



**UiT** Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Planlegging og samfunnsutvikling på regionalt folkevalgt nivå**

En studie om hvordan planlegging bidrar til samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå

Rune van Lom

Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse, SPL-3900, mai 2024.

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn for valg av tema .....	7
1.2	Problemstilling.....	7
2	Teori .....	8
2.1	Strategisk Planlegging .....	8
2.2	Konvensjonell planlegging på regionalt folkevalgt nivå.....	12
2.3	Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå.....	16
2.4	Aktør- nettverksteori.....	20
3	Forskningsspørsmål.....	21
4	Empiri og Metode.....	22
4.1	Empiri .....	22
4.2	Metode .....	28
4.2.1	Innholdsanalyse .....	29
4.2.2	ANT-inspirert analyse .....	30
4.3	Reliabilitet og Validitet .....	32
5	Analyse.....	33
5.1	Innholdsanalyse .....	34
5.2	Nettverkene rundt strategiene .....	43
5.2.1	Hydrogensone Arktis.....	43
5.2.2	Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023-2028.....	45
5.2.3	Strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028 .....	46
5.2.4	Delstrategi mobilitet.....	47
5.2.5	Vegstrategi Trøndelag 2023-2032.....	50
5.2.6	Sånn gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling.....	51
5.2.7	Regional strategi for verdiskapning i Trøndelag.....	52

5.3	Hvordan er plansystemene i fylkeskommunene satt opp og hvordan reflekteres internasjonale og nasjonale føringer i plansystemene? .....	54
5.4	Er det samsvar mellom fylkeskommunale planer og strategier og kommunale prioriteringer?.....	58
5.4.1	Troms og Finnmark.....	58
5.4.2	Trøndelag .....	61
5.4.3	Oppsummering .....	67
5.5	Hvilken planmessig tilnærming legger fylkeskommunene til grunn for å utforme politikk?.....	70
5.6	Hvilke aktører deltar i den strategiske planleggingen? .....	75
5.7	Hvilke(n) dimensjon(er) av samfunnsutviklerrollen legger fylkeskommunene vekt på? .....	76
5.7.1	Strategisk retning Troms og Finnmark.....	77
5.7.2	Mobilisering i Troms og Finnmark .....	79
5.7.3	Samordning og koordinering i Troms og Finnmark.....	80
5.7.4	Strategisk retning Trøndelag .....	81
5.7.5	Mobilisering i Trøndelag.....	81
5.7.6	Samordning og koordinering i Trøndelag .....	82
6	Diskusjon.....	83
6.1	Reliabilitet og validitet .....	83
6.2	Plansystemets oppbygning .....	84
6.2.1	Hvordan kommer samfunnsutviklerrollen til uttrykk gjennom plansystemet? ...	86
6.3	Strategisk og konvensjonell planleggingstilnærming.....	88
6.4	Samsvar mellom fylkeskommunale planer og kommunale prioriteringer .....	91
6.5	Deltakelse i den strategiske planleggingen.....	93
6.6	Dimensjonene av samfunnsutviklerrollen .....	94
7	Avslutning.....	94
	Referanseliste .....	98

## Tabelliste

Tabell 1: Fylkeskommunale plan og strategidokumenter .....	23
Tabell 2: Dokumentdata sortert på plan- og strategidokumenter i fylkeskommunene .....	24
Tabell 3: Empirigrunnlag forskningsspørsmål 2 for Troms og Finnmark .....	26
Tabell 4: Empirigrunnlag forskningsspørsmål 2 for Trøndelag.....	27
Tabell 5: Tabell for innholdsanalyse.....	42
Tabell 6: Samsvar mellom regionale føringer og KPS i Troms og Finnmark .....	68
Tabell 7: Samsvar mellom regionale føringer og KPS i Trøndelag.....	69
Tabell 8: Satsningsområder og virkemidler i Troms og Finnmark fylkeskommune (TFK, 2021).....	78
Tabell 9: Utfordring og mål i regionale plan- og strategidokumenter .....	79

## Figurliste

Figur 1: Plansystemet på regionalt folkevalgt nivå (Higdem og Hagen, 2018, s. 89). .....	13
Figur 2: Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå (Hofstad og Hanssen, 2015, s. 13).....	17
Figur 4: Mal for ANT-inspirert analyse .....	32
Figur 5: Nettverk rundt Hydrogensone Arktis - Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark .....	44
Figur 6: Nettverk Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023 til 2028.....	46
Figur 7: Nettverk rundt strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028 .....	47
Figur 8: Nettverk Delstrategi mobilitet.....	49
Figur 9: Nettverk rundt vegstrategi 2023-2032.....	50
Figur 10: Nettverk rundt Trøndelags strategi for klimaomstilling.....	52
Figur 11: Nettverk Regional strategi for verdiskapning i Trøndelag .....	53
Figur 12: Plansystemet i Troms og Finnmark fylkeskommune (TFFK, 2021, s. 5) .....	54
Figur 13: Plansystemet i Trøndelag fylkeskommune (TFK, 2020, s. 3).....	55
Figur 14: Plansystemet på regionalt folkevalgt nivå.....	57

## Forord

Det er med stor glede at jeg presenter denne masteroppgaven. Prosessen med å utarbeide oppgaven har vært en reise fylt med utfordringer, læring og personlig vekst.

Det har vært en krevende prosess, med fulltidsjobb ved siden av skrivingen, og det har vært flere perioder hvor jeg har måttet strekke meg langt for å balansere mine forpliktelser. Jeg har også under masterløpet fått gleden av å bli forelder. Barnet har vært en kilde til glede, motivasjon og inspirasjon gjennom hele prosessen, og har gitt meg ekstra driv og styrke i krevende tider.

Jeg ønsker å rette en stor takk til min veileder Toril Merete Ringholm for uvurderlige råd, veiledning og deling av sin nærmest bunnløse kunnskap. Uten hennes støtte gjennom krevende tider hadde jeg antakelig ikke vært i stand til å fullføre denne oppgaven til tidsfristen, og jeg er utrolig takknemlig for hennes støtte.

Jeg ønsker også å rette en spesiell takk til min samboer, som har lagt ned ekstra tid og innsats for å passe vårt barn i intensive perioder, og din støtte og oppmuntring har betydd utrolig mye.

Jeg vil også takke min mor og far for deres ubetingede støtte og oppmuntring gjennom hele studieperioden. Jeg vil også rette en spesiell takk til min mor for å være barnepasser i perioder hvor dette har vært nødvendig.

Med denne oppgaven håper jeg å ha bidratt med kunnskapsutvikling innen mitt fagfelt, og jeg ser frem til å bruke kunnskapen jeg har tilegnet meg i framtiden.

God lesning!

## Sammendrag

Denne masteroppgaven handler i korte trekk om samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå, og hvordan denne rollen blir påvirket gjennom regional planlegging. Fylkeskommunene skal ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke, og samfunnsutviklingen på regionalt folkevalgt nivå handler om innsats rettet mot samferdsel, næringsutvikling og klima og miljø. Selve samfunnsutviklerrollen består av tre dimensjoner: Å gi strategisk retning til utviklingen i egen region, mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Problemstillingen denne oppgaven forsøker å svare på er: «Hvordan påvirker konvensjonell og strategisk planlegging samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå?» Regional planlegging er et viktig verktøy for at fylkeskommunene skal kunne utføre sin samfunnsutviklerrolle, og i denne oppgaven skilles det primært mellom to typer planlegging på regionalt nivå; Strategisk planlegging og konvensjonell planlegging etter plan- og bygningsloven av 2008.

Metodisk har denne oppgaven en kvalitativ tilnærming, hvor dokumentanalyser står i førersetet. Innholdsanalyse er den sentrale metodiske tilnærmingen, med et innslag av en ANT-inspirert analyse for å kartlegge nettverk i den strategiske planleggingen.

Empirigrunnlaget er primært fylkeskommunale plandokumenter, med sekundærdata hentet fra fagnotater, saksframlegg/innstillinger og andre vedlegg til saker som har vært behandlet i fylkesting. En innholdsanalyse av kommunale plandokumenter hører også til, da regional planlegging er førende for kommunal virksomhet, og legitimiteten til regionale planer står sentralt i spørsmålet om fylkeskommunene lykkes i sine roller som samfunnsutviklere.

Gjennom oppgaven vil det komme fram at konvensjonell planlegging virker å ha en avgjørende rolle for om fylkeskommunene lykkes med sin samfunnsutviklerrolle. Gjennom strategisk planlegging skaper fylkeskommunene store nettverk. Fylkeskommunene virker også å vektlegge bred medvirkning i sine strategier og viser et ønske om å ha mobiliserende planprosesser ved å legge til rette for ekstra ressursbruk i den strategiske planleggingen.

# 1 Innledning

Denne masteroppgaven i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse omhandler planlegging og samfunnsutvikling på regionalt folkevalgt nivå. Over tid har oppgavene til fylkeskommunene endret seg. Den fylkeskommunale tjenesteytingen er over tid blitt slanket. Fra 2002 forsvant rundt 60 prosent av fylkenes tjenestemråder gjennom en reorganisering av helsevesenet, og fylkeskommunene har tatt en vending mot å bli plan- og utviklingsaktører i stedet (Selstad, 2003). Flere viktige plan- og utviklingsområder er ifølge Selstad (2003) Næring og innovasjon, Samferdsel, Kultur, Landbruk, Undervisning, Arbeidsmarked og miljø, og her skal politikerne ta initiativ og kreve handling fra administrasjonene. Ved at politikere skal ta initiativ og kreve handling, bør det være innforstått at fylkeskommunene er politisk styrte organisasjoner, og samfunnsutviklingen er med dette demokratisk styrt. Fra Selstads (2003) forståelse av fylkeskommunenes utvikling, overlever fylkeskommunene som organisasjoner gjennom aktiv plan- og utviklingsaktivitet. Fylkeskommunene legitimeres ikke lengre gjennom tjenesteyting, men gjennom prosessene fylkeskommunene initierer i samfunnet. Samfunnsutviklerrollen kan derfor kanskje sies å være svært viktig for fylkeskommunenes overlevelse som organisasjoner. Det kan kanskje også sies at statlige aktører mener samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunene er viktig. Regjeringen Solberg peker igjennom dokumentet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* på at samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå skal styrkes (KMD, 2019). Gjennom regjeringens forventinger kommer det også fram at den regionale planleggingen er viktig for samfunnsutviklerrollen: «*Regionale planer (...) brukes for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, og for å gjøre planleggingen mer forutsigbar*» (KMD, 2019, s. 11). Dette antyder at regional planlegging og samfunnsutvikling er sterkt sammenknyttet, og i bakgrunn av dette ønsker jeg å se på hvordan planleggingen bidrar til samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå.

Selstad (2003) viser til at det han kaller «planfylket» delvis skal styre stat og kommune. Om dette er tilfellet kan diskuteres da Hanssen et.al. (2018) påpeker at kommunene ikke nødvendigvis legger regional planlegging til grunn for sin virksomhet; På spørsmål om i hvilken grad ulike kommuner legger regionale planer til grunn for egen planlegging, svarte 35 prosent at regionale planer legges til grunn i stor eller svært stor grad i egen planlegging, rundt 50 prosent svarer at de legger regionale planer til grunn i noe grad, og 16 prosent svarer at de i liten grad eller ingen grad legger regionale planer til grunn for egen planlegging. KMD (2019) peker på at fylkeskommunene, som regional planmyndighet, skal få en styrket

samfunnsutviklerrolle, og at regionale planer skal brukes til å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. Regionale planer kan sies å skulle legge føringer for den kommunale planleggingen (Hanssen et.al, 2018), og om den kommunale planleggingen ikke legger regional planlegging til grunn for egen virksomhet kan det være til hinder for fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle.

## **1.1 Bakgrunn for valg av tema**

Jeg har tidligere vært i praksis i en fylkeskommune, og jeg fikk her inntrykket av at samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå ble sett på viktig i alle de fylkeskommunale divisjonene jeg var innom. Før jeg fikk førstehånds erfaring med planlegging og utvikling på regionalt folkevalgt nivå, var plan- og utviklingsdimensjonen av fylkeskommunenes virksomhet stort sett ukjent for meg. Jeg fikk her følelsen av at denne til dels viktige rollen er lite kommunisert, særlig på generell basis, hvor utvikling og planlegging virker å vektlegges på statlig og kommunalt nivå. Fylket som plan- og utviklingsaktør virket for meg å være framstilt som flytende og lite konkret, og jeg har sittet med en følelse av denne viktige dimensjonen av fylkeskommunenes virksomhet burde belyses, noe som jeg vil forsøke å gjøre gjennom denne masteroppgaven.

## **1.2 Problemstilling**

I denne masteroppgaven vil jeg forsøke å svare på problemstillingen:

*«Hvordan påvirker konvensjonell og strategisk planlegging samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå?»*

I oppgaven vil jeg utforske to case: Trøndelag fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune. Begge fylkeskommunene var på tidspunktet denne masteroppgaven ble påbegynt regional planmyndighet i hver sin respektive region, men siden den gang er Troms og Finnmark fylkeskommune splittet opp og er blitt omstrukturert til Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune. Siden oppsplittingen ble gjennomført nylig, vil fremdeles plandokumentene som undersøkes i denne oppgaven være gjeldende. Det understrekes også at plandokumenter er «levende» dokumenter som endres over tid, og aktuelle planer som er gjenstand for analyse og diskusjon framtrer som gyldig på tidspunktet de blir undersøkt, analysert og diskutert.



## 2 Teori

Flere sentrale teoretiske perspektiver kan bidra i denne oppgavens analyse; Både det som er kalt konvensjonell planlegging og strategisk planlegging i problemstillingen må belyses, samt hva som ligger i samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Denne forståelsene av samfunnsutviklerrollen som denne oppgaven bygger på er presentert av Hofstad og Hanssen (2015) i NIBR-rapport 2015:17: «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå».

Denne teoretiske innfallsvinkelen er valgt på bakgrunn av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (KMD, 2019) som påpeker at samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå skal styrkes. I rapporten påpeker Hofstad og Hanssen (2015) at KMD arbeider med å kartlegge hvordan en helhetlig strategisk planlegging kan oppnås med sikte på å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Det er på bakgrunn av dette at strategisk planlegging vil være en sentral teoretisk innfallsvinkel. Ifølge Johnsen (2016) skiller strategisk planlegging seg fra konvensjonell planlegging, og på bakgrunn av dette bør også konvensjonell planlegging være en teoretisk tilnærming som burde undersøkes.

### 2.1 Strategisk Planlegging

Som tidligere nevnt påpekes det at KMD har arbeidet med å kartlegge hvordan en mer helhetlig strategisk planlegging kan oppnås for å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Johnsen (2016) påpeker at strategi er ett bredt konsept, og at det i offentlig sektor kan bety å forbedre offentlige tjenester. Videre kan offentlig strategi defineres som «*Den systematiske bruken av offentlige ressurser og makt, av offentlige etater, for å oppnå offentlige mål*» (Johnsen, 2016, s. 335). Videre peker Johnsen (2016) også på at strategi i offentlig sektor innebærer å være framtidsrettet og planlegge fremover når man tar beslutninger og bruker strategisk tenkning, planlegging og ledelsesteknikker for å støtte lederes beslutningstaking og handling. Hva som puttes i begrepet strategisk planlegging kan variere. En definisjon av strategisk planlegging som trekkes frem er:

*«En systematisk prosess for å administrere organisasjonen og dens fremtidige retning i forhold til miljøet og kravene fra eksterne stakeholders, inkludert strategi formulering, analyse av organisasjonens styrker og svakheter, identifisering av organisasjonens interesser, implementering av strategiske handlinger og problemløsing».* (Johnsen, 2016, s. 335).

Denne definisjonen legger vekt på at strategisk planlegging er en prosess for organisasjonsadministrasjon. Videre påpeker Johnsen (2016) at strategisk planlegging fokuserer på formål, verdier og prioriteringer, og at strategisk planlegging er sammenknyttet med strategisk ledelse. Strategisk ledelse består ifølge Johnsen (2016) av tre kjerneprosesser: planlegging, ressursallokering og kontroll og evaluering. Albrechts og Balducci (2013) legger fram en alternativ definisjon til strategisk planlegging:

*«En sosial prosess der et spekter av mennesker i ulike institusjonelle relasjoner og posisjoner kommer sammen for å designe planleggingsprosesser og utvikler innhold og strategier for håndtering av romlig endring (...) Selvbevisste kollektive anstrengelser for å gjenoppfinne (...) et bredere territorium og oversette resultatet til prioriteringer for området (...)»*  
(Albrechts og Balducci, 2013, s. 18 (egen oversettelse)).

Albrechts og Balducci (2013) peker på at denne definisjonen kan tolkes som at en strategisk plan er en mulighet som venter på kollektiv handling, og som aggregerer meninger og fører til kompromisser. Gjennom dette peker Albrechts og Balducci (2013) på at strategiske planer kan ha en evne til å produsere handlingsrammer og tolkende bilder som kan mobilisere aktører til handling. I denne forståelsen er rammer måten aktører ser situasjoner, utfordring eller muligheter på (Albrechts og Balducci (2013). Definisjonen har også et fokus på romlige aspekter, og de vektlegger at et romlig fokus kan føre til en effektiv måte å integrere ulike økonomiske, miljømessige, kulturelle, sosial og politiske agendaer (Albrechts og Balducci, 2013). Rom forstås i denne sammenhengen relasjonelt. Relasjonelt rom er ifølge Cresswell (2013, s. 280) *«En oppfatning av rommet som et produkt av forholdet mellom objekter. Rommet oppstår samtidig med objektene (...)»*. Albrechts og Balducci (2013) videre på at strategisk planlegging innebærer en bred langsiktig visjon, og at strategisk planlegging ofte er handlings- prosjektrettet. Det kan også nevnes at Albrechts og Balducci (2013) mener at strategisk planlegging er planlegging for ustabile eller endrende miljøer.

Albrechts (2004) peker på at strategisk planlegging er knyttet til et behov om å planlegge effektivt og fremtidsrettet når framtiden i seg selv er usikker, som kan innebære demografiske endringer, skiftende verdier eller en volatil økonomi. Videre definerer Albrechts (2004) strategiske planer som et rammeverk for handling, og setter strategiske planer som en direkte motsetning til det han kaller prosjektplanlegging, som er blåkopiplaner som danner klare

instruksjoner for handling. Videre peker Albrechts (2004) på at strategisk planlegginger har et fokus på et begrenset antall sentrale problemområder og utformer realistiske langtidsvisioner eller perspektiver og strategier. Videre handler også strategisk planlegging i Albrechts (2004) forståelse om prosess, design og mobilisering. Albrechts (2004) forståelse av strategisk planlegging virker dermed å legge til rette for fleksibilitet i planlegging, spesielt når han omtaler strategiske planer som en direkte motsetning til blåkopiplaner. Dette understøttes av Mäntysalo (2013) som påpeker at strategisk planlegging bør kjennetegnes ved fleksibilitet og et fokus på muligheter. Mäntysalo (2013) påpeker også et problem vedrørende strategisk planlegging; i motsetning til det som kan tolkes som et lovmessig planleggingssystem (statutory planning) etter pbl. (2008), kan et mer uformelt og fleksibelt strategisk plansystem kunne utgjøre et legitimitetsproblem. Mäntysalos (2013) påstand om at strategisk planlegging vil kunne utgjøre et legitimitetsproblem, underbygges videre av Røiseland og Vabo (2013, s. 116) som peker på en form for legitimitet som de kaller for «*legal-rasjonell autoritet*» og denne formen for legitimitet bygger på rettsstats prinsipper og faste byråkratiske prosedyrer på hvordan saker blir behandlet, for eksempel at vedtak skal være hjemlet i lov eller at saksbehandling er basert på skriftlighet. Etter pbl. (2008) er det eneste regionale strategidokumentet som er hjemlet i lov regional planstrategi. Pbl. (2008, §7-2) peker blant annet på «*Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen*». Regional planstrategi vil derfor ha en legal-rasjonell autoritet. Røiseland og Vabo (2019, s. 116) definerer legitimitet som: «*Hengivenhet til staten på det normative og moralske plan*». Dette innebærer at borgere eller andre aktører er villige til å akseptere offentlige beslutninger og handlinger, og legitimitet beskrives som en «*langvarig tillit*» (Røiseland og Vabo (2019, s. 116). Albrechts og Balducci (2013) kommer med en påstand som peker mot Mäntysalos (2013) påstand om at strategisk planlegging kan ha et legitimitetsproblem. De peker på strategisk planlegging verdsetter potensielle fordeler ved å arbeide med mange og ofte ulike aktører, og med dette søker etter kompromisser eller aggregering av preferanser. De peker videre på at en slik samarbeidsproduksjon eller medvirkning innebærer at aktørene er gjensidig avhengige og har grunn til å engasjere seg med hverandre. Dette kan derfor føre til en form for legitimitet i strategisk planlegging (Albrechts og Balducci, 2013). Hanssen et.al. (2018) peker på at kommune ikke nødvendigvis legger regional planlegging til grunn for sin planlegging. Strategisk planlegging på regionalt nivå vil per definisjon være en form for regional planlegging, og det burde derfor undersøkes om regionale strategidokumenter legges til grunn for kommunal planlegging, eller om de mangler legitimitet.

Albrechts og Balducci (2013) peker videre på at strategisk planlegging kan være komplementært til tradisjonell eller konvensjonell planlegging. De peker her på flere situasjoner hvor det kan være behov for å supplere en regulativ og byråkratisk tilnærming til planlegging med en mer strategisk tilnærming. Dette kan blant annet omfatte at det oppstår nye problemstillinger eller nye agendaer, som for eksempel oppmerksomhet mot miljøspørsmål eller sosiale spørsmål (Albrechts og Balducci (2013). KMD (2019) legger et spesielt fokus på spørsmål om bærekraft, både miljømessig og sosialt, og påpeker at *«Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål (...) skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer (...) Det er derfor viktig at bærekraftmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen»* (KMD, 2019, s. 3). Dette peker med andre ord på at det kan være et behov for å komplementere en byråkratisk og regulativ samfunns- og arealplanleggingen med strategisk planlegging på spørsmål som berører sosial og miljømessig bærekraft. Videre peker på Albrechts og Balducci (2013) på at tradisjonelle tilnærminger ikke alltid passer godt til å håndtere problemer og utfordringer som regioner står ovenfor.

Strategisk planlegging kan med andre ord sees ut ifra flere forskjellige perspektiver. Johnsen (2016) peker blant annet på at strategier i offentlig kontekst handler om en systematisk bruk av offentlige ressurser og makt for å oppnå mål. Dette står i kontrast til Albrechts og Balducci (2013) som peker på strategisk planlegging som en mulighet som venter på kollektiv handling og har en evne til å mobilisere aktører til handling. Denne forståelsen kan knyttes nært opp mot medvirkning. Medvirkning defineres av Ringholm og Hanssen (2018, s. 192) som: *«Borgernes deltakelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og/eller synspunkter inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutningene som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg»*. I denne konteksten er det allikevel ikke bare borgere som kan delta, og for å få en passende definisjon på medvirkning i konteksten av denne oppgaven bør borgere i definisjonen byttes ut med aktører. Aktører kan i denne konteksten kan både bety borgere, men også andre aktører, som interesseorganisasjoner, kommuner eller stat (m.fl.). Albrechts og Balduccis (2013) forståelse av strategisk planlegging som utforsket i de tidligere avsnittene, virker å legge stor vekt på medvirkning i strategisk planlegging. Det er også i avsnittene over pekt på at strategisk planlegging innebærer en bred og langsiktig visjon, og er tett knyttet opp mot et behov for å planlegge fremtidsrettet i en usikker framtid. Videre skal også strategiske planer være et rammeverk for handling og at man ved bruk av strategisk planlegging kan legge til rette for fleksibilitet i

planleggingen. Strategisk planlegging vil i denne oppgaven forsås som en langsiktig form for planlegging som legger til rette for fleksibilitet og medvirkning, og som skaper et rammeverk for handling.

## **2.2 Konvensjonell planlegging på regionalt folkevalgt nivå**

I kapittel 2.1 var det flere henvisninger til andre former for planer enn strategisk planlegging. Albrechts og Balducci (2013) pekte for eksempel på at strategisk planlegging kan være komplementært til tradisjonell eller konvensjonell planlegging. Albrechts (2004) pekte på at strategiske planer er en direkte motsetning til prosjektplanlegging eller blåkopiplaner. Det ble også pekt på en regulativ og byråkratisk tilnærming til planlegging, og at det kan være behov for å komplementere denne regulative og byråkratiske samfunns- og arealplanlegging med strategisk planlegging på visse spørsmål. Dette avsnittet vil gå igjennom hva jeg i denne oppgaven legger i begrepet konvensjonell eller tradisjonell planlegging.

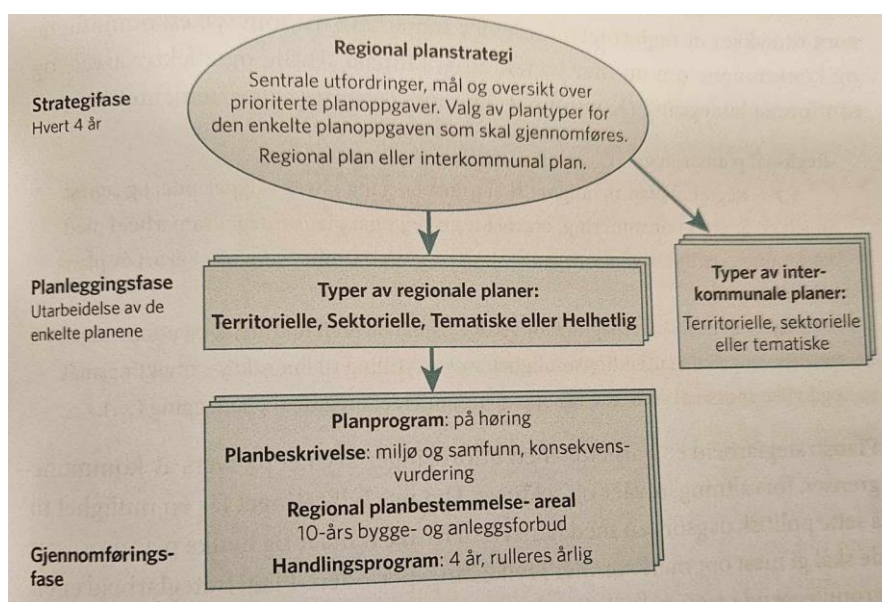
Mäntysalo (2013, s. 51) peker på det han kaller for «*statutory planning*». Dette kan tolkes som en form for lovmessig planlegging, eller planprosesser som er hjemlet i lov. Mäntysalo (2013) peker på at disse planprosessene eller planene er rigide, hierarkiske og regulatoriske, og at disse prosessene gir en viss garanti for planprosessene er inkluderende og upartiske. Dette fører ifølge Mäntysalo (2013) til en infrastruktur for legitimitet i planlegging som er hjemlet i lov, noe som det i forrige del ble påpekt at strategisk planlegging kan mangle. Han peker med dette på at strategisk planlegging og lovmessig planlegging skiller seg i den forstand at lovmessig planlegging er regulativt, hierarkiske og rigide samtidig som de sikrer en form for legitimitet, og at strategisk planlegging leder til en «*illegitim fleksibilitet*» (Mäntysalo, 2013, s. 51).

Forståelsen av denne konvensjonelle, tradisjonelle eller lovmessige planleggingen tolkes i denne oppgaven som planlegging etter pbl. (2008). Videre handler denne masteroppgaven om planlegging på regionalt nivå. Ifølge Higdem og Hagen (2018) er regional planlegging en betegnelse på ulike typer planlegging på overkommunalt og undernasjonalt nivå. Det er fylkene som er regionale planmyndigheter og deres oppgaver og myndighet og den regionale planleggingen henger tett sammen (Higdem og Hagen, 2018). Higdem og Hagen (2018) peker også på at den regionale planleggingsaktiviteten har utspring fra pbl. (2008), og peker på paragraf 3-4:

*«Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Regional planmyndighet har*

*ansvaret for ledelsen og arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse (...) Fylkestinget er regional planmyndighet» (pbl. 2008, §3-4).*

Higdem og Hagen (2018) peker på at regional planlegging skal være samordnede og koordinerende og med dette bidra til en helhetlig samfunnsutvikling. Higdem og Hagen (2018) påpeker også at det regionale plansystemet består av tre deler: regional planstrategi, regional plan og handlingsprogram. Plansystemet på regionalt folkevalgt nivå, kan overordnet skisseres opp i Figur 1:



Figur 1: Plansystemet på regionalt folkevalgt nivå (Higdem og Hagen, 2018, s. 89).

Fra figur 1, kan man omtale regional planstrategi som det øverste dokumentet i det regionale plansystemet. Dokumentet er hjemlet i lov, blant annet i pbl. (2008, §7-1): «Regional planmyndighet skal minst én gang hver valgperiode (...) utarbeide en regional planstrategi (...) Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk (...) vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål (...)». Higdem og Hagen (2018) peker på at fylkeskommunen skal invitere kommuner, statlige organer og andre aktører til et forpliktende samarbeid om planstrategien. Det pekes også på at den regionale planstrategien skal inneholde en liste over hvilke planer som skal utarbeides og hvilken plantype eller planform som skal benyttes. Som tidligere nevnt legger også pbl. (2008, §7-2) på at statlige og regionale organer samt kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for planarbeid i regionen. Regional planstrategi er altså hjemlet i lov, som peker mot Mäntysalos (2013) lovmessige planlegging, som er nært sammenknyttet med konvensjonell planlegging. Planstrategien kan også kobles opp mot Albrechts (2004) prosjektplanlegging.

Hvis planstrategien skal inneholde en liste over planer som skal utarbeides og hvilken plantype eller planform som skal benyttes, kan dette sees på som en form for prosjektplanlegging i Albrechts (2004) forståelse, som danner instruksjoner for handling. Regional planstrategi har også klare sammenhenger med strategisk planlegging. Ikke bare er ordet «strategi» brukt i navnet, men den regionale planstrategien skal også vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål, noe som Albrechts og Balducci (2013) peker på at står sentralt i strategisk planlegging. Albrechts og Balducci (2013) pekte også på at strategisk planlegging legger stor vekt på medvirkning, hvor strategiske planer er en mulighet som venter på kollektiv handling, og som aggregerer meninger. Pbl. (2008, §7-1) understreker at: «*Regional planmyndighet skal (...) utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet*», noe som kan knyttes nært opp mot forståelsen av at strategiske planer er muligheter som venter på kollektiv handling. Videre er også fleksibilitet sentralt i strategisk planlegging og Higdem og Hagen (2018) påpeker at fleksibiliteten i det regionale plansystemet ivaretas gjennom at fylkene selv i samarbeid med andre aktører bestemmer på hvilke områder og i hvilket omfang regional planlegging gjennomføres, noe som fastsettes i regional planstrategi. Både Higdem og Hagen (2018) og Higdem og Kvalvik (2018) påpeker at den regionale planstrategien er den eneste delen av det regionale plansystemet som er lovpålagt, selv om regional plan og planprogram og handlingsprogram nevnes spesifikt i pbl.: «*Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien (...)* (pbl, 2008, §8-1), «*Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlige planlegging og virksomheten i regionen*» (pbl, 2008, §8-2), «*For alle regionale planer (...) skal det (...) utarbeides et planprogram for planarbeidet*» (pbl, 2008, §4-1), «*Som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram*» (pbl, 2008, §8-1). Her tolkes dette i den forstand at regionale planer *kun* utarbeides dersom den regionale planstrategien påpeker at dette skal gjøres. Dette gir teoretisk fylkeskommunene muligheten til å *ikke* utvikle regionale planer, handlingsprogram eller planprogram. Dette gir fylkeskommunene mye fleksibilitet i planleggingen, og støtter opp om at regional planstrategi er en form for strategisk planlegging, og ikke en konvensjonell form for planlegging. Det understrekes her allikevel at begge fylkeskommunene som utforskes i denne masteroppgaven, har utviklet regionale planer. Det er med andre ord momenter som tyder på at regional planstrategi både faller inn under den konvensjonelle planleggingen og den strategiske planleggingen. Dette understøttes av Higdem og Hagen (2018) som påpeker at regional

planstrategi har utviklet seg til en hybrid form mellom strategi og plan. Higdem og Kvalvik (2018) støtter også denne rasjonaliteten og påpeker at regional planstrategi er en strategi for innretning og prioriteringer, samtidig som den beveger seg i retning av å være et plandokument.

Som tidligere nevnt kan regional planstrategi peke på et behov for utarbeidelsen av regionale planer. Når regionale planstrategier peker på at regionale planer skal utarbeides, følger disse planene Albrechts og Balduccis (2013) forståelse av konvensjonell planlegging som regulativt, hierarkisk og byråkratisk og følger direkte Mäntysalos (2013) forståelse av «statutory planning». Når det i regional planstrategi bestemmes at regionale planer skal utarbeides, slår hierarkiske, regulative/lovmessige, og byråkratiske systemer inn, med utarbeidelsen av planprogram og handlingsprogram.

Som tidligere nevnt er regionale planer hjemlet i plb. (2008), hvor regionale planmyndigheter skal utarbeide regionale planer der dette er fastsatt i regional planstrategi og regionale planer skal også legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging i regionen (pbl, 2008, §8-1, 8-2). Dette i tillegg til at regionale planer følger faste prosedyrer, gir regionale planer legal-rasjonell autoritet. Regionale planer kan ifølge Higdem og Hagen (2018) omfatte et territorium, da som en helhetlig plan for et gitt geografisk område. De kan også krysse fylkesgrenser, og kan omhandle temaer fra bærekraft til beredskap. Regionale planer kan også være planer for fylkeskommunale virksomheter, som for eksempel opplæring eller kollektivtransport. Videre pekes det på at fylkeskommunenes planlegging skal ha et tilhørende planprogram og koblinger til økonomiplan og årsbudsjett (Higdem og Hagen 2018). At et regionale planer skal ha planprogram er hjemlet i pbl. (2008, §4-1). At regional planlegging skal ha koblinger til økonomiplan og årsbudsjett er hjemlet i kommuneloven. Kommuneloven (2018, §14-4) påpeker at «*Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i (...) regionale planer skal følges opp*». KMD (2019, s. 11) peker også på at: «*Regionale planer (...) brukes for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen (...) Planene følges opp i økonomiplanleggingen.*

Regionale planer kan også utformes som en arealplan. Dette kalles da en regional planbestemmelse, hvor fylkeskommunene kan fastsette retningslinjer for arealbruk i regionale planer som skal ivareta regionale eller nasjonale hensyn (Higdem og Hagen, 2018). Dette er hjemlet i pbl. (2008, §8-5): «*Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til regional plan (...)*». Regional planbestemmelse gir ifølge Higdem og Hagen (2018)



regionalt folkevalgt nivå innflytelse på lokal arealplanlegging. Regional planbestemmelse skal føre til at kommunale planer og regionale planer er samkjørte og sikrer at regionale eller nasjonale løsninger vedrørende arealspørsmål blir overholdt. Planbestemmelser kan gi forbud mot byggetiltak i gitte geografiske områder. Planbestemmelser er videre gyldig i 10 år, men kan forlenges i femårsintervaller i samråd med statsforvalter og berørte kommuner. Regional planbestemmelse er juridisk bindende, og må derfor kunngjøres offentlig (Higdem og Hagen, 2018, s. 93).

I regional planlegging, er det videre noen prosesskrav som skal følges, slik som høring og offentlig ettersyn (pbl. 2008, §8-3), Planprogram (pbl. 2008, §4-1) og handlingsprogram (pbl. 2008, §8-1). Planprogram er ifølge Higdem og Hagen (2018) en plan for gjennomføring av prosessen. Dette planprogrammet skal igjennom en prosess for høring og offentlig ettersyn samtidig som oppstart av arbeid med planen varsles. Planarbeidet blir da offentlig kjent, og kan debatteres med planmyndighet (Higdem og Hagen, 2018). Et handlingsprogram skal ifølge Higdem og Hagen (2018) inneholde konkrete tiltak om hva som skal gjøres i planen, hvordan dette skal gjøres og hvordan hele planen skal gjennomføres. De påpeker også at det bør angis hvem som er ansvarlig for iverksetting av planen, samt hvordan planen finansieres i handlingsprogrammet, samt en redegjørelse for hvem som deltar i gjennomføringen av planen (Higdem og Hagen, 2008). Handlingsprogrammet ser ut til å være koblet nært opp mot Albrechts (2004) blåkopiplanlegging. Disse prosesskravene, og hjemlene i lov kan også bidra til en sterk weber legal-rasjonalitet i regional planlegging. Det vil med dette være interessant å utforske Hanssen et.al (2018) påstander om at regional planlegging ikke alltid legges til grunn for kommunal planlegging, og det dukker da opp spørsmål om fylkeskommunenes planlegging mangler legitimitet, ikke bare når det gjelder strategisk planlegging, men også regional planlegging.

### **2.3 Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå**

I følge Higdem og Hagen (2018) skal regional planlegging skal bidra til en helhetlig samfunnsutvikling. KMD (2019) peker på et ønske om å styrke den regionale samfunnsutviklerrollen. Denne delen vil gå igjennom hva som legges i begrepet samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå i denne oppgaven.

Meld. St. 5 (2019-2020) påpeker at fylkeskommunene skal ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke, og at samfunnsutvikling omhandler innsats rettet mot blant annet samferdsel, næringsutvikling og klima og miljø. Ifølge meldingen, handler den regionale

samfunnsutviklerrollen om: 1) strategisk retning til samfunnsutviklingen tilpasset regionale og lokale forhold, 2) mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, 3) samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk (Meld. St. 5 (2019-2020), s. 158). Dette som understøttes av Higdem og Hagen (2018) peker på at fylkeskommunene som regional planmyndighet, skal ha en samordnede og koordinerende oppgave. Dette understøttes igjen av Hofstad og Hanssen (2015) som peker på at samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå består av tre dimensjoner; 1) Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, 2) mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn og 3) samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Hofstad og Hanssen (2015) beskriver videre at den første dimensjonen, strategisk retning, er en forutsetning for å arbeide i de to andre dimensjonene. Hofstad og Hanssens (2015) forståelse av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå kan skisseres opp i figur 2:



Figur 2: Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå (Hofstad og Hanssen, 2015, s. 13).

Hver av de tre dimensjonene har tilhørende underpunkter (se figur 2). Under den første dimensjonen, å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, påpeker de at det er et behov for å avdekke og skape enighet om den aktuelle regions utfordringer. Dette gjøres for å skape et grunnlag for den framtidige utviklingen i regionen (Hofstad og Hanssen, 2015). Hofstad og

Hanssen (2015) viser også til at en forståelse for hvilke hovedutfordringer en region står ovenfor best dannes gjennom åpne og etablerte representative ordringer som er involverende og transparente. Videre bør fylkeskommunene også skape det Hofstad og Hanssen (2015) omtaler på som omforente mål og at fylkeskommunene skal sammenkoble preferanser og behov til ressurskontrollerende aktører og befolkningen i regionen. Det regionale folkevalgte nivået skal med dette danne et sett med felles mål, som har bred enighet for å skape en helhetlig og ønsket utvikling i regionen, noe som kan resultere i en tilpasset strategisk retning som tar hensyn til regionens utviklingsforutsetninger. Videre vil man ved å etablere mål som er forankret gjennom konsensus, forankre den valgte strategiske retningen hos relevante aktører (Hofstad og Hanssen, 2015). Hofstad og Hanssen (2015) peker også på at samfunns- og arealplanleggingen bør brukes som et verktøy for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. Videre pekes det også på at det er behov for regionale arealstrategier hvor arealspørsmål berører flere kommuner. Arealstrategiene bør her omhandle utfordringer som er grenseoverskridende, som for eksempel spørsmål som omhandler samordnet areal- og transportplanlegging, næringsutvikling, naturmangfold og klimatilpasning (Hofstad og Hanssen, 2015). Higdem og Hagen (2018) pekte på at regionale planer kan krysse fylkesgrenser, og at de da kan omhandle temaene som Hofstad og Hanssen (2015) peker på. Hofstad og Hanssen (2015) peker med andre ord på strategisk planlegging i samfunnsutviklingen på områder som berører grenseoverskridende spørsmål, og Higdem og Hagen (2018) peker på regionale planer når det kommer til spørsmål om grenseoverskridende utfordringer. Med dette er Hofstad og Hanssens (2015) forståelse av den første dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå nært sammenkoblet til strategisk planlegging. Arealspørsmål er også tett koblet mot strategisk planlegging, selv om Higdem og Hagen (2018) peker på planbestemmelser som et verktøy for regional arealplanlegging. Det vil med dette være interessant å se på om fylkeskommunene legger en strategisk tilnærming til grunn for slike spørsmål, eller en mer tradisjonell tilnærming koblet opp mot planbestemmelser.

Fra figur 2 kan vi se at den andre dimensjonen av samfunnsutviklerrollen å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, innebærer å mobilisere ressurskontrollerende aktører, å ha mobiliserende planprosesser, stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møtesteder, være en nettverksnode og ha incentivordninger som bygger opp rundt den valgte strategiske retningen (Hofstad og Hanssen, 2015). Ifølge Hofstad og Hanssen (2015) er mobiliseringen av ressurser, kompetanse og kunnskap fra både privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn en

forutsetning som er nødvendig for regional utvikling. De påpeker videre at offentlige myndigheter har et ansvar for å skape møteplasser, nettverksnoder og partnerskap som samler relevante aktører. Fylkeskommunene kan i dette tilfelle sees på som en offentlig myndighet, og de vil med dette ha en rolle som arenabyggere. Hofstad og Hanssen (2015) påpeker at det er flere grunner til at fylkeskommunene kan fylle denne dimensjonen av samfunnsutviklerrollen. De påstår blant annet at et regionalt politisk folkevalgt nivå vil ha en følsomhet for preferanser og behov hos innbyggerne, bedriftene og andre aktører i privat sektor i den aktuelle geografiske region. Dette gir gode forutsetninger for å være en kobling mellom aktører i næringsliv og offentlig forvaltning. Fylkeskommunene har også ifølge Hofstad og Hanssen (2015) en kjennskap til regionens ressurser, og har en kort vei til politiske beslutningsarenaer som gir en god mulighet til å formidle kunnskap om hvordan man kan stimulere til utvikling i regioner. Hofstad og Hanssen (2015) peker også på at fylkeskommunene har en innovativ kraft i bakgrunn av deres insentiv for å være følsomme og reagere adekvat i forhold til regionale og lokale forhold. Insentivene til fylkeskommunene for å være følsomme og responsive i sine handlinger, handler i stor grad om at de er politiske styrte organisasjoner, hvor den politiske ledelse har en gjenvalgs-motivasjon (Hofstad og Hanssen, 2015).

Den siste dimensjonen av den regionale samfunnsutviklerrollen utgjør ifølge Hofstad og Hanssen (2015) oppgaver knyttet til samordning og koordinering av offentlig innsats og virkemiddelbruk. Dette omfatter å samordne sektormyndigheter og å forplikte disse. Regional planlegging skal videre ifølge Hofstad og Hanssen (2015) være et retningsgivende verktøy for en samordnet innsats av virkemiddelbruk fra ulike offentlige aktører, og være et bindeledd mellom ulike forvaltningsnivå samt bidra til å veilede kommuner og statlige myndigheter i en regional kontekst. Fylkeskommunen har også et ansvar for å formidle erfaringer og kunnskap fra regionalt og lokalt nivå oppover til nasjonalt nivå. Det er imidlertid ikke alltid enkelt å implementere nasjonale føringer på regionalt og lokalt nivå på grunn av uklarheter og/eller motstridende interesser mellom ulike sektorpolitikker. En viktig oppgave for fylkeskommunene er derfor å avklare målkonflikter og arbeide for å få til en god samordning mellom kommuner, fylkeskommuner, statsforvalter og private aktører gjennom regional planlegging. Her spiller medvirkning en viktig rolle, og fylkeskommunen har et ansvar for å samarbeide med alle berørte parter for å sikre samordning i utformingen av den regionale planleggingen (Hofstad og Hanssen, 2015). Denne forståelsen av den tredje dimensjonen ved fylkeskommunes samfunnsutviklerrolle understøttes av Higdem og Hagens (2018) forståelse

av det regionale plansystemets ambisjoner, hvor de påpeker at regional planlegging skal ha en samordnende og koordinerende oppgave. Higdem og Hagen (2018) poengterer i likhet med Hofstad og Hanssen (2015) at den regionale planleggingen skal koble lokale og regionale utfordringer og behov, og at fylkeskommunene skal oversette og tilpasse statlig politikk til regionale forutsetninger.

## **2.4 Aktør- nettverksteori**

Aktør-nettverksteori (ANT) er en tverrfaglig forskningsorientering (Justesen (2017)), og ifølge Ravn og Demant (2017) kan ANT brukes som et begrepsapparat som kan brukes i en empirisk analyse. Ravn og Demant (2017) peker videre på at ANT ikke er en teori om relasjonen mellom ting, mennesker rom og tid, men heller er en løst formulert analysestrategi som undersøker et bredt empirisk grunnlag for å svare på forskningsspørsmålene og videre finne et svar på hvilke relasjoner aktører i nettverket har til hverandre. Justesen (2017) beskriver ulike relevante begreper som kan benyttes i analysen som; humane aktører, nonhumane aktører, nettverk og oversettelse. Ifølge Justesen (2017) kan en aktør være hva som helst som kan endre systemet. Som en følge av dette kan derfor nonhumane aktører være ting, teknologier, dokumenter eller biologisk materiale som mikrober planter eller dyr (Justesen, 2017). Fra beskrivelsen av nonhumane aktører kan humane aktører tolkes som menneskelige aktører, hvor både enkeltpersoner og organisasjoner inngår. Videre handler aktører aldri alene, og enhver aktørs identitet og handlinger kan beskrives som en konsekvens av det nettverket av relasjoner den enkelte aktør inngår i, og enhver aktør er derfor et nettverk i seg selv, fordi aktørens handlinger forutsetter forbindelser til andre aktører (Justesen, 2017). Dette leder oss til beskrivelsen av begrepet nettverk. Ifølge Justesen (2017) er nettverk i ANT perspektivet heterogent og består av både det materielle og det sosiale (humane og nonhumane aktører). Nettverk er aldri kun sosialt eller kun materielt. Videre beskriver Justesen (2017) nettverk er et analytisk begrep som hjelper forskeren med å spore forbindelser mellom aktører i en gitt situasjon. Justesen (2017) beskriver også at nettverk skapes og består av heterogene aktører som gjennom oversettelsesprosesser er koblet sammen i et midlertidig stabilt mønster, men aktørenes handlinger er også effekter av det nettverket de inngår i. Dette betyr ifølge Justesen (2017) at ethvert nettverk er en aktør og at enhver aktør også er et nettverk. Videre beskriver Justesen (2017) oversettelse eller translation som viktig i ANT. Her peker hun på at oversettelse i stor grad handler om å skape forbindelser og likhet mellom

ulike elementer, og hun peker videre på at man bør undersøke hvordan det skapes forbindelser mellom forskjellige aktører.

### **3 Forskningsspørsmål**

Arbeidet med den teoretiske delen i denne oppgaven leder til flere spørsmål som vil kunne være relevante for å besvare problemstillingen tilfredsstillende. Higdem og Hagen (2018) presenterer blant annet oppbygningen av det regionale plansystemet og det vil med dette være interessant å undersøke om de aktuelle fylkeskommunene følger denne malen. For å ekspandere på dette, peker Hofstad og Hanssen (2015) på at en sentral oppgave i fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle er å tolke nasjonale og internasjonale føringer og tilpasse disse til den regionale konteksten, og det dukker med dette opp spørsmål om dette kommer til uttrykk i det regionale plansystemet. Hanssen et.al. (2018) peker videre på at kommuner ikke nødvendigvis legger den regionale planleggingen til grunn for egen virksomhet, og dette kan tyde på et legitimitetsproblem ved den regionale planleggingen. Mäntysalo (2013) pekte spesielt på at strategisk planlegging kan støte på problemer når det gjelder legitimitet, og på den andre siden kan prosesskrav og hjemlene i lov for regional planlegging føre til en sterk legal-rasjonalitet. Med dette vil det også være interessant å utforske om både regionale strategidokumenter og regionale plandokumenter legges til grunn for kommunal planlegging. Videre peker Albrechts og Balducci (2013) på medvirkning i strategisk planlegging. Hofstad og Hanssen (2015) peker også på at medvirkning står sentralt i samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå, det vil med dette kunne være interessant å se på hvem som er med i den strategiske planleggingen i regionene, og hvilke typer aktører dette er. Higdem og Hagen (2018) peker videre på planbestemmelser som et verktøy for regional arealplanlegging, mens Hofstad og Hanssen (2015) peker på en strategisk tilnærming til grenseoverskridende arealutfordringer. Det vil her være interessant og utforske hvilken tilnærming fylkeskommunene legger til grunn, og her se tilbake på legitimitetsutfordringene knyttet til de to tilnærmingene. Hofstad og Hanssen (2015) peker også på at den første dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå er en nødvendighet for å arbeide med de to andre dimensjonene, og det vil være interessant og undersøke om dette er et faktum, og med dette undersøke hvilke av dimensjonene de aktuelle fylkeskommunene legger vekt på. I sum leder dette til følgende forskningsspørsmål som skal bidra til å belyse problemstillingen «hvordan påvirker konvensjonell og strategisk planlegging samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå»:

- 1) *Hvordan er Troms og Finnmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune plansystem satt opp?*
- 2) *Er det samsvar mellom fylkeskommunale planer og strategier og kommunale prioriteringer?*
- 3) *Legger fylkeskommunene en strategisk eller tradisjonell planmessig tilnærming til grunn for å utforme politikk?*
- 4) *Hvilke aktører deltar i den strategiske planleggingen i regionene?*
- 5) *Hvilke(n) dimensjon(er) av samfunnsutviklerrollen legger fylkeskommunene vekt på?*

## **4 Empiri og Metode**

Det empiriske grunnlaget i denne oppgaven er omfattende, og består utelukkende av tekstlige dokumenter, utgitt av både fylkeskommunene, samt et utvalg av plandokumenter fra kommuner. For å svare på problemstilling og forskningsspørsmålene vil det i tillegg være behov for to forskjellige metodiske tilnærminger av dokumentstudiene. Dokumentstudiene vil i første omgang gjennomføres som en form for innholdsanalyse. Denne metodiske tilnærmingen vil gi en bred forståelse av innholdet i de fylkeskommunale og kommunale plandokumentene. Videre vil det også være et behov for å kartlegge nettverk i den strategiske planleggingen, og det legges her opp til en ANT-inspirert analyse.

### **4.1 Empiri**

Som tidligere nevnt er det empiriske grunnlaget denne oppgaven undersøker omfattende. Den består av et utvalg fylkeskommunale og kommunale plan og strategidokumenter. Under disse plan- og strategidokumentene er det i tillegg mengder av sekundærdata. Dette kan omfatte saksfremlegg, høringer, hørings svar, mulighetsstudier eller kunnskapsgrunnlag.

Datagrnnlaget er valgt i bakgrunn av rammene som ligger rundt regional planlegging, hvor plb. (2008) står sentralt. Videre setter KMD (2019) tydelige føringer for hva som ønskes i den regionale planleggingen. Det empiriske hovedmaterialet for innholdsanalysen vises i tabell 1:

<b>Troms og Finnmark</b>	<b>Trøndelag</b>
«Se nord - Geahča davás - Katto pohjaisheen» - Regional planstrategi for Troms og Finnmark 2021-2024.	Trøndelagsplanen Regional planstrategi for fylkestingsperioden 2020-2023
Fylkesplan Troms 2014-2025	Trøndelagsplanen 2019 - 2030
RTP Troms 2022-2033	Regional plan for arealbruk 2022-2030 Bærekraftig og stedstilpasset arealpolitikk i Trøndelag
RTP Finnmark 2018-2029	Delstrategi mobilitet 2019-2023
Hydrogensone Arktis – Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark	Vegstrategi Trøndelag fylkeskommune 2023-2032
Strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028	Sånn gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling
Strategi for Næringsutvikling Finnmark 2023-2028	Verdiskapningsstrategien, regional strategi for verdiskapning i Trøndelag 2022-2025 – Med tilhørende handlingsprogram.
Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026	Økonomiplan 2023-2026

*Tabell 1: Fylkeskommunale plan og strategidokumenter*

I tabell 1 er de ulike dokumentene grovt sortert inn i plan- og strategidokumenter for Troms og Finnmark og Trøndelag fylkeskommune. For bedre oversikt over de forskjellige plantypene, kan datamaterialet for de respektive fylkeskommunene sorteres inn i strategidokumenter og plandokumenter, som er skissert opp i tabell 2:



<b>TFFK</b>		<b>TFK</b>	
<b>Plandokumenter</b>	<b>Strategidokumenter</b>	<b>Plandokumenter</b>	<b>Strategidokumenter</b>
Fylkesplan Troms 2014-2025	«Se nord - Geahča davás - Katto pohjaisheen» - Regional planstrategi for Troms og Finnmark 2021-2024.	Trøndelagsplanen 2019 - 2030	Trøndelagsplanen Regional planstrategi for fylkestingsperioden 2020-2023
RTP Troms 2022-2033	Hydrogensone Arktis – Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark	Regional plan for arealbruk 2022-2030 Bærekraftig og stedstilpasset arealpolitikk i Trøndelag	Delstrategi mobilitet 2019-2023
RTP Finnmark 2018-2029	Strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028	Økonomiplan 2023-2026	Vegstrategi Trøndelag fylkeskommune 2023-2032
Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026	Strategi for Næringsutvikling Finnmark 2023-2028		Sånn gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling
			Verdiskapningsstrategien, regional strategi for verdiskapning i Trøndelag 2022-2025 – Med tilhørende handlingsprogram.

Tabell 2: Dokumentdata sortert på plan- og strategidokumenter i fylkeskommunene

Fra innledningen pekte Hanssen et.al. (2018) på at kommunene ikke nødvendigvis legger regional planlegging til grunn for sin egen virksomhet. Dette ble i teorikapittelet koblet opp mot en mulig mangel på legitimitet i regional planlegging, som ledet videre til forskningsspørsmål om det er samsvar mellom fylkeskommunale planer og strategier og kommunal planleggingspraksis. For å undersøke dette, vil det trenge empiri fra den kommunale planleggingsvirksomheten. Hanssen et.al. (2018) påpeker at kommunestørrelse spiller en viss rolle i om den regionale planleggingen blir lagt til grunn for kommunal planvirksomhet. Utvalgsriterie for analysen er at kommuneplanens samfunnsdel (KPS) for de aktuelle kommunene er vedtatt etter at regional planstrategi er vedtatt, da det ikke kan forventes at gjeldene regionale planstrategier følges i kommuneplanens samfunnsdel dersom samfunnsdelen er vedtatt før regional planstrategi trådte i kraft. I analysen vil derfor kommuneplanens samfunnsdel for Tjeldsund kommune, Karasjok kommune, Nesseby kommune og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel i Alta kommune være empirisk grunnlag for Troms og Finnmark. De samme kriteriene gjelder for fylkeskommune strategi og plandokumenter. For at disse skal være førende for kommunene bør disse være vedtatt før kommuneplanens samfunnsdel i de ulike kommunene. Tabellen under lister opp når den regionale planstrategien for Troms og Finnmark ble vedtatt, samt de ulike regionale strategiene, planene og de ulike kommuneplanenes samfunnsdel ble vedtatt, og om disse kan analyseres opp mot hverandre. Områdene merket med grønt kan analyseres opp mot hverandre, og områder merket rødt vil ikke kunne analyseres opp mot hverandre. Regional transportplan for Finnmark er gjeldene kun for finnmarksregionen, og det vil derfor ikke være hensiktsmessig å analysere denne planen opp mot kommuner i Troms. Det samme gjelder strategi for næringsutvikling i Finnmark. Det samme gjelder for strategi for næringsutvikling Troms, og regional transportplan for Troms, som ikke vil være hensiktsmessige å analysere opp mot kommuner i Finnmark.

Regional planstrategi Vedtatt 16.06.2021	Planprogram kommuneplanens samfunnsdel Alta kommune Vedtatt: 20.06.2023	Kommuneplanens samfunnsdel Tjeldsund kommune Vedtatt: 30.03.2022	Kommuneplanens samfunnsdel Karasjok kommune Vedtatt: 15.12.2022	Kommuneplanens samfunnsdel Nesseby kommune Vedtatt: 14.12.2021
Strategi for Næringsutvikling i Finnmark Vedtatt 14.03.2023				
Strategi for Næringsutvikling Troms Vedtatt:14.03.2023				
Hydrogensone Arktis Vedtatt: 19.10.2021				
Regional TransportplanTroms Vedtatt:18.11.2022				
Regional Transportplan Finnmark. Vedtatt: 31.05.2018				
Fylkesplan Troms (2015).				

Tabell 3: Empirigrunnlag forskningsspørsmål 2 for Troms og Finnmark

For Trøndelag gjelder de samme kriteriene som for Troms og Finnmark. Aktuelle planer som er gjenstand for analyse, er listet opp i tabellen under.

Regional Planstrategi Trøndelag fylkeskommune Vedtatt: 17.06.2020	Kommuneplanens samfunnsdel Trondheim kommune Vedtatt: 17.11.2022	Kommuneplanens samfunnsdel Steinkjer kommune Vedtatt: 27.10.2021	Kommuneplanens samfunnsdel Nærøysund kommune Vedtatt: 14.06.2021	Kommuneplanens samfunnsdel Orkland kommune Vedtatt: 28.10.2020
Regional plan For arealbruk Vedtatt: 09.03.2022				
Trøndelagsplanen 2019-2030 Vedtatt: 12.12.2018				
Delstrategi Mobilitet Vedtatt: 2019				
Trøndelags strategi For klimaomstilling Vedtatt: 14.10.2020				
Vegstrategi: Vedtatt: 2023				
Verdiskapningsstrategi Vedtatt: 15.12.2021				

Tabell 4: Empirigrunnlag forskningsspørsmål 2 for Trøndelag

## 4.2 Metode

Det metodiske hovedgrunnlaget som er valgt i denne oppgaven er en form for innholdsanalyse og en ANT-inspirert analyse. Begge disse analysene utforskers ut ifra *dokumenter* og kan derfor sees på som dokumentanalyser. Innholdsanalyse er valgt som metode, fordi det empiriske grunnlaget er stort, både med tanke på antall dokumenter og lengden på dokumentene, samtidig som det er et behov for å dykke dypere inn i empirien. Ifølge Bratberg (2021) er innholdsanalyser analyser som sammenfatter tekstinhold systematisk, og kan forstås som sammenfatning og beskrivelse av innholdet i en tekst. Diskurser vil også være en del av innholdsanalysen, og Bratberg (2021) viser til at diskurser bør forstås som struktur som gir tekst mening og setter rammer for avsender og mottager som videre gir et grunnlag for handling.

Både den innholdsanalysen og den ANT-inspirerte analysen benytter dokumenter som kilde for analyse. Ifølge Thagaard (2018) kan dokumenter beskrives som alle skriftlige kilder som er tilgjengelige for analyser, og i dette tilfellet bygger det empiriske materialet på offentlige publiserte dokumenter som er tilgjengelig for alle. Videre presiserer Thagaard (2018) at man i dokumentanalyser må vurdere dokumentenes relevans, autentisitet og troverdighet.

Vedrørende relevans peker Thagaard (2018) på at det må vurderes hvor relevante kildene er i forhold til problemstillingen. Om autentisitet pekes det på at dokumentene skal ansees som ekte og om man kan stole på opphavet til dokumentene. Troverdighet går inn på om man kan ha tillitt til om informasjonen dokumentene gir oss (Thagaard, 2018). Opphavet til alle dokumentene er offentlige organisasjoner og institusjoner, og er hentet direkte fra de offentlige institusjonenes offisielle kanaler. Jeg har derfor vurdert det slik at alle de empiriske kildene som benyttes i analysen er autentiske. Troverdigheten til dokumentene er av en mer subjektiv karakter og knyttes mot legitimitet. Jeg som forsker i dette prosjektet, vurderer både departement, fylkeskommunene og kommunene som organisasjoner som har legitim demokratisk makt og har med dette troverdighet til kildene. Vedrørende relevans, ansees alle dokumentene som benyttes i analysen som relevante for å svare på problemstillingen.

Forskningsspørsmålene som presentert tidligere vil bidra til å hjelpe å besvare problemstillingen, men alle dokumentene som er presentert vil ikke være like relevante for hvert av forskningsspørsmålene. De neste delkapitlene vil gå ytterligere inn i de metodiske tilnærmingene.

### 4.2.1 Innholdsanalyse

Som nevnt i avsnittet over er den ene metodiske tilnærmingen som er valgt en form for innholdsanalyse, som er en tekstanalyse. Ifølge Bratberg (2021) handler tekstanalyser om å se på tekster som datamateriale. Utgangspunktet for analyse er selve tekstene i deres nåværende form (Bratberg, 2021). I dette tilfellet vil innholdet i plandokumentene klassifiseres i en matrise, som svarer på en rekke spørsmål knyttet til hva jeg ønsker å utforske. Hensikten med innholdsanalyser er ifølge Bratberg (2021, s. 120) «Å gi en konsentrert gjengivelse av innholdet i et tekstmateriale». Analysen legger i første omgang det faktiske observerbare og konkrete innholdet i teksten til grunn for analysen, noe som gir mindre rom for å tolke innholdet (Bratberg, 2021). For å svare tilfredsstillende på forskningsspørsmålene, er det også en mulighet for at man må gå utover det faktiske innholdet i dokumentene, og se på *diskursene* i teksten. Bratberg (2021) viser til at man i diskursanalyser ser på hvordan kollektive forestillinger skapes, opprettholdes og speiles gjennom språk, og at analysemetoden skal gi innsikt i fortellingene som ligger til grunn for teksten. I denne oppgaven vil det ikke gjennomføres en konkret diskursanalyse, men språket som blir benyttet i dokumentene må undersøkes, og det vil da bli foretatt en innholdsanalyse som også trekker med diskurser. Det vil i denne oppgaven manifestere seg ved blant annet bruk av *nodalpunkter*. Nodalpunkter er ifølge Bratberg (2021) analytiske størrelser som ikke vil gjenfinnes som bestemte ord i en tekst, og nodalpunktene blir derfor begreper med ideinnhold som sammenfatter og strukturerer argumentasjonen i en tekst. Det vil her defineres tre forskjellige nodalpunkter som forsøker å sammenfatte hver av dimensjonene ved samfunnsutviklerrollen. For den første dimensjonen av samfunnsutviklerrollen, å gi strategisk retning, er nodalpunktet *veiviser* valgt, for å omfavne at fylkeskommunene skal avdekke å skape konsensus om regionens utfordringer, etablere mål og velge strategisk retning for utviklingen. For den andre dimensjonen, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, er nodalpunktet *medvirkning* valgt, da denne analytiske størrelsen omfavner store deler av dimensjonen. For den tredje dimensjonen av samfunnsutviklerrollen, samordning og koordinering av offentlig innsats og virkemiddelbruk, er nodalpunktet *samkjøring* valgt, også grunnet at denne størrelsen omfavner store deler av dimensjonen. Mer detaljerte forklaringer for disse nodalpunktene og hvorfor de er valgt finnes i kapittel 5.8.

Tilbake til den konkrete innholdsanalysen, så vil denne utformes med inspirasjon fra MARPORs kodebok (Bratberg, 2021, s. 127), hvor ulike spørsmål vil gi instruksjoner til en matrise, inspirert av Thaagaards (2019, s. 163) komparative matriser. Bratberg (2021) viser til at mening i innholdsanalyser er konstant og observerbart, og meninger som er nedfelt i bruk av ord og formuleringer bør være konstant og det skal ikke være et særlig stort behov for tolkning av materialet. Som nevnt i avsnittet over, vil det antakelig forekomme situasjoner hvor diskursene i teksten må undersøkes, og diskurser må da også trekkes med i analysen. Videre må det ifølge Bratberg (2021) være et klart definert empirisk materiale i analysen. Det skal med dette ikke foreligge tvil om hvilket empirisk materiale som ligger til grunn for analysen, noe som er tydelig definert i delkapittel 4.2. En annen viktig grunn til at en form for kvantitativ innholdsanalyse er valgt som metodisk tilnærming er at det ifølge Bratberg (2021) tekster kan analyseres hver for seg, og kan benyttes som byggesteiner i en større analyse. Innholdsanalysen vil med dette være utgangspunktet for å analysere det empiriske materialet denne oppgaven bygger på, og siden det empiriske utvalget er forholdsvis stort, vil det være nyttig å få en overordnet oversikt over innhold i dokumentene som analyseres. Innholdsanalyser styres av klart definerte analytiske variabler, hvor det er klart definert hva som ønskes å spores (Bratberg, 2021). Ved dette peker Bratberg (2021) på at analysen er deduktiv hvor premissene for analysen kommer tydelig fram og setter klare rammer for analyse. Dette gjøres i denne oppgaven, med å stille ulike spørsmål som besvares og forklares, og kulminerer i en matrise for oversiktighet.

#### **4.2.2 ANT-inspirert analyse**

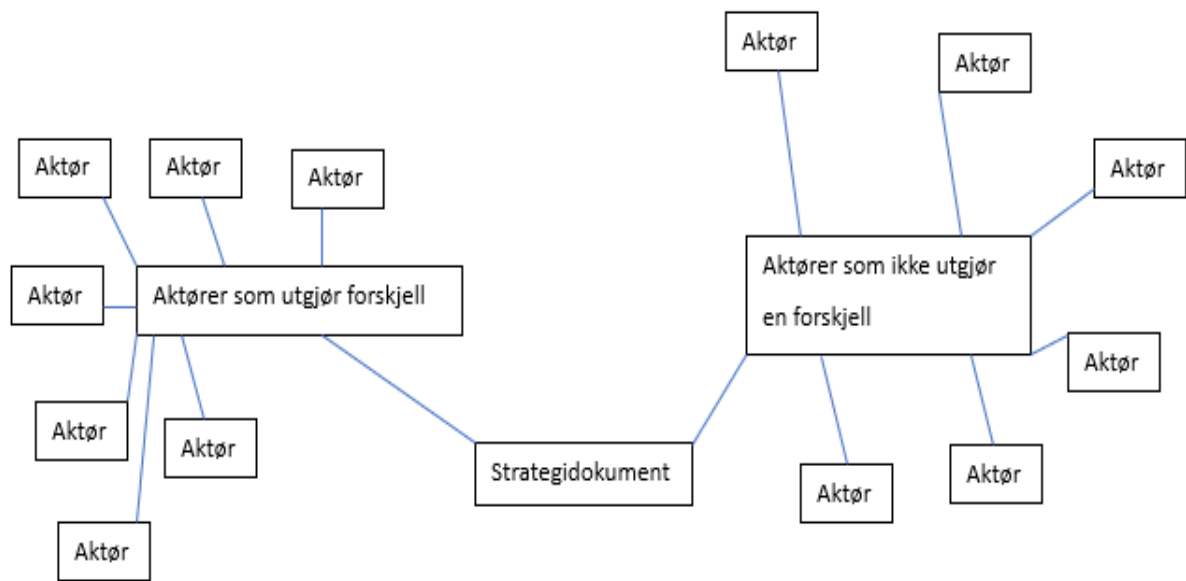
For å svare på forskningsspørsmålet om hvilke aktører som deltar i den strategiske planleggingen i regionene, kan det være nyttig å utføre en analyse som baserer seg på aktørnettverksteori. Det vil her være naturlig å se på både nonhumane og humane aktører for å kartlegge nettverket rundt den strategiske planleggingen i regionen. Noen begrensinger vil her inngå for ikke å trekke trådene for langt ut. Teoretisk vil det være mulig å trekke trådene i nettverkene uendelig, i og med at enhver aktør er et nettverk og ethvert nettverk er en aktør. Konkret vil dette gjøres ved å trekke tråder fra konkrete strategidokumenter ut til ulike aktører for å se hvem som deltar i den strategiske planleggingen i Troms og Finnmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune. Dette gjøres ved å lage skisser med inspirasjon hentet fra Ravn og Demants (2017, s. 405) «*oversikt over de virkningfulde aktører*

*i det aktør-netværk, Laus og Kristoffer beskriver» (Figur 3). Skissene vil videre åpne opp for tolkning av hvem som faktisk deltar i planprosessene. Når det kommer til translasjon eller oversettelse gjør jeg dette nokså enkelt, ved å kartlegge hvilke ulike aktører som har deltatt i medvirkningsprosessene i den strategiske planleggingen i regionene. Fra dette kan vi også tilsynelatende avdekke hvilke aktører som har makt. Som tidligere nevnt er ANT et begrepsapparat som kan benyttes i empiriske analyser. Justesen (2017) peker på at dette begrepsapparatet kan oversettes til flere analyseprinsipper som kan inspirere det konkrete empiriske analysen. De ulike prinsippene hun legger fram, og som vil bli benyttet i denne konkrete analysen er følgende:*

- 1) Det analytiske arbeidet er basert på ett premiss om at egenskaper er en konsekvens av relasjoner, og det analytiske fokuset retter seg mot å kartlegge relasjonene mellom ulike aktører. En aktør må være synlig og etterlate seg et konkret spor som kan identifiseres i det empiriske materialet (Justesen, 2017).
- 2) Hvem eller hva som utgjør en forskjell i den strategiske planleggingen i fylkeskommunene vurderes kun etter faktiske observasjoner og data (Justesen, 2017).

Dette resulterer i en mal som benyttes i analysen (Figur 4). Gjennom å bruke denne malen kartlegges hvilke aktører som faktisk (direkte eller indirekte) deltar i strategiplanleggingen. Det skilles ikke på nonhumane og humane aktører, dvs. at eksempelvis FNs bærekraftsmål vil bli behandlet på lik linje med f.eks. departementer. Aktørene deles videre inn i to kategorier: 1) aktører som utgjør en direkte forskjell i strategidokumentene, og 2) aktører som ikke utgjør en direkte forskjell i strategidokumentene. Ved å utføre analysen på denne måten, får man et overblikk over alle aktører som har vært delaktige i den strategiske planleggingen, og man identifiserer aktører som tilsynelatende har hatt makt i prosessene.





Figur 3: Mal for ANT-inspirert analyse

### 4.3 Reliabilitet og Validitet

For å vurdere forskning peker Thagaard (2018) på to viktige begreper: Validitet og reliabilitet. Begrepet reliabilitet har ifølge opphav i kvantitativ forskning, og viser til om en annen forsker som anvender de samme metodene vil komme fram til de samme svarene. Begrepet er derfor koblet nært opp mot etterprøvnbarhet, som vil si at resultatet gjentas dersom forskningsprosjektet reproduseres (Thagaard, 2018). Reliabilitet er også ifølge Thagaard (2018) knyttet opp til spørsmålet om en kritisk vurdering av forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. Videre bør også en forsker være konkret og spesifikk i beskrivelsene av fremgangsmåtene som er benyttet, og man kan styrke reliabiliteten ved å gjøre forskningsprosessen transparent (Thagaard, 2018). Validitet sikter seg inn mot gyldigheten av de tolkningene som kommer fram gjennom forskningen. Validiteten kan videre styrkes ved å beskrive det teoretiske ståstedet som er grunnlaget for tolkningene som framkommer i prosjektet (Thagaard, 2018). Kort oppsummert handler reliabilitet om *etterprøvnbarhet* og validitet handler om *gyldighet*.

Ifølge Bratberg (2021) legges det stor vekt på reliabilitet i innholdsanalyser. Forskeren har i innholdsanalyser en passiv rolle i analysen av data, hvor man også er begrenset til utlevert materiale. Ved å benytte innholdsanalyse, som det legges opp til i denne oppgaven, bør derfor

etterprøvnbarheten være god. Om prosjektet reproduseres med det samme materiale og samme framgangsmåte, bør også resultatene bli de samme. Det er allikevel et visst fokus på diskurser i analysen. Å tolke diskurser bærer ifølge Bratberg (2021) preg av subjektivitet, hvor teksten kan tydes på mange måter. Tolkningen er også en prosess som ikke er helt transparent (Bratberg, 2021). Denne oppgaven forsøker å presentere framgangsmåten grundig, noe som kan styrke reliabiliteten. Innholdsanalyser er ifølge Bratberg (2021) valid dersom analysen lykkes i å måle det som det var intensjonen og måle. Videre beskrives ytre og indre validitet kriterier som bør vurderes. Den indre validiteten handler om kausalitet og den ytre validiteten handler om generalisering (Bratberg, 2021). I og med at det også vil være et vist fokus på diskurser i analysen, bør det her også nevnes at Bratberg (2021) viser til at diskurser kan anses som valid i den grad det lykkes å gi en presis gjengivelse av tolkning. Tolkningen bør også være forankret i kontekster og liknende tekster (Bratberg, 2021).

Justesen (2017) forklarer at det analytiske snittet forskeren tar i ANT-baserte analyser er et valg som kunne vært annerledes hvis det empiriske arbeidet hadde påbegynt på et annet tidspunkt eller om det hadde valgt å følge andre aktører. Videre blir det forklart at forskeren og teksten forskeren produseres også vil bli aktører som tolker materiale på en måte som kunne vært annerledes (Justesen, 2017). At forskeren og tekst er aktører, tyder på at analysens reliabilitet kan styrkes ved å forklare framgangsmåten og begrunne valgene som er tatt. Validiteten styrkes også ved å beskrive det teoretiske ståstedet analysen kommer fra.

## **5 Analyse**

I denne oppgavens analyse vil det først gjennomføres en form for innholdsanalyse. Dette er for å få oversikt over de fylkeskommunale plandokumentene, og for å belyse de ulike forskningsspørsmålene og problemstillingen. I kapittel 5.1 listes framgangsmåten opp i en form for strukturert oppskrift, med en rekke ulike spørsmål, som besvares og sammenslås til en matrise. Videre utføres en ANT-inspirert analyse med formål å kartlegge aktørene som deltar i den strategiske planleggingen i regionene. Etter dette utføres en innholdsanalyse med vekt på diskurser for å kartlegge hvordan samfunnsutviklerrollen fremtrer i fylkeskommunenes plansystem. Svarene fra analysene vil deretter kunne brukes for å besvare de ulike forskningsspørsmålene.

## 5.1 Innholdsanalyse

Det første spørsmålet som undersøkes er: «Følges lovpålagte krav i fylkeskommunenes planlegging?» Både Higdem og Hagen (2018) og Higdem og Kvalvik (2018) påpeker at den regionale planstrategien (RPS) er den eneste delen av det regionale plansystemet som er lovpålagt. Dette til tross for at regional plan, planprogram og handlingsprogram nevnes spesifikt i pbl. (2008). Dette ble tidligere tolket som at regionale planer kun utarbeides dersom den regionale planstrategien påpeker at dette skal gjøres, noe som kan gi fylkeskommunene muligheten til å ikke utvikle regionale planer, handlingsprogram eller planprogram. Dette fører til at jeg i denne analysen kun ser på om det er utarbeidet en regional planstrategi i fylkeskommunene. I dette tilfellet har begge fylkeskommunene utformet regional planstrategi. I Trøndelag fylkeskommune er det utarbeidet en regional planstrategi med navn «*Trøndelagsplanen – Regional planstrategi for fylkestingsperioden 2020-2023*». I Troms og Finnmark fylkeskommune er det utarbeidet en regional planstrategi med navn: «*Se nord - Geahča davás - Katto pohjaisheen*».

Det andre spørsmålet ser på om langsiktige mål settes for den regionale utviklingen. Pbl. (2008, §7-1) påpeker at den RPS skal ta stilling til langsiktige utviklingsmål. I *Se nord - Geahča davás - Katto pohjaisheen*, den regionale planstrategien for Troms og Finnmark fylkeskommune identifiseres det tre langsiktige utviklingsmål for Troms og Finnmark, som strekker seg mot 2032. Disse er:

1) «*Vår regions muligheter skal sees og utvikles fra nord, med basis i regionens fortrinn, mangfold, vårt nærings og arbeidsliv, innovasjon, infrastruktur og bærekraft*» (TFFK, 2021, s. 14).

2) «*Troms og Finnmark skal være regionen for samarbeid, kunnskap og kompetanse. Dette skal gi grunnlag for utvikling og vekst*» (TFFK, 2021, s. 14).

3) «*Troms og Finnmark skal være sentrum for nordområdeutviklinga og i forholdet til Russland. Herunder fokus på utvikling av samisk og kvensk språk, kultur og samfunnsliv*» (TFFK, 2021, s. 14).

Den regionale planstrategien for Trøndelag fylkeskommune refererer til fylkets fylkesplan for å identifisere langsiktige mål for den regionale utviklingen. TFK (2020) viser i sin regionale planstrategi til at Trøndelagsplanen 2019-2030 gir mål og strategisk retning for utviklingen i fylket. I regional planstrategi (Trøndelagsplanen – regional planstrategi for

fylkestingsperioden 2020-2023) identifiseres allikevel tre innsatsområder og ni prioriterte retningsmål. Innsatsområdene er 1) bolyst og livskvalitet, 2) Kompetanse, verdiskapning og naturressurser, 3) Regionale tyngdepunkt og kommunikasjoner (TFK, 2020). De langsiktige utviklingsmålene som settes er:

- 1) «I 2030 skal god livskvalitet og mangfold kjennetegne Trøndelag» (TFK, 2020, s. 10).
- 2) «I 2030 er kunst og kultur en viktig drivkraft for samfunnsutvikling i Trøndelag» (TFK, 2020, s. 10).
- 3) «I 2030 er Trøndelag best i Norge på regional samhandling» (TFK, 2020, s. 10).
- 4) «I 2030 har Trøndelag et omstillingsdyktig og framtidsrettet arbeids- og næringsliv» (TFK, 2020, s. 10).
- 5) «I 2030 er trøndersk næringsliv basert på miljøvennlig næringsutvikling og teknologi» (TFK, 2020, s. 10)
- 6) «I 2030 har Trøndelag bærekraftig produksjon av mat og bioråstoff» (TFK, 2020, s. 10).
- 7) «I 2030 har Trøndelag en bærekraftig areal- og transportkultur» (TFL. 2020, s. 10).
- 8) «I 2030 har Trøndelag et balansert utbyggings- og bosettingsmønster» (TFK, 2020, s. 10).
- 9) «I 2030 har Trøndelag et samordnet transport- og samferdselssystem» (TFK, 2020, s. 10).

Selv om det refereres til Trøndelagsplanen (fylkesplan) for utviklingsmålene som settes i Trøndelag fylkeskommune, er disse til stede i den regionale planstrategien.

Det tredje spørsmålet ser på om det er listet opp hvilke planer som skal utarbeides og hvilken plantype eller planform som skal benyttes. Dette er på bakgrunn av at Higdem og Hagen (2018) påpeker at den regionale planstrategien skal inneholde en liste over hvilke planer som skal utarbeides og hvilken planform som skal benyttes.

I den regionale planstrategien til Troms og Finnmark (TFFK, 2021) listes dette opp i kapittel 8 som omhandler planoversikt. Plan og plantype er listet opp i en matrise. I Troms og Finnmark er det identifisert 5 regionale planer med prosesskrav etter pbl. (nye). 3 regionale planer med prosesskrav etter pbl (under utarbeidelse). 13 regionale planer med prosesskrav

etter pbl (eksisterende). Dette gir totalt 21 regionale planer med prosesskrav etter pbl. I tillegg er interkommunalt samarbeid listet opp under planoversikten. Under strategier ligger det 5 regionale strategier uten prosesskrav etter pbl. (nye). Det ligger også 2 eksisterende strategier uten prosesskrav etter pbl. Dette gir totalt 7 strategier uten prosesskrav etter pbl. Det er i dette tilfellet en klart utformet liste med hvilke planer som skal utarbeides og hvilken plantype, i form av regionale strategiske planer og konvensjonelle strategiske planer. I Trøndelag fylkeskommune listes det opp 8 regionale planer, 12 regionale strategier, ett manifest, en melding, 4 interkommunale planer og en handlingsplan. Det er her også klart utformet en klar liste med hvilke planer som skal utarbeides og hvilken plantype (TFK, 2020).

Det fjerde spørsmålet utforsker om det er lagt opp til medvirkning i regional planstrategi. Her er også et krav at medvirkningen i saksgangen kommer tydelig fram. Fra Troms og Finnmark fylkeskommune sak 53/21 fra fylkestinget (15-18.06.2021) er det identifisert 46 forskjellige høringsuttalelser som gjelder regional planstrategi fra statlige aktører, regionale aktører, kommunale aktører og andre aktører (TFFK, 2021). Endringsloggen viser 4 endringer i dokumentene basert på høringsinnspill (TFFK, 2021). Videre viser TFFK (2021) til at innspill i prosessen ved utarbeidelse av regional planstrategi har vært hentet inn gjennom skriftlige tilbakemeldinger og digitale samlinger. På dialogmøter påpeker TFFK (2021) at om lag 75 aktører har deltatt, og på samlinger påpeker de at 40 deltakere var fysisk tilstede og over 200 fulgte streamingen av samlingen.

Fra Trøndelag fylkeskommune sak 81/20 fra fylkestinget (17.06.2020) er det identifisert 21 høringsinnspill som gjelder regional planstrategi fra statlige aktører, regionale aktører, kommunale aktører og andre aktører. Etter høringsrunden viser TFK (2020) til fire endringer i regional planstrategi etter høringen.

Det femte spørsmålet ser på om prosesskrav etter pbl. (2008) blir fulgt i planarbeid. Det er tidligere nevnt at det er noen prosesskrav som skal følges i regionalt planarbeid; høring og offentlig ettersyn (pbl. 2008, §8-3), planprogram (pbl. 2008, §4-1) og handlingsprogram (pbl. 2008, §8-1). I empiridelen av denne oppgaven ble det listet opp hvilke planer som er aktuelle for analyse. I Troms og Finnmark fylkeskommune er det Fylkesplan Troms 2014-2025, Regional transportplan Troms 2022-2033, Regional transportplan Finnmark 2018-2029 og budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026 som utvalget av regionale plandokumenter. I fylkesplan Troms 2014-2025 ble det varslet oppstart og offentlig ettersyn av forslag til planprogram for fylkesplan for Troms 2024 i sak 80/13, hvor det kom inn 27

høringsuttalelser, justert planprogram ble stadfestet i sak 127/13. Planutkast med handlingsprogram var på høring fra februar 2014 til mars 2014 hvor det ble avgitt 26 høringsuttalelser, og handlingsprogrammet til planen manifesterer seg som strategier under de ulike kapitlene i fylkesplanen (TFK, 2014). For Regional transportplan for Troms 2022-2033 finnes handlingsprogrammet i kapittel 8 i dokumentet (TFK 2022). Planprogram er også tilgjengelig fra Finnmark fylkeskommune. Prosesskrav er dermed fulgt for denne planen. Ifølge FFK (2014) ble planprogram for Regional transportplan for Finnmark vedtatt i 2013, fra sluttbehandlingen kommer det fram at handlingsprogram skal utarbeides årlig for fylkesveg, kollektivtransport og trafikksikkerhet (TFK, 2014). Det er ingen referanser til at Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026 har planprogram, handlingsprogram eller har vært høring og offentlig ettersyn, dette kommer fram i gjennomgang av fylkestingsak 362/22. Til informasjon refereres det til at økonomiplanen er den regionale planstrategiens handlingsprogram, og at økonomiplanen er en videreføring av planverkets handlingsprogram (TFFK, 2022).

For Trøndelag fylkeskommune er de aktuelle planene som undersøkes økonomiplan 2023-2026, regional plan for arealbruk 2022-2030 og Trøndelagsplanen 2019-2030. I økonomiplan 2023-2026, sak 87/22 og sak 55/22 kommer det ikke fram at planen har handlingsprogram, planprogram eller har vært til høring og offentlig ettersyn. For Trøndelagsplanen finnes det heller ikke referanser til at planen har vært på høring og offentlig ettersyn, har planprogram eller handlingsprogram. For regional plan for arealbruk finnes et handlingsprogram som inneholder målrettede tiltak for å følge opp intensjonene i planen (TFK, 2022). Planen har også planprogram som ble fastsatt i 2019 (TFK, 2022). Ved planprogram følger høring og offentlig ettersyn som også er i varetatt i denne planen. Alt i alt følger en av tre planer prosesskrav etter plan og bygningsloven.

Spørsmål 6 ser på om planer og strategier følges opp i fylkeskommunenes økonomiplanlegging. Som tidligere nevnt peker Higdem og Hagen (2018) på at fylkeskommunenes planlegging skal ha koblinger til økonomiplan. Videre er det hjemlet i kommuneloven (2018, §14-4) at økonomiplanen skal følge opp regionale planer. Regionale strategier er ikke nevnt i kommuneloven, men det vil være interessant og se om de fylkeskommunale strategidokumentene følges opp i økonomiplanleggingen.

For Troms og Finnmark fylkeskommune er alle dokumentene som er listet opp i empiridelen relevante for analyse. For den regionale planstrategien i Troms og Finnmark fylkeskommune

er denne tydelig fulgt opp i økonomiplanleggingen. Dette virker i stor grad å være grunnet at dette dokumentet legger føringer for planleggingen i hele organisasjonen. Regional planstrategi er nevnt 33 ganger i økonomiplanen, og det er særlig de langsiktige målene og planoppgavene som er fastsatt i regional planstrategi som følges opp i økonomiplanleggingen (TFFK, 2022). Fylkesplan Troms 2014-2025 er ikke nevnt i økonomiplanen, og det finnes ingen tegn til at denne planen følges opp i økonomiplanleggingen (TFFK, 2022). Både regional transportplan Troms og regional Transportplan Troms følges opp i økonomiplanleggingen (TFFK, 2022, s. 66, 102, 115). Hydrogensone Arktis følges også opp i økonomiplanleggingen hvor «*For å oppnå mål 3 i regional planstrategi (...) skal næring Finnmark iverksette handlingsplan for TFFKs hydrogenstrategi*» (TFFK, 2022, s. 109). Næringsstrategi Troms følges også opp i økonomiplanleggingen: «*Fylkesrådet vil styrke næringsfond Troms med 4,0 mill. kroner til oppfølging av næringsstrategi (...)*». Næringsstrategi Finnmark følges ikke opp på samme måte i økonomiplanleggingen. I sum følges to av tre regionale planer tydelig opp i økonomiplanleggingen, og tre av fire strategier følges tydelig opp i økonomiplanleggingen.

For Trøndelag fylkeskommune er også alle dokumentene som er listet opp i empiridelen relevante for analyse. Både Trøndelagsplanen (fylkesplan) og Trøndelagsplanen (regional planstrategi) følges opp i økonomiplanen (TFK, 2023, s. 1, 26, 31, 58, 92). Regional plan for arealbruk følges også opp hvor det foreslås konkret tildeling på 850 000 kroner mellom regional plan for arealbruk og verdiskapningsstrategien (TFK, 2023, s. 9). Delstrategi mobilitet nevnes ikke spesifikt i økonomiplanen. Vegstrategi Trøndelag fylkeskommune 2023-2032 følges opp i økonomiplanen (TFK, 2023, s. 95). Sånn gjør vi det – Trøndelagsstrategi for klimaomstilling følges også tydelig opp i økonomiplanen med blant annet plassering av 10 millioner i et tidligfasefond for grønne investeringer (TFK, 2023, s. 60). Verdiskapningsstrategien følges også opp i økonomiplanen ved blant annet foreslått tildeling av 850 000 kroner mellom verdiskapningsstrategien og regional plan for arealbruk (TFK, 2023, s. 9). I sum følges alle regionale planer opp i økonomiplanleggingen, og fire av fem strategier følges opp i økonomiplanleggingen

Spørsmål 7 ser på om fylkeskommunens strategier er langsiktig, og det ønskes at strategiene har en tidshorisont på 8 år eller lengre. Det er tidligere nevnt at strategisk planlegging innebærer en bred og langsiktig visjon, og at den strategiske planleggingen er tett knyttet opp mot et behov for å planlegge langsiktig. En tidshorisont på 8 år eller lengre er her valgt på bakgrunn av at det er fylkestingsvalg hvert fjerde år, og at strategiene derfor bør ha en

tidshorisont som er lengre enn to fylkestingsperioder. Siden regional planstrategi tidligere er omtalt som en hybrid planleggingsform vil disse ikke bli vektlagt her. De relevante strategiene for Troms og Finnmark fylkeskommune vil derfor være Hydrogensone Arktis, Strategi for næringsutvikling Finnmark 2023-2028 og Strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028. I Hydrogensone Arktis står det: «*Målinger gjennomføres med en nullpunktsmåling i 2021, deretter en ny måling etter endt strategiperiode (2025/2026)*» (TFFK, 2021, s. 16). Strategiperioden startet med andre ord i 2021, og ender i 2025/2026. Dette utgjør i en strategiperiode på maks 5 år. Strategi for næringsutvikling i Finnmark virker å ha en strategiperiode som strekker seg fra 2023 til 2028 (TFFK, 2023). Dette gir strategien en tidshorisont på maksimalt 7 år. Strategi for næringsutvikling i Troms strekker seg også fra 2023-2028 (TFFK, 2023). Dette gir også denne strategien en tidshorisont på maksimalt 7 år. Oppsummert er det ingen av strategiene til Troms og Finnmark fylkeskommune, som har en lang tidshorisont.

For Trøndelag fylkeskommune er de relevante strategiene som blir sett på: Sånn gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling, Delstrategi mobilitet 2019-2023, Vegstrategi Trøndelag fylkeskommune 2023-2032 og Verdiskapningsstrategien. For Trøndelags strategi for klimaomstilling står det i forordet: «*Trøndelag skal være klimanøytral innen 2030*» (TFK, 2020, s 3). Videre er årstallet 2030 nevnt hele 30 ganger i strategidokumentet og det kan derfor være rimelig å anta at strategien har en tidshorisont som strekker seg fra 2020 (år strategi ble vedtatt) til 2030, som dermed gir strategien en tidshorisont på 10 år. Når det gjelder Delstrategi mobilitet 2019-2023 er tidshorizonten angitt i dokumentets tittel, og strategien har en tidshorisont på maksimalt fem år (TFK, 2019). Vegstrategien til Trøndelag fylkeskommune, strekker seg fra 2023 til 2032 (TFK, 2023). Dette gir dermed denne strategien en tidshorisont på 10 år. Verdiskapningsstrategien har en strategiperiode som strekker seg fra 2022-2025 (TFK, 2022). Dette gir strategien en tidshorisont på maksimalt fire år. Oppsummert har to av fire strategier lang tidshorisont.

Det åttende spørsmålet ser på om overnasjonale føringer kommer til uttrykk i fylkeskommunenes plansystem, og ser på om overnasjonale føringer kommer til uttrykk i de respektive fylkeskommunenes regionale planstrategier. Det er tidligere nevnt at en sentral oppgave i fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle er å tolke internasjonale føringer og tilpasse disse til den regionale konteksten, og det vil derfor være nyttig å se på om overnasjonale føringer kommer til uttrykk i fylkeskommunenes plansystem.



For Troms og Finnmark fylkeskommune kommer FNs bærekraftsmål tydelig fram som et premiss for det regionale planarbeidet i regionen. I regional planstrategi kommer heter det at «*Premissene for det regionale planarbeidet er i første rekke FNs bærekraftsmål (...)*» (TFK, 2021, s. 6). Videre er ordet bærekraft nevnt 46 ganger i den regionale planstrategien, og ordet FN er nevnt 11 ganger i dokumentet. Kravene i Parisavtalen om det kreves kutt i klimagassutslipp med 50-55% er også nevnt i dokumentet (TFFK, 2021, s. 11). Med dette kommer overnasjonale føringer tydelig til uttrykk. I Trøndelag fylkeskommunes planstrategi heter det i innledningen at: «*I tillegg skal FNs bærekraftsmål være en del av grunnlaget for videre planlegging og i forvaltningen for øvrig*» (TFK, 2020, s. 3). Videre er ordet bærekraft nevnt 105 ganger i dokumentet, og ordet FN er nevnt 20 ganger i dokumentet. Det er med dette tydelig at overnasjonale føringer kommer til uttrykk i fylkeskommunens plansystem.

Spørsmål 9 er nokså likt spørsmål 8 og ser på om nasjonale føringer kommer til uttrykk i fylkeskommunens plansystem, I likhet med spm. 8, er en viktig rolle ved fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle å tolke nasjonale føringer og tilpasse disse til den regionale konteksten, og det vil derfor være nyttig å se på om nasjonale føringer kommer til uttrykk i fylkeskommunenes plansystem.

I Troms og Finnmarks regionale plansystem kommer det frem at dokumentet nasjonale forventinger spiller en tydelig rolle i fylkeskommunens planlegging: «*Regional planstrategi for Troms og Finnmark 2020-2023 legger nasjonale forventninger til grunn for de satsninger og prioriteringer det skal arbeides videre med gjennom regional planlegging i perioden*» (TFFK, 2021, s. 12). Videre trekker TFFK inn nasjonale klimakrav: «*(...) Nasjonale klimakrav gjør det nødvendig å ha et tydelig fokus på innovasjon (...) for å være i stand til å oppfylle forpliktelsene*» (TFFK, 2021, s. 19). Det trekkes også inn føringer for regional transportplan hvor TFFK påpeker (2021, s. 24): «*Planen settes videre i sammenheng med Nasjonal transportplan (...)*». TFFK trekker også inn nordområdemeldingen (Meld. St. 9 (2020-2021) i tilknytning langsiktig utviklingsmål 3 (TFFK, 2021). Nasjonale føringer kommer med dette til uttrykk på flere måter i den regionale planstrategien for Troms og Finnmark.

I Trøndelag fylkeskommunes regionale planstrategi kommer også nasjonale føringer tydelig fram og Trøndelag fylkeskommune refererer igjen til Trøndelagsplanen (fylkesplan): «*Trøndelagsplanen 2019-2030 samsvarer med regjeringens forventninger (...)*» (TFK, 2020, s. 6). Indirekte peker den regionale planstrategien tydelig på Meld. st. 5 (2019-2020) og

Forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 ved sitt fokus på samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå (TFK, 20220).

Denne innholdsanalysen kulminerer i tabell 5: Tabell for innholdsanalyse. Dette er en oversiktlig og forenklet fremstillingen av resultatene fra analysen, som videre kan benyttes for å besvare forskningsspørsmålene. Det understrekes at innholdsanalysen kun er en overordnet gjennomgang av dokumentene. Det bør med dette presiseres at analysen kun har gitt et overordnet blick på materialet, og at det kan finnes ytterligere koblinger eller sammenhenger som kan oppdages ved en dypere gjennomgang. Formålet med analysen var å skaffe et helhetlig overblikk over empirien oppgaven baserer seg, og være til hjelp for å svare på forskningsspørsmålene.

Spørsmål	Beskrivelse	Troms og Finnmark Fylkeskommune	Trøndelag Fylkeskommune
Følges lovpålagte krav?	Lovpålagte krav skal følges i fylkeskommunenes planlegging. RPS må være utformet i fylkeskommune	Troms og Finnmark fylkeskommune har utformet regional planstrategi	Trøndelag fylkeskommune har utformet regional planstrategi
Settes det mål for utviklingen?	Det skal settes langsiktige mål for utviklingen i regional planstrategi	Det settes tydelige langsiktige mål i regional planstrategi	Det sette tydelige langsiktige mål i regional planstrategi
Er det utarbeidet en lister med planer som skal utarbeides?	Det skal i RPS pekes på planbehovet i planperioden, og det skal utvikles en liste med hvilken plantype og planform som benyttes.	Fylkeskommunen har en tydelig og strukturert liste med planer og planform i RPS.	Liste med planer og planform finnes

Er det lagt opp til medvirkning i RPS?	Det skal legges opp til medvirkning i regional planstrategi	Det er lagt opp til medvirkning etter krav i RPS	Det er lagt opp til medvirkning etter krav i RPS
Følger regionale planer prosesskrav?	Om RPS peker på at regionale planer skal utformes skal disse også følge prosesskrav	Alle aktuelle planer unntatt økonomiplan følger prosesskrav	Økonomiplan og fylkesplan følger ikke prosesskrav
Følges planer og strategier opp i økonomiplanleggingen?	Fylkeskommunenes planlegging skal ha koblinger til økonomiplan	To av tre regionale planer følges opp, tre av fire følges opp.	Alle regionale planer følges opp og fire av fem strategier følges opp
Er fylkeskommunens strategier langsiktige?	Spørsmålet ser på om fylkeskommunale strategier har en tidshorisont på over to fulle fylkestingsperioder.	Ingen av strategiene har en tidshorisont på over 8 år.	To av fire strategier har langsiktig tidshorisont
Kommer overnasjonale føringer til uttrykk i planstrategiene?	En sentral rolle i samfunnsutviklerrollen er å tolke internasjonale føringer og oversette disse.	Kommer tydelig fram	Kommer tydelig fram
Kommer nasjonale føring til uttrykk i planstrategiene?	En sentral rolle i samfunnsutviklerrollen er å tolke nasjonale føringer og oversette disse.	Kommer tydelig fram	Kommer tydelig fram

Tabell 5: Tabell for innholdsanalyse

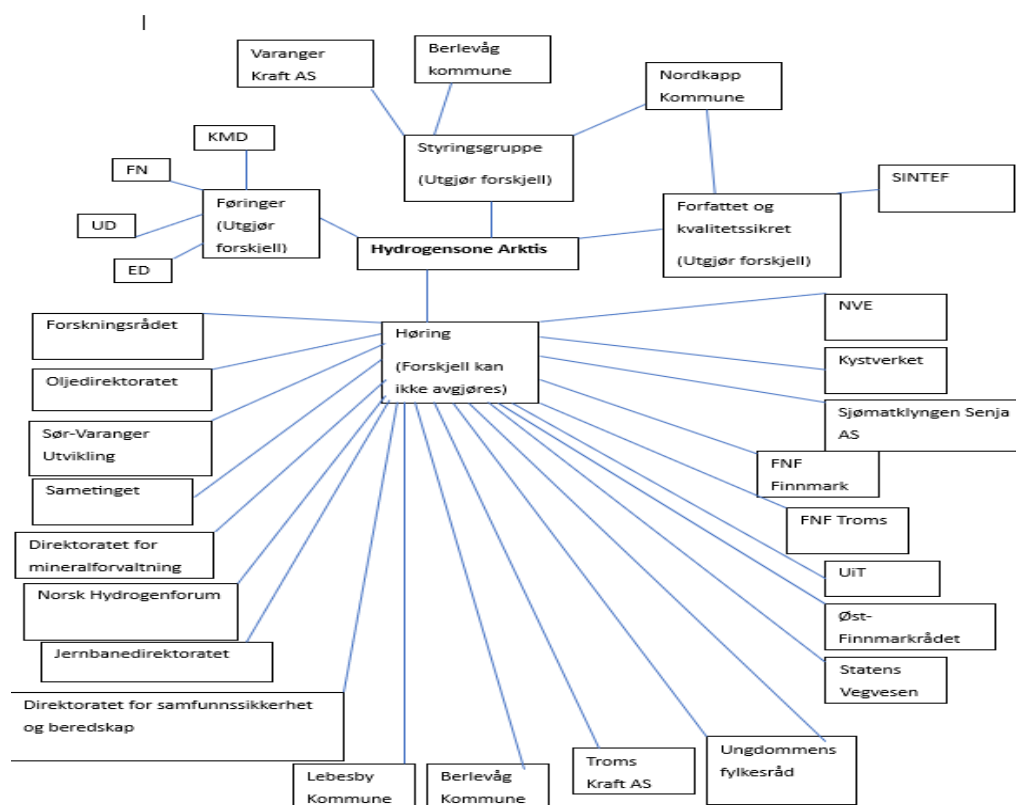
## 5.2 Nettverkene rundt strategiene

Som tidligere nevnt kan det være nyttig å utføre en analyse som baserer seg på aktør-nettverksteori for å finne ut hvem som deltar i den strategiske planleggingen. For å gjøre dette benyttes figur 4 som mal, og hvert enkelt strategidokument analysers i henhold til denne malen. Utover selve strategidokumentene må tilhørende saksdokumenter også utforskes for å få en komplett oversikt over hvem som faktisk har deltatt eller medvirket i strategidokumentene. De relevante strategidokumentene for Troms og Finnmark fylkeskommune er Hydrogensone Arktis, Strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028 og Strategi for Næringsutvikling Finnmark 2023-2028. For Trøndelag Fylkeskommune er de relevante strategidokumentene: Delstrategi mobilitet 2019-2023, Vegstrategi Trøndelag fylkeskommune 2023-2032, Sånn gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling og Verdiskapningsstrategien, regional strategi for verdiskapning i Trøndelag 2022-2025 – med tilhørende handlingsprogram. Regional planstrategi for begge fylkene er valgt bort grunnet at disse kan være å anse som hybridokumenter som ligger en plass mellom strategidokumenter og fullverdige plandokumenter.

### 5.2.1 Hydrogensone Arktis

Første strategi som er gjenstand for analyse, er Hydrogensone Arktis – Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark. Det empiriske grunnlaget for analysen av denne strategien er selve strategidokumentet, tilhørende mulighetsstudie, fagnotat og innstilling samt høringssvar. Det empiriske grunnlaget er hentet fra fylkestingssak 78/21. I vedleggende til sak 78/21 er det identifisert 20 ulike høringsuttalelser, noe som samsvarer med både saksframlegg og fagnotat. Her har to av de innkomne uttalelsene ingen merknader, disse to er NVE og oljedirektoratet. De resterende 18 høringsinnspillene er av mer substans. Ifølge fagnotateet som er vedlagt saken er mange høringsinnspillene imøtekommet, og det refereres til vedlegget «Endringslogg – Hydrogenstrategier» og at «spor endringer» er lagt inn i strategien slik at de framkommer hvilke endringer som er gjort i høringsutkastet (TFFK, 2021). Dette vedlegge finnes ikke i arkivet tilhørende sak 78/21, og det er derfor vanskelig å fastslå hvilke endringer som er gjort på bakgrunn av høringsinnspill. Kunnskapsgrunnlaget som strategien bygger på er dokumentet: *Verdikjede for hydrogen i Troms og Finnmark – Mulighetsstudie 2021*. Dette dokumentet er utarbeidet i et samarbeid bestående av Nordkapp kommune, Troms og Finnmark fylkeskommune og dokumentet er kvalitetssikret av SINTEF (TFFK, 2021). Dette tyder på at aktørene Nordkapp kommune, samt SINTEF har hatt en aktiv rolle i utviklingen av strategien. Fra selve strategien står Troms og Finnmark fylkeskommune som prosjekteier,

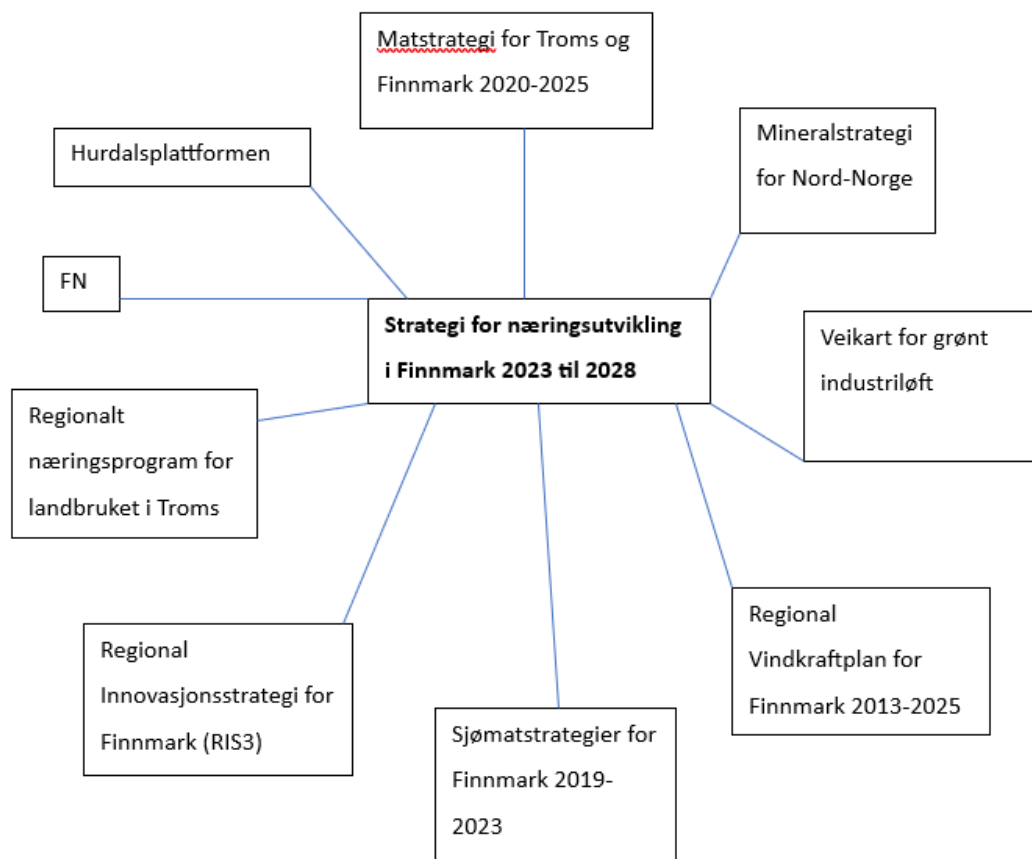
og Varanger Kraft AS, Berlevåg kommune og Nordkapp kommune har deltatt i styringsgruppen (TFFK, 2021). Dette tyder igjen på at Nordkapp kommune har hatt en aktiv rolle i utviklingen av strategien, i tillegg kan det virke som Varanger Kraft AS og Berlevåg kommune også har hatt en aktiv rolle i prosjektet. Videre beskriver fagnotatet (TFFK, 2021) at dokumentet er forankret i ulike referansepunkter. Det beskrives blant annet en forankring i FNs bærekraftsmål, Kommunal og moderniseringsdepartementet gjennom Meld. St. 6 (2018-2019), Utenriksdepartementet gjennom Meld. St. 9 (2020-2021), Energidepartementet gjennom Meld. St. 36 (2020-2021). Dette tyder på at både FN, Kommunal og moderniseringsdepartementet, Utenriksdepartementet og Energidepartementet har bidratt med dokumenter som Hydrogensone Arktis er forankret i. Dette tyder på at rammene som ligger rundt strategidokumentet har vært viktig i dokumentets utforming, og man kan anta at makten disse aktørene har, har spilt en rolle i utviklingen av strategien. Denne analysen kulminerer i figur 5: Nettverk rundt Hydrogensone Arktis – Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark.



Figur 4: Nettverk rundt Hydrogensone Arktis - Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark

## 5.2.2 Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023-2028

Neste Strategi er strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023 til 2028. Det Empiriske grunnlaget for analysen av denne strategien er selve strategidokumentet, fagnotat saksframlegg/innstilling og andre vedlegg. Det empiriske grunnlaget er hentet fra fylkesting sak 16/23. Fra fagnotatet (TFFK, 2023) framkommer det at strategier ikke har prosesskrav etter pbl. (2008) og at det derfor ikke er lagt opp til en formell høringsrunde av strategidokumentet. Videre framkommer det av fagnotatet at strategien er forankret i blant annet de eksterne aktørene FN gjennom FNs bærekraftsmål, og gjennom Hurdalsplattformen. Fra innledningen i selve strategidokumentet påpeker TFFK (2023) strategien i noen grad baserer seg på vedtatt politikk på enten nasjonalt eller regionalt nivå, og at det er gjennomført innspillseminarer med kommuner, næringshager og virkemiddelaktører. Videre har kommuner i Finnmark fått anledning til å svare på en spørreundersøkelse. Det er også gjennomført en workshop med utvalgte aktører i sentraladministrasjonen i Vadsø. Videre påpeker TFFK (2023) at sammendrag av innspillene ligger som vedlegg til strategien. Sammendragene av innspillene er derimot ikke å finne i hverken vedleggende til fylkesting sak 16/23 eller som vedlegg på fylkeskommunens offisielle nettside. Det er derfor vanskelig å kartlegge hvilke aktører som har kommet med innspill til strategien, eller hvilke aktører som har hatt reell påvirkningskraft i utformingen av strategien. Det er allikevel mulig å kartlegge non-humane aktører i form av vedleggene som er lagt til sak 16/23. Disse er Matstrategi for Troms og Finnmark 2020-2025, Regionalt næringsprogram for landbruket i Troms og Finnmark 2019-2022, Regional Innovasjonsstrategi for Finnmark (RIS3), Sjømatstrategier for Finnmark 2019-2023, Mineralstrategi for Nord-Norge, Regional Vindkraftplan for Finnmark 2013-2025 og Veikart for grønt industriløft. Dette fører til Figur 6: Nettverk rundt Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023 til 2028. Det antas her siden dokumentene er lagt til som vedlegg i sak 16/23, og at strategien baserer seg på vedtatt politikk, at dokumentene er førende for utformingen av Strategier for næringsutvikling i Finnmark 2023 til 2028.

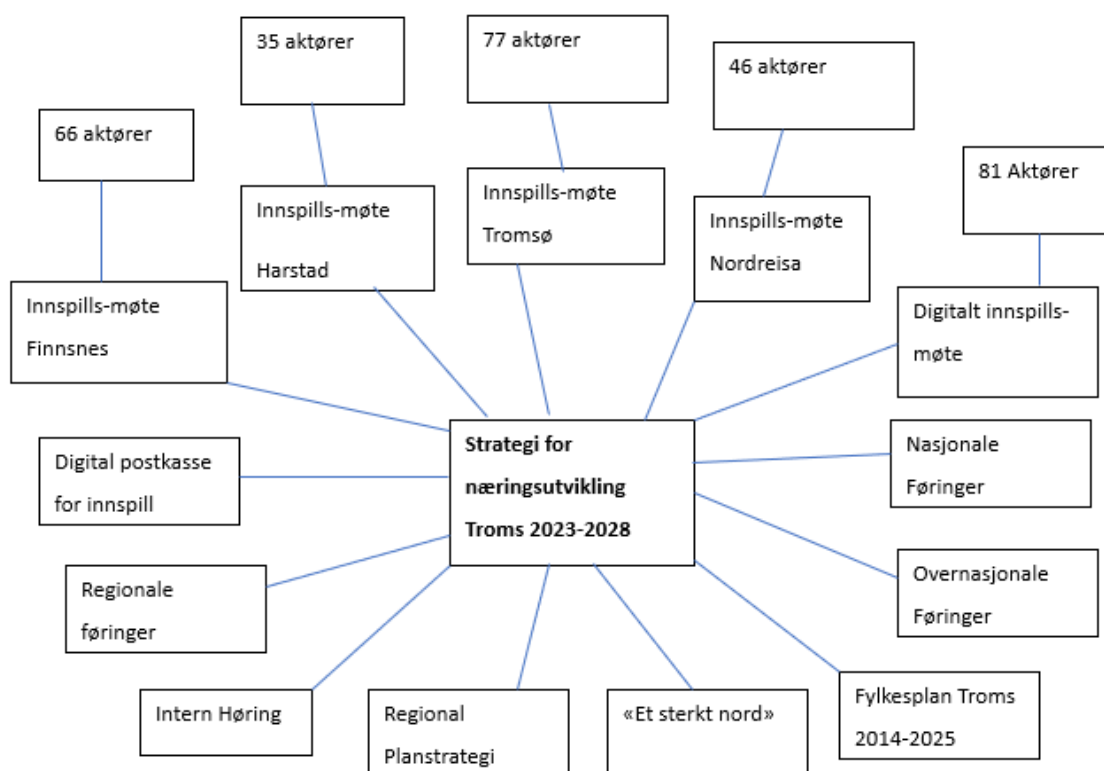


Figur 5: Nettverk Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023 til 2028

### 5.2.3 Strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028

Neste strategi som er gjenstand for analyse fra Troms og Finnmark fylkeskommune er Strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028. Det empiriske grunnlaget her vil være selve strategidokumentet, fagnotat, saksframlegg/innstilling og andre vedlegg. Det empiriske grunnlaget er hentet fra fylkesting sak 17/23. Fra saksframlegg/innstilling kommer det fram at det har vært avholdt fire fysiske innspills-møter, ett i hver av regionene i Troms. Det kommer også fram at det har vært avholdt ett digitalt møte. Videre påpekes det at det har vært 66 påmeldte deltakere til møte på Finnsnes, 35 påmeldte deltakere i Harstad, 77 påmeldte deltakere i Tromsø, 46 påmeldte aktører i Nordreisa og 81 påmeldte deltakere for det digitale møte. Det har i tillegg vært en digital postkasse som har vært åpen for alle. Videre har dokumentet vært på intern høring, og relevante innspill fra fagetater er hensyntatt i det endelige dokumentet, eller vil hensyntas i framtidige handlingsplaner (TFFK, 2023). I

vedlegget Sammen drag innspillsmøter kommer det ikke tydelig fram hvem som har kommet med innspill, og kartlegging av enkelte aktører er derfor vanskelig. Fra strategidokumentet kommer det fram at forankring har vært et viktig stikkord i strategiprosessen (TFFK, 2023). Fagnotatet peker på at overordnede rammer og premisser for arbeidet med utformingen av strategien er regional planstrategi, fylkesrådets politiske plattform «Et sterkt nord» og fylkesplan for Troms 2014-2025. Videre kommer det i strategidokumentet fram at dokumentet og handlingsplan bygger på andre relevante planer og strategier på internasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå. Dette fører i sum til figur 7: Nettverk rundt strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028.



Figur 6: Nettverk rundt strategi for næringsutvikling Troms 2023-2028

### 5.2.4 Delstrategi mobilitet

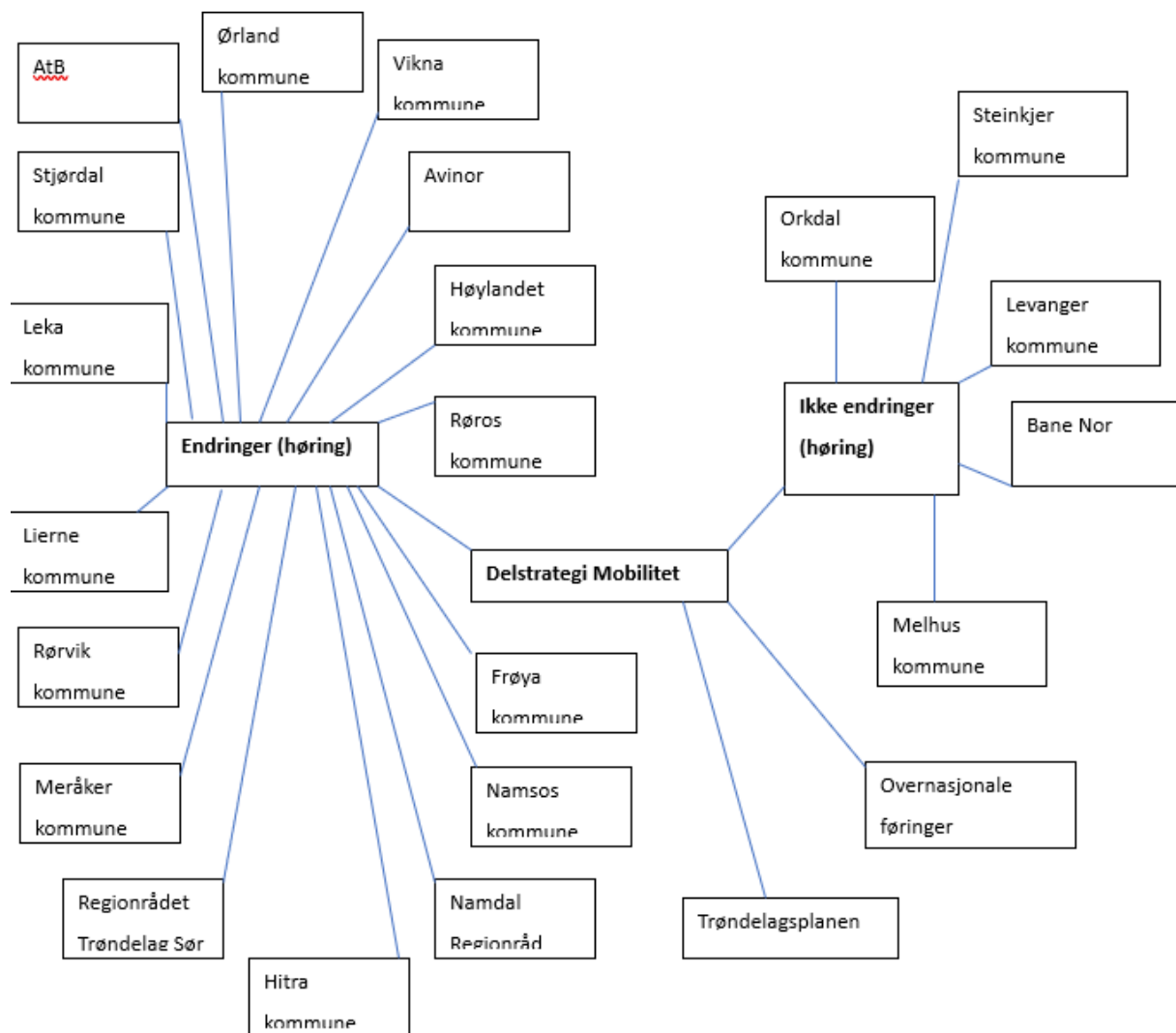
Neste strategi som er gjenstand for analyse, tilhører Trøndelag fylkeskommune. Det aktuelle strategidokumentet er Delstrategi mobilitet 2019-2023. Det empiriske grunnlaget for analysen av dette dokumenter er selve strategidokumentet, Saksframlegg/innstilling. Videre har dette strategidokumentet vært på høring og innkomne vil også være et viktig empirisk grunnlag.

Det empiriske grunnlaget er hentet fra fylkesting sak 64/10 – Delstrategi mobilitet 2019-2030



Når det gjelder høringssvar for dette strategidokumentet er det identifisert 21 ulike høringssvar gjennom vedlegg 3 «høringssvar» (TFK, 2019). Gjennom saksframlegg/innstilling kommer det fram at det ikke er gjort større grep i strategien som følge av innspillene, men de vil inspirere kommende revisjoner (TFK, 2019). I saksframlegget/innstillingen kommer det også fram at noen høringsinnspill er forsøkt tatt inn i strategien, og at endringene er skrevet inn i blått. Det vil derfor være mulig å identifisere aktører med direkte påvirkning på selve strategidokumentet. I sum er det identifisert 11 endringer som følge av høringsinnspill i dokumentet. På side 7 er det lagt nettilgang lagt inn som et ekstra punkt for tjenester rundt knutepunkt. Dette ser ut til å komme fra høringsinnspill fra Melhus kommune som påpeker at det savnes et oppfølgingspunkt om sikring av tilgang til nett på holdeplasser. AtB, Stjørdal kommune, Leka kommune, Lierne kommune, Rørvik kommune Meråker kommune, Regionrådet Sør-Trøndelag, Røros kommune, Hitra kommune, Namdal regionråd, Namsos kommune, Frøya kommune og Røros kommune påpeker også nettforbindinger er viktige i sine høringssvar. Endringer på side 8: «*og nord for Steinkjer, anvender*» ser ut til å komme fra Høylandet fylkeskommunes høringssvar hvor de påpeker at «(...) *Et utvidet togtilbud fra Steinkjer og nordover (...)*. Neste endring på side 8 hvor det blant annet står at «*Fylkeskommunen vil jobbe med Jernbanedirektoratet, Bane NOR (...)*» Ser ut til å komme fra Røros fylkeskommunes høringssvar der de ber fylkeskommunen jobbe med Bane Nord og Jernbanedirektoratet. Endringene på side 8: «*Flertallet av*» og «*Trøndelag og med Ørland*» ser ut til å komme fra Avinors høringssvar. Endring på side 9 «*Delstrategi mobilitet vil følges opp med konkrete handlingsplaner (...)*» ser ut til å komme fra høringssvar fra Namdal-Regionråd, Leka kommune og Vikna kommune som alle påpeker at de forventer at delstrategier blir fult opp med konkrete handlingsplaner. Endring på side 14: «*God nettilgang*» ser ut til å komme fra AtB, Stjørdal kommune, Leka kommune, Lierne kommune, Rørvik kommune Meråker kommune, Regionrådet Sør-Trøndelag, Røros kommune, Hitra kommune, Namdal regionråd, Namsos kommune, Frøya kommune og Røros kommune i likhet med endringen på side 7. Endring på side 14: «*og styrke arbeidet for bedre kollektiv infrastruktur i andre deler av fylket*» ser ut til å komme fra høringssvar fra Ørland kommune og Røros kommune som påpeker. Ørland kommune påpeker: «(...) *Må en ikke glemme kysten av Trøndelag og behov for utvikling av byer og knutepunkt her*», og Røros kommune «*Ingen av disse prosessene er vår region inne i (...)* *Bekymret for hvordan dette slår ut*». Endring på side 14: «*Det ligger mange viktige vekstområder langs kysten og et arbeid som knytter delstrategiene Sjø, Mobilitet og Gods sammen bør prioriteres. Det vil være viktig med godt samspill mellom kollektivtilbudet på veg, sjø, bane og i lufta for å få et*

*helhetlig og godt kollektivtilbud i distriktene»* ser ut til å komme fra Namsos kommune som påpeker: «*Videre er kysten vekstområder (...) innen havbruk, og vil ha behov for arbeidskraft. Dette området knytter de tre delstrategiene (...) sammen, og bør prioriteres*». Neste endring på side 14: «*Bedre sporkrysningsmuligheter og*» ser ut til å komme fra Regionrådet Trøndelag Sør og Røros kommune som begge påpeker behov for flere kryssningsspor. Siste endring på side 17: *Mye lavere befolkningstetthet og med dårlige tilgang til finansiering, vil* ser ut til å komme fra Røros kommune: «*utenfor vekstområdene er det heller ikke nok økonomi (...) til å få tilstrekkelig finansieringshjelp*» og Leka kommune, Vikna kommune og Namdal regionråd som alle peker på at befolkningstetthet er utfordrende. I tillegg til høringssvarene er også delstrategi mobilitet forankret i Trøndelagsplanen (TFK, 2019, s. 3), strategien sikter seg også inn på bærekraft og klimanøytralitet, så både gjeldene regional fylkesplan og overnasjonale føringer forankrer delstrategien (TFK, 2019, s. 6). Fra dette er følgende nettverk kartlagt:



Figur 7: Nettverk Delstrategi mobilitet

## 5.2.5 Vegstrategi Trøndelag 2023-2032

Neste strategi er Vegstrategi Trøndelag 2023-2032. Det empiriske grunnlaget for analysen av denne strategien er selve strategidokumentet, saksframlegg/innstilling, vedlegg 3 – liste over høringsparter, vedlegg 5 – behandling av merknader. Saksframlegg og vedlegg tilhører fylkesting sak 101/22. Fra selve strategidokumentet kommer det fram at overordnede føringer Trøndelagsplanen (RPS), og FN's bærekraftsmål (TFK, 2022, s. 3, 4-5). Videre har dokumentet vært på høring og det er registret 104 høringsparter tilknyttet saken (TFK, 2022). Av disse kan vi fra behandling av merknader at hørings svar fra Levanger kommune, Skaun kommune, Statsforvalteren i Trøndelag, Steinkjer kommune og Vegforum/Næringsforening Trondheimsregionen tas til følge. Merknader fra AtB, Bane Nor, Frøya Kommune, Sametinget, Selbu kommune, Skaun kommune, Vegforum/Næringsforening Trondheimsregionen, Samisk råd og Ungdommens fylkesutvalg tas delvis til følge. Resterende uttalelser tas enten ikke til følge eller tas til orientering. Dette fører til følgende nettverk rundt Vegstrategi Trøndelag 2023-2032:



Figur 8: Nettverk rundt vegstrategi 2023-2032

### **5.2.6 Sånn gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling**

Neste strategi er Sånn gjør vi det – Trøndelags Strategi for klimaomstilling. Det empiriske grunnlaget for analysen av dette strategidokumentet er selve strategidokumentet og knippe dokumenter tilknyttet fylkesting sak 97/20, blant annet Saksframlegg/innstilling, sammenstilling av høringsinnspill klimaomstillingsstrategi og TRFK klimaverksted for ungdom. Fra saksframlegget kommer det fram at Regional strategi for klimaomstilling er forankret i regional planstrategi. Videre peker selve strategidokumentet på forankring i FNs bærekraftmål gjennom forankring i nasjonale forventninger. Videre kommer det fram fra saksframlegget rapporten som ble utarbeidet fra klimaverksted for ungdom, danner en viktig del av grunnlaget for arbeidet med strategien og handlingsplan. Videre kommer det fra saksframlegget fram at det med utgangspunkt i ungdommens innspill ble invitert inn kunnskapsmiljø, interesseorganisasjoner og næringsliv. Strategien har også vært på høring og fra saksframlegg/innstillingen kommer det fram at 20 kommuner og 16 statlige myndigheter og interesseorganisasjoner har sendt inn høringsuttalelser. Det er med dette registrert 36 innkomne høringsuttalelser, fra saksframlegg. I tillegg til dette er det registrert en høringsuttalelse fra selvstendig næringsdrivende i sammenstilling av høringsinnspill klimaomstillingsstrategi (TFK, 2020), og det totale antallet høringsinnspill er 37. TFK (2020) peker i saksframlegget på at de aller fleste innspillene er innarbeidet i strategien, noe som stemmer overens med sammenstillingen av høringsinnspillene. Det virker ifølge dette dokumentet som at høringsuttalelsene som ikke fører til endringer er høringsuttalelser uten relevant substans (eksempelvis uttalelser der det ikke er forslag til endring), dette gjelder fire aktører (TFK, 2020). Med dette kan nettverket rundt Trøndelags strategi for klimaomstilling kartlegges:



Figur 9: Nettverk rundt Trøndelags strategi for klimaomstilling

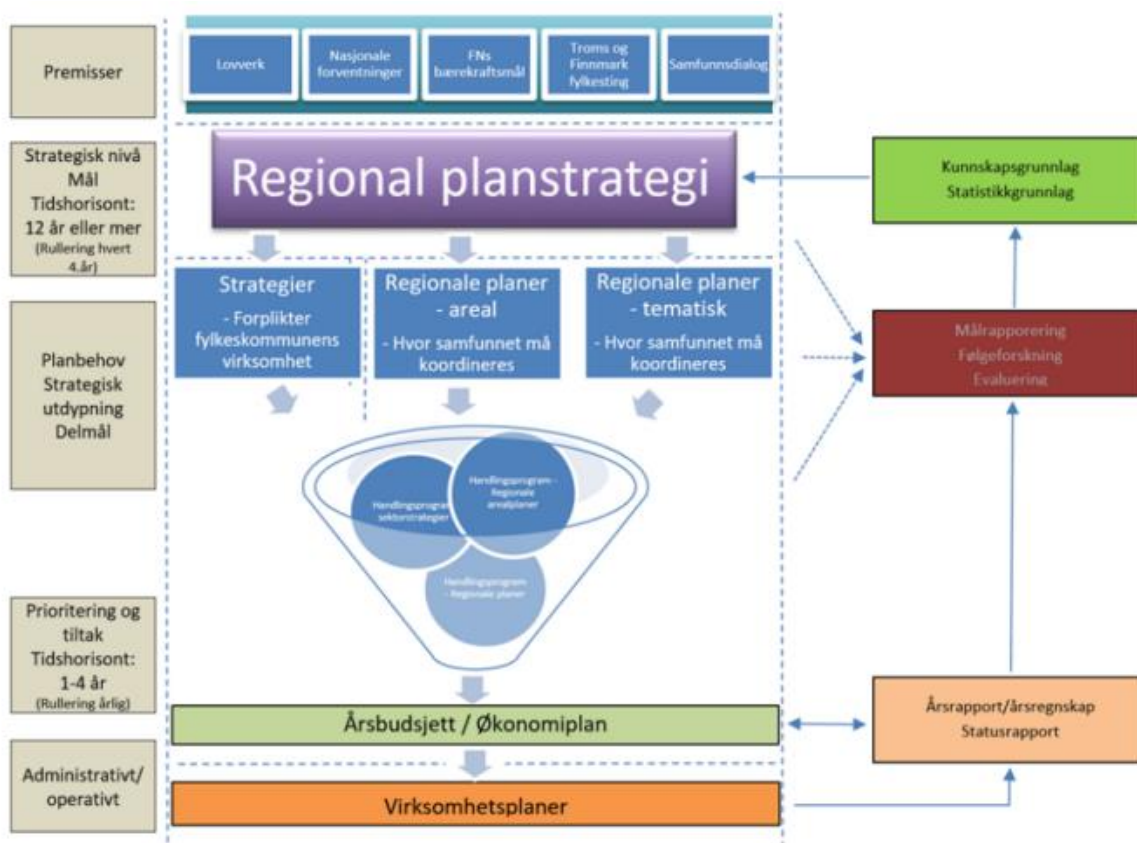
### 5.2.7 Regional strategi for verdiskapning i Trøndelag

Siste strategi som er gjenstand for analyse, er Regional strategi for verdiskapning i Trøndelag. Det empiriske grunnlaget her vil være selve strategidokumentet, saksframlegg/innstilling, Høringsuttalelser og prosess for Strategi og verdiskapning 2022-2025 med handlingsplan. Dokumentene er tilknyttet fylkesting sak 128/21. Selve strategidokumentet peker på at strategien er forankret i Trøndelagsplanen (fylkesplan), videre påpeker TFK at FNs bærekraftsmål er utgangspunkt for all regional planlegging (TFK, 2021). Fra saksframlegg/innstilling kommer det fram at denne aktuelle strategien bygger på forsknings- og utviklingsstrategien og strategi for innovasjon og verdiskapning (TFK, 2021). Også denne strategien ble sendt ut på høring og ifølge saksframlegget (TFK, 2021) kom det inn 28 skriftlige høringssvar. I saksframlegget påpekes det videre at høringsinnspillene ikke har ført til endringer i strategiens struktur, innhold og retning, men det er foretatt 12 grep som følge av høringsinnspillene (TFK, 2021). Grepene som er nevnt i saksframlegget er av overordnet karakter, og det vil derfor være vanskelig å spore de konkrete høringsinnspillene som ledet til endring. Fra prosess for Strategi for verdiskapning 2022-2025 med handlingsplan kommer det



### 5.3 Hvordan er plansystemene i fylkeskommunene satt opp og hvordan reflekteres internasjonale og nasjonale føringer i plansystemene?

Plansystemet i Troms og Finnmark fylkeskommune (TFFK) er bygget opp på bakgrunn av føringer som følger av internasjonale, nasjonale og regionale politiske vedtak (TFFK, 2021). Dette beskrives av TFFK (2021) som FNs bærekraftsmål, nasjonalt lovverk og forventninger til regional planlegging, regionalpolitiske føringer og samarbeidsavtaler med kommuner og andre relevante samfunnsaktører. I grove trekk kan plansystemet skisseres opp i figur 3:



Figur 11: Plansystemet i Troms og Finnmark fylkeskommune (TFFK, 2021, s. 5)

Figuren over viser at premissene for regional planlegging i TFFK er lovverk, nasjonale forventninger, FNs bærekraftsmål, fylkestinget og samfunnsdialog. Av dette følger regional planstrategi, som setter strategiske mål med en tidshorisont på 12 år. Av den regionale planstrategien følger strategier og regionale planer som både skal være tematiske og arealrettede. Under de regionale planene og strategiene skal det ligge handlingsprogrammer, som videre fører til årsbudsjett og økonomiplan. Under årsbudsjett og økonomiplan ligger virksomhetsplaner på administrativt nivå. Slik som planmodellen til Troms og Finnmark er tenkt satt opp kan det virke som om virksomhetsplaner og årsbudsjett og økonomiplan fører

til en årsrapport. Denne årsrapporten sammen med strategier og regionale planer, strategier og regional planstrategi virker å føre til målrapportering evaluering og følgeforskning, som igjen fører kunnskapsgrunnlag og statistikkgrunnlag til regional planstrategi, og det regionale plansystemet til Troms og Finnmark fylkeskommune virker med dette å bli sirkulært.

Når det kommer til Trøndelag fylkeskommune (TFK), kan deres plansystem i korte trekk skisseres opp i figur 4:



Plansystemet i Trøndelag fylkeskommune

Figur 12: Plansystemet i Trøndelag fylkeskommune (TFK, 2020, s. 3)

Trøndelag fylkeskommunes skissering av deres eget plansystem virker å følge Higdem og Hagens (2018) skissering av plansystemet til regionalt folkevalgt nivå. Her viser Trøndelag fylkeskommune til at Trøndelagsplanen (regional planstrategi) er det øverste dokumentet i fylkeskommunens plansystem. Videre følger regionale planer med handlingsprogram og regionale strategier med handlingsplaner. Regional planstrategi, regionale planer og regionale strategier fører videre til utfordringsdokument / økonomiplan med årsbudsjett.

Disse to skisseringene av plansystemene i de aktuelle fylkeskommunene gir bare et overblikk over hvordan plansystemene er satt opp, og evner ikke alene å svare på forskningsspørsmålet, men resultatene fra innholdsanalysen kan videre være med på å forklare oppbygningen til fylkeskommunenes plansystem, og hvorvidt internasjonale og nasjonale føringer reflekteres i plansystemene.

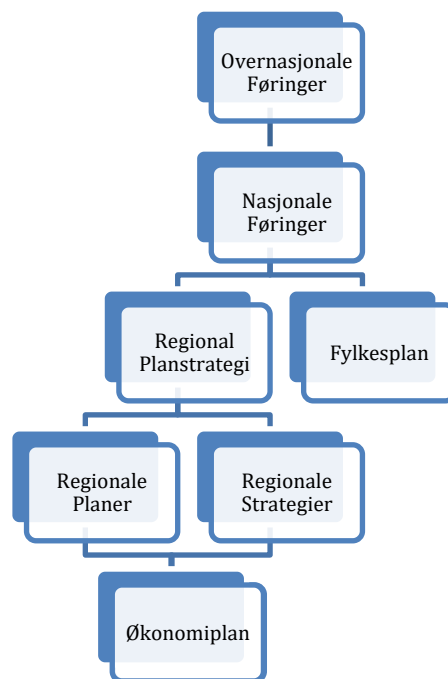
Lovpålagte krav følges i både Troms og Finnmark og Trøndelag fylkeskommune og begge fylkeskommunene har utformet regional planstrategi. Som tidligere nevnt er den regionale



planstrategien den eneste delen av det regionale plansystemet som er lovpålagt. Vi så på om det settes langsiktige mål for den regionale utviklingen, noe som viste seg å gjelde for begge fylkeskommunene. I Troms og Finnmark fylkeskommune ble det definert tre tydelige langsiktige mål, og i Trøndelag fylkeskommune ble det identifisert 9 langsiktige utviklingsmål. Et viktig poeng å ta med seg fra analysen, er at Trøndelag fylkeskommune refererer til Trøndelagsplanen (fylkesplan) for sine utviklingsmål. Utviklingsmålene er til stede i den regionale planstrategien. Om man ser på dette i kontekst med Figur 13, tyder dette på at regional planstrategi sees på som det «øverste dokumentet i Trøndelag fylkeskommune. Begge fylkeskommunene peker i sin regionale planstrategi på hvilke planoppgaver som skal prioriteres i perioden. Med dette kan man tyde at både Troms og Finnmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune anser det eneste lovpålagte plandokumentet i det regionale plansystemet som førende for planleggingen i sine respektive regioner. Medvirkning er også vektlagt for den regionale planstrategien i begge fylkene. I Troms og Finnmark ble det identifisert 46 ulike høringsuttalelser, som resulterte i fire endringer i dokumentet. Videre var det om lag 75 deltakere på dialogmøter og 240 deltakere til stede på samlinger. I Trøndelag fylkeskommune ble det identifisert 21 høringsinnspill som resulterte i fire endringer i den regionale planstrategien. Dette tyder på at begge fylkeskommunene vektlegger medvirkning i sine planstrategier. Det femte spørsmålet i innholdsanalysen så på om prosesskrav etter pbl. (2008) blir fulgt i det regionale planarbeidet. Prosesskravene som ble undersøkt var høring og offentlig ettersyn, planprogram og handlingsprogram. Dette ble gjort i alle planene unntatt økonomiplanene og fylkesplanen i Trøndelag. Utenom økonomiplanen og fylkesplanen ser prosesskrav ut til å bli vektlagt i begge fylkeskommunene. Spørsmål 6 så på om planer og strategier følges opp i fylkeskommunenes økonomiplanlegging, noe som ikke ble gjort i alle tilfellene. I Troms og Finnmark fylkeskommune ble to av tre regionale planer fulgt opp, og tre av fire strategier fulgt opp. I Trøndelag fylkeskommune ble alle regionale planer fulgt opp, og fire av fem strategier ble fulgt opp. Spørsmål 7 så på om fylkeskommunenes strategier er langsiktig, noe de i stor grad ikke var. Dette kan tolkes som at den strategiske planleggingen på regionalt nivå ikke er langsiktig. I Troms og Finnmark fylkeskommune hadde ingen av strategidokumentene en tidshorisont på åtte år eller mer, mens i Trøndelag fylkeskommune ble spørsmålets parametere oppfylt for to av fire strategier, noe som tyder på at langsiktige strategiplanlegging er noe vektlagt i Trøndelag fylkeskommune.

Oppsummert tyder dette på at fylkeskommunene har regional planstrategi som det øverste dokumentet i den regionale planleggingen, og lovpålagte krav følges i den regionale

planleggingen. Det er satt tydelige langsiktige mål for den regionale planleggingen og planstrategiene peker på hvilke planoppgaver som skal utføres. Medvirkning vektlegges videre høyt i den regionale planleggingen. Prosesskrav følges ikke i den regionale økonomiplanleggingen, og den strategiske planleggingen er for det meste kortsiktig, med en tidshorisont på under 8 år for de fleste av strategidokumentene. Videre kommer overnasjonale og nasjonale føringer tydelig til uttrykk i de regionale plansystemene. Figuren under visualiserer de regionale plansystemene for både Troms og Finnmark fylkeskommune.



Figur 13: Plansystemet på regionalt folkevalgt nivå

Her bør det bemerkes at ikke alle regionale planer, og ikke alle regionale strategier følges opp i økonomiplanleggingen, og det bør også bemerkes at begge fylkeskommunene opererer med fylkesplan. I Troms og Finnmark fylkeskommune følges allikevel ikke fylkesplan Troms opp i økonomiplanleggingen, mens i Trøndelag fylkeskommune virker fylkesplanen å være et tydelig styringsdokument.

## **5.4 Er det samsvar mellom fylkeskommunale planer og strategier og kommunale prioriteringer?**

Som tidligere nevnt peker Hanssen et.al. (2018) på at kommuner ikke nødvendigvis legger den regionale planleggingen til grunn for egen virksomhet, og at dette kan tyde på legitimitetsproblemer ved den regionale planleggingen. Videre pekte Mäntysalo (2013) på at særlig strategisk planlegging kan støte på problemer når det gjelder legitimitet. Det er også tidligere påpekt at konvensjonelle planer med prosesskrav og hjemler i lov, kan bidra til en sterkere legitimitet, og at det derfor kan være interessant og utforske om både regionale strategidokumenter og regionale plandokumenter legges til grunn for den kommunale planleggingen i regionene, eller om strategiske planer og konvensjonelle planer mangler legitimitet. Det er tidligere nevnt at regional planstrategi kan sees på som en slags hybrid mellom strategisk og konvensjonell plan. Fra pbl. (2008, §7-2) framkommer det også at kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for videre planarbeid. Etter lovkrav betyr dette da at den regionale planstrategien skal være førende for kommuneplanens samfunnsdel. Det fullstendige empiriske grunnlaget er listet opp i tabell 3 og tabell 4 i avsnitt 4.1.

### **5.4.1 Troms og Finnmark**

For Troms og Finnmark kan vi se fra tabellen at den regionale planstrategien kan analyseres opp mot planprogram for kommuneplanens samfunnsdel i Alta kommune og KPS for de resterende kommunene. Videre kan også Hydrogensone Arktis analyseres opp mot alle de kommunale plandokumentene. Strategi for næringsutvikling i Finnmark kan analyseres opp mot planprogram for kommuneplanens samfunnsdel i Alta kommune. Avslutningsvis kan regional Transportplan for Finnmark analyseres opp mot de kommunale plandokumentene i alle kommunene for utenom KPS i Tjeldsund kommune. Analyseformen som benyttes for å svare på forskningsspørsmålet vil være en innholdsanalyse. For Troms og Finnmark er videre Alta definert som en stor kommune, og de resterende kommune defineres som små.

Bakgrunnen for dette er at Langørgeren, et. al. (2015) viser til at små kommuner er kommuner med 0-4999 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner med 5000-19999 innbyggere og store kommuner er kommer med minst 20 000 innbyggere. For enkelhets skyld, slås kategoriene store og mellomstore kommuner sammen, og vi får to størrelser. Store kommer er fra 5000 til 19999 innbyggere og små kommuner er kommuner med under 5000 innbyggere. Per 01.01.2023 har Alta 21317 innbyggere, Tjeldsund 4206, Karasjok 2543 og Nesseby 864 (SSB, tabell 11342).

#### **5.4.1.1 Nevnes regionale føringer i KPS?**

Det første spørsmålet som vil utforskes her er om regionale føringer nevnes spesifikt i kommuneplanens samfunnsdel for de aktuelle kommunene, samt handlingsprogrammet for Alta kommune. Bakgrunnen for at dette undersøkes er valgt er fordi dette gir tydelig svar på om kommunene vektlegger regionale føringer. Fra planprogrammet til KPS for Alta kommune kommer regionale føringer tydelig fram. Her påpekes det at regionale føringer skal ligge til grunn for det videre arbeidet med KPS, videre er de definerte satsningsområdene og de langsiktige målene fra regional planstrategi fremhevet (Alta kommune, 2023). Videre påpeker Alta kommune (2023) at kommuneplanens samfunnsdel skal omfatte regionale mål, interesser og oppgaver. I KPS for Tjeldsund kommune påpekes det at arealstrategien må følge opp relevante regionale planer (Tjeldsund kommune, 2022, s. 12). For Karasjok kommune er regionale utviklingstrekk nevnt spesifikt som grunnlag for KPS (Karasjok kommune, 2022, s. 4). For Nesseby kommune beskrives det at KPS er tilpasset regionale planer (Nesseby kommune, 2021, s. 3) Det ser med andre ord her ut som at både store og små kommuner i Troms og Finnmark nevner regionale føringer spesifikt i KPS/handlingsprogram.

#### **5.4.1.2 Skjer utviklingen i et bærekraftsperspektiv?**

Det neste spørsmålet ser på om utviklingen i kommune skjer utfra et bærekraftsperspektiv. Fra RPS i Troms og Finnmark kommer det tydelig fram at den videre utviklingen i regionen må skje i et bærekraftsperspektiv (TFK, 2021), og det er derfor interessant å se på om kommunene vektlegger bærekraftsperspektiver i sine plandokumenter. Alta kommune (2023) påpeker at bærekraftmålene vil være grunnlaget for samfunnsdelen. Videre påpeker Alta (2023) kommune at arbeidet med KPS tar utgangspunkt i dimensjonene av bærekraft, og at bærekraftmålene implementeres i sluttproduktet. Alta kommune (2023) viser også hvordan de ulike bærekraftmålene er relevante for sine fokusområder. Karasjok kommune (2022) løfter fram 10 bærekraftmål som skal ha særlig oppmerksomhet i utviklingen av kommunen, og på bakgrunn av disse definerer de satsningsområdene i KPS. Nesseby kommune (2021) fremhever også at bærekraft er viktig, og alle satsningsområdene kommunen legger fram har bærekraftmål knyttet til seg. Tjeldsund kommune peker også på at bærekraftmål skal ligge til grunn for samfunnsplanleggingen i kommunen (Tjeldsund kommune, 2022). Det ser derfor ut som utviklingen i alle kommunene skjer ut ifra et bærekraftsperspektiv.

#### **5.4.1.3 Vektlegges strategier i KPS?**

Det tredje spørsmålet ser på om fylkeskommunens strategier vektlegges i de kommunale plandokumentene. Her må hydrogenstrategi Arktis vektlegges i de aktuelle kommune, i

tillegg må strategi for næringsutvikling vektlegges i Planprogram for KPS i Alta kommune. Hydrogen er ikke nevnt i KPS for noen av kommunene, og heller ikke planprogram for KPS i Alta kommune. I Hydrogensone Arktis påpeker TFFK (2021) at det er behov for tiltak i flere havner for å eksportere hydrogen/ammoniakk, og Nesseby kommune (2021) peker på at det skal til landstrøm skal tilbys i alle havner, noe som representerer en oppgradering, men dette er knyttet til elektrifisering. I Næringsstrategi Finnmark, vektlegges flere delmål innen matproduksjon, reiseliv og kultur, grønn industri og livskraftig samfunn (TFFK, 2023). I planprogrammet til KPS i Alta er matproduksjon innarbeidet gjennom landbruksplan, og både reiseliv og kultur er innarbeidet gjennom lokale føringer, (Alta kommune, 2023). Innen livskraftig samfunn påpeker TFFK (2023, s. 22) at kulturtilbud, boliger og kommunale tjenestetilbud er viktig. Boligutvikling, og forbedringer i det kommunale tjenestetilbudet er vektlagt i planprogram for KPS, i likhet med kultur, som innarbeides gjennom kommunedelplan for kultur, og kulturminneplan. Avslutningsvis er industri er også innarbeidet, men ikke grønn industri. Hydrogensone Arktis vektlegges dermed ikke i noen av kommunene, og næringsstrategi for Finnmark følges opp for alle unntatt ett av satsningsområdene i planprogram for KPS for Alta kommune.

#### **5.4.1.4 Vektlegges regionale planer i KPS?**

Det fjerde spørsmålet ser på om regionale planer vektlegges i de kommunale plandokumentene. Her må regional transportplan blir vektlagt i KPS for Karasjok og Nesseby kommune, samt planprogram for KPS i Alta kommune. Her tas utgangspunktet effektmålet: «Å *skape et transportsystem for Finnmark som fremmer bolyst, næringsliv, innovasjon og miljø*» (FFK, 2018, s. 3). Karasjok, Nesseby og Alta må her ønske samme utvikling. Fra Alta kommune pekes det på at det i videre utvikling skal tilrettelegges bedre for kollektivtransport, det skal fokuseres på myke trafikanter og det skal realiseres veitraseer for interntrafikk mellom bydeler. Kommunen påpeker at et fokus på myke trafikanter og kollektivtransport kan skape bolyst, og forbedre folkehelse og miljø, samtidig knyttes dette til bærekraftmål 9 industri, innovasjon og infrastruktur (Alta kommune, 2023), og kommunen virker med dette å følge effektmålet satt i RTP for Finnmark. Karasjok kommune påpeker: «*Vi skal tilrettelegge for tilstrekkelige attraktive næringsarealer, i akseptabel avstand til sentrum med tilrettelagt infrastruktur*» (Karasjok kommune, 2022, s. 15). Med dette virker det som Karasjok kommune vektlegger et transportsystem som fremmer næringsliv. Videre påpeker Karasjok kommune et mål om å være et klima- og miljøvennlig samfunn, og for å få dette til påpeker de: «*Vi skal investere og drifte bygg og infrastruktur ut fra et bærekraftig perspektiv*» (Karasjok kommune, 2022, s. 20). Med

dette har også Karasjok kommune et fokus på miljø. Vedrørende innovasjon viser Karasjok kommune (2022, s. 19) på «(...) *rehabilitering og oppgradering av de kommunale veiene*». Også for bolyst peker kommunen på flere punkter, blant annet reduksjon av vegtrafikk der det er mulig, trygge og belyste skoleveger, involvering i tilrettelegging av parkering- og rasteplasser langs riksveger, vegskilt på samisk og på norsk og hjertesoner for å trygge skoleveger (Karasjok kommune, 2022). Karasjok kommune virker derfor å vektlegge de føringer satt i regional transportplan for Finnmark. Nesseby peker også på flere momenter vedrørende bolyst og transport og beskriver: «*Vi vektlegger gjennomgående god adgang for alle personer med funksjonsnedsettelse. Infrastruktur skal utvikles slik at det er god plass til alle typer hjelpemidler for mobilitet, og at alminnelig deltakelse ikke hindres*» (Nesseby kommune, 2021, s. 28), og «*Barn og unges sikkerhet skal prioriteres*» (Nesseby kommune, 2021, s. 24). Vedrørende innovasjon påpeker Nesseby kommune (2021, s. 19): «*Varangerbotns egenskaper som trafikk- og kollektivknutepunkt samt lademuligheter for el-kjøretøy skal utnyttes for å skape flere nyetableringer*» og «*Det skal tilrettelegges for fornybar energi for alle typer kjøretøy*» (Nesseby kommune, 2021, s. 24). For miljø peker Nesseby kommune (2021, s. 24) på: «*Bidra til reduserte CO<sub>2</sub> -utslipp fra kjøretøyer og fartøyer, alle typer (...)*» og «*Vi skal rydde søppel langs veiene (...)*» (Nesseby kommune, 2021, s. 23). For næring peker kommunen på at landbruket er en viktig del av næringsaktiviteten (Nesseby kommune, 2021) og for veg peker de på at «*Bønder skal ha kortes mulig kjørevei til markene*» (Nesseby kommune, 2021, s. 23). Det virker derfor som at også Nesseby kommune vektlegger føringer satt i regional transportplan for Finnmark.

Fylkesplan i Troms er et omfattende dokument, og her vil det kun tas en stikkprøve for å se om Tjeldsund kommune vektlegger planen. Troms fylkeskommune (2014) viser i fylkesplanen til at Fornorskningspolitikken har medført at det samiske språket er borte mange steder i Troms, og fylkeskommunen ønsker at flere kommuner deltar i forvaltningsområdet for samiske språk. Tjeldsund kommune (2022) viser til at de er en del av forvaltningsområdet for samisk språk fra 1.juli 2020, og samisk språk og kultur vektlegges tydelig i KPS. Videre er også KPS skrevet på både samisk og Norsk, og Tjeldsund kommune vektlegger med dette tydelig samiske språk og interesser.

#### **5.4.2 Trøndelag**

Den samme analysen utføres også for Trøndelag fylkeskommune. Fra tabell 4, kan vi se at den regionale planstrategien for Trøndelag fylkeskommune kan analyses opp mot KPS for

alle de aktuelle kommunene. Videre kan både Trøndelagsplanen, delstrategi mobilitet og Trøndelags strategi for klimaomstilling analyseres opp mot KPS for alle kommunene. Verdiskapningsstrategien kan kun analyseres opp mot kommuneplanens samfunnsdel for Trondheim kommune. I analysen av dette fylket er Trondheim (212660 innbyggere) Steinkjer kommune (23955 innbyggere) og Orkland (18690 innbyggere) definert som store kommuner, og Nærøysund (9890 innbyggere) som en liten kommune (SSB, tabell 11342).

#### **5.4.2.1 Nevnes regionale føringer i KPS?**

Igjen ser det første spørsmålet på om regionale føringer nevnes spesifikt i kommuneplanens samfunnsdel for kommunene. For Trondheim kommune kommer det ikke tydelig fram at kommunen vektlegger regionale føringer i sin samfunnsdel. Kommunen viser heller til nasjonale føringer, gjennom forventninger til regional og kommunal planlegging (Trondheim kommune, 2022). I Steinkjer kommune vises det tydelig til regionale føringer, og kommunen viser tydelig at Trøndelagsplanen (fylkesplan) er førende for arbeidet i kommunen i avsnittet regionale forventninger (Steinkjer kommune, 2021). Videre viser også kommunen til regional plan for arealbruk (Steinkjer kommune, 2021). Nærøysund kommune nevner ikke regionale føringer spesifikt, og også denne kommunen viser til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Nærøysund kommune, 2021). Orkland kommune nevner heller ikke regionale føringer i sin samfunnsdel. Det er her kun Trondheim kommune som virker å vektlegge regionale føringer i sin KPS.

#### **5.4.2.2 Skjer utviklingen i kommunene ut ifra et bærekraftperspektiv?**

I likhet med analysen for Troms og Finnmark ser spørsmål to på om utviklingen i kommune i Trøndelag skjer ut fra et bærekraftperspektiv. I Trøndelags regionale planstrategi påpeker fylkeskommune at FNs bærekraftsmål skal være en del av grunnlaget for all videre planlegging og forvaltning for øvrig (TFK, 2020). Trondheim kommune virker å vektlegge dette og påpeker: *«FNs 17 bærekraftsmål skal danne grunnlaget for all samfunns- og arealplanlegging»* (Trondheim kommune, 2022, s. 5). Steinkjer kommune påpeker at det er viktig at bærekraftmålene blir en del av grunnlaget for samfunnsplanleggingen (Steinkjer kommune, 2022). Nærøysund kommune (2021, s. 10) viser til at *«FNs bærekraftsmål utgjør det overordnede rammeverket for utviklingen av Nærøysund kommune»*. Også Orkdal kommune (2020, s. 9) peker på at: *«FNs bærekraftsmål er en overordnet ramme for målet om*

*en bærekraftig samfunnsutvikling i Orkland»*. Bærekraftperspektivet ser ut til å være førende for alle kommunene i Trøndelag.

### **5.4.2.3 Vektlegges fylkeskommunale strategier?**

Det tredje spørsmålet ser igjen på om fylkeskommunens strategier vektlegges i de kommunale plandokumentene. Delstrategi mobilitet og Trøndelags strategi for klimaomstilling og samfunnsdelen for alle kommunene er gjenstand for analyse i henhold til figur 4.

Verdiskapningsstrategien til Trøndelag fylkeskommune kan også analyseres opp mot kommuneplanens samfunnsdel for Trondheim kommune. For Trøndelags strategi for klimaomstilling kommer seks temaområder tydelig fram. Disse er bygg, karbonbinding, mat, møteplasser, transport og material og plast (TFK, 2020). Fra kommuneplanens samfunnsdel for Trondheim kommune kommer følgende fram når det gjelder mat: kommune skal utvikle ressurseffektive matkjeder, redusere matsvinn og sikre at det finnes bærekraftige systemer for matproduksjon (Trondheim kommune, 2022). For transport peker kommunen på prioritering av infrastruktur for klima- og miljøvennlig transport, for material og plast peker kommunen på å maksimere materialgjenvinning gjennom nytt etter sorteringsanlegg og nye avfallshenteordninger (Trondheim kommune, 2022). For møteplasser peker Trondheim kommune (2022) blant annet på å samarbeide om et helhetlig energisystem som legger til rette for det grønne skiftet. For karbonbinding peker kommunen på å fremme naturlig karbonfangst og bidra til å utvikle industriell karbonfangst på Heimdal. Vedrørende bygg peker kommunen på å bevare natur- og landbruksområder gjennom å arealnøytral byutvikling med fortetning, og byutviklingsstrategien det pekes på skal legge føringer for klima- og miljøvennlige byggeprosjekt (Trondheim kommune, 2022). Trondheim kommune legger altså alle temaområdene som pekes på i klimaomstillingsstrategien. Steinkjer kommune (2022) peker også på at kommunen skal redusere avfall og matsvinn, og de skal også ha et spesielt fokus på å redusere utslipp fra transportsektoren. Videre påpeker kommunen at det må sørges for møteplasser for næringslivet, da disse bidrar til blant annet innovasjon (Steinkjer kommune, 2022). Videre er ikke karbonbinding eller bygg nevnt i kommuneplanens samfunnsdel. Nærøysund kommune (2021) peker på to av seks temaområder i sin KPS. Vedrørende peker de på gode kollektivforbindelser, og avsetter areal til kollektiv infrastruktur. Videre skal gående og syklende prioriteres i sentrumsnære områder. Vedrørende mat peker kommunen på at kommunen skal bli en av landets ledende sjømat- og maritime kommuner, tiltak her er at kommunen skal forvalte økosystemer i havet, langs kysten og på



land, slik at de er sunne og produktive i et langsiktig perspektiv (Nærøysund kommune, 2021). Bygg, karbonbinding, material og plast, og møteplasser vektlegges ikke i kommuneplanens samfunnsdel for nærøysund. Orkland kommune peker på de skal være en pådriver for miljøvennlig forbruk med fokus på gjenvinning, redusert avfallsmengde og redusert matsvinn. Kommunen peker også på at kommunen skal ha gode og trafikksikre samferdselsløsninger hvor det skal gjøres lettere å gå sykle og reise kollektivt. Vedrørende bygg, ønsker kommunen å åpne offentlige bygg for flerbruk (Orkland kommune, 2020). Fire av seks av temaområdene vektlegges i Orkland kommune.

I delstrategi mobilitet vektlegges tre områder som er relevante for kommunene: Digital infrastruktur, knutepunkt og annen kollektiv infrastruktur og gåing og sykling. Trondheim kommune prioriterer løsninger som fremmer gange, sykling og kollektivtrafikk. Kommunen legger også vekt på digitalisering, men ikke digital infrastruktur, og knutepunkter vektlegges heller ikke (Trondheim kommune, 2022). Orkland kommune vektlegger digital infrastruktur gjennom strategi N10, hvor de skal «*Utvikle en god og bærekraftig infrastruktur innen (...) mobil- og bredbåndsdekning i hele kommunen*» (Orkland kommune, 2020, s. 32). Kollektiv infrastruktur og gåing og sykling vektlegges i strategi N9 hvor kommunen skal «*(...) Gjøre det lettere å gå, sykle og reise kollektivt*» (Orkland kommune, 2020, s. 32). Knutepunkter vektlegges ikke i KPS for Orkland kommune. I Nærøysund kommune vektlegges kollektiv infrastruktur og gåing og sykling gjennom at «*Det må settes av areal til kollektiv infrastruktur*» (Nærøysund kommune, 2021, s. 21), og «*Gående og syklende skal prioriteres i sentrumsnære områder*» (Nærøysund kommune, 2021, s. 21). Digital infrastruktur vektlegges også gjennom at kommunen skal «*Legge til rette for infrastruktur; (...) bredbånd og mobildekning med god kapasitet*» (Nærøysund kommune, 2021, s. 16). Område knutepunkt ser ikke ut til å vektlegges av kommunen. Steinkjer kommune (2022) vektlegger digital infrastruktur gjennom å påpeke at «*Videre utbygging av et tjenlig mobilnett er en viktig oppgave. Dette kan gjelde både bredbåndstilgang via mobil og tradisjonell talettrafikk*» (Steinkjer kommune, 2022, Areal- og transportstrategi – delkapittel samferdsel). Knutepunkter vektlegges gjennom at kommunen påpeker at knutepunkter bør utvikles for å sikre at alle får enkel tilgang til kollektivtilbud med tog, buss eller båt. Gåing og sykling vektlegges ved at kommunen påpeker at det er nødvendig å utvikle strategier som gjør det enklere å gå eller sykle (Steinkjer kommune, 2022).

Verdiskapningsstrategien til Trøndelag fylkeskommune har fire satsningsområder:

bioøkonomi, opplevelser, teknologi og offentlig sektor. Opplevelser virker å vektlegges i KPS for Trondheim kommune, hvor kunst og kultur skal være en bærende kraft i utviklingen av

Trondheim (Trondheim kommune, 2022). Videre vektlegges også teknologi i KPS hvor Trøndelag skal være «kunnskaps- og teknologihovedstaden» (Trondheim kommune, 2022). Under satsningsområde offentlig sektor, viser Trøndelag fylkeskommune at kommunene skal ha en tydelig innsats på næringsutvikling og at den offentlige sektoren skal ha en forsknings og innovasjonskultur (Trøndelag fylkeskommune, 2021). Forsknings og innovasjonskultur er ivaretatt i KPS til Trøndelag fylkeskommune, hvor kommunen viser til at de skal være et sentrum for ny kunnskap, teknologi og innovasjon (Trondheim kommune, 2022). Kommunen legger også et stort trykk på næringsutvikling i sin samfunnsdel, hvor noen eksempler er at kommunen skal styrke koblingen mellom kunnskapsmiljøer og næringsliv, støtte opp om bærekraftige næringer innen hav, landbruk og skogbruk samt at de skal bidra i arbeidet med å utvikle næringslivet i en mer sirkulær retning (Trondheim kommune, 2022). Dette tyder på at tre av fire satsningsområder i verdiskapningsstrategien vektlegges i Trondheims KPS.

#### **5.4.2.4 Vektlegges regionale planer?**

Dette delkapittelet ser på om regionale planer vektlegges i de kommunale plandokumentene. Her er Trøndelagsplanen (fylkesplan), den eneste fylkeskommunale planen som er gjenstand for analyse. Planen analyseres opp mot kommuneplanens samfunnsdel i Trondheim, Steinkjer, Nærøysund og Orkland kommune. Satsningsområdene i Trøndelagsplanen er bolyst og livskvalitet, kompetanse, verdiskapning og naturressurser og regionale tyngdepunkt og kommunikasjoner (TFK, 2018). Under hver av disse satsningsområdene ligger det ulike overordnede og underordnede mål. Det er kun et av de overordnede målene for hvert satsningsområde som blir gjenstand for analyse. Under bolyst og livskvalitet er det aktuelle målet «*I 2030 skal god livskvalitet og mangfold kjennetegne Trøndelag*» (TFK, 2018, s. 5). For kompetanse, verdiskapning og naturressurser er det aktuelle målet «*I 2030 har Trøndelag et omstillingsdyktig og framtidsrettet arbeids- og næringsliv*» (TFK, 2018, s. 8). For regionale tyngdepunkt og kommunikasjon er målet «*I 2030 har Trøndelag et balansert utbyggings- og bosettingsmønster*» TFK, 2018, s.8).

Trondheim kommune vektlegger livskvalitet og mangfold gjennom blant annet «*Trondheims innbyggere har god livskvalitet*» (Trondheim kommune, 2022, s. 18) og «*I Trondheim har vi et mangfold av bomiljø og møteplasser der alle føler seg velkomne*» (Trondheim kommune, 2022, s. 18). Kommunen vektlegger også målet for kompetanse, verdiskapning og naturressurser gjennom blant annet å «*Styrke koblingen mellom kunnskapsmiljøer og næringsliv gjennom strategiske samarbeidsavtaler*» (Trondheim kommune, 2022, s. 24) og «*Innføre insentiver for at (...) næringsliv (...) kan utvikle ny kunnskap og nye løsninger*»

(Trondheim kommune, 2022, s. 25). Balansert utbyggings- og bosettingsmønster er ivaretatt blant annet gjennom «*en arealnøytral byutvikling der vi fortetter eksisterende byggeområder*» (Trondheim kommune, 2022, s. 17).

I Nærøysund kommune er ikke livskvalitet eller mangfold nevnt spesifikt, men kommunen legger vekt på å «*Legge til rette for varierte, trygge og tilpassede bomiljø som hensyntar alder, funksjonsevne og sosial bakgrunn*» (Nærøysund kommune, 2021, s. 13) og «*Inkludere alle uavhengig av etnisitet, kjønn, religion, seksuell legning, alder, sosial bakgrunn, fysisk og psykisk funksjonsevne*» (Nærøysund kommune, 2021, s. 13). Et av satsningsområdene til nærøysund kommune er også «*Gode liv i Nærøysund*» (Nærøysund kommune, 2021, s. 11), og målet anses derfor ivaretatt. For et framtidsrettet næringsliv peker kommunen på at de skal «*Være foregangskommune innen sirkulærøkonomi med utgangspunkt i landbruk, maritime og marine næringer*» (Nærøysund, 2021, s. 16). Et balansert utbygging- og bosettingsmønster ivaretas også. Her viser blant annet kommunen til at utbyggingsområder med tilgjengelig infrastruktur prioriteres og at bærekraftig arealutnyttelse skal sikres (Nærøysund kommune, 2021).

Orkland kommune ønsker også å legge til rette for livskvalitet og mangfold. Her er et av hovedmålene til kommunen er å være et mangfoldig samfunn (Orkland kommune, 2020, s. 26) og kommunen ønsker å «*Legge til rette for informasjons- og opplæringstiltak og andre virkemidler som bidrar til at innbyggerne tar gode valg for egen helse og livskvalitet*» (Orkland kommune, 2020, s. 27). Orkland kommune legger også til rette for et framtidsrettet næringsliv gjennom blant annet delmål M1: «*Samarbeide aktivt med innbyggerne, frivilligheten og næringslivet for å møte framtidens utfordringer*» (Orkland kommune, 2020, s. 21). Målet balansert utbyggings og bosettingsmønster kommer til uttrykk gjennom blant annet delmål M8: «*Ha en effektiv og bærekraftig arealutnyttelse, som tar vare på både dyrka og dyrkbar mark og naturmangfoldet*» (Orkland kommune, 2020, s. 23).

Steinkjer kommune ivaretar også målet om livskvalitet og mangfold hvor kommunen skal tilby et mangfoldig miljø og fremme livskvalitet for alle (Steinkjer kommune, 2022). Kommunen vil også sørge for at det etableres samskappingsmodeller og møteplasser for at blant annet næringsliv skal være omstillingsdyktig (Steinkjer kommune, 2022). For et balansert utbyggings- og bosettingsmønster peker Steinkjer kommune (2022) på et mål om å ha samordnede bolig- og arealløsninger og disse løsningene skal tilrettelegge for smart samfunnsutvikling. Kommunen viser også i satsningsområde «møteplass» til «10-

minuttessamfunnet» hvor møteplasser skal finnes i kort avstand fra hjem, og mestepartene av kommunens aktivitet vil finne sted i disse 10-minuttessamfunnene (Steinkjer kommune, 2022). Alle de satsningsområdene til fylkeskommunene ansees ivaretatt også for Steinkjer kommune.

### **5.4.3 Oppsummering**

Analysen har utforsket om det er et samsvar mellom fylkeskommune planer og strategier og kommunale prioriteringer. Funnene for Trondheim og Troms og Finnmark kan oppsummeres i tabellene under. Fra analysen kan vi se at regionale planer vektet i de kommunale plandokumentene, mens strategier ikke vektet, eller vektet delvis. Fylkeskommunale føringer nevnes også i plandokumentene til de fleste kommunale plandokumentene, men tre av kommunene viser ikke til regionale føringer i KPS.

Spørsmål	Alta kommune	Tjeldsund kommune	Karasjok kommune	Nesseby kommune
Nevnes regionale føringer i KPS?	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar	Regionale føringer ligger til grunn for videre arbeid med KPS	Arealstrategien må følge opp relevante regionale planer	Regionale utviklingstrekk er grunnlag for KPS	KPS er tilpasset regionale planer
Skjer utviklingen i kommunene ut ifra et bærekraftperspektiv ?	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar	Bærekraftmålene vil være grunnlaget for KPS	Bærekraftmål skal ligge til grunn for samfunnsplanleggingen	Bærekraftmål definerer satsningsområdene i KPS	Alle satsningsområdene er tilknyttet bærekraftmål
Vektlegges Fylkeskommunale strategier?	Delvis	Nei	Nei	Nei
Kommentar	Hydrogensone Arktis vektlegges ikke. Næringsstrategi følges opp delvis opp. Alle unntatt ett satsningsområde er fulgt opp.	Hydrogensone Arktis vektlegges ikke	Hydrogensone Arktis vektlegges ikke	Hydrogensone Arktis vektlegges ikke
Vektlegges regionale planer?	Ja	Ja	Ja	Ja
	Mål fra RTP vektlegges	Samiske språk og interesser vektlegges	RTP vektlegges	RTP vektlegges

Tabell 6: Samsvar mellom regionale føringer og KPS i Troms og Finnmark

Spørsmål	Trondheim kommune	Steinkjer kommune	Nærøysund kommune	Orkland kommune
Nevnes regionale føringer i KPS?	Nei	Ja	Nei	Nei
Kommentar	Kommunen vektlegger nasjonale føringer ikke regionale føringer.	Viser tydelig til fylkesplan i sin KPS	Kommunen vektlegger nasjonale føringer	Viser ikke til regionale føringer i sin KPS
Skjer utviklingen i kommunene ut ifra et bærekraftperspektiv ?	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar	Bærekraftmålene skal danne grunnlaget for all samfunns- og arealplanlegging	Bærekraftmålene er en del av grunnlaget for samfunnsplanleggingen	Bærekraftmålene utgjør det overordnede rammeverket for utviklingen	Bærekraftmålene er en overordnet ramme
Vektlegges Fylkeskommunale strategier?	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Kommentar	Strategi for klimaomstilling er ivaretatt, Delstrategi mobilitet er delvis ivaretatt, Verdiskapningsstrategi er delvis ivaretatt.	Strategi for klimaomstilling 4/6 ivaretatt. Delstrategi mobilitet ivaretatt.	Klimaomstilling 2/6 ivaretatt. Delstrategi mobilitet delvis ivaretatt.	Klimaomstilling 4/6  I delstrategi mobilitet vektlegges alt utenom knutepunkter
Vektlegges regionale planer?	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar	Aktuelle delmål vektlegges i KPS	Målene anses ivaretatt	Målene ivaretas i KPS	De aktuelle målene ivaretas i KPS

Tabell 7: Samsvar mellom regionale føringer og KPS i Trøndelag

## 5.5 Hvilken planmessig tilnærming legger fylkeskommunene til grunn for å utforme politikk?

For å svare på forskningsspørsmålet om fylkeskommunene legger en strategisk eller tradisjonell planmessig tilnærming til grunn for å utforme politikk må først utfordringer og muligheter identifiseres. Dette gjøres gjennom de regionale planstrategiene for fylkeskommune. Dette kommer fra pbl. (2008, §7-1) hvor det kommer fram at den regionale planstrategien skal ta redegjøre for regionale utviklingstrekk og utfordringer.

Fra fylkeskommunens regionale planstrategier pekes det blant annet på fire hovedutfordringer som er felles for begge fylkeskommunene (TFFK, 2021, og TFK, 2019). Både TFFK (2020) og TFK (2019) peker her på nasjonale forventninger for regional og kommunal planlegging og tydeliggjør fire store nasjonale utfordringer i sine planstrategier. Disse er:

- «Å skape et bærekraftig velferdssamfunn» (TFK, 2020, s. 6).
- «Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning» (TFK, 2020, s. 6).
- «Å skape et sosialt bærekraftig samfunn» (TFK, 2020, s. 6).
- «Å skape et trygt samfunn for alle» (TFK, 2020, s. 6).

Både TFK og TFFK peker på at FNs 17 bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i disse utfordringene. Fra et planmessig perspektiv gjelder det her å identifisere om fylkeskommunene har en strategisk eller konvensjonell planmessig tilnærming til disse utfordringene. Det understrekes at dette er fire store nasjonale utfordringer, og fylkeskommunene har også andre utfordringer, men i første omgang er disse fire utfordringene gjenstand for analyse. Bærekraft består ifølge FN av tre dimensjoner, klima og miljø, økonomi og sosiale forhold (FN, 2023) og disse dimensjonene forstås som gjensidig avhengige av hverandre. Utfordringene listet opp ovenfor vurderes til å være innenfor alle tre dimensjonene av bærekraft, hvor utfordring en kan anses å ha en økonomisk dimensjon, da velferd kan ha tett tilknytning til økonomiske aspekter. Utfordring kan virke å ha sterk tilknytning til den miljømessige dimensjonen av bærekraft. De to siste utfordringene kan virke og ligge innenfor den sosiale dimensjonen av bærekraft.

I regional planstrategi for Troms og Finnmark fylkeskommune beskrives deltakelse i arbeidsliv som et grunnlag for velferd som gjelder både den enkelte og samfunnet. I mål tre under satsningsområde utjevning av sosiale ulikheter og redusert utenforskap beskrives det at «*Samfunnet i Troms og Finnmark skal i 2030 være både regionalt og nasjonalt likestilt med tanke på mulighet for god helse, riktig utdanning og sunn økonomi (...)*» (TFFK, 2021, s. 19). Videre beskrives det at regional plan for like levekår og god livskvalitet er virkemiddelet for å oppnå dette målet. Med andre ord legger Troms og Finnmark fylkeskommune en konvensjonell planmessig tilnærming til denne utfordringen. For hovedutfordring to legges det i Troms og Finnmark fylkeskommune til grunn for en konvensjonell planmessig tilnærming til grunn for å løse utfordringer knyttet å skape et økologisk bærekraftig samfunn. Dette kommer tydelig til uttrykk i den regionale planstrategien under kapittel 4.4 Satsningsområde klimaomstilling. Her står det blant annet at «*Fylkesrådet vil lage en egen plan for klimakutt med mål for hele fylkeskommunens virksomhet*» (TFFK, 2021, s. 16). Videre påpeker fylkeskommunen at fylkesrådet ønsker å bidra til å kartlegge og beskytte det marine biologiske mangfoldet. Gjennom prioriterte planoppgaver i perioden, peker også Troms og Finnmark fylkeskommune på at regional plan for klimaomstilling i Troms og Finnmark skal utformes som en regional plan med prosesskrav etter plan og bygningsloven (TFFK, 2021, s. 37). For hovedutfordring tre legger Troms og Finnmark fylkeskommune en planmessig tilnærming til grunn. I satsningsområde utjevning av sosiale ulikheter og redusert utenforskap beskrives det at utdanning bidrar til et mer sosialt bærekraftig samfunn. Virkemiddelet for å gjennomføre satsningsområdet er ifølge TFFK (2021) regional plan for levekår og god livskvalitet. Denne planen følger prosesskrav etter plan- og bygningsloven, og legger dermed en tradisjonell planmessig tilnærming til grunn. For hovedutfordring fire å skape et trygt samfunn for alle peker igjen Troms og Finnmark fylkeskommune på en konvensjonell planmessig tilnærming. Dette kommer frem i kapittel 4.5 Satsningsområde utjevning av sosiale ulikheter og redusert utenforskap. Her peker Troms og Finnmark fylkeskommune i mål 1 på at «*Samfunnet i Troms og Finnmark skal være et trygt og inkluderende samfunn i 2030*» (TFFK, 2021, s. 19), og fylkeskommunen peker videre på at Regional plan for like levekår og god livskvalitet er virkemiddelet for å oppnå målet. I planoversikten er Regional plan for like levekår og god livskvalitet i Troms og Finnmark listet opp som en regional plan med prosesskrav etter plan og bygningsloven (TFFK, 2021).

Fra den regionale planstrategien til Trøndelag fylkeskommune kommer det fram at bolyst, livskvalitet og deltakelse er en viktig tematikk for å møte utfordringer knyttet til å skape et



bærekraftig velferdssamfunn. Fylkeskommunen påpeker her spesielt på at god økonomi er grunnleggende for god helse, og at levekår har en stor betydning en stor betydning for å opprettholde helsefremmende levevaner. Det påpekes videre at å vokse opp i familier med vedvarende lav inntekt har en stor betydning for barns fremtidige helse og velferd). Videre påpekes det at den klareste konsekvensen av lav inntekt er begrensede muligheter i valg av bosted og deltakelse i aktiviteter (TFK, 2020, s. 21). For å løse utfordringer knyttet til viser fylkeskommunen til kultur som drivkraft i samfunnsbyggingen, og peker videre på en kulturstrategi som vil gi strategisk retning for fylkeskommunen. Det spesifikke dokumentet det refereres til her virker å være «Balansekunst – Kulturstrategi for Trøndelag». Med dette legger fylkeskommunen en strategisk planmessig retning til grunn for å skape et bærekraftig velferdssamfunn. Videre kommer det fram fra den regionale planstrategien for Trøndelag fylkeskommune at virkemiddelet for å løse utfordringer knyttet til klimaendringer en strategi for klimaomstilling i Trøndelag. Videre påpekes det at «*Trøndelag fylkeskommune skal bidra aktivt til å redusere tap av naturmangfold og til å bevare matjord*» (TFFK, 2020, s. 13). Virkemidlene for dette er regional plan for arealbruk og regional plan for vannforvaltning. Det virker det derfor som at Trøndelag fylkeskommune både legger konvensjonell og strategisk planlegging til grunn for å løse utfordringer knyttet til å skape et økologisk bærekraftig samfunn. For den tredje hovedutfordringen peker Trøndelag fylkeskommune igjen på kultur som et viktig virkemiddel til å utjevne sosiale forskjeller. Her peker fylkeskommunen på at deltakelse iblant annet frivillighet skaper sosiale arenaer og bygger felleskap, og at tilgang til kultur og opplevelser er et viktig virkemiddel som kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Det er igjen kulturstrategien som ser ut til å være virkemiddelet for å løse utfordringer knyttet til å skape et sosialt bærekraftig samfunn (TFK, 2020). For den siste hovedutfordringen; å skape et trygt samfunn for alle, virker fylkeskommunen å legge en hybrid planmessig tilnærming til grunn. TFK (2020) påpeker blant annet at bærekraftsmål 11; Gjøre byer og bosetninger inkluderende og trygge, skal støttes gjennom arbeidet med regionale planer (TFK, 2020). Under delkapittel 6, demografisk utvikling og sentralisering, fremheves også bærekraftsmål 11, men her legger Trøndelag fylkeskommune strategisk tilnærming til grunn for å løse utfordringen, hvor de peker på samferdselsstrategien og delstrategi for veg, mobilitet og trafiksikkerhet som virkemidler for å løse utfordringer knyttet til byer og bosettinger (TFK, 2020).

Fra regional planstrategi i Troms og Finnmark fylkeskommune kan det identifisere en rekke muligheter, to av disse er; internasjonalt samarbeid, rik tilgang på naturressurser. Vedrørende

internasjonalt samarbeid peker Troms og Finnmark fylkeskommune på at fylket har en unik posisjon og erfaring i nasjonal sammenheng med tanke på internasjonalt samarbeid. Det pekes videre på at Troms og Finnmark er det eneste fylke i Norge som grenser mot mer enn ett naboland, samtidig som fylket har gode naboskap og mye samhandling over grensene (TFFK, 2021). Troms og Finnmark fylkeskommune peker videre på at regionen skal være en tydelig premissleverandør internasjonalt for å sikre blant annet næringsutvikling. Det pekes også på at det vil være avgjørende å ta vare på den sårbare og verdifulle naturen, og at fylkeskommunen med dette også har et ansvar internasjonalt (TFFK, 2021). Troms og Finnmark fylkeskommune peker med dette på at regionen har muligheter og ansvar internasjonalt for å sikre god næringsutvikling og for å sikre naturen. Virkemidlene for å sikre næringsutvikling er ifølge TFFK mangfoldige. Her pekes det blant annet på regional plan for klimaomstilling, og fylkeskommune beskriver her at uttak og forvaltning naturressurser gjøres i tråd med naturens bæreevne, og at det med dette handler om å stimulere til næringsutvikling og nye arbeidsplasser, ansvarlig forbruk og produksjon. Det pekes også på regionale transportplaner, hvor det beskrives at samferdsel er en viktig forutsetning for næringsutvikling i fylket. Videre pekes det på regional plan for vindkraft i Finnmark, hvor vindressursene gir grunnlag for næringsutvikling. Regional plan for kompetanse i Finnmark legger til rette for næringsutvikling ved å heve gjennomførings- og kompetansenivået i Finnmark. Avslutningsvis peker Troms og Finnmark fylkeskommune på de regionale strategiene for næringsutvikling, og påpeker at flere av næringene i regionen har vekstpotensial internasjonalt og at et styrket samarbeid mellom næringer og virkemiddelapparat vil legge til rette for større nedslagskraft og bidra til en næringsutvikling som bygger på fylkets fortrinn (TFFK, 2021). Vedrørende klimaomstilling peker Troms og Finnmark fylkeskommune på at regionen er rik på naturressurser og at regionen har et barskt klima. Dette gjør ifølge den regionale planstrategien at fylkeskommunen har store muligheter til å ta en ledende rolle i klimaomstilling. Virkemidlene som Troms og Finnmark fylkeskommune legger til grunn for denne ledende rollen i klimaomstilling er regional plan for klimaomstilling, hvor denne regionale planen skal brukes for å nå målene fylkeskommunen har satt. Disse målene er at Troms og Finnmark skal være en ledende arktisk region på klimaomstilling innen 2040, klimagassutslippene skal være redusert med 55% fra 2009-nivå i 2030, og at fylkeskommunen skal være klimanøytral i 2030. Videre pekes regional transportplan som et annet virkemiddel, hvor det påpekes at planen skal bidra til klimavennlig god by- og stedsutvikling (TFFK, 2021). For de to identifiserte mulighetene som har vært gjenstand for analyse, ser det ut som fylkeskommunen både legger en strategisk

og en konvensjonell planmessig tilnærming til grunn for å framheve disse mulighetene, men med en viss overvekt på den tradisjonelle tilnærmingen.

Noen muligheter Trøndelag fylkeskommune fremhever i sin planstrategi er blant annet at fylkeskommunen er posisjonert til å se regionale synergier mellom kommuner, utdanningsinstitusjoner forsknings- og utviklingsinstitusjoner og næringsliv (TFK, 2020, s. 13). En annen mulighet Fylkeskommunene framhever er Trøndelags sterke teknologi og innovasjonsmiljø (TFK, 2020, s. 17). For sistnevnte mulighet ligger under satsningsområde verdiskapning, og Trøndelag fylkeskommune ønsker her å oppnå et bærekraftig næringsliv i hele regionen. Virkemidler fylkeskommunen peker på i denne sammenhengen er den vedtatte strategien for innovasjon og verdiskapning, som vil gi strategisk retning for samfunnet og bidra til mobilisering. Videre peker Trøndelag fylkeskommune også på klimaomstillingsstrategien som et virkemiddel for hvordan næringslivet i regionen kan arbeide for å møte klimautfordringer (TFK, 2020). Vedrørende fylkeskommunens posisjon til å se regionale synergier, pekes det på regional plan for arealbruk, regional plan for vannforvaltning og regional strategi for klimaomstilling (TFK, 2020). Regional plan for arealbruk og regional plan for vannforvaltning vil ifølge TFK (2020) svare på utfordringer knyttet til tap av naturmangfold og til å bevare matjord, og fylkeskommunen kan for disse utfordringene se synergier mellom blant annet kommuner og næringsliv. For den regionale strategien for klimaomstilling påpekes det at strategien vil gi en strategisk retning for hele samfunnet for å møte klimautfordringer, og at energi, arealbruk, byutvikling, infrastruktur og industri må gjennom en sektorovergripende omstilling, og evnen til å se regionale synergier vil kunne bidra til omstillingen (TFK, 2020).

Oppsummert virker det som at Troms og Finnmark fylkeskommune legger en konvensjonell planmessig tilnærming til grunn for de store overordnede utfordringene som er nevnt i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. På den andre siden ser det ut til at Trøndelag fylkeskommune benytter seg av en hybrid tilnærming for å møte disse utfordringene, hvor de kombinerer både strategiske og konvensjonelle planleggingsmetoder. Dette står i kontrast til Troms og Finnmark fylkeskommune, som ser ut til å støtte seg utelukkende på den konvensjonelle tilnærmingen. Samlet sett, virker det som at fylkeskommunene vektlegger en konvensjonell planmessig tilnærming i størst grad for å løse utfordringene som er fremhevet i dette delkapittelet. Vedrørende muligheter, virker det som at fylkeskommunene legger både legger en strategisk og konvensjonell planmessig tilnærming til grunn for å utnytte identifiserte muligheter i regionene. Troms og Finnmark

fylkeskommune har allikevel en overvekt av konvensjonelle planer for å fremheve muligheter, og samlet sett virker det derfor som det regionale folkevalgte nivået legger en større vekt på den konvensjonelle planmessige tilnærmingen for muligheter i regionene. Det bør også nevnes at under satsningsområde klimaomstilling i Troms og Finnmark fylkeskommune er fremhevet tre virkemidler for å oppnå mål. Disse er den tidligere nevnte regionale planen for klimaomstilling, men det er i tillegg fremhevet fylkeskommunalt klimabudsjett og fylkeskommunal strategi for karbonnøytral virksomhet. Det antatte strategiske dokumentet Fylkeskommunal strategi for karbonnøytral virksomhet, er ikke fremhevet videre i regional planstrategi, og dokumentet ligger ikke i planoversikten til fylkeskommunen. Strategien er heller framhevet som en gjeldene strategi på verken Troms eller Finnmark fylkeskommunes offisielle kanaler. Grunnet dette sees ikke dokumentet på som relevant i denne analysen.

## **5.6 Hvilke aktører deltar i den strategiske planleggingen?**

Fra den ANT-inspirerte analysen er nettverket rundt de ulike strategiene kartlagt. Overordnet viser analysen et mangfold av aktører som deltar i fylkeskommunenes strategiske planlegging. Deltakelse varierer her fra å være direkte deltakere i prosjektene til deltakelse gjennom høringer. Strategisk planlegging er som tidligere nevnt ikke bundet av prosesskrav etter plan- og bygningsloven. Allikevel har flertallet av strategiene som har vært gjenstand for analyse vært igjennom eksterne høringsrunder, noe som tyder på at fylkeskommunene ønsker å legge til rette for bred medvirkning. Analysen viste videre at det kan være vanskelig å avgjøre hvilke aktører som bidrar til endringer i den regionale strategiske planleggingen. Det kan derfor i enkelte tilfeller være vanskelig å identifisere aktører med makt i prosessene.

De ulike aktørene som deltar i den strategiske planleggingen varierer naturlig nok fra fylkeskommune til fylkeskommune og fra strategi til strategi. Av eksterne aktører, er FN en gjenganger i de ulike strategidokumentene, da FNs bærekraftsmål ligger til grunn for planlegging på regionalt folkevalgt nivå. Av dette er FN identifisert som en aktør med tydelig makt i strategiplanleggingen på regionalt folkevalgt nivå. FN kan videre betegnes som en non-human aktør i denne prosessen, da det er FNs dokumenter som innvirker på strategiene og det er med dette en form for passiv eller førende deltakelse i prosessene. Utover dette er det i hydrogensone Arktis kartlagt nesten 30 aktører som har deltatt i den strategiske planleggingen. I Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023-2028 er det kartlagt om lag 9

aktører. Alle disse aktørene er non-humane aktører da disse er dokumenter strategien er forankret i. For næringsstrategi i Troms 2023-2028 er det kartlagt over 300 ulike aktører som har deltatt i prosessen med utformingen av strategien. For Delstrategi mobilitet 2019-2023 er det kartlagt over 20 eksterne aktører som har deltatt i strategiarbeidet. I Vegstrategi Trøndelag er det kartlagt over 100 ulike aktører. I Trøndelags strategi for klimaomstilling – Sånn gjør vi det er det kartlagt over 40 ulike aktører. For strategi for verdiskapning i Trøndelag er det kartlagt over 40 ulike aktører. Antallet aktører som er kartlagt for de ulike strategiene varierer dermed kraftig. Fra analysen kan det også tolkes at strategier som legger opp til høring og offentlig ettersyn får en kraftig økning i antallet aktører som bidrar i strategiarbeidet, hvor det eneste unntaket er Næringsstrategi i Troms 2023-2028, som har den desidert største deltakelsen. Videre varierer aktørene som deltar i prosessene fra alt til selvstendig næringsdrivende, interesseorganisasjoner, statsforvaltere, andre fylkeskommunale aktører, direktorater, kommuner og klynger. Alle aktørene som deltar i den strategiske planleggingen, kan med gjeldene empirigrunnlag ikke kartlegges fullstendig, eksempelvis for nettverket rundt Trøndelags strategi for klimaomstilling hvor blant annet næringsliv, kunnskapsmiljø og interesseorganisasjoner er kartlagt som aktører. Dette resulterer som tidligere nevnt at analysen viser et bredt spekter av aktører som deltar i den strategiske planleggingen i fylkeskommunene, og aktørene varierer alt fra selvstendig næringsdrivende til overnasjonale aktører. Mangfoldet av aktører illustrerer kompleksiteten til den strategiske planleggingen på regionalt folkevalgt nivå og viser til et behov for å balansere ulike interesser i den strategiske planleggingen på regionalt folkevalgt nivå. Behovet for at fylkeskommunene skal få en styrket samfunnsutviklerrolle virker derfor å tydeliggjøres gjennom det brede spekteret av aktører som deltar i den strategiske planleggingen.

## **5.7 Hvilke(n) dimensjon(er) av samfunnsutviklerrollen legger fylkeskommunene vekt på?**

Som nevnt i kapittel 2.3 skal fylkeskommunene ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke. Som en regional planmyndighet skal fylkeskommunene ha en samordnede og koordinerende oppgave, og noen av verktøyene fylkeskommunen har for å oppnå dette er gjennom det regionale planverket som omfatter regional planstrategi, regionale strategier og regionale planer. Fra Med. St. 5 (2019-2020) kommer det videre fram at den regionale samfunnsutviklerrollen dreier seg om å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen tilpasset regionale og lokale forhold, mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, samt å

samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Hofstad og Hanssen (2015) utvidet disse dimensjonene gjennom blant annet figur 2, og dette delkapittelet vil se på hvilke dimensjoner av samfunnsutviklerrollen fylkeskommunene vektlegger.

### **5.7.1 Strategisk retning Troms og Finnmark**

For å svare på spørsmålet om Troms og Finnmark fylkeskommune vektlegger den første dimensjonen av samfunnsutviklerrollen; Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, kan det utforskes om fylkeskommunen presenterer seg selv som en «veiviser». Ordet veiviser, er et verdiladet ord som kan fungere som en analytisk størrelse i gjennomgangen av de ulike plandokumentene. Denne analytiske størrelsen omfavner store deler av innholdet i dimensjonen, blant annet etablere å mål, avdekke utfordringer, velge strategisk retning for hele regionen, forankring og hvordan de bruker samfunnsplanlegging og arealplanlegging som verktøy.

Fra innholdsanalysen i del 5.1 ble det fastsatt at Troms og Finnmark fylkeskommune har satt langsiktige mål for den regionale utviklingen. Fylkeskommunen opptrer her tydelig som en veiviser, ved at de etablerer tre overordnede langsiktige utviklingsmål for regionen. Fylkeskommunen definerer også fem ulike satsningsområder for regionen og framhever virkemidlene som brukes:

Satsningsområde	Virkemiddel
Klimaomstilling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional plan for klimaomstilling</li> <li>• Fylkeskommunalt klimabudsjett</li> <li>• Fylkeskommunal strategi for karbonnøytral virksomhet</li> </ul>
Utjevning av sosiale ulikheter og redusert utenforskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional plan for like levekår og god livskvalitet</li> </ul>
Mobilitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional transportplan</li> </ul>
Stedsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional plan for kultur, idrett og frivillighet</li> </ul>
Vekstkraftig region	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategi for Næringsutvikling</li> <li>• Strategi for videregående opplæring</li> <li>• Strategi for voksnes læring – karriereveildning, integrering og næringsrettet opplæring</li> <li>• Skolebruksplan</li> <li>• Strategi for fagskole</li> </ul>

Tabell 8: Satsningsområder og virkemidler i Troms og Finnmark fylkeskommune (TFK, 2021).

Gjennom å definere satsningsområder og virkemidlene som skal brukes i satsningsområdene oppfører fylkeskommunen seg også som en tydelig veiviser. Satsningsområdene viser til hvilke områder det skal satses på i regionen, og virkemiddelet viser at fylkeskommunen bruker strategisk og konvensjonell planlegging som et verktøy for å gi retning. Videre inneholder også alle de aktuelle planene og strategien som utgjør det empiriske grunnlaget for denne oppgaven både mål og utfordringer, og fylkeskommunen opptrer tydelig som en «veiviser» gjennom disse plan- og strategidokumentene:

TFFK	Dokumentene inneholder	
Plan/strategi	Utfordringer	Mål
Fylkesplan Troms	Ja	Ja
RTP Troms	Ja	Ja
RTP Finnmark	Ja	Ja
Økonomiplan	Ja	Ja
Hydrogensone Arktis	Ja	Ja
Strategi for næringsutvikling Troms	Ja	Ja
Strategi for Næringsutvikling Finnmark	Ja	Ja

Tabell 9: Utfordring og mål i regionale plan- og strategidokumenter

Fra kapittel 5.1 ble det også avdekket at det er lagt opp til medvirkning i den regionale planstrategien, hvor det ble identifisert 46 ulike høringsuttalelser fra statlige aktører, regionale aktører, kommunale aktører og andre aktører. Det kom videre fram at det har vært både dialogmøter og samlinger tilknyttet arbeidet med RPS. Nasjonale og overnasjonale føringer kommer også klart til uttrykk i den regionale planstrategien, og fylkeskommunen virker derfor å ha forankret sin planstrategi. Videre kom det fram at prosesskrav etter pbl. (2008) er fulgt i planarbeidet, med unntak av økonomiplan, og planer og planstrategi virker derfor å være godt forankret hos ulike aktører. Gjennom den ANT-inspirerte analysen, kom det også fram at det ligger omfattende nettverk rundt de ulike strategidokumentene som har vært gjenstand for analyse. I sum tyder dette på at forankring har vært viktig i fylkeskommunens plan og strategiarbeid, og fylkeskommunen opptrer som en tydelig «veiviser».

### 5.7.2 Mobilisering i Troms og Finnmark

For å svare på om Troms og Finnmark fylkeskommune, vektlegger den andre dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå; Mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, kan den analytiske størrelsen «medvirkning» undersøkes. Denne analytiske størrelsen omfatter store deler av dimensjonen blant annet kan medvirkning beskrive mobilisering av ressurskontrollerende aktører, mobiliserende planprosesser, stimulere til samarbeid og facilitere og etablere arenaer hvor aktører kobles opp. Det eneste punktet under denne dimensjonen av samfunnsutviklerrollen som ikke kan beskrives ved



hjelp av den analytiske størrelsen medvirkning er incentivordninger. Fra innholdsanalysen i del 5.1 kom det fram at det legges til rette for medvirkning i regional planstrategi, samt at alle regionale planer for utenom økonomiplanen følger prosesskrav etter pbl. (2008) og disse planene legger dermed til rette for medvirkning. Videre er det i del 5.2 kartlagt omfattende nettverk av aktører som deltar i den strategiske planlegging, og her var det kun Strategi for næringsutvikling i Finnmark, hvor det ikke er kartlagt eksterne aktører i form av humane aktører. De resterende strategidokumentene viste en bred grad av involvering av ulike aktører. Når det gjelder incentivordninger pekes dette også på i plan- og strategidokumentene til fylkeskommunen, men er aller mest fram trendene i økonomiplanen, hvor det blant annet kommer fram at divisjon kultur, språk og levevilkår Troms forvalter en rekke tilskuddsordninger som blant annet er Redningsplanken, tilrettelegging for friluftsliv festivaler og studieforbund, videre kommer også bredbåndstilskudd og tilskuddsordninger innenfor samisk og kvensk/norskfinsk språk og kultur fram (TFFK, 2022)

### **5.7.3 Samordning og koordinering i Troms og Finnmark**

For å undersøke om Troms og Finnmark fylkeskommune legger vekt på den tredje dimensjonen av samfunnsutviklerrollen, kan vi utforske de tidligere analysene med vekt på den analytiske størrelsen «samkjøring». Som nevnt i teoridelen består den tredje dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå av å samordne og forplikte sektormyndigheter, bruke regional plan som virkemiddel for å samordne innsats og virkemiddelbruk, være et bindeledd mellom forvaltningsnivåer og veilede. Den analytiske størrelsen «samkjøring» kan her brukes som et nodalpunkt for å sammenfatte innholdet av dimensjonen.

Fra tabell 8, og den bakenforliggende analysen, kom det fram at regionale planer blir vektlagt av kommuner i Troms og Finnmark, noe som indikerer at fylkeskommunen faktisk koordinerer innsats gjennom regionale planer. I tillegg viser innholdsanalysen (kap 5.1), at både nasjonale og internasjonale føringer reflekteres i regional planstrategi. Fylkeskommunen virker videre å oversette disse overnasjonale og nasjonale føringer ned til regionalt nivå, noe som også kom til uttrykk i del 5.6. Her kom det fram at Troms og Finnmark fylkeskommune legger FNs bærekraftsmål til grunn for egen virksomhet. Videre tar også fylkeskommunen nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging i betraktning, med et fokus på å adressere de fire hovedutfordringene: 1) Å skape et bærekraftig velferdssamfunn, 2) Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom en offensiv klimapolitikk og forsvarlig

ressursforvaltning, 3) å skape et sosialt bærekraftig samfunn og 4) å skape et trygt samfunn for alle. Disse utfordringene oversettes deretter til mer konkrete mål og satsningsområder på regionalt nivå, noe som indikerer en tydelig «samkjøring», hvor både internasjonale mål og nasjonale utfordringer blir tilpasset og oversatt til regionalt nivå. Dette gjenspeiles videre også når kommunene legger vekt på regionale planer i sin egen virksomhet, og i sum virker dette å vise en tydelig koordinering fra makro- til mikronivå.

#### **5.7.4 Strategisk retning Trøndelag**

I likhet med Troms og Finnmark fylkeskommune kom det fra innholdsanalysen i kapittel 5.1 fram at Trøndelag fylkeskommune har satt langsiktige mål for den regionale utviklingen, og ved å utarbeide tre innsatsområder og ni prioriterte retningsmål opptrer de også som en «veiviser». Strukturen for oppbygningen av dokumentet varierer litt fra Troms og Finnmark fylkeskommune, men virkemidlene for å nå de ulike utviklingstrekkene og prioriterte satsningene i fylkestingsperioden fremheves i planstrategien (Trøndelag fylkeskommune, 2020). I likhet med Troms og Finnmark fylkeskommune kom det også i kapittel 5.1 fram at det er lagt opp til medvirkning i den regionale planstrategien for Trøndelag fylkeskommune, som resulterte i fire endringer i den regionale planstrategien. Nasjonale og overnasjonale føringer kom også klart til uttrykk i den regionale planstrategien og den kan derfor anees forankret. I likhet med Troms og Finnmark fylkeskommune er også prosesskrav etter plan og bygningsloven fulgt i arbeidet med regionale planer, med unntak av økonomiplanen. Den ANT-inspirerte analysen avdekket også store nettverk rundt de ulike strategiene. I sum tyder det derfor også på at fylkeskommunen opptrer som en tydelig «veiviser».

#### **5.7.5 Mobilisering i Trøndelag**

Også Trøndelag fylkeskommune virker å vektlegge den andre dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Fra innholdsanalysen (kapittel 5.1) kom det også her fram at det legges til rette for medvirkning i regional planstrategi og for alle de aktuelle regionale planene unntatt økonomiplanen. I den ANT-inspirerte analysen ble det videre kartlagt nettverk rundt de regionale strategiene, og ett interessant funn her er at alle de aktuelle strategiene har vært ute på høring, og for alle de analyserte strategidokumentene i Trøndelag fylkeskommune er det derfor fulgt i hvert fall ett *prosesskrav* etter plan og bygningsloven (2008) selv om dette ikke er et krav. Fylkeskommunen virker her å bruke

ekstra ressurser for å legge til rette for medvirkning, og derfor legge til rette for mobilisering. Incentivordninger kommer også fram i fylkeskommunens økonomiplan. Her kommer det blant annet fram at «*Det foregår et pilotprosjekt på bonusordninger der gode klimaløsninger belønnes*» (TFK, 2023, s. 101). Det kommer også fram i økonomiplanen at fylkeskommunen blant annet forvalter seks statlige tilskuddsordninger innenfor kulturmiljø (TFK, 2023). Trøndelag fylkeskommune legger med andre ord til grunn for medvirkning, også utover lovkrav, og de bruker incentivordninger som bygger opp rundt den valgte utviklingsretningen, og ivaretar derfor den andre dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå.

### **5.7.6 Samordning og koordinering i Trøndelag**

Fra analysen bak tabell 9, kommer det i likhet med Troms og Finnmark fylkeskommune fram at kommuner i Trøndelag vektlegger regionale planer i sine plandokumenter, noe som indikerer at fylkeskommunen koordinerer innsats gjennom regionale planer. I den regionale planstrategien for Trøndelag kom kommer også overnasjonale og nasjonale føringer klart til uttrykk. Trøndelag fylkeskommune legger i planstrategien vekt på at bærekraftmålene skal være det politiske hovedsporet for å nå utfordringene lagt fram i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. I likhet med Troms og Finnmark oversettes utfordringene til innsatsområder og konkrete virkemidler i form av plan- og strategidokumenter, som indikerer en «samkjøring» hvor både internasjonale mål og nasjonale utfordringer blir oversatt og tilpasset i en regional kontekst. Kommunene legger også vekt på regionale planer i sine samfunnsdeler, men flertallet av kommunene i regionen vektlegger *nasjonale føringer* kontra *regionale føringer* i sine samfunnsdeler, som kan indikere svakere «samkjøring». Hofstad og Hansen (2015) vektlegger allikevel at regional plan brukes som et bindeledd mellom forvaltningsnivåer, og som tabell 9 viser, vektlegges altså regionale planer i kommuneplanens samfunnsdel og fylkeskommunen koordinerer mål og utfordringer fra makro til mikronivå.

## 6 Diskusjon

Denne diskusjonsdelen vil koble teori, analyse og tidligere forskning for å besvare oppgavens problemstilling. Analysen har hatt som mål å belyse følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvordan er plansystemet i Troms og Finnmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune satt opp?
- 2) Er det samsvar mellom fylkeskommunale planer og strategier og kommunale prioriteringer?
- 3) Legger fylkeskommunene en strategisk eller tradisjonell planmessig tilnærming til grunn for å utforme politikk?
- 4) Hvem deltar i den strategiske planleggingsprosessen i regionene?
- 5) Hvilke dimensjoner av samfunnsutviklerrollen vektlegges av fylkeskommunene?

Diskusjonene vil deretter bli brukt for å belyse problemstillingen: *«Hvordan påvirker konvensjonell og strategisk planlegging samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå»*.

I dette kapittelet vil hvert av svarene på forskningsspørsmålene bli utforsket, og det vil bli vurdert hvordan de bidrar til å belyse denne problemstillingen. Først vil jeg diskutere oppbygningen av det regionale plansystemet og hvordan dette påvirker samfunnsutviklerrollen på regionalt folkevalgt nivå. Deretter vil jeg diskutere de strategiske og konvensjonelle tilnærmingene til planlegging, samt samsvaret mellom fylkeskommunale planer og kommunale prioriteringer. Deltakelse i den strategiske planleggingsprosessen vil også bli diskutert samt dimensjonene av samfunnsutviklerrollen som vektlegges av fylkeskommunene. Ved å knytte de ulike funnene opp mot relevant teori og tidligere forskning vil denne diskusjonsdelen gi innsikt i hvordan konvensjonell og strategisk planlegging påvirker samfunnsutviklerrollen på regionalt folkevalgt nivå.

### 6.1 Reliabilitet og validitet

Vi har tidligere sett at reliabilitet handler om etterprøvbarehet til forskningen, og validitet handler om gyldigheten til forskningen. Det er også tidligere forklart å være konkret og spesifikk i beskrivelsene av framgangsmåtene som er benyttet, kan reliabiliteten styrkes gjennom at forskningsprosessen er transparent. I dette forskningsprosjektet er framgangsmåten som er benyttet tydelig forklart. Store deler av prosjektet er også gjennomført som en innholdsanalyse som fører til at etterprøvbareheten vil være god. Om de samme dokumentene og framgangsmåten benyttes, bør funnene fra innholdsanalysen kunne

replikeres. Også den ANT-inspirerte analysen baser seg på innhold og saksdokumenter som kommer er publisert under politisk behandling. Funnene her bør også kunne replikeres i liknende forskning. I dette prosjektet kan man allikevel føre en viss skepsis til validiteten. I blant annet den ANT-inspirerte analysen, manglet det i visse tilfeller empiri som er sentrale for å kartlegge de fullstendige nettverkene rundt strategiene, som f.eks. i Næringsstrategi for Finnmark. Her blir det pekt på at dokumentet er blitt til gjennom blant annet innspills møter, men grunnet mangel på empiri, kan ikke aktører som har deltatt kartlegges. Kausalitet, eller den indre validiteten kan man også stille spørsmålstegn ved. Det spiller mange ulike føringer inn ved utvikling plandokumenter, og man kan her ikke være helt sikker på om det er fylkeskommunale føringer som slår inn i den kommunale planleggingen, da føringene fra regionalt folkevalgt nivå bygger på overnasjonale og nasjonale føringer, og disse kan til dels være ganske like. Det er med andre ord ikke sikkert at det er en sterk kausal sammenheng mellom regionale plandokumenter og kommunale plandokumenter. Videre forsøker dette forskningsprosjektet til en viss grad å generalisere hvordan samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå kommer til uttrykk gjennom planlegging, ved å utforske to ulike case. Dette kan igjen føre til en utfordring som gjelder validitet, da resultatene vil kunne avvike dersom man hadde hatt et større utvalg. Det teoretiske ståstedet som er grunnlag for tolkningene som kommer fram i prosjektet er forklart gjennom et eget kapittel som derfor vil styrke validiteten til prosjektet. Oppsummert vurderes derfor etterprøvhbarheten, eller reliabiliteten, til prosjektet som god. Validiteten, eller gyldigheten, til prosjektet anses som mindre god, og validiteten kunne vært styrket gjennom blant annet et større utvalg eller andre metoder.

## **6.2 Plansystemets oppbygning**

Fra kapittel 5.4 kom det fram at fylkeskommunene har regional planstrategi som det øverste dokumentet i den regionale planlegging. Higdem og Hagen (2018) viser til at regional planstrategi har utviklet seg til å bli en hybrid form for planlegging, som ligger imellom strategi og plan. Dette blir også understøttet av Higdem og Kvalvik (2018) som viser til at regional planstrategi er en strategi for innretning og prioriteringer, samtidig som den beveger seg i retning av å være et plandokument. Fra kapittel 2.1 kom det fram at strategisk planlegging kan forstås som en langsiktig form for planlegging som legger til rette for fleksibilitet og medvirkning og som skaper et rammeverk for handling. Fra kapittel 2.2 kom det fram at konvensjonell planlegging kan forstås som en mer rigid form for planlegging etter pbl. (2008). Fra innholdsanalysen fra kapittel 5.1 kom det fram at det settes langsiktige mål

for den regionale utviklingen i de regionale planstrategiene som har vært undersøkt og at planstrategiene inneholder en liste om hvilke planoppgaver og plantyper som er prioriterte i planperioden. Det er videre lagt opp til medvirkning i regional planstrategi, og dokumentet virker å følge ulike lovkrav etter pbl. (2008). Analysen av de regionale planstrategiene som er utført i del 5.1, virker derfor å støtte opp påstanden om at regional planstrategi er et hybrid planleggingsdokument. De regionale planstrategiene skaper et rammeverk for handling, gjennom å prioritere planoppgaver og plantyper, samtidig som planstrategiene er forankret i pbl. (2008), og av dette følger ulike lovkrav. De regionale planstrategiene legger også overnasjonale føringer gjennom FNs bærekraftmål som premisser eller grunnlag for det regionale planarbeidet. Nasjonale føringer kommer også tydelig til uttrykk i de regionale planstrategiene, og plansystemet forankres derfor i både overnasjonale og nasjonale føringer.

I tillegg til regional planstrategi, opererer begge fylkeskommunene med fylkesplaner. Her virker fylkesplanen i Trøndelag fylkeskommune å være et tydelig styringsdokument, mens fylkesplan Troms 2014-2025 kun gjør seg gjeldene som føring for strategi for næringsutvikling i Troms 2023-2028. Regional planstrategi i Trøndelag referer til fylkesplan for sine langsiktige utviklingsmål, og fylkesplanen følges opp i økonomiplanleggingen, i motsetning til fylkesplanen i Troms som ikke følges opp i økonomiplanleggingen. Det er videre ikke funnet tegn til at fylkesplanen i Trøndelag følger prosesskrav etter pbl. (2008).

Neste ledd i det fylkeskommunale plansystemet er regionale planer som kun utformes dersom dette er bestemt gjennom regional planstrategi. Alle de regionale planene som er undersøkt, for utenom økonomiplanene og fylkesplanen i Trøndelag virker å følge prosesskrav etter plan og bygningsloven. De regionale planene som følger prosesskrav, vil ha en legal rasjonell autoritet. Dette er en form for legitimitet, som bygger på en rettstats prinsipper og faste byråkratiske prosesser. Her er prosesskravene som følges i planene hjemlet i lov, som teoretisk kan lede til økt legitimitet for de regionale plandokumentene som følger prosesskrav. Fylkesplanen i Trøndelag er forankret i regional planstrategi, som peker på dokumentet som et gjeldene plandokument. Det er allikevel ikke gjort funn som indikerer at fylkesplanen har fulgt prosesskrav etter pbl. (2008), noe som kan svekke legitimiteten til planen. Videre følges alle regionale planer for utenom fylkesplan Troms 2014-2025 i økonomiplanleggingen.

Regionale strategier er også en del av fylkeskommunens planapparat. Strategisk planleggingen kan som tidligere nevnt forsås som en langsiktig form for planlegging som legger til rette for fleksibilitet og medvirkning. Albrechts og Balducci (2013) viser til at

strategiske planer er muligheter som venter på kollektiv handling og som aggregerer meninger og fører til kompromisser. Mäntysalo (2013) viser til at strategiske planer kan ha et legitimitetsproblem, gjennom at strategiene mangler legal-rasjonell autoritet. Denne mangelen på legitimitet kan videre motvirkes gjennom medvirkning, der strategisk planlegging ifølge Albrechts og Balducci (2013) fører til samarbeidsproduksjon som innebærer at aktører er gjensidig avhengige og har grunn til å engasjere seg med hverandre. Den ANT-inspirerte analysen i del 5.2 viste omfattende nettverk rundt de ulike strategiene, hvor mange ulike aktører medvirket i planleggingen. Flere strategier har videre vært ute på høring, som peker på at disse strategiene har fulgt enkelte prosesskrav etter pbl. (2008) som kan fører til legitimitet. Det ble også avdekket at noen av strategiene har benyttet seg av innspills-møter som kan sies å være en form for samarbeidsproduksjon hvor aktører engasjerer seg med hverandre.

Det siste plandokumentet i det regionale planhierarkiet er økonomiplanen. Denne planen følger ikke prosesskrav etter plan- og bygningsloven (2008), men dette kan forklares gjennom at økonomiplanen er hjemlet i kommuneloven (2018). Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer mål og strategier i regionale planer skal følges opp. Strategier er ikke nevnt i kommuneloven, så etter lovkrav er det bare regionale planer som skal følges opp i økonomiplanleggingen. Analysen har derimot sett på om både regionale strategier og regionale planer følges opp i økonomiplanleggingen. Resultatet fra innholdsanalysen viste at totalt 4 av 5 planer følges opp i økonomiplanleggingen og 7 av 9 strategier følges opp i økonomiplanleggingen, og det er med andre ord ikke alle planer og strategier som følges opp i økonomiplanleggingen. Ifølge Fylkesmannen i Nordland (2013, s. 7) handler økonomiplanlegging på kommunenivå om å oversette mål til konkrete tiltak og aktiviteter og at målene blir konkretisert og tildelt ressurser. Det samme kan sies å gjelde for fylkeskommunal økonomiplanlegging og de planene og strategiene som ikke følges opp i økonomiplanleggingen, vil i verste konsekvens kunne mangle handlingskraft og kan forbli «flytende dokumenter» uten mening og gjennomføringskraft om disse ikke følges opp gjennom økonomiplanlegging.

### **6.2.1 Hvordan kommer samfunnsutviklerrollen til uttrykk gjennom plansystemet?**

Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå kommer til uttrykk på flere måter gjennom det regionale plansystemet. Som beskrevet i kapittel 2.3 består den regionale samfunnsutviklerrollen av tre dimensjoner. Den første dimensjonen handler om å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. Under dette inngår et behov for å skape enigheter om den

aktuelle regionens utfordringer for å skape et grunnlag for den fremtidige utviklingen av regionen. Dette gjøres blant annet gjennom regional planstrategi, hvor blant annet fire felles hovedutfordringer trekkes fram fra begge fylkeskommunene. De regionale planstrategiene har begge vært gjenstand for høring og offentlig ettersyn, som har ført til endringer i dokumentene. Det er også tidligere nevnt at regional planstrategi skal utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Samarbeid i utarbeidelsen av planstrategiene og høringer tyder på at fylkeskommune legger opp til å avdekke å skape konsensus om regionens utfordringer. Fylkeskommunene skal også etablere omforente mål gjennom aggregering av preferanser. I de regionale planstrategiene for Troms og Finnmark og Trøndelag etableres langsiktige utviklingsmål. Igjen tyder samarbeid i utarbeidelse av planstrategi og faktum at de har vært gjenstand for høring på at det er etablert omforente mål gjennom aggregering av preferanser. Å velge strategisk retning for utvikling kan videre sies å gjøres gjennom satsningsområder. I kapittel 5.1 kom det fram at Trøndelag fylkeskommune har definert tre innsatsområder og i kapittel 5.8.1 kom det fram at Troms og Finnmark fylkeskommune har definert fem satsningsområder i regional planstrategi. Satsningsområdene og innsatsområdene viser til hvilke områder det skal satses på i regionene, og fylkeskommunene velger med dette strategisk retning for utviklingen. Forankring hos relevante aktører kan igjen gjøres gjennom medvirkning, som vektlegges av begge fylkeskommunene. Samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen brukes videre som et verktøy av fylkeskommunene for å gi strategisk retning. Fra tabell 8 kommer det fram hvilke planer og strategier som Troms og Finnmark fylkeskommune bruker som virkemidler i sine satsningsområder, og omfatter både strategier og regionale planer, arealplaner er her ikke vektlagt for å nå de definerte satsningsområdene. I Trøndelag fylkeskommune fremheves virkemidlene for å nå de ulike utviklingstrekkene og prioriterte satsningene som strategier, regionale planer og arealrettede planer (TFK, 2020). Dette tyder på at den første dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå kommer tydelig til uttrykk gjennom fylkeskommunenes plansystemer.

Den andre dimensjonen av samfunnsutviklerrollen, mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, bygger i stor grad på medvirkning. Dimensjonen omfatter blant annet å mobilisere ressurskontrollerende aktører samt å ha mobiliserende planprosesser. Den ANT-inspirerte analysen kan igjen trekkes inn som et moment under mobilisering. Her er det i strategiene lagt opp til bred medvirkning gjennom blant annet innspills-møter og høringer. Regionale planer for utenom økonomiplanene og fylkesplanen til Trøndelag fylkeskommune



følger også prosesskrav etter pbl. (2008) og kan derfor sies å være mobiliserende. Gjennom den ANT-inspirerte analysen viser det seg også at fylkeskommunene i enkelte tilfeller etablerer nettveknoder i form av innspills-møter, hvor de også stimulerer til samarbeid. Det stimuleres også til samarbeid gjennom høring og offentlig ettersyn. Begge fylkeskommunene har forvalter eller har incentivordninger som er framtredden gjennom økonomiplanen, og plansystemet til fylkeskommunene ivaretar derfor også dette momentet av samfunnsutviklerrollen.

Den tredje dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå: Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk virker også å ivaretas gjennom plansystemet. Her skal fylkeskommunene samordne sprikende sektormyndigheter og forplikte dem. Dette kommer tydelig fram gjennom regionale planer, hvor fylkeskommunene oversetter overnasjonale mål og nasjonale utfordringer til en regional kontekst. De regionale planene blir videre vektlagt på kommunalt nivå, og fylkeskommunene er et bindeledd mellom ulike forvaltningsnivåer gjennom regionale planer. Det er i analysen ikke gjort funn som tyder på at momentet i dimensjonen om veiledning ivaretas gjennom fylkeskommunenes plansystem. Oppsummert tyder dette på at alle de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen kommer tydelig til uttrykk gjennom det fylkeskommunale plansystemet.

### **6.3 Strategisk og konvensjonell planleggingstilnærming**

Det er i kapittel 5.6 utforsket om fylkeskommunene legger en strategisk eller tradisjonell planmessig tilnærming til grunn for å utforme politikk. Dette ble gjort ved å identifisere muligheter og utfordringer i de to fylkeskommunene. Det ble her identifisert fire store nasjonale utfordringer, som begge fylkeskommunene fremhever i sine planstrategier.

Utfordringene som ble identifisert var:

- 1) Å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- 2) Å skape et økologisk bærekraftig velferdssamfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- 3) Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- 4) Å skape et trygt samfunn for alle

Troms og Finnmark fylkeskommune virker her å legge en konvensjonell planmessig tilnærming til grunn for å løse disse fire store utfordringene, og FNs bærekraftsmål skal være

det politiske hovedsporet for å ta tak i disse utfordringene. Virkemiddelet for å bidra til å løse både den første, tredje og den fjerde utfordringen er regional plan for like levekår og god livskvalitet og virkemiddelet for å bidra til å løse den andre utfordringen er regional plan for klimaomstilling.

Trøndelag fylkeskommune har en litt annen tilnærming til disse fire store hovedutfordringene, og virker å legge både en konvensjonell og en strategisk tilnærming til grunn for å løse utfordringene. For den første utfordringen er den regionale strategien «Balansekunst – kulturstrategi for Trøndelag» virkemiddelet for å møte utfordringen. For den andre utfordringen velger fylkeskommunen en hybrid løsning hvor det strategiske for klimaomstilling, regional plan for arealbruk og regional plan for vannforvaltning brukes for å møte utfordringen. For den tredje utfordringen er det igjen kulturstrategien som brukes for å møte utfordringen. For den fjerde utfordringen er det igjen en hybrid løsning som benyttes, hvor det spesifikt pekes på at bærekraftsmål 11, å gjøre byer og bosetninger inkluderende og trygge skal støttes gjennom arbeidet med regionale planer. Hvilke regionale planer som skal benyttes nevnes ikke spesifikt, men fylkeskommunen peker på samferdselsstrategi og delstrategier for veg, mobilitet og trafikksikkerhet som virkemidler for å løse utfordringer knyttet til byer og bosetninger.

I kapittel 2.1 og 2.2 pekt på at konvensjonell planlegging som regulativ, hierarkisk og rigid sikrer legitimitet. Når Troms og Finnmark fylkeskommuner velger å legge en konvensjonell planmessig tilnærming til grunn for å løse utfordringene, kan fylkeskommunen sikre legitimitet på bekostning av fleksibilitet. Plathe og Hernes (2019) viser i sin studie at planomfanget i fylkeskommunene er stort, og at regionale planer med prosesskrav må vurderes nøye med hensyn til ressursbruk og om de kan følges opp. Dette antyder at ressursbruken ved bruk av konvensjonelle planer er stort, og Plathe og Hernes (2019) peker videre på at regionale planer bør brukes når det er behov for regional samordning spesielt rettet mot arealspørsmål. Troms og Finnmark fylkeskommune bruker allikevel kun to regionale planer som virkemidler for å løse fire utfordringene, og planomfanget er derfor ikke særlig stort. Det kan også argumenteres for at disse fire store overordnede nasjonale utfordringene vil kreve samordning på tvers av kommunegrenser og fylkesgrenser. Trøndelag har derimot et mye større planomfang hvor det pekes på 8 spesifikke regionale planer og strategier for å møte utfordringene. Fylkeskommunen legger med dette til rette for både legitimitet gjennom konvensjonell planlegging spesielt rettet mot arealbruk og vannforvaltning, og fleksibilitet gjennom strategisk planlegging. Albrechts og Balducci

(2013) pekte på at strategisk planlegging kan være komplementært til konvensjonell planlegging når det kommer til blant annet miljøspørsmål eller sosiale spørsmål, noe som Trøndelag fylkeskommune har vist seg å gjøre. En negativ side ved et stort planomfang belyses av Plathe og Hernes (2019), som peker på at et gjennomgående tema for deres informanter på politisk nivå er at planomfanget er stort og komplekst som vanskeliggjør den politiske styringen. Ved et stort planomfang kan derfor Trøndelag fylkeskommune vanskeliggjøre den politiske styringen i fylkeskommunen som kan føre til ineffektivitet i planleggingen.

Det er gjennom analysen i kapittel 5.6 identifisert to fremtredende muligheter for Troms og Finnmark: Internasjonalt samarbeid og rik tilgang på naturressurser. For å møte disse mulighetene peker fylkeskommunen på regional flere ulike planer og strategier, med overvekt på regionale planer. I likhet med utfordringene i Trøndelag fylkeskommune, legger Troms og Finnmark fylkeskommune her opp til et stort planomfang for å møte mulighetene i regionen, som også i dette tilfellet kan føre til ineffektivitet i planleggingen. Plathe og Hernes (2019) viser også på kompleksitet i mål- og strategistrukturen i planleggingen, og viser til at mange mål og strategier øker sannsynligheten for målkonflikter og bidrar til å utdypliggjøre politiske prioriteringer. Fra tabell 9, kan vi se at alle de ulike planene og strategiene som er listet opp inneholder både utfordringer og mål, som tyder på en kompleksitet i planene og strategiene, og dette kan da føre til økt sannsynlighet for målkonflikter i de ulike dokumentene. I tillegg kan dette føre til den nevnte kompleksiteten i planleggingen, og kan ugyldiggjøre de viktigste politiske prioriteringene i fylket.

Trøndelag fylkeskommune fremhever sine muligheter som å se regionale synergier og Trøndelags sterke teknologi og innovasjonsmiljø. For å møte disse mulighetene peker fylkeskommunen på strategi for innovasjon og verdiskapning, strategi for klimaomstilling, regional plan for arealbruk, og regional plan for vannforvaltning. Det er igjen en hybrid løsning som vektlegger både regionale strategier og regionale planer, og fylkeskommunen sikrer seg igjen både legitimitet og fleksibilitet gjennom en hybrid løsning.

Samlet sett er plan- og strategiomfanget det legges opp til i fylkeskommunene for å møte utfordringer og muligheter i regionene stort. Gjennom å både prioritere planer og strategier, gir fylkeskommunene seg selv både legal-rasjonell autoritet (form for legitimitet) og fleksibilitet. Det store omfanget av planer og strategier som benyttes, kan allikevel gjøre planleggingen kompleks, utdypliggjøre politiske prioriteringer og øke sannsynligheten for

målkonflikter. Dette kan spille negativt ut på samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Målkonflikter, utydelige politiske prioriteringer og kompleksitet i planleggingen kan gjøre det vanskelig å velge en tydelig strategisk retning for utviklingen. Det vil videre kunne være vanskelig være et bindeledd mellom forvaltningsnivåer når utformet politikk gjennom planlegging er kompleks, og samordning vil også være vanskelig om det oppstår målkonflikter og utydelige politiske prioriteringer.

## **6.4 Samsvar mellom fylkeskommunale planer og kommunale prioriteringer**

Funn fra analysene av kommuneplanens samfunnsdel for de ulike kommunene i Troms og Finnmark samt handlingsprogrammet for Alta kommune, viser samsvar mellom fylkeskommunale planer og kommunale prioriteringer. Analysen viser også samsvar mellom de fylkeskommunale planene i Trøndelag og KPS for de ulike kommunene som er undersøkt. Dette kan ha sammenheng med pbl. som i paragraf 8-2 sier: «*Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlige planlegging og virksomheten i regionen*» (pbl, 2008, §8-2). Lovparagrafen gir legal-rasjonell autoritet, og faktumet at kommunene virker å vektlegge de regionale planene tyder på sterk legitimitet. Dette motstrider Hanssen et.al. (2008) som viser til at kommunene ikke nødvendigvis legger regional planlegging til grunn for egen virksomhet. I deres studie, ble det pekt på at kun 35% av kommunene legger regionale planer til grunn for egen virksomhet, 50% av kommunene legger regionale planer delvis til grunn for egen virksomhet og 16 prosent av kommunene legger i liten en ingen grad regionale planer til grunn for egen virksomhet. Det er allikevel store metodiske forskjeller fra Hanssen et. al. (2018) studie og denne studien, hvor denne studien ser på faktisk innhold i et lite utvalg plandokumenter fra et lite utvalg kommuner, og Hanssen et. al. (2018) studie baserer seg på survey av regionale plansjefer. Hanssen et. al. (2018) pekte også på at kommunestørrelse har en viss innvirkning på om kommunene legger regionale planer til grunn for egen virksomhet. Analysen i denne oppgaven har også undersøkt store og små kommuner, men det finnes her intet skille mellom om små eller store kommuner, da alle aktuelle kommuner virker å vektlegge regionale planer. Det bør også nevnes at mål som settes i de regionale planene ofte er overordnede, vage og lite spesifikke som for eksempel: «*I 2030 skal god livskvalitet og mangfold kjennetegne Trøndelag*» (TFK, 2018, s. 5), noe som kan gjøre at målene kan tolkes ulikt, og terskelen for å inkorporere målet i egen virksomhet er lav. Prioriteringene fra KPS kan i like stor grad være vage og lite

spesifikke som fra Trondheim kommune: «*Trondheims innbyggere har god livskvalitet*» (Trondheim kommune, 2022, s. 18).

Funnene fra analysen viser også at fylkeskommunale strategier vektlegges delvis i Trøndelag fylkeskommune (tabell 7). Fylkeskommunale strategier i Troms og Finnmark vektlegges kun delvis i planprogrammet for KPS i Alta kommune, ellers vektlegges ikke fylkeskommunale strategier (Tabell 6). Det bør også her nevnes at utvalget er lite, og at dette kan ha en innvirkning på resultatet. Dette tyder allikevel på at det er et klart skille mellom regionale planer og regionale strategier, og måten disse vektlegges i kommunal virksomhet. Regionale strategier har ikke samme legitimitet som regionale planer. Den ANT-inspirerte analysen viser at i de fleste tilfeller, er det lagt opp til bred medvirkning i de fylkeskommunale strategiene. Her er det blant annet lagt opp til høring i alle strategiene som er undersøkt mot kommunale planer, bortsett fra Næringsstrategi i Finnmark 2023-2028. Fylkeskommunale strategier er som tidligere nevnt ikke gjenstand for prosesskrav etter pbl. (2008), men medvirkning er en kilde til legitimitet og bruk av høringer kan forsterke de fylkeskommunale strategiernes legitimitet. Det bør allikevel nevnes at Næringsstrategi Finnmark var den eneste strategien i Troms og Finnmark som ble delvis vektlagt, og det ble i denne strategien ikke lagt opp til høring. At dette er tilfelle kan kanskje forklares gjennom at Hydrogensone Arktis er en mer spesifikt rettet strategi inn mot et spesifikt område, mens Næringsstrategi i Finnmark har overordnede og mer vage mål som for eksempel når fylkeskommunene påpeker at kulturtilbud er viktig (TFFK, 2023). Plathe og Hernes (2019) viser i sin rapport til at planomfanget i fylkeskommunene er stort og komplekst, noe som kan skape utfordringer for den politiske styringen. Min studie har avdekket at kommunene prioriterer regionale planer i sin egen virksomhet, mens regionale strategier enten ikke blir vektlagt i de hele tatt eller bare delvis. Dette kan skyldes at regionale planer har en lovmessig forankring, og dermed har større grad av legitimitet, i motsetning til regionale strategier som ikke er lovpålagte. Dette kan indikere at kommunene i hovedsak prioriterer regionale planer fordi de er forpliktet til å følge disse i henhold til pbl. (2008), men at det grunnet et stort planomfang blir for omfattende og følge opp regionale strategier i egen virksomhet, og kommunene velger derfor å ikke vektlegge strategier i like stor grad. Dette kan også komme av ressursmangel i kommunene, eller mangel på oversikt over det regionale plansystemet. Regionale føringer blir heller ikke nevnt spesifikt i en del av kommunene i Trøndelag, som heller velger å legge vekt på nasjonale føringer for egen virksomhet. Dette utgjør et usikkerhetsmoment for om utviklingen i kommunene skjer i et bærekraftperspektiv grunnet regionale bestemmelser, eller om

kommunene legger vekt på dette grunnet nasjonale føringer. Ved at fylkeskommunene legger vekt på strategisk planlegging i sitt plansystem kan av overnevnte grunner spille negativt inn for samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå, hvor samordningsdimensjonen og dimensjonen som omhandler å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen kan svekkes. Fylkeskommunene skal velge strategisk retning for utviklingen i sine regioner, og ved at den valgte strategiske retningen lagt fram gjennom fylkeskommunale strategier ikke følges opp av kommunene vil utgjøre en svekkelse for den helhetlige samfunnsutviklingen. Fylkeskommunene skal også være et bindeledd mellom forvaltningsnivåer og samordne offentlige aktører, noe som kun blir delvis ivaretatt når kommunene kun delvis eller ikke i det hele tatt, legger de fylkeskommunale strategiene til grunn for egen virksomhet.

## **6.5 Deltakelse i den strategiske planleggingen**

Det ble i den ANT-inspirerte analysen avdekket bred deltakelse i den strategiske planleggingen, der et mangfold av aktører deltar. Deltakende aktører i den strategiske planleggingen varierer fra statlige aktører, interesseorganisasjoner, kommunale aktører og helt ned til selvstendig næringsdrivende. Et vesentlig funn i analysen, er at det er en overvekt av strategier som legger opp til høringsrunder, selv om dette ikke er et krav. Fylkeskommunene legger med dette ekstra ressurser inn i den strategiske planleggingen og sikrer bredere medvirkning. Denne brede deltakelsen i de strategiske planleggingsprosessene kan være en kilde til legitimitet, hvor samskapning og endringer som følge av høringer kan føre til at aktørene føler et eierskap til strategiene. Det bør allikevel her også nevnes at fylkeskommunale strategier kun delvis, eller ikke i det hele tatt følges opp i den kommunale planleggingen, noe som kan indikere en svekkelse av samfunnsutviklerrollen ved bruk av strategisk planlegging. Selv om kommunene kun delvis eller ikke i det hele tatt vektlegger fylkeskommunale strategier viser etableringen av høringsrunder at fylkeskommunen velger å investere ekstra ressurser for å sikre en mer inkluderende prosess, noe som indikerer et ønske om å skape en åpen og demokratisk planleggingsprosess. Bred involvering kan sikre flere av momentene i samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Å avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer gjøres ifølge Hofstad og Hanssen (2015) best gjennom åpne involverende og transparente prosesser, noe som fylkeskommunene virker å vektlegge gjennom bred medvirkning i strategiprosessene. Gjennom disse åpne prosessene kan også fylkeskommunene etablere mål gjennom sammenslåing av preferanser som kanskje kommer til uttrykk igjennom innspills-møter og høringer. Prosessene kan også sees i sammenheng med å mobilisere ressurskontrollerende aktører, å ha mobiliserende planprosesser, stimulere til

samarbeid og være en nettverksnode, hvor alle momentene opprettholdes gjennom innspills møter og høringer. Selv om kommunene i ingen eller delvis grad vektlegger strategiene, kan det virke som om fylkeskommunene tar grep for å sikre gode og brede medvirkningsprosesser og viser at de er en tydelig utviklingsaktør som vektlegger sitt ansvar som samfunnsutviklere.

## **6.6 Dimensjonene av samfunnsutviklerrollen**

Fylkeskommunene legger vekt på alle tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen som tyder på at mandatet som samfunnsutvikling er viktig i den fylkeskommunale planleggingskonteksten. Vi har gjennom analysen sett at begge fylkeskommunene opptrer som tydelige veivisere, legger til rette for medvirkning i prosessene og legger vekt på samkjøring mellom ulike forvaltningsnivåer og aktører. I regional planstrategi for Troms og Finnmark vektlegges i tillegg samfunnsutviklerrollen gjennom et eget delkapittel i strategien, noe som fremhever at samfunnsutviklerrollen er viktig for fylkeskommunen. I regional planstrategi for Trøndelag er det også vist til samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå, for fylkeskommunen peker på strategier for å gi strategisk retning på områder fylkeskommunen ikke har myndighet (TFK, 2020). Dette reflekteres også i planutvalget som vektlegges i denne oppgaven, hvor strategidokumenter er i overvekt for Trøndelag fylkeskommune. Gjennom planleggingen i fylkeskommunene ser det ut som at begge fylkeskommunene har et tydelig ønske om å opprettholde sin samfunnsutviklerrolle, og samtidig legger ekstra ressurser i å ivareta denne, blant annet gjennom å legge til rette for høringer i alle de fylkeskommunale strategiene i Trøndelag, og Troms og Finnmarks overvekt av regionale planer for å møte utfordringer og muligheter.

## **7 Avslutning**

Denne oppgaven har hatt som mål å svare på problemstillingen: «Hvordan påvirker konvensjonell og strategisk planlegging til samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå». Dette er gjort gjennom å svare på forskningsspørsmålene:

- 1) Hvordan er plansystemet i Troms og Finnmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune satt opp?

- 2) Er det samsvar mellom fylkeskommunale planer og strategier og kommunale prioriteringer?
- 3) Legger fylkeskommunene en strategisk eller tradisjonell planmessig tilnærming til grunn for å utforme politikk?
- 4) Hvem deltar i den strategiske planleggingsprosessen i regionene?
- 5) Hvilke dimensjoner av samfunnsutviklerrollen vektlegges av fylkeskommunene?

Svarene på hvert av disse forskningsspørsmålene har ledet til informasjon som kan være med på å belyse hovedproblemstillingen. Gjennom dette prosjektet har det blant annet kommet fram at Troms og Finnmark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune vektlegger sin rolle som regionale samfunnsutviklere. Begge fylkeskommune virker å legge trykk på alle de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen og begge fylkeskommunene har vist seg å være mobiliserende, gi strategisk retning og samordne. Gjennom fylkeskommunenes plansystemer kommer også rollen som samfunnsutvikler tydelig fram. Fylkeskommunene gir en strategisk retning til utviklingen gjennom blant annet utviklingen av regional planstrategi, hvor de definerer satsningsområder og omforente mål gjennom samarbeid med ulike interesser. Fylkeskommunene mobiliserer også privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, gjennom bred medvirkning som inkluderer blant annet innspills-møter og høringer, og fylkeskommunene etablerer også til dels store nettverk rundt arbeidet med strategier. Gjennom regionale planer samordner også fylkeskommunene offentlig innsats og virkemiddelbruk, hvor de blant annet oversetter nasjonale mål og føringer til regionale kontekster, og de fungerer derfor som et bindeledd mellom ulike forvaltningsnivåer. For å identifisere utfordringer og muligheter i fylkeskommunene, og i ekstensjon av dette utforme politikk, vektlegger Troms og Finnmark fylkeskommune en konvensjonell planmessig tilnærming, mens Trøndelag fylkeskommune vektlegger en hybrid løsning hvor både en konvensjonell og strategisk tilnærming blir brukt. En bred bruk av både planer og strategier kan føre til en kompleksitet i plansystemet, og med dette vanskeliggjøre en tydelig politisk styring. Til tross for dette, vil en hybrid tilnærming både skape fleksibilitet og legal-rasjonell autoritet, som kan være positivt for den regionale samfunnsutviklerrollen. Troms og Finnmark fylkeskommunes konvensjonelle tilnærming, styrker legitimiteten samtidig som fleksibiliteten i planleggingen svekkes, men legitimiteten vil kunne bidra til å styrke samfunnsutviklerrollen. Den svakere legitimiteten til den strategiske planleggingstilnærmingen kommer videre til uttrykk gjennom analyser av kommunale plandokumenter, der det kan virke som at kommunene prioriterer regionale planer på bakgrunn av legal-rasjonell autoritet, mens strategier virker til dels å bli



nedprioriterte i den kommunale planleggingen. En manglende oppfølging av fylkeskommunale strategier kan videre svekke samordning mellom forvaltningsnivåer og den helhetlige samfunnsutviklingen. Aktørene som deltar i den strategiske planleggingen virker allikevel å være omfattende, og inkluderer blant annet kommunale aktører, statlige aktører, interesseorganisasjoner og selvstendig næringsdrivende. En overvekt av strategiene legger også opp til høringsrunder selv om dette ikke er pålagt, noe som kan tyde på at fylkeskommunene investerer ekstra ressurser for å sikre bred medvirkning. En bred medvirkning i strategiprosessene kan videre føre til at de ulike aktørene kan føle eierskap til strategiene som kan være en kilde til legitimitet. Selv om analysen viser at kommunene kun delvis vektlegger fylkeskommunale strategier viser gjennomføringen av høringsrunder at fylkeskommunene ønsker å sikre en inkluderende planleggingsprosess. En inkluderende planprosess kan videre bidra til å stryke flere aspekter ved samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå, blant annet å avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer, etablere mål gjennom sammenslåing av preferanser som er uttrykt gjennom innspills-møter og høringer, bred medvirkning kan også bidra til å mobilisere ressurskontrollerende aktører og bidrar til en mobiliserende planprosess, og tilslutt stimulerer medvirkning til samarbeid som kan føre til at fylkeskommunen opptrer som en nettverksnode. Fylkeskommunene tar her grep for å sikre gode å brede medvirkningsprosesser, som viser at fylkeskommunene opptrer som tydelige utviklingsaktører og tar sitt ansvar som samfunnutviklere på alvor, selv om kommunene kun delvis vektlegger strategiene.

For å oppsummere og svare på problemstillingen vektlegger begge fylkeskommune sin rolle som regionale samfunnsutviklere gjennom å gi strategisk retning til utviklingen, mobilisere privat sektor og kulturliv samt å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Konvensjonell planlegging etter plan og bygningsloven, har vist seg å føre til legitimitet, og målene og retningen som besluttes gjennom regionale planer viser seg å bli fulgt opp av kommunene. Dette indikerer en sterk samordnende effekt gjennom konvensjonell planlegging. Gjennom høringer mobiliserer også regionale planer ulike aktører, som også ivaretar den andre dimensjonen av samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Som tidligere nevnt kan også regional planstrategi sees på som et hybrid plandokument som er en blanding mellom konvensjonell plan og strategisk plan. I de regionale planstrategiene som er undersøkt i dette prosjektet viser også fylkeskommunen at de gir strategisk retning, gjennom å etablere mål og identifisere utfordringer. Konvensjonell planlegging gjennom utarbeiding av regionale planer virker også å spille en avgjørende rolle i samfunnsutviklerrollen til regionalt

folkevalgt nivå. Samfunnsutviklerrollen til regionalt nivå kommer gjennom strategisk planlegging tydeligst til uttrykk gjennom mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Strategiene som er undersøkt i denne oppgaven legger i stor grad til rette for bred medvirkning, og fylkeskommunene viser også et sterkt ønske om å ha mobiliserende planprosesser som bidrar til bred medvirkning gjennom å også legge til rette for høringsrunder i et flertall av strategiene. Det er i de fleste tilfellene avdekket store nettverk rundt de fylkeskommunale strategiene, som også tyder på at ulike interesser ønsker å bidra i strategiprosessene. En bred medvirkning i disse strategiprosessene kan videre føre til legitimitet, men legitimiteten til fylkeskommunale strategidokumenter virker å være dårligere enn for regionale plandokumenter. Gjennom å bruke både en konvensjonell og strategisk planleggingstilnærming skaper fylkeskommunene både legitimitet og fleksibilitet. Dette kommer allikevel på bekostning av et strømlinjeformet plansystem, og kan føre til en kompleksitet i plansystemet som vanskeliggjør politisk styring.

## Referanseliste

Albrechts, L. (2004) Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Enviroment and Planning B: Planning and Design*. September 2004. s. 743 – 758. DOI: 10.1068/b3065

Albrechts, L. Balducci, A. (2013) Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP*, 49(3), 194. s. 16-27.

Alta kommune. (2023). *Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2024-2036*. Tilgjengelig fra: [Planprogram+for+kommuneplanens+samfunnsdel+2024-2036\[1\].pdf](https://planprogramfor.kommuneplanenssamfunnsdel2024-2036[1].pdf) ([custompublish.com](https://custompublish.com))

Bratberg, Ø. (2021) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Cresswell, T. (2013) *Geographic Thought; A Critical Introduction*. Wiley-Blackwell: Hoboken.

Demant, J. Ravn, S. (2017) Aktør-netværksteori og kvalitative interviews, i Järvinen, M. og Mik-Meyer, N. (red.) *Kvalitativ Analyse – Syv Traditioner*. 1.utg, 2. opplag. København: Hans Reitzels Forlag, s. 389-411.

Finnmark fylkeskommune (2014). *Sluttbehandling av regional transportplan 2014-23*. Innstilling. Tilgjengelig fra: <https://malemuk.com/olofee/wp-content/uploads/2016/03/Sluttbehandling-av-Regional-transportplan-2014-23.pdf>

FN-sambandet (2023). *Bærekraftig utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://fn.no/tema/baerekraftig-utvikling-fattigdom-og-befolkning/baerekraftig-utvikling>

Fylkesmannen i Norland (2013). *Økonomiplanlegging for folkevalgte*. Tilgjengelig fra: [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fin\\_ekonomiplanlegger\\_lowres.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fin_ekonomiplanlegger_lowres.pdf)

Hanssen, G.S. Hofstad, H. Higdem, U. (2018) Regional plan, i Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og Bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget AS, s. 119-139.

Higdem, U. Hagen, A. (2018) Regional planlegging – mellom stat og kommune, i Aarsæther, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Plan og Samfunn – System, Praksis, Teori*. Oslo: Cappelen Damm AS, 87-108.

Higdem, U. Kvalvik, K.J. (2018) Regional planstrategi – strategi for planleggingen eller ny fylkesplan? i Hanssen, G.S. Aarsæther, N. (red.) *Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Unviersitetsforlaget AS, s. 107-118.

Hofstad, H. Hanssen, G.S. *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Johnsen, Å. (2016) Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades. *Scandinavian Political Studies, Vol-39 – No. 4, 2016, s. 333-365.* DOI: 10.1111/1467-9477.12077.

Justesen, L. (2017) Analyser med aktør-netværksteori, i Järvinen, M. og Mik-Meyer, N. (red.) *Kvalitativ Analyse – Syv Traditioner*. 1.utg, 2. opplag. København: Hans Reitzels Forlag, s. 369-388.

Karasjok kommune (2022). *Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034*. Tilgjengelig fra: [kommuneplanens-samfunnsdel-2022-2034.pdf \(karasjok.kommune.no\)](https://www.karasjok.kommune.no/kommuneplanens-samfunnsdel-2022-2034.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.

Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (2018)

Langørger, A. Løkken, S.A. Aaberge, R. (2015). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*. Tilgjengelig fra: [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/225199?\\_ts=14ce4c230d0](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/225199?_ts=14ce4c230d0)

Meld. St. 5 (2019-2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*.

Mäntysalo, R. (2013) Coping with the Paradox of Strategic Spatial Planning. *disP – The Planning Review*, 49:3, s. 51-52. DOI: 10.1080/02513625.2013.859009

Nesseby kommune (2021). *Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032*. Tilgjengelig fra: [2021-12-14+Nesseby+kommune++kommuneplanens+samfunnsdel++endelig+versjon++vedtatt+i+kommunestyret.pdf \(custompublish.com\)](https://www.nesseby.kommune.no/2021-12-14+Nesseby+kommune++kommuneplanens+samfunnsdel++endelig+versjon++vedtatt+i+kommunestyret.pdf)

Nærøysund kommune. (2021). *Nærøysund – muligheter hele livsløpet. Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2033*. Tilgjengelig fra: <https://www.naroyssund.kommune.no/fp5/i25eef527-c89c-413b-b343-1f0fe1a191e8/kommuneplanens-samfunnsdel-2021-2033-naroyssund-kommune.pdf>

Orkland kommune. (2020). «Slik bygger vi Orkland sammen» - *Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032*. Tilgjengelig fra: [https://img5.custompublish.com/getfile.php/4765080.2685.lamnwlbiltlbzz/kommuneplanens-samfunnsdel\\_orkland\\_201028\\_vedtatt.pdf?return=www.orkland.kommune.no](https://img5.custompublish.com/getfile.php/4765080.2685.lamnwlbiltlbzz/kommuneplanens-samfunnsdel_orkland_201028_vedtatt.pdf?return=www.orkland.kommune.no)

Plan- og bygningsloven – pbl. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (2008).

Plathe, E. Hernes, M.B. (2019). *Erfaringer med fylkeskommunenes plansystem*. Tilgjengelig fra: [https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/miljo/erfaringer-med-fylkeskommunenes-plansystem\\_delrapport-1-ks-fou\\_28.01.2019.pdf](https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/miljo/erfaringer-med-fylkeskommunenes-plansystem_delrapport-1-ks-fou_28.01.2019.pdf)

Ringholm, T. Hanssen, G.S. (2018) Medvirkning i lokal planlegging, i Aarsæther, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R. (red.) *Plan og Samfunn – System, Praksis, Teori*. Oslo: Cappelen Damm AS, s.

Røiseland, A. Vabo, S.I. (2019) *Styring og Samstyring – governance på norsk*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Selstad, T. (2013). *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget.

SSB (2024). Tabell 11342. *Befolkning per 1.1. (personer) 2023*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/11342/tableViewLayout1/>

Steinkjer kommune (2021). *Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032*. Tilgjengelig fra: [https://pub.framsikt.net/plan/steinkjery/plan-komsamf\\_2021-2032/#/generic/summary/11111111-1111-1111-1111-111111111111](https://pub.framsikt.net/plan/steinkjery/plan-komsamf_2021-2032/#/generic/summary/11111111-1111-1111-1111-111111111111)

Thagaard, T. (2018) *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitative metoder*. 5.utg. 1. opplag. Bergen: Fagbokforlaget.

Tjeldsund kommune (2022). *Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 – med arealstrategi*. Tilgjengelig fra: [PowerPoint-presentasjon \(custompublish.com\)](#)

Troms Fylkeskommune (2014). *Fylkesplan Troms 2014-2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.tromsfylke.no/Handlers/DownloadPrintPdf.ashx?url=%2F%2Fwww.tromsfylke.no%2Ftjenester%2Fplan-og-horinger%2Fgjeldende-planer-og-strategier%2Ffylkesplan-troms-2014-2025%2F%3Fprint%3D1%26securelevel%3Dtoken&title=Fylkesplan%20Troms%202014-2025&token=dedf298f54e2>

Troms og Finnmark fylkeskommune (2021). *Endringslogg – regional planstrategi*. (Sak 53/21). Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/tffk/File/Details/708278.PDF?fileName=Endringslogg%20Regional%20planstrategi%20for%20Troms%20og%20Finnmark&fileSize=348442>

Troms og Finnmark fylkeskommune. (2021). *Hydrogensone Arktis – Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark 2021*. Tilgjengelig fra: <https://www.tromsfylke.no/Handlers/DownloadPrintPdf.ashx?url=%2f%2fwww.tromsfylke.no%2ftjenester%2fplan-og-horinger%2fgjeldende-planer-og-strategier%2fhydrogensone-arktis-strategier-for-hydrogensatsing-i-troms-og-finnmark-2021%2f%3fprint%3d1%26securelevel%3dtoken&title=Hydrogensone%20Arktis%20-%20Strategier%20for%20hydrogensatsing%20i%20Troms%20og%20Finnmark%202021&token=39ac26ed40e2>

Troms og Finnmark fylkeskommune. (2021). «*Hydrogensone Arktis – Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark*». Fagnotat. Tilgjengelig fra: [780220.PDF \(360online.com\)](#)

Troms og Finnmark fylkeskommune. (2021). *Hydrogensone Arktis – Strategier for hydrogensatsing i Troms og Finnmark*. Saksframlegg/innstilling. Tilgjengelig fra: [780223.PDF \(360online.com\)](#)

Troms og Finnmark fylkeskommune (TFFK) (2021). *Se nord - Geahča davás - Katto pohjaisheen – Regional planstrategi Troms og Finnmark 2021-2024*. Tilgjengelig fra: <https://www.tromsfylke.no/Handlers/DownloadPrintPdf.ashx?url=%2f%2fwww.tromsfylke.no%2ftjenester%2fplan-og-horinger%2fgjeldende-planer-og-strategier%2fse-nord-geahca-davas-katto-pohjaisheen%2f%3fprint%3d1%26securelevel%3dtoken&title=Se%20nord%20-%20Geah%20C4%20Da%20dav%20C3%A1s%20-%20Katto%20pohjaisheen&token=77b49131d27c>

Troms og Finnmark fylkeskommune. (2021). *Verdikjede for hydrogen i Troms og Finnmark – Mulighetsstudie 2021*. Tilgjengelig fra: [mulighetsstudie.pdf \(ffk.no\)](#)

Troms og Finnmark fylkeskommune (2022). *Budsjett 2023 – Økonomiplan 2023-2026*. (Sak 362/22). Tilgjengelig fra: [1300708.PDF \(360online.com\)](#)

Troms og Finnmark fylkeskommune (2023). *Oppstartsmelding næringsstrategi nye Troms*. (Sak 17/23, Fagnotat). Tilgjengelig fra: [1354455.PDF \(360online.com\)](#)

Troms og Finnmark fylkeskommune (2023). *Sammendrag Innspillsmøter*. (Sak 17/23). Tilgjengelig fra: [1354464.PDF \(360online.com\)](#)

Troms og Finnmark fylkeskommune. (2023). *Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023 til 2028*. Tilgjengelig fra: <https://www.ffi.no/Handlers/DownloadPrintPdf.ashx?url=%2f%2fwww.ffi.no%2ftjenester%2fplan-og-horinger%2fgjeldende-planer-og-strategier%2fstrategi-for-naringsutvikling-i-finnmark-2023-2028-handlingsplan-2023-2025%2f%3fprint%3d1%26securelevel%3dtoken&title=Strategi%20for%20n%C3%A6ringsutvikling%20i%20Finnmark%202023%E2%80%932028%3A%20Handlingsplan%202023%E2%80%932025&token=106cf9c37171>

Troms og Finnmark fylkeskommune. (2023). *Strategi for næringsutvikling i Troms 2023-2028*. Tilgjengelig fra: [https://www.tromsfylke.no/\\_f/p1/iff02785d-364d-4112-8843-1ffa6c92d982/strategi-for-naringsutvikling-troms-2023-til-2028.PDF](https://www.tromsfylke.no/_f/p1/iff02785d-364d-4112-8843-1ffa6c92d982/strategi-for-naringsutvikling-troms-2023-til-2028.PDF)

Troms og Finnmark fylkeskommune (2022). *Strategi for næringsutvikling i Troms 2023 til 2028*. (Sak 17/23, Fagnotat). Tilgjengelig fra: [Strategi for næringsutvikling i Troms 2023 til 2028 \(360online.com\)](#)

Troms og Finnmark fylkeskommune (2023). *Strategi for næringsutvikling i Troms 2023 til 2028*. (Sak 17/23, Saksframlegg/Innstilling). Tilgjengelig fra: [Strategi for næringsutvikling i Troms 2023 til 2028 \(360online.com\)](#)

Trondheim kommune. (2022). *Trondheimsløftet – kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032*. Tilgjengelig fra: <https://drive.google.com/file/d/1zwjAOfjyBG318E7yAjU-sd3QCz6rqDCR/view?usp=sharing>

Trøndelag fylkeskommune (2019). *Delstrategi mobilitet 2019-2023*. Tilgjengelig fra: [delstrategi-mobilitet.pdf \(trondelagfylke.no\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2019). *Delstrategi mobilitet 2019-2023*. (Sak 64/19, Endringer merket i tekst). Tilgjengelig fra: [1027203.PDF \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2019). *Delstrategi mobilitet 2019-2030*. (Sak 64/19, Saksframlegg/Innstilling). Tilgjengelig fra: [Oppland \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune. (2020). *Forslag regional strategi for klimaomstilling*. Saksframlegg/Innstilling. (Sak 97/20). Tilgjengelig fra: [Oppland \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2019). *Høringsinnspill Delstrategi Mobilitet*. (Sak 64/19). Tilgjengelig fra: [1027253.PDF \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2020). *Klimaverksted for trøndersk ungdom 2019*. (Sak 97/20). Tilgjengelig fra: [1797158.PDF \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2020). *Sammenstilling av innspill til regional strategi for klimaomstilling*. (Sak 97/20). Tilgjengelig fra: [1797148.PDF \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2020). *Sånn Gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling*. Tilgjengelig fra: [sann-gjor-vi-det-trondelags-strategi-for-klimaomstilling.pdf \(trondelagfylke.no\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (TFK). (2020). *Trøndelagsplanen – Regional planstrategi for fylkestingsperioden 2020-2023*. Tilgjengelig fra: [trondelagsplanen---regional-planstrategi-for-fylkestingsperioden-2020-2023.pdf \(trondelagfylke.no\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2020). *Trøndelagsplanen – Regional planstrategi for fylkestingsperioden 2020-2023, revidert etter høring*. Saksframlegg/Innstilling. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/TRONDELAG/File/Details/1563959.PDF?fileName=Tr%C3%B8ndelagsplanen%20-%20Regional%20planstrategi%20for%20fylkestingsperioden%202020-2023%2C%20revidert%20etter%20h%C3%B8ring&fileSize=147872>

Trøndelag Fylkeskommune (2021). *Høring – Regional strategi for verdiskapning i Trøndelag 2022-2025*. (Sak 128/21). Tilgjengelig fra: [2640294.PDF \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2021). *Prosess og involvering – Verdiskapningsstrategien med handlingsplan*. (Sak 128/21). Tilgjengelig fra: [2640293.PDF \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2021). *Verdiskapningsstrategien, Regional strategi for verdiskapning i Trøndelag 2022-2025 – med tilhørende handlingsplan 2022-2023*. Tilgjengelig fra: [verdiskapingsstrategi-og-handlingsplan-web.pdf \(trondelagfylke.no\)](#)

Trøndelag Fylkeskommune (2021). *Verdiskapningsstrategien -regional strategi for verdiskapning i Trøndelag 2022-2025, med handlingsplan 2022-2023 og Handlingsplan for landbruk i Trøndelag 2022-2025*. (Sak 128/21, Saksframlegg/Innstilling). Tilgjengelig fra: [Oppland \(360online.com\)](#)

Trøndelag Fylkeskommune (2022). *Liste over høringsparter – Delstrategi Veg 2022-2032 – Trøndelag fylkeskommune*. (Sak 101/22). Tilgjengelig fra: [3314498.PDF \(360online.com\)](#)

Trøndelag Fylkeskommune (2022). *Oppsummering av høringsinnspill til delstrategi veg 2022-2032*. (Sak 101/22). Tilgjengelig fra: [oppsummering av innspill til sak.xlsx \(360online.com\)](#)

Trøndelag Fylkeskommune (2022). *Vegstrategi 2023-2032 – sluttbehandling av strategier*. (Sak 101/22). Tilgjengelig fra: [Vegstrategi 2023 - 2032 - Sluttbehandling av strategier \(360online.com\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2022). *Vegstrategi Trøndelag fylkeskommune 2023-2032*. Tilgjengelig fra: [vegstrategi-2023-2032.pdf \(trondelagfylke.no\)](#)

Trøndelag fylkeskommune (2023). *Økonomiplan 2023-2026, Med budsjett 2023 – Fylkesdirektørens forslag*. Tilgjengelig fra: [Økonomiplan 2023-2026 \(trondelagfylke.no\)](#)



