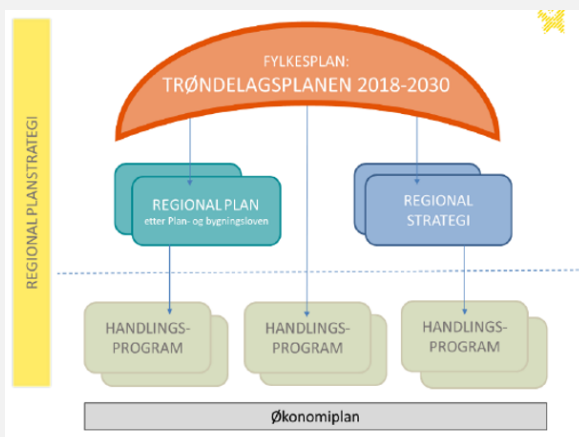


PILOTPROSJEKT REGIONAL PLANMYNDIGHET OG SAMFUNNSUTVIKLER

ERFARINGER MED FYLKESKOMMUNENES PLANSYSTEM

Dato: 28.01.2019



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: KS, Hordaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune. Møre og Romsdal fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune
Oppdragsnavn: Pilotprosjekt regional planmyndighet og samfunnsutvikler
Oppdragsnummer: 617702-01
Utarbeidet av: Erik Plathe og May Britt Hernes
Oppdragsleder: Erik Plathe
Tilgjengelighet: Åpen

Forord

Denne rapporten er en delrapport i FoU- prosjektet «Videreutvikling av rollen som regional planmyndighet og regional samfunnsutvikler – Pilotprosjekt i 3 fylkeskommuner. Rapporten bygger på erfaringsinnhenting gjennom intervju med ledere og politikere i Hordaland, Sogn- og Fjordane, Møre- og Romsdal og Trøndelag høsten 2018, dokumentstudier og analyse av plansystemene.

Rapporten skal gi en «plattform» for videre diskusjon om regionale plansystem og samfunnsutviklerrollen i pilotene.

Intervjuene i de enkelte fylkeskommunene har vært mulig å gjennomføre på en effektiv måte takket være god tilrettelegging i de enkelte fylkeskommunene

Kongsberg, 28.01.2019

Erik Plathe
Oppdragsleder

May Britt Hernes
Oppdragsmedarbeider

INNHOOLD

1. INNLEDNING	4
2. SYSTEM OG STRUKTUR I FYLKESKOMMUNENS PLANLEGGING	5
2.1. Regionale planer etter PBL	5
2.2. Strategi, temaplan, handlingsplan og melding	5
3. HORDALAND.....	7
3.1. Fylkeskommunens organisering	7
3.2. Plansystem	8
3.3. Karakteristika ved de enkelte delene av plansystemet	9
3.4. Erfaringer	16
3.5. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet	19
4. SOGN OG FJORDANDE.....	21
4.1. Organisering.....	21
4.2. Plansystem	22
4.3. Karakteristika ved de ulike delene av plansystemet	22
4.4. Erfaringer	28
4.5. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet	31
5. MØRE OG ROMSDAL.....	32
5.1. Fylkeskommunens organisering	32
5.2. Plansystem	33
5.3. Karakteristika ved de enkelte delene av plansystemet	33
5.4. Erfaringer	39
5.5. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet	42
6. TRØNDELAG.....	43
6.1. Plansystem	43
6.2. Karakteristika ved de enkelte delene i plansystemet	44
6.3. Erfaringer	50
6.4. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet	54
7. SAMMENFATTENDE VURDERINGER	55
7.1. Planomfanget.....	55
7.2. Planer, politisk styring og den regionale samfunnsutviklerrollen	56
7.3. Planomfang versus målomfang	56
7.4. Ulike syn på planlegging i den fylkeskommunale organisasjonen.....	57
7.5. Utvikling og bruk av kunnskapsgrunnlag	57
7.6. Den regionale planstrategiens nye rolle	57
7.7. Sammenheng fra planstrategi (fylkesplan) til økonomiplan.....	58
7.8. Regional arealpolitikk og forholdet til kommunene	59

1. INNLEDNING

Asplan Viak AS er engasjert av KS for å gjennomføre et FoU-prosjekt om videreutvikling av rollen som regional planmyndighet og samfunnsutvikler. Prosjektet skal gjennomføres som et pilotprosjekt i 3 framtidige fylkeskommuner. Pilotfylkene er Vestland, Møre og Romsdal og Trøndelag. Formålet er å bidra til å utvikle velfungerende og effektive regionale plansystem fra overordnet politikktutvikling til økonomiplan og gjennomføring, samt å styrke rollen som regional planmyndighet og samfunnsutvikler.

I pilotprosjektet vil det bli satt fokus på helheten i fylkeskommunenes planlegging. Pilotprosjektet vil med utgangspunkt i situasjon og ønsket innretning i de enkelte pilotene berøre forholdet til regional planstrategi, regionale planer, strategier og temaplaner for samfunnstema eller sektoroppgaver som ikke følger plan- og bygningsloven, partnerskap og avtaler, regional arealstyring og samarbeid, handlingsprogram, økonomiplan samt kunnskapsgrunnlaget for planleggingen.

Prosjektet skal gå fram til november 2020, og skal integrere kunnskap utviklet i pågående og parallelle FoU-prosjekter og et eventuelt utviklingsarbeid knyttet opp mot folkevalgtopplæringen.

Høsten 2018 er det i samarbeid med de enkelte fylkeskommunene utarbeidet en oversikt over status og erfaringer med plansystemet i pilotfylkene. Arbeidet bygger på intervju med 38 ledere og 13 politikere fordelt på de fire fylkeskommunene, gjennomgang av plansystemene og funksjonsanalyser av 102 plan- og strategidokumenter i tillegg til regional planstrategi og fylkesplaner i de fylkene som har dette, og økonomiplanene.

Denne rapporten er en delrapport i pilotprosjektet, og gir en samlet framstilling av funnene i pilotene og gjennomgående tema som grunnlag for videre diskusjon og prosess.

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

- Innledende gjennomgang av metode og forutsetninger for informasjonsinnhenting og vurderinger
- Gjennomgang av plansystemet og karakteristika ved de enkelte delene av plansystemet i fylkeskommunene
- Kategorisering og funksjonsanalyse av hovedinnhold i regionale planer, strategier, temaplaner og handlingsplaner
- Tematisert beskrivelse av erfaringer ut fra informasjon fra intervju med informanter
- Vurdering av sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet i de enkelte fylkeskommunene
- Sentrale funn, problemstillinger og utviklingsområder for videre diskusjon i pilotprosjektet

De tre pilotene har ulikt utgangspunkt. Mens Møre og Romsdal opprettholdes som den fylkeskommunen den er i dag, blir Sogn og Fjordane og Hordaland til Vestland fylkeskommune fra 01.01.20. Trøndelag ble ny fylkeskommune fra 01.01.2018. Denne rapporten tar opp de regionale plansystemene slik de er utviklet i dag. Det vil si at Hordaland og Sogn og Fjordane omtales hver for seg.

2. SYSTEM OG STRUKTUR I FYLKESKOMMUNENS PLANLEGGING

Fylkeskommunene har, med utgangspunkt i kravene til planer og planleggingene i plan- og bygningsloven og kommuneloven, i ulik grad og på ulik måte utviklet system og struktur i planleggingen og bruk av planer. For å kunne sammenligne disse systemene på tvers av fylkeskommunene er det behov for noen felles rammer knyttet til kategorier planer, plantyper, og funksjonsinnhold i planer.

Funksjonsinnholdet i planer har betydning for forståelsen og bruken av dem, sammenhengen mellom planer samt betydning for hvilken prosess de enkelte planene krever. Planprosesser som skal avklare tiltak eller regionale arealføringer vil kreve mer omfattende prosesser enn rene strategier.

Strategibegrepet brukes ofte ulikt i planleggingen og krever en tydelig definisjon. Strategi er her definert som hva som skal gjøres for å nå mål, ikke hvordan det skal gjøres (tiltak). Ofte brukes det også begreper som innsatsområder, satsingsområder og veivalg om strategier.

2.1. Regionale planer etter PBL

Regionale planer etter plan- og bygningsloven er kategorisert etter funksjonsinnhold som vist i oppsettet i tabell 2.1. Det viktigste skillet går mellom regionale planer som gir arealføringer (tema og arealrettede), og regionale planer som ikke gir det (tematiske).

Handlingsprogram er et krav for alle regionale planer i plan- og bygningsloven, og vil derved være et obligatorisk funksjonsinnhold for disse planene. Om de har visjon og/eller overordna mål, satsingsområder, delmål eller strategier vil være valg som er gjort i de enkelte planene.

REGIONALE PLANER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	FUNKSJONSINNHold				
	Visjon overordna mål	Mål Satsings-områder	Strategier	Handlings-program	Areal-føringer
TEMA OG AREALRETTEDE	•	•	•	•	•
TEMATISKE	•	•	•	•	

Tabell 2.1 Kriterier for kategorisering og analyse av funksjonsinnhold i regionale planer etter plan- og bygningsloven.

2.2. Strategi, temaplan, handlingsplan og melding

Funksjonsinnholdet i plandokumenter som ikke følger plan- og bygningsloven er mer komplekst fordi det brukes mange ulike typer dokumenter.

Som det går fram av tabell 2.2 kan disse dokumentene ut fra funksjonsinnhold deles i tre hovedkategorier. Strategi, temaplan og handlingsplan¹.

Melding er ikke et plandokument slik det defineres her, men et kunnskapsgrunnlag.

¹ Kilde: KS-FoU program for storbyrettet forskning. Storbyenes samfunnsplanlegging. Asplan Viak 2018.

POLITISK VEDTATTE DOKUMENT SOM IKKE FØLGER PBL	FUNKSJONSINNHOOLD				
	Visjon overordna mål	Mål Satsings- områder	Strategier	Tiltak	(Areal- føringer)
STRATEGI	•	•	•		
TEMAPLAN	•	•	•	•	
HANDLINGSPLAN (PROGRAM)				•	
MELDING	Kun kunnskapsgrunnlag. Ikke visjon, satsingsområder, strategi eller tiltak				

Tabell 2.2 Kriterier for kategorisering og funksjonsinnhold i politisk vedtatte plandokumenter som ikke følger plan- og bygningsloven. Enkelte temaplaner som ikke følger plan- og bygningsloven har også arealføringer (for eksempel rammeplan for avkjørsler) og de kategoriseres da som temaplan og ikke strategi.

Som det går fram av tabell 2.2 er et viktig skille mellom strategi og temaplan om det utvikles tiltak eller ikke. En strategiprosess er her definert som mer overordnet og skal peke ut veivalg, satsingsområder og eventuelt mål, mens temaplaner også utvikler tiltak som en del av prosessen. Det innebærer i de fleste tilfeller mer omfattende planprosesser.

Ofte følges strategier opp av handlingsplaner (handlingsprogram) eller andre prosesser der det utvikles tiltak. Det skjer da som en oppfølging av strategiene etter de er vedtatt, og er ikke en del av selve strategiprosessen.

Handlingsplaner slik det er definert her er rene tiltaksplaner som følger opp strategier, konkrete politiske bestillinger eller andre behov. Handlingsplaner vil i hovedsak ha samme innhold som handlingsprogram til regionale planer etter plan- og bygningsloven.

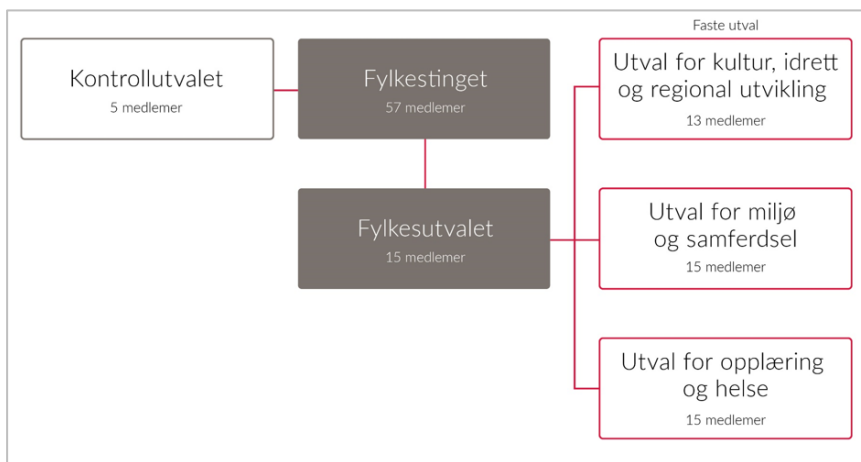
Mange plandokumenter kalles ofte noe annet enn det de faktisk er når en ser på funksjonsinnholdet. Dette er i seg selv en utfordring både med hensyn til hva som bestilles, forståelsen av dokumentene og hvor oversiktlig plansystemet er. I kategoriseringen av plandokumenter i denne rapporten er det ikke tatt hensyn til hva dokumentene heter, men hva funksjonsinnholdet er med utgangspunkt i kriteriene som går fram av tabell 2.2.

3. HORDALAND

Vurderingene av plansystemet i Hordaland fylkeskommune bygger på intervju med 12 ledere, 3 politikere og dokumentanalyse av vedtatte plandokumenter. Som det går fram av kapittel 2 regnes plandokumenter her som dokumenter som er vedtatt i fylkeskommunens politiske organ. I Hordaland fylkeskommune spiller også virksomhetsstrategien en viktig rolle blant annet i samspillet mellom utviklingsplanen (planstrategien) og mål i økonomiplanen, og den er derfor omtalt særskilt.

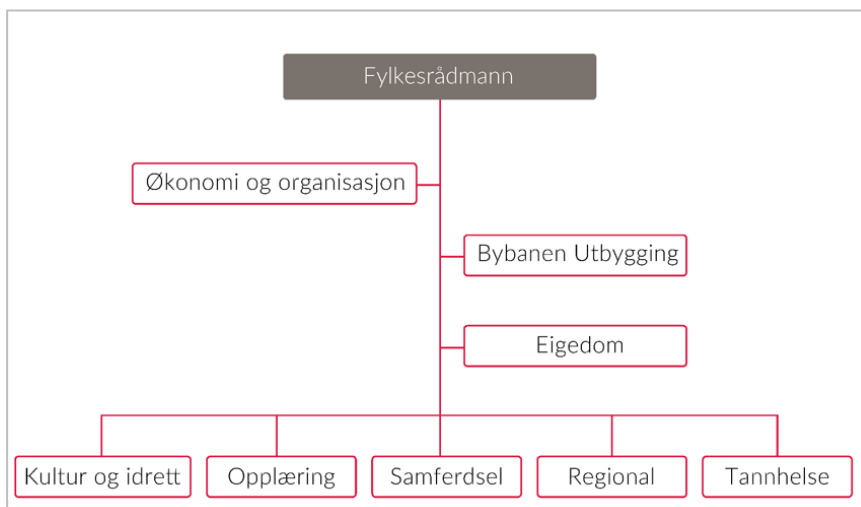
3.1. Fylkeskommunens organisering

Hordaland fylkeskommune har til nå vært politisk organisert etter formannskapsmodellen med tre faste hovedutvalg jfr. figur 3.1.



Figur 3.1 Politisk organisering Hordaland fylkeskommune (Kilde: Fylkeskommunens nettside)

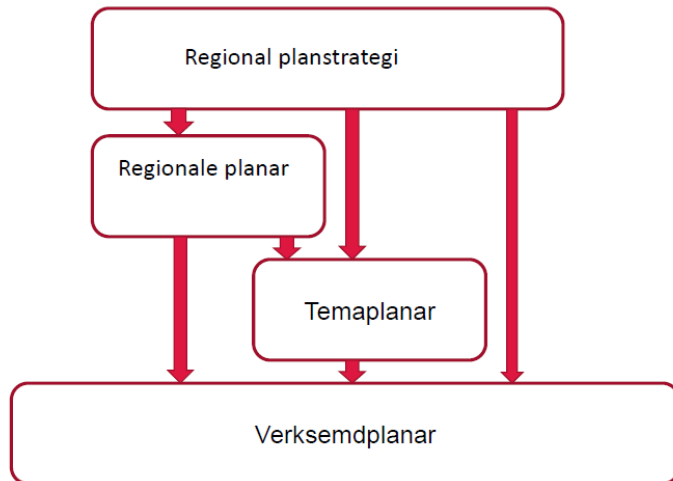
Administrativt er Hordaland fylkeskommune organisert som vist i figur 3.2. Regional planlegging er i Hordaland organisert i linjen. Ansvar for å utarbeide planer er fordelt på avdelingene, men planavdelingen har, i tillegg til å ha ansvar for en rekke planer, en koordinerende funksjon.



Figur 3.2 Administrativ organisering Hordaland fylkeskommune (Kilde: Fylkeskommunens nettside)

3.2. Plansystem

Hordaland fylkeskommune har et plan- og styringssystem som bygger på planer definert i plan- og bygningsloven, temaplaner slik det er definert i fylkeskommunens egne retningslinjer², og en tydelig kobling til en samlet virksomhetsstrategi og virksomhetsplaner jfr. figur 3.3 og 3.5.



Figur 3.3 Planhierarkiet i Hordaland (Kilde: HFK innlegg KS-FoU workshop om regionale planer og gjennomføring 02.02.2017).

I de fylkeskommunale retningslinjene for regional planlegging er de eksternt rettede plantypene som skal vedtas av fylkestinget definert slik det går fram av figur 3.4. Utredninger og statusrapporter regnes ikke som planer. Føringer for forvaltning av tilskuddsordninger, løyver eller praktisering av regelverk kan være innarbeidet i en plan, men kan også utarbeides uavhengig av plan.

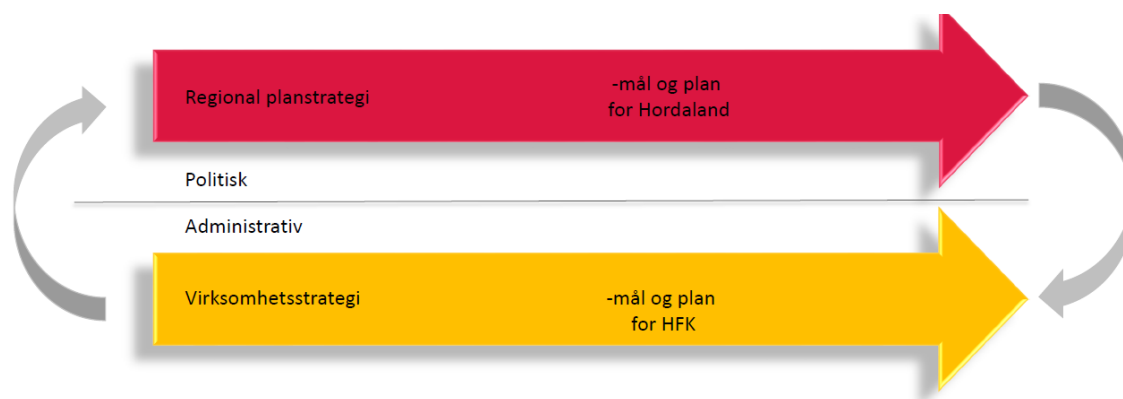
Namn	Planperiode - år	Heimel	Forankra	Ansvar for oppfølging - politisk
Regional planstrategi	4	Plan- og bygningslova		Fylkesutval
Regional plan	12	Plan- og bygningslova	Regional planstrategi	Fylkesutval / fagutval
Temaplan	12	Sektorlov eller kommunelov	Regional plan eller regional planstrategi	Fylkesutval/ fagutval

Figur 3.4 Eksternt retta planer som skal vedtas av fylkestinget i henhold til fylkeskommunens retningslinjer for regional planlegging.

I de fylkeskommunale retningslinjene går det tydelig fram at regional planstrategi, regionale planer og temaplaner skal legges til grunn for utarbeiding av planer for administrasjonen sin virksomhet.

I henhold til retningslinjene, skal en samlet virksomhetsstrategi for Hordaland fylkeskommune revideres snarest mulig etter at regional planstrategi er vedtatt. Virksomhetsplaner for avdelinger skal revideres sammen med den felles virksomhetsstrategien for fylkeskommunen. Arbeidsplaner i seksjonene skal bygge på virksomhetsstrategien og revideres årlig i en årsplan.

² Regional planlegging. Retningslinjer for prosess, innhald og iverksetjing. Sist revidert 24.02.2017



Figur 3.5 Forholdet mellom politisk vedtatte planer for Hordaland og den administrative virksomhetsstrategien for Hordaland fylkeskommune. (Kilde: HFK innlegg KS-FoU workshop om regionale planer og gjennomføring 02.02.2017).

De fylkeskommunale retningslinjene for regional planlegging fastsetter videre at regional planstrategi og regionale planer skal legges til grunn for årsbudsjett og økonomiplan. Virksomhetsplaner og forslag til handlingsprogram skal videreføres i budsjettarbeidet.

Arbeidet med gjennomføring av regional planstrategi, regionale planer og temaplaner skal i henhold til retningslinjene rapporteres årlig. For hver avdeling bør det rapporteres for gjeldende planer som avdelingen har ansvaret for, status for utviklingen på målområde til gjeldende planer, tiltak i handlingsprogram som er gjennomført i året, og planer som er utarbeidet i året som gikk.

3.3. Karakteristika ved de enkelte delene av plansystemet

I dette kapittelet er det gitt en gjennomgang av karakteristika ved planene i Hordaland fylkeskommune, fra regional planstrategi til økonomiplan. Gjennomgangen bygger i hovedsak på dokumentanalyser sammenholdt med noe informasjon fra informanter.

3.3.1. Utviklingsplan for Hordaland – regional planstrategi

Regional planstrategi for Hordaland 2016-2020 ble vedtatt i fylkestinget i desember 2016. Planstrategien følger føringene fra endringen av plan- og bygningsloven i 2014³ og fastlegger langsiktige mål for Hordaland fylke, prioriterer mål og strategier for de nærmeste årene, og avklarer hvilke regionale planer som skal utarbeides, revideres eller fortsatt gjelde de kommende fire årene.

Planstrategien er kalt *Utviklingsplan for Hordaland* med undertekst regional planstrategi. Årsakene til dette er utfra informasjon fra informanter både at begrepet regional planstrategi er vanskelig å forstå for mange, og at dette dokumentet faktisk er en utviklingsplan for Hordaland med mål og strategier.

Hovedinnholdet i utviklingsplanen går fram av figur 3.6.

³ I 2014 ble § 7-1 i plan- og bygningsloven om regional planstrategi endret gjennom lov 19. desember 2014 nr. 91, som trådte i kraft 01.01.2015. Til andre ledd ble det da tilføyd at det i den regionale planstrategien skal tas stilling til langsiktige utviklingsmål.

Innleiing om planen	4
1.LANGSIKTIG MÅL FOR HORDALAND	6
1.1 Langsiktige mål – ei utdjuping.....	6
1.2 Ein felles strategi for utvikling av Hordalandssamfunnet.....	7
2. HOVUDMÅL MED STRATEGIAR, UTVIKLINGSRETNING OG PLANBEHOV	8
2.1 Høg sysselsetjing.....	8
2.2 Eit inkluderande samfunn	10
2.3 Klima- og miljøvenleg utvikling	12
2.4 Samarbeid i ein sterk Vestlandsregion	16
3. REGIONAL PLANLEGGING 2016-2020.....	18
3.1 Kort om regional planlegging	18
3.2 Føringer for regional planlegging.....	18
3.3 Planoppgåver 2016-2020	22
Vedlegg.....	23
Vedlegg 1 Oversyn over regionale planar.....	23
Vedlegg 2 Oversyn over temaplanar - gjeldande, nye og revisjon i perioden 2016-2020	25
Vedlegg 3 Påverknadsfaktorar for folkehelse – samandrag av kunnskapsoversikt «Folkehelse i Hordaland».....	27

Figur 3.6 Hovedinnhold i utviklingsplan (regional planstrategi) for Hordaland 2016-2020.

Utviklingsplanen for Hordaland har både langsiktige overordnede mål for Hordaland som samfunn, og mer kortsiktige strategier for valgperioden.

3.3.2. Regionale planer

Med utgangspunkt i fylkeskommunens nettside har Hordaland 15 regionale planer etter plan- og bygningsloven, herunder en fylkesdelplan etter tidligere plan- og bygningslov.

I tabell 3.1 er de regionale planene kategorisert etter en analyse av funksjonsinnhold. Hordaland har ut fra kategoriseringen 10 tema- og arealrettede regionale planer med arealføringer, og 5 tematiske regionale planer uten arealføringer. Spesielt for Hordaland er at den regionale planen for folkehelse også har arealføringer i form av retningslinjer.

I Hordaland har de fleste regionale planene både overordnede mål eller visjon, delmål eller satsingsområder, strategier og handlingsprogram. Unntaket er noen arealrettede regionale planer for villreinområdene og fylkesdelplanen for småkraftverk.

FUNKSJONSINNHOOLD → KATEGORI	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Handlings- program	Arealføringer
REGIONALE PLANER TEMA OG AREALRETTEDE (PBL)					
1. Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (2017)	●	●	●	●	Retningslinjer
2. Regional kystsoneplan for Sunnhordaland og ytre Hardanger (2017)	●	●	●	●	Retningslinjer Areakart
3. Regional plan for areal og transport på Haugalandet (2016)	●	●	●	●	Retningslinjer Regional PB Areakart
4. Regional plan for attraktive senter (2014)	●	●	●	●	Retningslinjer Areakart
5. Regional plan for folkehelse (2014)	●	●	●	●	Retningslinjer
6. Regional plan for klima og energi (2014)	●	●	●	●	Retningslinjer
7. Regional plan for Nordfjella (2014)	●			●	Retningslinjer Plankart Arealsoner
8. Regional plan for Setesdal Vesthei mv. (2013)	●	●		●	Retningslinjer Plankart Hensynssoner
9. Regional plan for Hardangervidda (2011)	●			●	Retningslinjer Plankart Hensynssoner
10. Fylkesdelplan for småkraftverk (2009/2011)	●				Rammer for utbygging
REGIONALE PLANER TEMATISKE (PBL)					
1. Regional plan for kompetanse og arbeidskraft (2017)	●	●	●	●	
2. Regional transportplan for Hordaland 2018-19 (2017)	●	●	●	●	
3. Regional kulturplan for Hordaland (2014)	●	●	●	●	
4. Regional plan for vassregion Hordaland (2015)		●		●	
5. Regional næringsplan for Hordaland 2013-17 (2012)	●		●	●	

Tabell 3.1 Regionale planer i Hordaland fylkeskommune med funksjonsinnhold. (Kilde fylkeskommunens nettside)

3.3.3. Strategier, temaplaner og handlingsplaner

Hordaland har med utgangspunkt i en oversikt fra fylkeskommunens nettside 16 politisk vedtatte dokumenter som kan kategoriseres som strategi, temaplan eller handlingsplan etter kriteriene i kapittel 2. Av disse er 8 kategorisert som strategi, 6 som temaplaner og 2 som handlingsplaner.

Det er ingen meldinger slik melding er definert her, selv om et dokument kalles melding (Landbruksmeldingen).

Når det gjelder «temaplanene» er det i ulik grad av samsvar mellom hva planene heter og funksjonsinnhold. Flere av temaplanene er strategier og er tydelig på dette. Hordaland har to rene handlingsplaner slik det er definert her (Skolebruksplan og Klinikstrukturplan).

FUNKSJONSINNHOOLD → KATEGORI	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Tiltak	Arealføringer
STRATEGIER					
1. Likeverd i Hordaland fylkeskommune		•	•		
2. Strategi for drift/vedlikehold av fylkesvegnettet mot 29. (2016)	•		•		
3. Strategisk næringsplan for Bergensregionen (2015)		•			
4. Styringsdokument for det pedagogiske utv.arbeid ved dei videreg. skulane (2015)		•	•		
5. Regional forskningsstrategi Hordaland 2015-19 (2014)	•	•	•		
6. Landbruksmelding for Hordaland 2014-2017 (2014)		•	•		
7. Kollektivstrategi for Hordaland mot 2030 (2014)			•		
8. Internasjonal strategi 2013-2016 (2013)		•	•		
TEMAPLANER					
1. Rammeplan for avkjørsler mv 2017-2020 (2018)		•			Avkjørsler Byggegrenser
2. Strategisk handlingsplan for bibliotek i VGs (2016)		•	•	•	
3. Strategi for innfartsparkering fram mot 2030 (2015)		•	•	•	
4. Handlingsplan for trafikkisikring i Hordaland 2014-2017 (2013)	•	•	•	•	
5. Strategi for forvaltning av midler til rekruttering, utdanning og likestilling i landbruket (2015)	•			•	
6. Handlingsplan mot diskriminering av lesbiske, homofile mv. i Hordaland fylkeskommune (2007)		•		•	
HANDLINGSPLANER					
1. Skolebruksplan 2017-30 (2016)				•	
2. Klinikstrukturplan 2015-2030 (2016)				•	

Tabell 3.2 «Temaplaner» som er politisk vedtatt i Hordaland fylkeskommune kategorisert etter funksjonsinnhold. Arealføringer regnes som tiltak i kategoriseringen i tabellen. Oversikten har ikke til hensikt å være en uttømmende oversikt over fylkeskommunens planer (Kilde: Regional planstrategi 2016-20).

3.3.4. Virksomhetsstrategien

Virksomhetsstrategien gjelder fylkeskommunens egen samlede innsats for å følge opp mål og strategier i regional planstrategi. Virksomhetsstrategien ble vedtatt (i henhold til økonomiplanen side 14)/ tatt til orientering (i henhold til informanter) i Fylkestinget i oktober 2016. Den spiller en sentral rolle i fylkeskommunens plansystem og koblingen mellom den regionale planstrategien, avdelingens virksomhet og økonomiplanen. Fylkeskommunens egen samlede oppfølging av den regionale planstrategien er operasjonalisert gjennom virksomhetsstrategien.

Virksomhetsstrategien trekker opp visjon, verdier og de strategiske fortrinnene for fylkeskommunen som organisasjon. Den trekker videre opp overordna mål og strategier for avdelingene sitt oppfølgingsarbeid, det vil si kultur og idrett, opplæring, regional, samferdsel, tannhelse, økonomi og organisasjon, eiendom og bybanen utbygging.

REGIONAL

Vi stimulerer til nyskaping, vekst og sysselsetting i Hordaland. Vi er ein pådrivar og støttespelar for kommunar og næringsliv, driv samfunnsutvikling og legg til rette for ei berekraftig forvaltning av naturressursane.

Regionalavdelinga består av stab, og fire fagseksjonar. Desse er seksjon for næring- og lokalsamfunnsutvikling, seksjon for plan, seksjon for forskning, internasjonalisering og analyse samt seksjon for klima og naturressursforvaltning.

<p>OVERORDNA MÅL 1</p> <p>Regionalavdelinga skal medverke til ei heilskapleg og berekraftig utvikling og ressursforvaltning gjennom handlingsretta planar</p> <p>Strategiar</p> <p>1.1 Styrkje klima- og folkehelseperspektivet i alle våre ansvarsområde</p> <p>1.2 Nytte regional planstrategi som strategisk verktøy for utvikling av hordalandssamfunnet og fylkeskommunen</p> <p>1.3 Styrkje dialog og medverknad i regional planlegging</p> <p>1.4 Gjennom samordning av HFK sin samla aktivitet skal vi styrkje ønskt utvikling av regionale senter</p> <p>OVERORDNA MÅL 2</p> <p>Regionalavdelinga skal medverke til eit robust og framtidretta næringsliv</p>	<p>Strategiar</p> <p>2.1 Styrkje samarbeidet om entreprenørskap, innovasjon og kompetanse knytt til dei næringar der fylket har fortrinn</p> <p>2.2 Utarbeide plan og medverke til å nå mål knytte til omstillingsarbeidet på Sør- og Vestlandet</p> <p>OVERORDNA MÅL 3</p> <p>Regionalavdelinga skal, internt i HFK og ut mot kommunane i Hordaland, bidra til god kunnskaps- og kompetanseutvikling som over tid skal tene heile hordalandssamfunnet</p> <p>Strategiar</p> <p>3.1 Mobilisere til auka kunnskapsproduksjon og kompetanseutvikling</p> <p>3.2 Formidle relevant kunnskap til prioriterte målgrupper</p> <p>3.3 Skaffe grunnlagsdata og analysar med høg kvalitet og relevans både internt og eksternt</p>
---	--

Figur 3.7 Mål og strategier for regional i virksomhetsstrategien innenfor avdeling regional

3.3.5. Økonomiplan og budsjett

Hordaland fylkeskommunes budsjett og økonomiplan består med utgangspunkt i dokumentet for økonomiplanperioden 2018-2021, av en innledning, driftsbudsjett for 2018, økonomiplan 2018-2021, investeringsbudsjett og tallbudsjett. Økonomiplanen har også et eget klimabudsjett. Dokumentet er godt strukturert og lett tilgjengelig.

Økonomiplanen for Hordaland har en tydelig og godt beskrevet kobling mellom overordna mål i regional planstrategi, strategier for oppfølging i planstrategien, og koblingen til avdelingsmål utviklet gjennom virksomhetsstrategien jfr. figur 3.8.

Overordna mål i regional planstrategi	Strategiar i regional planstrategi	Støtta av følgjande avdelingsvise mål
1 Høg sysselsetting	Auke nyetablering og framtidretta verdiskaping i næringslivet	Regionalavdelinga skal medverke til eit robust og framtidretta næringsliv (Regional mål 2) Opplæring skal setje regional kompetanseutvikling på dagsorden og ruste innbyggjarane i Hordaland til å møte framtidige kompetansebehov (Opplæring mål 1)
	Betre samhandlinga innan utdanningssektoren og mellom utdanningssektoren og regionalt arbeidsliv	Opplæring skal utvikle og sikre utdanningstilbod som er kjenneteikna av heilskap, kvalitet og tenleg organisering og som svarar på behova i arbeids- og næringsliv (Opplæring mål 2)
		Saman med samarbeidspartnarar skal Bybanen utbygging vere ein effektiv planleggjar og utbyggjar for å skape ein framtidretta infrastruktur (BU mål 1)
	Auke forskning som verktøy for marknadsretta innovasjonar i arbeids- og næringsliv	
		Økonomi- og organisasjonsavdelinga skal leggje til rette for å rekruttere, utvikle og halde på den kompetansen som Hordaland fylkeskommune til ei kvar tid treng for å kunne utføre samfunnsoppdraget sitt (Økonomi og organisasjon mål 3)
		Kultur- og idrettsavdelinga skal gjennom fagleg og økonomisk medverknad støtte opp under eit sterkt, profesjonelt og frivillig kulturliv i Hordaland (KIA mål 2)

Figur 3.8 Oversikt i økonomiplanen som viser sammenheng mellom mål og strategier i regional planstrategi og mål for oppfølging i fylkeskommunens avdelinger

I de enkelte avdelingskapitlene i økonomiplanen inngår en tabell for mål og strategier som bygger på målene for avdelingen fra virksomhetsstrategien. I tillegg viser den tiltak og resultatmål jfr. figur 3.9.

Mål	Tiltak	Resultatmål 2018	Resultatmål 2021
Opplæringsavdelinga skal setje regional kompetanseutvikling på dagsorden og ruste innbyggjarane i Hordaland til å møte framtidige kompetansebehov	Tilby vaksne med rett til vgs framtidretta vidaregåande opplæringstilbod – auke talet på plassar i vaksenopplæringa	Auke i talet på kursplassar i vaksenopplæringa: 0% vekst i høve 2017	Auke i talet på kursplassar i vaksenopplæringa: 3% vekst i høve 2017
Opplæringsavdelinga skal utvikle og sikre utdanningstilbod som er kjenneteikna av heilskap, kvalitet og tenleg organisering og som svarar på behova i arbeids- og næringsliv	Sikre at utdanningstilboda samsvarer med behova i næringslivet Gjennomføre tiltak i SBP som sikrer teneleg organisering	Andel/Tal elevar i ulike utdanningsprogram, utvikling sjekke mot SBP mål og plasstall Andel/tal lærlingar som får læreplass eller andel/tal som står utan læreplass, kven som søker 50% vel yrkesfag, auke andel som går ut i lære Andel/tal overkapasitet elevplassar i fylket pr region pr skule	Andel/Tal elevar i ulike utdanningsprogram, utvikling Andel/tal lærlingar som får læreplass eller andel/tal som står utan læreplass hvem søker og får læreplass 50% velger yrkesfag øke andel som går ut i lære Andel/tal overkapasitet elevplassar i fylket pr region pr skule

Figur 3.9. Utsnitt som viser hvordan to av opplæringsavdelingens mål i virksomhetsstrategien følges opp i økonomiplanen.

3.4. Erfaringer

I dette kapitlet er det gitt en tematisk gjennomgang av erfaringene med plansystemet i fylkeskommunen basert på intervju med 12 informanter fra administrativ ledelse og 3 fra politisk nivå.

Utviklingen i fylkeskommunens plansystem

En stor del av informantene legger, med noe ulik tilnærming, vekt på at det har vært en viktig og positiv utvikling i fylkeskommunens plansystem de siste årene. En av informantene uttrykker det slik;

Vi er kommet langt de siste 5 årene. Tidligere var det for lite konsistens mellom planstrategi, regional planlegging og ikke minst i forholdet til økonomiplanen. Det har vi jobbet mye med. Det er en nøkkel.

Av viktige årsaker til den positive utviklingen framheves planstrategiens (Utviklingsplanens) nye innretning, virksomhetsstrategien som «oversetter» mot fylkeskommunens egen innsats, samt et sterkere fokus mot gjennomføring og kobling til økonomiplanen.

En annen informanter framhever;

Planene henger sammen og mot økonomi. Gjør ingen ting av det som er utenfor rammene. Er oppdragende for oss og politikerne, veldig oppdragende. Før var det flere frie dokumenter, en mengde strategier. En drivende medarbeider kunne sette i gang strategiarbeid av seg selv.

Flere informanter fremhever aktiv ledelse og ledelsesambisjon om å forbedre plansystemet som en viktig årsak til de positive endringene fylkeskommunen har fått til.

Også informanter fra politisk nivå peker på at det er utviklet en rød tråd fra strategi og ned til økonomiplan og budsjett. Samtidig pekes det på at planomfanget er stort og krevende å trenge inn i, prosessene kan være omfattende, og det er et tydelig ønske om mer fokus mot gjennomføring og gjennomføringskraft. Det pekes også på behovet for bedre kobling mellom den politiske plattformen og planverket. Få heltidspolitikere gir også behov for å trekke inn politikere, for eksempel gjennom politiske arbeidsgrupper og verksteder, der administrasjonen er tilstede. Informanter fra administrativt nivå gir også uttrykk for at det kan legges bedre til rette for politisk styring.

Flere informanter på administrativt nivå vektlegger at raske samfunnsendringer setter krav til at planleggingen blir mer strategisk og evner å fange opp viktige endringer raskt nok. Man må kunne gå raskt fra plan til handling. Oljenedturen og konsekvensene for Hordalandsamfunnet er et eksempel på dette.

Både administrativt og politisk nivå legger, med noe ulike tilnærming, vekt på at samfunnsutviklerrollen er prisgitt en administrativ og politisk ledelse som tør å ta ut potensialet. En informant uttrykker det slik:

Samfunnsutviklerrollen er overordnet planlegging. Men det er overordnet planlegging som må få konsekvenser for gjennomføringen.

Regional planstrategi (utviklingsplanen)

Flere informanter fra administrativ nivå vektlegger at planstrategien er et viktig styringsverktøy for organisasjonen. Lovendringen i 2014 som gjorde den regionale planstrategien til en «plan» har vært positiv. *Når mulighetene til å lage en plan så raskt kom, så vi det var en god mulighet, sier en av informantene.*

Informanter vektlegger videre at til første generasjons planstrategi manglet «fylkesplanen», da ble det bare laget fylkesdelplaner. Da manglet helheten, felles mål og strategier. Den første planstrategien var for utflytende og ikke tydelig nok. Et viktig grep for den nye planstrategien var å gjøre den tydeligere og koble den sterkere til politikken og de politiske ambisjonene for valgperioden. Dette er mulig fordi den vedtas tidlig i valgperioden.

Planstrategien har, ifølge informanter på administrativt nivå, både vært et verktøy for å sette mål og strategier for Hordaland som region og få ryddet i temaplanomfanget. Det ble diskutert hva planstrategien skulle kalles slik at det reelle innholdet kom fram. Planstrategi er et vanskelig begrep å forstå betydningen av for mange. Begrepet «Utviklingsplan» kom som følge av et bevisst valg.

Flere fra administrativt nivå peker på at prosessen med planstrategien var god, og at den medvirkningen en fikk til var en relativt fornøyd med. Men det pekes også på at dette krever nok administrative ressurser og kompetanse.

Det vektlegges videre, at det var viktig arbeidet med det nye planstrategien skjedde parallelt med at det ble arbeidet med plansystemet i fylkeskommunen, herunder virksomhetsstrategien og koblingen til økonomiplanen. Malene til de politiske sakspapirene er endret slik at forholdet til planstrategien er et utsjekspunkt.

Informanter fra avdelingene vektlegger planstrategien ulikt. Noen fremhever at de overordnede målene ligger i planstrategien, men at det er i strategiene og planene under planstrategien det blir en reell konkretisering. Andre peker på at planstrategien først og fremst er et verktøy for å avklare hvilke planer som skal settes i gang i kommende periode og sanering av planer det ikke er behov for.

Informanter fra politisk nivå legger vekt på at den politiske plattformen for valgperioden er et viktig verktøy for den politiske styringen og burde også ha påvirket planstrategien. Det pekes også på at det er mange planer som det er krevende å holde oversikt over politisk, ikke minst i et fylke med få heltidspolitikere. Det gir også administrasjonen mye makt, og det er viktig at planomfanget ikke blir for omfattende. *Politikerne må skjønne planstrategien like godt som økonomiplanen, som en informant uttrykker det.*

Virksomhetsstrategien

Virksomhetsstrategien blir av informanter framhevet som et sentralt verktøy i Hordalands plansystem, og sammenhengen mellom regional planstrategi og fylkeskommunens egen virksomhet og planstrategien. Et viktig siktemål med virksomhetsstrategien var å bryte ned silotenkingen og tenke mer helhetlig i de enkelte avdelingenes oppfølging av planstrategien.

Virksomhetsstrategien hadde, ifølge informanter, en stor administrativ prosess i en organisasjon med svært ulike oppgaver, og noen kunne oppleve den som diffus i forhold til eget felt. En informant vektlegger at det er utfordrende med mye tjenesteproduksjon i forhold til planstyringen og bredden i fylkeskommunens oppgaver.

Samferdsel og opplæring har 80 % av budsjettet, og planstyringen må også oppleves viktig for dem. En annen informant uttrykker det slik:

Virksomhetsstrategien er et forsøk på å skrangle oss sammen. Samfunnsutviklerrollen er syntesen. Tenke felleskap - tannhelse og samferdsel er ulike. Virksomhetsstrategien har vært et viktig verktøy.

Andre peker generelt på at det offentlige har mye å gå på når det gjelder å utvikle virksomhetsstrategier.

Regionale planer

Flere informanter vektlegger at en har prøvd å få færre regionale planer med fokus på viktige tema som for eksempel samordnet areal og transport, kysten og akvakultur og klima og energi. Det vektlegges videre at de regionale planene setter høyere krav til prosess og medvirkning og at andre aktører blir ansvarliggjort.

Informanter peker også på at det er en styrke at regionale planer skal ha et handlingsprogram. Fra å revidere handlingsprogrammet hvert år, har en nå mer tilpasset behovet for å revidere.

En informant uttrykker seg slik:

Regionale planer er et forsøk på å få alt til å henge sammen og en oppgradering av fylkeskommunen sin rolle. Fylkesplanene var mer innadvendt. Med regionale planer fikk vi et løft. Det er et kraftfullt verktøy. Handler mye om samordning, men det har ikke gått seg helt til enda.

De arealrettede regionale planene blir av flere informanter pekt som vanskelige i forhold til kommunene. Enkelte informanter peker på at de regionale arealrettede planene nesten ikke har legitimitet i kommunene. Andre framhever at det er vanskelig å få gjennomslag med arealrettede regionale planer som bare har retningslinjer. Planene bør også ha tiltak, utviklingsdimensjonene må sterkere fram.

En informant uttrykker;

Kommunene ønsker at fylkeskommunen lager planer som ikke er areal. Klima og kompetanse blir godt mottatt, men ikke de arealrelaterte planene.

Regionalt planforum. Her møter ofte kommunene med ordfører og plansjef. Da bør fylkeskommunen også stille med politikere – det må gis politiske signal også. Fylkesmannen har nå innsigelse knyttet til senterstrukturplanen fordi de er uenig med fylkestingets fortolkning. Det må være fylkestinget selv som bestemmer hvordan egne planer skal forstås.

Regionale planer utfordres av statlig styring på flere måter ifølge informanter. En informant uttrykker det slik:

Forhandlingsinstituttet for eksempel bymiljøavtalene. Hvis vi gjør som staten sier så får vi forhandle. Dette begrenser det regionale handlingsrommet fordi staten har hånd om pengene. Jo bedre en plan samsvarer med statlig politikk, så får du penger. De regionale planene blir mindre interessante. Behov for en annen strategi. Skal en få både virkemidler og ressurser, eller sitte i et forhandlingsinstitutt der staten styrer alt.

Økonomiplanen

Økonomiplanen med budsjett blir framhevet som det viktigste styringsverktøyet av svært mange av informantene. Det vektlegges også at den har fått en god form og er lett å bruke. En informant fra politisk nivå uttrykker det slik:

Administrasjonen har laget noe vi kan bruke. Har gjort det lett å sette seg inn i dette.

Flere informanter på administrativt nivå framhever arbeidet som er lagt ned i å skape bedre sammenheng fra den regionale planstrategien til økonomiplanen, og videre til rapportering og årsmelding som viktig.

3.5. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet

Hordaland har de siste årene utviklet et plansystem med koblinger mellom overordnet strategisk planlegging og økonomiplanen. Mye av grunnlaget for dette synes å være en tydelig ledelsesstyrt utvikling og løpende forbedring av det regionale plansystemet. Hordaland har også utviklet en planpolicy for regional planlegging og sammenhengene i det regionale plansystemet.

Mulighetsrommet lovendringen for den regionale planstrategien ga i 2015, er tatt ut gjennom en utviklingsplan (planstrategi) med mål og strategier, som vedtas første året av valgperioden. Dette gir både forenkling og en god kobling til valgperiodene.

En samlet virksomhetsstrategi for fylkeskommunens egen oppfølging av utviklingsplanen, der de enkelte avdelingene redegjør for egen oppfølging, og en godt utviklet økonomiplan som synliggjør oppfølging av satsingsområder og hovedmål i utviklingsplanen, gir en tydelig kobling mellom utviklingsplanen og økonomiplanen slik ny kommunelov forutsetter.

For planleggingen synes det generelt å være et potensiale for å styrke den politiske styringen på strategisk nivå. Et viktig tema er blant annet hvordan det nye fylkestingets politikk, gjennom for eksempel politisk plattform, kan integreres og settes i samfunnsmessig sammenheng og offentlig diskusjon i utviklingsplanen (planstrategien) og andre strategiske planer. Konsekvensene av å ikke få en god nok integrasjon av det nye fylkestingets politikk kan være at de overordnede planene i mindre grad får en reell styringsfunksjon. Dette er funn i flere av fylkeskommunene

Hordaland har mange planer, og det er et uttrykt behov for å forsterke gjennomføringen og vri ressurser fra å utarbeide styringsdokumenter til gjennomføring. Det indikerer at behovet for nye planer bør vurderes nøye, og om enklere strategier kan fylle behovet som mer omfattende temaplaner har hatt til nå. De arealrettede regionale planenes rolle og legitimitet i kommunene og virkemidler for gjennomføring, er også et tema som er løftet fram.

Virksomhetsstrategien har en viktig rolle som oversetter mellom utviklingsplanen og fylkeskommunens egen innsats og bør videreutvikles som dette. I den forrige valgperioden kom virksomhetsstrategien før utviklingsplanen, men informanter vektlegger at virksomhetsstrategien vil komme etter ny utviklingsplan og det vil tas stilling til innretting og omfang.

Det er noe ulik informasjon om i hvilken grad virksomhetsstrategien skal behandles politisk i form av om den legges frem til orientering (informanter) eller om den vedtas (økonomiplanen). I virksomhetsstrategien utvikles det mål for avdelinger som føres ned i økonomiplanen. Med en administrativ behandling av virksomhetsstrategien vil disse målene først komme til politisk behandling gjennom økonomiplanen. Dette vil rendyrke virksomhetsstrategien som administrativt verktøy slik det har vært intendert, og dette bør trolig tydeliggjøres.

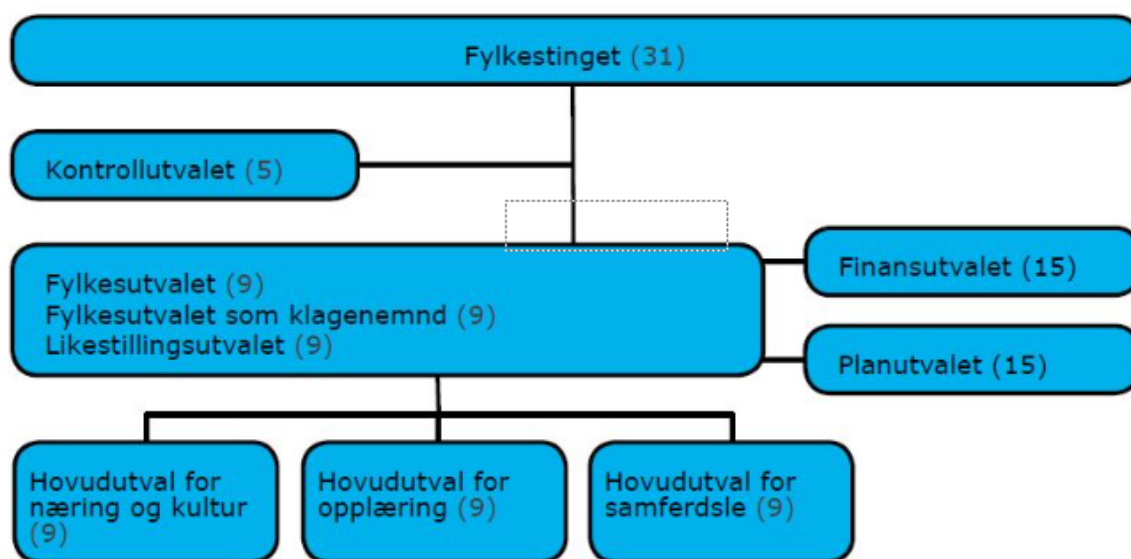
Hordaland og Sogn og Fjordane blir Vestland fylkeskommune fra 01.01.2020. Sett ut fra de sterke sidene ved de eksisterende plansystemene i de to fylkeskommunene er det mye som taler for at grepene med utviklingsplan (regional planstrategi), virksomhetsstrategi og struktur i økonomiplanen for Hordaland bør videreføres som hovedfundament for plansystemet i nye Vestland fylkeskommune. Forøvrig vises det til omtale under Sogn- og Fjordane.

4. SOGN OG FJORDANDE

Vurderingene av plansystem og beskrivelse av erfaringer i Sogn og Fjordane bygger på intervju med 8 ledere, 2 politikere og dokumentanalyse av vedtatte plandokumenter. Som det går fram av kapittel 2 regnes plandokumenter her som dokumenter som er vedtatt i fylkeskommunens politiske organ.

4.1. Organisering

Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert etter formannskapsmodellen med tre faste hovedutvalg jfr. figur 4.1. I tillegg har fylkeskommunen et eget finansutvalg og planutvalg.

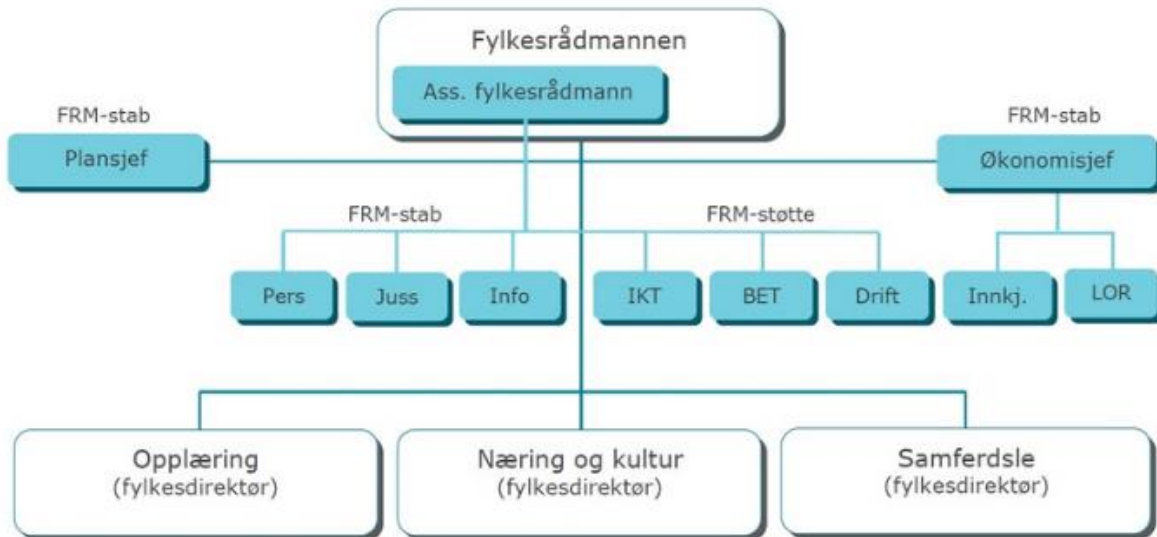


Figur 4.1. Politisk organisering Hordaland Fylkeskommune (Kilde. Fylkeskommunens nettside)

Finansutvalget har i henhold til fylkeskommunens beskrivelse på nettsiden, det politiske ansvaret for budsjettprosessen gjennom hele året der administrasjonen i fylkeskommunen legger fram flere arbeidsdokument for finansutvalget i løpet av budsjettprosessen. Finansutvalget har da mulighet til å justere retningen på budsjettprosessen og styre arbeidet med budsjett og økonomiplan gjennom hele året. Finansutvalget legger fram forslag til budsjett og økonomiplan for hovedutvalgene og fylkesutvalget, før den blir endelig vedtatt i fylkestinget i desember. Finansutvalget er satt sammen av fylkesutvalget, ledere for hovedutvalgene og gruppeledere i de partiene som ikke er representert i fylkesutvalget eller som hovedutvalgsledere.

Planutvalget har ut fra beskrivelsen på nettsiden, ansvar for alle planprosessene i fylkeskommunen som går til fylkestinget. Før de kommer til behandling i fylkestinget er det planutvalget som sammen med administrasjonen har hovedansvaret for å utarbeide planene. Administrasjonen i fylkeskommunen legger fram arbeidsdokument for planutvalget, der utvalget har mulighet til å justere retningen på planprosessen fram mot neste arbeidsdokument. Til slutt legger planutvalget planen fram for behandling i hovedutvalg, fylkesutvalg og fylkesting. Planutvalget er på samme måte som for finansutvalget satt sammen av fylkesutvalget, lederne for hovedutvalgene og gruppelederne i de partiene som ikke er representert i fylkesutvalget eller som hovedutvalgsledere.

Administrativt er Sogn og Fjordane organisert som vist i figur 4.2. I Sogn og Fjordane er plan plassert i fylkesrådmannens stab. Ansvar for å utarbeide planer er fordelt på avdelingene, men planavdelingen har, i tillegg til å ha ansvar for en rekke planer, en koordinerende funksjon.



Figur 4.2 Administrativ organisering Sogn og Fjordane fylkeskommune (Kilde: Fylkeskommunens nettside).

4.2. Plansystem

Plan og styringssystemet i Sogn og Fjordane fylkeskommune er beskrevet samlet i økonomiplanen. Her går det fram at styringsdokument som skal dokumentere politiske mål og stille krav til fylkeskommunen som virksomhet for å nå måla er:

- Nasjonale mål og føringer, lover og forskrifter
- Regional planstrategi
- Regionale planer
- Sektorvise strategidokument og planer for spesielle satsingsområder
- Økonomiplan med årsbudsjett
- Ansvarsbrev fra fylkesrådmannen
- Virksomhetsplan/er (fylkeskommunal, avdelingsvis, serviceenhetene)

Regional planstrategi er det førende overordnede styringsdokumentet.

4.3. Karakteristika ved de ulike delene av plansystemet

I dette kapittelet er det gitt en gjennomgang av karakteristika ved politisk vedtatte plandokumenter i Sogn og Fjordane fylkeskommune med utgangspunkt i planer oppgitt på fylkeskommunens nettsider. Gjennomgangen bygger på dokumentanalyser sammenholdt med noe informasjon fra informanter.

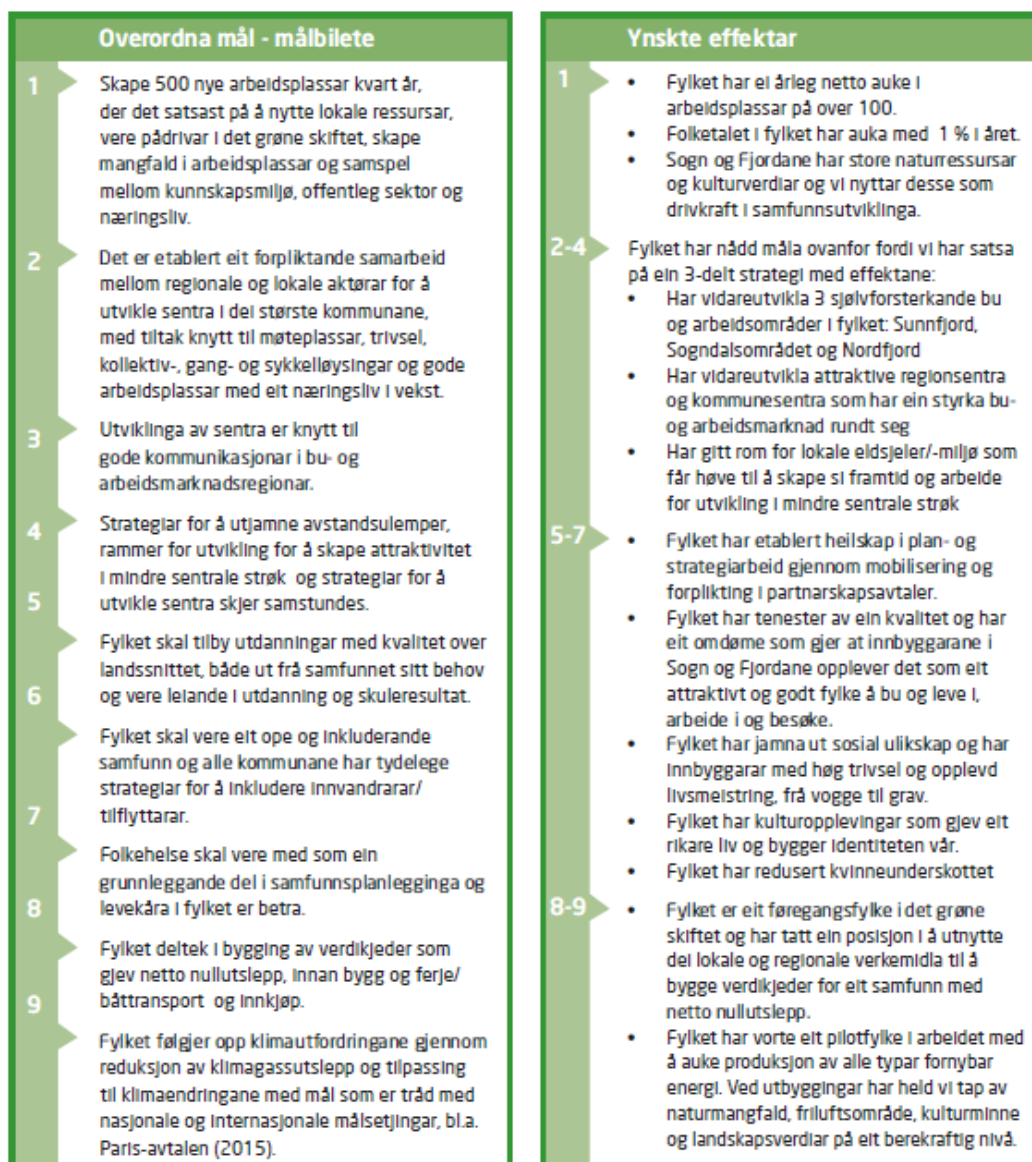
4.3.1. Regional planstrategi

Den regionale planstrategien for Sogn og Fjordane skal i henhold til innledningen i planstrategien, være et felles overordnet styringsverktøy for aktørene i fylket i planperioden med forventninger om at dette gir utslag i de interne strategiene og planene hos de enkelte aktørene. Den ble vedtatt i fylkestinget 14.06.2016.

Planstrategien omfatter en gjennomgang av prioriterte utfordringer og strategier, målbilde for Sogn og Fjordane, prioriterte områder for regionalt plan og strategiarbeid, og en omtale av forholdet til kommunereformen og regionreformen.

Omtalen av prioriterte utfordringer og strategier omfatter områdene globalisering og sentralisering, migrasjon og inkludering, kvinner, utdanning og arbeidsmarked, verdiskaping og utvikling av kunnskapssamfunnet samt klimaendringene.

Målbildet omfatter overordnede mål med effekter en ønsker å oppnå knyttet til ett eller flere av måla. Det er formulert 9 overordnede mål.



Figur 4.3 Målbilde for Sogn og Fjordane i regional planstrategi.

I omtalen av de prioriterte områdene for regionalt plan- og strategiarbeid gis det en omtale av hvilke planbehov de prioriterte strategiene gir. I tillegg blir behovet for en strategi for sentrumsutvikling samt en helhetlig regional plan for arealbruk, trukket fram.

4.3.2. Regionale planer

Med utgangspunkt i fylkeskommunens nettside har Sogn og Fjordane 15 regionale planer etter plan- og bygningsloven, herunder 3 fylkesdelplaner etter tidligere plan- og bygningslov.

I tabell 4.1 er det gitt en oversikt av de regionale planene kategorisert etter funksjonsinnhold. Sogn og Fjordane har etter disse kriteriene 8 tema- og arealrettede regionale planer med arealføringer og 7 tematiske regionale planer uten arealføringer.

De tema- og arealrettede regionale planene kjennetegnes av at de er enkle med hovedmål og strategier. Enkelte, som regional plan for vasskraftutbygging og vindkraft, har bare retningslinjer.

De tematiske regionale planene er i hovedsak bygget opp med overordnede mål, delmål/satsingsområder, strategier og tiltak. Unntaket er regional plan for kysten, som er kortfattet med overordnede mål og tiltak.

FUNKSJONSINNHOLD → KATEGORI	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Handlings- program, Tiltak	Arealføringer
REGIONALE PLANER TEMA OG AREALRETTEDE (PBL)					
1. Regional planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesentra (2017)	●		●		Regional PB
2. Fylkesdelplan for arealbruk, retningslinjer (Godkj.2002)	●		●		Retningslinjer
3. Regional plan for Ottadalsområdet (2016)	●			●	Retningslinjer Plankart Arealsoner
4. Regional plan for Nordfjella (2014)	●			●	Retningslinjer Plankart Arealsoner
5. Regional plan med tema knytt til vasskraftutbygging (2012)					Retningslinjer
6. Regional plan for vindkraft (2011)					Retningslinjer
7. Felles verneplan og fylkesdelplan for Naustdal-Gjengedal (utkast 2000)		●	●		Retningslinjer
REGIONALE PLANER TEMATISKE (PBL)					
1. Regional transportplan (2018)	●	●	●	●	
2. Regional plan for kultur (2018)	●	●	●	●	
3. Regional plan for kysten (2018)	●	●		●	
4. Regional plan for Klima (2018)	●	●	●	●	
5. Verdiskapingsplanen (2014/2018)	●	●	●	●	
6. Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion (2016)		●		●	
7. Regional plan for folkehelse (2015)	●	●		●	
8. Fylkesdelplan for landbruk i Sogn og Fjordane (2002)	●	●	●	●	

Tabell 4.1 Regionale planer i Sogn og Fjordane fylkeskommune med funksjonsinnhold. Manglende handlingsprogram for enkelte regionale planer i tabellen kan være knyttet til mangler i kildene eller at de er utarbeidet som egen prosess. Oversikten har ikke til hensikt å være en uttømmende oversikt over fylkeskommunens planer (Kilde: SFFK nettside).

4.3.3. Strategier, temaplaner og handlingsplaner

I tabell 4.2 er det gitt en analyse av funksjonsinnholdet i «temaplanene» etter de samme kriteriene som for de regionale planene. Temaplanene er kategorisert etter om de ut fra innholdet faktisk er en strategi, temaplan eller handlingsplan slik det er definert i kapittel 2.1. Som det går fram av oversikten i tabell 4.2 har Sogn og Fjordane etter disse kriteriene 1 strategi, 8 temaplaner og 2 handlingsplaner.

FUNKSJONSINNHOOLD → KATEGORI	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Tiltak	Arealføringer
STRATEGIER					
1. «Mot nye høgder». Mål og strategier for videregående opplæring 2018-2019 (2018)	•	•	•		
TEMAPLANER					
2. Strategi for tettstadsutvikling og senterstruktur 2016-2020 (2018)	•	•			Retningslinjer
3. Handlingsplan for trafikktrygging 2018-2021 (2018)	•	•	•	•	
4. Rammeplan for avkjørsler 2017-2020 (2018)		•			Avkjørsler Byggegrenser
5. Utviklingsplan for PPT for videregående opplæring 2014-2017 (2009)	•	•	•	•	
6. Skolebruksplan for videregående opplæring i Sogn og Fjordane 2013-2024		•		•	
7. Handlingsprogram for fagopplæringsnemda i Sogn- og Fjordane (2016-2019) ()	•	•		•	
8. Handlingsplan for internasjonalisering i videregående opplæring i Sogn og Fjordane (2014-17)	•			•	
HANDLINGSPLANER					
1. Handlingsprogram for «Mot nye høgder»				•	
2. Handlingsprogram for videregående opplæring				•	

Tabell 4.2 Strategier, temaplaner og handlingsplaner som er politisk vedtatt i Sogn og Fjordane fylkeskommune kategorisert etter funksjonsinnhold. Arealføringer regnes som tiltak i kategoriseringen i tabellen. Oversikten har ikke til hensikt å være en uttømmende oversikt over fylkeskommunens planer. (Kilde: Fylkeskommunens nettside).

Som det går fram av tabell 4.2 har Sogn og Fjordane bare en strategi slik det er definert her («Mot nye høgder»), mens hovedtyngden av dokumentene er temaplaner der tiltak inngår i planene. Det er ingen meldinger slik melding er definert her.

4.3.4. Virksomhetsplaner

I følge informanter får lederne et ansvarsbrev fra fylkesrådmannen etter at budsjett og økonomiplan er vedtatt i fylkestinget i desember. Her er budsjettokumentet definert som virksomhetsplan, men det er opp til enhetene og avdelingene om det skal utarbeides en arbeidsplan. Den administrative arbeidsplanen er i første rekke et hjelpemiddel for å få til intern styring og kommunikasjon.

4.3.5. Økonomiplan og budsjett

Økonomiplanen for Sogn og Fjordane er bygget opp med en fellesdel som blant annet omtaler fylkeskommunens styringssystem, en talldel, en driftsdel og investeringsdel. Økonomiplanen og budsjett er utarbeidet i en prosess der finansutvalget er arbeidsutvalg og fylkesrådmannen sekretær.

I den innledende delen av økonomiplanen er det gitt en oversikt over målbildet i den regionale planstrategien med ønskede effekter samt prioriterte planoppgaver i økonomiplanperioden. I tillegg gis det en oversikt over mål for fylkeskommunen fastlagt gjennom tidligere budsjett. Dette omfatter følgende mål:

- Ta vare på og videreutvikle fylket sine fellesinteresser. Dette arbeidet skal utførast innanfor råma av det nasjonale fellesskapet, og med siktemål å få ei bærekraftig utvikling
- Være ein aktiv regional utviklingsaktør og samarbeidspart.
- Være ein brukarorientert organisasjon. Vi skal dekke viktige deler av innbyggjarane sine tenestebehov, og medverke til ein god samfunnsutvikling.
- Sikre kvaliteten på tenestene ved høg fagleg og etisk standard. Vi skal vidareutvikle tenestene gjennom læring og dialog med brukarane og andre samarbeidspartar.
- Medvirke til livslang læring og trivsel hjå dei tilsette.
- Det skal takast omsyn til universell utforming i heile den fylkeskommunale verksemda.

Sogn og Fjordane bruker balansert målstyring med årshjul og krav til styringsdialog og rapportering som styringsverktøy for å koordinere aktiviteter og rettlede og styre organisasjonen. Det er utviklet et forenkla styrings- og rapporteringssystem med tre fokusområder; Medarbeidarar og organisasjon, tenesteyting, og regional utvikling. Målekartet dokumenterer hovedinnholdet i styringssystemet og er innrettet mot sektorene jfr. figur 4.4.

MÅLEKART FOR SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE

FOKUSOMRÅDE		SUKSESSFAKTOR	MÅLEINDIKATOR	AMBISJONSNIVÅ		
TENESTYTING						
Kultur	T1	Gode tenester innan kulturformidling. Dette gjeld tilbod fylkeskommunen har ansvar for å tilby i fylket: Formidling av ei profesjonell kulturoppleving, historisk kunnskap og/eller mulegheit til å delta i kulturaktivitetar.	T1.1	Nøgd partnerskap og nøgde brukarar. Brukarundersøkingar: 2017 Kultur for alle 2018 Kulturminne (arkeologi, fartøy) 2019 Arkivtenesta, digital kulturformidling 2020 Tilbod til born og unge:DKS, UKM.	T1.1-1	Positiv utvikling over tid.

Figur 4.4 Utsnitt fra målkart for balansert målstyring for kultursektoren.

Innenfor sektordelen av økonomiplanen gis det i innledningen for hver sektor en gjennomgang av hvilke vedtatte strategier og planer som er vedtatt for sektoren. Det er ikke en direkte kobling til målbildet i den regionale planstrategien.

4.4. Erfaringer

I dette kapitlet er det gitt en tematisk gjennomgang av erfaringene med plansystemet i fylkeskommunen basert på intervju med 8 ledere og 2 politikere.

Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert med finansutvalg og planutvalg. Finansutvalget er framhevet av flere informanter som et viktig grep for politisk styring av økonomiplanprosessene og for å sikre politisk forankring av innholdet i prosessen. Grepet ble gjort etter endringer i kommuneloven i 1992, og det fremheves at økonomiplanarbeidet blir mer planmessig.

Det er ingen informanter som har framhevet planutvalget spesielt.

Det andre særtrekket som vektlegges både på administrativt og politisk nivå, er viljen til å jobbe sammen og løse oppgaver i fellesskap, skape konsensus i saker, overordnede planer og økonomiplan med budsjett. *Vi snakker oss ofte til enighet* som en informant uttrykker det om økonomiplanarbeidet, eller «Sogn og Fjordane modellen» som noen kaller det. Dette gjelder ikke bare i fylkeskommunen, men også på tvers av etater og forvaltningsnivå.

Flere informanter vektlegger også at Sogn og Fjordane er et fylke uten storby og det gjør fylkeskommunens rolle tydeligere. De opplever at det er fokus på hvem som er fylkespolitikere og mye skjer etter en konsensusmodell i et tett samarbeid med kommunene og/eller fylkesmannen når viktige utfordringer skal løses. En må løfte sammen. Andre peker på at en struktur med små og mellomstore kommuner også gir større behov for regional samordning.

Flere informanter vektlegger at omfanget av planer i fylkeskommunen er omfattende, uten at en direkte kan peke på en plan en ikke trenger. En informant uttrykker det slik:

«Spørsmålet er om alt trenger en plan eller om det kan løses på annen måte»

En annen fra politisk nivå uttrykker det slik:

«Jeg vil si vi har mange planer, Det er krevende å ha oversikt selv om vi får opplæring. Jeg vil si det er et demokratisk problem. Det er vanskelig å ha det overordnede blikket».

En annen uttrykker det slik:

«Det er en felles forståelse av at det blir for mange planer og at de blir litt svulstige. Det er vanskelig å få de konkrete nok. Samtidig trenger man retning på flere felt. Det kan sikkert være enklere måter å gjøre det på. Bare ha noen knagger. Planarbeid er jo et evighetshjul. Samfunnsutviklerrollen krever gode knagger».

En annen informant peker på at viktige føringer ikke nødvendigvis trenger en egen plan; *«Godt eksempel er klima og bærekraft. Bør legges som overordna føringer det skal tas hensyn til».*

Regional planstrategi

Den regionale planstrategien blir framhevet av flere informanter som et verktøy der det tas stilling til hvilke planer en trenger. Samtidig pekes det på at en kanskje kunne vært mer restriktiv på hva som skal lages av planer.

Andre peker på at det er positivt at planstrategien skal vedtas innen en tidsfrist. Samtidig peker enkelte på at det har vært litt sektortenkning i planstrategien til nå, og at den i større grad bør kunne være sektorkoordinerende.

Flere fra administrativt nivå oppgir at den regionale planstrategien ikke brukes mye, men at den er der og gir noen føringer. Sammenhengen mellom den regionale planstrategien og økonomiplanen er flere usikre på.

Informanter fra politisk nivå peker på at det er vanskelig å skape engasjement for planstrategien, men at den på den andre siden er førende og brukes og sier noe om områdene det skal satses på. Det vektlegges også at den er viktig for administrasjonen.

Regionale planer

I Sogn og Fjordane har flere informanter trukket fram de regionale planene.

Regional transportplan er den av de regionale planene som er trukket fram av flest informanter. Det vektlegges at den inneholder mål og strategier som har en direkte kobling til samfunnsutviklerrollen, gang og sykkelstrategi og handlingsplan. Det pekes også på at den brukes aktivt i økonomiplanarbeidet og griper inn i budsjettarbeidet.

Samtidig blir det framhevet at det ble brukt for mye tid på kunnskapsgrunnlaget, noe som har gått ut over selve plan- og strategiarbeidet og prosessen. Informanter på politisk nivå framhever på den andre siden at for eksempel faktadelen i den regionale transportplanen er viktig og at den brukes mye.

Behovet for sterkere fokus på plandelen av de regionale planene ut over kunnskapsinnhenting, fremheves i flere sammenhenger av ulike informanter. En informant uttrykker det slik;

«Det brukes mye tid i regionale planer for å skaffe seg kunnskapsgrunnlaget. Det blir tidsnød på selve plan- og vurderingsdelen.»

Regional plan for kysten blir også trukket fram av informanter. Den fikk *«en lang og trang fødsel»*, mens ønsket var en rask prosess. Planen utfordret både det administrative og regionstrukturen. Det pekes videre på at etter hvert ble kystkommunene trukket aktivt inn, og planen ble et *«nytt og godt dokument med nye perspektiv»*.

Også verdiskapingsplanen framheves som en viktig tverrgående regional plan av flere informanter.

Det vektlegges at regionale planer er viktig for å få med andre aktører, men samtidig kan de bli tunge og statiske. Gjennomføringsevnen til de regionale planene der andre enn fylkeskommunen har ansvar, blir også påpekt som en utfordring. En informant uttrykker det slik;

«Hyggelig å være med som partner så lenge du kan bruke andres penger. Blir vanskelig når det går på egen «lommebok» eller ekstraarbeid. Har lyktes delvis på noen andre områder, er litt personavhengig. Bør tidlig i prosessene klargjøre at her må det tas ansvar.»

Strategier og temaplaner

Enkelte informanter har framhevet at de innenfor sektoren har utviklet gode og effektive planverktøy med strategi og oppfølgende handlingsplan. En informant uttrykker det slik;

Vår strategi har bare mål og strategi – er da en strategi. En tung strategi som vedtas politisk, og som følges opp av en handlingsplan som rulleres annen hvert år.

Det framheves også at det har vært arbeidet mye med å få ned antallet mål. Innenfor enkelte sektorområder, som for eksempel opplæring, framheves det også at det er en rød tråd mellom overordnet styring og tiltak gjennom et bevisst forhold til planer og bruk av planer.

Flere informanter problematiserer bruk av partnerskap både i tilknytning til regionale planer og strategier og temaplaner som ikke følger plan- og bygningsloven. Hva er partnerskapet og hvordan forplikte det? Hvordan forpliktes andre aktører enn fylkeskommunen selv? Informanter vektlegger videre at skal partnerskapet kunne forpliktes, så må en komme raskere ned på operativt nivå.

Behov for samlet virksomhetsplan for fylkeskommunen

I ansvarsbrevet til de fylkeskommunale avdelingene blir det ifølge informanter opp til de enkelte direktørene å lage en arbeidsplan. Dette er ikke noe alle gjør.

Flere informanter peker på at det mangler en helhetlig fylkeskommunal plan for hvordan fylkeskommunen skal bidra inn i regional utvikling sammen med andre aktører. *En type virksomhetsplan som kan oversette og konkretisere hva vårt samlede bidrag som fylkeskommune er, som en informant uttrykker det.*

En annen informant uttrykker det på denne måten:

«Det vi kanskje mangler er en virksomhetsplan- hvordan skal vi være med å bidra til de regionale planene. Økonomiplanen kan ikke fylle den funksjonen. Virksomhetsplanen vil også gi innspill til økonomiplanen. Vi har ikke de regionale planene under huden, virksomhetsplanen vil være med å oversette å konkretisere hva fylkeskommunens skal bidra med.»

Økonomiplanen

Mange informanter oppgir økonomiplanen som den viktigste planen for fylkeskommunen. Flere er opptatt av koblingen mellom planstrategien, regionale planer og økonomiplanen som bør forbedres, mens andre fremhever at økonomiplan med budsjett er for fylkeskommunen, mens regionale planer er for samfunnet. Flere sektorer framhever på den andre siden at regionale planer og øvrige strategier brukes aktivt i økonomiplanarbeidet.

Økonomiplanprosessen med finansutvalget får gode tilbakemeldinger av informanter på både administrativt og politisk nivå. En informant fra politisk nivå uttrykker det slik;

«Administrasjonen gjør en god jobb med økonomiplanen. Det er god involvering og struktur på arbeidet. Vi måtte også ha en god struktur på arbeidet fordi vi fikk mindre penger. Det krevde hardere prioriteringer. Planlegging under press innebar at vi måtte gå kritisk gjennom oppgavene. Vektlegger ikke så mye målene, ser mer på de konkrete tallene.»

En informant på administrativt nivå uttrykker det slik:

«Finansutvalget er en styrke. Det krever mer av oss i form i form av at vi må legge fram skriftlige dokument pedagogisk riktig (4-6 ganger gjennom prosessen). Involverer fylkestinget 2 ganger i året juni (rammer), endelig vedtak i desember.»

Flere informanter vektlegger at balansert målstyring (BMS) som del av økonomiplanen ikke fungerer godt. BMS blir framhevet som et pliktløp, og sammenhengen mellom BMS og budsjettet er ikke tydelig. Det pekes på at BMS blir lite brukt og at overgangen fra planstrategi, balansert målstyring og hva som er prioritert i økonomiplanen er vanskelig å se. Det framheves at det er behov for et system som kan brukes bedre.

Funksjonen til handlingsprogrammene til de regionale planene opp mot økonomiplanen er videre ikke godt nok avklart ifølge enkelte informanter. *Hva vedtas egentlig i handlingsprogrammet*, som en informant uttrykker det.

4.5. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet

Sogn og Fjordane har en arbeidsmodell med vekt på å løse oppgaver i fellesskap, både innad i fylkeskommunen og utad mellom offentlige og private aktører i fylket. Sogn og Fjordane er også uten en storby noe som framheves å gjøre fylkeskommunens rolle tydeligere. En struktur med små og mellomstore kommuner gir også større behov for regional samordning. Det er trolig vanskelig å forstå plansystemet i Sogn og Fjordane uten dette bakteppet.

Den regionale planstrategien er utviklet med mål i tråd med endringene i plan- og bygningsloven i 2015. Likevel vektlegger informanter at planstrategien i første rekke har vært et verktøy for prioritering og utfasing av planer, og hatt en viktig funksjon for dette. En av grunnene til at måldelen i planstrategien ikke vektlegges, kan blant annet være at det ikke er en kobling mellom mål i planstrategien og økonomiplanen. Det er følgelig behov for videreutvikling av både den regionale planstrategien og økonomiplanen for å styrke sammenhengen i plansystemet

I Sogn og Fjordane utvikles kunnskapsgrunnlaget *Fylkesspegelen*. Dette framheves som et godt verktøy og et viktig kunnskapsgrunnlag for blant annet politisk nivå.

Økonomiplanprosessene med finansutvalg synes ut fra informasjon i dette prosjektet, å ha en svært god funksjon i Sogn og Fjordane. Trolig er dette en organisering og prosesstiltærning flere fylkeskommuner kunne ha nytte av, og vil være interessant for nye Vestland fylkeskommune.

Plansystemet i Sogn og Fjordane synes å ha behov for å styrke koblingen mellom mål i den regionale planstrategien og utvikling i bruk av virksomhetsplaner eller strategier. Trolig vil det være mye å hente ved å legge en videreutvikling av Hordaland sitt system til grunn for dette i nye Vestland fylkeskommune. Samtidig bør dette sees i sammenheng med utfasing av balansert målstyring som oppleves som lite hensiktsmessig av mange informanter. Det synes også å være behov for klargjøring av handlingsprogrammets rolle i forhold til økonomiplanen.

Flere regionale planer etter plan- og bygningsloven og strategier er framhevet som gode verktøy for gjennomføring. Dette gjelder regionale planer som regional transportplan, regional plan for kysten, verdiskapingsplanen. Også rene strategier som ikke følger plan- og bygningsloven som «Mot nye høgder» for videregående opplærings framheves. «Mot nye høgder» er interessant fordi den er tydelig som strategi, og et eksempel på hvordan tydelige strategier kan erstatte tyngre temaplaner og bidra til å forenkle plansystemet og gjøre det mer dynamisk (håndtere endringer).

Informasjon fra informanter og gjennomgangen av planer og strategier kan indikere at det er et behov for bedre system for bruk av planer og strategier, rydding i bruk av planbegreper og en videre vurdering av planomfanget.

I Sogn og Fjordane problematiserer flere informanter bruken av partnerskap både i regionale planer samt i strategier og temaplaner som ikke følger plan- og bygningsloven. Dette er en problemstilling som trolig er relevant i flere av fylkeskommunene. Hva er partnerskapet og hvordan forplikter det? Hvordan forpliktes andre aktører enn fylkeskommunen selv? Informanter i Sogn og Fjordane vektlegger at om partnerskapet skal kunne forplikte, så må en komme raskere ned på et operativt nivå.

Det synes også å være et behov for å sikre at politikere generelt kommer inn på et tidlig nok og prinsipielt nok grunnlag i plan- og strategiprosesser.

5. MØRE OG ROMSDAL

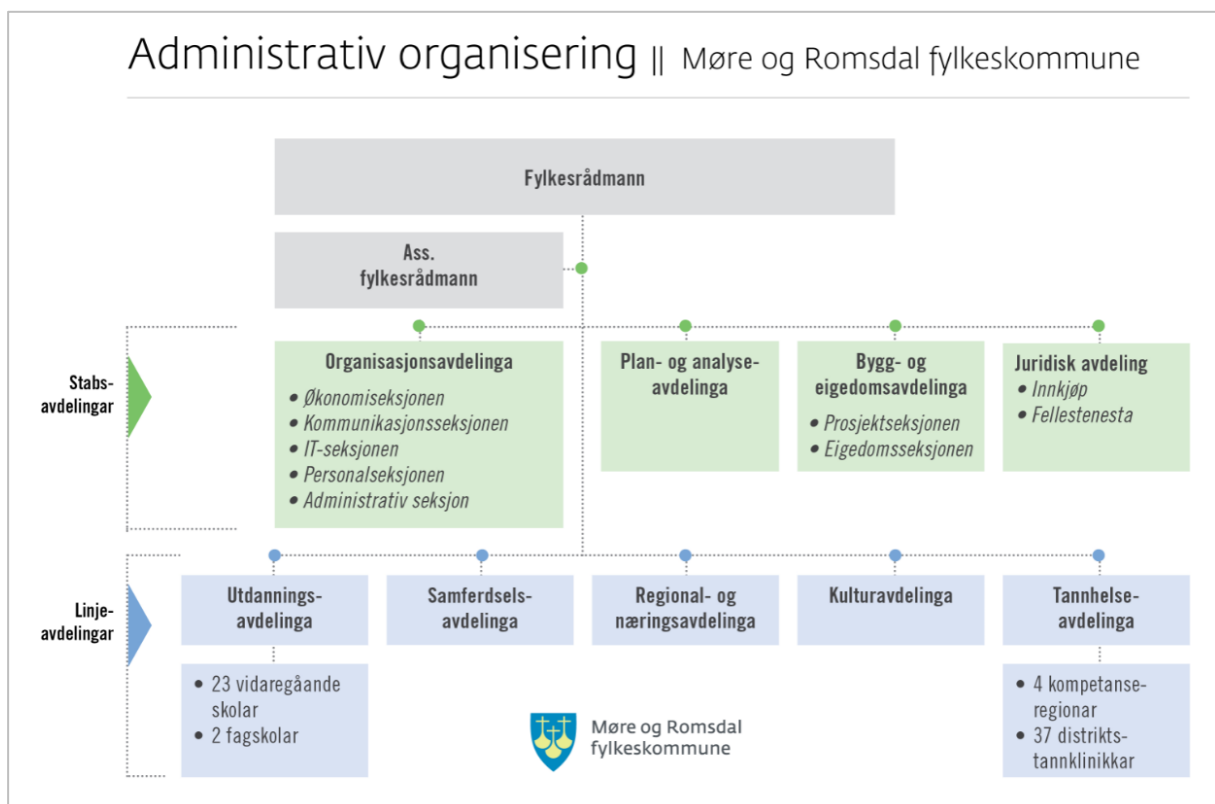
Vurderingene av plansystem og beskrivelse av erfaringer i Møre og Romsdal bygger på intervju med 10 ledere, 3 politikere og dokumentanalyse av vedtatte plandokumenter. Som det går fram av kapittel 2 regnes plandokumenter her som dokumenter som er vedtatt i fylkeskommunens politiske organ.

5.1. Fylkeskommunens organisering

Møre og Romsdal fylkeskommune er organisert etter formannskapsmodellen med fire faste hovedutvalg;

- Utdanningsutvalet
- Samferdselsutvalet
- Kultur- og folkehelseutvalet
- Regional- og næringsutvalet

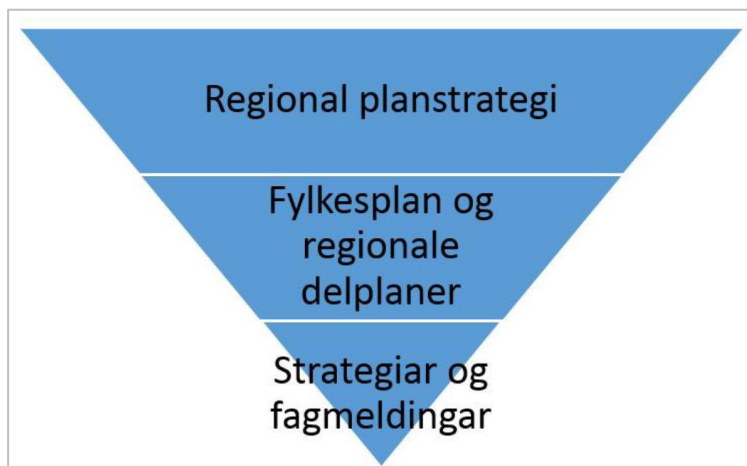
Administrativ organisering går fram av figur 5.1. Regional planlegging er plassert i stab. Ansvaret for å utarbeide planer er fordelt på avdelingene, men plan- og analyseavdelingen har, i tillegg til å ha ansvar for en rekke planer, en koordinerende funksjon.



Figur 5.1 Administrativ organisering Møre og Romsdal fylkeskommune (Kilde: Fylkeskommunens nettside)

5.2. Plansystem

I figur 5.2 er det gitt en oversikt over hovedtrekkene i plansystemet i Møre og Romsdal fylkeskommune. Som det går fram av figuren har Møre og Romsdal en fylkesplan for helhetlig samfunnsutvikling i fylket, og regionale delplaner forankret i regional planstrategi for avgrensede samfunnsområder. I henhold til fylkeskommunens nettside har alle regionale planer handlingsprogram som blir rullert årlig.



Figur 5.2 Hovedoversikt fylkeskommunens plansystem (Kilde fylkeskommunens nettside)

I tillegg utarbeider fylkeskommunen temaplaner, sektorplaner og ulike strategidokument. I henhold til fylkeskommunens nettside, er disse planene ikke hjemlet i plan- og bygningslova, men kan være forankret i særlover, stortingsmeldinger og fylkespolitiske vedtak. De kan ha ulike navn – som fagmelding, strategi eller kunnskapsgrunnlag. Her er prosess og oppfølging mindre omfattende. Disse planene skal være knyttet til et handlingsprogram i fylkesplanen og blir fulgt opp som del av dette.

5.3. Karakteristika ved de enkelte delene av plansystemet

I dette kapittelet er det gitt en gjennomgang av karakteristika ved planene i fylkeskommune, fra regional planstrategi til økonomiplan. Gjennomgangen bygger på dokumentanalyser sammenholdt med noe informasjon fra informanter.

5.3.1. Regional planstrategi

Den regionale planstrategien ble vedtatt i Fylkestinget i april 2016. Den tar utgangspunkt i 7 mål for Møre og Romsdal som samfunn;

- Gode og inkluderende lokalsamfunn og byer
- Godt og breitt kultur- og fritidstilbud
- God og tilstrekkelig kompetanse
- God konkurransekraft og nyskaping
- Gode og samfunnsutviklende samferdselsløsningar
- Gode oppvekst og levekår
- God miljømessig bærekraft

Planstrategien gir videre en systematisk gjennomgang av planbehov på 7 temaområder basert på kunnskapsgrunnlaget og utfordringsbeskrivelsene til planstrategien og målsettingene for fylket. Planstrategien er tydelig på hvilke prioriteringer/vedtak som gjøres for hvert temaområde og om planer eller strategier skal revideres, videreføres eller fases ut. For planer som videreføres beskrives hvordan de følges opp.

Planstrategien har videre en sammenstilling av prioriterte område for regional planlegging, samt beskrivelse av hvordan de nasjonale forventningene følges opp.

5.3.2. Fylkesplan 2017-2020

Fylkesplan 2017-2020 er en overordna regional plan. I henhold til planen, skal den både skal gi fylkeskommunen, kommunene, regionale myndigheter, næringsliv og institusjoner i fylket et prioriterings- og beslutningsgrunnlag, samt medvirke til godt samarbeid og samhandling i fylket.

I henhold til planen har fylkeskommunen gjennom fylkesplanen ansvar for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen i Møre og Romsdal, mobilisere og støtte de regionale aktørene i kommuner, regional stat, næringsliv, organisasjoner, FoU-miljø, kulturliv og lokalsamfunn, samt samordne virkemidler og innsats.

Fylkesplanen har tre overordna prioriteringer, tre innsatsområder og tre gjennomgående perspektiv jfr. figur 5.3. For hvert av innsatsområdene er det definert hovedmål som følges opp i egne handlingsprogram.



Figur 5.3. Hovedoppbyggingen av fylkesplan 2017-2020.

5.3.3. Regionale delplaner

Med utgangspunkt i fylkeskommunens nettside har Møre og Romsdal 9 regionale planer etter plan- og bygningsloven i tillegg til fylkesplanen som også er en regional plan. En av de regionale planene er fylkesdelplan etter tidligere plan- og bygningslov.

I tabell 5.1 er det gitt en oversikt av de regionale planene kategorisert etter en analyse av funksjonsinnhold. Analysen av funksjonsinnhold tar utgangspunkt i definisjonene i kapittel 2. Møre og Romsdal har etter disse kriteriene 4 tema- og arealrettede regionale planer med arealføringer, og 6 tematiske regionale planer uten arealføringer.

FUNKSJONSINNHOOLD → KATEGORI	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Handlings- program, Tiltak	Arealføringer
REGIONALE PLANER TEMA OG AREALRETTEDE (PBL)					
1. Regional plan for Dovrefjellområdet (2017)	•	•			Retningslinjer Plankart Arealsoner
2. Regional plan for Ottadalsområdet (2016)	•			•	Retningslinjer Plankart Arealsoner
3. Regional delplan for attraktive byar og tettstader (2015)	•		•		Retningslinjer
4. Fylkesdelplan for inngrepsfrie naturområde (2000)		•			Retningslinjer
REGIONALE PLANER TEMATISKE (PBL)					
1. Regional delplan for museum (2017)		•		•	
2. Regional plan for vassforvaltning for Møre og Romsdal vassregion (2016)		•		•	
3. Regional delplan for klima og energi (2015)	•	•		•	
4. Regional plan for kulturminne (2015)	•		•	•	
5. Regional delplan Tannhelse (2013)	•	•	•	•	
6. Regional delplan folkehelse (2013)	•	•	•	•	

Tabell 5.1 Regionale planer i Møre og Romsdal med funksjonsinnhold. Manglende handlingsprogram for enkelte regionale planer i tabellen kan være knyttet til mangler i kildene eller at de er utarbeidet som egen prosess (Kilde: Fylkeskommunens nettside).

I mange av de regionale planene i Møre og Romsdal er det brukt begrepet «resultatmål». Mange av resultatmålene er strategier og planene har da fått treff på strategier i tabellen, selv om dette ikke går fram av plandokumentet. Dette gjelder for eksempel regional plan for kulturminne. Omfanget av mål i enkelte planer er omfattende.

5.3.4. Strategier, temaplaner og handlingsplaner

I tabell 5.2 er det gitt en analyse av funksjonsinnholdet i strategier, temaplaner og handlingsplaner som ikke følger plan- og bygningsloven etter de samme kriteriene som for de regionale planene. I Møre og Romsdal er disse dokumentene kalt strategier og fagplaner. Dokumentene er her kategorisert etter om de ut fra innholdet faktisk er en strategi, temaplan eller handlingsplan slik det er definert i kapittel 2. Samlet er det etter disse kriteriene 10 strategier, 3 temaplaner og en handlingsplan.

	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Tiltak	Arealføringer
STRATEGIER					
1. Forsknings og innovasjonsstrategi for kommunal sektor i Møre og Romsdal (2017)		•	•		
2. Forsknings- og innovasjonsstrategi 2016-2020 (2016)			•		
3. Internasjonal strategi 2017-2020 (2016)		•	•		
4. Melding om kystskogbruket (2015)	•	•	•		
5. Trafikktryggingstrategi 2013-22		•	•		
6. Kollektivstrategi 2012-2021	•	•	•		
7. Transportstrategi for gåande og syklande i Møre og Romsdal 2010-2019		•	•		
8. Luftfartsstrategi 2007-2015			•		
9. Finansieringsstrategi samferdsel (2006)			•		
10. Ferjestrategi 2006-2015			•		
TEMAPLANER					
1. Fagplan bibliotek (2017)		•	•	•	
2. Kvalitetsplanen for videregående opplæring (2017)	•	•	•	•	
3. Landbruksmelding for Møre og Romsdal 2017-2021	•	•		•	
HANDLINGSPLANER					
1. Skolebruksplan 2018-2021				•	

Tabell 5.2 Strategier, temaplaner og handlingsplaner som er politisk vedtatt i Møre og Romsdal fylkeskommune kategorisert etter funksjonsinnhold. Arealføringer regnes som tiltak i kategoriseringen i tabellen. Oversikten har ikke til hensikt å være en uttømmende oversikt over fylkeskommunens planer. (Kilde: Fylkeskommunens nettside).

5.3.5. Handlingsprogram for satsingsområder i Fylkesplanen

Fylkesplanen for Møre og Romsdal 2017-2020 har tre satsingsområder; kultur, kompetanse og verdiskaping, og samferdsel. For hvert satsingsområde utarbeides det et handlingsprogram som rulleres årlig, og skal godkjennes av fylkesutvalget i januar hvert år. Både regionale planer etter plan- og bygningsloven og strategier og fagplaner som det kalles i Møre og Romsdal, skal knyttes til fylkesplanen gjennom de tre handlingsprogrammene.

Handlingsprogrammene gir en oversikt over de viktigste utviklingstiltakene de kommende årene. I tillegg vil de enkelte fagavdelingene ha mer detaljert oppfølging gjennom virksomhetsplaner.

Strategier og fagmeldingar som skal følgast opp i Handlingsprogram kultur:

- [Regional delplan for folkehelse](#)
- [Regional delplan for kulturminne](#)
- [Regional delplan for museum](#)
- [Internasjonal strategi for Møre og Romsdal 2017-2020](#)
- [Forsknings- og innovasjonsstrategi 2016-2020](#)

Figur 5.4. Utsnitt fra handlingsprogram for kultur 2018 som viser hvilke dokumenter som skal følges opp gjennom handlingsprogrammet for kultur.

I handlingsprogrammene gis det vidare en gjennomgang av hvordan de 5 hovedmålene i fylkesplanen følges opp med tilhørende resultatmål jfr. figur 5.5.

Hovudmål 1: Frivillige lag og organisasjonar skal skape mangfald og engasjement i lokalsamfunna

Frivillige lag og organisasjonar er ein sentral føresetnad for kulturlivet i Møre og Romsdal, og spelar ein viktig rolle for å skape mangfald og engasjement i lokalsamfunna. Å styrke rammevilkåra til frivillig sektor, gjennom til dømes tilskot, kompetansehevande kurs, nettverk og samlokalisering, vil vere viktig i åra som kjem.

Resultatmål 1: Attraktive bu- og arbeidsmarknadsregionar - Det er etablert føreseielege rammevilkår for frivillige lag og organisasjonar

Tiltak	Samarbeidspartar	Budsjett	Gjennomgåande perspektiv
Utvikle modellar for frivillighus	Frivillig sektor Kommunane Kulturavdelinga	300 000	
Gjennomføre forprosjektet "Møre og Romsdal kulturkrets" ¹	Frivilligforum Kulturavdelinga	200 000	

¹ Vi ønskjer å sjå på moglegheiter for å etablere, og sjå på effektar av ein regional organisasjon som tek i vare interessene til kulturorganisasjonar, på same måte som idrettskretsen gjer for idretten i fylket.

Resultatmål 2: Integrering – Frivillige lag og organisasjonar skal fremje integrering og inkludering gjennom prosjekt og tiltak i lokalsamfunna

Tiltak	Samarbeidspartar	Budsjett	Gjennomgåande perspektiv
Starte opp prosjektet "Likeverd-Inkludering-Mangfald – Frivillighet som LIM i lokalsamfunna	VOFO ¹ Kulturavdelinga	500 000	
Gjennomføre prosjektet "Sosialt entreprenørskap i skulen"	Ungt Entreprenørskap Kulturavdelinga	²	
Gjennomføre "UKM-MANGFALD" ³ i 3-5 kommunar	Kulturavdelinga Kommunar/ Kulturskulane UKM Møre og Romsdal musikkråd	⁴	

¹ Voksenopplæringsforbundet – interesseorganisasjonen til studieforbunda

² Midlar tildelt i 2017 – KF-27/17

³ Bidra til å auke deltakinga på UKM (Ung kultur møtes), spesielt frå minoritetsgrupper og andre grupper som tidlegare ikkje har vore god representert.

⁴ Midlar tildelt 2017

Summert bruk av verkemidlar	KRONER
Tilskot utviklingsprosjekt	1 000 000
Tilskot frivillig verksemd – søknadsbasert (sjå side 13 i dokumentet)	2 800 000
Samla budsjett resultatmål 1, 2018	3 800 000

Figur 5.5. Utsnitt fra handlingsprogram for kultur som viser hvordan et av hovedmålene innenfor satsingsområde kultur i Fylkesplan 2017-20 følger opp, og hvilke gjennomgående perspektiv som støttes.

5.3.6. Økonomiplan

Økonomiplanen for Møre og Romsdal fylkeskommune for 2018-2021 har en tydelig kobling til fylkesplanen. Dette går fram av;

- Fylkesrådmannens forord jfr. figur 5.6
- Omtale av fylkesplanen og den regionale planstrategien i økonomiplanens kapittel 3 om rammevilkår
- Sektorenes kapitler der de enkelte avdelingene går gjennom hvilke hovedmål i fylkesplanen de har ansvar for innenfor de enkelte satsingsområdene jfr. figur 5.7.

FYLKESRÅDMANNENS FORORD

Møre og Romsdal fylkeskommune – ein tydeleg medspelar

Fylkesplan 2017-2021 vil legge klare føringar for Møre og Romsdal fylkeskommune sitt arbeid dei komande åra. Som regional utviklingsaktør, tenesteleverandør og samfunnsutviklar, er det avgjerande at vi har eit langsiktig perspektiv både på drift og investeringar.

Fylkesplan 2017-2021 har tre innsatsområde; kultur, samferdsel, kompetanse og verdiskaping. Desse satsingsområda er innarbeidd i økonomiplan 2018-2021 med mellom anna betra og meir tilrettelagt kollektivtilbod, krav til miljøferjer i nye anbodspakkar, vidareføring av byutviklingsfond, styrking av musea og ei auka satsing på mat, kultur og reiseliv.

Store og raske samfunnsendringar legg føringar for korleis Møre og Romsdal fylkeskommune skal utøve rolla som regional utviklingsaktør. Av store endringar som påverkar oss kan nemnast:

- Reformar som gir nye strukturar i offentleg sektor, særleg kommune- og regionreform.
- Forsterka sentralisering av makt både i privat og offentleg sektor
- Sveikka arbeidsmarknad og folketalsutvikling.

Med bakgrunnen i dette vil fylkesrådmannen starta eit breitt arbeid med samfunnsutvikling i Møre og Romsdal fram mot 2025. Satsinga er primært retta mot å samordne og forsterke offentleg sektor si rolle som samfunnsutviklar. Målet er at ein i større grad saman, og samordna, skal ta grep for å sikre ei positiv utvikling i den nye regionen Møre og Romsdal.

Figur 5.6 Utsnitt fra fylkesrådmannens forord til økonomiplan 2018 der koblingen til fylkesplanen og fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, tjenesteleverandør og samfunnsutvikler framgår.

I figur 5.7 nedenfor er det vist hvordan oppfølging av fylkesplanen går fram innenfor utdanningssektoren.

6.1 Mål og hovudutfordringar for utdanningssektoren

I Fylkesplan for perioden 2017-2020 er det særleg innsatsområdet kompetanse og verdiskaping som peikar på utdanningssektoren.

Hovudmåla for **kompetanse** og **verdiskaping** er:

- Møre og Romsdal skal ha attraktive byregionar og tettstadar
- Møre og Romsdal skal ha eit internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
- Møre og Romsdal skal ha levande lokalsamfunn med lokalt forankra næringsliv og gode bu- og oppvekstmiljø
- Møre og Romsdal skal ha eit fleksibelt utdanningssystem som møter utfordringane i arbeidslivet og fører til verdiskaping, nytenking og inkludering
- Møre og Romsdal skal ha betre gjennomføring i vidaregåande opplæring
- Møre og Romsdal skal ha ein berekraftig bruk av naturressursane

Hovedmål 1: Attraktive byregionar og tettstadar

Ein stadig større del av verdas befolkning bur i by. Denne urbaniseringstrenden gjeld og for Møre og Romsdal der det er byane og dei største tettstadane som veks i folketal. Skal Møre og Romsdal konkurrere om folk og funksjonar med resten av landet, må vi bygge attraktive byar og tettstader. Dei tre største byane Ålesund, Molde og Kristiansund har ein særskilt viktig regional rolle i sin region når det gjeld busetting, arbeidsplassar, kultur- og fritidsaktivitet, handel, samferdsel og utdanning. Tettstadane har også regionale funksjonar det er viktig å utvikle.

Gjennom utvikling av fylkeskommunale skolar og leige av eigedomar til utdanningsformål, er utdanningssektoren med og bidreg til utvikling av byar og tettstadar i fylket. Investeringsplanen viser dei planlagde investeringane i skolebygg (kap. 6.3).

Figur 5.7 Utsnitt fra sektorkapittel om utdanning i økonomiplanen som viser hvordan hovedmål som angår sektoren i fylkesplanen følges opp.

5.4. Erfaringer

I dette kapitlet er det gitt en tematisk gjennomgang av erfaringer med plansystemet i fylkeskommunen basert på intervju med 10 informanter fra administrasjon og 3 politikere.

I Møre og Romsdal utarbeides det et kunnskapsdokument «Fylkesstatistikken». Et særtrekk er at dette dokumentet blir trukket frem som noe man tar mye i bruk, både som grunnlag for politikktutvikling og i konkrete saker. En av informantene på politisk nivå uttrykker det slik;

Vi får et godt bilde gjennom statistikkene våre. Et fantastisk grunnlag for oss i diskusjon. Gir grunnlag for politisk diskusjon og tiltak for eksempel i byutviklingsprogram. Vi kan utnytte det enda mer enn vi har gjort og det kan rasjonalisere antall planer.

En annen informant fra politisk nivå uttrykker det slik;

Vi har en veldig god plan- og analyseavdeling som produserer statistikk og gode analyser. Det gjør at vi kjenner virkelighetsbilde veldig godt. Får en forståelse for hvor ligger utfordringene. Gir oss et felles ståsted.

Det blir også fremhevet at styrken med dette kunnskapsgrunnlaget ligger i at det er godt integrert med planarbeidet, at det gir de ulike involverte en felles virkelighetsoppfatning og at man kjenner utfordringene i fylket godt.

Et annet særtrekk i Møre og Romsdal som flere informanter både på administrativt og politisk nivå har tatt opp er forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene. Det framheves at det er liten vilje til å ta regionale grep som kan sette Møre og Romsdal fylkeskommune i en «overkommuneposisjon». Dette påvirker også planleggingen og oppfølgingen av planer. En av informantene uttrykker det slik;

Det er ikke politisk tradisjon i Møre og Romsdal at man vil lage en plan. Man er redd for å være «overkommune». Vi vil ikke styre gjennom plan og sier blant annet nei til å lage en samordnet areal- og transportplan.

Planstrategien

Den regionale planstrategien har vært lite trukket fram blant informantene. For de som nevner planstrategien vektlegges det at det var viktig å få klar en regional planstrategi så raskt som mulig etter valget og at det var veldig positivt at de fikk dette til. Suksessen lå i at man hadde et

utfordringsbilde klart til valgperioden startet og at det dermed kunne brukes aktivt i valgkampen for å sette aktuelle tema på dagsorden.

For å sikre hurtighet, ble forslaget til planstrategi lagt frem for det sittende fylkestinget som også tok stilling til behovet for å revidere fylkesplanen. Det nye fylkestinget vedtok så planstrategien på våren

For politikerne oppleves det bra å få planstrategien opp så raskt etter valget, men det er litt uklart for dem hva planstrategien er. Kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn, var lettere å forholde seg til enn selve planstrategien.

Fylkesplanen

Møre og Romsdal har en heldekkende fylkesplan, som rulleres i hver valgperiode. Planen har innsatsområder som er sektorisert, men med gjennomgående tema som skal binde sammen gjennomgående og tverrsektorielle perspektiv. En informant uttrykker det slik;

Fylkesplanen gjenspeiler organiseringen. Gjør det lett å ta inn i HØP, svakheten er sektorisering. Tror vi lykkes med forankring, men vi har en god del å gå på i sammenhengen mellom sektorene. Vi har prøvd oss på noen gjennomgående perspektiv

For flere er det en styrke med de gjennomgående perspektivene, men andre påpeker at det er vanskelig intuitivt å forstå forskjellen på innsatsområder og perspektiv.

Fylkesplanen oppleves også som overordnet og med lite politikk. Her blir det fremhevet at det er vanskelig å ta prioriteringer politisk, slik en av informantene sier;

Fylkesplanen er administrativ og for lite politisk. Fylkesplanen bærer også for stor grad preg av å være et konsensusdokument fordi vi ikke tør ta diskusjonen om prioriteringer.

Andre ser det som en styrke at man har fått til et omforent dokument, at politikerne har investert mye i det og at det er Fylkestinget sitt dokument.

Det overordnede grepet i fylkesplanen, sammen med at den favner om mye, gjør den ifølge informanter også vanskelig for ledelsen å forholde seg til.

Den har for mange detaljer til at den kan fungere som styringsinstrument for øverste ledelse. Den overordnede fylkesplanen dekker så mye at det er vanskelig å følge med i det.

Regionale planer og planmangfoldet

Noen av informantene opplever at det er for mange planer og at det blir uoversiktlig. Andre mener man har de planene man trenger, men at utfordringen ligger i at de er omfattende og at de har en utstrakt bruk av mål. Dette synes å være en utfordring i flere av planene. En informant uttrykker det slik:

I Regional delplan for folkehelse ble det vanskelig å prioritere satsingsområder. Vi har en flora av resultatmål, også kan kommunene ta tak i det som er viktig for dem, men det kan være at det ikke er så lett å gjennomføre. Planen ble for stor med altfor mange mål, uhåndterlig å rapportere på.

En annen informant på politisk nivå uttrykker det slik:

Planene må være så korte at de blir overkommelige og tydelige. Da blir det enklere med oppfølging og eierskap.

Flere av informantene er inne på vurderinger om når man skal bruke en regional plan og når man kan bruke en plan som ikke følger prosesskravene i plan- og bygningsloven. Her ligger grad av konflikt og forpliktelse som særlige argument for å utarbeide en regional plan. Mens temaplaner er like bindende for fylkeskommunen selv, er den ikke like forpliktende for andre aktører i fylket. Om valg av ulike typer planer uttrykker en av informantene;

Planer der vi har behov for å binde kommunene- der har vi regional plan. Fagplan for bibliotek- der hadde de ikke ressurser. Den er like bindende for fylkeskommunen, men den binder ikke kommunenes prioriteringer. I regional plan må de (kommunene) vurdere hvorfor de ikke bruker den. Det må man ikke på en annen plan. En annen gang man bør bruke regional plan, er når man skal samordne konfliktfylte tema- da trenger vi en god og litt lang prosess. Når man ikke har noen av disse elementene, trenger man ikke en regional plan.

Selv om behovet for å kjøre en lang prosess for tema som kan være konfliktfylte framheves, problematiserer også informantene at de regionale planene oppleves å ha omfattende prosesskrav, herunder kravet til planprogram. Planene oppleves også som lite dynamiske. En av informantene sier;

Det vi skal snakke om nå er egentlig det minst spennende. Vi er mer avhengig av ad-hoc tiltak enn det plansystemet kan levere.

Legitimiteten til de regionale planene synes også å være en utfordring. Dette kan være innad i fylkeskommunen, men også i forhold til regional stat.

Opplever også at staten går imot hva som står i regionale planer. Staten overprøver innsigelser fra fylkeskommunen.

En av informantene vektlegger at fylkeskommunen også kan bruke andre grep i arealplanleggingen enn regionale planer: *Å fasilitere kommunale planer kan være viktigere enn å lage regionale planer for arealtema.*

Økonomiplan og handlingsprogrammene

Økonomiplanen oppgis som den viktigste planen av informantene. Økonomiplanen utarbeides av administrasjonen før den legges frem for politikerne. Noen mener at den blir lagt frem for sent og at det gjør at man kanskje må ta en runde til;

Politikerne har ikke vært nok inne i prosessen før den legges frem. Det har ikke vært samsvar mellom politiske vedtak og økonomiplanen og det gir en ny runde når den legges frem

Et annet plangrep som kommer frem i møte med informantene er de tre handlingsprogrammene for satsingsområdene i fylkesplanen. Her er det uenighet om det er et godt grep eller ikke.

Arbeidet med handlingsprogrammene har tidligere ikke vært en del av økonomiplanarbeidet. Dette blir framhevet som utfordrende blant annet på grunn av økonomiske prioriteringer og manglende politisk engasjement når dette skal vedtas rett etter man har vært gjennom en prosess med behandling av økonomiplan. Dette forsøker man nå å ta inn som en del av arbeidet med økonomiplanen for å sikre en bedre sammenheng.

5.5. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet

Møre og Romsdal har et velutviklet plansystem med tydelige koblinger mellom fylkesplanen og økonomiplanen slik kommuneloven forutsetter. Informasjon fra informanter tyder på at de enkelte avdelingene tar mål og satsingsområder i fylkesplanen på alvor, og dette kommer blant annet til uttrykk gjennom hvordan avdelingene redegjør for hvordan hovedmålene følges opp i økonomiplanen. Det blir også framhevet at fylkeskommunen generelt har en god involvering av kommuner og andre aktører i planarbeid.

Fylkesstatistikken har en viktig og sterk posisjon i Møre og Romsdal. Det blir fra flere informanter framhevet at den gir en god oversikt over utfordringer, er mye i bruk, og bidrar til å gi et felles ståsted for planarbeid og andre prosesser. Kunnskapsgrunnlaget synes også brukt mer enn planene og det kan stilles spørsmål om en slik bruk av statistikk er heldig uten en fortolkning og prioritering.

Møre og Romsdal har et plansystem der planstrategien og fylkesplanen revideres som to ulike dokumenter. Funnene i denne undersøkelsen tyder på at denne modellen er unødvendig komplisert. Den regionale planstrategien blir av mange oppfattet som en form for «kommunal planstrategi» der planbehovet oppfattes å være det vesentlige. Trolig vil Møre og Romsdal få et enklere og lettere forståelig plansystem dersom fylkesplanen også utgjør regional planstrategi, og vedtas i løpet av første året av valgperioden som allerede er en god praksis. Dette er en tilsvarende modell Hordaland bruker gjennom sin utviklingsplan.

Informasjon i dette prosjektet kan indikere at plansystemet i Møre og Romsdal har en for omfattende og til dels komplisert målstruktur. Et system med en fylkesplan med overordna prioriteringer, gjennomgående perspektiv og satsingsområder synes ikke å være like lett å forholde seg til for flere. Satsingsområdene er i tillegg i stor grad sektorinndelt. Spørsmålet er om en mer direkte avklaring av tverrgående satsingsområder som gjenspeiler utfordringer og ønsket politikk i en valgperiode kan bidra til en bedre politisk forankring og styring. Dette vil imidlertid kreve mere av avdelingene i oppfølgingen blant annet i økonomiplanen.

Det pekes generelt på behov for bedre sammenheng mellom planer, politiske prioriteringer og økonomiplanen, herunder en bedre samordning i tid av handlingsprogrammene og økonomiplanen (de tre handlingsprogrammene vedtas like etter økonomiplanen).

Et særtrekk ved Møre og Romsdal som berører den regionale planleggingen særskilt er hvilken samfunnsutviklerrolle fylkeskommunen skal ha i forhold til kommunene. For å sikre et effektivt plansystem med god gjennomføringskraft bør planleggingen ha en tidlig avklaring av fylkestings ambisjoner med planleggingen, og hvordan fylkeskommunen kan bidra til merverdi for regional utvikling gjennom regional samordning og bruk av egne virkemidler. Dette er et tema som er relevant for alle fylkeskommunene, men er særlig adressert i Møre og Romsdal. Dersom den regionale planleggingen legger opp til en sterkere «styring» i forhold til kommunene enn det fylkestinget ønsker, vil den i praksis være lite hensiktsmessig og det kan stilles spørsmål om ressursbruken til denne type planlegging er riktig.

6. TRØNDELAG

Vurderingene av plansystem og beskrivelse av erfaringer i Trøndelag bygger på intervju med 8 ledere, 4 politikere og dokumentanalyse av vedtatte plandokumenter. Som det går fram av kapittel 2 regnes plandokumenter her som dokumenter som er vedtatt i fylkeskommunens politiske organ.

01.01.18 slo Nord- Trøndelag og Sør-Trøndelag Fylkeskommune seg sammen til Trøndelag Fylkeskommune. Den nye fylkeskommunen er organisert etter formannskapsmodellen med 5 hovedutvalg i tillegg til kontrollutvalget og fylkesutvalget.

Tidligere hadde de to fylkeskommunene ulikt styresett, der Nord- Trøndelag hadde et parlamentarisk styresett, og Sør-Trøndelag var styrt etter formannskapsmodellen.

Administrativt er Trøndelag Fylkeskommune organisert med rådmann, assisterende rådmann, og 5 avdelinger med underliggende seksjoner. Administrasjonen er lokalisert i både Trondheim og Steinkjer. Plan er organisert som en avdeling sammen med næring og kulturminner. Ansvar for å utarbeide planer er fordelt på avdelingene, men planavdelingen har, i tillegg til å ha ansvar for en rekke planer, en koordinerende funksjon.

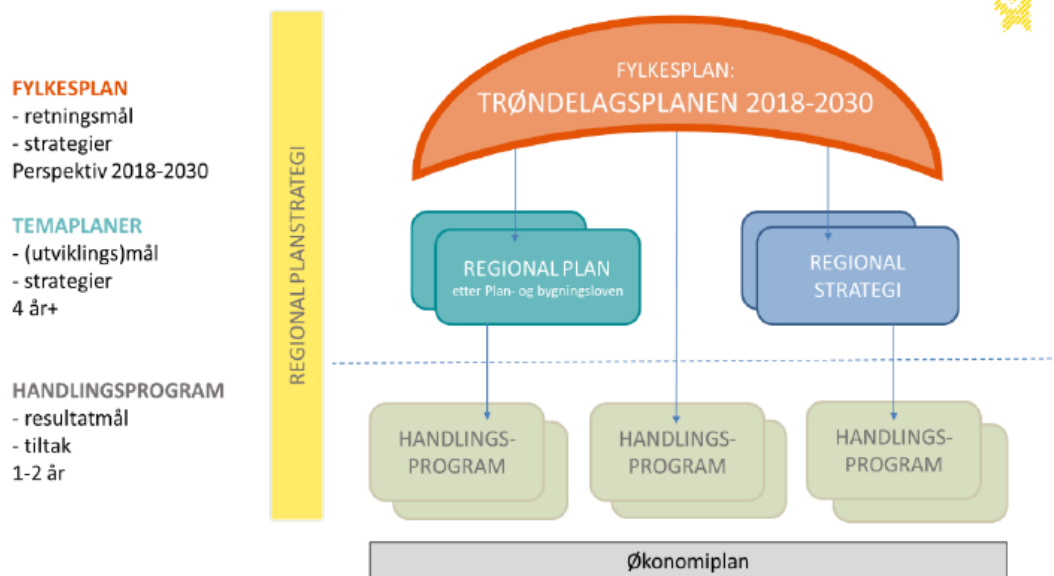


Figur 6.1 Administrativ organisering av Trøndelag Fylkeskommune Kilde: fylkeskommunens nettside

6.1. Plansystem

Plansystemet i Trøndelag består av fylkesplan, temaplaner i form av regionale planer etter plan- og bygningsloven eller regionale strategier som ikke følger plan- og bygningsloven, og økonomiplan. Planene blir fulgt opp av årlige eller to-årige handlingsprogram. Regional planstrategi beskriver utfordringer og planbehov.

Strukturen i det regionale plansystemet



Figur 6.2 Plansystemet i Trøndelag Kilde: presentasjon fra fylkeskommunen

I forbindelse med fylkessammenslåingen ble det gjort en gjennomgang av alle planer og strategier som var gjeldende, og det ble registrert over 50 ulike styringsdokumenter.

Plansystemet i Trøndelag skiller mellom regionale planer som utarbeides etter plan- og bygningsloven, og strategier som ikke er forankret i plan- og bygningsloven. I planstrategien for 2016-2020 blir bruken av plantypene forklart slik:

- *Regional plan:* styringsdokumenter som beskriver prioriteringer og veivalg for regionens ønskede utvikling i et langsiktig perspektiv. Aktiv medvirkning fra kommuner og regionale statsetater forutsettes, samtidig som loven fastsetter at regionale planer skal legges til grunn for deres virksomhet
- *Strategier:* temaplaner, sektorplaner og strategidokument som ikke er forankret i plan- og bygningsloven, men eksempelvis i særloverstortingsmeldinger og fylkespolitiske vedtak. Dokument som følges opp med tiltak, men som er resultat av enklere prosesser enn kravene i plan- og bygningsloven.

6.2. Karakteristika ved de enkelte delene i plansystemet

I dette kapitlet er det gjort en gjennomgang av karakteristika ved planene i fylkeskommunen, fra regional planstrategi til økonomiplan. Gjennomgangen bygger på dokumentanalyser sammenholdt med noe informasjon fra informanter.

6.2.1. Regional planstrategi for Trøndelag

Regional planstrategi for Trøndelag ble vedtatt i juni 2016. Planstrategien er felles for både Nord- og Sør-Trøndelag og er vedtatt i begge fylkestingene.

Planstrategien blir beskrevet som et redskap i planleggingen som skal redegjøre for viktige utviklingstrekk, utfordringer og utviklingsmuligheter og ta stilling til hva som skal prioriteres gjennom videre planlegging.

Planstrategien redegjør for Trøndelag som en funksjonell landsdelsregion, globale trender, utfordringer og muligheter for Trøndelag og prioriterte planoppgaver for perioden 2016-2020. Oversikt over eksisterende planer i begge fylkene ligger som vedlegg. Utviklingstrekk, utfordringer og muligheter blir diskutert under følgende tema:

- Befolkning, bosetting og kommunikasjoner
- Klima, energi og miljø
- Levekår, folkehelse og kultur
- Arbeidsliv og næringsliv

Under hver av disse punktene blir det foreslått prioriterte planoppgaver.

Planstrategien diskuterer i liten grad vedtatte mål utover målet om balansert utvikling og tar heller ikke selv stilling til mål. Planstrategien peker i første rekke på behovet for en fylkesplan og prioritering av andre planoppgaver.

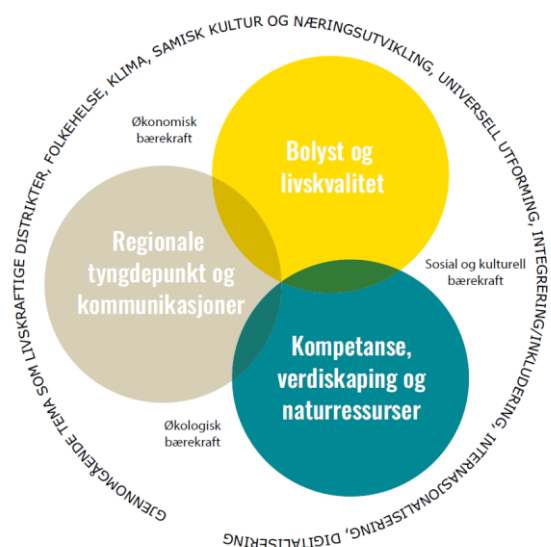
6.2.2. Fylkesplan - Trøndelagsplanen

En felles plan for fylket, Trøndelagsplanen, er under arbeid. Den har vært på høring og offentlig ettersyn sommeren 2018 og det er lagt opp til vedtak av planen i desember 2018. Sør- og Nord - Trøndelag har hatt en lang tradisjon med å utarbeide en felles, eller til dels felles fylkesplan, for de to fylkene. Dette ble gjort første gang for perioden 2005-2008, og ble fulgt opp med en ny i perioden 2009-2012.

I planstrategien er det gitt en begrunnelse for utarbeiding av fylkesplan:

En ny felles fylkesplan betraktes som et godt felles strategisk verktøy for Trøndelag (...) En ny felles fylkesplan vil kunne ta opp i seg og koordinere strategier for enkelttema og slik redusere antall planprosesser. Dette vil også bidra til en harmonisering av planstrukturene i de to fylkene.

Trøndelagsplanen skal være fylkets overordnede plan og gi mål og strategisk retning for utviklingen på store samfunnsområder. Temaplaner, strategier og handlingsprogram skal konkretisere hvordan planen skal følges opp. Planen har tre innsatsområder; bolyst og livskvalitet, kompetanse, verdiskaping og naturressurser og regionale tyngdepunkt og kommunikasjoner.



Figur 6.3 Innsatsområder i Trøndelagsplanen. Kilde: Høringsforslag til Trøndelagsplanen

De tre innsatsområdene blir fulgt opp av til sammen 9 prioriterte retningsmål om hvor Trøndelag skal være i 2030.

I 2030 har Trøndelag et balansert utbyggings- og bosettingsmønster

Det betyr at

- **Trondheim er en konkurransedyktig storby og en positiv drivkraft for utvikling i fylket.**
- **vi har attraktive småbyer og regionale tyngdepunkt med varierte funksjoner og tjenester.**
- **Trøndelag består av livskraftige regioner og distrikter med identitet og særpreg.**

Figur 6.4 Eksempel på retningsmål i Trøndelagsplanen. Kilde: Høringsforslag til Trøndelagsplanen

I tillegg til retningsmålene har planen en rekke gjennomgående tema som for eksempel livskraftige distrikter, samisk kultur og næringsutvikling, klima.

6.2.3. Regionale planer

Med utgangspunkt i fylkeskommunens nettside har Trøndelag 9 regionale planer etter plan- og bygningsloven.

I tabell 6.1 er det gitt en oversikt av de regionale planene kategorisert etter funksjonsinnhold. Trøndelag har etter disse kriteriene 5 tema- og arealrettede regionale planer med arealføringer, og 4 tematiske regionale planer.

For arealrettede planer har de to fylkeskommunene valgt ulike grep. Sør- Trøndelag har arealplaner for utvalgte områder (også i samarbeid med andre fylkeskommuner) og har også deltatt i det interkommunale plansamarbeidet i Trondheimsregionen (ikke en del av listen fordi det er en interkommunal plan). Nord- Trøndelag har valgt en regional arealplan for hele fylket. Som et heldekkende grep har Sør- Trøndelag valgt å utarbeide en strategi. Ingen av dem har plankart.

FUNKSJONSINNHOOLD → KATEGORI	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Tiltak, handlings- program	Arealføringer
REGIONALE PLANER TEMA OG AREALRETTEDE (PBL)					
1. Regional plan for arealbruk i Nord- Trøndelag		•		•	Retningslinjer
2. Regional plan for vannforvaltning (2016-2021)		•		•	
3. Regional plan for Røros bergstad og Cirkumferensen		•	•	•	Retningslinjer Prinsipper
4. Regional plan for Dovrefjellområdet 2017	•	•	•		Retningslinjer Plankart
5. Regional plan Forollhogna-Villreinsens leveområde 2013-2025	•	•		•	Retningslinjer Plankart
REGIONALE PLANER TEMATISKE (PBL)					
1. Regional plan for folkehelse i Nord- Trøndelag 2015-2020	•	•	•		
2. Regional folkehelseplan for Sør-Trøndelag (2014-2018)			•	•	
3. Regional plan for klima og energi for Sør-Trøndelag (2015-2020)	•	•	•		
4. Regional plan for kulturminner i Sør-Trøndelag (2013-2017)		•	•	•	

Tabell 6.1 Regionale planer i Trøndelag med funksjonsinnhold. Manglende handlingsprogram for enkelte regionale planer i tabellen kan være knyttet til mangler i kildene eller at de er utarbeidet som egen prosess (Kilde: Fylkeskommunens nettside).

Strategier, temaplaner og handlingsplaner

I tabellen under er det gitt en analyse av funksjonsinnholdet «temaplanene» etter de samme kriterier som for regionale planer. Temaplanene er kategorisert etter om de ut fra innholdet faktisk er en strategi, temaplan eller handlingsplan slik det er definert i kapittel 2.1. Listen kan dermed avvike fra det fylkeskommunen selv definerer som temaplaner og strategier. Som det fremgår av oversikten har Trøndelag 13 strategier og 6 temaplaner.

Trøndelag har tre planer på listen som de selv definerer som handlingsplaner;

- Regional handlingsplan for sørsamisk språk og kultur
- Handlingsplan for likestilling og mangfold i Nord- Trøndelag 2011-2012
- Handlingsplan for kulturminnepolitikk i Nord- Trøndelag

Disse har ikke vært tilgjengelig via nettsiden eller i søkefunksjoner, og det er derfor ikke gjort en funksjonsanalyse om de er reelle handlingsplaner i henhold til definisjonene i dette prosjektet. Flere av strategiene er felles for hele Trøndelag, selv om de ble utarbeidet før sammenslåingen.

FUNKSJONSINNHOOLD → KATEGORI	Visjon, overordna mål	Mål, satsings- områder	Strategier	Tiltak	Arealføringer
STRATEGIER					
1. Strategi for innovasjon og verdiskaping (2017)	•	•	•		
2. FoU- strategi for Trøndelag 2016-2020	•		•		
3. Reiselivsstrategi for Trøndelag 2018-2020	•	•	•		
4. Strategiplan for kulturnæringene i Trøndelag 2009-2016	•	•	•		
5. Samferdselsstrategi mot 2030. Trøndelag fylkeskommune	•	•	•		
6. Strategi for arealbruk i S-T 2014- 2024			•		Prinsipper for arealbruk
7. Regional strategi for film i Trøndelag 2015-2025	•	•			
8. Strategi for idrett og friluftsliv i N-T 2013-2016	•	•	•		
9. Strategi for samhandling med frivillige i N-T	•		•		
10. Landbruksmelding for Trøndelag (2010)	•	•	•		
11. Melding om kystskogbruket (2015)	•	•	•		
12. Museumsstrategisk plattform N-T (2010)		•			
13. Ungdomspolitisk plattform N-T 2012-2015		•	•		
TEMAPLANER					
1. Anleggsstrategi idrett og friluftsliv i S-T (2013)	•	•	•	•	
2. Museumsstrategi for S-T 2015-2018		•	•	•	
3. Klima- og energistrategi for N-T 2015-2019		•		•	
4. Regional strategi for jakt, fiske og friluftsliv i S-T 2014-2019	•	•	•	•	
5. Bibliotekstrategi og handlingsprogram S-T 2015-2019		•	•	•	
6. Samferdselsstrategi for Fosen 2016-2030	•	•	•	•	

Tabell 6.2 Gjeldende strategier, temaplaner og handlingsplaner som er politisk vedtatt i Trøndelag. Oversikten har ikke til hensikt å være en uttømmende oversikt over fylkeskommunens planer. (Kilde: Fylkeskommunens nettside).

Trøndelag har ingen meldinger, slik melding er definert i dette prosjektet, selv om to dokument kalles melding i oversikten; landbruksmelding og melding om skogbruket. Begge to inneholder mål og strategier og vil derfor være en strategi med klare føringer for fylkeskommunen etter definisjonen her.

Trøndelag har en utstrakt bruk av strategibegrepet, både før og etter sammenslåingen. Flere av strategiene har visjon, mål og strategier og er strategier etter definisjonene her, mens andre utvikler tiltak og vil her være definert som temaplaner. For regionale planer er det krav om handlingsprogram, og i Trøndelag har man også benyttet dette grepet for å konkretisere og utvikle tiltak til strategiene.

I figur 6.4 er det vist et utsnitt fra handlingsprogrammet 2018-2020 for strategien et verdiskapende Trøndelag. Strategien med overordnede mål, 5 satsingsområder samt mål og strategier under satsingsområdene ble vedtatt av fylkestinget i desember 2017. Handlingsprogrammet ble vedtatt av hovedutvalget for næring etter en egen prosess i februar 2018.

Bioøkonomi

Mål	Strategi	Tiltak
<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> Trøndelag er en ledende region i utvikling av bioøkonomien Trøndelags naturressurser brukes som råstoff for økt lokal og industriell produksjon Trøndelag er Nord-Europas matregion nr. 1 	<ul style="list-style-type: none"> Disponere produksjonsarealene på en optimal måte Videreutvikle samarbeid mellom kunnskapsmiljøene og næringsutøverne Økt samhandling på tvers av ulike fagmiljøer for å bygge opp under ny, grønn industri Styrke det tverrfaglige samarbeidet mellom blå og grønn sektor 	<ul style="list-style-type: none"> Bærekraftig bruk og forvaltning av biomasseressursene <ul style="list-style-type: none"> Jord – redusere avgang av dyrka og dyrkbar jord i tråd med målsettingen i nasjonal jordvernstrategi Skog – et aktivt skogbruk som gir grunnlag for økt råstoffuttak og økt karbonlager Marint – stimulere til best mulig praksis for produksjon av laks i Trøndelag, slik at regionen kan ta del i vekstregimet som er etablert nasjonalt Reindrift – sikre framtidssrettede produksjonsarealer Gjennomføring av toårig forsøk med Regionalt næringsprogram i landbruket Videreutvikle verdikjedene innen hav, jord og skog med fokus på industrien Økt produksjon av matspesialiteter basert på trøndersk og sørsamisk kultur jf. Handlingsplan «Bygg Trøndelag med lokal mat og matopplevelser» Økt produksjon og verdiskaping gjennom økt differensiering og utvikling av nye nisjeprodukter Utrede flaskehals og kompetansebehov for lite utnyttede biomarine ressurser Utvikle nye, regionale proteinkilder til før som erstatning for import Styrke satsingen på volumproduksjon av markroalger som protein og energikilde Gå gjennom innovasjonssystemet innenfor primærnæringene med mål om å avklare roller og utvikle velfungerende arenaer Rekruttere framtidig arbeidskraft gjennom etablering av omdømme- og rekrutteringsprosjekt Internasjonalt samarbeid som verktøy for økt kompetanse og samhandling gjennom deltagelse i Interreg- og andre EU-programmer Koble leverandørindustrien og FoU-miljøene tettere på verdikjedene gjennom utvikling av ny teknologi med fokus klima- og miljøutfordringer

Bioøkonomi er verdiskaping basert på bærekraftig utnyttelse av fornybare biologiske ressurser. Trøndelag har gode forutsetninger for å utvikle bioøkonomien og bidra til et grønt skifte. Regionen har fortrinn knyttet til kombinasjonen biologiske ressurser, komplette verdikjeder innen jord, skog og marin, samt nærhet til sterke kunnskapsmiljøer. Skal ambisjonene nås må det etableres gode koblinger mellom aktører og sektorer, også på tvers av tradisjonelle verdikjeder. Produksjonsarealene må forvaltes i et langsiktig perspektiv, og det må utvikles ny grønn teknologi.

De globale klima- og miljøutfordringene krever en omstilling til et samfunn hvor vekst og utvikling skjer innen naturens tålegrenser. Samfunnet må gjennom et grønt skifte.

Ansvarlig for oppfølging av tiltak: Fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunene, interesseorganisasjonene, faglagene og næringsaktørene, Innovasjon Norge, innovasjonsaktører, FoU-miljøene, OI Trøndersk mat og drikke



Figur 6.4 Utsnitt fra Handlingsprogrammet 2018-2020 til strategien et verdiskapende Trøndelag. Utsnittet viser tiltakene for satsingsområdet Bioøkonomi. Satsingsområdet, mål og strategier er vedtatt av fylkestinget i Strategien og gjengis i handlingsprogrammet.

6.2.1. Økonomiplanen

Økonomiplanen i Trøndelag har en todelt behandling. På våren blir det utarbeidet et eget utfordringsdokument som blir behandlet politisk. Behandlingen legger føringer for rådmannen sitt forslag til økonomiplan som legges frem om høsten.

Økonomiplanen er bygget opp med en innledning, klimabudsjett og organisasjon og interne strategier. Deretter har hver avdeling sitt kapittel med mål og ambisjoner, økonomisk situasjon, strategier og prioriteringer og forslag til tallbudsjett.

Økonomiplan 2018 baserer seg på målene for Trøndelag som er vedtatt i intensjonsavtalen.

Hovedmålene for et sammenslått Trøndelag ble vedtatt i intensjonsplanen:

- En region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft.
- Etablere et nytt fylke og ny folkevalgt region, hvor fylkesnivåets ressurser og innsats kan bli organisert på en mer helhetlig måte for å fremme Trøndelags samfunns- og næringsmessige utvikling.
- Gi bedre muligheter til å sikre en balansert utvikling i Trøndelag, til å fremme Trøndelag som attraktiv region og gjøre regionen bedre i stand til å ta på seg nye oppgaver.
- Gi Trøndelag tyngde på den nasjonale arena, for å sikre regionen en rettmessig andel av statlige ressurser, etableringer, prosjekter osv.
- Sikre og videreutvikle kvalitet i regionens tjenester til innbyggerne.

Fellesnemda understreket målene som viktig for arbeidet med en helhetlig organisering og balansert utvikling i det nye fylket ved vedtak av Utdringsdokumentet 15. juni. Det ble spesielt fremhevet at formuleringen «en region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft» må være det optimale målet for arbeidet.

Denne økonomiplanen er basert på de vedtatte målene.

Figur 1 Utkast fra innledning i økonomiplan 2018

I den enkelte avdelings måldel vises det til mål i intensjonsavtalen og/eller andre planer og vedtak. Det kommer ikke frem under alle avdelinger hvor målene kommer fra, om de forankret i planer eller utviklet i økonomiplanprosessen.

6.3. Erfaringer

I dette kapitlet er det gitt en tematisk gjennomgang av erfaringer med plansystemet i fylkeskommunen basert på intervju med 9 informanter fra administrativt nivå og 4 informanter fra politisk nivå

Trøndelag ble en ny fylkeskommune fra nyttår 2018 og flere av informantene trekker frem at de har vært gjennom en krevende tid med sammenslåing av to fylkeskommuner med ulike styringsmodeller, og at det er for tidlig å snakke om erfaringer enda. Informantene har tidligere vært ansatt i henholdsvis Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og mange av erfaringene som blir omtalt knytter seg til hvordan man har jobbet med planlegging der.

Utviklingen i fylkeskommunens plansystem

I arbeidet med sammenslåingen har det vært et forsøk på få oversikt over gjeldende planer i de to fylkeskommunene. Flere mener at man har for mange planer og at man har vært lite bevisst behovet for en plan. Det er gjort en opprydding, men flere uttrykker et behov for at det ryddes ytterligere i planene og i planbegrepene.

En informant uttrykker det slik:

Vi har et enormt behov for å rydde. Det er veldig viktig. Så må vi tenke oss grundig om vi trenger en plan. Tror ikke vi kommer til å bruke regional plan på annet enn på areal.

Praksis i de to fylkeskommunene var ulik innenfor flere av tjenestoområdene og planlegging, og selv om man hadde hatt et nært samarbeid, har det tatt tid å finne en felles praksis og felles form. Flere av informantene peker på at det er en styrke at man nå har laget en skisse til hvordan plansystemet skal se ut. En informant uttrykker det slik:

Vi laget en skisse over plansystemet. Forsøkte å rydde opp. Det var ulik tradisjon i de to fylkeskommunene. I Sør-Trøndelag hadde man mange strategier på areal også. Nå starter vi plan etter plan- og bygningsloven på areal.

En annen informant framhevet:

Det er en god start at vi har laget en struktur. Det er for tidlig å vise til erfaringer.

Det er nå blitt etablert et nytt plansystem, men enkelte opplever at det er lite kjent i organisasjonen. Man prøver å styre initiativ fra ulikt hold inn i det nye systemet, her nevnes eksempelvis et forslag fra politisk hold om å utarbeide en strategi for jordvern. Her fikk administrasjonen aksept for at dette kunne løses i den oppstartede planen for arealbruk. En veileder som definerer bruken av planene og plansystemet er under arbeid.

Strukturen det refereres til vil gjelde for den nye fylkeskommunen. Det har vært fokus på å få opp mange styringsdokument siden sammenslåingen, men mange av planene er fra før 2018. Det er ulikt hvordan informantene forholder seg til planer som ble utarbeidet før sammenslåingen. Noen sier de viser til de i saksutredninger, noen forholder seg bare til de som ble utarbeidet i fellesskap, noen mener alle er i revisjonsmodus, mens andre oppgir at de forholder seg til de på samme måte som før til det er etablert et nytt styringsdokument.

Sammenslåingsprosessen beskrives som krevende for organisasjonen. Det har vært viktig å få opp et rammeverk og få satt i gang planarbeid som gir retning for det nye fylket. Selv om det har vært ressurskrevende å få på plass styringsdokument, ser informantene det som nyttig at det har vært en del av denne prosessen, særlig fordi man da har måttet rette blikket ut mot samfunnet og ikke bare inn mot organisasjonen. Andre savner at man har kunnet få mer tid til å fokusere på interne prosesser. En informant framhever:

Det har vært en kjempejobb å slå oss sammen. Politikerne har krevd mye i denne perioden. De posisjonerer seg nå som de skal bli færre. Vi kunne ønske de holdt litt tilbake og lot oss fokusere på å bygge laget, men de bestiller mye og de bestiller i tre kanaler; Nord-Trøndelag, Sør – Trøndelag og Fellesnemda. Sammenslåingen kommer i tillegg til alt det andre vi holder på med.

Fylkesplanen

Den nye fylkesplanen «Trøndelagsplanen» er ikke vedtatt enda, men ble ofte løftet frem i intervjuene. Det har vært viktig for fylkeskommunen å bruke planarbeidet inn i sammenslåingsfasen. Prosessen blir beskrevet som like viktig som resultatet. Flere hevder at den allerede har fylt et formål gjennom den prosessen som har vært;

Trøndelagsplanen har vært viktig som prosess. Den har tatt akkurat så lang tid som den burde. Viktig å bygge Trøndelag som merkevare. Målene gir retning, men er overordnet.

En av fordelene med å utarbeide planverktøy i sammenslåingsfasen har vært at man i en periode der det var lett å ha blikket vendt innover mot egen organisasjon, oppgaver og arbeidsplasser, ble tvunget til å også vende blikket utover mot samfunnet. Man fikk til en prosess som involverte kommuner og resten av samfunnet.

Samtidig har man hatt en bevisst holdning til hvilke planer man ikke ville utarbeide i sammenslåingsfasen. Som et eksempel på det, pekes det på at man ikke ønsket å starte en plan som diskuterte struktur på skolene i denne fasen.

Fylkesplanen er overordnet, men skal følges opp med strategier. Her er informantene opptatt av at det må være god sammenheng.

I arbeidet med den nye fylkeskommunen har det vært behov for noe som gir retning. En av dem uttrykker det slik

Vi har ikke rukket å gjøre det vi skulle for 2018. Vi har ikke hatt noe overordnet å ta tak i, men behandlet sak for sak

Informantene peker på at det ideelle ville vært at Trøndelagsplanen kom først og at den så ble fulgt opp av strategier. Planprosesser tar tid og for noen områder var det nødvendig å starte noe før den overordnede planen var ferdig;

Vi kunne ikke sitte og vente på Fylkesplanen. Vi startet strategier blant annet på næring. På samferdsel måtte vi bygge en høyere himmel, noe felles å strekke seg etter.

Det er en oppfattelse at Trøndelagsplanen er en overordnet plan som skal vise de lange linjene. En av informantene uttrykker det som et «partnerskap for fremtiden». Den er for hele trøndelagssamfunnet og konsensuspreget. Ingen er nødvendigvis uenig i målene. Politikken kan derimot vises i de underliggende strategiene. En av informantene sier;

Trøndelagsplanen den tror jeg er, min følelse er at det ikke er mye eierskap til den politisk. Den er mer for administrasjonen. Veldig overordnet, gir en slags retning, men er usikker på i hvor stor grad den blir et arbeidsdokument. Det er ikke noe galt med prosessen. Alle er enige og når vi ville ha med ting, så tok de det bare inn. (...) I målsettingene er vi ikke uenige i politikken. Man kan ikke være det med så runde mål. Det er i virkemidlene vi er uenige.

Ettersom fylkesplanen er så overordnet som den er, pekes det på at den er vanskelig å omsette i økonomiplanen. Andre peker på at det er i de underliggende strategien politikken skjer og en operasjonalisering inn mot økonomiplan.

Regionale planer versus strategier

De to hovedgrepene i plansystemet til Trøndelag er strategier og regionale planer. De regionale planene følger plan- og bygningsloven og oppleves av mange som ressurskrevende og lite dynamiske:

Vi unngikk plan- og bygningsloven med hensikt. Ville ikke kalle det en plan. Det gikk på tid. Vi trenger det fort og kan ikke vente på lange prosesser (...) oppfattelsen er at plan- og bygningsloven ikke passer til hyppige endringer i samfunnet.

Slik informantene gir inntrykk av vurderes det at regional plan først og fremst vil bli tatt i bruk i arealspørsmål der det er behov for å forplikte andre kommuner og regional stat, mens strategier blir tatt i bruk på andre samfunns spørsmål.

Økonomiplanen

Økonomiplanen blir sett på som det viktigste og mest brukte styringsdokumentet i fylkeskommunen både fra administrativt og politisk nivå. Flere savner en sammenheng mellom økonomiplanen og fylkesplanen og øvrig planverk. En av informantene forklarer den manglende sammenheng slik;

Økonomiplanen legger til grunn de målsettingene som er vedtatt i fylkestingene, ikke et utkast til fylkesplan. Må forholde oss til det som er vedtatt- kan ikke noe annet.

En annen påpeker at sammenhengen er der, men ikke så tydelig. Flere av informantene ser for seg at det er strategiene som vil være plandokumentene som vil knyttes opp til økonomiplanen. Noen informanter uttrykker det slik;

Det er en sammenheng mellom økonomiplanen og Trøndelagsplanen. Når den blir vedtatt blir det tydeligere (...) vi må ha en oversettelse mellom fylkesplanen og økonomiplanen. Det er strategiene.

Trøndelagsplanen kan vanskelig gi direkte føringer for økonomiplanen. Mål og strategier i trøndelagsplanen må være generelle. Er avhengig av gode strategier på mellom-nivået for å oversette til økonomiplanen.

Andre peker på at de reelle diskusjonene tas i økonomiplanen;

Forskyvning mellom sektorene i økonomiplanen tas i diskusjoner gjennom utfordringsdokumentet til økonomiplanen og økonomiplanen. De overordna planene gir ikke de føringene som skal til for at de gir føringer for økonomiplaner.

Nord- og Sør-Trøndelag hadde ulik tilnærming til økonomiplanen. I Sør-Trøndelag ble det kalt en strategi, mens det i Nord-Trøndelag var det mest fokus på budsjett. En informant uttrykker det slik:

Økonomiplanen har endret seg. I Sør-Trøndelag kalte vi det for Strategiplan. Først kom utfordringsdokumentet, så strategiplanen. Det var et helt klart strategisk verktøy, men som inkluderte økonomiplanen. Nå er det økonomi som løftes frem og det strategiske blir mindre fremtredende.

En annen informant har følgende synspunkt:

Økonomiplanen bruker vi mest. Det nye for oss er utfordringsdokumentet og økonomiplan. Det er omfattende arbeid. Vi bruker hele våren på utfordringsdokumentet. Det er en kontinuerlig prosess. Styrken er at det er kontinuerlig trykk og fokus på det. Svakheten er at årshjulet går for fort. Vi er hele tiden i prosess. Vi bruker for liten tid på evaluering og å se på resultater.

Samhandling mellom sektorene

Flere av informantene peker på at det tverrsektorielle arbeidet kan være utfordrende. Disse erfaringene gir seg uttrykk i;

- Manglende invitasjon eller involvering i planprosesser
- Manglende sammenheng i planene
- Ulik forståelse av planer; herunder betydningen av prosess
- Liten kobling mellom planer og økonomi

Å stå sammen som en enhet synes viktig utad mot samfunnet. En av informantene påpeker at det å jobbe på tvers er utfordrende, når det man blir målt på er rettet mot sektoren:

Spørsmålet er jo hvor tverrsektorielt man skal jobbe. Det jeg blir målt på til slutt er bunnlinjen min, men det er jo viktig å jobbe på tvers av sektorene. Spesielt i forhold til hvordan man blir sett på utenifra. Vi må jo opptre som en organisasjon.

6.4. Sterke sider og potensielle utviklingsområder for plansystemet

Trøndelag har vært i en spesiell situasjon med en sammenslåingsprosess av en parlamentarisk og formannskapsbasert fylkeskommunen gjennom etableringen som samtidig skulle etablere et nytt felles plansystem.

Som en del av arbeidet med sammenslåingen er det utviklet et nytt felles plansystem. Flere peker på at det har vært et stort behov for å rydde i planmangfoldet, et arbeid som fremdeles pågår. Forholdet til de eksisterende planene er for mange uklart, og trolig ville det vært nyttig med en bedre avklaring av hvilken status gjeldende planer fra de to tidligere fylkeskommunene skal ha og hvordan de skal brukes. Trøndelagsplanen som fylkesplan, er i det nye plansystemet overbyggende med underliggende regionale planer etter plan- og bygningsloven og regionale strategier for prioriterte samfunnstema. Det utarbeides ikke virksomhetsplaner, men handlingsprogram for sektorer og temaområder.

Arbeidet med Trøndelagsplanen (den nye fylkesplanen) har ifølge informanter vært samlende, og også bidratt til at fylkeskommunen ikke ble for ensidig innadrettet i sammenslåingsprosessen. Prosessen med Trøndelagsplanen har tydelig vært viktig, men selve planen synes i første rekke å være et konsensusdokument som ifølge informanter i liten grad gir retning. Samtidig pekes det på at ambisjonen er at mål og strategier i Trøndelagsplanen skal kunne føres ned i økonomiplanen, men dette krever «oversettelse» gjennom underliggende strategier. Ifølge informantene er Trøndelagsplanen den langsiktige delen som «alle» er enige i, mens politikken utøves i de underliggende strategiene.

Plansystemet for den nye fylkeskommunen er tydelig, men synes å være ulikt forstått i organisasjonen. Generelt vektlegges forenkling med mer kortfattede regionale strategier for temaområder, der tiltak utvikles i etterfølgende prosesser med handlingsprogram.

Som i de andre fylkeskommunene er det stor ulikhet i hvordan det arbeides med planer og strategier i sektorene. Det framheves at sektorer med drift og tjenesteyting ikke er rigget for de lange prosessene, men må være mer operative. Samtidig vektlegges at det er behov for større forståelse for at driftsoppgaver er en del av rollen som utviklingsaktør og samfunnsutvikler. Et viktig grunnlag for rollen som samfunnsutvikler er god tjenesteproduksjon. Trøndelag har ikke en samlet virksomhetsstrategi som nettopp er designet for å få fram hvordan sektorer med ulike oppgaver arbeider for å følge opp mål i overordnede planer som for eksempel Trøndelagsplanen. Spørsmålet er om en virksomhetsstrategi kunne bidratt til at hele fylkeskommunens virksomhet i større grad ble sett i sammenheng.

Den regionale planstrategiens synes å ha en uklar rolle, og trenger tydeliggjøring. I plansystemet er den plassert «på siden» der det er Trøndelagsplanen som trekker opp overordnede mål og strategier for fylket. Planstrategien synes å ha liten verdi som selvstendig dokument. Som tatt opp for Møre og Romsdal vil trolig også Trøndelag kunne få et enklere og mer forståelig plansystem dersom den regionale planstrategien tones ned og integreres i Trøndelagsplanen. Fylkestinget vil da første året av valgperioden vurdere om det skal gjøres endringer i Trøndelagsplanen helt eller delvis på bakgrunn av utfordringer og fylkestingets innretting på ønsket regional politikk.

7. SAMMENFATTENDE VURDERINGER

I dette kapitlet er det gitt noen sammenfattende vurderinger av funn og tema for videre diskusjon i pilotprosjektet.

7.1. Planomfanget

Omfanget av regionale planer i fylkeskommunene går fram av tabell 7.1. Hordaland og Sogn- og Fjordane ligger høyere i omfanget av regionale planer enn Møre og Romsdal og Trøndelag.

	HORDALAND	SOGN- OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL	TRØNDELAG
REGIONALE PLANER TEMA OG AREALRETTEDE (PBL)	10	7	4	5
REGIONALE PLANER TEMATISKE (PBL)	5	8	6	4
SUM	15	15	10	9

Tabell 7.1 Omfanget av regionale planer i fylkeskommunene.

De regionale planene dekker ulike tema og utfordringer. Generelt peker informantene i alle fylkeskommunene på at planomfanget er stort, og at spesielt de regionale planene med krav til planprogram og prosess etter plan- og bygningsloven må vurderes nøye med hensyn til ressursbruk og muligheter for oppfølging. Hovedinntrykket er at regionale planer i første rekke bør brukes når det er et tydelig behov for regional samordning og da særskilt i arealspørsmål. Enkelte informanter fra sektorer har imidlertid også pekt på at regionale planer kan bidra til å få satt sektorer eller tema høyere på dagsorden, og at kommunene må begrunne om de avviker dem.

Når det gjelder strategier, temaplaner og handlingsplaner som vedtas av politiske organ, er inntrykket mer komplekst. Omfanget av disse dokumentene kan heller ikke angis uttømmende fordi fylkeskommunene i ulik grad har lagt de ut på nettsidene som har vært hovedkilden her. Det er også glidende overgang mellom handlingsplaner (planer med bare tiltak) for særskilte tema og handlingsprogram som følger ulike regionale planer.

	HORDALAND	SOGN- OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL	TRØNDELAG
STRATEGIER	8	1	10	13
TEMAPLANER	6	8	3	6
HANDLINGSPLANER	2	2	1	()
SUM	16	11	14	19

Tabell 7.2 Omfanget av strategier, temaplaner og handlingsplaner som ikke følger plan- og bygningsloven slik det går fram av fylkeskommunenes nettsider. Tabellen gir ikke en komplett oversikt over planomfanget. Handlingsprogram som følger regionale planer eller strategier (Trøndelag) inngår ikke i tabellen.

Trøndelag har mange strategier som følges av eget handlingsprogram. Disse kunne også vært ført opp i tabellen som handlingsplaner. Planomfanget i Trøndelag må også sees i sammenheng med at

dette omfatter dokumenter som både er vedtatt i tidligere Nord- Trøndelag og i Sør- Trøndelag fylkeskommune. Her framhever også informanter at det er behov for en ytterligere utfasing av «gamle» planer.

Samlet er hovedinntrykket at Hordaland har det mest omfattende planomfanget, mens Møre og Romsdal har tatt det mest ned. Dette er også interessant å sammenholde med hvilke planer informantene framhever som viktige når de er utfordret på det. Selv om Hordaland har mange planer er hovedinntrykket at utviklingsplanen (regionale planstrategi) framheves som viktig for mange. Dette er ikke så tydelig i de andre fylkeskommunene. I Sogn og Fjordane vektlegges i hovedsak andre planer enn planstrategien, mens både i Møre og Romsdal og Trøndelag vektlegges fylkesplanen framfor planstrategien.

I alle fylkene blir økonomiplanen fremhevet som en særlig viktig plan og styringsdokument.

7.2. Planer, politisk styring og den regionale samfunnsutviklerrollen

Et gjennomgående tema for mange informanter på politisk nivå er at planomfanget er stort og komplekst, og at dette vanskeliggjør den politiske styringen. Flere framhever også at dette kan sees på som et demokratisk problem, og stiller spørsmål om ressursene til planlegging brukes riktig.

I utgangspunktet kan dette framstå som en administrativ utfordring alene. Plansystemet må forenkles og det må i større grad legges vekt på å integrere fylkestingets politikk i planene. Informasjon fra informanter viser imidlertid at dette også er knyttet til politisk vilje til å ta den regionale samfunnsutviklerrollen og gjøre reelle prioriteringer for regionen.

Informasjon fra informanter tenderer også i retning av at svakere politisk forankring i regional planstrategi (fylkesplan) med svak sammenheng mot underliggende strategier og økonomiplan, forsterker økonomiplanen som fylkeskommunens viktigste plan. Dette er et paradoks opp mot fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler der mange fra politisk nivå nettopp peker på betydningen av planleggingen. Samfunnsutviklerrollen krever gode knagger som en informant på politisk nivå uttrykte det.

Manglende tydelig integrasjon av det nye fylkestingets politikk i den regionale planstrategien (fylkesplan) og andre viktige planer er en sentral problemstilling i dette. Dette berører både hvordan planprosessene styres politisk og i hvilken grad det legges til rette for at politiske plattformer integreres i prosessene.

Det vil også gjelde hvordan administrativ ledelse og organisasjonen samlet evner å ta overordnede politiske føringer reelt ned i videre planlegging og økonomiplan.

7.3. Planomfang versus målomfang

I spørsmålet om planomfang og kompleksitet kan det også reises spørsmål om det er omfanget av planer som er utfordringen, eller om det også er omfanget av mål og strategier i plandokumentene. Det er påfallende at informanter fra alle fylkeskommunene mener planomfanget er for stort. Også informanter fra Møre og Romsdal som har et begrenset planomfang tar opp dette. Samtidig har planene i Møre Romsdal mange mål og strategier.

Dette kan indikere at fokus ikke bare bør settes ensidig på planomfang når det arbeides med forbedring av plansystemet, men sammenhengene mellom planomfang og kompleksiteten i mål- og strategistrukturen. Mange mål og strategier øker sannsynligheten for målkonflikter og bidrar til å gjøre de politiske prioriteringene utydelige. Mange informanter peker nettopp på at de politiske prioriteringene i planene ikke er tydelige nok.

7.4. Ulike syn på planlegging i den fylkeskommunale organisasjonen

Informasjonen fra informantene viser at det kan være forskjell mellom hvordan plan- og tjenesteområdene ser på planlegging. Plansiden vektlegger prosess og medvirkning, mens tjenesteområdene i større grad vektlegger oppgaver som må løses, og har mindre tid til prosess. I store fylkeskommunale sektorer som samferdsel, skole og tannhelse vektlegges også sektorenes egne strategier og planer med særlig tyngde.

Informanter på tjenestesiden framhever at det å delta i større plan- eller strategiprosesser har bidratt til å løfte området og fått fram tverrsektorielle perspektiv. For eksempel er samordning av klinikkstruktur tannhelse med senterstrukturplaner tatt opp i flere fylker. Fra plansiden blir også et sterkere fokus mot gjennomføring vektlagt.

Flere informanter vektlegger også at et viktig grunnlag for samfunnsutviklerrollen også er god tjenesteproduksjon innenfor felt der fylkeskommunen har ansvar.

7.5. Utvikling og bruk av kunnskapsgrunnlag

Et godt kunnskapsgrunnlag blir framhevet av flere informanter som et viktig felles grunnlag for planleggingen. Flere framhever også kunnskapsgrunnlaget i seg selv som et eget virkemiddel på siden av planene.

Dette kan være et dilemma dersom kunnskapsgrunnlaget blir brukt som virkemiddel for prioritering uavhengig av planer. Statistikk og utredninger vil ofte trekke frem enkelttema og ikke sammenhenger slik det gjøres i for eksempel utfordringsbeskrivelser i strategier og planer. Det vil derfor være en utfordring for plansystemet dersom et kunnskapsgrunnlag «overtar» planers funksjon for eksempel fordi politikken ikke er godt nok integrert i planene.

I enkelte av fylkeskommunene framheves også at det brukes for mye tid på kunnskapsgrunnlaget slik at dette går ut over arbeidet med planinnholdet.

7.6. Den regionale planstrategiens nye rolle

Den regionale planstrategien spiller etter lovendringen i 2014, en viktig rolle i fylkeskommunenes plansystem. I praksis utgjør den nå regionens «samfunnsdel» eller fylkesplan i tillegg til at den avklarer viktige planbehov i valgperioden. Flere informanter vektlegger fordelene med at den kommer tidlig i valgperioden og de mulighetene det gir for å integrere det nye fylkestingets politikk.

Pilotene har valgt noe ulik tilnærming for planstrategien. I Hordaland og Sogn og Fjordane utgjør den regionenes «samfunnsdel», mens i Møre og Romsdal og Trøndelag er det den etterfølgende fylkesplanen som har denne rollen.

Funn i dette prosjektet viser at særlig Hordaland har kommet langt i å utvikle planstrategien som verktøy etter lovendringen. Utviklingsplanen (planstrategien) trekker både opp de lange linjene og mål for Hordalandsamfunnet og mer kortsiktige mål og strategier for valgperioden. Funn i andre KS-FoU prosjekter i kommunesektoren (for eksempel storbyenes samfunnsplanlegging⁴) viser at denne strukturen også er viktige forutsetninger videre kobling til underliggende strategier og ned til økonomiplanen.

Som det er tatt opp i kapittel 7.1.2 er det et klart funn at det er målene og politikken i dette som er

⁴ FOU- Storbyenes samfunnsplanlegging, Program for storbyrettet forskning, 2018

viktig politisk, og i mindre grad prioritering av planoppgaver. Det er også et tydelig behov for bedre integrasjon av det nye fylkestingets politikk i planstrategien. Politisk oppfattes flere av fylkeskommunenes planstrategier som administrative.

7.7. Sammenheng fra planstrategi (fylkesplan) til økonomiplan

Økonomiplanen framheves som den viktigste planen av alle informanter på politisk nivå og mange informanter på administrativt nivå. Sammenheng fra planstrategi (fylkesplan) ned til økonomiplanen er derfor avgjørende for om plansystemet er velfungerende. Denne sammenhengen er også tydeliggjort i ny kommunelov § 14-1.

I flere av fylkeskommunene vektlegges at det arbeides det å styrke koblingen mellom planstrategien (fylkesplanen) og økonomiplanen. Enkelte av fylkeskommunene har også etablert sammenhenger fullt på høyde med hva større kommuner har klart å få fram i sammenhengen mellom kommuneplanens samfunnsdel og kommunens økonomiplan. Likevel samsvarer ikke nødvendigvis dokumentenes kobling med hvordan informantene oppfatter koblingen.

I tabell 7.3 er det gitt en foreløpig vurdering av hvordan fylkeskommunens økonomiplaner svarer ut 4 krav for å ha en reell kobling til regional planstrategi eller fylkesplanutviklet utviklet for kobling mellom samfunnsdel og økonomiplan i kommunene⁵.

	HORDLAND	SOGN- OG FJORDANE	MØRE OG ROMSDAL	TRØNDELAG
• Overordnet kobling til FP eller RPS	Tydelig	Tydelig	Tydelig	Intensjonsplanen
• Synlig kobling mellom mål og satsingsområder i RPS eller FP og økonomiske hovedprioriteringer				
• Sektorenes vurdering av hvilke mål i RPS eller FP som angår egen virksomhet	Tydelig		Tydelig	
• Synlig sektorvis oppfølging av mål i RPS eller FP	Tydelig		Tydelig	

Tabell 7.3 Hovedinntrykk av hvordan fylkeskommunenes økonomiplaner kobler mål og satsingsområder i regional planstrategi (RPS) eller fylkesplan (FP) til økonomiplanen og fylkeskommunens virksomhet.

Som det går fram av tabell 7.3 dreier sammenhengen mellom regional planstrategi/fylkesplan seg om ledelse og hvordan organisasjonen integrer overordne politiske føringer fra planstrategien i egen virksomhet, og ikke bare dokumentstruktur og synliggjøring.

I Hordaland spiller en samlet virksomhetsstrategi en viktig rolle i å oversette utviklingsplanen (regional planstrategi) til avdelingenes virksomhet og økonomiplanen. I de andre fylkeskommunene

⁵ KS-FoU Storbyforskning. Storbyenes samfunnsplanlegging. Asplan Viak 2018

synes underliggende strategier og planer med handlingsprogram også å ha denne funksjonen, eller det er ikke utviklet særlige verktøy for koblingen. Hovedinntrykket er at virksomhetsstrategien har hatt en god funksjon og etterspørres også av informanter i Sogn og Fjordane.

Det er ulike erfaringer med handlingsprogrammene i fylkeskommunene, og dette er et tema som trenger videre diskusjon i pilotene.

7.8. Regional arealpolitikk og forholdet til kommunene

Regional arealpolitikk i forhold til kommunene er et komplekst tema. Flere informanter trekker fram at de regionale arealplanene har lite legitimitet i kommunene på den ene siden, og at det er varierende vilje til å ta regionalpolitiske grep i arealpolitikken.

Det brukes mye ressurser på regional arealplanlegging og prosessene blir beskrevet som tunge. Det vektlegges også at det er i den regionale arealplanleggingen regionale planene etter plan- og bygningsloven har sin funksjon. Her har fylkeskommunen også virkemidler gjennom bruk av retningslinjer, arealsonering, eventuell bruk av regional planbestemmelse og innsigelse.

Den regionale arealplanleggingen reiser likevel noen fundamentale spørsmål knyttet til kommunens ansvar som samfunnsutvikler, ressursbruk i prosessene og hvilken effekt de regionale planene har for gjennomføringen. I evalueringen av plan- og bygningsloven har det også vært vektlagt at fylkeskommunen bør ha flere virkemidler i arealpolitikken.

Regional arealplanlegging og arealpolitikk er et viktig tema for videre diskusjon i pilotene.