling*. KOU-rapport 1-98 (Sundsbotvalet). Kommunenes Sentralforbund. Oslo.
- Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven). Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Oslo.
- Lysø, R. og T. Skjeggedal 2005: *Hvordan går det med enhetsfylke? Andre undervegsrapport frå evalueringen av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. NTF-arbeidsnotat 2005:4. Nord-Trøndelagsforskning. Steinkjer.
- Organisatoriske utfordringar for einskapsfylket i rolla som regional utviklingsaktør. Forvaltningsrevisjonsrapport. Nr. 2/04. Januar 2004. Fylkesrevisjonen i Møre og Romsdal. Molde.
- Plannettverket. *Situasjonsrapport*. Planavdelinga. Møre og Romsdal fylke 2006. Molde.
- Planbehandling i Møre og Romsdal fylke. *Situasjonsrapport*. Planavdelinga. Møre og Romsdal fylke 2006. Molde.
- Putnam, R.D. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia. Open University Press.
- Selstad, T. 2004: "Regionalpolitikkenes veivalg? Den brede eller smale vei?", i Arbo, P. og Gammelsæter, H. (red.) *Innovasjonspolitikkenes scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag. Trondheim.
- Skjeggedal, T. og R. Lysø 2005: *Skjønn forening eller okkupasjon? Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. NTF-notat 2005:1. Nord-Trøndelagsforskning. Steinkjer.
- Skjeggedal, T. og R. Lysø 2006: *Godt forsøk – god modell? Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. Notat 2006:9. Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Steinkjer.
- Stangeland, P. og J. Barstad 2006: *Erfaringar med einskapsfylket – gjennomføring av statlege og fylkeskommunale oppgåver*. Hovudrapport. Arbeidsrapport nr. 191. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå*: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Oslo.
- St.meld. nr. 21 (2005-2006) *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Oslo.
- St.meld.nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Oslo.
- Stoker, G. 1997: "Public-private partnership and urban governance", i Stoker, G. (ed.) *Partners in urban governance: European and American experience*. London: MacMillan.
- Tangen, G. og J. Amdam 2006: *Einskapsfylket i Møre og Romsdal. Frå forvaltning til utvikling eller begge deler?* Arbeidsrapport nr. 193. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Tangen, G. og J. Amdam 2006: *Einskapsfylket og evaluering av satsingar*. Arbeidsrapport nr. 194. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.